

Note de recherche Élections européennes 2024

2 / Avril 2024

COMPRENDRE LA FAIBLE CONFIANCE DES FRANÇAIS DANS L'UNION EUROPÉENNE

Bruno Cautrès

Chercheur CNRS

bruno.cautres@sciencespo.fr

La littérature académique à propos du soutien des Européens et des Européennes à l'UE trace habituellement une ligne de partage entre deux périodes : une période allant jusqu'à la fin des années 1980 / début des années 1990, celle du « consensus permissif » des citoyens dont le silence sur les questions européennes donnait aux élites politiques et économiques la possibilité d'élargir le projet européen ; puis, une nouvelle période s'ouvrant avec les ratifications du Traité de Maastricht, conduisant remplacer ce « consensus permissif » par un « dissensus contraignant¹ » aboutissant à de fortes polarisations partisanes et politiques sur le sens et parfois le principe même de l'intégration européenne.

1.

Liesbet Hooghe L, Gary Marks Gary. "A postfunctionalist theory of European integration. From permissive consensus to constraining dissensus", *British Journal of Political Science*, vol.39:1, 2009, p. 1–23

Une très importante production académique a été consacrée aux liens entre ces questions et celles fondamentales en science politique de la légitimité des institutions et mécanismes de l'intégration européenne. Si dans toute démocratie la légitimité découle de la perception du processus politique comme émanant « du peuple » et « au service du peuple », cette question s'avère plus délicate dans le cas d'un système politique comme celui de l'Union européenne, ce que l'on appelle une « gouvernance multiniveaux ». En effet, l'Union européenne comme système de décision et comme système politique ne répond pas de manière immédiate et claire à une question cardinale de la démocratie : qui est « le peuple » européen ? Par nature, l'intégration d'États-nations dans une « communauté » est un processus, une « construction » comme le disent les Français, une œuvre toujours en travaux et jamais achevée comme en témoignent les débats sur l'élargissement de l'Union et les « frontières de l'Europe ». Par ailleurs, dans une telle « construction » où l'étage européen a été posé très longtemps après les étages des « États-nations » membres, la légitimité démocratique repose nécessairement sur une dualité en tension : celle de la souveraineté nationale et celle de l'intégration européenne.

2.

Tom Van der Meer. "In what we trust? A multi-level study into trust in parliament as an evaluation of state characteristics, *International Review of Administrative Sciences*, vol.76:3, 2010, p. 517–536

3.

David Easton. "A re-assessment of the concept of political support", *British Journal of Political Science*, 4, 1975, p. 437

4.

<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3272>

5.

Bruno Cautrès, Thierry Chopin. Élections européennes : répondre aux attentes d'une opinion publique fragmentée dans un « nouvel âge des incertitudes », Paris, Institut Jacques Delors, *Policy Paper* 297, 29 février 2024

<https://institutdelors.eu/publications/elections-europeennes-repondre-aux-attentes-dune-opinion-publique-fragmentee-dans-un-nouvel-age-des-incertitudes/>

6.

Bruno Cautrès, Thierry Chopin, Emmanuel Rivière, « Un euroscepticisme à la française entre défiance et ambivalence le nécessaire « retour de l'Europe en France », Paris, Institut Jacques Delors, *Rapport 119*, décembre 2021

<https://institutdelors.eu/publications/un-euroscepticisme-a-la-francaise/>

7.

Cette distinction recouvre la différence entre ce que l'on appelle le « soutien diffus » et le « soutien spécifique » aux systèmes politiques, une distinction posée dans les années 1960 par David Easton, largement reprise dans les décennies suivantes par les travaux des spécialistes de l'intégration européenne dans leurs réflexions sur la légitimité démocratique de l'Europe et la nature du « déficit démocratique européen »

Le rôle de la confiance politique est dès lors essentiel. La confiance politique est à la fois « le ciment qui maintient le système ensemble et [...] l'huile qui lubrifie la machine politique² » car elle aide à résoudre les problèmes d'action collective et à réduire les coûts de transaction de toutes les interactions politiques. La confiance, en tant que « soutien diffus » au système politique a « un caractère fondamental car [elle est] dirigée vers des aspects fondamentaux du système » selon David Easton, l'auteur clef de cette notion de « soutien diffus » et de son lien avec la légitimité démocratique³.

Il est donc plus qu'important de connaître le niveau de confiance dans l'UE et ses logiques afin d'évaluer le rapport des citoyens à l'intégration européenne. C'est sans doute plus vrai que partout ailleurs en France, tant notre pays connaît un étrange paradoxe : c'est le pays qui a élu deux fois Emmanuel Macron, contre Marine Le Pen, qui a déjà donné deux victoires aux élections européennes au Rassemblement national (2014 et 2019) et pourrait lui en accorder une troisième d'affilée le 9 juin prochain. C'est également le pays dans lequel de nombreux indicateurs d'opinion attestent d'un rapport négatif des citoyens et des citoyennes à l'intégration européenne.

La France parmi les pays les plus négatifs vis-à-vis de l'intégration européenne

La dernière enquête de l'Eurobaromètre (Eurobaromètre 101.1 du printemps 2024⁴) confirme très largement les tendances négatives de l'opinion publique en France vis-à-vis de l'UE : alors que 71% des Européens disent que leur pays a « bénéficié » de son appartenance à l'UE, que 61% sont « optimistes » à propos de l'avenir de l'UE et que 60% déclarent que l'appartenance de leur pays à l'UE est une « bonne chose », c'est le cas respectivement de 63% des Français, 42% et 53%.

Ces écarts entre la moyenne des Européens et la France se maintiennent et se confirment sur tous les autres indicateurs, ou presque, de l'Eurobaromètre : qu'il s'agisse des opinions sur le Parlement européen, de l'intérêt pour les élections européennes, de la satisfaction avec le fonctionnement de la démocratie dans l'UE, de la satisfaction avec la réponse de l'UE à toutes les récentes crises (Covid, changement climatique, invasion russe de l'Ukraine, les questions migratoires ou économiques et financières), la France est toujours moins positive, moins satisfaite, moins favorable à l'UE.

Cette donnée n'est pas conjoncturelle et s'inscrit dans une tendance lourde, constatée par d'autres travaux à propos de l'opinion publique vis-à-vis de l'UE en France : dans une étude que nous venons de publier avec Thierry Chopin⁵, nous classons la France dans le groupe des pays les plus défavorables à l'intégration européenne et concluons qu'elle est « clairement située parmi les trois profils les plus défavorables à l'intégration européenne » au sein de l'UE. En 2021, nous avons (avec Thierry Chopin et Emmanuel Rivière) d'ailleurs parlé d'un « euroscepticisme à la française, entre défiance et ambivalence⁶ ».

Comment expliquer ces résultats ? Il faut tout d'abord prendre soin de toujours distinguer l'adhésion au principe et l'adhésion aux modalités de l'intégration européenne, cette distinction, fondamentale dans la littérature académique consacrée aux questions européennes⁷, est essentielle dans le cas de la France : si 53% des Français interrogés par l'Eurobaromètre trouvent que l'appartenance de la France à l'UE est une « bonne chose », seuls 15% indiquent que « les choses vont dans la bonne direction dans l'UE ».

Les données de l'enquête électorale française le montrent d'ailleurs bien : dans sa dernière vague (mars 2024, vague 3 de l'enquête électorale des européennes), 19% des personnes interrogées se déclarent « favorables au projet européen tel qu'il est actuellement mis en place », 54% sont « favorables au projet européen, mais pas tel qu'il est actuellement mis en place » et 27% sont « défavorables au projet européen ». De même, si 27% pensent que l'unification européenne a été « trop loin », 33% indiquent qu'elle « devrait être renforcée » et 39% déclarent « ni l'un, ni l'autre ». Enfin, seuls 22% des personnes interrogées éprouveraient un « vif soulagement » si l'on abandonnait l'UE, tandis que 30% en seraient « indifférents » et 47% éprouveraient de « grands regrets ».

C'est donc bien « entre défiance et ambivalence » que se situe l'opinion publique en France vis-à-vis de l'intégration européenne. Ce n'est pas tant le principe de l'appartenance à l'UE que les résultats et les modalités d'action de l'UE qui ne convainquent pas en France. Pour aller plus loin dans l'analyse, il convient de situer la relation négative et ambivalente des Français vis-à-vis de l'UE dans un spectre plus large, celui du manque de confiance politique et institutionnelle qui ne touche pas que le système politique de l'Union européenne.

8.

La question était posée en mesurant le niveau de confiance sur une échelle de 0 à 10, les notes 7 à 10 désignant la confiance dans l'UE. Si l'on élargit la mesure jusqu'à la note 6 de l'échelle, la confiance dans l'UE est alors à 29%

9.

La question est posée en mesurant le niveau de confiance sur une échelle à 4 modalités, les modalités « tout à fait confiance » et « plutôt confiance » étant regroupées pour mesurer le niveau de confiance dans l'UE. Il n'est pas impossible que les différences entre les pourcentages de l'enquête électorale et le Baromètre de la confiance soient dues non seulement aux différences dans les échelles de mesure mais aussi à des différences de terrain (l'enquête électorale étant réalisée par IPSOS et le Baromètre étant réalisé par Opinionway)

La confiance politique est en effet une notion clef pour comprendre la position de la France vis-à-vis de l'UE. Dans les mois qui suivirent la première élection d'Emmanuel Macron, chef de l'État pourtant très allant sur les questions européennes, l'enquête électorale française situait le niveau de confiance des Français dans l'Union européenne à seulement 18% (Novembre 2017⁸). Utilisant une autre mesure de confiance, le Baromètre de la confiance politique du Cevipof situe le niveau de confiance des Français dans l'UE au cours des quinze dernières années dans une fourchette de 44% (Février 2015) à 28% (Décembre 2018⁹). Nous allons largement utiliser ici cette dernière enquête car elle dispose de la mesure la plus récente de confiance dans l'UE : dans sa vague 15, le Baromètre de la confiance politique du Cevipof situe la confiance dans l'UE à 37%, une donnée largement comparable à celle de l'Eurobaromètre que nous allons également solliciter ainsi que l'enquête électorale du Cevipof.

Les logiques temporelles

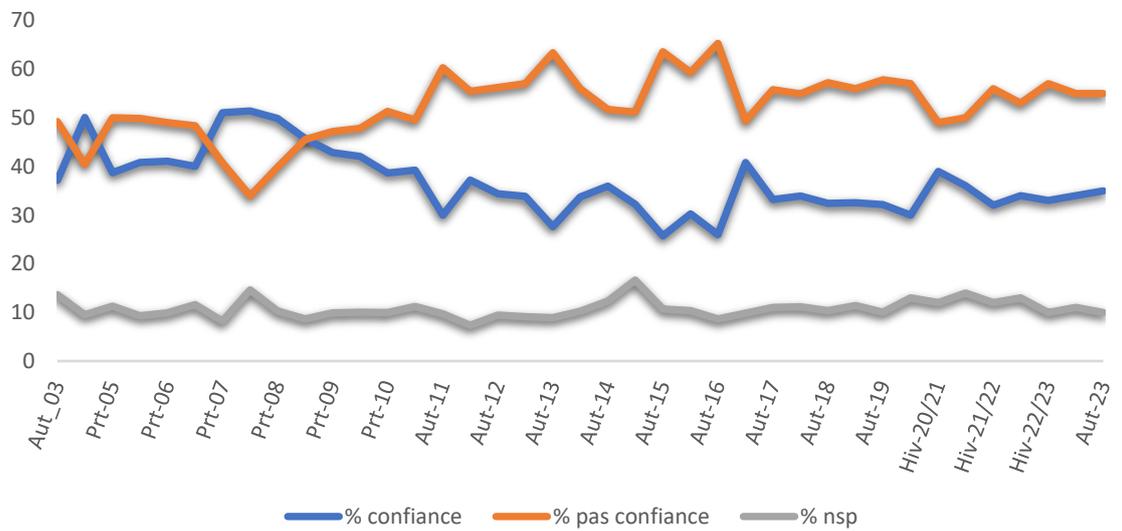
Commençons tout d'abord, grâce aux données de l'Eurobaromètre, avec une série d'analyses temporelles sur vingt ans, entre 2003 et 2023. Ces vingt années ont beaucoup compté au plan européen : l'élargissement de 2004 (10 nouveaux pays), le rejet du Traité constitutionnel européen par la France en 2005, l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'UE, la crise financière de 2007/2009, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (au 1^{er} janvier 2009), l'entrée de la Croatie dans l'UE (2013), le Brexit (2016), l'adoption du Plan de relance de l'Union européenne pour aider les États membres à faire face à la crise économique due à la pandémie de COVID-19 (2020), l'invasion russe de l'Ukraine (2022), la crise énergétique et le changement climatique. Ces vingt années ont clairement renforcé les dynamiques de l'intégration européenne (notamment le rôle des institutions européennes transnationales comme la Commission ou la BCE) tout en étant celles de la forte progression dans de nombreux États membres des partis nationaux-populistes contestant ces dynamiques.

10.

Voir sur la relation entre cette période et l'augmentation du manque de confiance dans l'Europe : Bruno Cautrès, « A Collapse in Trust in the EU? Europeans' Attitudes towards Europe during the Great Recession », *Revue de l'OFCE*, 2014, 134, pp.19-26. Voir également : Klaus Armingeon, Besir Ceka, *The loss of trust in the European Union during the great recession since 2007: The role of heuristics from the national political system, European Union Politics*, vol.15:1, 2014, p. 82-107

De quelle manière tous ces événements et parfois ces chocs exogènes se sont-ils répercutés dans les niveaux de confiance dans l'UE ? On voit tout d'abord (graphique 1) que les opinions négatives (l'absence de confiance) ont largement gagné du terrain en France, principalement dans la décennie qui a suivi la crise financière de 2007, ce que l'on a appelé la « Grande récession¹⁰ ». L'élection d'Emmanuel Macron en 2017 correspond à une forte baisse de la défiance dans l'UE (au printemps 2016, 65% des Français ne font pas confiance à l'UE, c'est 49% un an plus tard) mais cette baisse va être de courte durée puisqu'à l'automne 2018 (début des Gilets jaunes), la défiance dans l'UE est revenue nettement au-dessus de 50%, 57% précisément. Les débuts de l'épidémie de la Covid-19 font à nouveau baisser la défiance dans l'UE qui repasse en dessous de 50% (49% en fait) durant l'hiver 2020/21 pour retrouver ensuite des niveaux compris entre 50 et 56%.

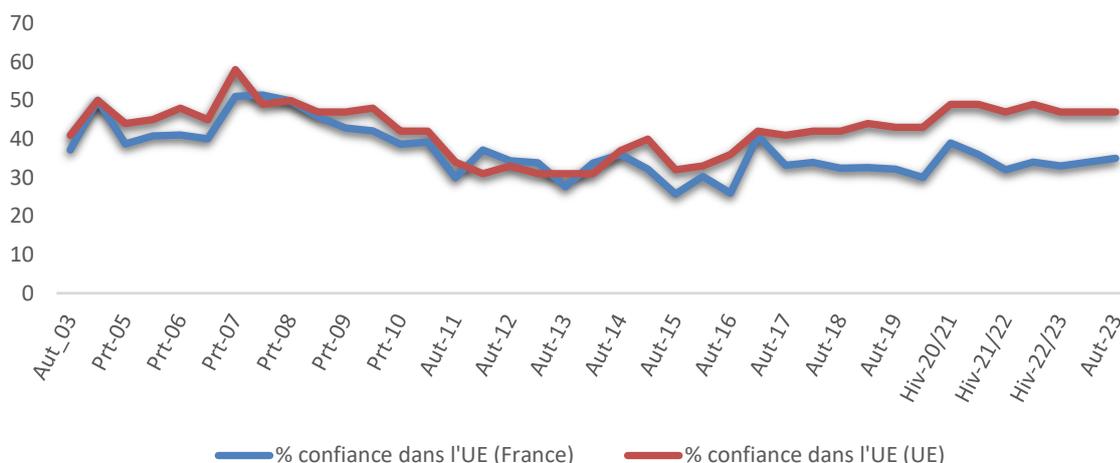
Graphique 1 : La confiance dans l'UE en France (%), 2003-2023



Source : Eurobaromètre

Les graphiques d'évolution (graphique 2) montrent également que cette chronologie n'est pas spécifique à la France même si l'effet de l'élection d'Emmanuel Macron (et de la campagne électorale qui avait fortement mis à l'agenda les questions européennes) apparaît bien lorsque l'on compare la courbe française et la courbe de l'ensemble de l'UE. Par ailleurs, on voit très clairement que la courbe de la confiance dans l'UE est toujours plus basse en France que dans l'ensemble de l'UE : aucun élément du contexte national, européen ou international n'a suffi à inverser cette tendance.

Graphique 2 : La confiance dans l'UE en France et dans l'ensemble de l'UE (%), 2003-2023



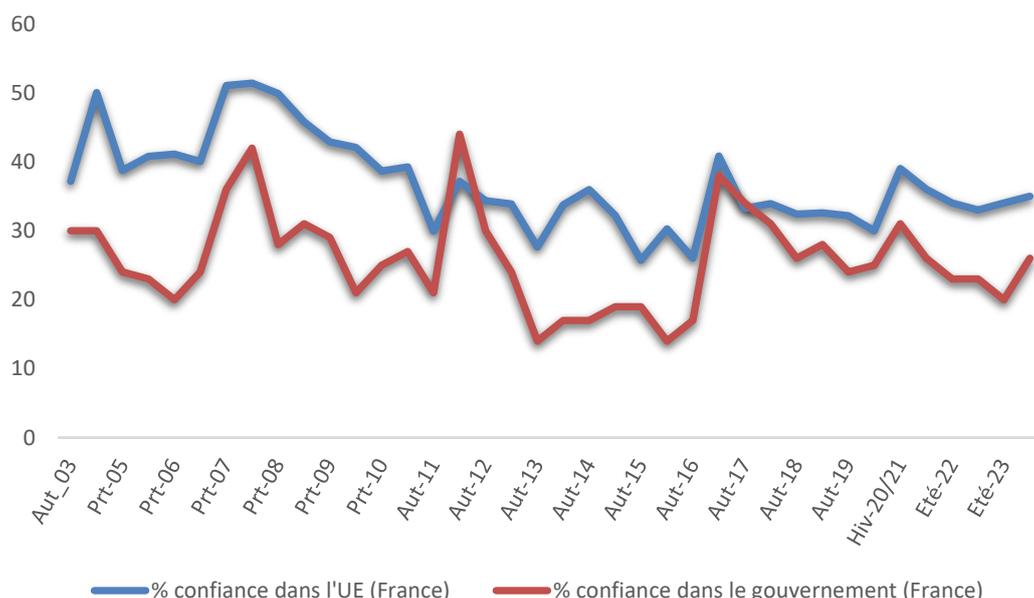
Source : Eurobaromètre

11.

Nos résultats rejoignent ici ceux de Eelco Harteveld, Tom van der Meer et Catherine De Vries quant aux liens entre confiance politique nationale et confiance politique européenne. Voir : Eelco Harteveld, Tom van der Meer, Catherine De Vries. In *Europe we trust? Exploring three logics of trust in the European Union*, *European Union Politics*, vol.14:4, 2013, p. 542-565

Le graphique 3 montre une très importante facette de la confiance dans l'UE et de ses logiques en France : la confiance dans l'UE n'est pas détachée de la confiance dans les institutions de manière plus générale. En rapprochant les courbes de la confiance dans l'UE et de la confiance dans le gouvernement (graphique 3), on observe tout d'abord la similarité de l'allure des deux courbes. Cette similitude est d'ailleurs confirmée par la valeur du coefficient de corrélation entre les deux courbes qui indique (0.55), une forte corrélation positive entre les deux séries de données. Autrement dit, si la confiance dans l'Union européenne répond à des logiques qui lui sont propres (l'évaluation négative de l'intégration européenne), elle n'est pas détachée, loin de là, des dimensions plus générales de la confiance politique et de la confiance institutionnelle¹¹.

Graphique 3 : La confiance dans l'UE et dans le gouvernement en France (%), 2003-2023



Source : Eurobaromètre

L'explication du bas niveau de confiance des Français dans l'UE est donc à rechercher ailleurs. De puissantes logiques sociales, politiques et attitudinales jouent en effet sur ce faible niveau de confiance.

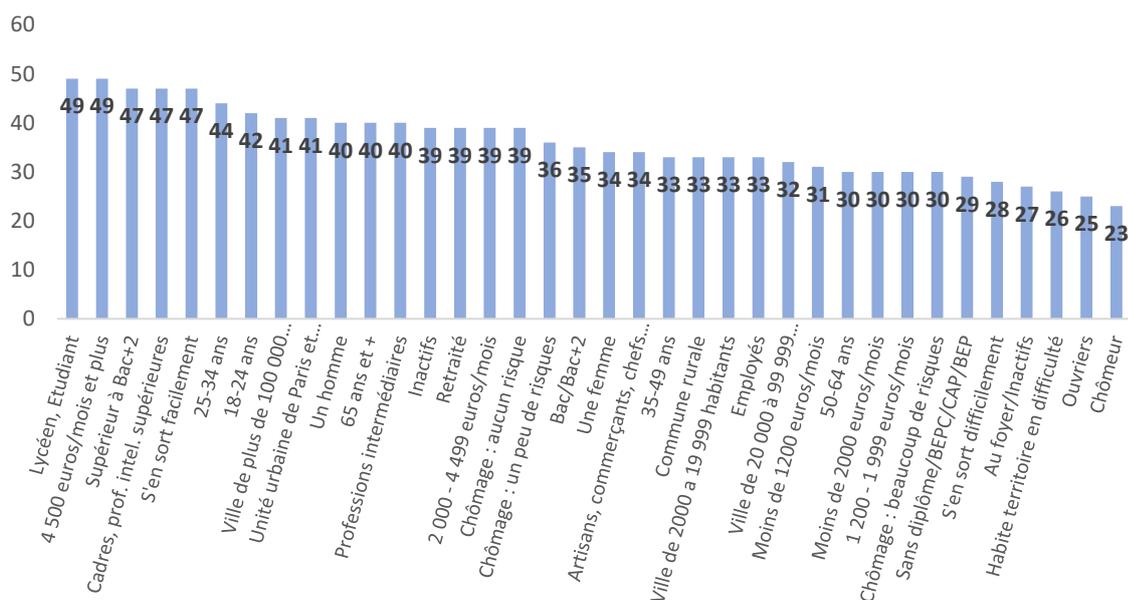
Les logiques sociales et politiques

12.

Une expression que nous avons proposée en 2007 avec Gérard Grunberg : Bruno Cautrès, Gérard Grunberg, "Position sociale, identité nationale et attitudes à l'égard de l'Europe : La construction européenne souffre-t-elle d'un biais élitiste ?" In Olivier Costa, Paul Magnette (dir.), *Une Europe des élites ? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2007, pp.12-31

Si le rapport des européens à l'UE est, dans tous les pays membres, fortement traversé par les segmentations sociologiques des sociétés européennes, on peut parler pour le cas français d'un véritable « biais élitiste¹² ». Nous avons réuni dans le graphique 4, une série de données relatives à la confiance dans l'UE des différentes catégories sociales : 26 points de pourcentages séparent les deux groupes les plus extrêmes, ceux qui gagnent plus de 4500 euros par mois (49% de confiance dans l'UE) et les ouvriers (23%). C'est une différence considérable. Entre ces deux extrémités de la distribution de la confiance dans l'UE, on voit s'exprimer une véritable fracture sociale de la confiance dans l'UE en France : la position occupée dans les hiérarchies du statut socio-économique joue à plein qu'il s'agisse des effets du diplôme (47% de confiance parmi les diplômés du supérieur et 29% parmi les sans diplôme ou les titulaires des brevets et CAP), du revenu ou de la profession.

Graphique 4 : Les segmentations sociologiques de la confiance dans l'UE en France (%)



Source : Baromètre de la confiance politique, CEVIPOF, vague 15 (2024)

13.

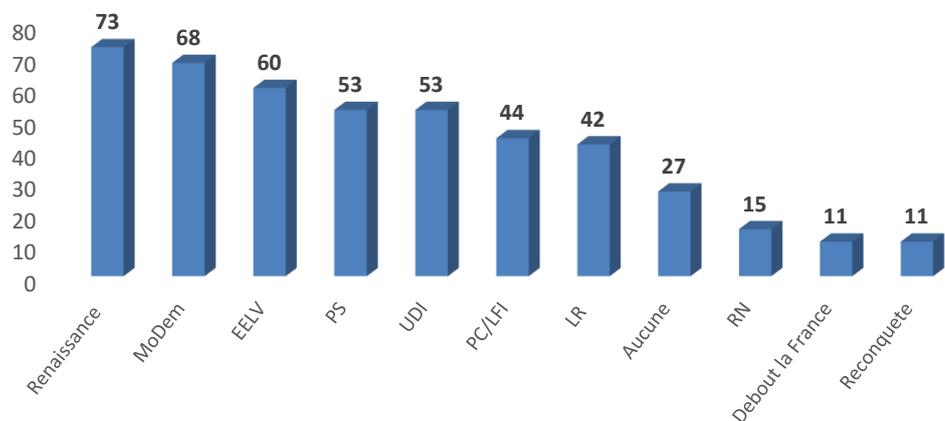
Voir sur ce point : Pierre Rosanvallon, *Les Épreuves de la vie. Comprendre autrement les Français*, Paris, Seuil, 2021. Voir également la note très complète de Gilles Ivaldi qui apporte une contribution décisive au lien entre attitudes politiques et « épreuves de la vie » : Gilles Ivaldi, « L'impact des épreuves de la vie sur les attitudes politiques », *Note Le Baromètre de la confiance politique*, Sciences Po CEVIPOF, vague 15, mars 2024, 12 p.

Ces puissants effets de la position sociale occupée dans les hiérarchies du statut se doublent d'effets tout aussi puissants des perceptions subjectives à propos de la justice sociale : parmi ceux qui considèrent que la France est « une société où beaucoup de gens sont méprisés », seuls 28% ont confiance dans l'UE, parmi ceux qui ne trouvent pas qu'elle est une « société juste », c'est 31%. Avoir ressenti du mépris, de l'humiliation ou du harcèlement dans sa vie, avoir subi les « épreuves de la vie¹³ », est également négativement corrélé avec la confiance dans l'UE.

Comme on le voit, statut social objectif et perceptions subjectives de la France comme une société injuste ou inégale font peser un prisme sociologique très fort sur la confiance dans l'UE, les deux effets se cumulant d'ailleurs. Si les logiques sociales montrent que le rapport à l'Europe et à l'intégration européenne est largement médiatisé par la position sociale occupée ou subjectivement perçue, les logiques politiques et partisans structurent également largement la confiance dans l'UE.

Comme le montre le graphique 5, les deux extrémités du spectre partisan opposent de manière impressionnante les sympathisants de la majorité présidentielle (Renaissance et Modem) à ceux de Debout la France, du RN et de Reconquête : la confiance dans l'UE est de l'ordre de 6 à 7 fois plus importantes chez les premiers que chez les seconds. Aucune variable sociologique ne produit des effets aussi importants. Il est remarquable de constater que la confiance dans l'UE n'est pas vraiment corrélée à la position des sympathies partisans le long de l'axe gauche-droite : les sympathisants écologistes (60% de confiance dans l'UE) sont exactement à mi-chemin entre ceux du Modem (68%) et ceux de l'UDI ou du PS (53%). De même, les niveaux de confiance dans l'UE sont presque les mêmes pour les sympathisants LR et ceux du PC ou de la France Insoumise (42% et 44%). Il est également très intéressant de remarquer l'écart important entre les sympathisants du RN et ceux de la FI, montrant clairement que l'on ne peut regrouper ces deux formations politiques dans la même catégorie des partis « anti-européens » comme on l'entend parfois.

Graphique 5 : Les logiques partisans de la confiance dans l'UE en France (%)



Source : Baromètre de la confiance politique, CEVIPOF, vague 15 (2024)

Les logiques culturelles

Il faut dire que les opinions relatives à l'Europe sont moins directement corrélées au clivage gauche-droite qu'à un clivage « culturel ». C'est bien la tolérance culturelle et l'adhésion aux valeurs du « post-matérialisme » qui orientent fortement la confiance dans l'Europe : parmi ceux qui sont tout à fait d'accord avec l'opinion selon laquelle « il y a trop d'immigrés en France », on observe 22% de confiance dans l'UE, c'est 50% parmi ceux qui ne sont pas du tout d'accord avec cette opinion. Parmi ceux qui pensent qu'il « faudrait que la France évolue vers un modèle multiculturel qui permet à chaque communauté d'affirmer son identité », on constate 51% de confiance dans l'UE, c'est 22% parmi ceux qui ne sont pas d'accord avec cette opinion.

De véritables systèmes d'attitudes politique, très cohérents, organisent ainsi les représentations sociales que les citoyens se font de l'Europe, un objet politique qui active chez les électeurs les préjugés, les stéréotypes et les prédispositions latentes qui concernent le rapport à l'autre et l'ouverture. On constate également dans nos données des écarts très importants en matière de confiance dans l'UE dès que l'on mesure les opinions et les attitudes sur la globalisation.

Conclusion

14.

Hanspeter Kriesi, Edgard Grande, Romain Lachat, Martin Dolezaledgar, Simon Bornschier, Timotheos Frey, *West European Politics in the Age of Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008

Les opinions et les attitudes sur l'Europe relèvent des logiques du clivage entre « démarcation » et « intégration » dont parle le sociologue Hanspeter Kriesi¹⁴: les polarisations sociales et culturelles produites par ce nouveau clivage tracent une fracture politique béante dans plusieurs pays européens, en particulier la France dont le rapport historiquement constitué à l'unicité de l'État et à l'unité territoriale ont été heurtées de plein fouet par les dynamiques de l'intégration européenne. La tentative faite par Emmanuel Macron de résoudre ces contradictions en proposant le concept de « souveraineté européenne » n'a pas produit d'effets majeurs dans ce domaine.

15.

Bruno Cautrès, « Anatomie d'un malaise démocratique français », *Note Le Baromètre de la confiance politique*, Sciences Po CEVIPOF, vague 15, mars 2024, 14 p.

La confiance dans l'Union européenne reste assez basse dans notre pays, à l'image des autres indicateurs d'opinion dont nous disposons dans les différentes sources de données : tant l'Eurobaromètre, que l'enquête électorale française ou le Baromètre de la confiance politique attestent de ce rapport négatif et ambivalent des Français à l'UE. Cette faible confiance doit être rapprochée de la défiance politique généralisée envers la classe politique nationale et du rapport difficile de la France aux logiques de l'intégration mondiale qui participent de notre « malaise démocratique français¹⁵ ».