

**VIIe congrès de l'Association française
de science politique**

Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002

Table-ronde n°5

“ L’institutionnalisation de l’Europe ”

**Sous la direction de
Renaud Dehousse et Yves Surel**

**L’Europe sans Bruxelles ?
La réappropriation des normes communautaires de développement
territorial par les acteurs régionaux
en France et en Espagne**

Bruno Cautrès
CIDSP-CNRS (Institut d’Etudes Politiques de Grenoble)

Merci de ne pas citer, version provisoire

Introduction

Les élections européennes constituent un moment privilégié pour comprendre et analyser les attitudes, les préférences, les perceptions et les connaissances des européens à l’égard du processus d’intégration européenne. L’ensemble de ces prédispositions, tant affectives, que cognitives ou rationnelles, constituent les éléments de ce que nous avons par ailleurs appelé les « cultures politiques de l’intégration européenne »¹. Ces cultures et leurs contenus varient selon les pays et les segments de leurs populations; elles se sont constituées progressivement, puis structurées en partie sous l’effet des développements de l’Union européenne et des débats qui ont entourés les processus de ratification du traité de Maastricht et de ses suites. Si la diversité de ces cultures s’enracine dans des modèles nationaux de valeurs politiques et de clivages socio-politiques préexistant, certains éléments des attitudes vis à vis de l’Europe commencent à s’organiser de manière plus structurée. Les cultures politiques de l’intégration européenne ont, bien entendu, connu des évolutions temporelles et le soutien à l’idée européenne n’est nul part acquis de manière définitive et peut fluctuer en fonction d’éléments de conjoncture, en particulier économique.

L’élection au suffrage universel direct du Parlement européen constitue, depuis 1979, un événement très important du point de vue de l’expression de ces cultures politiques: il s’agit en effet du seul moment où les citoyens de l’Union européenne sont amenés à intervenir directement dans sa vie politique et institutionnelle et à exprimer leur adhésion ou leur rejet vis à vis du processus d’intégration européenne défendu dans la plupart des pays par les élites

¹ Voir : Cautrès (Bruno), Sinnott (Richard). Les cultures politiques de l’intégration européenne. In : Grunberg (Gérard), Perrineau (Pascal), Ysmal (Colette). *Le vote des Quinze*. Paris, Presses de Science Po, 2000. Plusieurs des éléments développés ici sont repris de ce chapitre et actualisés.

politiques et économiques. En 1999, cette caractéristique avait un relief particulier : les députés européens élus en 1994 avaient franchi quelques semaines avant les élections de juin une étape décisive de la démocratie parlementaire en contrôlant, puis forçant à la démission, la Commission européenne. On pouvait dès lors s'attendre à ce que la représentation parlementaire européenne soit payée de retour par une participation électorale accrue quelques semaines plus tard ou qu'au minimum les opinions publiques reconnaissent dans ce geste l'affirmation du pouvoir du parlement européen.

Le niveau exceptionnellement bas de la participation aux élections de juin 1999 montre en réalité toute la difficulté de passer des cultures politiques de l'intégration européenne à des cultures politiques de la participation aux processus de cette intégration. L'institutionnalisation de l'Europe dans les cultures politiques, systèmes de partis et agencements électoraux des pays membres de l'Union constitue un processus complexe. De nombreux auteurs ont eu l'occasion de développer au cours des années récentes tout un ensemble de réflexions relatives aux agendas électoraux, adaptations des systèmes de partis, superposition des clivages politiques nés de l'Etat nation moderne et des clivages liés à l'émergence du « système politique de l'UE ». L'analyse des attitudes vis à vis de l'Europe reste, dans ce contexte, une perspective fondamentale à la compréhension de la difficulté d'édifier une Europe des citoyens. Nos travaux se situent dans une ligne d'analyse qui prend la question de la légitimité accordée (ou pas...) par les citoyens au processus d'intégration européenne comme une variable d'adaptation déterminante des systèmes politiques nationaux au défi posé par l'intégration européenne². Pour qu'il y ait clivage autour de cet enjeu encore faut-il qu'il y ait enjeu, structuration politique autour des enjeux, connaissance (même en termes généraux) de ces enjeux. Sous-jacente à ces hypothèses est la question de la stabilité, de la consistance et de la cohérence des attitudes des citoyens vis à vis de l'intégration européenne. Pour mener à bien nos analyses, nous étudierons successivement les évolutions temporelles récentes du soutien à l'Europe, les souhaits exprimés par les européens vis à vis des domaines d'action de l'Europe, les logiques sociales et politiques qui structurent ces opinions. Nous analyserons ces processus à l'aide de données issues en particulier des enquêtes Eurobaromètres réalisées avant et peu après les élections européennes de 1999. Il nous paraît en effet intéressant de saisir les dimensions d'attitudes étudiées dans un contexte de politisation et d'élections. Par la plupart, les analyses réalisées sont remarquablement stables lorsque l'on considère d'autres données, issues des Eurobaromètres réalisés en 2000 et 2001.

Evolutions temporelles des attitudes vis-à-vis de l'Europe

Avant d'analyser la structure des opinions vis à vis de l'Europe et les dimensions sous-jacentes d'attitudes qu'elle traduisent, il convient d'étudier l'évolution de ces opinions dans le temps. Les élections européennes de 1999 se sont en effet situées en effet dans une période de remontée des opinions favorables à l'Europe dont le niveau avait chuté de manière très significative depuis la fin de 1991. Pour évaluer la portée de cette tendance nous utiliserons différents indicateurs issus de l'Eurobaromètre. : la mesure du soutien vis à vis de l'intégration européenne est en effet particulièrement sensible aux indicateurs considérés et à la formulation des questions qui leur correspondent. Ce soutien varie en fonction du degré de généralité des indicateurs : plus les questions sur la signification et les implications d'une plus forte intégration européenne sont précises et touchent aux conséquences de cette intégration

² Sur cet aspect, voir : Bélot (Céline), Cautrès (Bruno). L'union européenne et ses citoyens. *Problèmes politiques et sociaux*, Mai 2002.

sur la vie quotidienne des citoyens, moins elles suscitent en général l'adhésion³. Les Eurobaromètres, enquêtes qui mesurent deux fois par an les opinions des européens vis à vis de l'Europe, offrent depuis le début des années soixante-dix la possibilité d'analyser le soutien à l'intégration européenne à travers quatre indicateurs. D'autres indicateurs sont bien sûr possibles, mais ces quatre indicateurs offrent l'intérêt de pouvoir être comparés sur une longue période. Ils présentent chacun des particularités car ils constituent différentes facettes des attitudes vis à vis de l'Europe et ne comportent pas le même nombre de modalités de réponse⁴.

Le premier de ces indicateurs est celui de *soutien à l'unification de l'Europe*; il mesure une aspiration très générale (« les efforts faits pour unifier l'Europe occidentale) sur une échelle à quatre points (de tout à fait pour à tout à fait contre) qui n'offre pas de réponse neutre ou moyenne. La formulation de cet indicateur est relativement vague et, en l'absence de position moyenne sur son échelle de réponse, produit un niveau d'adhésion très élevé (de l'ordre de près de 80% au début des années quatre-vingt-dix). L'indicateur de *soutien à l'appartenance de son pays à l'Europe* est à la fois plus précis et offre une échelle de réponse en trois points (une bonne chose, une mauvaise chose, ni une bonne ni une mauvaise chose) qui autorise la production d'une réponse moyenne ou neutre : il mesure de manière plus réaliste et précise le soutien à l'Europe qui est alors et selon les périodes de 10 à 20 points inférieur à celui engendré par l'indicateur de soutien aux efforts faits pour unifier l'Europe. Le troisième indicateur repose sur une question vis à vis du *bénéfice* que le pays a tiré de son appartenance à l'Europe : il a l'avantage d'offrir une mesure de l'évaluation rétrospective de cette appartenance mais ne comporte pas de position neutre dans son échelle de réponse (a bénéficié ; n'a pas bénéficié). Dans la mesure où cet indicateur comporte à la fois des éléments de perception et d'évaluation, il n'est pas étonnant que le niveau de soutien à l'Europe qu'il enregistre soit plus faible que pour le précédent indicateur. Enfin, le quatrième indicateur mesure l'opinion vis à vis de l'Europe en terme prospectifs : si l'on décidait la *dissolution* de l'Union européenne, en éprouverait-on des regrets, un vif soulagement ou de l'indifférence ? Cet indicateur, régulièrement critiqué à cause du caractère fictif de la dissolution de l'Union européenne fournit néanmoins une mesure synthétique d'adhésion ou de rejet vis à vis de l'Europe.

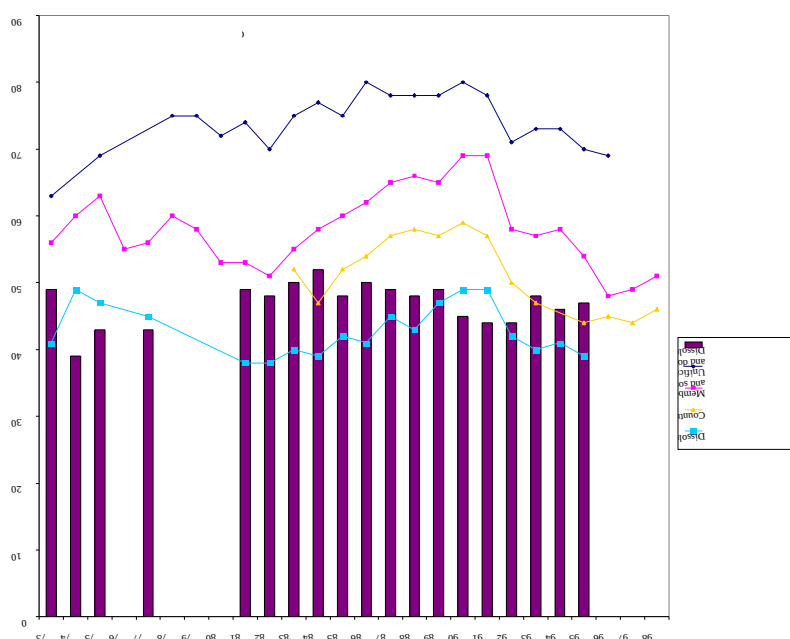
Aucun de ces quatre indicateurs ne fournit en lui-même une mesure idéale des attitudes vis à vis de l'intégration européenne et on ne peut les considérer comme les différents items d'une batterie de questions. Il convient donc d'être prudent dans leur interprétation et en particulier si l'on souhaite les classer sur des dimensions de soutien diffus ou affectif et de soutien spécifique ou utilitaire à l'Europe. Comme l'a indiqué Niedermayer⁵, la seule mesure qui soit interprétable sans ambiguïté à cet égard est celle du bénéfice tiré de l'appartenance à l'Union européenne que l'on peut sans risque considérer comme une mesure de soutien « utilitaire » à l'Europe.

³ Voir notamment Bréchon (Pierre), Cautrès (Bruno), Denni (Bernard), L'évolution des attitudes à l'égard de l'Europe, dans Pascal Perrineau et Colette Ysmal (direction), *Le vote des douze. Les élections européennes de juin 1994*, Département d'études politiques du Figaro et Presses de Sciences po, 1995, pp. 155-180 ; Cautrès (Bruno), Les attitudes vis à vis de l'Europe, dans Bréchon (Pierre) et Cautrès (Bruno), dir. *Les enquêtes Eurobaromètres. Analyse comparée des données socio-politiques*, L'harmattan, 1998, pp. 91-113 ; Cautrès (Bruno) et Denni (Bernard), Les attitudes des Français à l'égard de l'Union européenne : les logiques du refus, dans Bréchon (Pierre), Laurent (Annie), Perrineau (Pascal), dir. , *Les cultures politiques des Français*, Presses de Sciences Po, 2000.

⁴ Ils se différencient également par la présence ou l'absence d'une modalité de réponse « moyenne » ou neutre.

⁵ Niedermayer (Oskar). Trends and contrasts. In : Niedermayer (Oskar), Sinnott (Ricahrd), dir. *Public opinion and internationalized governance*. Oxford, Oxford University Presse, 19995, p.54-55.

Graphique 1



Le graphique 1 permet de suivre l'évolution temporelle de ces quatre indicateurs sur la période 1973-1999. L'allure générale des quatre courbes de soutien à l'intégration européen est assez similaire et indique que les indicateurs mesurent bien, sous différents aspects et en dépit de leurs spécificités, un même phénomène. Les quatre courbes sont de même allure mais les niveaux de soutien à l'Europe qu'elles enregistrent sont différents. L'analyse des évolutions temporelles du soutien à l'Europe que mesurent ces indicateurs peut être faite en commençant par la fin du graphique.

Il faut alors noter que depuis quelques années, les Européens, dans leur ensemble, se sont montrés moins favorables à la construction européenne et que les indicateurs révèlent à cet égard des tendances de même nature. Alors qu'au printemps 1991, 72 % des Européens disaient que l'appartenance de leur pays à l'Union européenne était une bonne chose, seulement 49 % pensent de même au printemps 1999. Et si 59 % affirmaient au printemps 1991 que leur pays avait bénéficié de son appartenance, ils ne sont plus que 44 % huit ans plus tard. Une proportion nettement plus faible (29 %) estime au contraire que leur pays n'en a pas tiré profit, le reste ne se prononçant pas. De même observe-t-on qu'en 1989-90 le niveau d'adhésion aux efforts faits pour unifier l'Europe occidentale atteignait 80% des européens.

Si l'euroscepticisme que mesure l'évolution à la baisse de nos indicateurs s'est développé depuis le début des années 90, il faut cependant noter que 1990/91 représentait un point haut, encore jamais atteint, dans les attitudes favorables à la construction européenne. En fait, on avait pu observer une montée assez sensible du soutien à la construction européenne entre 1982 et 1991 et une progression en dents de scie des opinions favorables à l'Europe sur cette période. Il est intéressant de noter que la lente augmentation du niveau de soutien à l'Europe qui caractérise cette période est antérieure à la présidence de Jacques Delors et à l'Acte Unique de 1992, comme Nidermayer l'a suggéré⁶. La chute qui va de 1991 au printemps 1997 ramène en fait le niveau de soutien à l'Europe légèrement en dessous des niveaux de soutien du début des années 80.

Plusieurs explications de la montée de l'euroscepticisme qu'enregistrent les quatre indicateurs peuvent être avancées. La première est politique. Les débats sur le traité de Maastricht, sur l'élargissement et sur la réforme des institutions ont certainement contribué à faire

⁶ Nidermayer (Oskar). Op. cit., p. 67.

monter les inquiétudes à l'égard du processus en cours. La seconde est économique. On a pu observer des relations entre la courbe des attitudes pro-européennes et le taux de chômage ou le taux de croissance du PIB⁷. Il faut que le changement économique - positif ou négatif - soit perçu, ce qui prend un certain temps, pour qu'il ait des effets sur l'opinion et l'on constate, si l'on met en relation les courbes d'évolution de nos indicateurs avec celles d'indicateurs macro-économiques, un « effet retard » d'environ un an à un an et demi. En fait, plus les Européens prenaient conscience au début des années 90 de l'existence d'une crise économique, moins ils acceptaient de faire confiance à l'Europe. Troisième explication : en 1996, la crise de la vache folle inquiète les opinions publiques et met en cause la confiance que l'on peut avoir dans le marché unique. Par ailleurs, une explication mécanique joue également un rôle dans la baisse des opinions favorables à l'Europe car les moyennes européennes ne renvoient pas, selon les dates, au même ensemble géographique : l'entrée de nouveaux pays dans l'Union en 1995, trois pays dont l'opinion est peu favorable à l'Europe, a joué à la baisse du chiffre moyen.

Les résultats des Eurobaromètres pour les dernières vagues publiées enregistrent cependant une remontée des niveaux de soutien (de l'automne 1997 au printemps 1998) puis une baisse (depuis le printemps 1999) : l'appartenance à l'Union considérée comme une bonne chose passe de 46 au printemps 1997 à 54 % au l'automne 1998 (mais seulement 49% au printemps 2001), et la conscience d'un bénéfice pour son pays de 41 à 49 % (44% au printemps 2001). On semble donc avoir assisté, entre l'automne 1997 et l'automne 1998, à une inversion de tendance conforme à l'explication économique évoquée ci-dessus : les meilleurs indices économiques de ces dernières années ont entraîné un regain d'optimisme des Européens et une progression des attitudes pro-européennes. La baisse enregistrée par l'Eurobaromètre du printemps 1999 montre de quelle manière l'opinion publique européenne a réagi à la démission de la Commission Santer le 15 Mars 1999. Un « effet Kosovo » a sans doute également joué. Les niveaux de soutien à l'Europe assez moyens enregistrés depuis indiquent que le climat des opinions publiques vis à vis de l'Europe n'est pas au jour d'aujourd'hui dans une phase d'optimisme.

Des attitudes structurées et informées ?

Le soutien à la construction européenne, tel que nos indicateurs le mesurent, doit être apprécié dans le temps et pays par pays simultanément. Il n'existe en effet pas encore une véritable « opinion publique européenne », le débat public étant organisé prioritairement à l'intérieur de chaque Etat en dépit d'évolutions que les élections européennes de 1999 ont permis d'apercevoir (manifestes électoraux européens pour certains, tentatives d'europanisation de d'une partie de la campagne électorale pour d'autres). Il apparaît alors que les attitudes pro-européennes diffèrent beaucoup d'un pays à l'autre. Certains pays n'ont pas connu de fortes évolutions de 1984 à 1999. C'est le cas du Royaume uni, très stable dans son fort scepticisme à l'égard de l'Europe. C'est aussi le cas de l'Italie, des Pays-Bas et du Luxembourg, pays très européens depuis longtemps et qui ont bien résisté à la montée de l'euroscepticisme. Deux autres groupes de pays sont identifiables. Dans certains comme l'Allemagne, la France, la Belgique, qui ont été les porteurs de la construction européenne, l'opinion publique est devenue beaucoup moins favorable. Dans d'autres comme l'Irlande, la Grèce, le Danemark, on observe au contraire des progressions très sensibles de l'europanisme. Il s'agit de pays de petite taille, qui ont adhéré à l'Union européenne dans la décennie 70, dont les opinions publiques ont découvert progressivement l'intérêt de leur adhésion. Ajoutons qu'en Espagne et au Portugal, qui ont adhéré en 1985, les niveaux de soutien à la construction européenne sont aujourd'hui un peu au-dessus de la moyenne

⁷ Voir notamment : Voir notamment Bréchon (Pierre), Cautrès (Bruno), Denni (Bernard), L'évolution des attitudes à l'égard de l'Europe, dans Pascal Perrineau et Colette Ysmal (direction), *Le vote des douze*. Op. cit.; Cautrès (Bruno), Les attitudes vis à vis de l'Europe, dans Bréchon (Pierre) et Cautrès (Bruno), dir. *Les enquêtes Eurobaromètres. Analyse comparée des données socio-politiques*. Op. cit.

européenne. En revanche, il n'en est pas de même pour les pays qui ont rejoint l'Union en 1995 : en Finlande, Autriche et Suède, le niveau de soutien à l'Europe est faible.

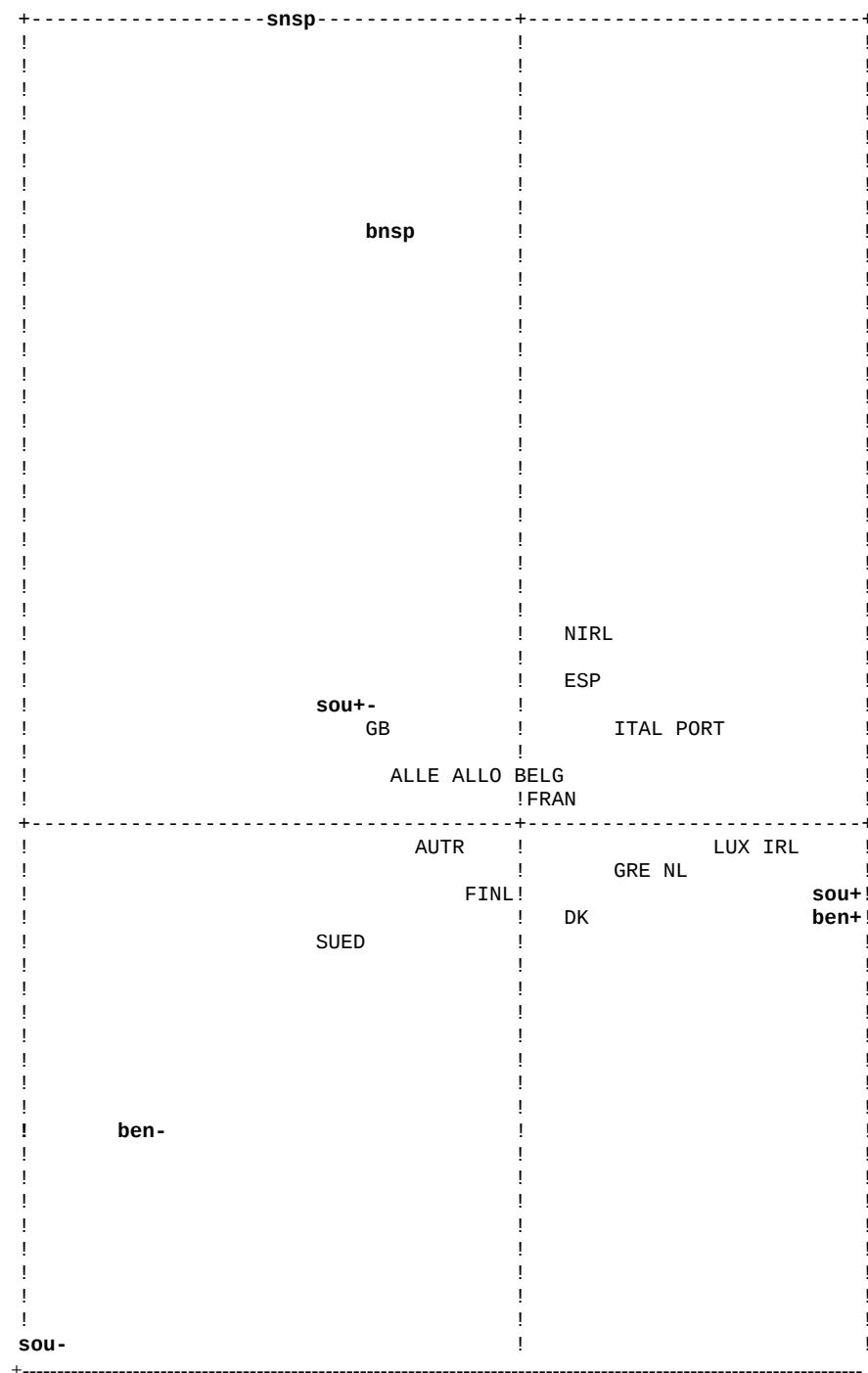
Cette analyse par pays pourrait être développée davantage mais d'autres travaux ont déjà poussé ce type d'analyse plus loin.⁸ Nous pouvons fixer notre regard sur le seul moment des élections européennes de 1999 car il constitue dans une période récente un moment de politisation intéressant en terme d'opinion publique: quelques semaines avant ce scrutin, le paysage européen du soutien à l'Europe est remarquablement stable (pas d'évolutions notables des positions respectives des pays par rapport à la période précédente et hors contexte électoral). Le graphique 2 présente l'analyse des correspondances de deux des quatre indicateurs de l'Eurobaromètre (le soutien en termes de bénéfice pour son pays et en terme d'appartenance de son pays comme un bonne chose ou pas) : on a projeté dans l'espace de ces variables les positions moyennes des pays en variable supplémentaire et cette représentation fournit une géographie du soutien à l'Europe. Nous avons conduit ce type d'analyse sur des vagues plus anciennes et sur des vagues plus récentes de l'Eurobaromètre sans obtenir de modifications majeures de la structuration des opinions vis à vis de l'Europe et sans obtenir d'évolutions prononcées de la position des pays les uns vis à vis des autres.

Ce graphique représente les deux dimensions les plus structurantes des attitudes européennes en 1999. La première (l'axe horizontal qui rend compte de 42.5% de l'inertie totale du nuage des points) représente une opposition particulièrement nette entre attitudes favorables et défavorables vis à vis de l'Europe : sur la droite de cet axe on trouve les modalités de réponse « a bénéficié » et « une bonne chose » tandis que sur la gauche de cet axe on trouve les modalités de réponse opposées. La seconde dimension (l'axe vertical qui rend compte de 33.6% de l'inertie totale du nuage de points) dessine une opposition entre les opinions défavorables à l'Europe et les modalités de réponse « ne sait pas » : cette dimension permet d'observer que l'absence d'opinion bien structurée sur l'Europe est un phénomène bien différent du refus de l'Europe. Dans ce plan factoriel, les pays sont placés selon leur degré de soutien, en moyenne, à l'Union européenne et sont positionnés les uns par rapport aux autres. On retrouve alors une géographie déjà évoquée à propos des évolutions temporelles des pays. Le soutien le plus élevé à la construction européenne continue à se trouver en Irlande, au Luxembourg et au Pays-Bas ; il est également fort, mais à un moindre degré au Portugal, en Grèce et en Italie. La Grande-Bretagne et l'ex Allemagne de l'Est sont clairement dans le camp opposé ainsi que les trois nouveaux membres de l'Union mais à des degrés divers. Enfin, la France comme la Belgique occupent des positions moyennes qui traduisent qu'elles sont acquises sans enthousiasme à l'intégration européenne.

En dépit de variations nationales importantes et de la position très « europhiles » occupée par certains pays (les Pays-Bas par exemple), l'impression d'ensemble qui domine l'analyse des évolutions récentes des attitudes vis à vis de l'Europe est celle d'un soutien somme toute moyen pour l'ensemble de l'Union : c'est dans les termes les plus généraux que ce soutien est encore solide depuis le début des années 90 comme l'atteste la courbe de l'indicateur de soutien aux efforts faits pour unifier l'Europe. En revanche, le soutien à l'appartenance de leur pays à l'Union franchit à peine aujourd'hui le seuil de 50% des Européens. Si l'on considère l'indicateur de regrets en cas de dissolution de l'Union européenne on peut même constater que l'indifférence et les regrets qu'entraîneraient une telle éventualité sont à même niveau. Sans que l'on puisse étayer à partir de ces évolutions récentes la thèse du « consensus permissif » (s'il a existé un jour), force est de constater la relative indifférence des opinions publiques vis à vis de l'avenir de l'Union. Nous verrons plus loin que cette relative indifférence traduit la moyenne européenne des opinions mais qu'il existe des variations à l'intérieur de groupes spécifiques de citoyens de l'Union.

⁸ voir en particulier : Cautrès (Bruno). Les attitudes vis à vis de l'Europe. In : Bréchon (Pierre, Cautrès (Bruno). Les Eurobaromètres : analyse comparative des données socio-politiques. Paris, L'Harmattan, 1999.

Graphique 2 : Analyse des correspondances des attitudes européennes en terme d'appartenance et de de bénéfice (Source : Eurobaromètre 51.0 mars-avril 99, 16177 répondants tratiés simultanément).



Variables sur lesquels porte l'analyse des correspondances :

- en actives : « regrets » : rg++ : éprouverait des regrets en cas d'abandon de l'Union européenne ; rg+- : éprouverait de l'indifférence en cas d'abandon de l'Union européenne ; rg-- : éprouverait un vif soulagement en cas d'abandon de l'Union européenne ; rgns : ne sait pas / « bénéfice » : bf++ : le pays a tiré bénéfice de son appartenance à l'Union européenne ; bf-- : le pays n'a pas tiré bénéfice de son appartenance à l'Union européenne ; bfns : ne sait pas / « bonne chose » : bc++ : le fait que le pays fasse partie de l'Union européenne est une bonne chose ; bc-- : le fait que le pays fasse partie de l'Union européenne est une mauvaise chose ; bc+- : le fait que le pays fasse

partie de l'Union européenne n'est ni une bonne ni une mauvaise chose; bcns : ne sait pas

- en supplémentaire : « pays » : Alle : Allemagne de l'Est ; Allo : Allemagne de l'Ouest ; Aut : Autriche ; Belg : Belgique ; DK : Danemark ; Esp : Espagne ; Fin : Finlande ; Fran : France ; Gb : Grande-Bretagne ; Gr : Grèce ; Irl : Irlande ; Ital : Italie ; Lux : Luxembourg ; Nirl : Irlande du Nord ; Pb : Pays-Bas ; Port : Portugal ; Sue : Suède.

Clivage entre modèles de l'action publique souhaités

Le relatif niveau d'indifférence pour l'intégration européenne que traduisent les évolutions les plus récentes des courbes du graphique 1 suggère qu'il convient, pour bien apprécier le soutien à l'Union, d'examiner plus en détail le contenu du soutien apporté à l'Europe. Les opinions publiques adhèrent moyennement aujourd'hui au processus d'intégration européenne ; souhaitent-elles néanmoins que l'Europe compte davantage dans les décisions prises pour certains domaines d'action ? On peut effet faire l'hypothèse que les élections européennes par les débats de campagnes électorales qu'elles suscitent, sont susceptibles de faire apparaître des enjeux sur lesquels les européens souhaitent voir l'Europe tenir un rôle plus important.

L'Eurobaromètre mesure régulièrement les souhaits des européens en matière de niveau de décision politique : souhaite t'on que les grands domaines d'action politique fassent l'objet de décisions au niveau du pays ou au niveau de l'Union européenne. Mesuré quelques semaines avant les élections européennes de 1999, le niveau moyen de souhait de prises de décisions au niveau de l'Union européenne se situe à 52%, tous domaines d'action confondus. Mais le degré d'acceptation de l'Europe varie très nettement selon les domaines de l'action publique. Le tableau 1, dans lequel dix-huit domaines ont été rangés en ordre décroissant d'opinions favorables aux décisions communautaires, permet de saisir ce principe de structuration des attitudes vis à vis de l'Europe.

Les dix premiers domaines cités ont une dimension transnationale forte, notamment la politique étrangère, la lutte contre la drogue, l'aide humanitaire, la recherche, la protection de l'environnement, et la monnaie. Les opinions publiques européennes sont ici largement acquises au principe que ces domaines doivent faire l'objet de décisions communautaires dans des proportions assez larges (de l'ordre de 60 à près de 70%). D'autres domaines montrent que le principe de subsidiarité est admis en ce que les concerne : l'aide aux régions qui ont de difficultés, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Si la politique de l'immigration et les règles en matière d'asile politique font l'objet d'une appréciation favorable aux décisions communautaires, il s'agit néanmoins d'une appréciation tièdement favorable. Il est assez probable que pour les européens ces domaines sont par nature transnationaux tout en touchant à des dimensions nationales fortes pour chaque pays.

Tableau 1 : Niveau de décision politique souhaité par les européens

Domaines qui devraient dépendre...	...d'une décision communautaire	...du gouvernement national	Ne sait pas
Information à propos de l'UE	69	23	8
Politique étrangère, hors UE	68	23	9
Lutte contre la drogue	66	30	4
Aide humanitaire	65	29	6
Recherche scientifique et Technologique	63	30	7
Monnaie	61	33	6
Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	60	35	5
Aide aux régions en difficulté	59	33	8
Protection de l'environnement	55	40	5
Politique d'immigration	54	39	7
Règles d'asile politique	52	40	8
Lutte contre le chômage	48	47	5
La défense	46	48	6
Politique de l'agriculture et de la pêche	45	47	8
Règles en matière de radio, tv et Presse	34	59	7
Politique culturelle	32	59	9
La santé et la sécurité sociale	30	65	5
L'enseignement	29	66	5

Source : Eurobaromètre 51.0, avril-mai 1999

Dans les problèmes qui touchent à l'économie, on constate une forte différence entre la monnaie, l'aide aux régions, domaines pour lesquels le choix de l'Europe est assez net, et la politique de lutte contre le chômage. Celle-ci relève, pour les européens, d'un cadre national. Elle appartient à un second ensemble de domaines d'action publique, ceux qui touchent aux acquis sociaux (santé et sécurité sociale), aux valeurs (médias, politique culturelle, enseignement), ou à des domaines très sensibles du point de vue des intérêts nationaux (défense, politique agricole et de la pêche). Ces domaines d'action politique recueillent les niveaux d'adhésion les plus faibles à une décision communautaire : ils dessinent les limites que les opinions publiques donnent aux zones d'intervention de l'Union européenne. Ces limites sont relativement constantes dans le temps, sauf la politique de défense pour laquelle le relatif échec d'une politique européenne dans la guerre du Kosovo a conduit les opinions publiques à revoir à la baisse leur soutien à des décisions communautaires.

Cette analyse fait apparaître un clivage entre deux modèles qui structurent les opinions des européens en matière de décisions politiques : d'une part le modèle de l'Etat-nation, encore très présent en matière de défense, de prérogatives en matière d'Etat-providence (chômage, santé et sécurité sociale) ou d'Etat qui préserve l'identité culturelle nationale (réglementation des médias, culture, enseignement) ; d'autre part, le modèle communautaire qui s'impose à présent dans les domaines qui ont des fortes conséquences et dimensions transnationales. Comme nous l'avons déjà observé en 1994⁹, ce clivage ne recoupe pas totalement les attributions régaliennes de l'Etat-nation qui, outre la défense, comprend la monnaie et la politique étrangère. Ce clivage tient en fait davantage aux craintes suscitées par la peur de perdre l'identité culturelle et les avantages sociaux conférés par le modèle de l'Etat-nation protecteur.

⁹ Voir Bréchon (Pierre), Cautrès (Bruno), Denni (Bernard). L'évolution des attitudes vis à vis de l'Europe. in : Perrineau (Pascal), Ysmal (Colette). Le vote des douze. Les élections européennes de juin 1994. Paris, Presses de Sciences Po, 1995, p. 175.

L'existence de ce clivage dans les opinions publiques européennes n'atteste pas totalement l'existence d'opinions fortement structurées autour des politiques européennes. L'analyse des niveaux de décisions (national ou européen) souhaités selon les domaines d'action politique révèle sans doute bien les limites posés par les européens à leur souhait d'intervention de l'Union européenne dans la conduite des affaires de leurs pays. Mais elle ne donne pas d'indication qualitative : ces souhaits sont-ils bien informés et consistants ? Les souhaits en matière de niveau de décision pour les domaines d'action politique ont été mesurés de façon régulière par l'Eurobaromètre et les taux de non réponses ont constamment été faibles, du même ordre que ceux observés en 1999 soit autour de 8% en moyenne. Ce taux semble indiquer une réelle capacité des européens à donner leur opinion à propos des domaines d'intervention de l'Union européenne qu'ils souhaitent. On peut émettre quelques doutes sur ces faibles taux de non-réponses si l'on considère l'expérience méthodologique qui avait été menée en 1994 dans le cadre de l'Eurobaromètre 41.1 : on avait alors ajouté aux modalités de réponse présentes dans le tableau 1 la catégorie « je n'y ai pas vraiment pensé ». L'analyse des réponses avait alors révélé que les réponses contenaient en fait une proportion significative de « non attitudes » au sens de Converse : 26% d'européens avaient alors choisi cette modalité de réponse, ce qui portait à plus d'un tiers la proportion d'opinions peu formées sur la question lorsqu'on y ajoutait les 10% de réponses « ne sait pas »¹⁰. Par ailleurs, parmi ceux qui exprimaient leur souhait que les différents domaines d'action fassent l'objet de décisions au niveau européen, seuls 17% répondaient qu'en indiquant cette réponse ils pensaient aux enjeux de ces domaines d'action politique plutôt qu'exprimaient un sentiment général à propos de l'Union européenne. Cette expérience méthodologique n'a pas été poursuivie mais il appartiendrait à d'autres travaux qu'ici de mener une étude plus systématique des « sans- réponses » aux questions portant sur les souhaits en matière d'action politique communautaire.

La relativement faible structuration cognitive des attitudes vis à vis de l'Europe semble par ailleurs confirmée par la connaissance qu'ont les européens des institutions de l'Union. Mesurée en terme de notoriété très générale, le niveau de connaissance des institutions européennes est sans doute bon : ainsi, quelques semaines avant l'élection de ses membres au suffrage universel direct, 89% des européens déclarent avoir entendu parler un jour du Parlement européen (Eurobaromètre 51, printemps 1999). La Commission européenne (79%), la Banque Centrale européenne (70%) obtiennent également des scores de notoriété assez élevés tandis que les plus récentes institutions européennes obtiennent des scores assez bas (28% pour le Comité des régions, 31 pour le médiateur européen et 34% pour le Comité économique et social). Plus surprenant est la baisse de notoriété du Parlement européen (60%) lorsque l'on demande aux européens s'ils ont « récemment lu ou entendu quelque chose sur le Parlement européen » dans les médias. La notoriété moyenne du Parlement européen est alors d'autant plus significative qu'elle est mesurée en période d'élections européennes et dans un contexte où la démission de la Commission et le rôle joué par le Parlement dans cette démission ont occupé une place importante dans les médias.

D'autres indicateurs confirment cette faiblesse de la mobilisation cognitive autour des questions européennes avant la consultation de juin 1999. Ainsi, près du tiers des européens déclarent ne pas savoir de quelle manière le budget de l'Union européenne est dépensé, tandis que plus du quart pensent que ce budget est essentiellement consacré à payer ses infrastructures et son personnel (en fait seul 5% du budget de l'Union couvre ces dépenses). Seuls 17% répondent que le budget de l'Union est consacré en grande partie à la Politique agricole commune qui représente en 1999 42% de ses dépenses.

L'analyse des motivations du vote au scrutin de juin 1999 confirme que les enjeux européens ne sont pas en eux-mêmes plus mobilisateurs que les enjeux nationaux. Parmi les

¹⁰ Pour une analyse détaillée de cette expérience méthodologique, voir : Blondel (Jean), Sinnott (Richard), Svensson (Palle). *People and Parliament in the European Union*. Participation, democracy and legitimacy. Oxford, Oxford University Press, 1998, pp. 65-72.

personnes déclarant avoir l'intention de voter (Eurobaromètre 51), 87% déclarent que les positions des candidats et des partis sur l'Europe compteront dans leur vote, mais 86% déclarent de même à propos des positions des partis et candidats sur les enjeux de politique nationale. C'est en Suède, en Finlande et en Autriche, les trois nouveaux membres de l'Union depuis 1995, que les électeurs sont les plus sensibles aux positions des candidats et partis sur les enjeux européens : tout se passe comme si les débats engendrés par l'adhésion récente de ces pays à l'Union européenne se prolongeaient encore.

Ces résultats indiquent que la construction européenne se réalise encore dans un contexte de faible mobilisation cognitive des citoyens¹¹. Les travaux menés sur les connaissances précises que les européens ont des processus de décisions et des compétences de l'Union européenne montrent d'ailleurs que ces connaissances sont faibles et que cette faiblesse n'est pas sans conséquences sur la cohérence des attitudes vis à vis de l'Europe¹².

Clivages socio-politiques : les logiques sociales et politiques du soutien à l'Europe

Si la dimension cognitive des attitudes vis à vis de l'Europe est relativement faible, ces attitudes sont en revanche davantage structurées par les positions occupées dans les dimensions du statut social. Plus on appartient à des catégories favorisées, plus on adhère à la construction européenne, ce que montrent les tableaux 2 et 3. Ce type de clivage, mis en évidence par les sondages d'opinion au moment du référendum de Maastricht, existe dans pratiquement tous les pays européens depuis fort longtemps. Nous l'illustrons en retenant les exemples de quatre pays, deux très clairement favorables à l'intégration européenne (Pays-Bas et Portugal), deux très clairement opposés (Suède et Grande-Bretagne). Le fait d'être favorisé en termes de niveau culturel, de revenus ou de position sociale aboutit dans presque tous les pays à une orientation plus favorable à la construction européenne. En revanche l'âge ne joue à peu près aucun rôle : les plus jeunes ne sont en fait légèrement plus européens que parce qu'ils sont plus instruits. Leur européanisme s'explique largement par un effet de structure car les jeunes européens ont été socialisés aux développements de l'Europe dans une période d'expansion des systèmes éducatifs et d'accès plus large à l'école et au savoir. Si les différences socio-économiques dans l'adhésion à la construction européenne s'expliquent bien, les écarts entre hommes et femmes restent plus complexes à expliquer. L'explication en termes d'effets de composition (le fait que les femmes aient fait en moyenne moins d'études, occupent des positions professionnelles moins élevées et disposent de revenus plus faibles) ne rend pas pleinement compte de cet écart.

Il existe également des logiques politiques du soutien à l'Union européenne. Parmi les variables de politisation présentées au tableau 4, c'est principalement l'indice de leadership d'influence (discuter politique avec ses amis et vouloir les convaincre) qui introduit des variations du soutien à l'Europe dans des proportions comparables selon les quatre pays retenus. Le degré d'exposition aux médias introduit également des variations significatives mais de moindre ampleur. En revanche, le clivage gauche-droite et le clivage sur l'Europe ne se recoupent pas exactement. Sans être totalement indépendants l'un de l'autre, ces deux clivages ne se superposent pas : ce phénomène traduit bien entendu la difficulté du clivage européen à s'exprimer dans les clivages politiques plus anciens. Nos résultats s'inscrivent ici parfaitement dans ceux obtenus par d'autres auteurs. Ils expriment les clivages politiques qui traversent la plupart des familles politiques européennes autour de l'enjeu de l'intégration européenne. De nombreux électors européens sont en fait divisés sur l'Europe et les positions souvent

¹¹ Ce constat prolonge nos analyses des attitudes vis à vis de l'Europe lors des élections européennes de 1994. Voir : Bréchon (Pierre), Cautrès (Bruno), Denni (Bernard). L'évolution des attitudes vis à vis de l'Europe. in : Perrineau (Pascal), Ysmal (Colette). Le vote des douze. Les élections européennes de juin 1994. Paris, Presses de Sciences Po, 1995, p. 160.

¹² Sur ces aspects cognitifs des attitudes vis à vis de l'Europe, voir en particulier : Sinnott (Richard). Knowledge and the position of attitudes to a European foreign policy on the real-to-random continuum. International Journal of Public Opinion Research, 2000 (2). À paraître.

contrastés des leaders politiques d'une même famille sur cet enjeu témoignent également de cet relative indépendance entre clivages partisans traditionnels et clivages sur l'Europe. Après la période de ratification du Traité de Maastricht, où cet « éclatement » des électors sur la question européenne s'est pleinement exprimé, certaines évolutions ont pu être constatées. Les écarts constatés entre européanisme de gauche et de droite varient par ailleurs selon les pays : en Suède parmi ceux qui s'identifient à la gauche, 57% déclarent que l'appartenance de leur pays à l'Union européenne est une bonne chose tandis qu'ils ne sont que 29% en Grande-Bretagne. Nous avons contrôlé ce résultat à l'aide des données Eurobaromètres les plus récentes. En effet, la période des élections européennes a pu jouer et il importe de voir si l'absence de lien entre opinions générales vis à vis de l'Europe et clivage gauche-droite est une constante ou pas. Comme le tableau 5 le montre, ce résultat se répète à nouveau sur des données de 2001. Nous avons réalisé sur ces données une analyse des correspondances du type de celle menée plus haut, puis construit à l'aide des coordonnées factorielles des individus un indicateur en quatre position du soutien à l'Europe, du soutien le plus faible au soutien le plus fort.. Nous avons enfin mesuré le lien entre cette indicateur et l'échelle gauched-droite en 10 positions telle que la mesure l'Eurobaromètre. Résumé par le coefficient d'association statistique du t (c) de Kendall (qui s'interprète comme un coefficient de corrélation), le lien statistique entre ces deux types de mesure montre clairement que pays par pays il y a quasi-indépendance entre clivage sur l'Europe et clivage gauche-droite.

Tableau 2 : Soutien à l'appartenance de son pays à l'Union européenne ('une bonne chose') selon des variables socio-démographiques.

	Suède	Grande-Bretagne	Pays-Bas	Portugal	Europe (15)
Profession					
Agriculteurs	45	33	44	51	47
Commerçants et artisans	36	21	70	60	53
Cadres supérieurs	62	56	88	79	67
Prof. intermédiaires	43	43	74	79	67
Employés	32	29	72	65	53
Ouvriers	20	24	66	54	43
Age de fin d'études					
15 ans ou moins	23	25	53	51	42
16-19 ans	29	27	74	65	49
20 ans et plus	44	57	79	81	63
Etudes en cours	35	36	79	76	59
Sexe					
Hommes	42	37	76	66	55
Femmes	27	25	69	53	47
Age					
15-24 ans	34	31	81	73	55
25-34 ans	30	27	77	73	53
35-44 ans	34	34	74	65	53
45-54 ans	33	37	72	49	53
55-64 ans	35	27	66	58	50
65 ans et plus	37	27	73	36	44

Source : Eurobaromètre 51.0, mars-avril 1999 (% en lignes).

Tableau 3 : Soutien à l'appartenance de son pays à l'Union européenne ('a bénéficié') selon des variables socio-démographiques.

	Suède	Grande-Bretagne	Pays-Bas	Portugal	Europe (15)
Profession					
Agriculteurs	47	33	75	62	54
Commerçants et artisans	23	29	73	73	55
Cadres supérieurs	40	55	78	75	63
Prof. intermédiaires	21	44	66	82	54
Employés	19	26	68	75	53
Ouvriers	13	24	55	63	43
Age de fin d'études					
15 ans ou moins	17	26	48	63	43
16-19 ans	11	27	68	77	47
20 ans et plus	28	55	73	87	60
Etudes en cours	25	36	78	74	55
Sexe					
Hommes	26	39	76	66	54
Femmes	16	24	62	53	45
Age					
15-24 ans	24	30	77	74	52
25-34 ans	22	28	74	83	52
35-44 ans	18	32	69	83	50
45-54 ans	22	34	69	64	53
55-64 ans	19	29	57	62	48
65 ans et plus	21	32	52	55	43

Source : Eurobaromètre 51.0, mars-avril 1999 (% en lignes)

Tableau 4 : Soutien à l'appartenance de son pays à l'Union européenne ('une bonne chose') selon des variables de politisation.

	Suède	Grande-Bretagne	Pays-Bas	Portugal	Europe (15)
Position sur l'échelle gauche-droite					
Gauche	19	42	77	56	51
Centre	29	32	74	65	52
Droite	57	29	74	60	57
Indice d'exposition aux médias					
++	38	37	75	70	55
+	31	30	75	66	51
-	26	23	67	49	46
--	29	22	70	39	38
Indice de leadership d'influence					
++	48	51	76	60	62
+	39	44	79	70	58
-	26	29	72	56	49
--	29	17	53	45	39

Source : Eurobaromètre 51.0, mars-avril 1999 (% en lignes).

Tableau 5 : Attitudes vis à vis de l'Europe et clivage gauche-droite

	Coefficient d'association t (c) de Kendall
Belgique	0.03
Danemark	-0.11
Ex Allemagne de l'Ouest	0.03
Ex Allemagne de l'Est	0.07
Grèce	0.009
Italie	0.18
Espagne	-0.09
France	0.06
Irlande	-0.03
Irlande du Nord	0.19
Luxembourg	0.03
Pays-Bas	0.006
Grande-Bretagne	0.13
Finlande	-0.13
Suède	-0.24
Autriche	0.11

Source : Eurobaromètre 55.1, printemps 2001.

Cette absence de lien statistique entre opinions vis à vis de l'Europe et position sur l'échelle gauche-droite pose toute une série de questions et d'interrogations. Stefano Bartoloni, Peter Mair ou Matthew Gabel¹³ ont, au cours des années récentes, envisagé et proposé différentes scénarios à partir de ce constat : faut-il que les partis politiques « européanisent » le clivage gauche-droite (internalisation dans les vies politiques nationales du clivage sur l'Europe), ou bien qu'ils proposent une lecture des clivages européens en termes de gauche et de droite (externalisation du clivage gauche-droite national au niveau européen), ou encore qu'il s'organisent à deux niveaux, national et européen ? Nous avons quelques doutes sur certaines des propositions apparues dans ce types de travaux. Il est tout d'abord loin d'être sûr que les enjeux européens aient un poids réel dans l'organisation de la compétition électorale au niveau national. De notables exceptions existent bien sûr comme le Royaume-Uni. D'une manière générale néanmoins, le modèle des « élections de second ordre » prédomine dès lors qu'il s'agit d'élire les députés au Parlement européen. Dans les élections nationales, l'enjeu européen compte sans doute mais ne pèse que peu vis à vis des clivages traditionnels et dominants. Par ailleurs, il est difficile de savoir, comme l'affirme pourtant Matthew Gabel, si l'orthogonalité du clivage sur l'Europe vis à vis du clivage gauche-droite ouvre un réel espace politique pour une structuration des vies politiques autour des enjeux européens. Cette orthogonalité peut avoir en fait avoir deux interprétations tout à fait différentes. Elle peut tout d'abord indiquer que les enjeux de l'intégration européenne (telle que nous les mesurons ici en termes de plus ou moins de soutien au projet dans son ensemble) trouvent une place spécifique dans les vies politiques nationales et que le problème tient plus à l'ajustement de l'offre politique sur cette demande (cet ajustement pourrait alors se faire par « internalisation » ou « externalisation » pour reprendre les termes de Bartolini); elle peut également indiquer que les enjeux de l'intégration européenne ne parviennent pas à « s'emboîter » dans les clivages les plus structurants de la compétition électorale et ne trouvent pas place parmi les facteurs du choix électoral. La démonstration empirique de Mathew Gabel pêche à cet égard d'un défaut majeur : il montre en effet qu'une fois contrôlés les effets du positionnement sur l'échelle gauche-droite, il existe dans plusieurs pays un effet « net » des attitudes vis à vis de l'Europe sur le choix électoral fait au niveau national. Ce résultat est

¹³ Voir en particulier : Bartolini (Stefano). La structure des clivages nationaux et la question de l'intégration dans l'Union européenne. *Politique européenne*, 4, printemps 2001. Gabel (Matthew). European integration, voters and national politics. *West European Politics*, 23(4), Octobre 2000, pp. 52-73. Mair (Peter). The limited impact of Europe on national party systems. *West European Politics*, 23(4), Octobre 2000, pp. 23-52.

intéressant mais il est obtenu en comparant les effets du positionnement sur l'échelle gauche-droite uniquement à ceux des attitudes vis à vis de l'Europe : il faudrait en fait pouvoir montrer si les effets des attitudes vis à vis de l'Europe persistent une fois introduits dans l'analyse les effets des appartenances sociales et des attitudes vis à vis des grands enjeux socio-politiques. Les données comparatives permettant d'apporter cette démonstration empirique ne sont pas complètement disponibles mais devraient en partie l'être dans le cadre d'un programme de recherche récent, dirigé par Richard Sinnott, Jean Blondel et Pallo Svensson, auquel nous participons.

Nous avons jusqu'à présent mis à jour des logiques de clivages socio-politiques sous-jacentes aux attitudes vis à vis de l'Europe. Nos résultats montrent que ces attitudes renvoient à l'inscription des citoyens dans des univers segmentés par les hiérarchies du statut social et par le rapport à la politique. L'affirmation des ces lignes de clivages atteste que les enjeux de l'intégration européenne n'opèrent plus vraiment sur le modèle du « consensus permissif » mais renvoient à présent à des univers de représentations sociales plus structurées. Dans son article récent, Stefano Bartolini¹⁴ remarque que très peu de travaux ont été conduits sur les clivages introduits par l'intégration européenne en termes de rapport aux valeurs et représentations sociales. C'est tout à fait exact et largement déterminé par la faiblesse des données disponibles : l'Eurobaromètre ne contient guère d'indicateurs mesurant les univers de valeurs et représentations sociales en dehors des questions relatives à l'Europe. Nous souhaitons terminer nos analyses en reprenant quelques éléments obtenus sur le seul cas de la France à partir des données de l'enquête post-électorale de 1997. Ces éléments ont déjà été publiés et les analyses présentées ici seront prolongées à partir des données collectées dans le cadre du « panel électoral français de 2002 » (enquêtes électorales par panel produites par le CEVIPOF et le CIDSP).

Clivage européen et représentations sociales

Dans le cadre de nos précédents travaux, nous avons montré à l'aide de l'enquête post-électorale française de 1997 que les attitudes vis à vis de l'Europe sont très liées en France aux dimensions de « matérialisme » et « post-matérialisme » telles que Ronald Inglehart les a définies¹⁵. Mais nous avons surtout mis à jour les relations complexes qu'entretiennent les dimensions d'attitudes d'autoritarisme, d'ethnocentrisme et de pessimisme/optimisme social avec les opinions européennes. Ces analyses montrent qu'en France, les opinions vis-à-vis de l'Europe s'articulent sur des systèmes de représentations du monde, complexes et organisés. Ainsi, les attitudes défavorables à l'Europe sont-elles le fait de personnes qui privilégient à la fois les valeurs d'ordre, le groupe d'appartenance nationale et ont une vision pessimiste de leur environnement social et politique tandis que celles qui ne sont ni « autoritaires », ni « ethnocentrées » et ont une perception plus optimiste du monde se caractérisent par leur adhésion au projet européen. Sur le continuum qui relie ces deux pôles de représentations sociales, les individus sont ordonnés de façon presque parfaite en termes d'attitudes à l'égard de l'Europe.

Ces analyses, malheureusement conduites seulement sur les données françaises disponibles, montrent que les clivages auxquels renvoie la structuration des opinions sur l'Europe s'organisent autour de dimensions d'attitudes plus vastes que la seule intégration européenne. Les opinions vis à vis du processus d'intégration européenne constituent en fait l'une des facettes de dispositions latentes d'attitudes, largement sous-jacentes, et susceptibles d'être activées ou non par les débats et événements politiques.

* ... *

¹⁴ Bartolini (Stefano). *Op. cit.*

¹⁵ Ronald Inglehart, *La transition culturelle dans les sociétés industrielles*, Paris, Economica, 1990.

Au total, les ancrages sociologiques qui définissent un clivage entre le « haut » et le « bas » des statuts et positions sociales et les systèmes de représentations qui articulent entre elles différentes dimensions des attitudes politiques permettent de mieux baliser et finalement décoder les grandes orientations des opinions des citoyens vis à vis de l'Europe. L'institutionnalisation de l'Europe, c'est à dire à notre sens son ancrage dans les vies politiques nationales, pourra prendre diverses voies et emprunter les différents scénarios évoqués par Stefano Bartolini. Elle ne pourra, dans aucun des cas de figure possible, éluder la question de l'adhésion de citoyens pour qui le thème européen active, réveille ou alimente des dispositions d'attitudes profondes et organisées autour de visions « ouvertes » ou « fermées » des sociétés modernes développées.