

ST 18 : L'académie européenne : experts, savoirs et savants dans le gouvernement de l'Union européenne

Philippe ALDRIN

Groupe de sociologie politique européenne (CNRS PRISME 7012)

L'invention de l'opinion publique européenne Genèse intellectuelle et politique de l'Eurobaromètre

« *Il nous faut des Européens* »

« 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 ».

Cette nécessité est posée en novembre 1956 dans les conclusions d'un groupe de travail de l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) chargé d'examiner le « problème de l'information de l'opinion publique »¹. La lucidité crue de ces mots, écrits donc aux premiers moments du processus d'intégration, appelle tout d'abord à la vigilance face aux mirages du présentisme dans l'analyse du « défi » de l'opinion qu'affrontent les institutions communautaires. À rebours de l'historiographie officielle, ces mots exhumés des archives de la CECA montrent assez que ledit défi est très clairement identifié avant le tournant institutionnel de Maastricht (1992), la chute du Collège Santer (1999) ou le rejet du traité constitutionnel (2005). Ces mots invitent ensuite à changer la perspective habituelle d'analyse de l'« opinion publique européenne ». Ils lèvent en effet toute ambiguïté sur les finalités réelles de la politique d'information communautaire. Il s'agit dès cette période de fabriquer des Européens. Si depuis cinquante ans, les institutions publiques ont – quelle que soit d'ailleurs l'échelle de leur territoire – trouvé diverses rhétoriques de justification à la « mise en public » de leurs actions², l'objectif fondamental en reste invariablement la promotion de leur capital immatériel et symbolique – leur « image ». Et c'est bien dans cette logique de légitimation, on le voit, que la première génération de responsables communautaires a tôt souhaité convoquer les outils conceptuels et techniques de la communication en vue

¹ Cf. Doc. n°2/1955-195 CEAB 2/321 CECA, Archives de la Commission européenne à Bruxelles (CEAB). Le sénateur MRP Alain Poher, membre de l'Assemblée commune depuis 1952, préside ce groupe de travail. Notons qu'il est alors président du groupe MRP du Sénat (Conseil de la République) où il est membre de la commission de la presse, de la radio et du cinéma.

² Telles que la transparence, le devoir d'information ou la participation citoyenne Cf. Pierre Lascoumes, « L'obligation d'informer et donc de débattre. Une mise en public des données de l'action publique », in Jacques Gerstlé, dir., *Les effets d'information en politique*, Paris, L'Harmattan, 2001.

de produire du consentement (aux décisions et aux politiques), de l'adhésion (aux valeurs et aux idées) et de la participation (à travers des soutiens puis de la mobilisation électorale) derrière le projet de construction européenne. Si la « communication européenne » produit avec abondance des discours et des dispositifs en référence à « l'opinion publique européenne », il y a donc lieu de ne pas les prendre au pied de la lettre. Déclarations et programmes d'action officiels doivent être mis à distance, objectivés sociologiquement pour ce qu'ils sont : des textes bureaucratiques et des instruments institutionnels destinés à la publicité, d'abord conçus dans les contraintes d'une négociation politique ou en vue d'une reprise médiatique, et producteurs d'une théorie sur l'institution elle-même³. Le travail de légitimation des institutions politiques ne ressortit pas seulement d'une approche en termes de production symbolique et discursive. Il faut aussi l'interroger, comme toute autre instrumentation de l'action politique, en tant que processus d'équipement techniques, humain et conceptuel.

Ce renversement de perspective sur « l'opinion européenne » concerne au premier chef la question qui va nous occuper ici, à savoir le rôle des sondages d'opinion et des spécialistes universitaires de cette méthode dans l'équipement instrumental de l'action communautaire. L'intention de cet article est d'analyser l'institutionnalisation d'un *monde des sondages d'opinion transcommunautaires*⁴ composé d'agents communautaires, principalement des hauts fonctionnaires, de spécialistes académiques et de professionnels des sondages. Si le programme de sondages Eurobaromètre (désormais EB) constitue le point central de notre questionnement, nous voudrions montrer que la structuration d'un tel monde trouve ses raisons sociologiques au-delà des coordonnées institutionnelles et chronologiques de l'EB. L'existence même de ce dernier, sa conception, son crédit et son influence résultent d'abord des convergences entre d'une part les fins politiques recherchées par une partie des agents communautaires et d'autre part le développement d'un courant scientifique versé dans l'analyse comparée des comportements sociopolitiques. Or, ces convergences, qui permettront l'invention de l'« opinion publique européenne », s'amorcent dès le milieu des années 1950. En retraçant la genèse politique et intellectuelle de l'EB, nous voudrions donc, d'une part, déjouer l'illusion téléologique qui consiste à analyser l'EB comme la réponse naturelle et rationnelle au besoin de « feedback » des dirigeants européens⁵ et, d'autre part, considérer cet instrument de l'action communautaire au-delà des seules fonctions qui lui officiellement attribuées. La place et les usages des sondages dans l'action communautaires n'ont en effet cessé de se déplacer et d'évoluer en même temps que l'Europe politique. Lancé en 1973 comme le programme de sondages semestriels de la Commission européenne, celui-ci est alors

³ « Souvent anonyme et technique » l'abondante littérature bureaucratique sur l'Etat « semble n'obéir qu'à des considérations pratiques » mais « véhicule des représentations de l'Etat qui sont constitutives de la réalité même de l'Etat » Cf. Pierre Bourdieu *et al.*, « Sur la science de l'Etat », *Actes de la recherches en sciences sociales*, 133, 2000.

⁴ On préférera le qualificatif transcommunautaire à l'épithète européen qui établit une confusion entre le territoire de l'Europe politique (les Communautés européennes) et le continent géographique. ou culturelle.

⁵ Jacques-René Rabier, « La naissance d'une politique d'information sur la Communauté européenne (1952-1967) » in Felice Dassetto, Michel Dumoulin, dir., *Naissance et développement de l'information européenne*, Berne, Peter Lang, 1993

présenté comme un simple « *instrument d'observation* des attitudes du public à l'égard des grands sujets d'actualité concernant directement ou indirectement l'évolution de la Communauté européenne et l'unification de l'Europe »⁶. S'il contribue dès son origine à réguler la politique d'information communautaire, il sert aussi à jauger les marges politiques de la Commission au sein de l'espace interinstitutionnel avant de devenir rapidement un instrument de formulation et de promotion publique de l'action communautaire⁷.

L'extension et la politisation progressives des registres d'usage des sondages ont transformé la configuration des relations entre les différentes catégories d'acteurs composant le monde des sondages européens. La collaboration entre hauts fonctionnaires communautaires, responsables politiques, chercheurs et sondeurs professionnels a toujours été conditionnée par leurs opportunités respectives d'y investir des ressources spécifiques et d'en tirer des bénéfices. Or, si ces opportunités à jouer ensemble – au sens éliassien du jeu⁸ – ont certes dépendu des chances conjoncturelles d'accorder leurs vues sur la façon d'interroger les attitudes à l'égard de l'Europe politique, elles ont plus encore été conditionnées par le degré de contrôle exercé par la Commission sur la conception, le fonctionnement et les visées du programme EB. Ainsi, si les débuts de l'instrument témoignent d'une ouverture importante (et déterminante) aux acteurs académiques, les usages plus politiques qui en seront faits au tournant des années 1980-1990 marquent un recul relatif de la position des scientifiques dans le jeu. Nous examinerons les raisons et les effets des changements survenus dans la production des sondages transcommunautaires en privilégiant une analyse configurationnelle⁹ toujours attentive aux codifications et prescriptions que secrètent les institutions¹⁰. Une telle approche entend aussi contribuer à sortir l'analyse sociologique d'un outil politique tel que l'EB d'une vision vaguement systémique, volontiers héroïque et produite pour l'essentiel jusqu'ici par ses fondateurs¹¹, leurs continuateurs ou les principaux interlocuteurs académiques du programme¹².

⁶ Cf. EB 1, printemps 1974 (je souligne).

⁷ Andy Smith, « "La Commission et le peuple". L'exemple d'usages politiques des Eurobaromètres », in Pierre Bréchon, Bruno Cautrès, dir., *Les enquêtes Eurobaromètres. Analyse comparée des données socio-politiques*, Paris, L'Harmattan, 1998.

⁸ C'est-à-dire comme une situation où les interactants coopèrent sans appartenir aux mêmes univers professionnels ni être nécessairement en concurrence pour des postes, des gains matériels ou immatériels. Les acteurs du jeu disposent de ressources en partie différenciées et sont pris dans des relations qui sont à la fois instituées mais pas toujours explicitement réglées, interpénétrées sans être autonomes (car contingentes, notamment des pressions des univers d'origine respectifs des interactants). Cf. Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Pocket, 1991, p. 83sq.

⁹ Elias définit la configuration comme un « modèle d'interpénétration », « un jeu à l'intérieur duquel il existe une hiérarchie de plusieurs relations » et dont l'une des « particularités structurelles » est d'établir « un équilibre fluctuant des tensions » qui le traversent. Cf. *Ibid.*, p. 154sq.

¹⁰ James G. March, Johan P. Olsen, *Rediscovering Institution. The Organisational Basis of Politics*, New York, The Free press, 1989.

¹¹ Cf. Jacques-René Rabier, « La naissance d'une politique d'information... », art. cit.

¹² Ronald Inglehart, Karlheinz Reif, eds., *Eurobarometer: The Dynamics of European Public Opinion. Essays in Honour of Jacques-René Rabier*, Londres, Mac Millan, 1991 ; P. Bréchon, B. Cautrès, dir., *Les enquêtes Eurobaromètres, op. cit.* (où l'on trouve des contributions des hauts fonctionnaires responsables du programme).

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 – 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 l'analyse des opinions. Le registre fonctionnaliste, ensuite, expliquant les logiques de coopération et de légitimation croisée entre deux espaces d'activités, l'espace politico-administratif européen et l'espace académique international de la recherche appliquée. Les deux font sens ici mais comportent aussi des limites. La première permettrait de mettre en exergue, dans une approche référée à l'œuvre de Michel Foucault, la façon dont l'Europe politique actualise ou renouvelle les relations entre savoir et pouvoir. Or, nous allons le voir, ce ne sont pas à proprement parler des détenteurs du pouvoir (ou de positions de pouvoir) qui, au sein des milieux communautaires, ouvrent le jeu aux scientifiques. La deuxième, causalement tout aussi éclairante, tendrait à naturaliser la coopération et donc à en négliger à la fois l'historicité (notamment les effets d'institutionnalisation ou de *path dependence* et les conséquences de la politisation des usages des sondages) et les contingences. Aussi, sans perdre de vue la fertilité de ces deux voies explicatives, nous essaierons dans le développement qui suit de tenir une autre ligne analytique, celle de la convergence vers un même jeu de relations de plusieurs catégories d'entrepreneurs¹³.

Faire du « grand public » un enjeu politique communautaire

Au cours des années 1950, à Luxembourg comme dans les milieux étatiques, les sondages sont conçus comme une méthode de suivi et d'analyse épisodiques des opinions sur l'Europe. Un « outil de feedback », selon la terminologie alors en vogue, maîtrisé par des experts extérieurs et mis accessoirement au service de la *politique d'information* dont il est alors inséparable. Mais les plus intégrationnistes des agents et responsables communautaires vont rapidement en faire un autre usage en se saisissant des résultats des premiers sondages « européens » pour revendiquer et justifier une véritable *politique de formation* à l'Europe du grand public. Le projet d'accroître sensiblement la communication sur la construction européenne est en effet défendu principalement par des membres de l'Assemblée commune acquis aux idées fédéralistes et des dirigeants de la CECA proches de Jean Monnet et de son cabinet. Or cette cause a choppe sur la réticence des gouvernements nationaux, et de leurs représentants à Luxembourg puis à Bruxelles, à voir la nouvelle instance supranationale s'adresser directement à leurs ressortissants. L'enjeu consiste donc à conférer à la cause la force et

¹³ Le présent article s'appuie sur les archives consultables de l'Union européenne, des entretiens avec les « protagonistes » passés et actuels de l'EB, des députés européens et leurs collaborateurs. Pour une analyse des questionnaires et de la méthodologie EB, voir Ph. Aldrin, « L'Eurobaromètre et la fabrique officielle de l'opinion européenne » (préciser) à paraître 2010.

l'urgence d'une obligation politique vitale pour la démocratie en général et pour l'intégration en particulier. C'est dans cette perspective – celle d'une lutte entre des intérêts institutionnels divergents – que se comprend le passage d'un recours externe sporadique à une production interne systématique des sondages par les institutions communautaires.

Les travaux du groupe présidé par le sénateur A. Poher nourrissent un premier rapport assez circonstancié « sur les relations avec la presse et l'information de l'opinion publique » qui conduit début 1957 à l'adoption d'une résolution en ce sens par l'Assemblée commune¹⁴. Les délégués parlementaires y préconisent, sans surprise, un effort significatif en la matière, notamment par l'intensification des relations avec les journalistes, l'organisation de services spécialisés dans les différentes institutions communautaires et l'augmentation des moyens dédiés. Surtout, ils formulent la demande de pouvoir créer un bureau d'information propre au Parlement ; demande jusque-là refusée par la Haute Autorité invoquant l'article 8 du Traité qui fait d'elle la seule institution de la Communauté compétence dans tous les domaines des relations extérieures. Cet épisode témoigne de la perception déjà aiguë des enjeux politiques liés à l'attitude de l'opinion publique et à la couverture des médias à l'égard des Communautés. Au moins chez les plus fédéralistes des responsables communautaires, J. Monnet en tête qui n'hésite pas alors à écrire personnellement aux responsables de la presse européenne ou étrangère pour demander la rectification d'informations erronées ou exiger un droit de réponse. Pour ces entrepreneurs d'Europe¹⁵, la perspective d'une accélération du projet d'intégration fait du « problème de l'opinion publique » un enjeu politiquement prioritaire. Or, si la solution en est déjà connue (intensifier la communication) la reconnaissance d'un diagnostic acceptable par les autres parties de la décision communautaire suppose de fournir des preuves unanimement incontestables à cette priorité.

Les sondages : une solution pour faire exister un problème

Les sondages d'opinion – qui ont fait leur apparition sur la scène politique dans les années 1930 et s'y installent après le Deuxième Guerre mondiale¹⁶ – s'offrent alors comme une méthode de mesure des opinions jugée scientifique, donc impartiale et fiable. Les premières enquêtes portant sur l'Europe politique vont fournir aux entrepreneurs d'Europe matière à imposer leur thèse. Les premiers résultats sont disponibles dès juin 1950 après que l'*Institut für Demoskopie* (Allensbach) a interrogé un échantillon de citoyens allemands pour savoir s'ils ont « entendu parler du Plan Schuman ». Le *Nederlands Instituut voor publicke 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

¹⁴ Cf. Rapport de l'Assemblée commune sur les relations avec la presse et l'information de l'opinion publique en ce qui concerne l'activité et les objectifs de la Communauté (Rapporteur Enrico Carboni), février 1957. NB : à cette époque l'Assemblée n'a qu'un droit d'avis non conforme.

¹⁵ Antonin Cohen *et al.*, « Esprits d'Etat, entrepreneurs d'Europe », *Actes de la recherches en sciences sociales*, 166-167, 2007

¹⁶ Loïc Blondiaux, *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, Paris, Seuil, 1998.

1957, réalisent chacun un sondage du même genre auprès d'échantillons nationaux pour explorer quels segments de la population connaissent et soutiennent la CECA. Les données apportées par ces premières enquêtes nationales des opinions sur « l'Europe » vont permettre la formulation et l'acceptation durable du « problème » communautaire de l'opinion. 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. On en trouve une première formulation dès 1957, dans une note confidentielle rédigée par le responsable du service d'information de la Haute autorité, Jacques-René Rabier¹⁷, qui propose une analyse croisée des résultats de ces différents sondages. Si la note s'ouvre par des préventions méthodologiques qui rappellent la témérité qu'il y a à compiler des résultats produits selon des techniques d'échantillonnage et des questionnaires différents, elle se clôt sur les 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 ? [...] C'est pourquoi l'homme de la rue devrait être davantage tenu informé dans sa langue, compte tenu de ce qui l'intéresse personnellement et à l'aide des "supports" qui se prêtent le mieux à son information. On pourrait sans doute le toucher de plus près grâce au film (actualités, dessins animés) et à la télévision. [...] 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. »¹⁸

À un demi siècle de distance, la lecture de ces remarques peut surprendre, et singulièrement les observateurs les plus assidus des débats engagés après l'échec du Traité constitutionnel (2005) autour de la politique de communication de l'Union européenne. Il est en effet frappant de constater à quel point l'analyse du rapport de l'« homme de la rue » à l'Europe et les lignes d'une « politique d'information » – qui n'est pas encore une « stratégie de communication »¹⁹ – tracés dès 1957 ressemblent trait pour trait aux communications officielles récentes de la Commission européenne sur le sujet²⁰. L'interprétation des données collectées invite déjà à calibrer voire simplifier le message en fonction des publics et à diffuser des contenus non explicitement informatifs ou institutionnels dans les médias de masse²¹. Ces

¹⁷ Cf. « L'opinion publique et la CECA. Note confidentielle », 10 décembre 1957, Doc. 4686-57f (CEAB 3/767).

¹⁸ Document en annexe de la note confidentielle et rédigé par Ger Klunhaar, étudiant néerlandais stagiaire à la CECA auprès de J.-R. Rabier. Cf. « Renseignements tirés des sondages sur le CECA », 29 octobre 1957, Doc. 7581/57f (CEAB 3/767).

¹⁹ Une stratégie d'information et de communication pour l'Union européenne, 2002, COM(2002) 350 final/2.

²⁰ Livre blanc sur une politique de communication européenne, 2006, COM(2006) 35 final.

²¹ Si la rhétorique et le lexique du marketing politique ne sont pas encore monnaie courante à cette époque, l'usage des sciences sociales (comme l'analysait Edward Bernays dès 1928 dans *Propaganda*) et plus

assertions sur l'état de l'opinion et ses attentes à l'égard des Communautés qui sont faites sur la seule foi de sondages disent à quel point ces derniers procurent la puissance intrinsèquement irréfutable du chiffre – qui donne appui et objective la réalité²² – à la saisie politique d'un « problème » jusque-là confinée aux intuitions respectives des parties en présence. La méthode comme ses résultats font façon de preuve, donc de justification imparable à la cause de l'opinion des intégrationnistes.

La signature des traités de Rome (mars 1957) impulse un élan nouveau d'actions vers les publics. La Commission, exécutif de la toute nouvelle Communauté économique s'installe à Bruxelles (janvier 1958) et abrite bientôt un service de presse et d'information commun aux trois Communautés. Même si le régime des Communautés perpétue un système où les institutions supranationales sont dominées par les tractations intergouvernementales et la collaboration diplomatique²³, il s'agit d'une étape importante pour les entrepreneurs d'Europe. L'extension des domaines relevant désormais de l'Europe politique se traduit par une augmentation notable des actions communautaires d'information et de communication. Avec aussi la structuration d'un service du porte-parole – chargé des relations avec les journalistes accrédités à Bruxelles – s'opère alors un certain alignement sur les pratiques ayant cours dans les institutions gouvernementales : utilisation méthodique de tout le répertoire des relations publiques²⁴, effort ciblé de « vulgarisation »²⁵ et rationalisation de « l'action sur la presse ». La normalisation de l'instrumentation communautaire en matière de communication pose très vite la nécessité de recourir aux sondages :

« L'information régulière, précise de la presse est la base de tout programme d'information. [...] Ce n'est que si l'information de la presse est comprise comme une obligation que la Haute Autorité pourra également manier l'information comme un instrument politique d'emprise et d'influence sur l'opinion publique ; car à défaut, toute action menée dans les domaines des *Publics Relations*, de la vulgarisation, voire de la propagande, manque de base et se trouve vouée à l'échec. [...] Des sondages d'opinion seraient à prévoir avec la fréquence d'un ou deux par an afin d'évaluer le degré de connaissance des population de l'activité de la CECA et par là même l'efficacité de notre travail ». (Programme d'activité du service du porte-parole de la Haute Autorité pour l'année 1961)²⁶

spécifiquement des sondages (George Gallup en dévoile les potentialités dès 1939 dans *Public Opinion in A Democracy*) sont alors en voie d'intégration dans la boîte à outils du travail électoral. Pour les spécialistes, la campagne présidentielle de Dwight Eisenhower en 1952 marque l'amorce de la diffusion puis de la généralisation du marketing politique et de l'usage des médias de masse dans la compétition politique des démocraties occidentales.

²² Alain Desrosières, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993

²³ Cf. Paul Magnette, *Le régime politique de l'Union européenne*, Sciences Po les Presses, Paris, 2006.

²⁴ Visites au siège de la Commission (journalistes, dirigeants économiques, syndicalistes), conférences, colloques, réception de personnalités des pays tiers ; partenariats avec les milieux scolaires (Journée européenne des écoles, prix CEE à l'occasion de concours), subventions à des associations (Fédération internationale des Maisons de l'Europe, Comité international de formation européenne).

²⁵ Publications pour les « publics déterminés » (écoles, universités, milieux agricoles), stand sur les foires internationales, traductions et diffusions de films, fourniture d'émissions aux stations de radio et de télévision, création de « symboles » ou « insignes de marque communautaire » associés à tous les supports d'information. Voir « Programme *Public Relations* » (annuel) dans les CEAB.

²⁶ Cf. Document « réservé », 26 septembre 1960, 5635/60f (CEAB 2/1115). L'auteur en est Louis Janz, alors porte-parole de la CECA et futur directeur de la Direction générale à la Presse et l'information (DG X) après la fusion des exécutifs (1967-1970).

Dans le prolongement de cet argument, que partage notamment J.-R. Rabier alors responsable du nouveau service de presse et d'information commun aux trois exécutifs, les Communautés financent leurs premiers sondages en 1962 et répondent ainsi à la demande formelle du Parlement européen que soit réalisée « une enquête d'opinion sur les attitudes de la population à l'égard de l'unification de l'Europe »²⁷.

La conversion des Communautés à la recherche sociale appliquée

C'est d'ailleurs le Service commun de presse et d'information qui apparaît comme le commanditaire de cette première enquête d'opinion transcommunautaire – principe d'échantillonnage identique, questionnaire uniformisé – coordonnée par l'IFOP (représentant *Gallup International*). L'examen du compte rendu d'enquête révèle deux éléments importants pour la compréhension de ce monde des sondages européens encore à naître. D'une part, la distillation et l'analyse des résultats reflètent des choix d'exposition très politiques, au sens où elle porte trace d'une sélection des grandeurs significatives dégagées par l'enquête, et où l'analyse privilégie systématiquement les résultats les plus positifs (le fort soutien à l'unification). D'autre part, les schémas interprétatifs qui sont mobilisés pour donner une perspective culturelle, sociologique et politique aux résultats sont explicitement empruntés aux débats immédiatement contemporains qui traversent les sciences sociales, et notamment les milieux académiques internationaux investis alors dans la recherche sociale appliquée et comparative. L'hybridation de l'énonciation, tour à tour scientifique et politique, et donc des destinataires supposés caractérise la convergence de deux entreprises dans la *survey research*.

Entrepreneurs politiques et scientifiques d'enquêtes internationales

Le rapport publié en 1962 par la Commission présente l'enquête comme « un programme de recherche » en deux phases : un sondage sur échantillon généraliste et un sondage plus ciblé sur « les milieux qui se révèlent particulièrement intéressants à connaître pour l'avancement de l'entreprise européenne ». Pourtant, l'appropriation politique des résultats de l'enquête apparaît dès la lecture des premières lignes du rapport qui donnent un fidèle aperçu du ton général.

« 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 de l'étude des opinions du grand public dans les six pays de la Communauté, c'est l'adhésion très large de ce public à l'idée de l'unification

²⁷ Cf. Résolution du Parlement européen sur la politique d'information dans les Communautés européennes, 24 novembre 1960.

européenne. [...] Dans ces cinq pays, six à huit citoyens sur dix se déclarent en faveur de l'unification. Plus significatif encore est le fait que la minorité opposée à l'Europe est extrêmement faible ». (L'opinion publique et l'Europe des Six, 1962, p. 3)²⁸

Le caractère de première expérimentation d'une *survey research* à l'échelle de l'Europe politique est néanmoins omniprésente, perceptible à la récurrence des précisions et remarques méthodologiques et aussi au vocabulaire notionnel théoriquement très situé de certains passages. Le rapport comporte ainsi une « annexe technique » précisant « l'échantillonnage et le déroulement de l'enquête ». Il est ainsi longuement question de « distribution » des réponses, d'éléments du « contexte historique », du « taux de pénétration » des médias de masse, de « comportements politiques » et des « problèmes multiples que pose l'élévation du niveau des aspirations dans le domaine économique ». On trouve également des développements sur le taux de sans réponse au Luxembourg ou sur la corrélation entre identification partisane et intérêt pour l'actualité politique²⁹. Cette inscription dans les modalités des rapports scientifiques est un révélateur des conditions de production et des anticipations des publics de réception de cette enquête. Comme beaucoup de rendus d'enquêtes de la recherche sociale appliquée de cette période, s'y juxtaposent l'affirmation ostentatoire de la démarche scientifique – assez positiviste dans l'articulation entre la théorie de la réalité sociale et les méthodes statistiques aptes à la révéler – et des considérations axiologiques sur le devenir des sociétés. L'ensemble témoigne de la façon dont la « science » – ici, les sciences sociales – est alors unanimement conçue comme un outil d'amélioration des conditions d'existence de l'humanité, donc un outil au service du politique, tant par les « experts scientifiques » que leurs commanditaires politiques.

« La recherche du progrès, compris dans son sens non matérialiste, c'est-à-dire intellectuel, spirituel et humaniste, est une des motivations spontanément exprimée par le public partisan de l'Europe. [...] Si l'on voulait mobiliser la bonne volonté – actuellement passive – des partisans de l'Europe, ce sont ces différentes [*recherche du progrès, de la sécurité et du mieux-être*] qui pourraient être mis en relief pour engager les partisans dans une action constructive. » (L'opinion publique et l'Europe des Six, 1962, p. 14 et 15)

Les thèmes présents dans l'enquête sont également ceux qui sont alors au centre des milieux de la *survey research* des deux côtés de l'Atlantique : les sentiments entre les peuples, l'évolution des « valeurs » (en lien avec la perception des « dangers » ou les « attentes » des répondants). Thèmes qui font l'objet d'enquêtes largement diffusées dans les associations académiques et les institutions internationales. À propos du thème de l'amitié entre les peuples, le rapport fait d'ailleurs référence à l'ouvrage *How Nations See Each Other* de Hartley Cantril et William Buchanan³⁰. Il est important de

²⁸ Cf. L'opinion publique et l'Europe des Six. Une enquête internationale auprès du grand public en Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Gallup International (IFOP) CEAB 2/2174.

²⁹ *Ibid.*, p. 7.

³⁰ Publié en 1953 par l'Université de l'Illinois (Urbana).

noter que cet ouvrage, qui rend compte d'une enquête par sondage conduite dans neuf pays, résulte d'une commande passée en 1948 aux auteurs par le directeur de l'Unesco qui, « dans le cadre des activités de l'UNESCO tendant à promouvoir la compréhension internationale » a obtenu l'autorisation de « rechercher l'avis de spécialistes »³¹. Plusieurs enquêtes d'opinion transnationales sont ainsi conduites au début des années 1950 sous l'égide des Nations Unies en collaboration avec des associations qui mêlent ancrage universitaire, prestation commerciale de services d'expertise scientifique et discours sur les vertus pacificatrices du cosmopolitisme. L'une d'elles, la Société américaine de sondages internationaux de l'opinion publique réalise ainsi dès 1952 un sondage pour l'UNESCO sur l'opinion des Européens à l'égard des Etats-Unis. La présentation des résultats disent assez les espoirs fondés alors sur les vertus des sondages :

« 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 ».³²

La sollicitation de l'expertise scientifique en matière d'enquêtes comparatives témoigne de l'attrait des institutions internationales pour les potentialités expérimentales de la *survey research* dans le climat politique d'après-guerre. Parce que leurs élites administratives et politiques partagent cet engouement, les institutions communautaires n'y restent pas longtemps étrangères.

Un monde des sondages transcommunautaires en constitution

En Europe, milieux universitaires et dirigeants politiques partagent ce fort tropisme pour les grandes enquêtes comparatives dans une période de reconstruction marquée par l'intensification des échanges internationaux et l'essor des médias de masse. Le projet d'unification de l'Europe est lui-même, en tant qu'édifice politique national en devenir, inscrit dans cet esprit de faire primer le droit sur la force et le dialogue sur l'incompréhension réciproque. Des deux côtés de l'Atlantique, c'est autant cet esprit du temps que le positivisme normatif avec lequel ces méthodologies psychosociologiques sont expérimentées, qui rendent compatibles visées politiques et promotion de la recherche sociale appliquée³³. En 1956, l'UNESCO accueille un comité d'experts universitaires chargés de lui livrer des recommandations pour le développement de ses activités en matière d'études comparatives. Y participent à divers titres la plupart des experts européens des sondages ; ceux-là mêmes qui réalisent dès cette période les

³¹ Cf. Rapport du groupe de travail sur les sondages d'opinions courantes concernant les pays étrangers, 1956 (archives de l'UNESCO).

³² Cf. « Ce que les Européens pensent des Américains », *Le Courrier de l'UNESCO*, avril 1952.

³³ Pour autant, les controverses scientifiques de cette période sont très riches, tant sur les techniques de collecte et de traitement statistique des données, que sur les conditions et les limites de la comparabilité des opinions recueillies. Cf. Mattei Dogan, Stein Rokkan, eds., *Quantitative Ecological Analysis in The Social Sciences*, Cambridge, MIT Press, 1969.

premières enquêtes d'opinion sur le Plan Schuman³⁴. Sensibilisés à ce courant par le caractère international (et surtout nord-américain) de leur formation intellectuelle, ils en sont les introducteurs en Europe. J. Stoetzel, qui a coordonné l'enquête transcommunautaire de 1962 et réalisera les premiers EB, a ainsi fondé l'IFOP (1938) au retour d'un séjour d'études à New York où il travaille avec Paul Lazarsfeld et son équipe, dont l'influence sur l'essor de la recherche sociale appliquée est connue³⁵. Comme P. Lazarsfeld et George Gallup avant lui, J. Stoetzel est à la fois entrepreneur scientifique (professeur à la Sorbonne) et entrepreneur économique (directeur d'une entreprise commerciale, l'IFOP), donnant à son œuvre l'« ambiguïté fondatrice »³⁶. L'Allemande Elisabeth Noelle a, quant à elle, effectué sa thèse doctorale aux Etats-Unis à la fin des années 1930 sur les questions d'analyse de l'opinion avant de fonder l'*Institut für Demoskopie* (1947) partenaire de l'enquête de 1962 puis de l'EB. Comme ils le revendiquent d'ailleurs dans leurs écrits scientifiques respectifs, l'une comme l'autre sont des passeurs de la science américaine de l'opinion sur le Vieux Continent et travaillent sans relâche à introduire la technique des sondages dans leurs espaces académiques nationaux³⁷. La science de l'opinion qu'ils promeuvent est marquée les avancées de la théorie lazarsfeldienne établissant les effets indirects des médias de masse et les mécanismes interpersonnels d'influence des opinions³⁸.

Les années 1960 vont finir de façonner le monde des sondages transcommunautaires qui fabriquera l'EB à partir de 1973. Les relations privilégiées qu'entretiennent depuis les années 1950 J.-R. Rabier, J. Stoetzel et la collaboratrice de ce dernier, H. Riffault, constituent un lien assidu d'échanges intellectuels (mais aussi de contrats commerciaux) autour de l'« opinion européenne ». Elles suffisent sans doute à comprendre la pénétration des thèses de la recherche appliquée américaine dans les cadres d'analyse dominants du SPI³⁹ et dans les conceptions qui orientent l'action de la Commission. Ainsi, sur la base des « conclusions des experts » du premier sondage communautaire de 1962, le réarmement de l'action d'information proposé par la Commission distingue désormais les « leaders d'opinion » et la « masse du grand public »⁴⁰. Mais ces accointances ne suffisent pas à expliquer la matérialisation d'un véritable groupe de travail des sondages transcommunautaires à travers les enquêtes conduites au cours des années 1960. D'autres facteurs peuvent en effet être avancés pour ce faire. Et en premier lieu le soutien du Parlement européen à la cause des

³⁴ Le comité scientifique compte notamment T. H. Marshall, H. Lasswell (président et co-président), S. Rokkan (rapporteur), D. Lerner, H. Riffault (au titre de l'IFOP) et J. Stoetzel (au titre de l'« Université de Paris »).

³⁵ Allen Barton, « Paul Lazarsfeld and Applied Social Research: Invention of the University Applied Social Research », *Social Science History*, 3 (3-4), 1979. Sur l'effet modèle du *Bureau of Applied Social Research* de Columbia, voir Michael Pollak, « Paul F. Lazarsfeld, fondateur d'une multinationale scientifique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 25, 1979.

³⁶ L. Blondiaux, « Paul F. Lazarsfeld (1901-1976) et Jean Stoetzel (1910-1987) et les sondages d'opinion : genèse d'un discours scientifique », *Mots*, 23, 1990.

³⁷ Dans un contexte d'immédiat après-guerre favorable à de telles démarches d'importation du fait de la lente recomposition des sciences sociales. Cf. Olivier Martin, Patricia Vannier, « La sociologie française après 1945 : places et rôles des méthodes issues de la psychologie », *Revue d'histoire des sciences humaines*, 6 (1), 2002.

³⁸ Selon la théorie du « two-step flow of communication » précisée dans *Personal Influence* en 1955.

³⁹ Dans un cours qu'il donne en 1965 à l'Institut d'études européennes de Bruxelles, J.-R. Rabier adosse son analyse des mécanismes d'opinion aux travaux de J. Stoetzel et P. Lazarsfeld. Cf. J.-R. Rabier, « L'information des Européens et l'intégration de l'Europe », IEE, 1965 (doc. repr.).

⁴⁰ Cf. Mémoire sur la politique des Communautés en matière d'information, 1963, COM(63).

sondages. Ses membres exercent en effet une pression chronique sur les autres institutions communautaires pour développer une véritable politique de formation d'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 »⁴¹. Sans doute avec l'intention d'accroître le poids du Parlement dans le jeu institutionnel communautaire selon l'idée, répandue alors dans les courants progressistes, que le développement d'une opinion publique transnationale, voire internationale, serait un facteur de pacification des relations entre les Etats et d'amélioration du fonctionnement démocratique⁴². Ensuite la structuration d'un véritable réseau professionnel des instituts impliqués depuis les années 1950 dans l'analyse de « l'opinion européenne ». À Paris, autour du bureau d'information de la Commission, fonctionne au milieu des années 1960 un éphémère « Centre d'observation sur les tendances de l'opinion européenne en liaison avec le développement du Marché commun » où coopèrent agents communautaires et universitaires (E. Jouve, notamment)⁴³. Après diverses tentatives de combinaisons, ils s'organisent en réseaux internationaux de collaboration à la fin des années 1960 : l'*International Research Associates* (INRA) regroupe l'*Institut für Demoskopie* (Allemagne), l'INRA (Belgique) alors que l'institut *Doxa* (Italie), le NIPO (Pays-Bas) et l'IFOP se regroupent sous le label *Gallup International*. Une nouvelle enquête commandée à la fin des années 1960 par la Commission permet de comprendre la convergence vers les sondages de ces différentes catégories d'acteurs. L'enquête s'est étendue sur trois années⁴⁴ et, à côté d'une rigueur méthodologique remarquable, elle met en exergue avec une clarté jusque-là inégalée la cartographie sociale des opinions sur l'Europe. Les précautions et précisions de type scientifique alternent avec des considérations politiques sur l'intérêt de la Communauté et des remarques plus programmatiques sur les enseignements à tirer. Un carottage du volumineux rapport d'enquête (214 pages) publié par la Commission fait ressortir les raisons de cette convergence entre les scientifiques-sondeurs du monde des enquêtes internationales et la part la plus intégrationniste des agents-dirigeants communautaires.

« 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 [...] Une analyse multivariée des relations entre les réponses à chaque paire d'items... qui permet de constituer des échelles hiérarchisées, composées chacune d'un ensemble d'items qui ont non seulement une corrélation significative entre eux mais... [titre] Conclusions et perspectives pour l'action [...] Les obstacles : nationalisme, ethnocentrisme, conservatisme et l'image technobureaucratique des réalisations actuelles [...] Peu de relations entre les attitudes pro-européennes et la participation à la vie politique et syndicale, mais forte

⁴¹ Résolution du Parlement européen sur la politique d'information dans les Communautés européennes, 23 novembre 1962.

⁴² Bertrand Badie, « L'opinion à la conquête de l'international », *Raisons politiques*, 19, 2005.

⁴³ Cf. BAC 38/1984-145 (CEAB).

⁴⁴ L'enquête comporte trois phases : une « phase exploratoire » et « qualitative » conduite par « interview en profondeur » auprès de jeunes (1968) ; une phase de test du « questionnaire-pilote » (1969) ; une phase de sondage sur échantillons représentatifs (1970).

relation avec l'exposition aux moyens d'information » (Les Européens et l'unification de l'Europe, 1972).⁴⁵

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 que si elle s'enferme à « louvoyer dans la grisaille des tendances implicitement contradictoires ». Cette adresse explicite au Conseil et aux attermolements de certains dirigeants nationaux contraste fortement avec l'appareil méthodologique sophistiqué. Mais l'« opinion européenne » existe désormais comme une réalité, une réalité problématique. Elle existe par les sondages, instrument à double face – scientifique et politique – dont les effets autolégitimants justifient en même temps qui le fondent le cercle de ses producteurs et promoteurs (qui s'en partagent les rétributions scientifiques, politiques et commerciales). Le programme EB sera lancé l'année suivante. Le monde des sondages transcommunautaires est visible là, dans les.

Emprise et déprise des *social scientists* sur l'Eurobaromètre

Rétrospectivement, la mise en œuvre à partir de 1973 d'un programme pérenne et régulier de sondages transcommunautaires peut s'analyser comme le commencement du processus d'institutionnalisation de cet outil au sein des institutions communautaires⁴⁶. S'il s'agit aussi de l'accomplissement du projet déjà lointain de certains segments intégrationnistes d'en systématiser l'usage, l'existence même d'un tel programme comme les évolutions nombreuses qu'il va connaître entraînent bien une série de changements dans la problématisation communautaire de l'opinion. La participation de scientifiques spécialistes de *survey research* est déterminante dans la première phase d'institutionnalisation de l'EB ; ces spécialistes bénéficiant en retour de certaines libéralités pour expérimenter à leur profit les immenses potentialités d'un tel programme. Mais par un paradoxe au vrai peu énigmatique, les scientifiques qui contribuent grandement à l'institutionnalisation de l'instrument vont, de loin en loin, perdre l'ascendant qu'ils exercent sur sa conception. La mise à distance des *social scientists* est le corollaire d'une réappropriation graduelle de l'instrument par les acteurs politiques, les commissaires notamment, au fur et à mesure que ces derniers en découvrent toutes les fonctionnalités « stratégiques ».

Un instrument institutionnel sous influences scientifiques

L'historiographie de l'EB est attachée, de façon indéfectible, au nom d'un haut fonctionnaire européen, J.-R. Rabier *A priori*, il n'y aurait pas lieu de s'en étonner. Les agents hiérarchiques de l'administration européenne,

⁴⁵ Les Européens et l'unification de l'Europe, Analyse des résultats d'une enquête menée dans les six pays de la Communauté européenne, 1972, BAC 3/1974 (CEAB).

⁴⁶ Voir les contributions de J.-R. Rabier et Anna Melich dans P. Bréchon, B. Cautrès, dir., *Les enquêtes Eurobaromètre. op. cit.*

comme d'autres grands serviteurs d'« Etat » bénéficient d'une latitude d'action politique importante liée à leurs compétences spécialisées et à leur expérience accumulée des dossiers que leur confère une permanence relative au cœur du pouvoir comparativement aux dirigeants politiques⁴⁷. Les hauts fonctionnaires communautaires, affectés à des tâches de conception (des initiatives et des textes législatifs), relèvent traditionnellement de la figure des « fonctionnaires gouvernants »⁴⁸ entretenant leurs propres réseaux d'interlocuteurs et de partenaires. En outre, du fait de leur profil de surdiplômés cosmopolites et de leur allégeance supposée à la cause européenne, ils ont très tôt été vus comme les principaux vecteurs d'une ordre politique européen en construction⁴⁹. Ce schéma d'analyse est ici à nuancer pour comprendre les conditions et le contexte réels de création de l'EB. Quand le président de la Commission François-Xavier Ortoli accepte de financer le projet d'un programme de sondages semestriels proposé J.-R. Rabier, ce dernier entre dans une troisième carrière communautaire⁵⁰ assez éloignée d'une position de « fonctionnaire gouvernant ». C'est en effet en qualité de fonctionnaire honoraire qu'il prend en charge la coordination du programme, avec une secrétaire pour tout personnel. Pour la mission encore assez circonscrite alors assignée au programme (fournir le « feedback » des populations aux responsables communautaires), il possède surtout des qualités d'intermédiaire privilégié avec les experts des sondages. Les liens de J.-R. Rabier avec les milieux universitaires sont anciens et solides. De ses études de sciences politiques et de sa proximité avec le mouvement personnaliste, il a toujours gardé des relations étroites avec les milieux intellectuels⁵¹ et universitaires⁵². Son intérêt pour les questions de l'opinion publique et les nouvelles méthodes empiriques importées des Etats-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 notamment de J. Stoetzel, principal importateur desdites méthodes (*v. supra*). Pour cette raison, le programme est ouvert aux entrepreneurs d'enquêtes comparatives, très intéressés par les expérimentations méthodologiques et scientifiques qu'il rend possibles. Et, de fait, pendant près de deux décennies, les rapports EB possèdent cette forme hybride caractérisée plus haut, entre comptes rendus savants et notes d'analyse politique.

Plusieurs indicateurs montrent l'influence scientifique qui s'exerce au cours de toute cette période sur le programme. Tous marquent l'inscription du programme dans les débats qui traversent les réseaux internationaux de

⁴⁷ Hugh Hecllo, *A Government of Strangers. Executive Politics in Washington*, Washington, Brookings Institution, 1977.

⁴⁸ Guy Peters, « Bureaucratic politics and The Institutions of European Community », in Alberta Sbragia, ed., *Euro-Politics. Institutions and Policy-Making in the "New" European Community*, Washington, Brookings Institution, 1991.

⁴⁹ Notamment dans les thèses néo-fonctionnalistes inspirées par Ernst Haas. Pour une synthèse, voir Jean-Michel Eymeri-Douzans, Didier Georgakakis, « Les hauts fonctionnaires de l'Union européenne », in Céline Belot et al., dir., *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, 2008.

⁵⁰ D'abord membre du cabinet de J. Monnet à la Haute Autorité de la CECA où il a en charge la presse et d'information, il dirige ensuite le SPI (1961-1967) puis à partir de 1970 la direction générale Information et Communication (la DG-X) de l'exécutif unique, la Commission. Il est mis brutalement à la retraite en 1973 pour céder son poste à un haut fonctionnaire des nouveaux pays membres (Irlande).

⁵¹ Il collabore notamment à la revue *Esprit* à la fin des années 1940

⁵² Sur ce point, voir P. Bréchon, « Les grandes enquêtes internationales (eurobaromètres, valeurs, ISSP) : apports et limites », *L'Année sociologique*, 52 (3), 2002.

comparatistes utilisant méthodes et données qualitatives. On en mentionnera les trois principaux. Le premier est la prégnance du lexique, des thématiques et des modes méthodologiques directement issus des milieux académiques. Les premiers rapports EB, coordonnés par l'IFOP⁵³, sont d'ailleurs présentés comme des « travaux de recherche », comportant une annexe méthodologique et de nombreuses précisions sur les modalités de génération et de traitement statistique des données. Les rapports d'enquête s'adressent autant au commanditaire politique (la Commission) qu'aux publics académiques. Le deuxième indicateur tient à la façon dont le programme répond à deux problématiques scientifiques majeures des années 1960 et 1970 : l'impératif d'établir des séries longitudinales d'enquêtes et l'urgence d'assurer les conditions d'archivage, de stockage et de mise à disposition des chercheurs des masses de données produites par la *survey research*, notamment pour faciliter l'analyse secondaire de ces données⁵⁴. L'EB répond à la première nécessité qui justifie même explicitement son existence dès les premières lignes du premier rapport publié en 1974. Les premiers artisans de l'EB marquent aussi leur proximité avec ces questions proprement scientifiques en transmettant bientôt l'intégralité des données d'enquête à des centres universitaires⁵⁵. Troisième indicateur, enfin, le caractère expérimental des questionnaires jusqu'à la fin des années 1980. Ce trait se repère surtout à la floraison d'indices – outre ceux, classiques, du soutien à l'unification – construits à partir de questions spécifiques : indice de *leadership* (EB 10, 1979) ; indice de « rendement de l'information européenne » (EB 12, 1980), indice de « exposition médiatique » (EB 13, 1980), indicateur de « stabilité des systèmes politiques » (*id.*), indice de « mobilisation cognitive » (*id.*).

Ces indicateurs, et le dernier notamment, marquent la présence et l'influence montantes du politiste américain Ronald Inglehart dans le monde des sondages transcommunautaires. R. Inglehart⁵⁶ se rapproche très tôt du programme EB par son implication dans le Département de Sciences politiques de l'Université de Genève récemment fondé (1969) par le professeur Dusan Sidjanski et investi dans la politique comparée. Plus encore que d'autres jeunes chercheurs de l'équipe genevoise⁵⁷, R. Inglehart collabore intensivement, dès le début des années 1970, à la conception des questionnaires et à l'interprétation des données. Les thèmes (la confiance entre les peuples, les besoins et valeurs « postmatérialistes »), et les thèses (« mobilisation cognitive », émergence d'un clivage idéologique « libertaire

⁵³ L'IFOP puis l'institut Faits et Opinions (mais toujours sous la direction de J. Stoetzel et H. Riffault) coordonneront l'EB pendant quinze ans.

⁵⁴ Questions au centre de la Conférence internationale sur l'analyse secondaire tenue à Cologne en mai 1969.

⁵⁵ Les données sont aujourd'hui stockées au *Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung* de l'Université de Cologne. Initialement (1987), elles étaient initialement transmises à l'Université d'Ann Arbor (Michigan) et au *Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung* de l'Université de Mannheim. Pendant une dizaine d'années, cette dernière, avec le soutien financier de la Commission a animé un centre spécialisé sur les données EB, le *Zentrum für Europäische Umfrageanalysen und Studien*.

⁵⁶ Jeune politiste de l'Université d'Ann Arbor, il est *visiting professor* à Genève en 1969-70 et s'intéresse déjà à l'opinion européenne. Cf. R. Inglehart « Public Opinion and Regional Integration », *International Organization*, 24 (4), 1970.

⁵⁷ Comme les universitaires Anna Melich (future responsable de l'EB et membre actuelle du Bureau des conseillers politiques de la Commission) ou José Manuel Durao Barroso (actuel président de la Commission). Cf. J. M. Durao Barroso, *Le système portugais face à l'intégration européenne. Partis politiques et opinion publique*, Lausanne, Loisirs & Pédagogie, 1983.

vs. autoritaire») qu'il développe dans ses propres travaux scientifiques⁵⁸ structurent les rapports EB au tournant des années 1970-1980. J.-R. Rabier et R. Inglehart écrivent alors ensemble une série d'articles académiques et présentent leurs réflexions communes dans des colloques scientifiques internationaux⁵⁹. Mais le crédit scientifique et la visibilité croissante des résultats de l'EB vont progressivement entraîner une instrumentalisation plus politique que scientifique de l'instrument.

L'instrumentalisation politique de l'instrument

En livrant continûment à la fois des données longitudinales sur les « tendances » de l'opinion et des mesures focales sur des problématiques conjoncturelles, le programme EB va produire une institutionnalisation de l'« opinion européenne », au double sens du terme. D'abord, une institutionnalisation conceptuelle qui redimensionne l'opinion – et ses enjeux politiques – au prisme d'un outil de mesure de type scientifique. Très vite, les sondages EB vont contribuer à naturaliser l'« opinion européenne » à la fois comme une réalité (objectivée, interprétée et auscultée à travers les séries longitudinales de données et leur traitement statistique) et donc comme acteur politique central de la donne européenne. Avec l'installation progressive d'une démocratie européenne électorale, l'instrument va générer 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 à l'égard de l'Union européenne, comme en 1992 ou 2005)⁶⁰ confirmant son utilité auprès des instances commanditaires. Le programme opère ensuite, mais les deux mouvements sont liés, une institutionnalisation politique de l'opinion comme élément du répertoire des coups à l'intérieur du jeu politique communautaire. Cela est d'autant plus vrai qu'en permettant toutes les expérimentations imaginables sur l'opinion (tests, quizz, questions de politique-fiction, etc.), l'EB se révèle un outil de prospective capable d'indiquer à tout moment la latitude d'initiative de l'Europe politique, et singulièrement de la Commission. L'EB devient donc une véritable institution à l'intérieur et à l'extérieur du jeu communautaire, faisant au passage la fierté des agents qui en assurent le fonctionnement⁶¹. La diversification du programme à la charnière des années 1980-1990 – avec les *Continuous survey tracks*, les EB « Flash » (v. *infra*) et les enquêtes conduites dans les pays candidats – traduit une extension de ses usages, l'aide à la décision s'ajoutant à la connaissance des « tendances » longues et du « climat » immédiat de l'opinion. Changement d'usages donc, qui suppose aussi changement des principaux usagers et du pilotage de l'instrument.

⁵⁸ Pour un vue d'ensemble, on lira R. Inglehart, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton, Princeton University Press, 1977.

⁵⁹ R. Inglehart, J.-R. Rabier, « Europe Elects a Parliament : Cognitive Mobilization, Political Mobilization and Pro-European Attitudes as Influences on Voter Turnout », *Government and Opposition*, 14 (4), 1979 ; « La confiance entre les peuples : déterminants et conséquences », *Revue française de Science politique*, 34, 1984. Ils signeront au total plus de dix articles en commun.

⁶⁰ Sur ces effets et l'explication causale du changement, voir Paul Pierson, *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

⁶¹ Entretiens et A. Smith, « "La Commission et le peuple" », art. cit.

La réalisation du Marché unique et le traité de Maastricht marquent à la fois le paroxysme de la tutelle académique sur l'instrument et, déjà, le début de son transfert aux responsables politiques communautaires. Le programme alimente alors directement (et souvent exclusivement) les travaux de nombreux comparatistes des deux côtés de l'Atlantique⁶² même si la plupart d'entre eux s'engagent dans une expérience parallèle, l'*European Values Study* (EVS), conduite par un réseau d'universitaires. Si le réseau de l'EVS recoupe largement le monde de l'EB⁶³, l'enquête présente l'avantage de s'intéresser aux valeurs, aux représentations et aux modes de vie en dépassant les frontières communautaires et la focale politique des questionnaires EB mais avec des vagues moins fréquentes. Au début des années 1990, ce dernier est pourtant au comble de la reconnaissance académique avec la publication d'un ouvrage rassemblant la plupart des utilisateurs-conseillers du programme et dédié à son « fondateur »⁶⁴ et celle d'un ouvrage majeur de l'œuvre de R. Inglehart fondé sur les données EB. Les toutes premières lignes sont d'ailleurs un hommage reconnaissant au programme :

« Cet ouvrage est basé sur un ensemble considérable de sondages, les "Eurobaromètres", réalisés sans interruption depuis près de vingt ans et financés par la Commission de la CEE. Cet important projet de recherche, dirigé par J.-R. Rabier... »⁶⁵

L'empreinte universitaire sur le programme reste forte, même après le départ de J.-R. Rabier, puisque ce sont deux politistes qui rejoindront la haute fonction publique communautaire pour le diriger entre 1987 et 1999⁶⁶. Mais la fin de l'ère Rabier correspond néanmoins à une reprise en main graduelle de l'instrument par les responsables politiques. Certes, depuis la fin des années 1970, l'EB tend à devenir un instrument de gouverne politique permettant de tester la sensibilité et les préférences de l'« opinion européenne » à l'égard des actions ou des initiatives envisagées par la Commission. Cette tendance s'accroît avec l'extension des domaines d'intervention de la Commission. C'est vrai des questionnaires de l'EB dit « standard » (sondage semestriel réalisé en face-à-face sur échantillons représentatifs)⁶⁷ mais aussi des EB dits « spéciaux » qui, depuis 1975, désignent les « trains » de questions commandés par les différentes directions générales pour cerner l'état de l'opinion face à un problème social et/ou à une

⁶² En plus des auteurs déjà cités, nous renvoyons aux travaux de C. Anderson, Bruno Cautrès, B. Dobratz, Matthew Gabel, Donald Puchala Hermann Schmitt, Richard Sinnott publiés au cours des années 1990.

⁶³ Depuis sa création en 1981, l'EVS n'a réalisé que quatre vagues (1981, 1990, 1999 et 2008). Piloté depuis l'Université de Tilburg par le professeur Ruud de Moor, y contribuent dès le début des artisans de l'Eurobaromètre (Inglehart, Rabier, Stoetzel, Riffaut, Noelle-Neumann...) mais aussi Juan Linz, A. Melich ou Hans Klingemann. Au début des années 1990, R. Inglehart donne une extension à ce projet en créant le World Values Surveys (WVS) hébergé à Ann Arbor.

⁶⁴ Cf. R. Inglehart, K. Reif, eds., *Eurobarometer*, op. cit. L'ouvrage s'ouvre un portrait photographique pleine page de J.-R. Rabier.

⁶⁵ Cf. R. Inglehart, *La transition culturelle dans les sociétés industrielles avancées*, Paris, Economica, 1993.

⁶⁶ K. Reif (1987-1993) de l'Université de Mannheim puis A. Melich de l'Université de Genève, d'abord comme collaboratrice (1987-1993) puis comme chef de l'unité Etudes d'opinion de la DG X (1993-1999).

⁶⁷ Dès 1978, l'EB sonde perceptions, orientations partisans et leur mobilisation électorale en vue de l'élection des parlementaires européens au suffrage universel. Voir EB 9, 1978 et EB 10 (1979). En 1984, le questionnaire comporte un référendum fictif sur plusieurs projets communautaires (passeport européen, monnaie unique, équipe européenne aux Jeux olympiques...). Voir EB 21, 1984.

politique publique communautaire⁶⁸. Néanmoins, les mandats Delors (1985-1995), marqués par la présidentialisation de la Commission et l'intensification de son activité normative (liée à la réalisation du Marché unique), correspondent à un « âge d'or de l'opinion »⁶⁹ et des sondages à Bruxelles. En 1987, sont lancés les EB Flash (sondage par téléphone sur un public ciblé) destinés à améliorer la réactivité de la Commission aux mouvements d'opinions plus sectorielles d'opinion puis les *Continuous track Surveys* (vagues hebdomadaires de sondages sur échantillons représentatifs) qui permettent d'opérer une veille permanente de l'opinion. Les résultats sont régulièrement alors discutés par les commissaires et, en 1993, la décision est officiellement prise que le Collège tienne mensuellement un débat sur les résultats des différents instruments EB. Enfin, l'INRA, institut qui détient alors le contrat-cadre des sondages de la Commission, transforme progressivement les rapports EB en instrument de communication : présentation systématique des résultats sous formes graphiques et projections cartographiques (en couleur sur papier glacé), communiqué de presse avec résultats synthétiques, relégation de l'appareil méthodologique en annexe, communication événementielle à la publication des rapports, rapports mis en ligne sur le site de la Commission (*europa.ec.eu*). La politisation des usages et la médiatisation accrue des EB entraînent un lissage institutionnel. Les questions les plus polémiques – comme celles de l'abandon ou des pays non désirés – disparaissent⁷⁰. Le temps des expérimentations scientifiques est clos.

* *
*

(Conclusion provisoire)

À la façon d'un accessoire de la politique de formation et d'information des publics, puis comme un outil d'évaluation des attentes et des perceptions des publics, les sondages n'ont cessé d'équiper l'action publique communautaire. Les façons de faire des sondages transcommunautaires ont d'abord été déterminées par les accointances entre des entrepreneurs d'Europe et des entrepreneurs scientifiques. Reflet des catégories de sens socialement en cours⁷¹, leur systématisation et leurs fonctionnalités politiques ont ensuite été développées au gré des jeux (inter)institutionnelles de l'Europe. L'approche génétique et gradualiste de l'EB montre comment l'expertise scientifique a tôt procuré une théorie empiriste politiquement acceptable de l'« opinion européenne ». En s'imposant progressivement comme l'équivalent chiffrée de l'« opinion européenne », les EB – issus d'une méthode indiscutable puisque « scientifique » – offrent aux institutions communautaires une opinion publique à sa mesure, contribuant ainsi à compliquer le jeu du « triangle institutionnel » dominé jusque-là exclusivement par les Etats. Même si on peut y voir l'effet mécanique de tout dispositif de sondage

⁶⁸ Ces questionnaires sont intégrés aux vagues de l'EB Standard, selon la pratique des sondages « omnibus », et donnent lieu à des rapports spécifiques.

⁶⁹ Expression plusieurs entendue en entretien pour qualifier cette période.

⁷⁰ Cas exemplaire de la polémique avec Israël

⁷¹ Remarques de François Héran sur les catégories sociales comme catégories pré-statistiques. Cf. Héran

politique⁷², l'EB est traditionnellement l'héraut d'une demande sociale de « plus d'Europe ». Pour cette raison, les disparités conjoncturelles d'usages des EB par les Collèges⁷³ ou les directions générales⁷⁴ ne masquent pas une augmentation chronique des enquêtes commandés par les différentes institutions communautaires⁷⁵. Désormais, l'EB est un instrument de la nouvelle « gouvernance européenne » participant du mouvement de démocratisation procédurale (Dehousse 2001) où les répondants sont tous peu ou prou des « stakeholders » des politiques communautaires. L'orientation des résultats et leur labellisation académique produisant tout en même temps les effets d'inertie (les sondages déterminent une problématisation à laquelle adhèrent différentes catégories et rendent ainsi possible leur coopération) et la réassurance permanente (rapport après rapport, l'EB rappelle l'impératif d'examiner les tendances de l'opinion) d'un programme d'enquêtes transcommunautaires⁷⁶. Il y a eu pendant deux décennies une sorte de coproduction des sondages au cours de laquelle les scientifiques apportaient leur expertise opérationnelle et méthodologique mais aussi un travail soutenu de théorisation de l'« opinion européenne »⁷⁷. L'expertise opérationnelle et méthodologique est aujourd'hui fournie par les professionnels des sondages (TNS) qui réalisent contractuellement l'EB. Pour le reste, le rôle des scientifiques s'est normalisé, se claquant sur un mode de sollicitation à la fois ponctuelle – sous forme de comité d'experts – et circonscrite à des moments de la chaîne de production des sondages transcommunautaires⁷⁸. Si les EB restent une base de données privilégiées pour l'analyse secondaire⁷⁹, ils sont aujourd'hui gérés par l'appareil bureaucratique sous le contrôle politique des responsables communautaires.

⁷² L'agencement et la formulation des questions qui produisent artificiellement fait remonter un appel des populations à plus de dialogue, d'unification que les rapports analyse comme un soutien à l'intégration, voire comme un désir de politiques européennes plus volontaristes

⁷³ Le président Santer (1995-1999) met un terme à l'expérience des *Continuous Track Surveys* et limite le *media monitoring*. Le président Prodi (1999-2004) dissout la Direction générale à la Commission, qui abrite l'unité Analyse de l'opinion, et disperse ses unités avant de la recréer sous la pression des eurodéputés.

⁷⁴ Pour une distinction entre les services usagers réguliers (Développement, Energie, Recherche, Politique régionale) et non usagers (DG Politique industrielle, Concurrence, Affaires extérieures), les usagers occasionnels (Economie-finances, Transports, Agriculture) de la Commission, voir A. Smith, « La Commission et le "peuple" ». art. cit.

⁷⁵ Dernier contrat-cadre (avril 2009, appel d'offre remporté par TNS) est inter-institutionnel et permet ainsi au Parlement de commander ses propres enquêtes sans passer par la Commission comme c'était jusque-là le cas.

⁷⁶ Sur les effets des instruments de l'action publique, voir Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, « L'action publique saisie par ses instruments », in Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, dir. *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

⁷⁷ Belot et Cautrès dans Belot et al., 2008.

⁷⁸ Larat, *L'Europe et les intellectuels*

⁷⁹ H. Schmitt 2005 et P. Brechon 2003, Reynié publication annuelle