

L'UE ET LES OPINIONS PUBLIQUES : JE T'AIME, MOI NON PLUS ?

Salvatore Signorelli

Préface de Julian Priestley

ÉTUDES & RAPPORTS ► NOVEMBRE 2012
93

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	4
RÉSUMÉ	7
INTRODUCTION	10
1. Les instruments d'analyse de l'opinion publique européenne	13
1.1. La naissance de l'Eurobaromètre : une brève histoire	13
1.2. Déciffrer l'opinion publique européenne : les sondages quantitatifs	21
1.2.1. L'EB Standard : le suivi régulier de l'opinion publique	22
1.2.2. L'EB Special : des enquêtes thématiques approfondies	29
1.2.3. L'EB Flash : des enquêtes thématiques rapides	33
1.2.4. La critique sociologique des sondages d'opinion quantitatifs	35
1.3. Les Études Qualitatives : l'analyse des réactions, des sentiments et des motivations	37
1.4. Le sondage Délibératif®	42
1.5. Les sondages « nationaux » des 27 États membres	48
2. Le travail d'analyse de l'opinion publique dans les institutions	50
2.1. Le changement de contexte politique et d'objectifs pour l'UE : l'essor de l'opinion publique	50

2.2. La Commission européenne, « moteur » de l'analyse de l'opinion publique dans l'UE	53
2.2.1. Un rôle d'interface dans la rédaction des Eurobaromètres	56
2.2.2. Le niveau « national » de l'analyse de l'opinion publique à la Commission	58
2.3. Le travail d'analyse de l'opinion publique au Parlement européen	60
2.3.1. Un outil d'information	62
2.3.2. Le niveau « national » de l'analyse de l'opinion publique au Parlement européen	64
2.4. Le rôle des autres institutions	64
2.4.1. Le Conseil européen	64
2.4.2. Le Conseil de l'UE	66
2.4.3. La Banque centrale européenne (BCE)	66
2.4.4. Le Comité des Régions (CdR) et le Comité économique et social européen (CESE)	67
3. L'impact de l'Eurobaromètre : un hybride entre « science » et « gouvernance »	68
3.1. L'instrument scientifique	68
3.2. L'outil de gouvernance	70
3.3. L'Eurobaromètre révèle-t-il les Européens les uns aux autres ?	78
CONCLUSION	81
BIBLIOGRAPHIE	82
LISTE DES ENCADRÉS, GRAPHIQUES ET TABLEAUX	85
SUR LE MÊME THÈME...	86

PRÉFACE

Julian Priestley

Les sondages d'opinion publique constituent désormais presque partout un outil classique de gouvernance. Malgré le retard des institutions de l'Union européenne sur les États membres, les problèmes de légitimité, combinés à la complexité de la communication dans une Union de 27 États membres, ont conduit la Commission européenne puis le Parlement européen à utiliser les sondages comme un élément classique de l'élaboration des politiques, que ce soit en amont ou en aval de la prise de décision, les sondages devenant ainsi un moyen d'information de l'opinion publique par les institutions mais aussi, inversement, des institutions par l'opinion publique. Au fil du temps, la sophistication des techniques employées et l'éventail des outils disponibles ont connu une remarquable évolution.

L'Eurobaromètre constitue le principal instrument utilisé. Dans cette étude réalisée pour *Notre Europe - Institut Jacques Delors*, Salvatore Signorelli, docteur en sciences politiques, nous raconte l'histoire des sondages des opinions publiques européenne, en dressant un portrait fascinant des promoteurs initiaux du projet. Son expérience à la Commission européenne et au sein de l'unité Suivi de l'opinion publique du Parlement européen lui permet de nous raconter dans les moindres détails comment les institutions en sont venues à adopter ces méthodes.

L'histoire des relations de l'Union européenne avec les opinions publiques est mouvementée, depuis l'approche fonctionnaliste des années 1950 qui mettait pour ainsi dire un point d'honneur à tenir les citoyens à distance de la prise de décision jusqu'au « Plan D comme démocratie » de la Commission en 2005, qui constituait une sorte de réaction de panique aux échecs des référendums français et néerlandais sur le traité constitutionnel. Il s'agissait de résoudre le problème du déficit d'information tout en sanctuarisant l'utilisation des sondages par les services de la Commission pour accompagner au quotidien leur

travail d'élaboration des politiques. À la lecture de la liste établie par l'auteur des politiques ayant fait l'objet de sondages délibératifs, d'enquêtes d'opinion, d'entretiens structurés et de groupes de discussion (*focus groups*), on ne peut que s'émerveiller de l'étendue de ces consultations. Et ces exercices servant de base à l'élaboration de politiques s'ajoutent aux rapports annuels sur l'état de l'opinion publique, sur les attitudes générales face à la construction européenne et sur les opinions des citoyens relatives aux perspectives futures. Salvatore Signorelli mentionne l'extraordinaire base de données de l'Eurobaromètre qui, sur plus de 38 années, a accumulé plus de 150 rapports annuels et impliqué 300 000 citoyens.

Dans ces conditions, si l'estime portée à l'Union européenne ne cesse de décliner, si le nombre de réponses positives à la question des bénéfices de l'appartenance à l'Union diminue et si la confiance envers les institutions baisse, ce n'est pas faute d'informations sur les attitudes, attentes et opinions des citoyens. Et ce n'est pas sous-estimer l'éventuelle utilité des sondages que d'affirmer que les problèmes d'acceptation et de légitimité de l'Union pourraient bien venir d'ailleurs.

Le premier problème identifié il y a 40 ans reste d'actualité. Les institutions européennes sont désormais mieux informées sur les préoccupations des citoyens mais ces derniers restent peu informés sur l'UE, malgré les efforts de la Commission, de ses représentations dans les États membres, du Parlement par le biais de ses vastes activités de communications et de ses députés. Le Parlement est fier, à juste titre, de son usage des nouveaux médias sociaux et de sa présence croissante sur Internet, sous toutes les formes possibles. Cependant, tant qu'un débat de qualité sur les choix à faire sur le futur de l'Europe ne sera pas organisé dans toute l'Europe, pas seulement épisodiquement à l'occasion de référendums ou des controverses sur les « *bail-outs* » successifs prévus dans chaque phase de la crise économique, mais de manière systématique, au quotidien, le déficit d'information persistera et nous ne tirerons pas pleinement profit de tout le potentiel offert par ces consultations et suivis réguliers des opinions publiques.

Tant qu'il n'existera pas de médias véritablement européens et que les opinions publiques européennes resteront un concept que l'on pourrait qualifier au mieux d'inachevé, ceux qui devraient être les protagonistes de ce débat

permanent sur les questions européennes, à savoir les partis politiques, ont tout leur rôle à jouer. Le meilleur moment pour organiser cette large consultation de toutes les opinions publiques est bien entendu l'élection du Parlement européen, l'ultime sondage d'opinion qui doit être l'aboutissement d'un débat dynamique et informé sur les questions et enjeux majeurs de l'intégration européenne.

Le recours excessif aux sondages d'opinion comporte néanmoins au danger. Comme le dit si bien Jacques Delors, cité par Salvatore Signorelli, le risque est que « les sondages d'opinion publique dictent les politiques ». Il est entendu que les responsables politiques doivent avoir toutes les informations nécessaires sur les opinions des citoyens, leurs attitudes à l'égard des politiques, leurs préjugés et attentes mais ensuite, c'est aux responsables politiques, et non aux groupes de discussion (*focus groups*), de décider. Sous-traiter la prise de décision aux sondages d'opinion constituerait l'ultime trahison de la confiance et de la responsabilité de la classe politique.

Alors que l'Europe nécessite plus que jamais un leadership courageux, l'heure est venue que les responsables écoutent l'opinion publique, disposent d'une analyse précise des opinions et attentes des citoyens et prennent ensuite les décisions dans l'intérêt général et de long terme, sans cesser son travail d'explication et d'information. La construction européenne a toujours été « difficile à vendre » à l'opinion publique, contrairement à l'euro-scepticisme, en raison de la recherche de cet intérêt général et de long terme ; elle nécessite certes un leadership ouvert, réceptif et transparent mais l'essentiel réside dans la qualité même de ce leadership.

Julian Priestley a été secrétaire général du Parlement européen entre 1997 et 2007. Désormais, il publie et s'exprime sur les questions européennes. Son dernier ouvrage Europe's Parliament; People, Places and Politics, co-écrit avec Stephen Clark et avec une préface de Jacques Delors, a été publié en 2012 par John Harper Publishing.

RÉSUMÉ

Cette étude analyse la façon dont les institutions communautaires « entrent en relation » avec l'opinion publique mesurée à l'échelle européenne. L'idée n'est pas de s'interroger sur l'existence d'une opinion publique européenne¹ – vaste débat qui demeure ouvert et qui probablement le demeurera jusqu'à ce que des acteurs aient « intérêt » à la faire exister en la faisant « parler » pour s'en réclamer² – mais plutôt de faire un compte rendu de ce que les institutions communautaires font, et pourquoi elles le font, à savoir des enquêtes d'opinion transnationales, à l'échelle des 27 pays qui composent aujourd'hui l'UE.

Dans ce contexte, notre étude s'articule autour de :

1. l'analyse des instruments d'enquête de l'opinion publique européenne à disposition des institutions communautaires et de leur fonctionnement ;

1. Sur l'argument voir : Pierre Bourdieu, « L'opinion publique n'existe pas » (1973), in *Questions de sociologie*, Paris, Éditions de Minuit, 1980, pp. 222-235 ; Philippe Champagne, *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Paris, Éditions de Minuit, 1990 ; Jürgen Habermas, *L'espace public*, Paris, Éditions Payot et Rivages, 1990 ; Dominique Reynié, *La fracture occidentale. Naissance d'une opinion européenne*, Paris, La Table-ronde, 2004 et « L'idée d'une « opinion européenne » », in *Raisons politiques*, Presses de Sciences Po, 2005/3 - n° 19, pp. 99-117 ; Jean-Baptiste Legavre, « L'Opinion publique européenne », in Yves Déloye (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica, 2005, pp. 491-494 ; Andy Smith, « L'espace public européen » : une vue (trop) aérienne », in *Critique internationale*, n° 2 – hiver 1999, pp. 169-181 ; Philippe Aldrin, « L'Union européenne face à l'opinion. Constructions et usages politiques de l'opinion comme problème communautaire », in *Savoir/Agir*, 7/2009, pp. 13-23.

2. Jean-Baptiste Legavre, *op. cit.*, p. 493. Il existe un consensus seulement autour de l'idée que l'opinion publique, comme figure conceptuelle, est consubstantielle à la démocratie. Pour le reste « parler avec précision de l'opinion publique est une tâche qui n'est pas sans ressemblance avec celle qui consiste à en venir aux prises avec le Saint-Esprit ». Vladimir O. Key, *Public Opinion and American Democracy*, Alfred A. Knopf, New York, 1961, p. 7. Cité par Mathieu Brugidou, *L'opinion et ses publics. Une approche pragmatiste de l'opinion publique*, Les Presses de Sciences Po, 2008, p. 16. Dès la première page de l'introduction de son célèbre ouvrage sur « l'espace public », Jürgen Habermas affirme l'impossibilité pour les disciplines scientifiques (en premier lieu le droit, la politique et la sociologie) de substituer à la catégorie traditionnelle « d'opinion publique » une définition précises. Car « Des opinions non publiques prolifèrent, tandis que « l' » opinion publique (au singulier) reste une fiction », toutefois, et cette étude partage la même considération, « il ne faut pas renoncer au concept d'opinion publique au sens où il constitue un paradigme, puisque la réalité constitutionnelle de l'État-social doit être comprise comme le processus au cours duquel une sphère publique politique se réalise [...] ». C'est dans la perspective de cette évolution socio-politique qu'il faut donc forger les critères permettant d'apprécier les opinions d'un point de vue empirique, et d'évaluer leur caractère plus ou moins public ». Jürgen Habermas, *op. cit.*, p. 255.

2. l'étude du rôle joué par les diverses institutions communautaires dans la définition et l'orientation des instruments d'investigation de l'opinion publique dans l'UE (majoritairement l'Eurobaromètre - EB) et leur façon de lire les résultats qui en ressortent ;
3. la compréhension des enjeux politiques qui y sont liés dans la mesure de nos possibilités, étant donné l'imperméabilité du pouvoir, ou mieux, la difficulté à combler la distance qui nous sépare des hautes sphères de décision.

Elle permet de tirer les principales conclusions suivantes :

1. **L'évolution politique et institutionnelle de l'UE a créé un contexte décisionnel inédit dans lequel la parole du public analysée dans les sondages d'opinion n'est pas un simple instrument d'information, mais une source de légitimité.**
2. **Bien que l'analyse de l'opinion publique par les acteurs communautaires puisse être inscrite dans l'ensemble des « outils de gouvernance » dont dispose l'UE, la structure qui lui est consacrée fait partie des administrations « d'accompagnement et de support » et notamment de celle qui définit la politique de communication.** Pour cette raison, notre argumentation se concentre **principalement sur la Commission européenne** car c'est elle qui, par son rôle « historique » de « voix » de la construction européenne³, a été légitimée par les autres institutions pour mettre en place et gérer un système régulier d'analyse de l'opinion publique. **Si, dès le départ, le Parlement européen a soutenu activement la Commission dans ce rôle, aujourd'hui, les enquêtes d'opinion ne sont plus matière quasi-exclusive de cette dernière, mais commencent à rentrer dans l'intérêt direct du Parlement, qui y consacre des ressources propres,** conséquence de l'évolution institutionnelle de l'UE.
3. **La création de l'Eurobaromètre a muni les institutions communautaires, mais aussi plus généralement la sphère publique, d'un instrument efficace d'investigation.** L'objectif ambitieux de ses créateurs peut

3. Nous pensons ici au Service du porte-parole et aux journalistes accrédités au Berlaymont.

être considéré comme partiellement accompli car la publication régulière des sondages Eurobaromètre a sûrement contribué à donner vie à « l'idée » qu'une opinion européenne existe. L'opinion des Européens est désormais prise en compte par les leaders d'opinions qui ont à leur disposition une vaste base de données capable d'en dessiner la géographie. Malgré le manque d'intérêt plus ou moins diffus des acteurs nationaux pour « Bruxelles », **l'institutionnalisation de l'Eurobaromètre en source incontournable pour les milieux intellectuels et les agents politiques communautaires en impose l'analyse.**

4. L'Eurobaromètre demeure une base de données fabriquée avec le support méthodologique et intellectuel de chercheurs en sciences sociales, mais également un instrument pensé et utilisé par une institution politique. La conséquence de cette « hybridation » réside dans le fait que **l'attachement du « politique » à l'Eurobaromètre ne se traduit pas automatiquement dans un contrôle total de l'instrument, mais plutôt dans une pression discrète qui se manifeste par son intériorisation des priorités politiques de l'UE.**

INTRODUCTION

« Tout pouvoir informe. Tout pouvoir s'informe. Même si les pouvoirs des institutions de la Communauté européenne leur ont été parcimonieusement concédés, dès l'origine, par les États membres, ceux qui avaient reçu la charge de les exercer – je pense à des hommes comme Jean Monnet, premier président de la Haute Autorité du Charbon et de l'Acier, ou à Walter Hallstein, premier président de la Commission économique européenne – eurent dès le début de leurs fonctions la préoccupation d'informer le public et de se tenir eux-mêmes informés : informer le public, et pour mieux dire « les citoyens » d'une « communauté » naissante, s'informer eux-mêmes sur les besoins et les attentes des populations. »

Jacques-René Rabier⁴

Dès la fin des années 1950, il existe à Bruxelles un service de presse ainsi qu'un service d'information qui commanditent déjà les premiers sondages d'opinion sur l'attitude des citoyens à l'égard de la « construction européenne ». Le rôle d'accompagnement et de support de ces administrations était centré sur l'établissement des contacts avec les milieux journalistiques et de ce qui est désigné comme « l'information en retour », c'est-à-dire les études d'opinion et la veille médiatique. L'intérêt était de disposer d'éléments pour mesurer l'écho médiatique, la réputation, voire le succès des actions ou des événements dont étaient à l'origine les Communautés européennes.

4. Jacques-René Rabier, « Les origines de l'Eurobaromètre », Université catholique de Louvain-la Neuve, Conférence tenue en avril 1992, citée dans Anna Melich, « Les enquêtes Eurobaromètres et la construction européenne », in Pierre Bréchon, Bruno Cautrès (dir.), *Les enquêtes Eurobaromètres. Analyse comparée des données socio-politiques*, Paris, L'Harmattan, 1998.

Avec l'évolution politique initiée par l'adoption du traité de Maastricht, le contexte change car les acteurs de l'Union européenne ne sont plus seulement la trame d'une « froide » union douanière et d'une intégration des marchés, mais ils deviennent les administrateurs d'un modèle de démocratie régionale qui est le résultat d'une « gouvernance multi-niveaux » inédite où s'établit le cadre capable de définir l'espace de résolution des problèmes publics. À cette révolution politique s'ajoute, par conséquent, une nouvelle légitimité des autorités européennes qui se découvrent forcées, désormais, d'aller à la recherche du *consensus* des citoyens : l'adhésion des Européens constitue dorénavant la condition *sine qua non* d'un processus de « *policy making* » relégué, jusque-là, aux cercles diplomatiques et aux négociations entre cadres des administrations nationales⁵.

Parallèlement à cette évolution politique qui mène à un contexte décisionnel inédit, la parole du public relevée dans les sondages d'opinion se charge d'une signification nouvelle : elle n'est plus un simple instrument d'information, mais une source de légitimité pour un projet politique téméraire. L'utilisation des sondages qui débute, selon l'intention du créateur de l'Eurobaromètre, l'ancien directeur général de la direction générale de la presse et de l'information de la Commission Jacques-René Rabier, pour mieux orienter la politique d'information et révéler les Européens les uns aux autres, devient vite un instrument d'aide à la définition et à l'évaluation des politiques : de plus en plus, les sondages effectués principalement pour le compte des services de la Commission, mais aussi du Parlement ou des autres institutions européennes servent non seulement comme outil de préparation aux politiques (lecture de l'*input*), mais aussi comme outil d'évaluation de ces politiques (pondération de l'*output*).

Dans les pages qui suivent, nous nous efforcerons de décrire le fonctionnement de l'Eurobaromètre et chercherons à savoir s'il existe d'autres expériences « nouvelles » aptes à mesurer l'état de l'opinion des citoyens européens. Nous traiterons, en particulier, des sondages délibératifs. Ce nouveau mode d'enquête sur les opinions aurait l'avantage de concilier la technique des sondages avec la délibération et permettrait donc de mesurer l'existence d'une

5. Philippe Aldrin et Jean-Michel Utard, *La résistible politisation de la communication européenne. Genèse des controverses et luttes d'institutions autour d'un Livre blanc*, publié dans l'*Archive Ouverte en Sciences de l'Information et de la Communication*, 2010, p. 10.

opinion publique « optimale⁶ ». Il serait aussi capable d'offrir un argument de légitimation ultérieure qui nous viendrait d'une approche participative de l'opinion aux enquêtes, en opposition à la confirmation passive des questionnaires fermés (voir *infra* § 1.2.4.). Ces derniers étant facilement associables à l'idée de « consensus permissif » qui a caractérisé le soutien tacite des citoyens à l'intégration européenne⁷.

Il faut toutefois, afin de ne pas induire en erreur le lecteur, ajouter que, comme dans toutes les analyses qui concernent exclusivement certains aspects d'un système décisionnel, la considération du « rôle politique » que jouent les enquêtes d'opinion dans le travail de la Commission, doit être évaluée en estimant le contexte institutionnel dans lequel, en Europe, les politiques prennent forme. Ainsi, nous nous référons au fait que, si la demande d'analyse de l'opinion publique est aujourd'hui plus forte que jamais, cela ne veut pas dire qu'elle est la « source primaire » d'inspiration politique pour les actions que la Commission européenne décide d'entreprendre. Loin de là. Au contraire, il faudrait plutôt chercher dans les « pressions politiques » du Parlement européen et du Conseil les suggestions capables de déterminer la sélection des solutions pour la résolution des problèmes publics, car elles sont indéniablement plus « immédiates ».

Dans ce contexte, notre étude s'articule autour de :

1. l'analyse des instruments d'enquête de l'opinion publique européenne à disposition des institutions communautaires et de leur fonctionnement ;
2. l'étude du rôle joué par les diverses institutions communautaires dans la définition et l'orientation des instruments d'investigation de l'opinion publique dans l'UE (majoritairement l'Eurobaromètre - EB) et leur façon de lire les résultats qui en ressortent ;
3. la compréhension des enjeux politiques qui y sont liés dans la mesure de nos possibilités, étant donné l'imperméabilité du pouvoir, ou mieux, la difficulté à combler la distance qui nous sépare des hautes sphères de décision.

6. « [...] At best, ordinary polls offer a snapshot of public opinion as it is, even when the public has little information, attention, or interest in the issue. Deliberative Polling, by contrast, is meant to offer a representation of what the public would think about an issue under good conditions » : James S. Fishkin, « Making Deliberative Democracy Practical: Public Consultation and Dispute Resolution », *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, 2011, Columbus, p. 611.

7. Sur ce sujet, voir Henri Monceau, « Constitution européenne et délibération », *Étude n° 45, Notre Europe*, Paris, 2005 ; Laurie Boussaguet, « À l'écoute des citoyens. Bilan des premières expériences participatives à l'échelle communautaire », *Policy Paper n° 44, Notre Europe*, Paris, 2011.

1. Les instruments d'analyse de l'opinion publique européenne

La création de l'Eurobaromètre (EB) a doté les institutions communautaires, et plus généralement les autorités publiques européennes et nationales, d'un instrument efficace d'analyse des opinions publiques. À côté de ces données majoritairement quantitatives et des publications régulières de l'EB, les institutions communautaires peuvent s'efforcer de lire les opinions publiques relevées au travers des verbatim des enquêtes qualitatives, ou des expériences innovantes telles que les sondages délibératifs.

1.1. La naissance de l'Eurobaromètre : une brève histoire

L'idée d'une opinion publique européenne est étroitement liée à l'instrument qui est quasi unanimement considéré comme son « fabriquant » : l'Eurobaromètre. Seul outil à prendre la mesure de l'opinion publique de façon régulière, il est devenu une sorte d'institution européenne qui a apporté sa petite contribution à la recherche et à l'avancement de la politique d'intégration européenne⁸. Si l'Eurobaromètre n'a pas de concurrents (ou presque, comme nous le verrons par la suite), cela s'explique par les coûts et l'organisation qu'exigent les enquêtes transnationales, qui en réservent l'usage aux institutions particulièrement puissantes, tandis qu'une enquête nationale est à la portée d'une association, d'un organe de presse, d'un syndicat ou d'un parti⁹.

Pour trouver les origines de l'Eurobaromètre (désormais EB), il faut remonter aux années 1960, et en particulier à 1963 avec la publication d'une première étude par la revue *Sondages* de l'Institut français de l'opinion publique (« L'opinion publique et l'Europe des Six »). De nouvelles enquêtes virent le jour en 1970 et en 1971 (« L'opinion des Européens sur les aspects régionaux et agricoles du Marché commun, l'unification politique de l'Europe et l'information du public » en décembre 1971, et « Les Européens et l'unification de l'Europe »

8. Anna Melich, *op. cit.*, p. 23.

9. « [...] pour les mêmes raisons, il est plus difficile et plus rare de mesurer l'évolution de l'opinion au niveau international » : Dominique Reynié, *La fracture occidentale*, *op. cit.*, p. 55.

en juin 1972). Mais il n'y avait pas de continuité d'un sondage à l'autre : il ne s'agissait pas d'un projet de longue durée, mais plutôt du fruit d'une expérience scientifique. C'est justement à cette époque que s'affirma la nécessité d'avoir un mécanisme régulier de suivi des opinions et c'est pourquoi en 1973, la Commission décida de créer un programme de sondages semestriels afin d'effectuer un suivi **régulier** de l'opinion publique dans les États membres.

ENCADRÉ 1 ➤ Le créateur de l'Eurobaromètre

Jacques-René Rabier, initiateur du programme Eurobaromètre (EB), est à la fois haut fonctionnaire et proche des sciences sociales. Son nom reste indissolublement lié au projet Eurobaromètre. Rabier naît à Paris en 1919 et étudie l'économie politique et le droit à la Sorbonne et à l'École libre des sciences politiques. Durant la guerre, il se lie aux milieux intellectuels animés par la philosophie personaliste d'Emmanuel Mounier et de Jacques Maritain. Introduit par l'économiste François Perroux auprès de Mounier, il collabore d'ailleurs au comité de rédaction de la revue *Esprit*. En 1946, il entre à Paris au Commissariat général du plan de modernisation et d'équipement de la France en tant que chargé de mission puis directeur de cabinet du commissaire général Jean Monnet. En 1952, Monnet, qui préside depuis quelques mois à Luxembourg la Haute Autorité de la CECA, l'invite à rejoindre son cabinet. Rabier entre alors à la CECA. D'emblée, il assure la rédaction d'un rapport mensuel qui permet aux parlementaires et à l'opinion publique de mieux connaître les activités de la Haute Autorité : c'est la première ébauche d'un futur service d'information. En 1958, il devient directeur général de la presse et de l'information de la Haute Autorité qui sera ensuite transformée en un Service commun de presse et d'information au sein de la Commission européenne lors de l'installation à Bruxelles de la CEE. Rabier organise alors des conférences, des colloques et des nombreuses journées d'étude. Entre 1970 et 1973, il est à la tête de la direction générale de la presse et de l'information de l'exécutif unique, la Commission. En 1973, il est mis à la retraite pour céder son poste à un haut fonctionnaire des nouveaux pays membres (Irlande). Il devient alors jusqu'en 1986 conseiller spécial de la Commission. C'est à ce titre qu'il crée dès 1973 les premières études d'opinion publique EB. Rabier a su, pendant sa carrière, conjuguer ses qualités de haut fonctionnaire et d'académicien, c'est ce double penchant, qui, selon nous, a rendu possible la conception d'un projet ambitieux, d'un point de vue scientifique et politique, tel que l'Eurobaromètre¹⁰.

10. J.-R. Rabier est l'auteur de plus d'une quarantaine d'articles scientifiques et diverses monographies. Pour une bibliographie complète, voir Kartheinz Reif et Ronald Inglehart (eds), *Eurobarometer. The Dynamics of European Public Opinion. Essays in Honour of Jacques-René Rabier*, London, Mac Millan, 1991, pp. 385-387. Pour la biographie de Rabier, voir la Notice biographique du [Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe](#).

« Euro » parce que c'est l'Europe et « baromètre » parce qu'un baromètre sert à mesurer la pression atmosphérique, c'est avec ces mots que Jacques-René Rabier explique l'origine du nom. Cependant, l'objectif de l'ancien directeur général du Service de presse et d'information des Communautés européennes était d'une part, de mieux connaître l'opinion pour orienter la politique d'information et d'autre part, de contribuer à révéler les Européens les uns aux autres : donc connaître l'opinion publique européenne et faire connaître à cette opinion ce que les citoyens de tel ou tel pays pensaient sur les mêmes thèmes. Avec cette mission et après un premier sondage test dans les neuf pays en 1973, le premier Eurobaromètre voit le jour au printemps 1974¹¹.

La conception de l'EB a été longuement mûrie. Dès l'après-guerre, la fréquentation de l'historien Jean-Baptiste Duroselle – qui avait attiré l'attention sur l'utilisation des sondages en histoire et en science politique – et du psychosociologue Jean Stoetzel, théoricien et praticien des enquêtes par sondage, avait éveillé la curiosité de Rabier pour ces techniques nouvelles et lui avait fait comprendre très vite l'intérêt que les recherches systématiques sur les opinions, les attitudes et les comportements des Européens pourraient présenter pour le projet communautaire naissant¹². En outre, durant les premiers pas de l'Eurobaromètre, Rabier s'est servi de l'étroite collaboration de **Ronald Inglehart**. Politologue de l'Université du Michigan, ce dernier venait juste de développer à l'époque sa théorie des changements de valeurs dans les sociétés modernes. Ses sujets matérialistes/post-matérialistes auront fait partie intégrante des questionnaires EB jusqu'à la moitié des années quatre-vingt-dix. Rabier avait clairement en tête que, d'une part, les institutions européennes devaient se tenir informées sur les attitudes et les motivations qui sous-tendent les opinions et que d'autre part l'information du public nécessitait une connaissance du terrain, de façon à ajuster les messages. Cette intuition a fait de l'EB un outil précieux pour la préparation, la décision et l'évaluation du travail de la Commission.

Si cet instrument est associé exclusivement à la Commission européenne, sa création a été soutenue par le Parlement européen à qui n'avaient pas échappé les premières enquêtes « pilotes » et qui devait voir, dans le développement

11. Pour une histoire de la genèse de l'Eurobaromètre, voir Philippe Aldrin, « L'invention de l'opinion publique européenne. Genèse intellectuelle et politique de l'Eurobaromètre », in *Politix*, n° 89, 2010.

12. Anna Melich, *op. cit.*, p. 24.

d'une opinion publique européenne, un moyen d'accroître son influence dans l'espace communautaire. Dans un célèbre Rapport de la Commission compétente pour les questions d'information de février 1972, le Parlement, par les paroles de son rapporteur affirmait que « les sondages d'opinion constituent un secteur très important de l'information », et exhortait la Commission à étendre dans le futur « [...] ces sondages d'opinion pour en faire un instrument régulier et systématique », et à présenter « régulièrement les résultats complets » qui en seraient sortis¹³. Il y avait là un signe clair de la coopération des deux institutions en matière de politique d'information. Mais, ce n'est pas tout : Rabier a explicitement admis, lors d'une interview de 2002, de ne pas avoir été étranger à la rédaction du Rapport¹⁴. Effectivement, dans un passage du rapport sur l'évolution de l'opinion publique, nous retrouvons la preuve de l'implication intellectuelle de Rabier : la marque consiste dans un aperçu de la thèse cognitive, partagé par Rabier et Inglehart, selon laquelle seules les personnes disposant d'un niveau d'information élevé sont intéressées par les « affaires de la Communauté ». En d'autres termes : plus nous en savons, plus nous sommes intéressés par les avancées de la construction européenne. Au contraire, moins nous sommes informés, plus nous sommes indifférents.

Si nous n'avons la confirmation de cette thèse cognitive qu'en 1975, lorsque le Service d'analyse de l'opinion de la Commission décide de croiser les réponses sur le niveau d'information avec celles sur le soutien à la Communauté et à ses politiques (EB/4), on pouvait déjà lire dans le Rapport que « [...] un certain nombre de sondages d'opinion ont été effectués sans qu'on puisse toutefois parler de sondages réguliers ou systématiques. On peut cependant déjà en tirer certaines conclusions provisoires. C'est ainsi que dans la Communauté, sur dix personnes interrogées, huit ou neuf savent qu'elle existe, mais dès que les questions se précisent, le pourcentage de réponses exactes diminue énormément. D'une manière générale, on peut constater qu'une « *opinion publique européenne* » *n'existe pas encore* et qu'il y a un *lien étroit entre les niveaux d'information et d'éducation*. En fait, il ressort des sondages que le niveau d'information – et l'intérêt pour l'Europe – croissent avec le niveau d'instruction ». La conséquence d'un tel raisonnement est que « [on peut] affirmer à juste titre que l'information, au sens propre, sur l'activité des Communautés ne pourra

13. Rapport du député W. J. Schuijt du 7 février 1972 sur la politique d'information des Communautés européennes, Doc. 246/71, p. 14.

14. Interviewé par Étienne Dechamp en février 2002, Rabier admettait son implication dans la rédaction du Rapport. L'interview est consultable sur le site du [Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe](#).

susciter l'intérêt de l'opinion publique européenne qu'au fur et à mesure que celle-ci acquerra une connaissance générale de l'intégration européenne. Ce n'est que dans le cadre de cette connaissance globale que l'activité quotidienne des Communautés prendra du relief»¹⁵. Il est alors évident, pour la Communauté, qu'elle doit s'employer à ce que les citoyens soient informés sur ses activités car de ça dépendra le soutien de l'opinion publique pour l'intégration européenne.

Afin de tester ce postulat, Rabier et Inglehart conçoivent une partie du questionnaire de l'Eurobaromètre de 1979 (EB/11) et, avec les résultats qu'ils obtiennent, publient une étude où ils font allusion pour la première fois au concept de « **mobilisation cognitive** » (*cognitive mobilization*)¹⁶. Découvert avec les premiers sondages d'opinion, prouvé par l'Eurobaromètre, c'est donc autour du concept de « mobilisation cognitive » que se forge l'alliance en matière de communication entre la Commission et le Parlement et l'implication de ce dernier dans le développement d'un instrument d'analyse de l'opinion.

15. Rapport du député W. J. Schuijt, *op. cit.*, p. 6.

16. « *Europe Elects a Parliament: Cognitive Mobilization, Political Mobilization and Pro-European Attitudes as Influences on Voter Turnout* », in *Government and Opposition*, XIV, octobre 1979.

ENCADRÉ 2 ► Les principes clés de l'Eurobaromètre¹⁷

- **Comparabilité** : une caractéristique de l'EB réside dans le fait qu'il permet d'effectuer une comparaison entre pays. Pour ce faire, tous les États membres sont couverts par le même « train » de questions. La procédure de traduction est donc d'importance cruciale. La dimension de l'échantillon d'interviewés est la même dans tous les pays à l'exception des petits pays (Luxembourg, Malte et Chypre). Outre la comparabilité « spatiale », la comparabilité dans le temps est un atout majeur de l'EB. Pour obtenir une comparaison des opinions dans le temps, il existe des questions qui ont été conçues sur les mêmes bases d'une enquête à l'autre (« Questions Trends », voir § 1.2.1.).
- **Transparence** : à l'exception des enquêtes « qualitatives » qui, comme nous le verrons plus tard, ne sont pas toujours publiées, les EB sont régulièrement publiés afin de nourrir le débat public avec l'extraordinaire masse de données qui en ressort. La plus grande partie des EB est rendue au public peu après leur réalisation et un communiqué de presse est rédigé à l'occasion. Toutefois l'embargo maximal consiste en une période de deux ans, après laquelle toutes les données sont mises à la disposition du public par le biais du *GESIS - Leibniz Institute for the Social Sciences* (voir § 1.2.1 et § 3.1.).
- **Banque de données unique** : avec ses 38 ans de vie, 300 000 personnes interrogées et 150 rapports publiés chaque année, l'EB représente une banque de données unique pour l'observation de l'opinion publique.

L'Eurobaromètre semble ne pas être seul dans le panorama des grandes enquêtes transnationales à fréquence régulière – en particulier européennes. Dès 1981, l'**European Value Study** (avant *European Value System Study Group*) effectue des enquêtes tous les neuf ans sur ce que pensent les Européens à propos de la vie, la famille, le travail, la religion, la politique et la société¹⁸. Toutefois, l'*European Value Study* ne peut pas être comparée à l'EB pour diverses raisons dont les plus importantes sont les suivantes :

- **la fréquence des sondages** : semestriel pour l'EB contre tous les neuf ans pour l'EVS ;

¹⁷. Cf. Renaud Soufflot de Magny et Christian Holst, « Eurobarometer: Organisation and Methodology », Papier présenté à la conférence « Europäische Integration: Öffentliche Meinung, politische Einstellungen und politisches Verhalten », Université d'Augsburg, juin 2002.

¹⁸. European Value Study : <http://www.europeanvaluesstudy.eu/evs/about-evs/>

- **les pays concernés** : l'EB enquête seulement dans les États membres ou dans les pays candidats à devenir membres alors que 47 pays ont participé au dernier sondage de l'EVS ;
- et surtout **la mission qu'ils s'attribuent** : l'EB reste le seul instrument de découverte et d'analyse de l'opinion publique qui veut contribuer à la connaissance de l'avancement de la construction européenne, même si les thèmes qu'il aborde dépassent de loin la seule opinion sur l'intégration européenne¹⁹.

Si, dès ses débuts, l'Eurobaromètre a été une prérogative exclusive de la Commission, dans le sens que c'était elle qui rédigeait les spécifications techniques et décidait comment et quand l'utiliser, depuis 2007, avec la création de l'unité Suivi de l'opinion publique du Parlement, l'EB fonctionne désormais comme un « Janus Bifrons », avec une tête tournée vers la Commission et l'autre vers le Parlement. Dès lors, il convient de spécifier qu'aujourd'hui l'EB consiste, en somme, en une sorte de « Trade mark » qui peut être utilisé par les deux institutions. De ce fait, les contrats-cadres avec les instituts de sondages sont inter-institutionnels (Parlement/Commission) et permettent au Parlement de commander ses propres enquêtes sans passer par la Commission, comme c'était le cas jusqu'à présent. Il faut toutefois ajouter que les appels d'offres continuent à être rédigés par la Commission, qui a la responsabilité de l'évaluation des offres (même si dans les comités d'évaluation il y a toujours un représentant du Parlement européen), cela étant une conséquence logique d'une émancipation de fraîche date. Une fois l'appel d'offres attribué à un sous-contractant pour un mode de sondage particulier de l'EB – Standard, Spécial, Flash ou Qualitative (*voir infra*) – les deux institutions sont libres de l'utiliser dans la limite d'un plafond maximal virtuel défini en règle générale sur un axe temporel de quatre ans. Mais, normalement, les deux services concernés, l'unité « historique » pour la Commission et l'unité Suivi de l'opinion publique du Parlement (*voir § 2.3.*), sont limités en fonction des budgets qui leur sont alloués – les deux institutions ont des budgets distincts.

Cette expertise opérationnelle et méthodologique est, depuis sept ans, fournie par les professionnels des sondages de l'institut *TNS Opinion & Social*.

19. Anna Melich, *op. cit.*, p. 39.

Ces derniers succèdent au *The European Opinion Research Group (EORG)*, un consortium d'agences d'études de marché et d'opinion publique, comprenant l'*INRA (Europe)* et la *Gesellschaft für Konsumforschung Worldwide (GfK)*. Ce réseau avait été sélectionné par appel d'offres et créé par le biais d'un *European Economic Interest Group (EEIG)*²⁰. Avant l'EB 31, les enquêtes étaient menées par les instituts de sondages nationaux appartenant à la *European Omnibus Survey (EOS-Gallup Europe)* et coordonnées par *Fait et Opinions* (Paris). Toutes les organisations citées font partie de la *European Society for Opinion and Marketing Research (ESOMAR)*. Mais, comment sont fabriquées et en quoi consistent les enquêtes Eurobaromètre²¹ ?

ENCADRÉ 3 ► Le contractant actuel de l'Eurobaromètre²²

- **TNS Opinion & Social – International Coordination Centre** est un consortium créé entre *TNS PLC* et *TNS Opinion. Taylor Nelson Sofres*, un des plus importants groupes mondiaux d'information marketing et d'études de marché, est le résultat de la fusion de sociétés d'études nées dans les années 1960, et notamment les américaines *NFO* et *Intersearch*, les anglaises *Taylor Nelson* et *AGB*, la française *Sofres* et l'australienne *Frank Small Associates*. Étant donné la dimension du projet Eurobaromètre, ce ne doit pas être un fruit du hasard si le secteur « *Political and Social* » du groupe est basé à Bruxelles.
- **ESOMAR** a été créé en 1948 avec la mission d'encourager les études de marché (*market research*) dans le monde. Avec plus de 4 800 membres provenant de 120 pays, son objectif consiste à promouvoir la valeur des études de marché et d'opinion sur des sujets cruciaux portant sur le processus de prise de décision. Pour contribuer à ce dialogue, *ESOMAR* crée et gère un programme spécifique de conférences, publications et communications. Tous les membres doivent adhérer aux standards professionnels édités avec la Chambre de commerce internationale dans le *ICC/ESOMAR Code on Market and Social Research*. Dans ses statuts, nous pouvons lire : « *The objects of the Society are : a) Internationally, to promote the development and use of marketing, social and opinion research [...]; c) To encourage the highest technical standards and levels of professional conduct among its Members; d) To establish a code or codes of ethical practice and professional standards* ».

20. Un EEIG est une association qui regroupe des organisations provenant de différents pays de l'Union européenne en leur permettant de créer une société responsable juridiquement séparée des activités des groupes qui la forment.

21. Pour une analyse de la qualité des données EB, voir Philippe Caillot et Bernard Denni, « La qualité des données Eurobaromètres », in Pierre Bréchon et Bruno Cautrès, *op. cit.*, pp. 71-87.

22. TNS Opinion & Social – International Coordination Centre : <http://www.tnsglobal.com/market-research/social-political-research/index.aspx> et ESOMAR : <http://www.esomar.org/>

1.2. Déchiffrer l'opinion publique européenne : les sondages quantitatifs

Le sondage quantitatif d'Eurobaromètre se caractérise par un échantillon de sondés grand public, sélectionné de manière à assurer sa plus grande représentativité.

ENCADRÉ 4 ► Le principe d'échantillonnage d'EB

Depuis octobre 1989 (EB 32), le principe d'échantillonnage appliqué dans les États participants est une sélection aléatoire (probabiliste) à phases multiples ; sont également d'ordinaire sondés les pays candidats à l'adhésion. Dans chaque pays, divers points de chute sont tirés avec une probabilité proportionnelle à la taille de la population (afin de couvrir la totalité du pays) et à sa densité²³. Ensuite, l'échantillon est comparé à l'univers, dont sa description est basée sur les données EUROSTAT ou provenant des instituts nationaux de statistiques, et soumis à une procédure de pondération sur la base de ce même environnement. Il n'y a qu'une seule interview pour chaque foyer sélectionné. Dans le cas de cibles spécifiques, la procédure d'échantillonnage peut subir des modifications.

Chaque pays possède un institut de sondage qui participe à l'enquête et qui se charge de sa réalisation au niveau national. Tous les résultats produits par les différents instituts nationaux sont ensuite envoyés au centre de coordination – *European Coordination Office* (actuellement *TNS Opinion & Social*). Ce dernier s'occupera de rédiger les questionnaires (toujours en tandem avec les fonctionnaires de la Commission et du Parlement européen), de les traduire, de réaliser les enquêtes sur le terrain, de traiter et analyser les réponses des

23. « À cette fin, ces points de chute ont été tirés systématiquement dans chacune des « unités régionales administratives », après avoir été stratifiés par unité individuelle et par type de région. Ils représentent ainsi l'ensemble du territoire des pays participant à l'étude, selon EUROSTAT-NUTS II (ou équivalent) et selon la distribution de la population habitant dans le pays en termes de zones métropolitaines, urbaines et rurales. Dans chacun des points de chute sélectionnés, une adresse de départ a été tirée de manière aléatoire [...]. Dans chaque ménage, le répondant a été tiré aléatoirement (suivant la règle du « plus proche anniversaire »). Eurobaromètre, « *Spécifications techniques de l'Eurobaromètre Standard 74* » [automne 2010].

27 enquêtes nationales, de pondérer les résultats²⁴, etc. Regroupements, croisements et comparaisons sont réalisés à partir des réponses, mais aussi à partir des caractéristiques sociodémographiques des sondés (âge, sexe, études, eurosceptiques ou europhiles, etc.). **Les questions sont essentiellement « fermées » afin que les réponses puissent être codifiées.** Les questions « fermées » sont ainsi définies car elles laissent le sondé choisir sa réponse dans une liste préétablie. Par exemple, les réponses proposées à la question « Etes-vous eurosceptique ? » seraient : oui/non. Au contraire dans les questions ouvertes, le sondé est libre de répondre comme il le désire (formulations, détails, commentaires). Par conséquent, les questions ouvertes ne se prêtent pas à un travail de recodage, essentiel dans un sondage quantitatif. Suite à l'enquête, un rapport d'analyse global est publié sur le site d'Eurobaromètre²⁵ : il en va ainsi pour tous les types de sondages qui dépendent d'Eurobaromètre.

Dans cette perspective, trois types d'enquêtes quantitatives sont conduites au niveau européen : les « EB Standard », les « EB Spécial » et les « EB Flash ».

1.2.1. L'EB Standard : le suivi régulier de l'opinion publique

L'Eurobaromètre Standard, comme son nom l'indique, a été créé en 1973 et représente l'outil EB de référence. Il se caractérise par des enquêtes constituées d'environ 1 000 interviews par pays (exception faite pour le Luxembourg, Malte et Chypre qui en contiennent 500), réalisées au printemps et à l'automne afin de pouvoir comparer les résultats dans le temps (le « **Trend** » ou « **Tendance** »). Les interviews sont effectuées à domicile en face-à-face. Pour ce qui concerne la collecte de données, le système CAPI (*Computer Assisted Personal Interview*) est utilisé dans tous les pays où cela est possible. Initialement, les questionnaires sont rédigés en anglais et en français par *TNS Opinion* et ensuite traduits par les instituts de sondages nationaux dans les autres langues officielles de l'Union européenne. Les questionnaires contiennent, au minimum, cent cinquante questions, parmi lesquelles beaucoup sont « en batterie ».

24. À titre d'exemple, on reporte la liste des instituts de sondage de chaque pays qui ont servi à la rédaction de l'EB Special inscrits dans la vague EB 74.3 coordonnée par TNS Opinion & Social : Belgique-TNS Dimarso ; Bulgarie-TNS ; République tchèque-TNS ; Danemark-TNS Gallup ; Allemagne-TNS Infratest ; Estonie-Emor ; Irlande-MRBI ; Grèce- TNS ICAP ; Espagne-TNS Demoscopia ; France-TNS Sofres ; Italie-TNS Infratest ; République de Chypre-Synovate ; Lettonie-TNS Latvia ; Lituanie-TNS Gallup Lithuania ; Luxembourg-TNS ILReS ; Hongrie-TNS Hungary ; Malte-MISCO ; Pays-Bas-TNS NIPO ; Autriche-Österreichisches Gallup-Institut ; Pologne-TNS OBOP ; Portugal-TNS EUROTESTE ; Roumanie-TNS CSOP ; Slovaquie-TNS AISA SK ; Finlande-TNS Gallup Oy ; Suède-TNS GALLUP ; Royaume-Uni-TNS UK.

25. Eurobaromètre : http://ec.europa.eu/public_opinion/index_fr.htm

Participer à un Eurobaromètre requiert un effort majeur de la part de l'interviewé (l'interview dure en moyenne plus d'une heure). Les détracteurs de l'Eurobaromètre pourraient, donc, s'interroger sur la capacité du sondé à garder le même niveau de concentration tout au long d'une aussi longue interview, notamment si ce dernier ne se sent pas concerné directement par les sujets présents dans le questionnaire, comme nous pouvons imaginer que ce soit souvent le cas. Toutefois, un questionnaire plus court ne serait pas possible sans modifier les objectifs ambitieux d'un « baromètre » de l'opinion publique européenne. Une solution partielle à cet inconvénient a été donnée avec la constitution de « trains » supplémentaires au sondage semestriel. C'est pourquoi les Eurobaromètres sont accompagnés d'un numéro qui identifie la vague du sondage et d'un sous-numéro qui indique les suppléments.

ENCADRÉ 5 ► le plan de fabrication des EB Standard²⁶

Les EB Standard sont construits autour d'un même schéma qui comprend :

- des questions sur les attitudes générales à l'égard de la vie et de la société *lato sensu*, imputables à l'analyse post-matérialiste du changement social, culturel et politique dans les sociétés industrielles de Ronald Inglehart²⁷ ;
- des questions sur la construction européenne, ses institutions, ses politiques, etc. ;
- des questions sur un thème particulier lié à l'actualité sociale, économique ou politique qui normalement correspond à l'enquête « EB Special » conduite dans la même vague et publiée à part (voir § 1.2.2).
- un descriptif socio-démographique avec des questions toujours placées en fin de questionnaire.

La répétition régulière des mêmes questions dans le temps - questions « Trends » ou « Tendances » - permet la constitution d'une cartographie historique de l'opinion et constitue un attribut majeur de l'Eurobaromètre qui en fait une base de données unique. L'EB Standard a certes vu disparaître certaines questions « Trends », mais en a aussi inauguré d'autres²⁸.

26. Voir Philippe Caillot et Bernard Denni, *La qualité des données Eurobaromètres*, op. cit., pp. 81-82.

27. Voir Etienne Schweisguth, « Le post-matérialisme revisité : R. Inglehart persiste et signe », in *Revue française de science politique*, 1997, n° 5, pp. 653-659.

28. Par exemple, l'indicateur dit « Unification » a été arrêté après l'EB 44 (automne 1995) parce qu'on ne parle plus d'« Unification » dans les enceintes communautaires, mais il s'agit plutôt aujourd'hui de « construire » une Europe respectant la diversité. Anna Melich, op. cit., p. 29.

Le **GESIS** – *Leibniz Institut for the Social Sciences* dans son « continuity guide » réalise et met à jour, en collaboration avec le *Mannheim Centre for European Social Research (MZES)*, la liste des principales questions « Tendances » depuis la création de l'EB. Les scientifiques du GESIS ont défini les questions « Trends » comme celles ayant été posées au moins cinq fois. Ils ont, en outre, restreint le champ de définition en excluant les questions concernant des sujets spécifiques (cancer, énergie nucléaire, environnement, etc.) et ils ont indiqué les modifications possibles dans la formulation de la question.

Malgré la déception des chercheurs en sciences sociales, à qui la reformulation des questions pose de sérieux problèmes en termes de fiabilité scientifique des « Trends », avec le temps, certains indicateurs vieillissent et doivent être remplacés, certains doivent être « suspendus » ou retardés dans leur publication (voir § 3.2.) ou il arrive aussi que d'autres modifications semblent s'être imposées pour améliorer une formulation. Ainsi, par exemple, jusqu'en 1982, il était demandé : « Tout bien considéré, diriez-vous que (votre pays) a plus bénéficié ou moins bénéficié que les autres pays du marché commun de son appartenance à la Communauté européenne depuis (date d'adhésion) ? ». La comparaison entre pays étant difficile pour l'enquête à partir de 1983 la question est posée de cette manière : « Tout bien considéré, estimez-vous que (votre pays) a bénéficié ou non de son appartenance à la Communauté européenne ? »²⁹.

L'encadré qui suit nous offre une typologie des questions de l'EB Standard qui confirme la composition des enquêtes autour de sujets concernant les attitudes générales des citoyens, la construction européenne, ses institutions et ses politiques ainsi qu'un descriptif socio-démographique. **Chaque catégorie présente dans la liste est déclinée dans plusieurs sous-groupes pour un nombre total de 93 catégories de « Trends ».**

29. Voir Philippe Caillot et Bernard Denni, *La qualité des données Eurobaromètres*, op. cit., p. 85.

ENCADRÉ 6 ► Liste de « Trends » du GESIS

GENERAL TOPICS (QUESTIONS GÉNÉRALES)	EU TOPICS (QUESTIONS SUR L'UE)	DEMOGRAPHICS (DÉMOGRAPHIE)
<i>Cultural and National Identity</i> (Identité culturelle et nationale)	<i>European Unification</i> (Unification européenne)	<i>Respondent</i> (Répondant)
<i>International Relations</i> (Relations internationales)	<i>European Institutions</i> (Institutions européennes)	<i>Household</i> (Foyer)
<i>Living Conditions and Issues</i> (Conditions de vie)	<i>European Single Market</i> (Marché unique européen)	<i>Region</i> (Région)
<i>Media, Information, and Language</i> (Médias, information et langue)	<i>European Policies</i> (Politiques européennes)	
<i>Political Attitudes</i> (Attitudes politiques)		
<i>Political Participation</i> (Participation politique)		
<i>Political Parties</i> (Partis politiques)		
<i>Values and Religion</i> (Valeurs et religions)		

Source : www.gesis.org/en/eurobarometer-data-service/topics-trends/eb-trends-trend-files/list-of-trends/
(traduction : Notre Europe - Institut Jacques Delors)

Ainsi, par exemple, dans le sous-groupe « Cultural and National Identity » (Identité culturelle et nationale) nous pouvons retrouver les catégories de « Trends » :

- *Attitudes towards immigrants and out-groups* (Attitudes à l'égard des immigrants et autres populations étrangères) ;
- *National/European pride* (Fierté nationale/européenne) ;
- *National vs. European identity* (Identité nationale vs. européenne) ;
- *Regional identity* (Identité régionale) ;
- *Trust in people from other countries* (Confiance dans les personnes d'autres pays).

À leur tour, dans chaque catégorie de « Trends », nous retrouvons les questions qui la composent, par exemple pour la catégorie « *Trust in people from other countries* » (Confiance dans les personnes d'autres pays) la question « Trend » est : « *I would like to ask you about how much you would trust (people from your own country as well as) people from different countries* » (Je voudrais vous

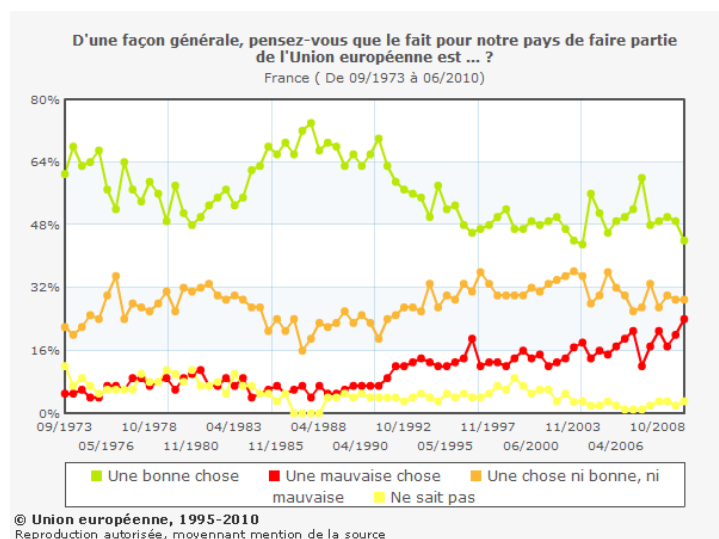
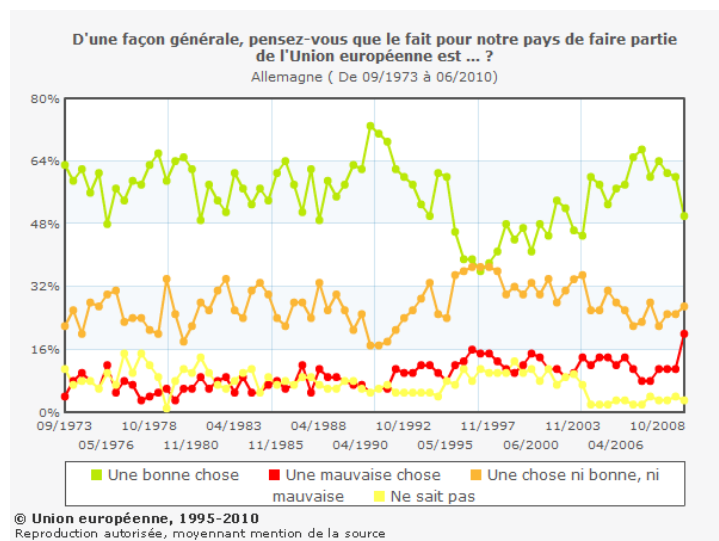
poser maintenant quelques questions à propos de la confiance que vous inspirent (vos compatriotes et) différents peuples) (EB 6, 14, 17, 25), qu'on retrouve reformulée ensuite en : « *I would like to ask you (a question) about how much trust you have in people from various countries* » (Je voudrais maintenant vous poser une question à propos de la confiance que vous inspirent ces différents peuples) (EB 33, 35.0, 39.0, 41.1, 44.0, 46.0). Comme nous pouvons le voir, cette question, bien que reformulée, est présente dans dix enquêtes sur la période 1976-1996.

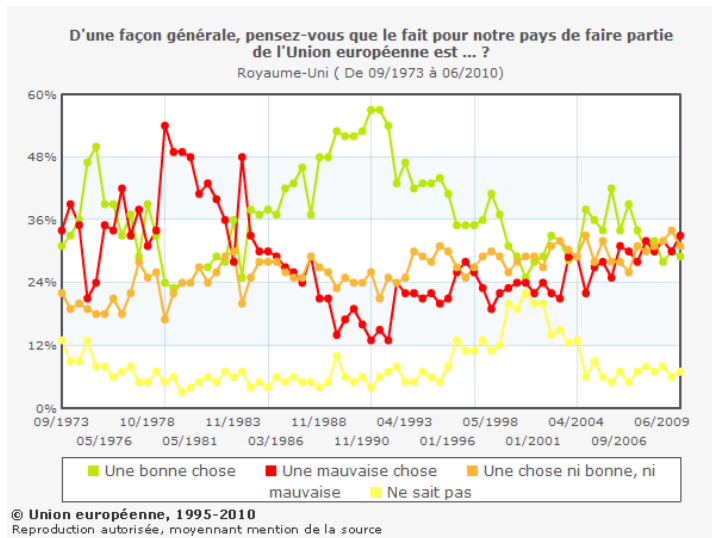
Parmi les questions posées, nous pouvons distinguer les **questions dites « Trends-Trends »**. Elles ont été baptisées ainsi car elles ont été posées depuis les origines du programme Eurobaromètre. Ces questions sont importantes car elles nous permettent de mesurer l'opinion des citoyens européens sur un axe temporel remarquablement long. Elles représentent donc un instrument précieux de lecture des évolutions des attitudes des Européens envers des sujets sensibles concernant le processus d'intégration communautaire. Ce n'est pas une surprise par conséquent si, **parmi ces dernières, nous retrouvons les questions destinées à mesurer le soutien à l'Union européenne**. De ce fait, l'une des questions présentes depuis 1973 avec une formulation identique d'une vague d'enquête à l'autre (exception faite du changement de dénomination de la « Communauté européenne » en « Union européenne ») est : « 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 ? ».

Les courbes des réponses données en Allemagne, France et Royaume-Uni entre 1973 et 2010³⁰ permettent de donner un aperçu des résultats enregistrés par de telles enquêtes (voir Graphique 1) :

30. Eurobaromètre : http://ec.europa.eu/public_opinion/index_fr.htm. Pour la lecture des graphiques, il faut se référer à la date reportée à côté du nom du pays (de 09/1973 à 06/2010).

GRAPHIQUE 1 ➤ L'adhésion à l'UE en Allemagne, France et Royaume-Uni (1973-2010)





Sans rentrer dans l'analyse approfondie de l'évolution des courbes d'opinion, si celles concernant le Royaume-Uni, avec la méfiance notoire de son opinion publique envers l'intégration européenne, ne surprennent pas, il est au contraire significatif que, simultanément avec le début de la crise économique et financière, la courbe « une bonne chose » pour la France et l'Allemagne ne cesse pas de descendre, alors que la courbe « une mauvaise chose » monte de façon exponentielle. Comme nous le verrons après (voir § 2.3. et 2.4.), ce constat est riche de conséquences concernant l'utilisation politique de l'instrument Eurobaromètre.

De son côté, le Système de recherche interactif d'Eurobaromètre liste 55 « Trends »³¹. Cet outil singulier nous permet d'effectuer, dans l'ensemble de la base de données des questions « Trends », une recherche par pays ou par groupe de pays. Il rend possible non seulement la comparaison des résultats de plusieurs pays, mais aussi l'analyse des tendances. Différents modes d'affichage sont disponibles : graphiques, graphiques à secteurs, tableau Excel ou colonnes. Il rend également possible la consultation des résultats des enquêtes

31. Système de recherche interactif d'Eurobaromètre : http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/index.cfm?lang=fr.

sur une carte de l'Union européenne, facilitant ainsi la comparaison des données de chaque pays.

1.2.2. L'EB Special : des enquêtes thématiques approfondies

Les rapports Eurobaromètres spéciaux sont basés sur des études thématiques approfondies (plus de 100 pages), pour la très grande majorité réalisées pour divers services de la Commission et, de manière plus limitée, pour d'autres institutions de l'UE. Ces enquêtes sont réalisées en face-à-face ou par téléphone et intégrés dans les vagues de sondages EB Standard³². Les premiers sondages qui peuvent être inscrits dans les séries EB Special remontent à la période précédant la naissance de l'EB et représentent une partie des premières enquêtes mises en place par la Direction générale Service de presse et d'information des Communautés européennes dirigée par J.-R. Rabier. Parcourir les enquêtes Special ressemble à un passage en revue des politiques menées par l'Union européenne. **De ce fait, l'augmentation constante de ce type de sondage reflète l'augmentation des compétences communautaires.** Si entre 1970, date du premier EB Flash (« Les Européens et l'unification de l'Europe ») et 2002 ont été commandées 166 enquêtes, on en a compté 198 entre 2002 et 2011, soit 20 par an en moyenne, contre un peu plus de 5 par an au cours des périodes précédentes (voir Tableau 1). En neuf ans, on a donc commandité trente-deux sondages de plus qu'en trente-deux ans ! Les sujets sont des plus divers : on retrouve des enquêtes sur l'environnement, l'énergie, le cancer, le sida, la pauvreté, l'exclusion sociale, la famille, l'emploi, l'égalité homme/femme, la sécurité sociale, la recherche scientifique, les technologies de l'information, les OGM, l'euro, les services financiers, les langues, les jeunes, la mondialisation, le tourisme sexuel, Internet, le sport, etc. Parmi cette diversité de sujets, certaines enquêtes sont difficilement défendables du point de vue de leur opportunité, ainsi par exemple l'EB Special 271 (2006) sur les « Attitudes des citoyens européens envers le bien-être des animaux » ou encore l'EB Special 330 (2010) sur la « Santé dentaire ». Sans vouloir porter de jugement, on peut se demander s'il est souhaitable, dans une période de réduction des budgets publics, de commanditer une dispendieuse enquête transnationale pour en savoir plus sur la santé dentaire ou le bien-être des animaux domestiques en Europe.

32. À titre d'exemple : l'EB Special 295 « Attitudes des citoyens européens vis-à-vis de l'environnement » a été intégré dans la vague 68.2 de l'EB Standard.

En revanche, les enquêtes spéciales sur le « Climat social » suite à la crise économique commanditées par la DG Emploi nous semblent particulièrement dignes d'intérêt. Elles couvrent 15 domaines concernant la situation personnelle, la condition générale du pays, la protection sociale et l'inclusion. Elles demandent aux répondants d'évaluer, pour chacun de ces domaines, la situation actuelle, l'évolution de la situation au cours des cinq dernières années et les changements auxquels ils s'attendent au cours de l'année à venir. Trois vagues ont été réalisées : la première vague a été réalisée en 2009 (EB Special 315), la deuxième en 2010 (EB Special 349) et la troisième en 2011 (EB Special 370). Les résultats de cette enquête nous montrent que même si l'impact de la crise se fait encore sentir, une certaine amélioration a été dans l'ensemble observée en 2011³³.

Dans une publication de 1998, Andy Smith, en mettant en évidence les différences du nombre de recherches commanditées, a donné vie à une **typologie des Directions générales (DG) recourant aux EB Special** (Tableau 1) où nous retrouvons les « non usagers », les « usagers occasionnels », les « usagers réguliers » et les « usagers enthousiastes »³⁴.

33. Enquêtes spéciales sur le climat social : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_370_en.pdf

34. Andy Smith, « La Commission et « le peuple ». L'exemple d'usages politiques des Eurobaromètres », in Pierre Bréchon et Bruno Cautrès, *Les enquêtes...*, op. cit., pp. 61-62.

TABEAU 1 ► Typologie des Directions générales usagers des EB Special de 1972 à 2011

TYPE D'USAGERS	1972-1996	1997-2011
« Non usagers »	DG I (Affaires étrangères) DG III (Politique industrielle) DG IV (Concurrence) DG XIII (Télécommunications)	DG XVI (Politique régionale) DG IV (Concurrence)
« Usagers occasionnels »	DG II (Économie et finance) DG VII (Transport) DG IV (Agriculture et développement rural)	DG II (Économie et finances ³⁵) DG IV (Agriculture et développement rural) DG VII (Transport) DG XI (Environnement) DG XV (Marché intérieur) DG Affaires intérieures DG I (Affaires étrangères/ action extérieure) DG XXIII (Entreprise) DG Commerce
« Usagers réguliers »	DG VIII (Développement – aide humanitaire) DG XVI (Politique régionale) DG XII (Recherche) DG XVII (Énergie)	DG VIII (Développement/EuropeAid) DG XI (Environnement) DG XVII (Énergie) DG XXII (Éducation, jeunes et culture) DG XII (Recherche) DG Société de l'information et médias
« Usagers enthousiastes »	DG X (Information – communication) DG V (Emploi, affaires sociales, éducation)	DG V (Emploi, affaires sociales et inclusion) DG Santé et consommateurs

35. La DG Économie et finances mérite un discours à part car elle a commandé des EB Special pour chaque pays adoptant l'euro ou voulant l'adopter. Elle se retrouverait, donc, dans les usagers enthousiastes, toutefois, étant donné le caractère « automatique » de telles commandes, nous avons décidé de ne pas en tenir compte dans la fabrication de la typologie.

TABLEAU 2 ► La commande d'EB Special par les différents services de la Commission (1972 – sept. 2011)³⁶

DG	FONCTIONS	1972-1984	1985-1996	1997-2009	2009 - SEPT. 2011	TOTAL
II	Economie et finances	–	6	3	–	9
V	Emploi, affaires sociales, éducation	6	8	24	10	48
VI	Agriculture	0,5	4	7	1	12,5
VII	Transport	–	7	1	1	9
VIII	Développement	1	3	9	4	17
X	Information / Communication	7	0	10	6	23
XI	Environnement	1	7	6	2	16
XII	Science / Recherche	2	42	9	2	55
XV	Droit commercial / Marché intérieur	2	7	4	–	13
XVI	Politique régionale	1,5	2	–	–	3,5
XVII	Energie	1	9	8	2	20
–	Santé et consommateurs	–	2	50	11	63
–	Affaires intérieures	–	–	8	2	10
–	Action extérieure	–	–	2	–	2
XXII	Education, jeunes et culture	–	–	10	1	11
XXIII	Entreprise	–	–	4	–	4
–	Commerce	–	–	1	1	2
–	Société de l'information et médias	–	–	6	4	10
–	Divers	1	1	25	1	28
Total		23	98	187	48	356
Moyenne par an		1,9	8,1	15,5	24	9,2

36. Le tableau 1 se base, jusqu'aux données de 1996, sur celui d'Andy Smith de 1998 (« La Commission et « le peuple ». L'exemple d'usages politiques des Eurobaromètres », in Pierre Bréchon et Bruno Cautrès, *Les enquêtes...*, op. cit., pp. 61-62), qui s'était servi pour sa fabrication de la liste de « Recherches sur les attitudes des Européens dans l'Eurobaromètre », annexe D de l'EB 45, 1996. À partir des données de 1997 et jusqu'au septembre 2011, nous nous sommes fondés sur la liste présente dans la page Web des *enquêtes Special* du site d'Eurobaromètre. Il faut noter que les appellations données aux DG de la Commission ont tendance à changer dans le temps. C'est pour cette raison qu'on ne retrouvera pas une parfaite adhérence entre les titres des différentes DG. Il faut remarquer aussi qu'aujourd'hui, pour des raisons de transparence envers les citoyens, les Directions générales ne s'accompagnent plus du chiffre romain, toutefois nous avons décidé, afin de rester cohérents avec les données d'Andy Smith, de les maintenir où cela était possible. Il faut aussi noter que la DG Economie et Finances a commandé des EB Special pour chaque pays adoptant l'euro ou voulant l'adopter. Toutefois, étant donné le caractère « automatique » de telles commandes, nous avons décidé de ne pas en tenir compte dans la fabrication du tableau.

Nous avons mis à jour la typologie d'Andy Smith qui s'arrêtait en 1996, en y ajoutant les nouveaux services nés entre-temps et avons remarqué qu'il n'y a plus, à l'exception de la DG XVI (Politique régionale) et de la DG IV (Concurrence), de « non usagers ». Mais, au contraire, **toutes les Directions générales de la Commission ont augmenté leurs commandes d'enquêtes d'opinion**. C'est le cas également pour les nouvelles DG, telles que la DG XXIV (Santé et consommateurs), qui se sont montrées parmi les plus actives. C'est pourquoi la DG X (Communication), avec ses quatorze commandes, se retrouve juste un peu au-dessous de la moyenne et sort donc du groupe des usagers enthousiastes pour rejoindre celui des réguliers.

Les « EB Special » commandités par le Parlement européen doivent être mentionnés à part. Ces enquêtes, qui portent le titre de « **Parlemètre** », ont débuté en 2008 (EB Special 288/ EB 68). Malgré leur cohabitation dans l'espace Web dédié aux enquêtes spéciales³⁷, les « Parlemètres » ont une cadence semestrielle et comptent des questions « Trends » qui se répètent à chaque sondage (voir § 2.3.1.).

Pour ce qui concerne les autres organes institutionnels de l'Union européenne, nous avons une seule enquête commanditée directement par le Comité des régions³⁸, mais nous ne pouvons pas affirmer avec certitude que ce dernier ou le Comité économique et social européen n'a pas inspiré les questions posées dans les EB Special commandités par des DG de la Commission.

1.2.3. L'EB Flash : des enquêtes thématiques rapides

Les « Eurobaromètres Flash », comme le suggère leur nom, sont des enquêtes d'opinion *ad hoc* thématiques, réalisés afin d'établir des résultats rapidement. Ils permettent, si nécessaire, de se concentrer sur des groupes ciblés et ils peuvent être conduits par téléphone, au domicile de l'interviewé ou sur son lieu de travail. Les Flash se concentrent normalement sur tous les pays membres de l'Union européenne mais, occasionnellement, et selon le sujet qu'ils traitent, sur un seul pays qui peut être un pays candidat à l'adhésion à l'UE, ou même un

37. EB Special : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_fr.htm

38. « Le rôle et l'influence des autorités locales et régionales au sein de l'Union européenne. Opinions sur les différents niveaux d'autorités publiques et la notoriété du Comité des Régions », EB Special 307 / EB 70.1.

pays de l'Espace économique européen ou sur les États-Unis (cela vaut surtout pour les sondages concernant les entreprises).

Dans tous les pays, les sondés sont choisis dans la population nationale âgée de 15 ans ou plus. Dans le cas des Flash sur les élections ou référendum, l'âge de la population peut être limité à 18 ou plus³⁹.

Les « EB Flash » se caractérisent par des questionnaires courts (5-20 minutes) conduits principalement par téléphone. Ils couvrent tous les sujets liés à la société européenne et principalement ceux ayant une connotation « économique » : l'esprit d'entreprise, la citoyenneté, la crise économique, la révolution électronique, la monnaie unique, l'innovation et la recherche, etc. Ils ont débuté à la fin des années 1980 et depuis, on compte **339 rapports publiés avec une fréquence moyenne de 15 rapports par an**.

Jusqu'à l'EB Flash 180, les enquêtes étaient menées par les instituts de sondages nationaux associés à *EOS Gallup Europe* ; de 2003 à 2006, cela a été au tour de *Taylor Nelson Sofres (TNS)* d'être responsable de la coordination et de la production intégrée des données et, enfin, dès 2006 c'est *Gallup Europe* qui a pris le relais.

Les enquêtes sont commanditées par les services de la Commission européenne ou d'autres institutions.

³⁹. Le groupe principal de sondés est représenté par des directeurs des petites et moyennes entreprises, des représentants de groupes professionnels spécifiques, des décideurs, des jeunes ou d'autres sous-groupes sociaux. Selon les enquêtes, la taille de l'échantillon standard est de 500 ou 1 000 interviewés par pays ; ils peuvent être 2 000 si cela est requis par le sujet (utilisation d'internet). Les échantillons, comme pour les EB Standard et Special, sont conçus de façon aléatoire (probabiliste) ; toutefois les détails de la sélection (les unités régionales administratives, quotas, etc.) pour la population (15+) et les jeunes ne sont pas publiés. Dans le cas des sondages sur les « directeurs », l'échantillon est défini sur la base de la taille de l'entreprise et du type d'activité. Une fois ce critère défini, la sélection de l'échantillon est faite de façon aléatoire sur les listes des entreprises qualifiées à être interviewées fournie par *Dun & Bradstreet*, leader mondial du renseignement commercial.

ENCADRÉ 7 ► Les sujets traités fréquemment par les EB Flash

- Les élections européennes et les référendums liés à l'adoption des nouveaux traités ;
- Les droits des citoyens ;
- Les questions liées au marché intérieur et aux consommateurs ;
- La monnaie commune ;
- L'élargissement ;
- Les médias et la société de l'information (internet) ;
- Le monde de l'entreprise.

Parcourir les Eurobaromètres Flash, c'est passer en revue l'historique des sujets « sensibles » de la machine communautaire. **La possibilité de se concentrer rapidement sur des groupes ciblés fait de ce type de sondage un instrument précieux car il permet d'avoir des confirmations sur l'appréciation ou le rejet, de la part du public concerné, de leurs politiques et initiatives.** Ainsi, les décideurs communautaires ont créé un instrument permettant de se faire immédiatement l'écho de sujets tels que : la vaccination contre la grippe H1N1 (EB Flash 288) ; des vagues régulières sur la perception des Européens concernant la crise économique (EB Flash 276-286-288-289-311) ; la guerre en Irak (EB Flash 151), etc.

1.2.4. La critique sociologique des sondages d'opinion quantitatifs

Comme nous venons de le dire, les sondages quantitatifs comportent des questions « fermées », celles-ci ont été vivement critiquées, principalement à cause de ce que Philippe Champagne a défini comme « **l'effet d'imposition des questions**⁴⁰ ». La critique s'appuie sur le fait qu'il est difficile, lorsque l'on pose une même question à une population hétérogène socialement et culturellement, d'être sûr que celle-ci a été comprise de façon univoque. Deuxièmement, les réponses « fermées », en limitant la réponse de l'interviewé à un simple choix entre opinions préalablement définies par les professionnels des sondages, ne recueillent pas directement des opinions, mais plus précisément des

40. Philippe Champagne, *Faire l'Opinion*, op. cit., pp. 110-117.

réponses⁴¹. En outre, cette technique accroît les risques inhérents à tout questionnaire, à savoir recueillir des réponses plus apparentes que réelles dans le sens de réponses données au hasard ou par jeu, sans entrevoir les conséquences. La possibilité de mettre en pratique un travail de recodage facilement vendable au public intéressé par les sondages d'opinion – principalement la presse et le monde politique –, ou le faible taux de non-réponse obtenu avec cette méthode est donc contrebalancé par une incertitude latente sur la signification des réponses exprimées, dans la mesure où on ne peut pas toujours savoir, au-delà la formulation apparente, quelle question les personnes sondées ont comprise et à laquelle elles ont donc répondu⁴².

Cette approche critique s'inscrit dans le courant des critiques « sociologiques » qui contestent l'association de l'idée d'opinion publique avec la technique des sondages d'opinion. Initiée par Pierre Bourdieu, dont Champagne est un proche, cette critique dénonce les effets sociaux et politiques des sondages d'opinion et notamment l'inévitable instrumentalisation de ce qui est un « artefact » pour en faire une réalité (ce que pensent « vraiment » les citoyens). L'intention est celle d'affaiblir les deux postulats à la base de la technique des sondages : l'universalité et l'égalité. Selon le premier, tout le monde comprendrait de la même façon et tout le monde aurait une opinion sur les problèmes abordés. Or la sociologie montre que les compétences et les intérêts sont très inégaux et sont socialement conditionnés. Le second postulat pose qu'il serait possible d'agréger des opinions individuelles, mais les opinions sont de nature et de valeur différentes : la place dans le groupe, le statut social, etc., déterminent un poids variable des opinions si l'on considère la « conduite collective »⁴³. De cette approche critique, on déduit la confirmation de la difficulté à substituer une définition précise à la catégorie traditionnelle « d'opinion publique ». Le paradoxe réside dans le fait que c'est la quête même de la définition du concept d'opinion publique par la sociologie qui a causé sa dissolution,

41. Dans sa critique, Philippe Champagne va plus loin en arrivant à affirmer que « le savoir-faire des « sondeurs », qui est indiscutable, ne s'applique pas là où, en bonne logique scientifique, il devrait s'appliquer : ils cherchent moins à recueillir des opinions effectives [...] qu'à recueillir pour chaque question un maximum de réponses, afin de pouvoir parler d'« opinion publique » et de ne pas décevoir leurs clients qui payent chaque question fort cher ». Et, continue Champagne : « C'est pourquoi les « sondeurs » s'ingénient à rédiger leurs questions pour que n'importe qui puisse répondre quelque chose [...] et limitent ainsi fortement le taux de non-réponse qu'elles auraient dû logiquement entraîner », et il conclut : « Si les instituts recourent presque exclusivement à la technique des « questions fermées », en particulier lorsqu'il s'agit de questions dites « d'opinion », c'est que cette technique limite fortement la participation de l'enquête, qui [...] peut se contenter de désigner, sans avoir à s'en expliquer, une réponse parmi les réponses toutes faites qui ont été produites par les instituts », *Ibid.*, p. 111.

42. *Ibid.*, p. 112.

43. Mathieu Brugidou, *op. cit.*, p. 18.

comme s'il s'agissait de quelque chose d'inatteignable. Cette discipline, qui a expressément fait de l'opinion publique son objet, en s'y attaquant par des techniques empirique, l'a vue disparaître ; « pourtant la sociologie refuse de tirer cette conséquence logique qui voudrait qu'elle abandonnât ce genre de catégorie ; car, aujourd'hui comme hier, cette discipline continue à traiter de l'opinion publique »⁴⁴.

Dans ce contexte, une Union européenne en quête de légitimité a pris conscience du besoin d'une culture renforcée de consultation et de dialogue avec les citoyens au point d'insérer dans les principes fondateurs d'une gouvernance européenne réformée la « participation »⁴⁵. Ce besoin de dialogue a poussé la Commission à financer des projets de consultation citoyenne qui, comme nous le verrons dans les pages suivantes, peuvent représenter, bien que partiellement, une solution possible à ces problématiques. En tout cas, l'Eurobaromètre fait aussi de l'analyse qualitative qui se base, contrairement aux sondages d'opinion, sur les questions ouvertes.

1.3. Les Études Qualitatives : l'analyse des réactions, des sentiments et des motivations

Les études qualitatives (EB Qualitative) se caractérisent par une analyse profonde des motivations, des sentiments ou des réactions de certains groupes sociaux à l'égard d'un sujet ou d'un concept déterminé. Elles sont notamment utilisées pour explorer les perceptions de succès et d'échec d'un projet ou d'une politique, mieux comprendre une problématique nouvelle, identifier les processus de raisonnement, tester des propositions de slogans, du matériel ou approfondir le résultat d'une enquête quantitative. De ses débuts jusqu'en 2008, les études qualitatives ont été coordonnées par OPTeM. Aujourd'hui c'est TNS Qual+ qui se charge de leur réalisation.

⁴⁴. Jürgen Habermas, *L'espace public*, op. cit., p 13.

⁴⁵. Commission des Communautés européennes, *Gouvernance européenne : un livre blanc*, COM (2001) 428 final, juillet 2001, p. 13. À côté de la participation, la Commission inscrivait l'ouverture, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence.

ENCADRÉ 8 ► Le contractant « historique » des études qualitatives

OPTEM a travaillé depuis sa création avec une vingtaine de Directions générales et services de la Commission, dont notamment pendant 12 ans en tant que titulaire du contrat-cadre Eurobaromètre « Études Qualitatives ». OPTEM s'est appuyé sur le réseau de partenaires permanents « *European Qualitative Network* », constitué initialement dans les pays d'Europe occidentale puis développé dans l'ensemble du continent. Ils ont mené, principalement pour la Commission, plus de cent études. Leurs objectifs ont concerné principalement :

- l'analyse de l'image de l'Europe, de l'Union européenne, de ses institutions ou de ses politiques ;
- l'orientation de l'information et de la communication en la matière et les canaux d'information ;
- l'orientation de politiques ou de programmes d'action communautaires ;
- l'évaluation des actions.

Les EB qualitatifs s'appuient sur :

- des **techniques de recueil d'informations spécifiques, issues de la psychosociologie**, qui favorisent l'expression en profondeur des personnes ou publics interrogés, en mettant à jour leurs références préconscientes et leurs logiques de pensée ;
- des **techniques d'analyses de contenu rigoureuses** permettant de dégager, sur la base du discours des interviewés et de sa structuration, l'ensemble des thématiques abordées, leurs articulations internes, et par défaut, les thématiques éventuellement occultées.

Sur ces bases, ces études permettent d'explorer de manière approfondie, en dépassant les discours convenus et les contradictions apparentes, les motivations, opinions, attitudes ou comportements effectifs des individus ; de comprendre la façon dont se forment et se structurent, en fonction de contextes distincts, ces motivations, opinions, attitudes ou comportements dans l'esprit des publics visés ; de mettre à jour les attentes dans toute leur profondeur et enfin d'identifier les ressorts qui permettraient d'infléchir les logiques de publics face à une problématique donnée.

ENCADRÉ 9 ► Les techniques de l'enquête qualitative

La démarche qualitative peut être mise en œuvre selon des techniques différentes de recueil de l'information, choisies en fonction des objectifs de l'étude.

Les réunions de groupe – Focus groups

D'une durée moyenne de 2 heures, ces réunions sont animées par un psychosociologue rompu aux techniques d'animation projective et aux techniques de recueil de l'information capables d'aider à dépasser les réactions de façade pour atteindre les véritables systèmes de représentation et de structuration des opinions. Le contenu intégral des réunions sera saisi en direct et en intégralité sur traitement de texte. Enfin, ces réunions pourront être suivies en direct par les responsables de l'étude.

Les entretiens individuels semi- ou non-directifs sont particulièrement pertinents pour :

- mettre à jour et comprendre les systèmes de valeur, les motivations, les comportements, les itinéraires individuels ;
- toucher des cibles haut de gamme matériellement difficiles à interroger, à l'instar des décideurs et des relais d'opinion.

Les entretiens durent en moyenne 1 heure et sont réalisés par des psychosociologues, sur la base d'un guide d'entretien. Celui-ci est bâti selon la technique de l'entonnoir : l'entretien débute d'une consigne très générale pour aboutir à des questions de plus en plus précises.

Disposant d'une expérience dans le domaine de l'entretien qualitatif, ces psychosociologues devraient maîtriser tous les outils techniques permettant d'obtenir un discours authentique de la part des interviewés, c'est-à-dire une écoute attentive ; le repérage des failles de discours et des attitudes d'évitement ; la reformulation des propos et relances et les attitudes de mise en confiance de l'interviewé. C'est justement sur ces points que se concentrent les critiques des enquêtes qualitatives et, notamment, sur la certitude de réussite d'un tel résultat d'authenticité et d'objectivité des opinions recueillies. S'il est difficile de douter des conclusions purement numériques d'un sondage d'opinion « classique », il est sans doute plus simple de s'attaquer aux conclusions d'une enquête reposant non sur des chiffres mais sur des perceptions, qui sont difficilement mesurables de manière absolue. Souvent, les enquêteurs sont considérés comme ayant une approche militante ou biaisée du fait qu'ils partagent les conclusions des porteurs d'intérêts. Ainsi, les rapports d'analyses riches en verbatim, laissent une marge de réfutabilité plus importante que la simple exposition des pourcentages.

Une conséquence de leur mise en cause potentielle réside dans le fait que les EB Qualitative, à la différence des sondages quantitatifs, ne sont pas toujours publiés, et même rarement mis à la disposition du public. Dès la fin des années 1980, sous l'impulsion du chef de cabinet du Président Delors, Pascal Lamy, la Commission a commandé une centaine d'enquêtes qualitatives⁴⁶ ; toutefois **leur publication date de 2001⁴⁷ et compte 23 enquêtes avec une fréquence moyenne de 2 enquêtes par an.** Les sujets sont des plus variés, ils concernent le futur de l'Europe, Internet et les enfants, le marché intérieur, les consommateurs, etc.

ENCADRÉ 10 ► Le schéma des EB Qualitative

Les rapports se composent :

- d'une partie introductive de plusieurs pages où sont expliqués les **objectifs et la méthodologie de l'étude** ;
- **la présentation approfondie des résultats** ;
- **des recommandations** (suggestions) sur les actions à entreprendre dans le futur (dans les études rédigées par OPTEM seulement, pour TNS Qual+, on se réfère plutôt à des enseignements à en tirer).

C'est justement la possibilité de dédier un chapitre aux recommandations et aux enseignements qui rend les études qualitatives un instrument « sensible » d'un point de vue de l'utilisation politique de l'analyse de l'opinion. Par conséquent, il est compréhensible que les institutions communautaires éprouvent des difficultés à en autoriser toujours la publication. En revanche, celle-ci constitue pour les autres enquêtes un trait distinctif majeur de l'instrument EB. Ainsi nous pouvons lire dans le rapport final de l'EB Qualitative sur la « Citoyenneté européenne - Mobilité transfrontalière »⁴⁸ (DG Justice et Affaires intérieures / 2010) : « *Certains points mis en lumière par ce rapport donnent des indications claires permettant à la Commission européenne d'élaborer des*

46. Daniel Debomy, « Les Européens croient-ils encore en l'UE ? Analyse des attitudes et des attentes des opinions publiques européennes depuis un quart de siècle », Étude n° 91, Notre Europe, juin 2012.

47. « Perception de l'Union européenne. Attitudes et attentes à son égard dans les 15 pays membres et dans 9 pays candidats ».

48. Qualitative EB « Citoyenneté européenne - Mobilité transfrontalière » : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/quali/5823_citizenship_fr.pdf.

mesures pour améliorer l'expérience des citoyens européens liée au droit à la mobilité au sein de l'UE. Cette partie présente certains des principaux domaines où nous pensons que des mesures peuvent être utiles [...] Il est par conséquent recommandé qu'un guide soit préparé par les États membres et/ou l'UE pour fournir des informations sur les droits des citoyens européens résidant dans un autre État membre [...]» ou encore : «Il est recommandé que les procédures administratives soient simplifiées afin que les citoyens européens puissent obtenir des informations claires et faciles à lire sous forme imprimée dans différentes langues ; ou que les autorités publiques locales emploient ou aient recours à des personnes parlant d'autres langues des États membres de l'UE⁴⁹. »

Comme le montre ce passage, les enquêtes qualitatives permettent de ne pas s'arrêter à une analyse « de surface », qui résulte d'une observation de l'opinion caractérisée par des nombres et des pourcentages (méthode du sondage quantitatif). Le problème de la certitude de l'intelligibilité des réponses fermées se résout moyennant le dialogue (débat) de groupe. La liberté de répondre avec ses propres mots aux questions posées par l'enquêteur, sans se sentir enfermé dans l'obligation de cocher une case qui ne correspond pas forcément à ses pensées, rend possible un rapprochement majeur de la compréhension réelle de l'opinion des sondés. En outre, cette technique permet de dégager des informations riches en ébauches pour améliorer ou ajuster le but des actions entrepris par les services de l'institution. Toutefois, c'est proprement dans ces nuances que s'abrite la possibilité pour ces enquêtes d'être réfutées – possibilité, il faut le préciser, qui n'a jamais épargné aucun type de sondage.

Pour conclure, nous pouvons nous demander si le type d'EB qualitatif ne va pas, plus que les autres, dans une direction de participation citoyenne au processus de prise de décision, et pour cette raison doit être encouragé. Les *Focus group* sont l'occasion pour les participants d'interagir entre eux. Ils peuvent ainsi faire des associations d'idée, rebondir et réagir par rapport à ce que la personne précédente a dit, et apporter des éléments nouveaux pour l'étude qualitative. Les impératifs de la démocratie du public, selon l'expression de

49. *Idem.*

Bernard Manin⁵⁰, devraient-ils nous mener vers cette direction ou plutôt vers celle de la quantification et du décodage ?

1.4. Le sondage Délibératif®

Le sondage délibératif® n'est pas un type d'Eurobaromètre, mais plutôt une méthode d'étude de l'opinion qui, pour ce qui concerne notre étude (et notamment l'échelle européenne), s'inscrit dans le socle des expériences participatives organisées récemment au niveau communautaire. L'intérêt de l'UE pour la réalisation d'expériences inspirées de la démocratie délibérative et participative vient de la crise de légitimité qui traverse l'Union européenne depuis le début des années 1990 : les difficultés autour de la ratification du traité de Maastricht, mais plus encore le rejet français et hollandais du traité établissant une Constitution pour l'Europe, pour ne pas parler des taux records d'absentions aux élections européennes de 2004⁵¹, ont montré que la démarche fonctionnaliste qui avait permis aux Pères fondateurs d'initier la construction européenne sans ouvrir aucun débat public sur leurs objectifs réels n'est plus souhaitable ni praticable⁵². Ainsi, le « consensus permissif », qui a donné aux élites la possibilité de mener la barque européenne sans sanctions politiques directes tant qu'elles assuraient le progrès économique, est entré définitivement dans une crise irréversible qui l'érode progressivement⁵³. Le processus d'unification européenne, qu'on a constamment mené sans impliquer la population, est aujourd'hui dans une impasse, parce qu'il ne peut plus être poursuivi sans une transformation du mode d'administration qui a jusqu'ici prévalu, dans le sens d'une plus grande participation de la population⁵⁴. En réponse à ce

50. Dans son ouvrage, *Principes du gouvernement représentatif* (Paris, Champs-Flammarion, 1995, pp. 247-302), Bernard Manin affirme qu'après « le parlementarisme » du XIX^e siècle et la « démocratie des partis » qui vient de s'écouler, vient maintenant le temps d'une nouvelle forme de démocratie marqué par : la personnalisation du choix électoral et le rôle de l'offre électorale en général ; l'instabilité des préférences (élection sur la base d'images) ; la liberté de l'opinion publique, résultat de sa non-coïncidence avec l'expression électorale et du recours aux sondages d'opinion ; les négociations entre les gouvernement et les groupes d'intérêts, les débats dans les médias.

51. L'abstention atteint par exemple 54 % en Espagne, 57 % en France et en Allemagne, ou 61 % en Suède.

52. Yves Bertoncini, *Europe : le temps des fils fondateurs*, Paris, Éditions Michalon, 2005.

53. Kalypso Nicolaidis, « Notre démocratie européenne », in *Politique européenne*, n° 19-2006/2, Paris, L'Harmattan, pp. 45-71.

54. Jürgen Habermas, *La constitution de l'Europe*, Paris, Gallimard, 2012, p. 55. Dans cet essai militant et à forte valeur politique qui vient d'être publié, le philosophe allemand nous alerte sur les risques que prend l'Europe à s'engager dans une voie « post-démocratique » pour régler la question de la dette des pays de la zone euro. À son avis, ce risque serait la conséquence d'une collaboration intergouvernementale renforcée que le Conseil européen est chargé de mettre en place, et qui devrait se traduire par une perte progressive de contrôle des Parlements nationaux sur les lois de finances, sans que cette perte soit compensée au niveau européen.

déficit de légitimité, les institutions européennes, mais surtout la Commission, se sont mises à insister sur la nécessité d'un « dialogue permanent » à l'égard des citoyens. Avec le Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat de 2005, la Commission cherchait, de ce fait, à stimuler la communication et la délibération sur les activités de l'UE en répondant à la nécessité d'être à l'écoute des attentes de la « société civile ». L'objectif du Plan D était celui d'ouvrir un débat sur l'avenir de l'Europe en présentant des initiatives pour renforcer le débat public, le dialogue et la participation. Les sondages délibératifs® menés à l'échelle européenne s'inscrivaient dans ce contexte (Action 6 « Davantage de dialogue et de transparence »)⁵⁵. Toutefois, nous sommes obligés d'ajouter que, à l'exception de quelques personnalités sensibilisées à ces problématiques et volontaristes pour en étendre la mise en œuvre, ces instruments reçoivent, dans les enceintes communautaires, un intérêt fortement limité⁵⁶.

Le sondage délibératif, c'est une technique élaborée et déposée (*Deliberative Polling*®) par les professeurs américains James S. Fishkin (Université de Stanford) et Robert Luskin (Université d'Austin) dans la seconde moitié des années 1990. La volonté de dépasser ce que ces 2 scientifiques définissent comme les trois limites à la perception de l'opinion publique inhérentes au sondage d'opinion classique les a amenés à fuir le sondage « conventionnel »⁵⁷ :

- la première limite tient au fait que le public tend à ne pas être bien informé⁵⁸ ;
- la deuxième limite à l'opinion publique réside dans l'observation selon laquelle les citoyens ordinaires, lorsqu'ils parlent d'affaires publiques ou politiques, ont tendance à s'adresser à des interlocuteurs originaires d'un

55. Le Plan D proposait 13 initiatives communautaires et actions spécifiques. La Commission européenne devait jouer un rôle significatif dans ces initiatives en partenariat avec les autres institutions et organismes européens. Les actions comprenaient des visites des commissaires dans les États membres et aux parlements nationaux, le soutien de projets citoyens, un effort pour plus de transparence aux réunions du Conseil, la création d'un réseau d'« ambassadeurs de la bonne volonté européenne » pour valoriser le débat européen, ainsi que le soutien à des projets cherchant à accroître la participation des électeurs.

56. Isabelle Durant (Parlement européen, vice-présidente en charge des relations avec la société civile), Intervention au séminaire « La démocratie participative dans l'Union européenne », qui s'est tenu à Paris en juin 2010, cité par Laurie Boussaguet, *op. cit.*, p. 15.

57. James S. Fishkin, Robert Luskin et Bernard Manin, *Qu'est ce qu'une bonne délibération*, intervention du 6 mars 2006 à Paris dans le cadre du programme de recherche triennal DiDACT (Deliberation in Democracy: Towards Active Citizenship Training). Le texte de l'intervention a été établi par Henri Monceau sur la base de la retranscription effectuée par Caroline Valentiny. Soutenu par le programme SOCRATES de la Commission européenne, le projet DiDACT est le fruit de la coopération entre cinq organisations, réunies au sein d'un Comité de pilotage : Notre Europe (Paris), le Centre for European Policy Studies (Bruxelles), Europeum (Prague), le Initiative & Referendum Institute Europe (Amsterdam) et l'Institut universitaire européen (Florence).

58. Sur ce point, voir le concept d'« ignorance rationnelle » d'Anthony Downs (*An Economic Theory of Democracy*, Harper, New York, 1957).

milieu social similaire au leur et qui peuvent partager leurs vues, avec pour conséquence que la plupart des citoyens sont rarement confrontés à titre personnel à des débats impliquant des opinions contrastées ou opposées ;

- la troisième limite tient au problème très étudié des « non attitudes » ou des « opinions fantômes » (à ce propos, le professeur Fishkin nous rappelle l'« expérience » du célèbre sondage concernant l'inexistant *Public Affairs Act* de 1975 menée par George Bishop⁵⁹).

Ces limites à la perception de l'opinion publique doivent être comprises comme un problème de conception de la démocratie qui offre à la délibération un rôle principalement instrumental : la valeur essentielle de la délibération, selon Robert Luskin, tient au fait qu'elle accroît l'authenticité des opinions individuelles et contribue ainsi à la formation de meilleures majorités. La délibération sert, en somme, d'instrument aux individus pour se rapprocher d'une opinion « optimale », c'est-à-dire celle qu'ils se seraient forgés s'ils connaissaient tout ce qu'il faut connaître sur le sujet⁶⁰. Information et confrontation viennent donc avant l'opinion.

Expérimenté plus d'une vingtaine de fois (à l'échelle nationale), cette méthode consiste à concilier la technique des sondages avec la délibération. Concrètement : « un échantillon – sélectionné de manière aléatoire – représentatif d'une population donnée est sondé sur une thématique prédéfinie. Un sous-échantillon du groupe ayant participé au sondage va ensuite recevoir une information équilibrée et impartiale sur la thématique en question avant de participer à une délibération sur ce même thème. Cette délibération, qui s'étale en général sur deux à trois jours, alterne l'échange de points de vue en petits groupes (une vingtaine de participants au maximum) et des réunions plénières donnant la possibilité à des experts d'éclairer les débats ou à des acteurs engagés (politiquement, syndicalement, économiquement, etc.) de faire valoir leurs arguments à l'occasion de confrontations équilibrées. Au terme de la délibération, les participants sont

59. « George Bishop organisa un sondage sur le *Public Affairs Act* de 1975 et recueillit un éventail diversifié d'opinions à son propos. Mais tout ceci était de la fiction : la législation qu'il avait demandé d'apprécier n'avait jamais existé. Vingt ans plus tard, le *Washington Post* décida de célébrer le non anniversaire du non existant *Public Affairs Act* en faisant procéder à un nouveau sondage à son sujet. Et, à nouveau les résultats furent édifiants : une moitié de l'échantillon sondé affirmait que le président Clinton avait l'intention d'abroger le texte tandis que l'autre moitié croyait savoir que le Congrès nourrissait le même dessein ». James Fishkin, *op. cit.*, p. 53.

60. James S. Fishkin, Robert Luskin et Bernard Manin, *op. cit.*, p. 62.

sondés à nouveau, sur la base d'un questionnaire quasiment identique à celui utilisé lors du sondage initial. Il est ainsi possible non seulement de recueillir un avis nuancé de la part d'un échantillon de population défini de manière scientifique, mais encore d'identifier et de mesurer les évolutions d'opinion intervenues à la suite des phases d'information et de délibération.

S'il s'agit là d'une technique relativement lourde sur le plan opérationnel, le sondage délibératif présente trois avantages comparativement à d'autres techniques de participation ou de consultation citoyennes [...] :

- À la différence des procédures de recrutement par appel à candidature ou par sondage sélectif (c'est-à-dire assortis de critères tels que les langues, le degré d'études, etc.) ou même des démarches auto-sélectives ou coopératives, il permet de sélectionner de manière scientifique et rigoureuse un échantillon représentatif de citoyens.
- Il favorise un résultat qualitativement riche et nuancé, permettant de recueillir non pas des opinions figées (photographie d'opinions) mais bien des opinions réfléchies à partir d'arguments diversifiés et contradictoires échangés dans la durée.
- En ne visant pas un résultat consensuel, il permet d'échapper au principal biais affectant la valeur d'une délibération, à savoir l'effet de polarisation qui crée une dynamique majoritaire indépendamment des opinions réelle des individus⁶¹ ».

Au niveau européen, cette méthode a été réalisée deux fois : une première expérience a eu lieu entre août et octobre 2007, dans le cadre du projet « **Tomorrow's Europe** », organisé par *Notre Europe* avec le soutien de la Commission européenne, du Parlement européen et du Comité économique et social européen pour ce qui concerne les institutions ; de plusieurs sponsors privés (Allianz, Thalys, Open Society Institute et autres) ; de 23 think tanks, instituts de recherche et ONG dans 18 pays, pour ce qui concerne le contenu. En outre, le projet a été accompagné par : un comité de parrainage, présidé par Jacques Delors et qui comprenait Giuliano Amato, Simone Veil, Bill Emmott,

61. Rapport final du projet « Tomorrow's Europe », *Notre Europe*, 29 février 2008.

Claudio Magris et autres hautes personnalités du panorama politique et intellectuel européen ; un réseau de 30 chercheurs basés dans toute l'UE ; et *TNS Sofres*, qui a été engagée pour les opérations de sondage et de recrutement des participants. Le mot d'ordre du projet, « *All Europe in One Room* », a voulu être mis en œuvre par 362 citoyens issus des 27 États membres de l'UE qui se sont retrouvés à Bruxelles dans les locaux du Parlement européen. Les participants ont dû répondre à une série de questions, avant et après des discussions qui les ont parfois conduits à changer d'opinion, par exemple à l'égard de l'élargissement de l'UE ou des relations employeurs-employés (voir *Graphique 2*).

GRAPHIQUE 2 ► L'opinion avant et après la délibération : quelques exemples

Q16j – The EU is adding too many countries too fast

	BEFORE DELIBERATION	AFTER DELIBERATION
Strongly Disagree	10.4	10.8
Somewhat Disagree	15.5	17.0
Neither Agree or Disagree	28.2	19.3
Somewhat Agree	25.9	29.5
Strongly Agree	20.1	23.3

Question 16j du sondage délibératif « Tomorrow's Europe » (2007).

Q16g – Adding more countries to the EU would help our economy

	BEFORE DELIBERATION	AFTER DELIBERATION
Strongly Disagree	10.8	11.5
Somewhat Disagree	21.3	23.1
Neither Agree or Disagree	27.2	28.2
Somewhat Agree	27.9	25.9
Strongly Agree	12.8	11.2

Question 16g du sondage délibératif « Tomorrow's Europe » (2007).

Q3e – Employers have the right to fire people if that is what they see as best for the business

	BEFORE DELIBERATION	AFTER DELIBERATION
Strongly Disagree	10.8	11.1
Somewhat Disagree	24.1	21.7
Neither Agree or Disagree	13.9	18.8
Somewhat Agree	33.7	34.8
Strongly Agree	17.3	13.7

Question 3e du sondage délibératif « Tomorrow's Europe » (2007).

Q3d – Employees have the right to job security

	BEFORE DELIBERATION	AFTER DELIBERATION
Strongly Disagree	4.1	5.7
Somewhat Disagree	9.1	8.0
Neither Agree or Disagree	11.9	12.5
Somewhat Agree	30.3	34.4
Strongly Agree	44.7	39.5

Question 3d du sondage délibératif « Tomorrow's Europe » (2007).

La seconde expérience, « **Europolis** »⁶², date de mai 2009 (juste avant les élections européennes) et a été menée sous l'égide de l'Université de Sienne. Comme pour « Tomorrow's Europe », l'enquête s'est déroulée en trois phases : sondage – délibération – sondage post-délibération. Les sondés étaient 348 citoyens des 27 pays de l'UE qui ont débattu pendant trois jours consécutifs avec des experts et des élus, par petits groupes puis en session plénière, du processus décisionnel, de l'environnement et des problématiques liées à l'immigration. Cette expérience a voulu montrer à quel point les attitudes sociales et politiques envers l'UE changent à la suite d'une exposition des citoyens à l'information, et quelles implications dans la participation politique cela peut avoir. Par exemple, **avant la délibération seulement 37% des participants considéraient l'appartenance de leur pays à l'UE comme une « très**

62. Projet Europolis : <http://europolis-project.eu/>

bonne chose ». Après la délibération ils étaient 52 %. Ou encore, avant la délibération ils étaient 46 % à sentir le vote aux élections européennes comme étant leur devoir ; après ils étaient 56 %

ENCADRÉ 11 ► Les autres expériences participatives à l'échelle européenne⁶³

- **Les conférences citoyennes ou de consensus (CCs).** Elles reposent sur deux grands principes de fonctionnement : la formation d'un panel de profanes qui va débattre de manière constructive avec les experts du domaine concerné ; et leur délibération de façon consensuelle qui aboutit à un certain nombre de recommandations communes (la recherche de consensus les différencie des sondages délibératifs qui reposent sur l'opinion des participants, prise de façon individuelle). Quatre expériences ont été menées à ce jour : 1) dans le cadre du projet RAISE⁶⁴ en décembre 2005 sur le thème de la « ville de demain » ; 2) « *Meeting of Minds. European Citizen's Deliberation on Brain Science* » (MOM, achevé en janvier 2006) ; 3) « Nos campagnes, demain en Europe. Avis régionaux et européen du Panel de citoyens européens⁶⁵ » (2007) ; 4) « *Move together* », consacré aux transports et au développement urbain.
- **Les consultations européennes de citoyens.** Elles diffèrent des CCs par l'absence de formation préalable des citoyens et une moindre présence des experts durant le débat.
- **La mise en réseau d'espaces locaux et d'activités sectorielles.** Dans le cadre de la coopération inter-zones, notamment le cas du réseau FARNET⁶⁶, ont été organisés des séminaires transnationaux, occasions de rencontres et de délibérations de citoyens.

1.5. Les sondages « nationaux » des 27 États membres

Pour conclure le passage en revue des instruments d'enquête de l'opinion publique à la disposition des institutions communautaires, nous nous devons de citer les sondages d'opinion menés à l'échelle nationale, en d'autres termes, les sondages d'opinion « classiques » qui habituellement paraissent dans les plateformes d'information (toutes les enquêtes d'opinion conduites hors Eurobaromètre et *European Value Study*).

63. Sur l'argument, voir Laurie Boussaguet, *op. cit.*, pp. 10-13.

64. Projet RAISE : <http://www.raise-eu.org>

65. Panel de citoyens européens : www.citizenspanel.org

66. Réseau FARNET : <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/fr/node>

Ces sondages sont commandités exclusivement dans un État membre, par une institution publique nationale ou un sujet de droit privé national et principalement :

- organes d'information (journaux, télévisions, blogs, etc.) ;
- partis/mouvements politiques.

Les enquêtes nationales sont surtout prises en compte par les institutions communautaires quand elles concernent les intentions de vote lors des élections politiques dans les États membres ou quand elles enquêtent sur des sujets sensibles pour l'Union tels que **les questions destinées à mesurer le soutien à l'Union européenne**.

En particulier, afin de déchiffrer « les » opinions publiques dans les États membres, la Commission peut compter sur une **unité Analyse et évaluation des médias** (COMM. A. 3), mais surtout sur les **Représentations de la Commission européenne** dans les pays de l'Union, ces dernières représentant la liaison entre l'exécutif bruxellois, les institutions publiques nationales et locales et le grand public (*voir § 2.2.2.*).

2. Le travail d'analyse de l'opinion publique dans les institutions

Le rôle de moteur et de conception de la politique de communication de l'UE, comme nous le verrons dans la deuxième partie de cette étude, appartient à la Commission qui, avec son service de porte-parole et les milliers de journalistes accrédités, constitue la seule « voix » de l'Union. La disproportion avec le Parlement européen dans les moyens assignés à l'analyse de l'opinion est donc tout à fait compréhensible. Sans oublier que la Commission peut compter sur le travail de onze fonctionnaires, là où le Parlement n'en compte que six, dont seulement deux de grade AD et aucun issu du monde scientifique de l'analyse quantitative. Il en va de même pour ce qui concerne le budget des deux institutions, qui est de l'ordre de un sur dix en faveur de la Commission. En même temps, il faut reconnaître que le Parlement en est à ses balbutiements : ce n'est plus le cas aujourd'hui mais jusqu'en 2007, il était obligé de commander ses propres enquêtes par le biais de la Commission. Cette institution s'émancipe de plus en plus et accroît son poids dans le jeu interinstitutionnel. Depuis peu, les unités SOP du Parlement et COMM.A.2 de la Commission organisent des réunions informelles pour rationaliser leur travail et éviter de dépenser inutilement des énergies. Une institutionnalisation de ces réunions serait peut-être souhaitable en vue d'une meilleure collaboration entre les deux institutions. Mais le travail d'analyse de l'opinion publique européenne est aussi une affaire des professionnels des instituts des sondages et des chercheurs voués à la recherche quantitative. Les deux institutions travaillent d'ailleurs en étroite collaboration avec ces derniers.

2.1. Le changement de contexte politique et d'objectifs pour l'UE : l'essor de l'opinion publique

Comme nous l'avons écrit dans notre introduction, dès la fin des années 1950, il existe à Bruxelles un service de presse ainsi qu'un service d'information qui commanditent déjà les premiers sondages d'opinion sur l'attitude des citoyens à l'égard de la « construction européenne ». L'objectif visait à disposer

d'éléments pour mesurer l'écho médiatique, la réputation, voire le succès des actions ou des événements initiés par les Communautés européennes.

Au cours de la présidence de Jacques Delors (1985-1995), la Commission européenne accroît sensiblement son pouvoir de décision et d'action et on assiste au passage d'une Communauté économique à une Union européenne qui, cette fois, sous-entendrait, ou mieux, tendrait idéalement à une « union des peuples ». Les autorités européennes se voient désormais contraintes d'aller à la recherche du *consensus* des citoyens : l'adhésion des Européens constitue dorénavant la condition *sine qua non* d'un processus de prise de décision relégué jusque-là aux cercles diplomatiques et aux négociations entre cadres des administrations nationales⁶⁷. Le projet européen change de visage : il concerne par exemple aussi la mise en chantier et la réalisation d'une coopération intergouvernementale en matière de politique étrangère, de sécurité et d'action judiciaire et d'une union monétaire.

Il suffit d'observer les événements qui ont récemment ébranlé les fondations de l'union monétaire, désormais achevée, pour comprendre à quel point la naissance de l'euro impliquait un degré d'union politique bien plus vaste que ce que bon nombre de commentateurs, politiciens, universitaires ou simples citoyens ont jamais imaginé. À l'intérieur d'une union monétaire, les décisions prises « dans et pour » une partie de ses membres ont inévitablement des répercussions directes et parfois importantes sur les autres membres. Sauf à avoir des œillères, on constate qu'une union politique existe déjà, même si l'architecture institutionnelle ne garantit pas un processus décisionnel pleinement compatible avec ses besoins⁶⁸.

Parallèlement à cette évolution politique conduisant à un contexte décisionnel inédit, la parole du public relevée dans les sondages d'opinion se charge d'une signification nouvelle : elle n'est plus un simple instrument d'information, mais

67. Philippe Aldrin et Jean-Michel Utard, *op. cit.*, p. 10.

68. Dans une conférence du 8 juillet 2011, à Poros en Grèce, Lorenzo Bini Smaghi, à l'époque membre du directoire de la Banque centrale européenne, affirmait que : « *The fact is, the people of the different Member States have not fully understood that we already have a political union. Furthermore, the institutional framework does not provide a decision-making process that is fully compatible with such a political union [...] The euro's political dimension [...] results from the interconnectedness of the financial markets and the transmission of real, monetary and financial impulses within the area. As a result, governments and citizens throughout the monetary union should not only be concerned about what happens in their respective countries, but also in the other countries, because the latter can have a direct impact on their lives* ». Lorenzo Bini Smaghi, *European democracies and decision-making in time of crisis*, Discours tenu à la Fondation hellénique pour les politiques européennes et étrangères.

une source de légitimité pour un projet politique audacieux. Initialement utilisés pour mieux orienter la politique d'information, les sondages deviennent vite un instrument d'aide à la définition et à l'évaluation des politiques.

Bruxelles a besoin de communiquer différemment, en tenant compte de son nouveau poids : la politique d'information se transforme en une politique de communication. Cette politisation de la Commission européenne s'accompagne d'une politisation de sa communication et d'un intérêt grandissant du collège des commissaires pour les enquêtes d'opinion avec la prise en compte croissante, dans le travail lié à leur fonction, de l'Eurobaromètre. Ces propos trouvent une confirmation dans les paroles de son créateur, J.-R. Rabier : « Enfin, la création et le développement d'une « communauté » à finalité politique exigeaient et exigent toujours un certain consensus parmi les citoyens sur les objectifs à atteindre ; soyons clairs, l'information institutionnelle n'est pas neutre et ne peut pas l'être : elle transmet un message et elle contribue à la formation d'une légitimité. Cela doit se faire de façon démocratique, c'est-à-dire dans la transparence (technique et financière) visant à susciter le débat plutôt qu'à imposer une orthodoxie, une « pensée unique », dirait-on aujourd'hui »⁶⁹.

« L'esprit Delors » a beaucoup contribué à faire émerger le poids de l'opinion publique relevée dans les sondages. Son cabinet avait compris la portée et l'utilité de la connaissance de l'état d'âme des citoyens dans les États membres et a servi d'exemple à d'autres décideurs européens. La Cellule de prospective, née sous l'égide du président Delors, s'est basée et se base encore sur les données de l'Eurobaromètre⁷⁰.

À cette politisation de la politique de communication a correspondu également un accroissement des moyens techniques et financiers dédiés à l'analyse de l'opinion publique. Depuis 1993, avec la communication du commissaire Joao de Deus Pinheiro sur « la nouvelle approche du suivi et de l'analyse de l'opinion publique » (28 juillet), les instruments de sondage se sont multipliés. Si

69. Jacques-René Rabier, « « Euro-baromètre » : un enfant qui a bien grandi », in Pierre Bréchon, Bruno Cautrès (dir.), *op. cit.*, p. 18.

70. Anna Melich, *op. cit.*, p. 30. La Cellule de prospective, créée en 1989, était un « petit groupe de réflexion » composé de représentants de l'Union européenne placés sous l'autorité directe de Jacques Delors. Ses tâches principales consistaient à suivre et à évaluer l'intégration européenne. Aujourd'hui, elle a été remplacée par le [Bureau des conseillers de politique européenne](#) (BEPA). Le BEPA continue la mission de la Cellule de prospective et notamment la production d'analyses sur les perspectives à long terme et les tendances structurelles, en collaboration avec un réseau externe d'instituts de recherche spécialisés dans la prévision et la planification à long terme. Le BEPA est structuré autour de trois équipes : politique, économique et sociétale.

les toutes premières enquêtes d'opinion que la Commission mène au niveau communautaire sont le résultat d'un travail de néophytes, conséquence du caractère inédit du projet (nonobstant, des universitaires « pionniers » de la recherche quantitative et des techniques des sondages avaient été associés à l'opération) ; aujourd'hui, elles représentent l'aboutissement d'un dispositif complexe qui a fait ses preuves. Inutile d'ajouter à ce propos, qu'en 1953, quand les services « communs d'information » s'organisent, les techniques d'enquête de l'opinion publique en sont à leurs débuts. Elles représentent un monde inconnu de la recherche scientifique et le débat autour de ces thématiques est quasiment inexistant. Et cela vaut surtout pour l'Europe.

Peu de temps auparavant, un journaliste américain, G. H. Gallup, avait fondé, en vue de l'élection présidentielle, le premier institut de sondage de l'histoire, l'*American Institute of Public Opinion*. Ainsi ne doit-on pas être étonné si J.-R. Rabier, au moment de la mise en place de l'Eurobaromètre, avait à sa disposition, d'un point de vue technologique, seulement le téléphone, donc peu ou pas de méthodologie empirique, pas d'ordinateur, pas de programmes informatiques, pas de fax, pas de chercheurs formés, pas de cours de recherche en sciences sociales dans les universités européennes (à l'exception de l'Institut de recherche sociale de Francfort), pas de cours de marketing non plus⁷¹. Depuis, comme nous le verrons, beaucoup de choses ont changé.

2.2. La Commission européenne, « moteur » de l'analyse de l'opinion publique dans l'UE

Ayant abrité dès sa création le Service commun d'information des Communautés, devenu depuis un secteur à part entière de son administration (la Direction générale à l'information, puis aujourd'hui la Direction générale à la communication), la Commission européenne a traditionnellement exercé au sein du jeu institutionnel européen un rôle d'initiatrice, de coordinatrice et

71. Cf., Anna Melich, *op. cit.*, p. 24. L'Institut de recherche sociale (*Institut für Sozialforschung*) de l'Université Goethe de Francfort-sur-le-Main a été fondé en 1923 par le mécène Felix Weil, un élève du philosophe marxiste Karl Korsch. L'Institut est associé à la célèbre École de Francfort, école interdisciplinaire de théorie sociale néo-marxiste. En 1930, l'influence croissante d'Hitler poussa les fondateurs de l'Institut à établir une antenne à Genève et à déplacer les fonds aux Pays-Bas. En 1933, l'Institut se déplaça intégralement en Suisse et l'année d'après à New York. À New York, il fut associé à la Columbia University, et son journal *Zeitschrift für Sozialforschung* fut rebaptisé *Studies in Philosophy and Social Science*. C'est durant cette période que l'École de Francfort commence à émerger. L'Institut revint en Allemagne en 1951.

de gestionnaire de la communication de l'Union, mettant ses moyens humains et financiers au service des politiques européennes et de ses « partenaires » (principalement le Parlement européen)⁷². En outre, la détention du service du Porte-parole – qui comme son nom l'indique consiste dans l'autorisation (de fait) à parler au nom de l'Europe et donc de l'ensemble des acteurs et institutions de l'Union – a eu pour effet de renforcer sa position dominante⁷³. Cette prééminence se reflète également dans le système d'analyse de l'opinion publique.

ENCADRÉ 12 ► L'articulation dans le temps des services d'information et de communication

- 1955** – La Haute Autorité décide de mettre sur pied un **Service Presse et Information** indépendant (il n'existait alors qu'une section du « secrétariat »).
- 1958** – Après la signature des traités de Rome et l'institution de deux nouvelles Communautés (CEE, Euratom), les trois exécutifs envisagent de fusionner les services au niveau administratif (juridique, statistique et d'information) ; ainsi naît le **Service Commun Presse et Information**. Toutefois, chaque exécutif tient à avoir son propre porte-parole.
- 1967** – La seconde moitié des années 1960 est marquée par plusieurs événements importants : la création d'un Conseil et d'une Commission unique, la crise de la chaise vide, l'achèvement de l'union douanière, la fin de la période de transition du Marché commun, etc. En 1967, afin d'anticiper ces changements, le service de presse et d'information devient la **Direction générale Presse et Information (DG X)**. En outre, nous assistons à la fusion des porte-parole dont le nouveau service dépendra directement du président de la Commission.
- 1977** – Rattachement du porte-parole directement à la DG X, qui devient **Groupe du porte-parole et direction générale de l'information**.
- 1985** – L'une des premières décisions de la Commission Delors installée en septembre, est de mettre à l'étude une nouvelle structure pour le Groupe du porte-parole. Le service deviendra autonome, sera placé sous l'autorité du Président et modifiera la dénomination en **Service du porte-parole**.
- 1991** – Décentralisation des systèmes d'information et de communication conférant à chaque DG la responsabilité des activités d'information concernant son domaine de compétence. Pour ce faire, la Commission prévoit une nouvelle définition du rôle de la DG X qui vise à la coordination stratégique. Après avoir intégré une Direction Affaires culturelles et audiovisuelles, la DG X prend la dénomination de **Direction générale Audiovisuel, Information, Communication et Culture**.

⁷². Philippe Aldrin et Jean-Michel Utard, *op. cit.*, p. 3.

⁷³. *Ibid.*, p. 4. Pourtant, les propositions du *Livre Blanc sur une politique de communication européenne* (COM (2006) 35 final) visant à remplacer des accoutumances en des dispositions fonctionnelles afin de faire très formellement de la politique de communication une politique commune, éveilleront l'opposition du Parlement européen et du Conseil et seront abandonnées.

- 1999** – Lorsque la Commission Prodi est entrée en fonction, il a été décidé de créer le **Service Presse et Communication (SPC)** chargé des relations avec les médias, des Représentations dans les États membres et d'autres sujets connexes. Une **Direction générale de l'Éducation, de l'Audiovisuel et de la Culture (EAC)**, produit d'une fusion d'une partie de la DG X avec la Direction générale Éducation, Formation et Jeunesse (DG XXII), est également créée. L'EAC sera désormais chargée de la politique de l'information vis-à-vis du grand public et la DG X est démantelée.
- 2001** – La politique d'information vis-à-vis du grand public revient au SPC, qui redevient **Direction générale Presse et Communication** travaillant sous l'autorité du Président (le but de Prodi était toujours de faire en sorte que la Commission parle d'une seule voix, via le Porte-parole, qui agit sous l'autorité du Président).
- 2006** – Une nouvelle stratégie de communication sous la Commission Barroso s'organise. Le Plan D, comme Démocratie, Dialogue et Débat, est lancé en 2005. En 2006 est élaboré le **Livre blanc sur une politique de Communication européenne**. Pour mieux refléter la nouvelle stratégie, la DG X est rebaptisée **DG Communication (COMM)**.

L'unité de la Direction générale Communication qui s'occupe de l'analyse de l'opinion publique est **l'unité Recherche et Speechwriting**⁷⁴. Elle fait partie du Service A (Stratégie et communication corporate) et est définie dans l'organigramme **COMM.A.2**. Dirigée actuellement par **Ian Barber**, cette unité est articulée en :

- **COMM.A.2.001 / Eurobaromètre** (Chef de secteur : David Voidies), avec :
 - 2 responsables de l'information et de la communication – *Opinion polls officer* ;
 - 1 analyste de données assistant – assistant d'information – *Opinion polls assistant* ;
 - 1 membre du personnel de la Commission – webmaster ;
 - 1 assistant finance – vérification ;
 - 1 assistant d'information et de communication chargé de l'analyse statistique (Eurobaromètre).

⁷⁴. Unité Recherche et Speechwriting de la DG Communication de la Commission européenne (Composition au 27 septembre 2012) : http://ec.europa.eu/staffdir/plsql/gsys_www.branch?pLang=FR&pId=7691&pDisplayAll=0

• **COMM.A.2.002 / Réseau de speechwriters.**

- 1 analyste des politiques – *speechwriter* ;
- 1 rédacteur de discours.

L'unité COMM.A.2.001 a pour mission principale d'observer l'évolution de l'opinion concernant les grandes questions qui touchent l'UE. Elle pilote les instruments Eurobaromètre⁷⁵ (Standard, Flash, Special, Qualitatif) et coordonne les enquêtes financées par les autres Services/DG qui utilisent le contrat-cadre de l'Eurobaromètre⁷⁶. Les enquêtes directement commandées, financées et gérées par l'unité Recherche et Speechwriting représentant moins d'un dixième du nombre total.

Dans son travail d'analyse de l'opinion publique, la Commission européenne ne s'intéresse pas exclusivement aux enquêtes d'opinion transnationales, mais recueille les résultats des enquêtes d'opinion susceptibles de concerner les sujets de la construction européenne menées au niveau local ou national et ne se limite pas à l'analyse de celles relatives au niveau de l'UE 27. Toutefois, pour les agents communautaires, la balance des deux niveaux d'analyse penche nettement pour les données qui ressortent des enquêtes réalisées au niveau communautaire et en particulier pour les enquêtes de l'Eurobaromètre.

2.2.1. Un rôle d'interface dans la rédaction des Eurobaromètres

Le travail du service d'analyse de l'opinion publique de la DG COMM est un **travail d'intermédiation** entre le contractant (l'institut de sondage qui conduira matériellement l'enquête) et le client. Ce dernier peut représenter, comme nous venons de le voir, une autre Direction générale de la Commission ou, selon les différents moments et sous certaines conditions, les gouvernements nationaux ou autres institutions comme des universités ou des fondations (Dublin Foundation, London School of Economics, etc.).

⁷⁵. Pour une analyse du fonctionnement de l'Eurobaromètre et l'histoire de sa conception se référer à la première partie de l'étude.

⁷⁶. Pour une distinction entre les services usagers réguliers, les usagers occasionnels et non-usagers de la Commission, voir Encadré 5.

ENCADRÉ 13 ► Les conditions de l'utilisation de l'Eurobaromètre par des clients externes

Dans les conditions qui permettent l'utilisation de l'Eurobaromètre à des clients externes, nous retrouvons l'obligation, pour ces derniers, de ne pas avoir un but lucratif et la compatibilité des questions proposées avec les intérêts d'investigation de l'instrument. En outre, le participant externe doit se soumettre aux règles décidées par la Commission :

- la participation est soumise à l'approbation de la Commission,
- tous les participants sont soumis aux mêmes conditions concernant le prix,
- tous doivent accepter le calendrier et doivent partager les résultats avec la Commission.

Un exemple de collaboration entre l'unité qui gère l'Eurobaromètre et un participant externe, dans ce cas issu du monde de la recherche en science politique, est le travail relatif aux élections européennes de 1989 et 1994 de Cees van der Eijk et Mark N. Franklin pour l'Université du Michigan⁷⁷. Toutefois, en raison de la demande grandissante des services internes à la Commission (*voir infra première partie*), le niveau de collaboration externe a sensiblement diminué ces derniers temps⁷⁸.

Le service d'analyse de l'opinion publique de la Commission, fidèle à son rôle d'interface, rédige les questionnaires en collaboration avec le client et le contractant. Le design du questionnaire doit naturellement tenir compte des besoins et des demandes du client. Dans ce but, pour chaque vague d'enquêtes, sont organisées des réunions entre les trois parties. Le poids relatif des trois partenaires varie substantiellement d'une enquête à l'autre en fonction des connaissances en termes d'enquêtes d'opinion des clients et de la sensibilité politique du sujet de l'investigation. Dans certains cas, des experts externes sont appelés.

Preuve de l'esprit de concertation qui anime le travail de rédaction de l'enquête durant ces réunions, un premier échange de questionnaires est mis en place. L'objectif de l'unité Eurobaromètre de la Commission est de s'assurer que les questions ne sont pas biaisées ou trop compliquées afin d'être comprises par les interviewés. Une telle tâche requiert, outre une connaissance approfondie de l'ingénierie des enquêtes d'opinion, des qualités diplomatiques extraordinaires car le client est rarement disposé à modifier ses demandes. Dans cette fonction, les agents de la Commission se retrouvent souvent dans la

⁷⁷. Cees van der Eijk et Mark N. Franklin (eds), *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, University of Michigan Press, 1996.

⁷⁸. Renaud Soufflot de Magny et Christian Holst, *Eurobarometer: Organisation and Methodology*, op. cit.

position de devoir défendre le contractant des prétentions du client. Une fois la rédaction du questionnaire terminée, l'unité Recherche et Speechwriting se charge du contrôle de qualité. Ensuite, ses fonctionnaires analysent et synthétisent les résultats des études et se chargent de les mettre en ligne sur le site d'Eurobaromètre.

Le travail peut être réalisé en étroite collaboration avec les autres institutions, mais c'est surtout le cas avec le Parlement européen. Les fonctionnaires de la COMM.A.2. organisent également des conférences avec des universités et des instituts de sondages afin d'accroître l'intérêt autour de l'opinion publique. D'ailleurs, depuis 2008, ils reçoivent régulièrement un groupe d'experts capable d'introduire des *inputs* venant de l'extérieur, notamment du monde académique, dans l'analyse politique des Eurobaromètre.

Pour conclure, le travail de la Commission sur l'Eurobaromètre, outre l'aspect analytique et de synthèse, est principalement celui d'une coordination et d'une rationalisation des demandes provenant des différentes Directions générales ou de l'extérieur, afin d'éviter les doublons, les sondages peu pertinents (efficacité et efficacité) ou partisans.

2.2.2. Le niveau « national » de l'analyse de l'opinion publique à la Commission

Afin de déchiffrer « les » opinions publiques dans les États membres, la Commission peut compter sur une **unité Analyse et évaluation des médias** (COMM. A.3), mais surtout sur les **Représentations de la Commission européenne** dans les pays de l'Union, ces dernières représentant la liaison entre l'exécutif bruxellois, les institutions publique nationale et locales et le grand public.

Dans cette mission, le rôle des Représentations est des plus importants, notamment pour ce qui concerne la lecture des sondages nationaux, c'est-à-dire les sondages qui sont commandités exclusivement dans un État membre, par une institution publique nationale ou un sujet de droit privé national (majoritairement les journaux ou les partis/mouvements politiques).

L'approche des Représentations dans ce cadre est très **hétérogène** et dépend en grande partie de la « sensibilité » du fonctionnaire en charge des questions liées aux sondages d'opinion (généralement un analyste politique). Ainsi, nous pouvons avoir des Représentations dans lesquelles le fonctionnaire chargé de la lecture du contexte politique national est issu du monde de l'analyse de l'opinion publique (ou s'y intéresse) ; nous pouvons alors supposer que son bureau sera très actif en ce sens. *A contrario*, il peut s'avérer qu'à ce même poste siège un fonctionnaire estimant devoir utiliser majoritairement d'autres instruments capables d'éclairer les décideurs qui siègent à Bruxelles : ce bureau périphérique serait alors moins mobilisé sur les enquêtes d'opinion. Toutefois, et malgré les éléments dépendants du contexte humain de chaque Représentation, il existe des actions qui peuvent être définies comme « communes ».

ENCADRÉ 14 ► Actions des Représentations de la Commission concernant les sondages nationaux

- **Le rôle de veille** : quand un sondage national est susceptible de susciter l'intérêt de la Commission, la Représentation a le devoir de le transmettre à l'unité qui gère le suivi de l'opinion publique ou, selon les cas, directement au Cabinet du commissaire, toujours accompagné d'un petit commentaire ;
 - **Le rôle d'alerte** : si la Représentation perçoit des signes qui peuvent traduire un état de l'opinion nationale, concernant le débat sur l'Europe, qui va dans une « autre » direction que celle souhaitée par la Commission, elle est obligée de l'alerter. Par exemple, nous pouvons affirmer que lors du « rejet » français du traité constitutionnel en 2005, la Représentation de Paris avait alerté Bruxelles sur la possibilité réelle d'une victoire du « Non » au référendum⁷⁹ ;
 - **La revue de presse nationale** : rédigée par un contractant externe à la Commission, elle est enrichie de considérations politiques des fonctionnaires de la Représentation et envoyée à Bruxelles. Il est impossible de dire dans quelle mesure cet instrument est utilisé par les commissaires ou les diverses Directions générales ayant intérêt à prendre le pouls de l'opinion du pays. On peut supposer que, sans un rappel spécifique, la revue de presse arrive difficilement aux cabinets.
-

79. Cette information nous vient d'un entretien avec un fonctionnaire alors en poste à la Représentation de Paris.

Il faut, en tout cas, rappeler que les principes et les instruments qui guident le travail des Représentations sont les mêmes pour tous les pays, mais que leur pratique diffère d'un État à l'autre suivant le profil de ses responsables.

2.3. Le travail d'analyse de l'opinion publique au Parlement européen

2007 a vu l'entrée en scène du Parlement européen qui a dédié une unité administrative indépendante de la Commission à l'analyse de l'opinion, l'unité Suivi de l'opinion publique (SOP). Cette évolution pourrait être perçue comme la confirmation des critiques que le Parlement a adressées à la politique de communication de la Commission depuis le « Non » français et néerlandais au traité constitutionnel et le faible taux de participation aux élections européennes. Évolution qui souligne le nouveau rôle que l'institution représentative joue dans une perspective d'évolution institutionnelle de longue durée. Depuis les origines, le Parlement a soutenu les orientations de la Commission concernant la communication. Il suffit de rappeler que ce fut un débat de 1972 au Parlement qui permit de dégager les principes généraux en faveur d'une compétence majeure de la Commission dans ce domaine et notamment la mise en place d'une étude permanente de l'opinion publique européenne (l'Eurobaromètre). Mais, « au fil des traités », la Communauté a changé et avec elle le rôle du Parlement : aujourd'hui, il suffit de lire une fiche technique sur la politique de communication publiée sur son site pour voir que, derrière l'unité de vue affichée dans les médias, les choses sont bien différentes. Ainsi « le Parlement européen n'a cessé de soumettre des propositions détaillées en vue de l'amélioration de la relation entre l'UE et ses citoyens »⁸⁰, lesquelles *n'ont bien souvent été reprises que partiellement par la Commission*. Les députés européens ont donc fini par adopter une attitude très critique vis-à-vis des initiatives de la Commission.

80. Fiche technique sur la politique de communication du Parlement européen : http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/displayFtu.do?language=fr&id=73&ftuld=FTU_4.17.7.html, l'italique est le nôtre.

ENCADRÉ 15 ► **La collaboration dans le temps en matière de politique de communication entre le Parlement européen et la Commission**

- 1960** – L'Assemblée parlementaire prend l'initiative de plusieurs débats sur les problèmes de l'information (**Rapport Schuijt**, DOC 89/1960) afin de s'associer aux discussions générales sur la politique d'information.
- 1972** – **Rapport du Parlement**, rapporteur **Wilhelmus Schuijt**, en faveur d'une augmentation des budgets alloués à l'information et de la mise en place d'une **étude permanente de l'opinion publique européenne**.
- 1977-79** – Avec un budget spécial, le thème de l'élection directe du Parlement demeurera la priorité des programmes d'information. Cela aura pour conséquence le renforcement de la collaboration entre la Commission et le Parlement européen en instaurant des procédures de consultation et de concertation.
- 1993** – L'adoption du traité de Maastricht et le débat qui l'accompagne ont fait apparaître plusieurs carences concernant l'information des citoyens. Pour y remédier, un groupe d'experts, présidé par Willy De Clercq, est mandaté par la Commission en vue d'établir une nouvelle stratégie qui tienne compte des besoins et des préoccupations des citoyens européens. Au même moment, le Parlement se penche également sur la question de la politique d'information (**Rapport Oostlander**). Toutes ces contributions seront reprises par la Commission dans la communication du commissaire Joao de Deus Pinhero, *La politique d'information et de communication de la Commission : nouvelle approche*. Il sera également décidé une **nouvelle approche du suivi de l'opinion publique** par laquelle est prévue une multiplication des instruments de sondage.
- 1995** – **Rapport Pex** du Parlement qui établit une plus étroite collaboration avec la Commission dans les domaines de l'audiovisuel, des publications, des études d'opinion, etc.
- 2000** – Signature d'un accord-cadre entre Parlement et Commission afin de consolider leurs relations.
-

Avec la naissance de **l'unité Suivi de l'opinion publique**, l'administration du Parlement européen a créé, sous l'impulsion d'un ancien porte-parole de la Présidence, Jacques Nancy, son propre service d'analyse de l'opinion publique. Cette unité fait partie de la Direction C (Relations avec les citoyens) de la Direction générale Communication. Elle compte à peu près la moitié des effectifs de la COMM.A.2 de la Commission et notamment : 1 administrateur de

grade AD (le seul si on exclut le Chef d'unité M. J. Nancy) ; 2 assistants « temporaires » ; 2 assistants « contractuels » et 2 secrétaires⁸¹.

Le budget alloué à l'unité SOP est nettement inférieur à celui de la COMM.A.2 : il en représente environ un dixième. Ce qui n'est pas difficile à comprendre si nous considérons que cette unité bénéficie d'une propre ligne budgétaire seulement depuis quelques années. À ce propos, cette unité a souvent besoin de travailler avec l'unité « historique » de la Commission afin de déclencher ses propres vagues d'enquêtes Eurobaromètre. Car, chaque vague étant composé d'une soixante de questions, les besoins de l'institution ne dépassent jamais les vingt ou trente questions. **Il faut savoir que chaque question d'une étude internationale et pluriannuelle coûte environ 13 000 euros et donc une vague Eurobaromètre coûte aux institutions à peu près 780 000 euros.** D'ailleurs, pour mieux se coordonner et ainsi éviter de dilapider de l'argent inutilement les deux institutions organisent périodiquement des réunions inter-institutionnelles.

2.3.1. Un outil d'information

La dimension représentative des élus du Parlement européen et leur relative « proximité » avec les électeurs donne inévitablement au travail d'analyse de l'opinion publique un caractère original par rapport à celui de la Commission européenne. La différenciation des stratégies de communication, intrinsèques à la composition politique de l'assemblée, stérilise la possibilité d'avoir une approche univoque à l'opinion publique – qui, au contraire, est spécifique à chaque famille politique – et définit ainsi un autre champ d'action de l'unité administrative assignée à son analyse. L'objectif de l'unité Suivi de l'opinion publique du Parlement européen est, non seulement celui de fournir une photographie de l'opinion publique aux citoyens et aux membres du Parlement, mais aussi celui de produire des outils d'aide à la décision pour la stratégie de communication institutionnelle, en privilégiant donc l'aspect de l'évaluation des

81. La fonction publique communautaire était initialement divisée en catégories hiérarchiques A, B, C, D, la catégorie A correspondant aux postes les plus élevés. Il s'y ajoutait un cadre A(L) pour les linguistes. À ce régime, la réforme de 2004 a substitué une division en 16 grades avec deux groupes de fonctions : les fonctions d'administrateurs (AD) entre les grades 5 et 16 et les fonctions d'assistant (AST) entre les grades 1 et 11. Chaque grade est divisé en cinq échelons, sauf le grade 16, avec deux échelons seulement. Les postes « temporaires » et « contractuels » sont ceux qui ne bénéficient pas de contrats à durée indéterminée.

politiques (pondération de l'*output*) plutôt que celui de préparation aux politiques (lecture de l'*input*).

L'unité travaille à la création de sondages sur des thèmes spécifiques liés à l'activité législative de l'institution. De ce fait, l'outil Eurobaromètre est utilisé en prenant en compte les contraintes institutionnelles qui dérivent du fonctionnement de toute assemblée représentative et, donc, en fonction des activités législatives et des rapports votés. **La recherche d'un équilibre entre le langage « législatif » et l'écriture du questionnaire est la fonction principale du travail de l'unité.**

À confirmer le caractère purement administratif, centré sur la pondération de l'*output* de cette dernière, intervient la production des **enquêtes semestrielles baptisées « Parlemètres » qui ont pour but de mesurer les idées des citoyens sur l'institution.** Le « Parlemètre » analyse la perception des citoyens par le biais de questions « Trends » qui se répètent à chaque sondage :

- **Les perceptions vis-à-vis du Parlement européen**
 - Rappel médiatique et niveau d'information subjective concernant le Parlement européen
 - Connaissance du fonctionnement du Parlement européen
- **L'image du Parlement et les attentes vis-à-vis de l'institution**
 - L'image du Parlement européen
 - Le rôle attendu du Parlement européen
- **Le Parlement européen aujourd'hui et demain**
 - Valeurs à défendre (par l'institution)
 - Politiques prioritaires (que l'institution devrait mener)

Dès le quatrième « Parlemètre », on a assisté à l'abandon progressif de l'appellation appartenant à la Commission et à l'apparition du sous-titre « l'Eurobaromètre du Parlement européen ». L'intention est ici évidente, pour ce type d'enquête, de se démarquer de sa matrice Eurobaromètre. Toutefois, cela est mis en pratique dans les limites qui dérivent de l'histoire et du fonctionnement de l'instrument. Il s'agit donc plus d'une action de « marketing institutionnel » inscriptible dans la dialectique entre institutions, que de la marque d'une réelle

originalité par rapport à l'Eurobaromètre. À ces questions «Trends», qui, d'ailleurs, étaient déjà présentes dans les EB Standard, s'ajoutent des sujets d'enquête qui veulent marquer ultérieurement l'émancipation de l'institution envers la Commission : les Européens et la crise économique (2010/ EB 74.1), l'Union européenne et l'énergie (2011/ EB 74.3) ou encore la lutte contre la discrimination des femmes (2011/ EB 75.1).

Le travail d'analyse de l'opinion publique du Parlement européen est donc dédié quasi exclusivement à la conception des politiques de communication de l'institution. Il n'a pas l'ambition, comme c'est le cas pour la Commission, d'orienter le travail des députés. Ces derniers étant directement à l'écoute des citoyens qui les ont élus.

2.3.2. Le niveau « national » de l'analyse de l'opinion publique au Parlement européen

Les fonctionnaires de l'unité SOP se chargent aussi de rédiger et rendre aux différents services du Parlement une Revue de presse hebdomadaire sur l'état des opinions publiques nationales. Pour ce faire, les fonctionnaires s'emploient à suivre « les productions nationales » de sondages d'opinion dans les États membres et en faire une sélection selon les intérêts spécifiques de leur institution. Nous ne sommes pas en condition de savoir avec certitude quel est l'impact de cet instrument sur le travail du Parlement.

2.4. Le rôle des autres institutions

2.4.1. Le Conseil européen

Les chefs d'État et de gouvernement de l'UE sont très soucieux de leurs opinions publiques, auxquelles ils s'adressent d'ailleurs quasi systématiquement, à l'issue des réunions du Conseil européen, via des conférences de presse. Nombre d'entre eux consultent aussi régulièrement leurs parlements nationaux en amont et en aval des réunions du Conseil européen. Ils examinent aussi fréquemment les enquêtes Eurobaromètres, et surtout les enquêtes d'opinion nationales dont font état les médias de différents pays.

Le Conseil européen prête donc un très grand intérêt aux sondages d'opinion, mais il le fait plutôt du point de vue des « opinions publiques nationales ». Force est de constater que la composition et le rôle historique de cette institution dans l'architecture institutionnelle de l'UE ne pourraient pas justifier le contraire. Pour en avoir la preuve, il suffit ici de mesurer la difficulté avec laquelle les leaders européens, en ces temps de crise, trouvent ou ont trouvé le courage de contredire les résultats des sondages d'opinion menés dans leurs pays (auprès de leurs électeurs). Nous nous référons, par exemple, à la difficulté avec laquelle Angela Merkel a accepté de faire soutenir un plus grand effort à l'Allemagne dans la crise grecque étant donné le mécontentement manifeste de ses concitoyens exprimé dans les sondages. À ce sujet, dans une interview du 26 août 2011 pour le quotidien *la Repubblica*, Jacques Delors se plaint que « les sondages d'opinion font la loi », en se rappelant, au contraire, que « Helmut Kohl avait fait rentrer l'Allemagne dans l'euro avec 60 % des Allemands opposés à l'abandon du deutschemark ». La clé de lecture des représentants des gouvernements nationaux sur l'opinion publique européenne est fragmentée par les divers espaces publics de leurs pays et ce n'est qu'avec grande difficulté ou en dernière instance qu'ils arrivent à les dépasser. C'est pour cette raison qu'il est difficile d'inclure pleinement cette institution dans notre réflexion sans en modifier le caractère « communautaire ».

En particulier, en ce qui concerne le président du Conseil européen, nous pouvons affirmer qu'il est intéressé par les résultats des enquêtes d'opinion à l'échelle européenne. Il ne commande pas d'enquêtes d'opinion, ne serait-ce que parce qu'il ne dispose pas de ressources financières et humaines à cette fin. Il considère qu'il préside une institution et des réunions dans laquelle les opinions publiques nationales sont présentes par la voie des chefs d'État et de gouvernement. Le président du Conseil européen consulte et examine cependant régulièrement les enquêtes d'opinion produites par d'autres acteurs. Comme s'il souhaitait souligner son intérêt pour le suivi de ces opinions, Herman Van Rompuy a préfacé la dernière édition de *l'Atlas of European Values*⁸².

82. Loek Halman, Inge Sieben et Marga van Zundert, *Atlas of European Values*, Brill, Leiden, novembre 2011.

2.4.2. Le Conseil de l'UE

L'analyse relative au Conseil européen vaut également pour le Conseil de l'UE. Toutefois, il faut préciser que le niveau technique des travaux de cette institution stérilise en partie la nécessité d'un recours à l'opinion publique car tous les activités du Conseil sont en effet préparées ou coordonnées par le Comité des représentants permanents (Coreper), composé des représentants permanents des États membres à Bruxelles et de leurs adjoints. Les travaux de ce comité sont eux-mêmes préparés par plus de 150 comités et groupes de travail composés de délégués des États membres. Ces hauts fonctionnaires sont inévitablement moins touchés par les évolutions de l'opinion publique ou du moins, ils ne le sont pas de façon directe.

2.4.3. La Banque centrale européenne (BCE)

La mission principale de la BCE, la banque centrale en charge de la monnaie unique européenne, consiste à maintenir la stabilité des prix au sein de la zone euro et, par conséquent, à préserver le pouvoir d'achat de l'euro. Pour cette raison, sa caractéristique principale est l'indépendance politique : ni la BCE, ni les banques centrales nationales (BCN), ni un membre quelconque de leurs organes de décision ne peuvent solliciter ni accepter des instructions des institutions ou organes de l'UE, des gouvernements des États membres ou de toute autre organisme. Cela vaut aussi pour les « diktats » de l'opinion publique. Dans le déroulement de son activité, cette institution ne s'engage donc pas dans l'écoute du public, mais seulement sur les objectifs imposés par sa mission. Toutefois, afin de conserver sa légitimité, la BCE doit être responsable, vis-à-vis des institutions démocratiques et des citoyens, de son action dans le cadre de ses attributions. À cette fin, la BCE présente régulièrement des rapports sur ses activités et agit dans la plus grande transparence. À notre connaissance, elle ne commande pas d'enquêtes d'opinion de manière régulière.

2.4.4. Le Comité des Régions (CdR) et le Comité économique et social européen (CESE)

Comme nous l'avons exposé précédemment, nous n'avons qu'une seule enquête d'opinion commanditée directement par le Comité des Régions⁸³ et aucune par le CESE.

Toutefois, nous ne pouvons pas affirmer avec certitude, étant donnée la nature consultative des comités, l'extranéité de ces derniers dans l'inspiration de questions posées dans les EB Special commandités par des DG de la Commission. En tout cas, il faut rappeler que la Commission européenne tend à considérer que la fabrication de l'instrument Eurobaromètre lui revient et donc que l'utilisation par d'autres (excepté pour le Parlement européen) ne peut qu'être très occasionnelle, sauf bien entendu s'agissant de la consultation des résultats.

83. « Le rôle et l'influence des autorités locales... », *op. cit.*

3. L'impact de l'Eurobaromètre : un hybride entre « science » et « gouvernance »

L'Eurobaromètre demeure une base de données fabriquée avec le support méthodologique et intellectuel de chercheurs en sciences sociales, mais également un instrument pensé et utilisé par une institution politique. La conséquence de cette « hybridation » réside dans le fait que l'attachement du « politique » pour l'Eurobaromètre ne se traduit pas automatiquement dans un contrôle total de l'instrument, mais plutôt dans une pression discrète qui se manifeste par son intériorisation des priorités politiques de l'UE.

3.1. L'instrument scientifique

Lorsque l'on parle d'opinion publique européenne, nous sommes poussés à y associer nécessairement ce qui en est désormais devenu un quasi-synonyme : l'Eurobaromètre⁸⁴. Si cela a été possible, on le doit au fait que, depuis sa création, au début des années 1970, la Commission européenne a tenu les rênes de ce système de fabrication et d'analyse des enquêtes d'opinion dans le clair but d'offrir des analyses scientifiques rigoureuses. De ce fait, cette mission a été menée entre 1973 et 1987 par son créateur, J.-R. Rabier, en étroite collaboration avec le politologue américain Ronald Inglehart. La coordination internationale du « terrain » ainsi que le traitement des données ont été, quant à eux, assurés jusqu'en 1989 par *Faits et Opinions* (Paris), dirigé par Jean Stoetzel d'abord et Hélène Riffault après. Jean Stoetzel (1910-1987) a été un sociologue français, introducteur en France de la technique des sondages d'opinion. Normalien, agrégé de philosophie, en 1937, durant une période de recherche aux États-Unis, il y rencontre George Gallup et revient fonder, en 1938, l'Institut français d'opinion publique (IFOP).

⁸⁴. Nous nous référons ici à l'univers des « spécialistes de l'Union européenne ». Nous ignorons le niveau de connaissance de l'Eurobaromètre chez le grand public, mais nous sommes portés à penser qu'il n'est pas automatiquement associé au concept d'opinion publique européenne.

De 1987 à 1996, c'est Karlheinz Reif, professeur de sciences politiques à Mannheim et à Bamberg, qui continue le programme à la tête de l'unité Public Opinion Surveys and Research Unit et, à partir de 1994, avec l'aide d'Anna Melich. Cette dernière, universitaire du département de sciences politiques de l'Université de Genève, avait intégré en 1988 la Direction générale Information et Communication de la Commission européenne. Dès 1994, elle avait été responsable, comme Chef d'unité, des différents types de sondages Eurobaromètre, du suivi de l'opinion publique sur l'intégration européenne et les politiques de l'Union. Entre 2000 et 2002, le programme a été conduit dans le cadre de la Direction générale Éducation et Culture, « Centre pour le citoyen » - Analyse de l'opinion publique, sous la direction de Harald Hartung. Avec la renaissance de la DG Presse et Communication en 2002 (voir *Encadré 11*), c'est Thomas Christensen qui en dirigera le service Analyse de l'opinion publique, suivi par Antonis Papacostas de 2003 à 2010⁸⁵, puis Ian Barber.

Un tel rappel historique est important à nos yeux puisque, en passant en revue les différents responsables de l'Eurobaromètre, il nous permet de mieux appréhender son utilisation.

Les premiers responsables de l'Eurobaromètre sont tous des universitaires appartenant au monde des sciences politiques, proches d'intellectuels spécialistes de la recherche quantitative en sciences sociales. C'est seulement avec le départ d'Anna Melich⁸⁶ en 1999 que ces mêmes postes sont occupés par des « eurocrates » traditionnels. Force est de constater que la qualité scientifique et « l'objectivité politique » d'un instrument considéré comme un « oracle » honoré par l'absence de discussion critique à son égard peuvent être plus difficilement mis en doute si, à la « cabine de contrôle » de l'instrument, siège un spécialiste de l'analyse quantitative en sciences sociales. **Si l'Eurobaromètre se veut un instrument scientifique capable de rendre des analyses apolitiques, cela est dû en grande partie au fait qu'il est né du travail d'agents communautaires rompus aux sciences**

85. À partir de 1999, avec le départ d'Anna Melich, l'organisation et la supervision des enquêtes est assurée par Rubén Mohedano-Brèthes (jusqu'en 2002) puis Renaud Soufflot de Magny (jusqu'en 2006).

86. Aujourd'hui, Anna Melich s'occupe du suivi de l'opinion publique européenne au Bureau des conseillers de politique européenne (BEPA), passerelle entre les décideurs politiques de la Commission européenne et les acteurs de la société qui peuvent contribuer utilement à l'élaboration des politiques.

sociales. Et ce n'est plus forcément le cas aujourd'hui, du moins pour ce qui concerne ses responsables.

Dans la démonstration du caractère « académique » de l'Eurobaromètre intervient cependant aussi le fait que, afin d'être exploitées par les chercheurs du monde entier, ses enquêtes sont déposées automatiquement et dans leur intégralité aux Archives centrales (*Zentralarchiv*) de l'université de Cologne. En 2007, elles ont fusionné avec l'*Information Centre* (Bonn) et le *Centre for Survey Research and Methodology* (Mannheim) pour donner vie au *GESIS - Leibniz Institute for the Social Sciences* et sont disponibles via le *CESSDA Database* (*Council of European Social Science Data Archive*). De plus, les données sont mises à la disposition des instituts membres du *Consortium européen pour la recherche politique* et du *ICPSR* (*Inter-University Consortium for political and social research*). Ces grandes banques de données en sciences sociales archivent ces fichiers et mettent au point la documentation (les « livres de codes ») qui permettent leur diffusion au sein de la communauté internationale des chercheurs, pour qui il est de grand intérêt de pouvoir exploiter directement de très riches matériaux empiriques.

3.2. L'outil de gouvernance

L'argument de la nomination, à la tête d'Eurobaromètre, d'eurocrates traditionnels à la place d'universitaires spécialistes de la recherche quantitative, pourrait nous amener à confirmer l'idée d'une consécration de l'Eurobaromètre comme outil de « gouvernance » plutôt que comme un instrument d'enquête scientifique, capable de livrer aux décideurs européens les attentes des citoyens, étant donné qu'il est présenté comme tel depuis 2001 dans les documents officiels de la Commission⁸⁷. Cette situation nous prouve combien l'écoute de l'opinion est devenue importante pour les commissaires et les hauts fonctionnaires des divers services qui ont la possibilité de commanditer les enquêtes de l'Eurobaromètre. À tel point que, dès les débuts de son mandat,

87. En 2001, dans le *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, la Commission fait de la nécessité pour les décideurs de rester en contact constant avec l'opinion publique un instrument de gouvernance : « Les décideurs politiques devraient pouvoir rester en contact avec l'opinion publique européenne, et ce dialogue pourrait leur indiquer quels projets européens suscitent l'adhésion de la population », COM(2001) 428 final, p. 14. Voir Philippe Aldrin, *Les Eurobaromètres entre science et politique. Retour sur la fabrique officielle de l'opinion européenne*, in Daniel Gaxie, Nicolas Hubé, Marine de Lassalle, Jay Rowell (sous la direction), *L'Europe des Européens. Enquête comparative sur les perceptions de l'Europe*, Paris, Economica, 2011. pp. 27-48.

le Président Barroso – qui était d'ailleurs un jeune chercheur dans le même département de sciences politiques qu'Anna Melich à Genève – n'a jamais cessé de souligner l'importance, pour la Commission européenne, de rester à l'écoute des attentes des citoyens.

Dans son premier collège, il avait même introduit une « Note Trends » destinée aux commissaires dans laquelle étaient affichés les éléments les plus importants qui ressortaient des enquêtes Eurobaromètre et des sondages nationaux arrivant des Représentations de la Commission. Toutefois, et pour des raisons qui nous sont inconnues, cette pratique a été supprimée avec son deuxième mandat.

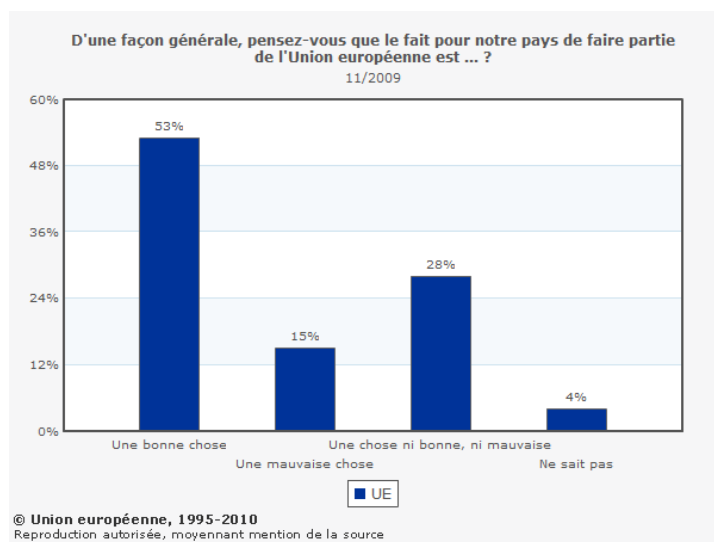
Cependant, afin de ne pas créer d'équivoques sur la nature de l'Eurobaromètre, **il doit être clair que nous parlons d'un instrument hybride : il est à la fois un outil pensé et utilisé par une institution politique, majoritairement la Commission européenne, et une base de données fabriquée avec l'aide de chercheurs en sciences sociales, qui sont ses premiers utilisateurs.** L'intérêt grandissant de « la sphère politique » pour l'Eurobaromètre ne se traduit pas automatiquement par un contrôle absolu de l'instrument, mais doit être plutôt entendu comme une « pression » discrète, le produit d'une intériorisation des priorités politiques de l'UE, l'unité Eurobaromètre travaillant de façon libre et autonome.

L'instrumentalisation politique est sans doute une menace pour la rigueur scientifique, mais les fonctionnaires en charge de l'analyse politique ont la possibilité de résister aux « pressions » qui viennent des autres services de la Commission, en leur expliquant qu'un questionnaire biaisé ou une publication partielle des résultats pourrait menacer la réputation de l'instrument et se révéler contre-productive.

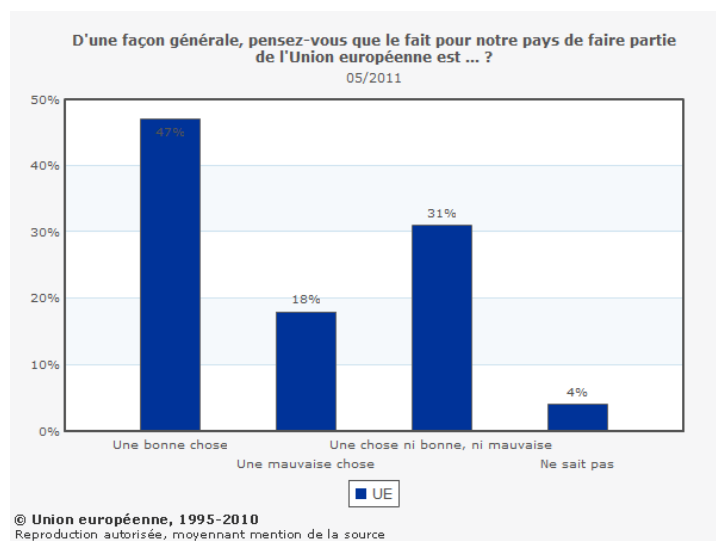
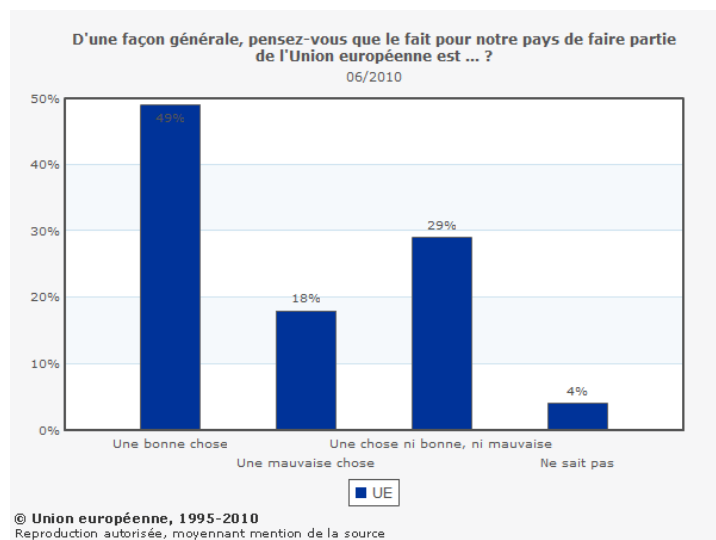
Un exemple de ce que nous venons de dire peut être représenté par la disparition de certaines questions « Trends », c'est-à-dire des questions qui se répètent à l'identique et qui servent à définir dans le temps les évolutions des opinions (voir § 1.2.1.). Une de ces questions, présente depuis 1973 avec une formulation identique d'une vague d'enquête à l'autre (exception faite du changement de dénomination de la « Communauté européenne » en « Union européenne »), est destinée à mesurer le soutien des citoyens à la construction européenne.

Il est notamment demandé aux sondés : « 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 ? ». **Au printemps 2010, seulement 49 % des Européens interrogés estimaient que l'appartenance de leur pays à l'Union européenne était une bonne chose (53 % en novembre 2009) contre 18 % une mauvaise chose (15 % en novembre 2009), 29 % ne prenant pas parti en plus de 4 % de non-répondants (voir Graphique 3)⁸⁸.**

GRAPHIQUE 3 ➤ L'adhésion à l'UE en 2009, 2010 et 2011 (moyenne UE 27)



88. Sur les attitudes de longue durée de l'opinion publique européenne, voir l'étude de Daniel Debomy, « Les Européens croient-ils encore en l'UE?... », *op. cit.*



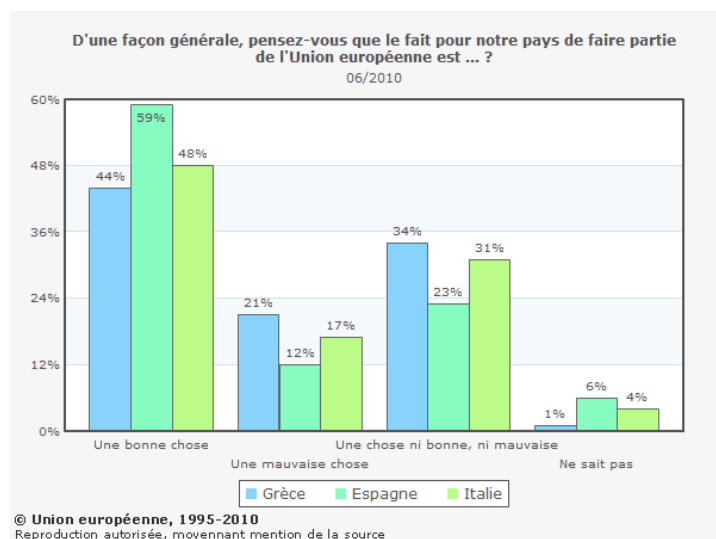
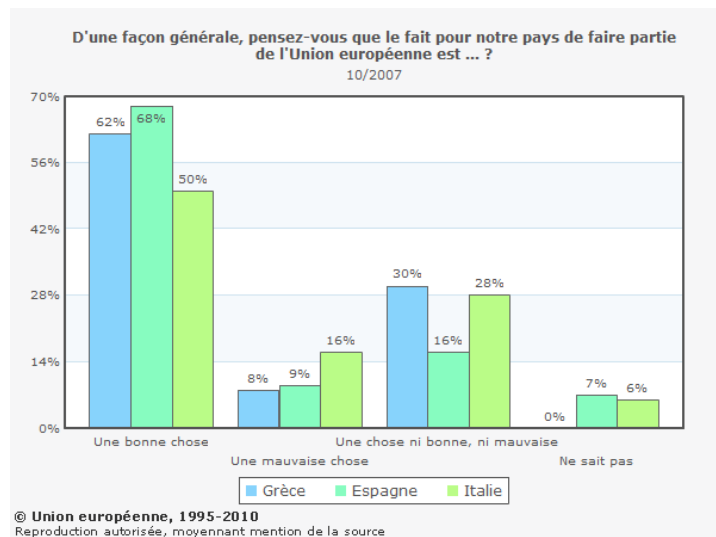
Depuis l'enquête de juin 2010 (EB 73), cette question n'est plus présente. Nous la retrouvons posée dans la vague de mai 2011 (EB 75), mais cette fois, les résultats étant pires que ceux enregistrés précédemment, elle est publiée seulement sur la page internet du Système de recherche interactif de l'Eurobaromètre⁸⁹, en-dehors donc des séries officielles de l'EB Standard⁹⁰. En effet, seulement 47 % des Européens jugent désormais l'adhésion à l'UE comme une bonne chose. Ce ne sont pas les réponses « mauvaise chose » qui ont beaucoup augmenté mais surtout les réponses « ni bonne ni mauvaise ».

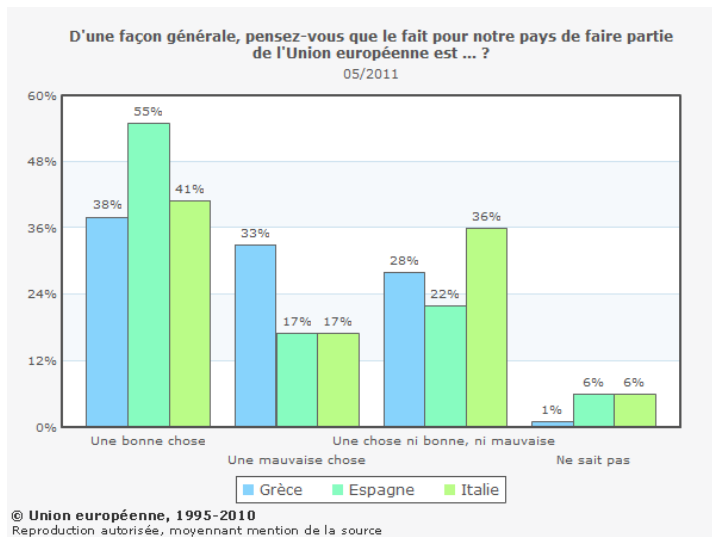
Cela peut signifier que cette question a été retirée en raison des mauvaises performances enregistrées par le soutien à l'UE. L'intérêt politique derrière la décision d'éclipser une question « Trend » qui reflète le moment difficile que traverse l'UE est ici évident. Et si cela vaut pour l'UE en général, **l'affaiblissement des soutiens à l'Union se manifeste par un élan inédit dans les réponses données par les opinions publiques des pays majoritairement touchés par les effets de la crise économique.** Il suffit pour s'en rendre compte d'observer et de comparer les résultats de trois pays fortement touchés par la crise économique comme l'Italie, l'Espagne et la Grèce - pays notoirement enthousiastes de l'intégration européenne - **avant la crise en octobre 2007 (EB 68), en juin 2010 (EB 73) et en mai 2011 (EB 75)** (voir Graphique 4).

89. Système de recherche interactif d'Eurobaromètre : http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/index_fr.cfm

90. En revanche, nous la retrouvons publiée au printemps 2011 mais elle concerne exclusivement les pays candidats à l'adhésion (Q.10, EB/75).

GRAPHIQUE 4 ➤ L'adhésion à l'UE en Grèce, Espagne et Italie en 2007, 2010 et 2011





Nous ne sommes pas étonnés, donc, de la décision des responsables politiques de suspendre cette question « Trend ». Il ne faut pas oublier que l'Eurobaromètre demeure un instrument créé et financé par une institution politique et il est donc impensable qu'il puisse, en quelque sorte, lui nuire avec la publication de résultats lui étant défavorables.

Toutefois et afin de préserver son caractère d'instrument scientifique, il serait souhaitable que l'Eurobaromètre puisse être accompagné dans son travail par un **Comité d'utilisateur**. Comité qui pourrait être utile, par le rapprochement des chercheurs en sciences sociales et les fonctionnaires communautaires afin de mettre en place un contrôle scientifique des résultats et de donner, donc, une cohérence entre les origines « universitaires » de l'instrument et son utilisation politique. Un tel comité pourrait permettre également, par la publicité de ses travaux, une communication plus efficace sur les résultats car il ne s'agirait plus d'une communication « réservée » aux experts en affaires européennes, mais d'une communication avec de fortes chances d'être mieux diffusée dans les universités.

Ce Comité d'utilisateur serait aussi un avantage pour les utilisateurs de l'Eurobaromètre qui auraient la possibilité de savoir ce qui doit être rendu public et ce qui ne peut pas l'être. C'est justement la confusion et l'approximation dans la planification de la stratégie d'investigation qui menace l'image fortement positive des enquêtes EB. La publication d'un sondage dont l'UE se serait certainement passé témoigne de cette confusion entre l'envie de rendre publics les résultats et la nécessité politique de s'en abstenir (confusion qui est inévitablement liée d'un côté à l'indépendance dont a profité longuement l'Eurobaromètre et de l'autre au contrôle politique grandissant). Dans un Eurobaromètre Flash intitulé « L'Irak et la paix dans le monde » (EB Flash 151), avait ainsi été glissée la question de savoir si, parmi 15 pays cités, Israël constituait une menace pour la paix⁹¹. À 59 %, les 7 515 sondés des 15 pays de l'Union avaient placé Israël en tête de liste. La deuxième place de ce palmarès avait échue, *ex æquo*, aux États-Unis, à la Corée du Nord et à l'Iran (53 %), devant l'Irak (52 %). Il s'agit d'un classement relativement inattendu, compte tenu des relations d'amitié que veulent entretenir les capitales européennes avec Israël, et qui place en porte-à-faux opinions publiques et dirigeants. La surprise est de taille lorsqu'on observe les chiffres dans le détail. On constate par exemple que les taux de défiance à l'égard d'Israël concernent 74 % des sondés aux Pays-Bas et 69 % en Autriche, alors que des pays présentés de longue date, par Washington notamment, comme des repères du terrorisme international (la Syrie, la Libye, la Somalie) n'enregistrent que des scores marginaux (respectivement 37 %, 36 % et 16 %). La Commission avait publié, dans un premier temps, seulement les résultats partiels relatifs à la guerre en Irak, en passant sous silence la question qui aurait pu déranger Israël et les États-Unis, mais elle n'avait pas intégré la probabilité de fuites. C'est le quotidien espagnol *El Pais* qui affirma dans un éditorial l'existence de ces questions en mettant ainsi dans l'embaras Bruxelles, qui s'est vu accuser de censure. La réponse balbutiante de la Commission fut de nier l'existence d'une « volonté politique » derrière le choix de la non-publication du questionnaire, et d'arguer de problèmes techniques liés à l'analyse des données. Il faudra trois jours pour faire comprendre aux responsables de la Commission que les données devaient être publiées et elles le furent.

91. La question était ainsi formulée : « Dites-moi si, selon vous, il [ce pays] représente ou non une menace pour la paix dans le monde. - Israël ? » (Q. 10, p. 81 du [rapport](#)).

Cet événement constitue un cas d'école de l'équilibre entre la liberté de l'unité Eurobaromètre, capable de fabriquer un questionnaire potentiellement explosif pour la politique étrangère de l'Union, et le pouvoir de contrôle des dirigeants de Bruxelles. Selon nos informations, les fonctionnaires de l'Eurobaromètre furent contraints au silence. Aujourd'hui, afin de mettre en évidence l'augmentation croissante de l'« attention politique » pour les Eurobaromètres, on parle, dans les couloirs de la DG COMM, d'un avant et d'un après le questionnaire ayant conduit à traiter d'Israël.

3.3. L'Eurobaromètre révèle-t-il les Européens les uns aux autres ?

Comme nous l'avons vu dans la première partie de cette étude, l'objectif du fondateur de l'Eurobaromètre, J.-R. Rabier, était d'une part, de mieux connaître l'opinion pour orienter la politique d'information et d'autre part, de contribuer à révéler les Européens les uns aux autres : donc connaître l'opinion publique européenne et faire connaître à cette opinion ce que les citoyens de tel ou tel pays pensent sur les mêmes thèmes. **Si nous pouvons facilement affirmer que les enquêtes d'opinion de l'Eurobaromètre nous aident, et nous ont aidés, à connaître l'état de l'opinion publique, c'est avec difficulté que nous pouvons faire de même en ce qui concerne la notoriété de l'Eurobaromètre et sa capacité à révéler les Européens les uns aux autres.**

L'Eurobaromètre demeure en effet quasiment inconnu en dehors des milieux scientifiques (la recherche quantitative en sciences sociales), politiques et des professionnels des instituts des sondages d'opinion. Les citoyens européens retrouvent rarement les enquêtes d'opinion de l'Eurobaromètre⁹² en feuilletant les journaux. En affirmant ceci, nous ne voulons pas dire que l'Eurobaromètre est inexistant dans les médias européens. Il suffit de parcourir les résultats du plus célèbre moteur de recherche sur Internet pour se rendre compte de sa présence sur les organes d'information européens. Nous voulons plutôt affirmer que sa diffusion demeure marginale et insuffisante pour obtenir le résultat escompté par J.-R. Rabier.

92. Cf. Pierre Bréchon, Bruno Cautrès (dir.), *op. cit.*, p. 44.

L'unité COMM.A.2. de la Commission ne possède pas de service indépendant de « diffusion » des résultats des enquêtes. Ce travail se fait (il en va de même pour le Parlement) par le biais de colloques et conférences organisés pour la plupart dans les enceintes institutionnelles, et il est donc difficile pour les citoyens d'en prendre connaissance.

Ce qui, à notre avis, serait susceptible de révéler les citoyens européens les uns aux autres, est plutôt à chercher du côté du « contexte », et non de celui des instruments. Une période de tension potentiellement conflictuelle ou une situation de déséquilibre grave ou de rupture préoccupante peut ainsi permettre aux opinions publiques européennes de se révéler les uns aux autres comme ce fut le cas lors de la deuxième guerre d'Irak (*voir encadré 17*). Force est de constater que la « crise de la dette » qui, à l'heure où nous écrivons, est en train de changer le visage politique de l'UE, nous a prouvé l'existence, non seulement d'une opinion commune aux Européens, mais nous a aussi mis devant un débat à l'échelle européenne capable de mobiliser les opinions nationales.

Le mouvement des « *Indignados* », qui a débuté en Espagne pour lutter contre les mesures d'austérité du gouvernement, la précarité liée à la crise et le pouvoir de la finance, s'est propagé dans tout le continent (et même au-delà) en donnant vie à une prise de conscience des opinions publiques nationales sur la dimension systémique/européenne de la crise. Ceci a rendu possible une série d'actions dans les États membres aptes à nous prouver l'existence d'une opinion commune aux Européens.

Indépendamment des enquêtes d'opinion et de leur diffusion, les citoyens européens se révéleront pleinement les uns aux autres quand le contexte socio-politique les poussera à le faire. La construction d'un « espace public européen », en répondant au déficit de légitimation, constitue l'infrastructure nécessaire à la production à grande échelle d'opinions publiques diversifiées qui, pour l'instant, n'existent que dans les limites des États nations. L'espace public à l'échelle de l'Europe naîtra de l'ouverture, les uns aux autres, des univers nationaux existants,

et donnera lieu à l'interpénétration de communications nationales réciproquement traduites⁹³. Mais ce n'est pas pour demain.

ENCADRÉ 16 ➤ Faut-il considérer que l'opinion publique européenne se mesure seulement par les sondages ou se repère-t-elle aussi dans la rue, en particulier depuis les mobilisations contre la Guerre en Irak ?

La réponse nous a été donnée indirectement par **Jürgen Habermas** dans un article paru dans le quotidien *Libération* le 31 mai 2003⁹⁴. Le philosophe allemand nous dit que : « Nous ne devrions pas oublier deux dates : celle du jour où les journaux informèrent leurs lecteurs ébahis de l'initiative du président du gouvernement espagnol qui, à l'insu de ses collègues de l'Union, invitait les gouvernements européens favorables à la guerre à manifester leur loyauté à l'égard de Bush ; mais également le 15 février 2003, lorsque, dans les rues de Londres, Rome, Madrid, Barcelone, Berlin et Paris, des manifestations monstres ont répondu à ce coup de main. La simultanéité de ces événements – les plus importants depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale – pourrait bien, rétrospectivement, entrer dans les livres d'histoire comme le signal attestant la naissance d'un espace public européen ». Mais la réponse nous a surtout été donnée par un politologue français, **Dominique Reynié**, qui a consacré à cet argument un ouvrage publié en 2004⁹⁵. Selon ce dernier, l'hypothèse de l'existence d'une opinion européenne ne saurait se limiter au recensement de comportements sociaux répandus ou à la description de préférences et de croyances, de schémas culturels partagés au-delà des frontières nationales. Au contraire, l'épreuve de son existence suppose également la possibilité de repérer des manifestations publiques d'une opinion commune aux Européens⁹⁶. Et la preuve de son existence, selon D. Reynié, se retrouve dans « Les manifestations planétaires contre l'intervention militaire en Irak » capables de nous offrir « la possibilité d'évaluer les contours et la fermeté de l'opinion européenne [...] indépendamment des enquêtes par sondages auxquelles elle était jusque-là circonscrite. Devenue, à proprement parler « manifeste », l'opinion européenne s'est imposée en 2003, pour la première fois, comme une opinion publique »⁹⁷.

93. Jürgen Habermas, « Pourquoi l'Europe a-t-elle besoin d'un cadre constitutionnel ? », texte d'une conférence paru dans *Cahiers de l'Urmis*, n° 7, juin 2001.

94. « Europe : plaider pour une politique extérieure commune », *Libération*, 31 mai 2003.

95. Dominique Reynié, *La fracture...*, op. cit., 2004.

96. Dominique Reynié, « L'idée d'une... », op. cit., p. 99.

97. Dominique Reynié, *La fracture...*, op. cit., p. 17.

CONCLUSION

L'évolution politique de l'Union européenne a mené à un contexte décisionnel inédit où la parole du public relevée dans les sondages d'opinion n'est pas simple instrument d'information, mais source de légitimité. L'utilisation des sondages qui débute, selon l'intention du créateur de l'Eurobaromètre, Jacques-René Rabier, pour mieux orienter la politique d'information et révéler les Européens les uns aux autres, devient vite un instrument d'aide à la définition et à l'évaluation des politiques : de plus en plus, les sondages effectués pour le compte des services de la Commission, du Parlement ou des autres institutions européennes servent non seulement comme outil de préparation aux politiques (lecture de l'*input*), mais aussi comme outil d'évaluation de ces politiques (pondération de l'*output*). La création de l'Eurobaromètre a muni les institutions communautaires, mais plus généralement la sphère publique, d'un instrument efficace d'investigation. Dispositif hybride, l'Eurobaromètre est à la fois un outil pensé et utilisé par une institution politique, majoritairement la Commission européenne (qui l'a créé et le pilote), et une base de données fabriquée avec l'aide de chercheurs en sciences sociales. Toutefois, l'intérêt grandissant de « la sphère politique » pour l'Eurobaromètre ne se traduit pas automatiquement par un contrôle total de l'instrument, mais doit être plutôt entendu comme une « pression » discrète, le produit d'une intériorisation des priorités politiques de l'Union européenne, l'unité Eurobaromètre de la Commission travaillant de façon libre et autonome.

Mais l'enquête de l'opinion publique ne se résume pas exclusivement à l'Eurobaromètre. Une Union européenne en quête constante de légitimité a permis à la Commission de prendre conscience du besoin d'une culture renforcée de consultation et de dialogue avec les citoyens, et d'insérer dans les principes fondateurs d'une gouvernance européenne reformé la « participation ». Ce besoin de dialogue a été accentué par le rejet français et hollandais du traité constitutionnel et a poussé Bruxelles à financer des projets de consultation citoyenne nouveaux, principalement les sondages délibératifs.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages et articles

Aldrin Philippe & Utard Jean-Michel, *La résistible politisation de la communication européenne. Genèse des controverses et luttes d'institutions autour d'un Livre blanc*, publié dans L'Archive Ouverte en Sciences de l'Information et de la Communication, 2010.

Aldrin Philippe, « L'invention de l'opinion publique européenne. Genèse intellectuelle et politique de l'Eurobaromètre », in *Politix*, n° 89, 2010.

Aldrin Philippe, « L'Union européenne face à l'opinion. Constructions et usages politiques de l'opinion comme problème communautaire », in *Savoir/Agir*, 7/2009, pp. 13-23.

Aldrin Philippe, « Les Eurobaromètres entre science et politique. Retour sur la fabrique officielle de l'opinion européenne », in Daniel Gaxie, Nicolas Hubé, Marine de Lassalle, Jay Rowell (dir.), *L'Europe des Européens. Enquête comparative sur les perceptions de l'Europe*, Paris, *Economica*, 2011. pp. 27-48.

Bertoncini Yves, *Europe : le temps des fils fondateurs*, Éditions Michalon, Paris, 2005.

Bini Smaghi Lorenzo, « European democracies and decision making in time of crisis », discours tenu à la Fondation Hellénique pour les politiques européennes et étrangères, juillet 2011.

Bourdieu Pierre, « L'opinion publique n'existe pas » (1973), in *Questions de sociologie*, Paris, Éditions de Minuit, 1980, pp. 222-235.

Boussaguet Laurie, « À l'écoute des citoyens. Bilan des premières expériences participatives à l'échelle communautaire », *Policy Paper n° 44, Notre Europe*, Paris, 2011.

Bréchon Pierre & Cautrès Bruno (dir.), *Les enquêtes Eurobaromètres. Analyse comparée des données socio-politiques*, Paris, L'Harmattan, 1998.

Brugidou Mathieu, *L'opinion et ses publics. Une approche pragmatiste de l'opinion publique*, Les Presses de SciencesPo, 2008.

Caillot Philippe & Denni Bernard, « La qualité des données Eurobaromètres », in Pierre Bréchon et Bruno Cautrès, *Les enquêtes Eurobaromètres. Analyse comparée des données socio-politiques*, Paris, L'Harmattan, 1998.

Champagne Philippe, *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Paris, Éditions de Minuit, 1990.

Debomy Daniel, « Les Européens croient-ils encore en l'UE ? Analyse des attitudes et des attentes des opinions publiques européennes depuis un quart de siècle », *Étude n° 91, Notre Europe*, Paris, juin 2012.

Downs Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Harper, New York, 1957.

Fishkin James S., « Making Deliberative Democracy Practical: Public Consultation and Dispute Resolution », *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, Columbus, 2011.

Fishkin James S., Luskin Robert & Manin Bernard, *Qu'est-ce qu'une bonne délibération*, intervention du 6 mars 2006 à Paris dans le cadre du programme de recherche triennal DiDACT (Deliberation in Democracy : towards Active Citizenship Training). Texte établi par Henri Monceau sur la base de la retranscription effectuée par Caroline Valentiny.

Habermas Jürgen, « Pourquoi l'Europe a-t-elle besoin d'un cadre constitutionnel ? », texte d'une conférence paru dans *Cahiers de l'Urmis*, n° 7, juin 2001.

Habermas Jürgen, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997.

Habermas Jürgen, *L'espace public*, Paris, Éditions Payot et Rivages, 1990.

Habermas Jürgen, *La constitution de l'Europe*, Paris, Gallimard, 2012.

Key Vladimir O., *Public Opinion and American Democracy*, Alfred A. Knopf, New York, 1961.

Legavre Jean-Baptiste, « L'opinion publique européenne », in Yves Déloye (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica, 2005, pp. 491-494.

Manin Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Champs-Flammarion, 1995.

Melich Anna, « Les enquêtes Eurobaromètres et la construction européenne », in Pierre Bréchon & Bruno Cautrès (dir.), *Les enquêtes Eurobaromètres. Analyse comparée des données socio-politiques*, Paris, L'Harmattan, 1998.

Monceau Henri, « Constitution européenne et délibération », *Étude n° 45, Notre Europe*, Paris, 2005.

Nicolaïdis Kalypso, « Notre démocratie européenne », in *Politique européenne*, n° 19-2006/2, L'Harmattan, Paris, pp. 45-71.

Rabier Jacques-René, « « Euro-baromètre » : un enfant qui a bien grandi », in Pierre Bréchon & Bruno Cautrès (dir.), *Les enquêtes Eurobaromètres. Analyse comparée des données socio-politiques*, Paris, L'Harmattan, 1998.

Rabier Jacques-René, *Les origines de l'Eurobaromètre*, Université catholique de Louvain-la Neuve, conférence tenue en Avril 1992.

Reif Karlheinz & Inglehart Ronald (eds), *Eurobarometer. The Dynamics of European Public Opinion. Essays in Honour of Jacques-René Rabier*, London, Mac Millan, 1991.

Reynié Dominique, « L'idée d'une « opinion européenne » », *Raisons politiques*, Presses de Sciences Po, 2005/3 - n° 19, pp. 99-117.

Reynié Dominique, *La fracture occidentale. Naissance d'une opinion européenne*, Paris, La Table-ronde, 2004.

Schweisguth Etienne, « Le post-matérialisme revisité : R. Inglehart persiste et signe », *Revue française de science politique*, 1997, n° 5, pp. 653-659.

Smith Andy, « L'espace public européen : une vue (trop) aérienne », in *Critique internationale*, n° 2 – hiver 1999, pp. 169-181.

Smith Andy, « La Commission et « le peuple ». L'exemple d'usages politiques des Eurobaromètres », in Pierre Bréchon & Bruno Cautrès (dir.), *Les enquêtes Eurobaromètres. Analyse comparée des données socio-politiques*, Paris, L'Harmattan, 1998.

Soufflot de Magny Renaud & Holst Christian, « Eurobarometer: Organisation and Methodology », Papier présenté à la conférence « Europäische Integration: Öffentliche Meinung, politische Einstellungen und politisches Verhalten », Université d'Augsburg, juin 2002.

Van der Eijk Cees & Franklin Mark N. (eds), *Choosing Europe: The European Electorate and National Politics in the face of Union*, University of Michigan Press, 1996.

Documents officiels et ressources électroniques

Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe, www.CVCE.eu.

Commission des Communautés européennes, *Gouvernance européenne : un livre blanc*, COM (2001) 428 final, 25 juillet 2001

Commission des Communautés européennes, *Suivi de l'opinion publique : Nouvelle approche*, communication de M. Joao de Deus Pinheiro approuvée le 28 juillet 1993.

Commission européenne, *Livre blanc sur une politique de communication européenne*, COM (2006) 35 final, 1^{er} février 2006.

Commission européenne, Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat, COM(2005) 494 final, 13 octobre 2005.

Eurobaromètre, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_fr.htm

European Values Study, <http://www.europeanvaluesstudy.eu/evs/about-evs/>.

Europol, <http://europol-project.eu/>.

GESIS – Leibniz Institut for the Social Sciences, <http://www.gesis.org/>

Parlement européen, *Rapport de W. Schujit sur la politique d'information*, DOC 246/71, 7 février 1972.

Parlement européen, *Rapport Oostlander sur la politique d'information de la Communauté*, Strasbourg, Parlement européen, 1993.

Parlement européen, *Rapport Pex sur la politique d'information et de communication dans l'Union européenne*, Strasbourg, Parlement européen, 1998.

LISTE DES ENCADRÉS, GRAPHIQUES ET TABLEAUX

ENCADRÉ 1 ➤ Le créateur de l'Eurobaromètre	14
ENCADRÉ 2 ➤ Les principes clés de l'Eurobaromètre	18
ENCADRÉ 3 ➤ Le contractant actuel de l'Eurobaromètre	20
ENCADRÉ 4 ➤ Le principe d'échantillonnage d'EB	21
ENCADRÉ 5 ➤ Le plan de fabrication des EB Standard	23
ENCADRÉ 6 ➤ Liste de « Trends » du GESIS	25
GRAPHIQUE 1 ➤ L'adhésion à l'UE en Allemagne, France et Royaume-Uni (1973-2010)	27
TABLEAU 1 ➤ Typologie des Directions générales usagers des EB Special de 1972 à 2011	31
TABLEAU 2 ➤ La commande d'EB Special par les différents services de la Commission (1972 – sept. 2011)	32
ENCADRÉ 7 ➤ Les sujets traités fréquemment par les EB Flash	35
ENCADRÉ 8 ➤ Le contractant « historique » des études qualitatives	38
ENCADRÉ 9 ➤ Les techniques de l'enquête qualitative	39
ENCADRÉ 10 ➤ Le schéma des EB Qualitative	40
GRAPHIQUE 2 ➤ L'opinion avant et après la délibération : quelques exemples	46
ENCADRÉ 11 ➤ Les autres expériences participatives à l'échelle européenne	48
ENCADRÉ 12 ➤ L'articulation dans le temps des services d'information et de communication	54
ENCADRÉ 13 ➤ Les conditions de l'utilisation de l'Eurobaromètre par des clients externes	57
ENCADRÉ 14 ➤ Actions des Représentations de la Commission concernant les sondages nationaux	59
ENCADRÉ 15 ➤ La collaboration dans le temps en matière de politique de communication entre le Parlement européen et la Commission	61
GRAPHIQUE 3 ➤ L'adhésion à l'UE en 2009, 2010 et 2011 (moyenne UE 27)	72
GRAPHIQUE 4 ➤ L'adhésion à l'UE en Grèce, Espagne et Italie en 2007, 2010 et 2011	75
ENCADRÉ 16 ➤ Faut-il considérer que l'opinion publique européenne se mesure seulement par les sondages ou se repère-t-elle aussi dans la rue, en particulier depuis les mobilisations contre la Guerre en Irak ?	80

« LES EUROPÉENS CROIENT-ILS ENCORE EN L'UE ? ANALYSE DES ATTITUDES ET DES ATTENTES DES OPINIONS PUBLIQUES EUROPÉENNES DEPUIS UN QUART DE SIÈCLE »
Daniel Debomy, *Étude n° 91, Notre Europe*, juin 2012

LES CITOYENS EUROPÉENS ET L'UNION EUROPÉENNE DANS LE CONTEXTE ACTUEL DE CRISE
Daniel Debomy, *Policy Paper n° 47, Notre Europe*, novembre 2011

À L'ÉCOUTE DES CITOYENS – BILAN DES PREMIÈRES EXPÉRIENCES PARTICIPATIVES À L'ÉCHELLE COMMUNAUTAIRE
Laurie Boussaguet, *Policy Paper n° 44, Notre Europe*, avril 2011

DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES À LA POLITISATION – OU COMMENT L'UNION EUROPÉENNE DU TRAITÉ DE LISBONNE PEUT INTÉRESSER SES CITOYENS
Goran von Sydow & Gaëtane Ricard-Nihoul, *Bref n° 20, Notre Europe*, novembre 2010

LA DÉMOCRATIE POST-NATIONALE ET LA RÉFORME DU PARLEMENT EUROPÉEN
Andrew Duff, *Policy Paper n° 42, Notre Europe*, octobre 2010

LES PARTIS POLITIQUES EUROPÉENS : LE CHAÎNON MANQUANT
Julian Priestley, *Policy Paper n° 41, Notre Europe*, octobre 2010

LES INTERVENTIONS DE L'UE AU NIVEAU NATIONAL : QUEL IMPACT ?
Yves Bertoncini, *Étude n° 73, Notre Europe*, juillet 2009

LA LÉGISLATION NATIONALE D'ORIGINE COMMUNAUTAIRE : BRISER LE MYTHE DES 80 %
Yves Bertoncini, *Bref n° 13, Notre Europe*, juin 2009

L'ACTION DE L'UNION RÉPOND-ELLE AUX PRÉFÉRENCES DES CITOYENS ?
Renaud Dehousse, *Bref n° 11, Notre Europe*, mai 2009

DES « PARTIS POLITIQUES AU NIVEAU EUROPÉEN » ?
ÉTAT DES LIEUX À LA VEILLE DES ÉLECTIONS EUROPÉENNES DE JUIN 2009
Francisco Roa Bastos, *Étude n° 71, Notre Europe*, mai 2009

LA DÉMOCRATIE AU SEIN DE L'UE ET LE RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN
Centro Studi sul Federalismo, Institut für Europäische Politik, Istituto Affari Internazionali, *Notre Europe* et The Federal Trust, *Étude n° 70, Notre Europe*, mai 2009

AUTEUR



Salvatore Signorelli

Diplômé en sciences politiques, Salvatore Signorelli a étudié, dans le cadre de son doctorat de recherche, les origines du parlementarisme français au XIX^e siècle. Les résultats de sa recherche ont été publiés par *Il Mulino* (Bologne) en 2008. En 2009, il a été élève de la Fondation Collège européen de Parme et a ensuite travaillé pour la Commission européenne et dans l'unité Suivi de l'opinion publique au Parlement européen.



Notre Europe - Institut Jacques Delors est le **think tank européen** fondé par Jacques Delors en 1996. Notre objectif est de produire des analyses et des propositions destinées aux décideurs européens et à un public plus large, ainsi que de contribuer aux débats relatifs à l'Union européenne. Nous diffusons de nombreuses **publications** (Études et Rapports, Policy Papers, Tribunes et Synthèses), organise et participe à des **séminaires et conférences** partout en Europe et intervenons régulièrement dans les **médias** européens, par la voix de nos présidents, de notre directeur et de notre équipe. Nos travaux s'inspirent des actions et des orientations promues par Jacques Delors, et traduisent les grands principes énoncés par notre « **Charte** ». Ils sont mis en œuvre à partir de **trois axes principaux** : « Union européenne et citoyens » couvre les enjeux politiques, institutionnels et civiques ; « Compétition, coopération, solidarité » traite des enjeux économiques, sociaux et territoriaux ; « Actions extérieures européennes » regroupe les travaux à dimension internationale.

Notre Europe - Institut Jacques Delors est aujourd'hui présidé par **António Vitorino**, ancien commissaire européen et ancien ministre portugais, qui a succédé à Tommaso Padoa-Schioppa, à Pascal Lamy et à Jacques Delors. Notre directeur, Yves Bertoncini, anime une **équipe internationale** composée d'une quinzaine de membres.

Les instances de *Notre Europe - Institut Jacques Delors* sont composées de **hautes personnalités européennes**. Notre *Conseil des garants* assure la promotion de nos intérêts moraux et financiers. Notre *Conseil d'administration* est responsable de la gestion et de l'impulsion de nos travaux. Notre *Comité européen d'orientation* se réunit afin de débattre des sujets fondamentaux pour l'avenir de l'UE.

Toutes nos activités sont **accessibles gratuitement**, en français et en anglais sur notre site et via les réseaux sociaux. Nous agissons en pleine **indépendance** vis-à-vis des pouvoirs politiques et des intérêts économiques.

Directeur de la publication : Yves Bertoncini

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).

Notre Europe – Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution.

Version originale en français. Étude également disponible en anglais.

© *Notre Europe – Institut Jacques Delors*

Salvatore Signorelli

Docteur en sciences politiques, il a travaillé pour la Commission européenne et dans l'unité Suivi de l'opinion publique au Parlement européen.

L'UE ET LES OPINIONS PUBLIQUES : JE T'AIME, MOI NON PLUS ?

L'Union européenne s'efforce depuis longtemps d'analyser les attentes des opinions publiques, qui lui témoignent une défiance en hausse au cours des dernières années. C'est sur la base de cet apparent paradoxe que Salvatore Signorelli a élaboré son étude sur les outils européens d'analyse des opinions publiques, afin d'en présenter la genèse, les spécificités et l'usage.

Le grand intérêt de cette étude est précisément de mettre en lumière l'attention portée par l'Union européenne aux attentes de ses citoyens, que symbolisent les enquêtes « Eurobaromètres », à rebours de l'impression que « Bruxelles » agit et décide au sein d'une bulle d'experts déconnectée du réel.

Son autre grand intérêt est de fournir nombre de références et de données permettant de se familiariser avec les différents outils d'analyse des opinions publiques, tout en précisant comment et dans quelle mesure les différentes institutions européennes y ont recours.

Last but not least, Salvatore Signorelli met utilement en perspective l'usage des sondages commandés par les autorités européennes, en rappelant qu'ils n'ont pas vocation à remplacer les messages et positions relayés par les représentants des citoyens, mais qu'ils leur fournissent autant de contributions utiles dans la détermination des grandes orientations de la construction européenne.

Avec le soutien de :



Programme
L'Europe pour les citoyens



www.notre-europe.eu
19 rue de Milan 75009 Paris - France
info@notre-europe.eu

