L’invention de l’opinion publique européenne
Philippe Aldrin

To cite this version:

HAL Id: halshs-00765692
https://shs.hal.science/halshs-00765692
Submitted on 16 Dec 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers. L’archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.
L’invention de l’opinion publique européenne
Genèse intellectuelle et politique de l’Eurobaromètre (1950-1973)
Philippe ALDRIN
Politix – Revue des sciences sociales du politique / 2010

RÉSUMÉ — Créé en 1973, le programme Eurobaromètre de la Commission européenne constitue aujourd’hui la source principale et parfois exclusive des études portant sur l’opinion des Européens à l’égard du processus d’intégration. Par leurs analyses secondaires des données Eurobaromètre mais aussi par leur collaboration directe au programme, les chercheurs universitaires ont largement contribué à lui assurer ce quasi-monopole d’expertise sur l’analyse empirique des attitudes européennes. Malgré cette proximité avec les milieux académiques, le programme de la Commission n’a jamais cessé d’être un instrument politique ; d’abord comme appareil de mesure de la « météorologie de l’opinion » au service de la politique d’information communautaire, puis comme dispositif de prospective au service de la mise sur agenda et de la publicisation de l’action communautaire. En retraçant la double genèse intellectuelle et politique des « sondages européens », cet article entend montrer que leur ambivalence fondatrice trouve ses raisons sociologiques au-delà même des coordonnées institutionnelles, sociales et chronologiques de l’EB. En suivant les transformations d’un monde des sondages d’opinion transcommunautaires qui s’organise dès les années 1950 autour d’agents communautaires, de spécialistes académiques et de professionnels des sondages et qui permettra l’invention de l’« opinion publique européenne », l’analyse rend compte d’une autre histoire du rôle (et de l’enrôlement) des scientifiques dans la construction de l’Europe politique.

ABSTRACTS — Created in 1973, the European Commission’s Eurobarometer programme now constitutes the main – and sometimes exclusive – source of the studies on the opinions of Europeans on the integration process. Through their secondary analysis of Eurobarometer data as well as their direct collaboration to the programme, academics have played a great part in giving it a virtual monopoly over the empirical analysis of European attitudes. Despite this closeness to academic circles, the Commission’s programme has never ceased to be a political instrument; first used to measure the “meteorology of opinion” for the EU’s information policy, then as a forward studies tool for the agenda-setting and publicization of Community action. Retracing the double (intellectual and political) genesis of “European opinion polls”, this paper shows that their basic ambivalence is sociologically rooted beyond the institutional, social and chronological coordinates of the Eurobarometer. The analysis follows the transformations of the world of EU opinion polls, which started developing in the 1950s – around Community agents, academics and polling professionals – and led to the invention of “European public opinion”. In the process, another history of the role (and of the enrolment) of academics in the construction of political Europe is told.

« Aucune politique n’est viable si elle ne correspond pas à un courant réel de l’opinion publique [...] ». Bien plus, la formation d’une opinion publique nous incombe. Après avoir créé un commencement d’Europe, il nous faut des Européens »[1]


Chaque phase du processus d’intégration a conduit à redéfinir la nature du problème communautaire de l’opinion, en recourant à des formes d’expertise scientifique et technique elles aussi en mouvement. Le second point a trait au cadrage de ce même problème que les institutions de l’UE ont, en outre, abondamment contribué à façonner. Comme toute parole d’institution, ce cadrage doit être mis à distance, pris comme un ensemble de textes bureaucratiques et de gestes politiques destinés à être publicisés, producteurs d’une théorie de l’institution sur elle-même[6]. L’activité dite communicationnelle des institutions ne ressortit pas seulement d’une analyse en termes de production symbolique et discursive. Travail de légitimation en actes[7], on peut aussi l’approcher sous l’angle des processus d’équipement technique, humain et conceptuel qui l’opérationnalisent. Et, dans cette perspective précise, l’opinion européenne est d’abord le point de fixation de toute l’instrumentation qui la fait exister comme problème communautaire, variable politique et force sociale.

Cet article entend éprouver ce déplacement de perspective sur l’opinion


**LES ENTREPRENEURS D’EUROPE ET LA CAUSE DE L’OPINION**

L’histoire des sondages transcommunautaires peut s’écrire de différentes manières. Si l’on écarte le registre déjà épuisé de la success story, il faut encore composer avec deux autres registres analytiques – d’ailleurs non exclusifs – d’égale attraction. Le registre critique, d’abord, visant à retracer cette histoire sur le mode de la captation ou de l’asservissement progressif par le pouvoir européen d’une expertise scientifique et de ses propriétés performatives, ici celles de la mesure et de l’analyse des opinions. Le registre fonctionnaliste, ensuite, expliquant les logiques stratégiques de la coopération par les bénéfices (solution, légitimation croisée) d’un « jeu structuré » entre deux espaces d’activités, l’espace politico-administratif européen et l’espace académique international de la recherche appliquée. Les deux registres font sens ici mais ne permettent pas de rendre totalement compte de la réalité. La première permettrait de mettre en exergue, dans une approche référée à l’œuvre de Michel Foucault, la façon dont l’Europe politique, en s’accommodant l’expertise de la survey research, actualise ou renouvelle la relation ancillaire du savoir au pouvoir. Or la constitution du monde des sondages transcommunautaires, au moins dans sa phase originelle, repose plutôt sur un rapport de dépendance réciproque entre agents du pouvoir et gens de
savoir. La deuxième, causalement tout aussi éclairante, tendrait à naturaliser la coopération entre les acteurs d’un système dont seraient négligées l’historicité (et donc les effets d’institutionnalisation ou de *path dependence*) et la contingence (introduite par les tensions du jeu politique communautaire) des interactions. Aussi, sans perdre de vue la fertilité de ces deux voies explicatives, nous essaierons d’ouvrir une autre ligne analytique, celle de la convergence vers un même jeu de relations de plusieurs catégories d’entrepreneurs. Ce qui suppose tout d’abord de nous dé-familiariser avec nos évidences de contemporains sur les sondages internationaux et de nous re-familiariser avec les enjeux politiques, scientifiques et commerciaux qu’ils recouvraient dans les années 1950.

**Faire du « grand public » un enjeu politique communautaire**

Aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, à Luxembourg comme dans les milieux étatiques nationaux, les sondages sont conçus comme une méthode de suivi et d’analyse épisodiques des opinions. Le sondage d’opinion se conçoit encore alors comme le prolongement « scientifique » des enquêtes sur « l’état des esprits » qui se sont imposées dès le XIXe siècle parmi les sciences de gouvernement des régimes parlementaires naissants[15]. « Outil de feed-back », selon la terminologie alors en vogue, la technique de l’enquête sur échantillon est maîtrisée par des experts extérieurs (sondeurs et chercheurs en sciences sociales) et mise accessoirement au service de la politique d’information dont elle est alors inséparable. Mais les plus intégrationnistes des agents communautaires vont rapidement en faire un autre usage : réclamer et justifier une véritable politique de formation à l’Europe du grand public. Le projet d’accroître sensiblement la communication sur l’unification est en effet défendu principalement par des membres de l’Assemblée commune acquis aux idées fédéralistes et par des dirigeants de la CECA proches de Jean Monnet et de son cabinet. Or ce projet achoppe sur la réticence des gouvernements nationaux à voir la nouvelle instance supranationale s’adresser directement à leurs ressortissants. Pour les entrepreneurs d’Europe[16], l’enjeu consiste donc à conférer à leur cause la force et l’urgence d’une obligation politique vitale pour l’intégration. Le passage d’un recours externe sporadique à une production interne systématique des sondages sera leur victoire.

de sens des milieux cosmopolites des années 1950, où circulent comparatistes et sondeurs et où se recrutent les agents communautaires[21], les premiers sondages sur la CECA vont fournir aux entrepreneurs d'Europe matière à imposer leur thèse. Les sondages : une solution pour faire exister un problème

Les premiers résultats de sondages « européens » sont publiés en juin 1950 par l'Institut für Demoskopie (Allensbach) après enquête auprès d'un échantillon de citoyens allemands questionnés sur le Plan Schuman rendu public un mois plus tôt. Le Nederlands Instituut voor de publieke Opinie (NIPO, Amsterdam) en 1954, l'Institut français de l'opinion publique (IFOP, Paris) en 1955, puis l'Institut universitaire d'information économique et sociale (INSOC, Bruxelles) en 1957, réalisent chacun un sondage du même genre auprès d'échantillons nationaux. Toutes ces enquêtes cherchent à identifier les segments de la population qui connaissent et soutiennent la CECA. Les instituts, eux, cherchent à faire valoir leur savoir-faire en matière de sondages internationaux. La systématisation de telles enquêtes laisse entrevoir des perspectives commerciales enviables, comme le montre la lettre adressée par le directeur du NIPO à René Renckens, alors responsable du Service de presse de la Haute Autorité :

« Nous espérons vous rencontrer à nouveau dans un délai assez rapproché à Luxembourg (ou à Amsterdam); il nous serait agréable, à cette occasion, de pouvoir échanger nos vues sur le sondage de l'opinion publique pratiqué sur le plan international (d'une manière rationnelle et synchronisée), et cela dans divers pays de l'Europe occidentale. Nous sommes les seuls, en Europe occidentale, à nous spécialiser dans cette matière, et notre institut est le seul en Europe qui possède une expérience considérable dans ce domaine[22].

Les conditions d'une convergence d'intérêts sont déjà réunies mais pâtissent entre 1954 et 1957 d'un contexte politique peu favorable. L'échec de la CED ouvre une période troublée où l'avenir de l'intégration devient incertain. Mais la « relance de Messine », concrétisée par les traités de Rome, impulse un élan nouveau. Les données apportées par les premières enquêtes nationales sur « l'Europe » servent alors à formuler le « problème » communautaire de l'opinion dont les termes s'imposent pour trois décennies. Le diagnostic proposé peut se résumer ainsi : l'essentiel de l'opinion est sous-informée sur les Communautés mais la minorité informée soutient leur existence et leur action ; le soutien aux Communautés étant corrélé au niveau d'information, il est donc vital d'intensifier l'effort d'information. Cette thèse est sortie par le responsable du service d'information de la Haute autorité, Jacques-René Rabier, quelques mois seulement après les traités de Rome. Dans une note confidentielle (rédigée avec G. Klunhaar, étudiant néerlandais stagiaire à la CECA)[23], il propose une analyse croisée des résultats des sondages déjà réalisés. S'ouvrant sur les limites d'une telle compilation de résultats (produits selon des techniques d'échantillonnage et des questionnaires différents), le propos se clôt sur des considérations plus définitives et directement opératoires :

« Le public n'est guère informé au sujet de la CECA. Les prises de position catégorique font défaut ; nombreux sont ceux qui hésitent à se prononcer ou qui ne peuvent le faire parce qu'ils ne sont que médiocrement informés et intéressés. […] Les informations telles qu'elles sont présentées à l'homme de la rue ont-elles peut-être un caractère trop académique et supposent-elles, dans une trop large mesure des connaissances déjà acquises ? […] Il s'agit avant tout de faire savoir au public qu'un premier progrès a été réalisé sur la voie de la Communauté européenne ; qu'il existe maintenant un “ministère européen” doté de pouvoirs
supranationaux ; que le succès de cette première construction européenne est manifeste et enfin, que nous devons progresser dans cette voie de l’intégration européenne, qui sert l’intérêt général[24]. »


**LA CONVERSION DES COMMUNAUTÉS À LA RECHERCHE SOCIALE APPLIQUÉE**

Le SPI, alors dirigé par Rabier, est le commanditaire de cette première enquête d’opinion véritablement transcommunautaire – principe d’échantillonnage identique, questionnaire uniformisé, interprétation comparée des résultats – coordonnée par l’IFOP (représentant alors Gallup International). L’examen du compte rendu d’enquête révèle deux éléments importants pour la compréhension de ce monde des sondages européens naissants. D’une part, la distillation et l’analyse des résultats reflètent des choix d’exposition très politiques, au sens où
elles portent trace d’une mise en avant des résultats les plus positifs (notamment le fort soutien à l’unification). D’autre part, les schémas interprétatifs qui sont mobilisés pour donner une perspective scientifique aux résultats sont explicitement empruntés aux débats immédiatement contemporains des sciences sociales, et notamment de la recherche sociale appliquée et comparative. L’hybridation de l’énonciation, et donc des destinataires supposés du rapport d’enquête, qui se fait tour à tour scientifique ou politique caractérise la convergence effective de deux entreprises dans les potentialités de la survey research.

Entrepreneurs politiques et scientifiques d’enquêtes internationales


« L’objectif est de comparer les dispositions générales du public dans chacun des six pays, de dégager les grandes lignes de l’opinion, de déceler les réactions communes, aussi bien que les divergences de vues et les oppositions. On va voir qu’il existe déjà une “opinion publique européenne”. [...] Ce qui ressort le plus remarquablement, c’est l’adhésion très large de ce public à l’idée de l’unification européenne. [...] Plus significatif encore est le fait que la minorité opposée à l’Europe est extrêmement faible[33]. »

Le caractère de première expérimentation d’une survey research à l’échelle des Communautés est néanmoins omniprésent, perceptible à la récurrence des précisions et remarques méthodologiques mais aussi au vocabulaire notionnel théoriquement très situé. Il est ainsi longuement question du « taux de pénétration » des médias de masse, de « comportements politiques », des « problèmes multiples que pose l’élévation du niveau des aspirations dans le domaine économique » ou encore de corrélation entre identification partisane et intérêt pour l’actualité politique[34]. Le rapport comporte une « annexe technique » précisant l’échantillonnage et le déroulement de l’enquête. Cette inscription dans le style des rapports scientifiques est un révélateur des conditions de production de cette enquête et des anticipations sur sa réception. Aussi, comme les rapports de la recherche sociale appliquée de cette période, l’affirmation ostentatoire de la scientificité et le caractère positiviste (l’emploi des méthodes statistiques comme accès direct à la réalité sociale) le partagent à des considérations axiologiques sur le devenir des sociétés. L’ensemble témoigne de la façon dont la science est alors unanimement conçue par les « experts scientifiques » et leurs commanditaires politiques comme un outil d’amélioration des conditions d’existence de l’humanité, c’est-à-dire un savoir au service de la société, donc du politique.


« Si nous voulons vraiment que règne la paix, il nous faut reconnaître la nécessité pour les peuples de se comprendre les uns les autres. C’est une vérité aujourd’hui universellement acceptée. D’autre part, on admet de plus en plus qu’une enquête sur l’opinion publique peut jouer un rôle capital – même s’il est indirect – dans la réalisation de cet objectif[38]. »


**Sondages et politiques : un mariage de raisons**

réseau de travail autour des sondages transcommunautaires. D'autres facteurs que les seules affinités électorales peuvent être avancés pour réintroduire les déterminants politiques et institutionnels dans l'analyse. Et en premier lieu le soutien indéfectible du Parlement européen à la cause des sondages en l'absence de suffrage européen. Ses membres exercent en effet une pression chronique sur les autres institutions pour développer l'information auprès du grand public et sollicitent dans cette optique un suivi régulier des « attitudes de la population à l'égard de l'unification de l'Europe[45] ». Selon l'idée, répandue alors dans les courants progressistes, que le développement d'une opinion publique transnationale serait un facteur de pacification des relations entre les États et d'amélioration du fonctionnement démocratique[46]. Un deuxième facteur tient au souci des agents de la Commission de connaître l'état de l'opinion qui, en l'absence d'un véritable vote européen appelé à se développer, passe par les sondages. La commande directe à des instituts offrant l'avantage d'adapter à l'envi le protocole d'enquête (date, questionnaires, échantillons) aux besoins spécifiques des décideurs européens. Enfin, avec l'apparition d'un marché des sondages « européen », se structurent des réseaux d'acteurs spécialisés. À la fin des années 1960, les instituts de sondages tôt investis sur le marché de l'opinion européenne s'organisent en véritables réseaux professionnels internationaux : l'International Research Associates (INRA) regroupe l'Institut für Demoskopie (Allemagne) et l'INRA (Belgique) tandis que l'institut Doxa (Italie), le NIPO (Pays-Bas) et l'IFOP s'associent sous le label Gallup International.

La convergence de ces différentes entreprises s'accélère donc à la fin des années 1960 et se matérialise par une nouvelle enquête transcommunautaire, commandée par la Commission. Étirée sur trois années, cette enquête a vocation à dresser la cartographie sociale des opinions sur l'Europe. S'y entremêlent toujours les apprêts du discours scientifique[47] et des considérations plus normatives ou programmatiques sur les façons de fabriquer des Européens plus europhiles[48]. Dans le volumineux rapport d'enquête (214 pages) publié par la Commission, affleurent les raisons qui donnent à l'ensemble les traits d'une coproduction associant scientifiques-sondeurs du monde des enquêtes internationales et agents-dirigeants communautaires intégrationnistes.

« À l'origine [de cette enquête] se trouve la suggestion d'un groupe de spécialistes des problèmes de jeunesse, réunis à Bruxelles, en juin 1967, à l'initiative de la Commission. [...] Plus précisément, l'objectif était d'aller plus loin que ne le permettent la plupart des sondages d'opinion, de ne pas se limiter à "photographier" pays par pays les attitudes des jeunes à l’égard de l’unification de l’Europe. [...] Il s’agissait pour la première fois, de rechercher quelle est la signification précise des mots “Europe” ou “Européens” pour les jeunes générations ; […] quels sont les centres d’intérêts des destinataires directs ou indirects des messages “européens” d’information et de formation ; quelle est l’influence des divers canaux de communication[49]. »

Mais si l'introduction vante le caractère scientifiquement inédit et la finesse sans équivalent des données recueillies, les conclusions en appellent à l'« audace » et affirment que la Communauté ne pourra gagner l'opinion si elle s'enfère à « louvoyer dans la grisaille des tendances implicitement contradictoires ».

« Les résultats de l'étude ne nous montrent pas seulement qu'il est maintenant nécessaire de prendre le risque de politiser le processus et de démocratiser les procédures d'unification de l'Europe, en donnant des pouvoirs à une assemblée
représentative élue. [...] Pratiquement, il serait opportun de publier à bref délai des projets concrets, portant sur des objectifs à moyen terme relativement simples, faciles à comprendre et à populariser, en donnant la priorité à ceux qui répondent la triple exigence [valeurs démocratiques, qualité de vie et humanisation de la société] et qui, en outre, correspondent à des domaines d'action où l'impuissance de l'État national “indépendant et souverain” est plus facilement perceptible, sinon déjà clairement perçue[50].

Cette adresse explicite aux atermoiements de certains dirigeants nationaux contraste fortement avec l' appareil méthodologique sophistiqué. Ce mariage des raisons politiques et statistiques scelle les liens du monde des sondages transcommunautaires : les assertions politiques prennent appui sur un « indice d'attitude pro-européenne » résultant des scores des répondants à six questions dont la formulation est loin d'être neutre : degré de faveur à l'égard de l'unification européenne ; pour ou contre « l'évolution du marché commun vers la formation des États-Unis d'Europe » ; pour ou contre « qu'il y ait au-dessus du gouvernement (de son pays) un gouvernement européen responsable de la politique commune dans les domaines des Affaires étrangères, de la Défense et de l'Économie » ; pour ou contre « que la monnaie (de son pays) soit remplacée par une monnaie européenne » ; disposition à faire certains sacrifices personnels, par exemple sur le plan financier, pour que l'unification européenne se fasse » ; type de sentiment (« grands regrets, indifférence ou soulagement ») en cas d'abandon du Marché commun[51]. Inspiré sans aucun doute de l'indice de prédisposition politique de Lazarsfeld[52], cet indice d'attitude pro-européenne repose sur des questions dont on n' imagine pas qu'elles eussent été introduites dans l'enquête si la Commission n'en eût été le commanditaire. Pourtant, au moins du point de vue institutionnel et politique, le rapport d'enquête publié en 1972 contient l'acte de naissance de l'« opinion européenne », qui, par la grâce des sondages, existe désormais comme une réalité certaine : 27 % des « Européens » sont « très favorables », 36 % « favorables », 24 % « vaguement favorables » quand seulement 13 % se montrent « indifférents, indécis ou défavorables ». Mieux : deux sur trois « ne s'opposeraient pas à l'extension des efforts d'unification de l'Europe du domaine économique au domaine politique ». On voit ici à l'œuvre la double face – empirique et prospective – des sondages, instrument dont les effets autolégitimants fondent le cercle hybride de ses producteurs-promoteurs, unis par ses promesses tant scientifiques que politiques ou commerciales. Le programme EB sera lancé l'année suivante.

EMPRISE ET DÉPRISE DES SOCIAL SCIENTISTS SUR L’EUROBAROMÈTRE

Rétrospectivement, la mise en œuvre à partir de 1973 du programme EB – livrant semestriellement des données préparées par et pour la Commission – peut s'analyser comme la réponse au besoin grandissant de feed-back des institutions communautaires. Mais on peut y voir aussi l'accomplissement du lointain projet de segments intégrationnistes de systématiser l'usage des sondages. L'initiative dépend d'ailleurs autant de la conjoncture politique immédiate que de l'enrôlement déjà ancien des experts de l'opinion dans la construction conceptuelle de l'Europe. D'abord déterminante, la position des experts scientifiques dans le dispositif de production de l'EB va progressivement reculer. L'examen systématique des rapports laisse apercevoir un déplacement de la

Une science de l’opinion européenne

L’historiographie de l’EB est attachée au nom d’un haut fonctionnaire européen, Rabier. Il n’y aurait pas lieu de s’en étonner tant les agents hiérarchiques de l’administration européenne, comme d’autres grands serviteurs d’« État », bénéficient d’une latitude d’action politique importante du fait de leurs compétences spécialisées et de leur expérience des dossiers et des procédures acquise par une permanence relative au cœur du pouvoir. Impliqués dans la conception de politiques et dans la rédaction d’initiatives et de textes légaux, les hauts fonctionnaires communautaires, relèvent traditionnellement de la figure des « fonctionnaires gouvernants[53] » entretenant leurs propres réseaux d’interlocuteurs et de partenaires. De par leur profil de surdiplômés cosmopolites et leur allégeance supposée à la cause européenne, les auteurs néo-fonctionnalistes en ont fait les principaux vecteurs d’un ordre politique européen en construction[54]. Mais, sans ignorer le rôle de certains « protagonistes », une approche sociologique de l’EB suppose d’en dé-personnifier la création et restituer ses déterminants structurels et contextuels. Dans cette perspective, il faut d’abord rappeler que le principe de faire réaliser des sondages transcommunautaires est officiellement arrêté au sein du Collège dès 1971 :

« La Commission a décidé de réaliser périodiquement des sondages d’opinion sur les grands thèmes communautaires. Ils devraient permettre de suivre de près l’évolution de l’opinion publique et d’orienter ainsi la politique d’information[55]. »

Initialement, il est envisagé que ces sondages périodiques seront réalisés « en coopération et à frais partagés avec des services publics ou des organisations privées[56] » sur le modèle d’un sondage réalisé en octobre 1970 conjointement par la Commission et le Ministère de l’Agriculture français auprès d’un échantillon d’exploitants agricoles au sujet de la PAC. En réaffirmant que « le développement de l’opinion fait partie de l’infrastructure démocratique de la Communauté », les parlementaires européens apportent en 1972 leur soutien à ce projet qu’ils relient à
la nécessité d’une « rétro-information » sur les efforts d’information des publics et de formation d’« une conscience politique européenne » :

« Les sondages d’opinion constituent un secteur important de l’information en retour. La commission politique du Parlement espère que l’exécutif étendra ces sondages d’opinion pour en faire un instrument d’emploi régulier et systématique, et lui en présentera régulièrement les résultats complets. » (Rapport Schuijt, 7 février 1972, p. 34)

Faute de soutien de la part des administrations nationales, le président de la Commission, François-Xavier Ortoli, se risque début 1973 à financer seul le projet qu’il confie à Rabier. Ce dernier entre alors dans sa troisième carrière communautaire[57] et ne correspond plus trait pour trait à la figure du fonctionnaire gouvernant. C’est en qualité de directeur général honoraire et conseiller spécial de la Commission (donc dans un hors-champ mal défini de l’organigramme) qu’il prend en charge, avec une secrétaire pour tout personnel, la coordination d’un programme dont la durée de vie est encore indéterminée et la mission circonscrite à sonder l’humeur des populations à l’égard de la Communauté pour en informer les responsables communautaires. Pour ce faire, l’homme possède surtout des qualités d’intermédiaire privilégié avec les experts des sondages. De ses études de sciences politiques et de sa proximité avec le mouvement personneliste, il a toujours gardé des relations étroites avec les milieux intellectuels[58] et universitaires. Son intérêt pour l’étude de l’opinion publique et pour les nouvelles méthodes empiriques importées des États-Unis date des années 1950 quand il a en charge l’information de la CECA. Depuis lors, il s’est rapproché des spécialistes de ces questions et principalement de Stoetzel, principal importateur français desdites méthodes. Pour cette raison, le programme qu’il met à flot est ouvert aux entrepreneurs d’enquêtes comparatives. Et, pendant près de deux décennies, les rapports EB posséderont cette forme hybride, caractérisée plus haut, entre compte rendu savant et note d’analyse politique. Mais il reste à expliquer comment l’on va passer de ces premiers rapports présentés comme « documents de travail de la Commission », et dont le caractère confidentiel vaut aussi pour leur diffusion ou leur usage dans les milieux de la décision communautaire, à l’instrument de gouverne européenne. Le rappel du contexte scientifique et politique de son apparition sur la scène communautaire permet de comprendre son institutionnalisation aussi rapide qu’inattendue.


État des esprits et esprit d’État

Pendant les quinze premières années d’existence de l’EB, l’influence des experts académiques sur le programme se repère à sa résonance avec les débats qui traversent les réseaux internationaux de politistes comparatistes. Parmi les indices de cette empreinte scientifique, on en mentionnera ici les trois principaux. Le premier est la prémence du lexique, des thématiques et des méthodes directement issus des milieux académiques. Les premiers rapports EB, coordonnés par Stoetzel[71], sont qualifiés de « travaux de recherche » et comportent de

première élection des eurodéputés à la ratification du traité de Maastricht est bien
celle d'une mutation des principes de légitimation de l'Europe politique qui entre
alors dans la démocratie du public[79]. Dorénavant, la légitimité des initiatives de «
Bruxelles » – incarnation nouvelle quoique encore fantomatique d'un pouvoir
européen produisant continûment des normes contraignantes – repose d'abord sur
le soutien des eurocitoyens exprimé dans les urnes (et la participation électorale) et
dans les sondages. Cette nouvelle donne politique, où le climat de l'opinion est le
premier horizon de l'action gouvernante, conduit à une diversification du
programme : aux EB dits « standard » et « spéciaux »[80], s'ajoutent en 1987 les EB
Flash (sondages par téléphone public ciblé) destinés à améliorer la réactivité de
la Commission aux mouvements d'opinions plus sectoriels puis les Continuous
Track Surveys (vague hebdomadaire continue de sondages sur échantillons
représentatifs) qui permettent d'opérer une veille permanente de l'opinion. Avec
l'installation d'une démocratie électorale européenne, l'instrument génère des
effets cumulatifs (sédimentation des « tendances » de l'opinion européenne) et des
effets de seuil (impression d'aggravation soudaine de la défiance de l'opinion)[81]
confirmant ses propriétés politiques auprès des instances commanditaires. Plus
qu'un outil de connaissance des « tendances » longues et du « climat » immédiat de
l'opinion, l'EB devient un instrument de gestion de l'agenda et d'aide à la décision
politique. Ce changement d'usages suppose aussi des changements de pilotage de
l'instrument.

Aussi, le début des années 1990 symbolise la reconnaissance académique de
l'instrument avec la publication de deux ouvrages, l'un rassemblant la plupart des
utilisateurs-conseillers scientifiques du programme et dédié à son «
fondateur[82] », l'autre marquant l'œuvre d'Inglehart et commençant par cette
phrase : « Cet ouvrage est basé sur un ensemble considérable de sondages, les
"Euro-baromètres", réalisés sans interruption depuis près de vingt ans et financés
par la Commission de la CEE[83]. » Mais déjà le reflux de l'ascendant scientifique
sur sa production est amorcé. Si le programme alimente toujours les travaux de
nombreux comparatistes des deux côtés de l'Atlantique, l'initiative et la montée en
visibilité d'une expérience parallèle, l'European Values Study (EVS) conduite par un
réseau d'universitaires, témoignent d'une volonté de s'affranchir de l'imperium de
la Commission. Le réseau EVS recoupe certes largement le monde de l'EB[84] mais
dépasse les frontières et la focale communautaires des questionnaires EB. Après
le départ de Rabier, deux politistes – Reif puis Melich – dirigent l'EB jusqu'en 1999
mais la reprise en main graduelle de l'instrument par les responsables politiques est
déjà engagée. Les mandats Delors (1985-1995), marqués par l'intensification de
l'activité normative de la Commission, correspondent à un « âge d'or de
l'opinion[85] » et des sondages à Bruxelles. Les résultats sont alors discutés
régulièrement par les commissaires. Et, à partir de 1993, se formalise un débat
mensuel au sein du Collège sur les résultats des différents EB. Les questions les
plus polémiques – comme celles de l'abandon ou des pays non désirés –
disparaissent. Si cet « âge d’or » de l’EB marque le pas sous le Collège Santer et les
premiers mois du Collège Prodi[86], l'appropriation de l'instrument par les
Commissaires et les directions générales[87] de la Commission amorcée sous
Delors indique que le temps des expérimentations scientifiques est clos.
CONCLUSION : UNE SCIENCE SANS SAVANT ?


toujours autant d’analyses secondaires[90], elle est aujourd’hui le produit d’une « science sans savant[91] » tel le baromètre auquel le programme emprunte son nom. Le rôle des savants de l’opinion auprès de la Commission s’est ainsi normalisé, circonscrit en somme à des sollicitations à la fois ponctuelles – sous forme de comité d’experts – et strictement encadrées par l’appareil bureaucratique ou les conseillers politiques de la Commission.

NOTES

[9] On préférera le terme transcommunautaire au qualificatif européen qui établit une confusion entre le territoire de l’Europe politique (l’UE) et le continent géographique ou culturel.
[18] Par un activisme très intensif (soutien à des colloques, à des revues spécialisées) qui sera prolongé par la politique européenne de la Recherche.
[22] Doc. 34/754 f (lettre datée du 22 janvier 1954), CEAB 1/257 CECA.
[27] Visites au siège de la Commission (journalistes, dirigeants économiques, syndicalistes), conférences, réception de personnalités ; partenariats avec les milieux scolaires, subventions à des associations (Maisons de l’Europe, Comité international de formation européenne).
[28] Publications pour les « publics déterminés » (écoles, universités, milieux agricoles), diffusions de films, fourniture d’émissons aux radios et télévisions, création de « symboles » et « insignes de marque communautaire ».
[33] Ibid., p. 3.
[34] Ibid., p. 7.
[37] « Rapport du groupe de travail sur les sondages d’opinions courantes concernant les pays étrangers », 1956, archives de l’UNESCO.
[50] Ibid., p. 211.
[56] Ibid., p. 10.
[58] Il collabore à la revue Esprit à la fin des années 1940.


[70] En septembre 1972, les Norvégiens refusent par référendum l’adhésion à la CE ; en juin 1975, les Anglais votent le maintien de leur pays dans la CE ; en 1976, est adoptée l’élection des eurodéputés au suffrage universel.


[82] Inglehart (R.), Reif (K.), eds., *Eurobarometer, op. cit.* (qui s’ouvre sur une photographie pleine page de Rabier).


[85] Expression employée par plusieurs de nos interlocuteurs pendant l’enquête, notamment Rabier et Melich.


[88] Même si on peut y voir l’effet mécanique de tout questionnaire sur le « dialogue », la « coordination » ou l’« harmonie » entre décideurs politiques.

