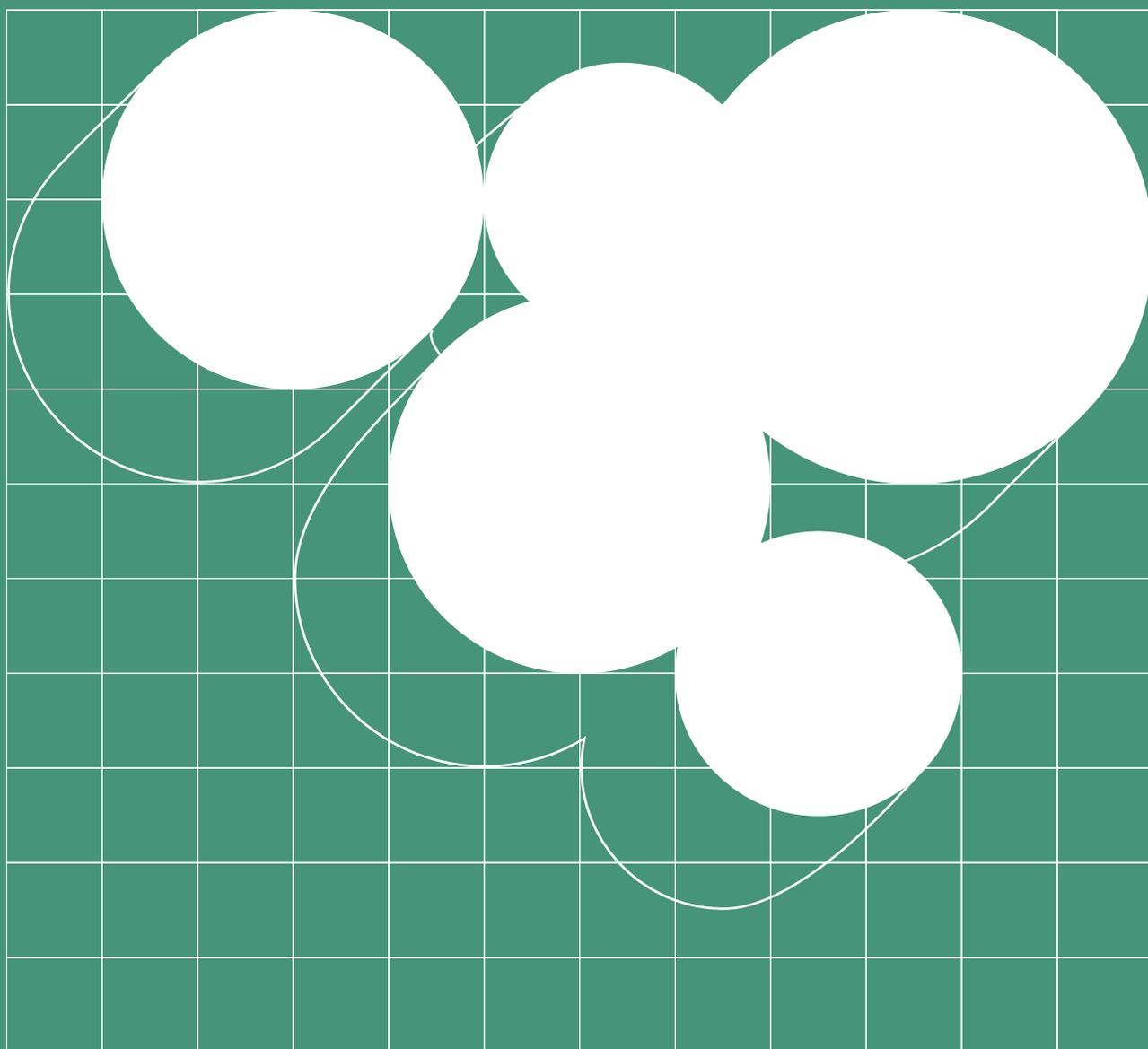


# L'échelle de la confiance : politiques locales, régionales, nationales et européenne en perspective



# L'échelle de la confiance : politiques locales, régionales, nationales et européenne en perspective

## AUTEURS

JEAN-SÉBASTIEN ARRIGHI, JEAN-TOUSSAINT  
BATTESTINI, LUCIE COATLEVEN, FRANÇOIS  
HUBLET, SOFIA MARINI, VICTOR QUEUDET

45, RUE D'ULM 75005 PARIS  
LEGRANDCONTINENT.EU  
GEG@ENS.FR

## POUR CITER L'ÉTUDE

JEAN-SÉBASTIEN ARRIGHI, JEAN-TOUSSAINT BATTESTINI,  
LUCIE COATLEVEN, FRANÇOIS HUBLET, SOFIA MARINI,  
VICTOR QUEUDET, L'ÉCHELLE DE LA CONFIANCE :  
POLITIQUES LOCALES, RÉGIONALES, NATIONALES ET  
EUROPÉENNES EN PERSPECTIVE, GROUPE D'ÉTUDES  
GÉOPOLITIQUES, NOTE DE TRAVAIL, JUILLET 2022.

# Résumé

Cette étude part d'un constat statistique bien établi, et pourtant rarement présenté en ces termes à l'opinion publique européenne : partout en Europe, les échelons institutionnels locaux et régionaux sont plus investis de confiance que l'échelon national ; dans le sud et l'est du continent, l'Union européenne est systématiquement plus investie de confiance que les gouvernements nationaux.

Dans une période marquée par des inquiétudes récurrentes quant à l'avenir de la démocratie et de l'État de droit en Europe, la confiance des citoyens dans les institutions politiques est un enjeu majeur. Sur la base de quatre études de cas portant sur des États aux structures institutionnelles bien différentes – l'Allemagne, la France, l'Italie et la Pologne – ainsi que de l'analyse statistique des données de l'Eurobaromètre, plusieurs résultats importants se distinguent.

Alors même que les institutions locales jouissent davantage de la confiance des citoyens, le cadre *politique* de référence reste généralement celui des États-membres, comme l'ont bien illustré les premières réactions lors de la pandémie. Aussi les variations de la confiance accordée aux institutions locales et européennes peuvent-elles s'analyser partiellement comme procédant de transferts de confiance depuis l'échelon national. Une situation politique ou économique nationale délétère ravivera ainsi naturellement la confiance relative dans les échelons local et européen, qui acquièrent au passage une nouvelle légitimité. Ce phénomène est particulièrement frappant dans les contextes politiques marqués par une défiance forte ou des disparités territoriales importantes-

Cependant, loin de ne constituer qu'une caisse de résonance de la politique nationale, les échelons européen et local/régional disposent également de leurs ressorts propres. La confiance dans les institutions locales semble ainsi étroitement liée à la qualité des services et des politiques du quotidien, et peut s'appuyer sur un attachement émotionnel fort ; à l'inverse, les institutions européennes sont plus fréquemment plébiscitées sur le fondement de considérations abstraites, touchant notamment au cadre économique et démocratique fourni par les institutions de l'Union. Sans surprise, les représentations politiques et les cultures institutionnelles jouent dans ces processus un rôle plus important que les simples considérations arithmétiques portant sur la taille des différentes entités.

Au vu de l'écart frappant entre la confiance de la population dans les différents niveaux institutionnels et les compétences effectives dont chacun de ces niveaux est investi, la présente étude entend aussi être un appel à l'action. Pour remédier à la déprise démocratique tant au niveau national qu'européen, il est urgent de rendre à chaque échelon décisionnel les compétences pour lesquelles il peut s'appuyer sur une large base de confiance au sein de la population.

# Introduction : l'échelon local et régional toujours plus investi de confiance, une relation à l'Europe ambiguë

JEAN-SÉBASTIEN ARRIGHI,  
JEAN-TOUSSAINT BATESTINI,  
LUCIE COATLEVEN, FRANÇOIS  
HUBLET, SOFIA MARINI,  
VICTOR QUEUDET

Avec « NextGenerationEU », pour la première fois, les États-membres de l'Union créent une dette commune. Si certains y voient un pas fédéral historique, d'autres s'inquiètent de son manque d'efficacité. Dans tous les cas, cette réponse européenne a été pensée pour faire face à des circonstances exceptionnelles. Depuis plus de deux ans, la pandémie de Covid-19 a bouleversé les politiques des institutions régionales, centrales et européennes. La fermeture des frontières intérieures de l'espace Schengen lors de la première vague, la faillite de milliers d'entreprises et la gestion de la crise par les institutions affectent la perception que les citoyens ont des pouvoirs publics. Alors que le succès croissant de partis et mouvements eurosceptiques et anti-libéraux mettait déjà en valeur la crise de la démocratie représentative et les déficits de l'Union, « l'effet Covid-19 » rebat les cartes.

Dans ce contexte, s'interroger sur l'état de la confiance des Européens dans les institutions, aussi bien régionales que nationales et européennes apparaît essentiel. Indicateur majeur du rapport des citoyens à la politique et aux institutions, le niveau de confiance politique constitue l'un des socles du bon fonctionnement de la démocratie. Trop faible, la confiance devient défiance ; elle est alors susceptible de déboucher sur des crises sociales, de cristalliser des clivages au sein de la société ou encore de faire prospérer des partis populistes « anti-système ».

Or l'étude des données révèle un lien statistique fort entre confiance et échelle : un écart significatif dans les niveaux de confiance existe entre échelons régionaux et locaux d'une part, et échelon national de l'autre, toujours au bénéfice des premiers. La logique de proximité qui semble ici à l'œuvre ne suffit cependant pas à expliquer pourquoi, dans une majorité de pays européens, l'Union européenne est elle aussi plus investie de confiance que les institutions nationales.

La littérature scientifique a mis en lumière d'autres déterminants de la confiance dans les institutions, qui

varient considérablement d'un pays, d'un échelon et d'une période à l'autre ; la confiance est un processus multivarié qui se comprend au regard de la proximité du citoyen avec les institutions, mais aussi de l'attachement qu'il a vis-à-vis de celles-ci, du régime du pays étudié, de son niveau de fédéralisme ou de centralisme, du contexte économique et social global, du taux de soutien au gouvernement national, de la qualité de la démocratie, de la satisfaction générale, etc.

Cette note de travail se propose d'explorer, à partir des données de l'Eurobaromètre et d'études d'opinion nationales, la relation entre confiance et échelle institutionnelle au sein de l'Union européenne. Elle procédera en deux temps.

Le premier, en forme d'études de cas, considérera de manière spécifique la situation de quatre États-membres, dont la structure institutionnelle, l'histoire et la culture politique diffèrent. En France, une crise profonde et ancienne de la confiance dans le gouvernement central s'est cristallisée dans le cadre du mouvement des Gilets Jaunes. En Italie, les écarts de niveau de confiance entre institutions locales, nationales et européennes illustrent le désir d'autonomie, voire de fédéralisme, qui anime certaines régions. En Allemagne, les niveaux de confiance se comprennent au regard de l'organisation fédérale du pays. Enfin, en Pologne, les relations entre les différentes échelles sont marquées par un fort clivage entre zones urbaines et rurales, ainsi que par les grandes figures de maires d'opposition.

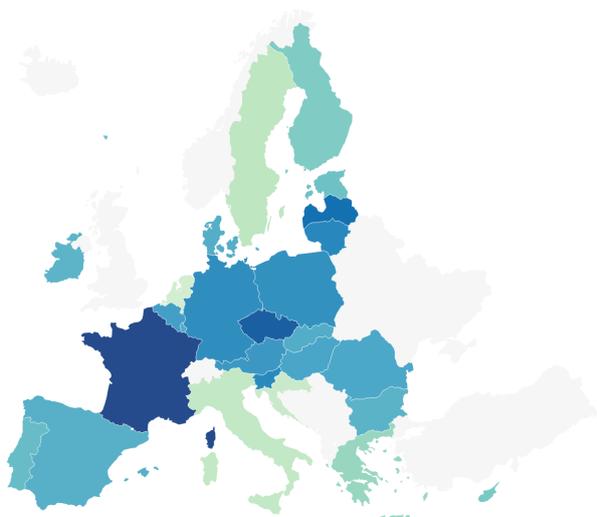
Le second temps consistera en une étude des déterminants européens de la confiance sur la base d'un modèle statistique (données Eurostat), qui permettra de dégager les facteurs agissant sur l'écart de confiance entre institutions régionales/locales et nationales d'une part, et entre institutions européennes et nationales d'autre part. Ensemble, ces études de cas et l'analyse des statistiques d'Eurostat fournissent un panorama des relations entre échelle et confiance institutionnelle dans l'Union. Ce

Figure 1

### Les échelons locaux, plus investis de confiance

Écart de confiance entre institutions nationales (parlement et gouvernement) et régionales/locales, en points de pourcentage

1.11 31.89



Source: Eurobaromètre 80-93 • Created with Datawrapper

panoramanousincite, pour construire l'Europe de demain, à repenser nos conceptions des fonctions spécifiques et de la légitimité des différentes échelles de l'action publique.

### Écarts de confiance entre échelles régionale, nationale et européenne : un état des lieux

Pour étudier les interactions entre échelle de l'action publique et confiance dans les acteurs politiques, l'écart entre la proportion des citoyens déclarant avoir confiance dans les institutions locales et régionales d'une part, et dans les institutions nationales d'autre part, constitue un indicateur intéressant. Cet écart est représenté, pour chaque État-membre de l'Union européenne et sur une période de sept ans (2013-2020), sur la carte donnée en figure 1.

L'analyse montre que pour tous les États-membres, les institutions locales et régionales sont toujours plus investies de confiance que les institutions nationales. L'écart moyen de confiance entre les institutions locales/régionales et nationales au sein de l'Union est de 15 points de pourcentage. Cet écart est le plus prononcé en République tchèque, en Lituanie, en Slovaquie et en France. C'est en France que l'écart de confiance entre

les institutions locales/régionales et nationales est le plus élevé, à 31,89 points de pourcentage. À l'inverse, la Suède<sup>1</sup>, l'Italie, la Croatie et l'Irlande présentent les écarts les moins élevés, oscillant entre 4,57 et 5,57 points de pourcentage. Même dans ces pays, on observe un écart de confiance significatif entre les institutions locales/régionales et nationales.

Comment expliquer cette régularité ? Selon le politologue Bruno Cautrès, la confiance des citoyens dans une institution repose sur deux piliers que sont la proximité ressentie du citoyen par rapport à l'institution et le rôle de protection que joue cette même institution. Ainsi, la confiance investie est « d'autant plus grande que la probabilité que l'on observe le résultat concret de l'action publique est importante » (Arrighi et al. 2021). La confiance accordée à une institution serait ainsi comparable à un investissement : si l'institution veut continuer à être investie de confiance par les citoyens, il faut que celle-ci montre aux citoyens que leur investissement est « rentable ». Pour cela, il faut que la commune, la région ou bien l'État prouve que par sa conduite de l'action publique, elle répond aux missions de proximité et de protection dont elle a été chargée. Le citoyen serait par conséquent plus enclin à accorder sa confiance dans les institutions locales ou régionales que dans les institutions nationales, car il lui est plus facile de percevoir le « retour sur investissement » de sa confiance au niveau des communes ou des régions qu'au niveau national<sup>2</sup>.

Par un mécanisme similaire, on pourrait naturellement s'attendre à voir les États-membres davantage investis de confiance que les institutions européennes.

Pourtant, lorsqu'on change d'échelle pour considérer l'écart de confiance entre les institutions nationales et européennes, on observe un schéma différent de celui de la figure 1. Dans la figure 2, deux Europe se dessinent : dans les pays du Sud, dans les pays baltes et en Irlande, les institutions européennes sont plus investies de confiance que les institutions nationales ; en Autriche, Allemagne, Luxembourg, aux Pays-Bas et en Scandinavie, ce sont les institutions nationales qui sont plus investies de confiance que celles de l'Union.

1 — En ce qui concerne Malte, la proximité entre les échelons locaux/régionaux et l'échelon national du fait de la faible superficie et population du pays peut expliquer cet écart faible de seulement 1,13 point de pourcentage entre les échelons locaux/régionaux et l'échelon national.

2 — Voir Arrighi et al. 2021 : « Si le maire de ma ville a promis lors de la campagne électorale qu'il ouvrirait pendant son mandat une salle des sports, des places de parking, une médiathèque ou un nouveau service public, ou bien qu'il piétonnerait les rues du centre-ville, la probabilité que je sois témoin de cette action publique est importante. En ce qui concerne les échelons les plus élevés de l'action publique, si le gouvernement me promet que pendant son mandat le chiffre du chômage va baisser, que la criminalité diminuera et que le pouvoir d'achat augmentera, le résultat est quelque chose de plus abstrait, de plus diffus, de plus difficile à percevoir. »

Il est intéressant d'observer que dans les pays souvent qualifiés d'« eurosceptiques », comme la France, l'Italie, ou bien la République Tchèque (Cautrès et al. 2020), les sondés sont ceux qui accordent plus de confiance dans les institutions européennes que dans les institutions nationales. Cet écart est loin d'être marginal : en France, l'écart en points de pourcentage entre la confiance accordée dans les institutions de l'Union et la confiance accordée dans les institutions nationales est de 8,32, de 12,21 en Italie, de 9,04 en Hongrie et de 11,25 en République Tchèque. C'est dans les pays de l'Est de l'Europe que l'on retrouve les écarts les plus importants en faveur des institutions de l'Union par rapport aux institutions nationales : les sondés de Pologne, de Roumanie, de Bulgarie et de la Lituanie accordent en moyenne 26 points de pourcentage de confiance de plus aux institutions de l'Union qu'à celles de leur État.

Dans les pays du Nord de l'Europe, l'écart en faveur des institutions nationales est tout aussi prononcé : en moyenne, les sondés de ces pays accordent 8,72 points de pourcentage de plus de confiance dans les institutions nationales que dans les institutions européennes. Cet écart est le plus élevé en Suède, où atteint 14,43 points de pourcentage, et il est le plus faible au Danemark, où la différence n'est que de 3,43 points de pourcentage.

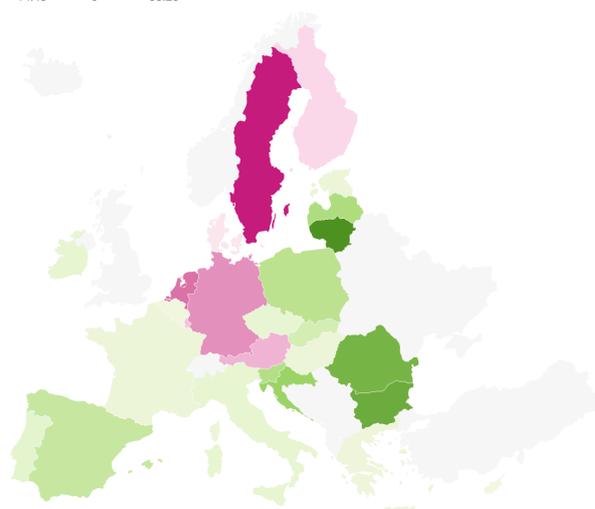
Loin de montrer que les citoyens des pays du Nord auraient une moindre confiance dans les institutions de l'Union européenne (cette confiance étant, dans bien des cas, supérieure à celle observée dans les pays du « Sud »), ces chiffres témoignent surtout de la bonne efficacité des institutions nationales de ces pays. Observer que les sondés suédois, finlandais ou allemands ont davantage confiance dans leurs institutions nationales que dans les institutions européennes ne témoigne pas en soi d'un désaveu de l'intégration européenne, mais nous ramène à la relation de proximité/protection que nous avons déjà évoqué dans le cas des échelons locaux et régionaux.

De même, il faut se garder d'interpréter hâtivement les écarts de confiance en faveur des institutions

### Écart de confiance entre institutions nationales et européennes : contraste Nord-Sud

En points de pourcentage

-14.43 0 38.25



Source: Eurobaromètre 80-93 • Created with Datawrapper

européennes dans les pays du Sud comme le signe d'un engouement en faveur de l'intégration politique continentale. D'autres raisons peuvent expliquer l'amplitude des écarts : une certaine perception de la corruption, le degré de crise politique et démocratique, la réaction négative des citoyens face aux poussées illibérales, par exemple, ont un effet négatif sur la confiance dans les institutions nationales. Pour un pays présentant un niveau de confiance dans les institutions européennes donné, un fort niveau de corruption ou de défiance des citoyens envers les institutions nationales fait augmenter mécaniquement l'écart de confiance en faveur des institutions européennes, sans pour autant que les institutions européennes soient créditées d'une confiance massive parmi les sondés. Cependant, dans la même logique, il est aussi possible que la défiance envers les institutions nationales puisse accroître, par réaction, le niveau de confiance dans les institutions européennes : les institutions européennes, bien qu'éloignées du pays, seraient alors perçues comme plus fiables, plus stables et plus impartiales, et donc plus capables de prendre en charge de manière plus efficace un certain nombre de dossiers sensibles.

# France : État centralisé et défiance durable

LUCIE COATLEVEN, VICTOR  
QUEUDET

NOTE DE TRAVAIL - JUIL. 2022  
7

Historiquement, la France constitue l'exemple type d'un état centralisé : la loi est identique sur l'ensemble du territoire, les collectivités territoriales disposent de peu d'autonomie et le territoire est organisé autour de circonscriptions au sein desquels des représentants de l'État, préfets et sous-préfets, assurent l'application des lois et un contrôle administratif. Bien que la « grande réforme de décentralisation » de 1982 et son Acte II en 2003 aient mené à la suppression de la tutelle des préfets sur les collectivités locales et à un renforcement des prérogatives aux conseils départementaux et régionaux, l'organisation déconcentrée de la France contraste toujours avec celle de ses voisins allemand et italien.

Depuis son lancement, en 2009, le Baromètre du CEVIPOF sur la confiance politique fait état d'un niveau de confiance plus élevé dans les institutions locales, départementales et régionales que dans les institutions nationales. De 2009 à 2019, le conseil municipal est le seul à obtenir bien plus de 50% de soutien, alors que l'institution présidentielle ne rassemble au mieux que 40% des Français, tombant en deçà des 25% en décembre 2018. La confiance politique, comparativement à la confiance personnelle et interpersonnelle, est globalement faible ; la méfiance et la lassitude à l'égard de la chose publique constituent les sentiments dominants. Cette « décennie noire » est marquée par plusieurs crises qui révèlent et précèdent les variations du niveau de confiance (Cheufra & Chanvril 2019).

Apparu en 2018, le mouvement des Gilets jaunes cristallise, par son répertoire d'actions et ses revendications, une crise de confiance observable depuis 2017, et caractérisée par un rejet de toute forme de représentation politique et plus particulièrement des institutions centrales.

Plus récemment, la pandémie de Covid-19 et sa gestion ont conduit à un regain de confiance apparent, qui ne saurait cependant masquer un pessimisme collectif profondément ancré dans la société française.

## « Élus, vous rendrez des comptes ! »<sup>1</sup>: les Gilets Jaunes, crise du gouvernement central ?

Dans la lignée des Bonnets rouges et de Nuit Debout, le mouvement des Gilets Jaunes refuse le carcan traditionnel de la revendication syndicale et mobilise des répertoires d'actions collectives originaux. L'occupation des ronds-points, zones désinvesties et invisibilisées, ainsi que la temporalité de la mobilisation, rythmée par des temps faibles et forts, bouleversent les canaux de mobilisation classiques. Formées sur Facebook, à la suite de la hausse de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), les premières mobilisations des gilets jaunes apparaissent spontanément et sporadiquement. L'appartenance partisane n'est pas motrice du mouvement, majoritairement composé de primo-militants ; on y trouve presque autant d'abstentionnistes (21,5%) que de lepénistes (18,5%) et mélenchonistes (22,5%).

Le mouvement résulte davantage d'une perte de confiance en toute forme de représentation politique. Parmi, les personnes ayant participé a minima à un blocage des Gilets jaunes, ils sont 62% à plébisciter le tirage au sort de citoyens pour décider de ce qui est le meilleur pour la France, et seulement 10% à opter pour des députés élus. Ce refus de la démocratie représentative n'est pas propre aux Gilets jaunes ; il transcrit une crise de la représentation ancrée dans la société. 46% des non-manifestants vont en effet dans le même sens que

---

1 — Voir Marlière (2018).

les militants quant au tirage au sort. Selon le baromètre du CEVIPOF en 2018 (OpinionWay 2019), seulement 41% des Français, contre 48% en 2017, citent le fait de voter comme le meilleur moyen d'influencer les décisions prises en France. À l'inverse, le fait de manifester est évoqué par 42% des enquêtés comme premier ou second moyen pour influencer les décisions prises en France, soit 16 points de plus qu'un an auparavant. Par ailleurs, 72% des répondants jugent que le mouvement des Gilets jaunes porte les revendications de nombreux Français.

Un an avant l'émergence du mouvement des gilets jaunes, cette crise de la représentation était déjà perceptible. La confiance politique était alors en net recul : 53% des interrogés faisaient confiance à leurs conseillers municipaux contre 64% en décembre 2016 ; 29% faisaient confiance au Sénat et à l'Assemblée nationale contre 44% et 43% respectivement un an auparavant. Ainsi, le recul de la confiance en décembre 2017 se traduit aussi bien à l'échelle locale que centrale, bien que son niveau général soit bien plus élevé pour les institutions locales.

En décembre 2018, un mois après les premières mobilisations des Gilets jaunes, la confiance dans les conseillers municipaux, départementaux et régionaux reste stable par rapport aux niveaux de décembre 2017 (54%, 43% et 41% respectivement, voir OpinionWay 2018) alors même qu'elle décroît davantage pour les institutions centrales. Le Sénat, l'Assemblée nationale, l'institution présidentielle et le gouvernement perdent respectivement 3%, 6%, 10% et 8% de confiance (26%, 23%, 22%, 22% respectivement).

Ainsi, si l'avènement du mouvement des Gilets jaunes fin 2018 traduit bien « la décomposition des organisations politiques » (OpinionWay 2018), il constitue a fortiori une crise du gouvernement central et plus particulièrement de l'institution présidentielle, qui perd 10% en l'espace d'un an. En témoignent la dialectique des mobilisations, entre les zones périurbaines et les grandes villes - notamment Paris - le samedi, le refus de la récupération politique, même par François Ruffin, « le plus gilet jaune » (Marlière 2018) de tous les politiques. et la disgrâce qui touche tôt ou tard chacune des figures fortes émergentes au sein du mouvement, à l'image de Jacqueline Mouraud (Lefebvre 2019). La figure du président fait par ailleurs l'objet des plus vives protestations. La destruction du Fouquet's, lieu de rassemblement emblématique

du quinquennat de Nicolas Sarkozy, les slogans et jeux de mot hostiles au Grand débat national initié par Emmanuel Macron (« Le grand débat, c'est dans la rue », « On veut pas votre débat, on veut votre départ », Saint-Armand 2021) et les attaques récurrentes à l'encontre des professionnels de la politique caractérisent cette crise anti-présidentialiste.

Si le mouvement des gilets jaunes constitue l'expression d'une perte de confiance politique en tous les échelons représentatifs, crise qui s'est progressivement enracinée dans la société française, son fonctionnement et ses revendications sont avant tout marqués par un profond rejet de l'institution présidentielle et des professionnels du politique qui la soutiennent.

### Confiance politique en temps de pandémie

Les trois vagues de sondage réalisées pour le CEVIPOF en février 2020 (OpinionWay 2020a), soit avant le début de la pandémie, puis en avril 2020 (OpinionWay 2020b), lors du premier confinement, et enfin en février 2021 (OpinionWay 2021) font émerger de nouvelles tendances. Si un regain de la confiance en les institutions politiques, à tous niveaux, se faisait déjà sentir avant que n'éclate la crise sanitaire, celle-ci semble l'avoir accentué – encore une fois, à tous niveaux. Conseils municipaux, départementaux et régionaux, assemblées, exécutif, Union européenne et jusqu'au Conseil constitutionnel et au Conseil économique, social et environnemental (CESE), ont tous vu leur cote de confiance augmenter d'environ 5 points de pourcentages entre février 2020 et février 2021. Les sentiments de peur et de méfiance auraient en outre laissé place à une lassitude générale doublée d'une morosité bien ancrée, alors que la fin de la crise sanitaire n'est toujours pas en vue.

La confiance politique semble donc de manière générale être revenue aux niveaux de 2016, après un niveau plancher au moment de la crise des Gilets jaunes. La crise sanitaire, si elle a initialement provoqué des réactions de peur et de méfiance, a aussi donné aux institutions un nouveau rôle et un nouveau visage, propre à rappeler leur légitimité et leur responsabilité.

Si l'analyse en termes de flux permet donc d'illustrer la résilience des institutions politiques en temps de crise, une étude en termes de niveaux est également

Participation à une manifestation des « Gilets Jaunes »	Selon vous, qui devrait décider de ce qui est meilleur pour le pays ?					Total
	Des citoyens tirés au sort	Des experts qui connaissent bien les sujets en question	Des chefs d'entreprise qui ont bien réussi	Des députés élus par les Français	Le Président de la République	
Oui (abs.)	674	275	13	109	16	1087
Oui (%)	62,01%	25,30%	1,20%	10,03%	1,47%	100,00%
Non (abs.)	155	120	6	50	5	336
Non (%)	46,13%	35,71%	1,79%	14,88%	1,49%	100,00%

Figure 3 : Opinions des « gilets jaunes » et de la population générale sur différents modèles de gouvernement

nécessaire. En effet, en dépit des crises politiques traversées ces cinq dernières années, les écarts de confiance dans les différentes institutions françaises se sont maintenues sans presque aucune modification. Sans surprise, la proximité est un facteur déterminant dans les perceptions du politique : le conseil municipal est de loin l'institution favorisée des Français interrogés (64% de confiance), avant les conseils départementaux et régionaux au coude-à-coude (56%). Les répondants font en premier lieu confiance aux collectivités territoriales et à leurs élus locaux. Relativement nouveaux sur la scène politique, le Conseil constitutionnel comme le CESE, deux institutions de contrôle hors du jeu politique traditionnel, jouissent de cotes de confiance appréciables et croissantes (respectivement 47 et 44% de confiance en février 2021). Les assemblées parlementaires, dont les popularités sont restées très proches depuis dix ans, ne viennent qu'ensuite – légèrement en dessous de 40%. La présidence de la République précède enfin de peu le gouvernement – avec 37 et 35% de confiance respectivement en février 2021. Bien que se dessine un mouvement général de confiance raffermie, les Français continuent donc de privilégier largement leurs élus locaux sur les institutions nationales, le législatif n'ayant qu'une courte avance sur l'exécutif.

Comme l'expliquait Bruno Cautrès, chercheur au CNRS et au CEVIPOF, dans les colonnes de l'Institut Montaigne (Marin 2020), ce regain de confiance n'est toutefois pas à prendre comme un signe de santé retrouvée pour la démocratie française. Bien que les institutions publiques gardent un certain crédit, notamment l'hôpital, l'armée et l'école (respectivement 81, 77 et 73% de confiance dans l'enquête CEVIPOF de février 2021), et de manière plus contrastée la police (69%, mais vue comme subissant un grave manque de moyens et de formation), la défiance ancrée envers les institutions politiques, et plus encore envers le personnel politique, témoigne d'une profonde crise de la représentation. L'enquête réalisée par HarrisInteractive et Euroagency pour LCI en février 2021 (Lévy 2021), portant sur la confiance politique des Français, illustre ainsi le malaise quant aux figures politiques d'envergure nationale : aucune personnalité n'obtenait une majorité d'opinions confiantes, ces opinions demeurant très souvent clivées sur des lignes partisans. À noter, les deux seules figures emportant une adhésion assez large – Édouard Philippe et Nicolas Hulot – se sont toutes deux récemment éloignées du pouvoir central, sur fond de tension politique. L'enquête du CEVIPOF illustre de même la perte de confiance en les différents moyens d'engagement et d'expression publique : partis politiques et syndicats côtoient les 5% de confiance pour influencer sur l'action publique, alors que la manifestation, le boycott et la grève n'atteignent plus que 25, 21 et 21%. La confiance en le vote reste elle légèrement au-dessus de 50%.

Plus qu'une simple méfiance envers une élite politique jugée trop éloignée – géographiquement, socialement, culturellement – les niveaux de confiance notablement bas des institutions politiques nationales semblent donc refléter un questionnement plus large sur l'état de la démocratie française. La confiance érodée envers l'échelon national, soit le niveau principal de décision dans un pays aussi centralisé que la France, pourrait être l'écho du malaise des citoyens face à un cadre institutionnel ne répondant plus aux attentes politiques. Inversement, les doutes sur la pertinence, la capacité et la légitimité du système politique, latents depuis plusieurs années et devenus patents lors des dernières crises, pourraient tendre à renforcer tant l'échelon local que des acteurs moins directement politisés comme le CESE ou le Conseil constitutionnel.

Cette défiance consommée envers les instances nationales traditionnelles pourrait également profiter à l'Union Européenne. En effet, bien qu'encore perçue comme très bureaucratique, elle jouit d'une confiance en progression, établie à 42% – au-dessus donc de l'exécutif et du législatif français. Les sondages de l'Eurobaromètre sur la confiance en l'UE, répétés trois fois en 2020 (Eurobaromètre 2020abc), illustrent la confiance envers la compétence bruxelloise : 53% des sondés français étaient par exemple favorables à ce que l'UE soit mieux dotée pour combattre la pandémie – les sondages avaient certes été réalisés avant les errements liés aux commandes de vaccin. Il est intéressant de noter que parmi les modèles politiques proposés par l'enquête du CEVIPOF, le deuxième système le plus prisé des Français est le régime des experts, avec 47% d'opinion favorables (en février 2021), une image pouvant facilement être associée à l'UE.

## Conclusion

La pandémie ne semble donc pas avoir modifié en profondeur la crise de confiance et de représentation que traverse la France depuis plusieurs années. Si le mouvement des Gilets jaunes avait rendu patentes certaines fractures sociales et politiques, le regain de confiance en les institutions politiques, entamé avant la crise sanitaire, s'est poursuivi depuis un an et a permis de retrouver des niveaux comparables à 2016. Les institutions politiques locales ont ainsi gardé les plus hauts niveaux de confiance, contrastant avec un échelon national – législatif comme exécutif – subissant une défiance ancrée. Le CESE, le Conseil constitutionnel et l'Union Européenne semblent profiter de ces dynamiques.

La question de la santé ou des blocages de la démocratie française transparaît donc dans cette analyse. Les doutes divisant la société française peuvent enfin se lire dans le double mouvement de soutien à la démocratie (84%

d'opinions favorables à un régime démocratique, selon l'enquête CEVIPOF de février 2021, +10 points de pourcentages en un an) et à des régimes autoritaires (34% de

soutien à un homme fort, stable sur l'année, et 20% à un coup d'État militaire, en hausse de 5 points).

# Italie : désir d'autonomie et unité culturelle

JEAN-TOUSSAINT BATTESTINI

## À l'origine du régionalisme en Italie

Si l'union des 7 États de la péninsule italienne<sup>1</sup> en un État italien unifié est récente, les régions qui composent l'Italie ont longtemps joui de leur souveraineté à l'image des 38 États allemands qui composaient la Confédération germanique antérieure à l'unification allemande. Les républiques et royaumes italiens ont tous connu à une période donnée un âge d'or économique, politique et symbolique.

Il n'est alors pas étonnant que de l'union naisse le désir d'autonomie, voire d'indépendance pour certains. La demande d'autonomie s'est rapidement concrétisée avec la formation de mouvements autonomistes dès la fin de la Première Guerre mondiale. En Sardaigne, le Partito Sardu (PSd'Az) fondé en 1921 est actuellement le plus vieux parti nationaliste sarde en activité. Le sicilianisme<sup>2</sup> puise quant à lui ses origines dans le désir d'un statut spécial pour la Sicile au sein d'une Italie unie, mais fédérale, et ce, dès 1860. Enfin, du côté des minorités linguistiques francophones de la Vallée d'Aoste, germanophone du Sud-Tyrol / Haut-Adige, et slovénophone du Frioul, les désirs d'autonomie voire de sécession se sont aussi formulés en réaction aux tentatives d'italianisation forcée avant et pendant le régime mussolinien.

Il faudra attendre la fin de la Seconde Guerre mondiale pour que certaines communautés de l'Italie (sardes, sicilienne, valdôtaine, minorités slovènes et

germanophones) se voient reconnues une certaine forme d'autonomie. L'idée derrière cette concession est, entre autres, de marquer la rupture avec l'hyper-centralisation mise en place sous le régime fasciste, tout en coupant court aux tentations sécessionnistes. Ainsi, le 26 février 1948, les régions italiennes à statut spécial sont créées après approbation des lois constitutionnelles (figure 4).

Le processus de décentralisation reprend avec la modification de la Constitution italienne en 2001. Celle-ci introduit de nouveaux éléments qui font tendre la République italienne vers plus de décentralisation, avec notamment l'inscription de « l'égalité entre État, régions et collectivités territoriales en tant qu'éléments constitutifs de la République » (art. 114). On ne peut toutefois pas affirmer que la révision constitutionnelle de 2001 ait fait de l'Italie une république fédérale, même si « elle la prépare, sans la réaliser encore » (Fougerouse, 2003). Le processus de dévolution prend un coup d'arrêt suite au refus du projet de réforme constitutionnelle de 2005 après le rejet du référendum en juin 2006 par 61,29% des électeurs. Ce coup de frein ne signe pourtant pas la fin du désir de décentralisation comme nous allons le démontrer.

## Analyse de l'opinion publique italienne depuis 2007 : confiance dans les échelons administratifs et proximité

Sur la base de divers sondages conduits par l'institut de recherche politique et sociale Demos & Pi, nous analysons l'évolution et l'état de l'opinion publique italienne quant

1 — En 1843, la péninsule italienne est divisée en 7 États : le Royaume de Sardaigne, le Royaume lombardo-vénitien, le Duché de Parme et de Plaisance, le Duché de Modène, le Grand-duché de Toscane, les États pontificaux, et le Royaume des Deux-Siciles.

2 — Pilier de la pensée nationaliste sicilienne, le sicilianisme vise à justifier historiquement et culturellement la singularité du peuple sicilien. La Sicile est pensée comme Nation occupée et humiliée par les puissances extérieures au cours de son histoire (aragonais avant et piémontais aujourd'hui). Le sicilianisme cherche à extirper la Sicile de la « question méridionale » pour la traiter comme « question sicilienne », qui nécessiterait alors une réponse particulière. Cette pensée est utilisée pour justifier la demande d'autonomie ou d'indépendance de la Sicile vis-à-vis du reste de l'Italie (Frétygné, 2018).

à la question de la demande d'autonomie/indépendance dans les régions<sup>3</sup>. Observons d'abord les degrés de confiance accordés par les Italiens dans chacun des échelons administratifs.

De 2007 à 2009, nous observons qu'à l'exception de l'Union Européenne, qui était l'échelon administratif auquel les Italiens accordaient la plus grande confiance, le taux de confiance est étroitement lié à la proximité des institutions par rapport au citoyen. Comparativement à la région ou l'État, ce sont les communes qui bénéficient du plus fort taux de confiance, vient ensuite la région et enfin l'État en dernier.

À l'exception de l'Union européenne, dont la confiance a fortement chuté à la suite de la crise des subprimes en 2008 et de celle de la dette en 2011, nous n'observons pas de grand bouleversement dans le classement de ces 4 institutions sur le reste de notre série. Il reste toutefois intéressant de remarquer que malgré une chute de la confiance en l'Union, celle-ci reste toujours investie de plus de confiance que les conseils régionaux ou bien l'État. La hausse de la confiance dans toutes les institutions en 2020 s'explique quant à elle par un effet de « ralliement autour du drapeau » en réaction à la crise sanitaire. Au sein de l'opinion publique, c'est l'État qui semble le plus profiter de cette crise comparativement aux régions, aux communes et à l'Union européenne : c'est l'échelon qui bénéficie de la plus forte hausse de confiance (+10pts de pourcentage). Ainsi, les Italiens accordent leur confiance dans les institutions d'autant plus quand celles-ci sont géographiquement proches des citoyens. La commune est logiquement l'institution la plus investie de confiance par les Italiens. Cette relation de proximité s'observe en regardant l'écart de confiance accordée à la commune et celle accordée aux régions ou bien à l'État qui reste large sur l'ensemble de la période étudiée.

Si le classement n'est pas pour autant renversé, on observe certaines dynamiques à la lumière de ce graphique. De 2007 à 2015, l'écart de confiance entre les régions et l'État italien est plutôt limité, oscillant entre 1 et 7 points de pourcentage à son maximum. Dès 2015, nous remarquons que cet écart se creuse, avec une différence qui atteint 10 points de pourcentage en 2017. Ainsi, on observe un écart significatif de confiance entre l'État et

### Les régions italiennes jouissant d'un statut spécial



Carte: Jean-Toussaint Batestini pour le Grand Continent • Source: Camera dei Deputati • Créé avec Datawrapper

les régions entre 2016 et 2019 compris.

### Une demande d'autonomie qui se confond parfois avec la demande d'indépendance

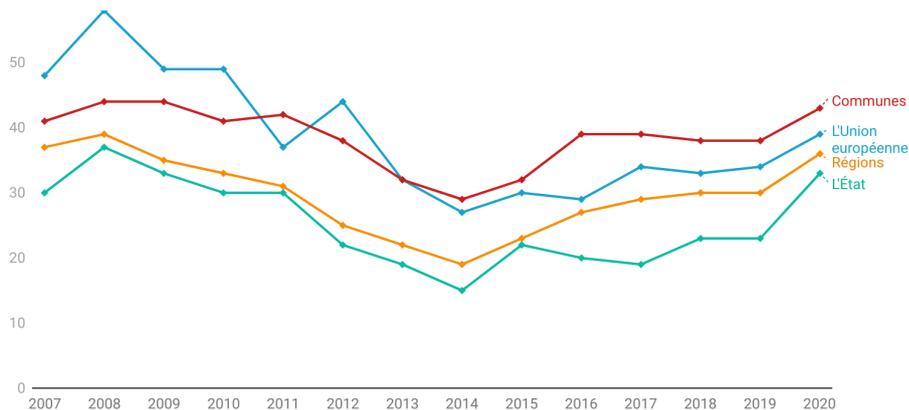
C'est dans ce laps de temps que se sont organisés les principaux référenda non-contraignants en Vénétie et en Lombardie sur l'autonomie et l'indépendance. Le 22 octobre 2017, les électeurs lombards et vénitiens étaient appelés à se prononcer afin de donner mandat à leur région pour négocier plus de dévolution de compétences vis-à-vis de l'État central. Dans les deux régions, une écrasante majorité a soutenu cette initiative : en Vénétie, 98,1% des votants se prononcent en faveur de plus d'autonomie pour la région avec un taux de participation de 57,2%. En Lombardie, le résultat est en demi-teinte : si 96,02% des électeurs se prononcent en faveur de plus de dévolution, le quorum n'est pas atteint avec seulement 38,21% des électeurs qui se sont déplacés pour s'exprimer sur la question. Rappelons que la Vénétie n'en était pas à son premier coup d'essai, en 2014 la région avait tenu un référendum non-contraignant avec pour question : « Vous voulez que la Vénétie soit un État fédéral, indépendant et souverain ? » où 89,1% des votants s'étaient prononcés en faveur de l'indépendance avant que celui-ci ne soit jugé illégal par la Cour constitutionnelle italienne, ouvrant plutôt la voie vers plus d'autonomie sans pourtant parler de statut spécial pour la région.

3 — Les sondages que nous avons exploités traitant de la question de l'autonomie, de l'indépendantisme, ou du sentiment d'appartenance se concentrent principalement sur les régions principalement italo-phones du pays. Ainsi, nous n'avons malheureusement pas de données désagrégées nous permettant de conduire notre analyse de la demande d'indépendance pour la région du Tirol du Sud.

Figure 5

### Confiance dans les institutions entre 2007 et 2020

Pourcentage des répondants qui ont répondu "avoir confiance" ou "très confiance" dans les institutions



Graphique: Jean-Toussaint Battestini pour le Grand Continent • Source: Source: Gli italiani e lo Stato (2007-2020), Demos & Pi • Créé avec Datawrapper

Ce momentum « indépendantiste » a incité en 2014 l'institut Demos & Pi à conduire dans plusieurs régions italiennes un sondage pour mesurer leur volonté d'indépendance (Demos et Pi, 2014). Seules les régions ayant obtenu un nombre satisfaisant de réponses ont été incluses dans l'étude. La question du sondage demandait explicitement aux sondés s'ils étaient en faveur ou non de l'indépendance de leur région vis-à-vis du reste de l'Italie. Nous observons que les régions où les velléités d'indépendance sont les plus fortes sont les régions insulaires bénéficiant déjà du statut spécial de la Constitution italienne de 1947 ainsi que la Vénétie. La Sicile obtenait ainsi un soutien minoritaire mais fort de 44% pour l'indépendance, tout comme la Sardaigne (45%) ; quant à la Vénétie, 53% des sondés réclamaient l'indépendance de leur région. Enfin, les autres régions où le soutien à l'indépendance s'élève à environ un tiers des sondés sont le Piémont, la Lombardie et le Latium. Ces données font donc écho à notre introduction où nous affirmons que les régions italiennes ayant eu une histoire économique, politique et symbolique propre ont plus tendance à être en faveur d'un certain degré d'autonomie, voire même d'un retour à leur souveraineté propre. Il est regrettable de ne pas avoir pour ce sondage des données sur le soutien à l'indépendance dans le Sud-Tyrol, la Vallée d'Aoste et le Frioul qui sont des régions où le soutien à l'indépendance aurait mérité un commentaire.

Pourtant, ce sondage sur le soutien à l'indépendance dans ces régions rentre en contradiction avec les estimations sondagières sur les referenda d'autonomie en Lombardie et en Vénétie (Demos & Pi, 2017). Le sondage évalue la demande d'autonomie en Vénétie, dans la Lombardie, et dans l'Italie dans son ensemble. Lorsqu'on distingue la demande d'autonomie et demande d'indépendance, le soutien envers plus d'autonomie est de 52% en Lombardie, 57% en Vénétie alors qu'il est de 9% pour le soutien à l'indépendance en Lombardie et à 15% en Vénétie. Les demandes d'autonomie et d'indépendance

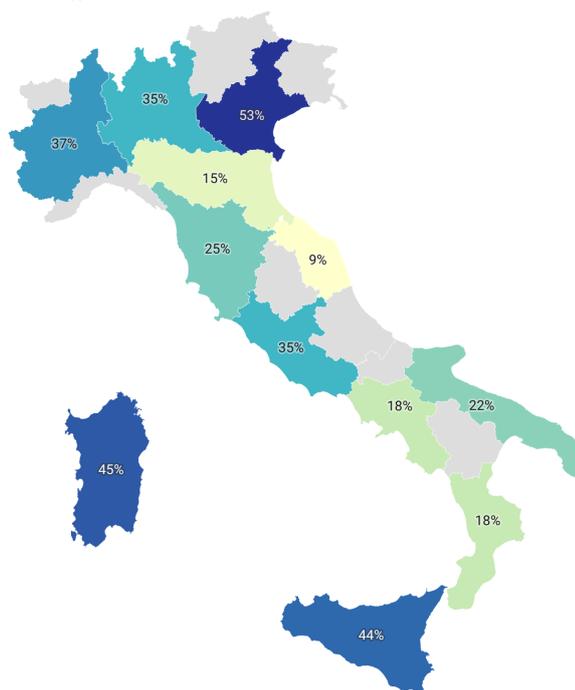
seraient donc confondues ? Les citoyens de ces régions seraient-ils majoritairement en faveur d'une plus grande autonomie pour leur région, sans pour autant vouloir couper les ponts avec la République italienne ? De même, Demos & Pi (2014) montre que si 55% des sondés répondent oui à la question « êtes-vous favorables on contre l'indépendance de la Vénétie ? » ils ne sont plus que 28% à soutenir qu'il faille « réaliser la pleine indépendance de la Vénétie » contre 30% qui répondent qu'il faudrait « élire des parlementaires compétents », 20% à répondre qu'il faudrait avant tout « avoir plus d'autonomie, réaliser un vrai fédéralisme » et 17% à répondre qu'il faudrait des « parlementaires capables de défendre vraiment l'intérêt des régions ». La demande d'indépendance, parfois mesurée à des très hauts niveaux dans ces régions ne serait alors que l'expression d'un mécontentement vis-à-vis de l'État central qui ne répondrait pas assez à la demande d'autonomie de ces régions. Le soutien à l'indépendance observé dans les sondages s'interprète alors comme un signe de radicalisation ponctuel des sondés sur la question de la demande d'autonomie.

En ce qui concerne la demande d'autonomie prise individuellement, Demos & Pi (2019) montre que, sur une échelle de 1 à 10, 63% des sondés accordent une note supérieure à 6 à la question la « concession d'une plus grande autonomie aux régions qui le réclament » comme importante contre 32% qui lui accordent une note inférieure à 5. C'est le niveau maximal atteint comparativement au mois de mars et de mai 2019 où 59% des sondés donnaient une note supérieure à 6 pour la même question. C'est dans les régions insulaires et du Sud que l'importance accordée à cette question est la plus faible avec seulement 57% des sondés qui accordent de l'importance à cette question. Nous pouvons supposer que les régions du Sud non-insulaires doivent tirer vers le bas le pourcentage de soutien à la question. Néanmoins, cela n'empêche pas la demande pour davantage d'autonomie d'être soutenue par une majorité des sondés. Sans

### Le soutien à l'indépendance dans les régions italiennes

Part des répondants soutenant la séparation de leur région du reste de l'Italie (%)

9 53



Note: les régions avec un taux de réponse jugés "trop faible" par le sondeur n'ont pas été incluses dans les résultats. Le Tyrol du Sud n'a pas été testé dans ce sondage.

Carte: Jean-Toussaint Battestini pour le Grand Continent • Source: Demos & Pi: L'Indipendenza delle Regioni (2014) • Créé avec Datawrapper

surprise, c'est dans le Nord-ouest et dans le Nord-est où la Lega Nord est très active que le soutien à la question de l'autonomie est le plus fort : dans les régions de Vénétie, du Trentin, du Frioul l'importance accordée à la question atteint 86% tandis que dans les régions de la Vallée d'Aoste, du Piémont, de Lombardie et de Ligurie l'importance à la question de l'autonomie est évaluée à 63%. Viennent ensuite les régions du centre nord et du centre sud où l'importance à la question de l'autonomie est évaluée à 60%.

Analysons maintenant la demande d'autonomie par préférence partisane. Toujours selon le même sondage, c'est chez les sympathisants de la Lega que le soutien en faveur de plus d'autonomie est le plus fort : 82% des sympathisants de la Lega accordent une importance particulière à la demande d'autonomie pour les régions qui le réclament. Viennent ensuite les partisans de Forza Italia pour qui la question est jugée importante pour 72% des sondés et enfin les partisans du Movimento Cinque Stelle avec 71% des sympathisants du mouvement qui accordent de l'importance à cet enjeu. Enfin, c'est chez les partisans du Partito Democratico (PD) que le soutien pour la demande d'autonomie est le plus faible avec seulement 43% des sympathisant du PD qui accordent de l'importance à la question de l'autonomie des régions.

En somme, une partie non-négligeable de la population italienne soutient clairement un élargissement du champ

de compétences de leur région. Cette demande pour davantage d'autonomie se confond parfois avec la demande d'indépendance, même si cette dernière reste marginale lorsqu'on distingue clairement dans les propositions volontés d'autonomie et souhaits d'indépendance.

#### « Italiano, malgrado tutto »

D'autres études tendent à montrer que l'unité culturelle prime sur les velléités sécessionnistes, ce qui confirmerait que malgré les volontés d'autonomie qui sont à un niveau élevé, les souhaits d'indépendance ne saurait être qu'une forme de radicalisation de la demande d'autonomie et qu'une fois le vernis de l'indépendantisme contestataire gratté, siamo italiani, malgrado tutto.

Demos & Pi (2019) montre que seulement 29% des italiens ont répondu en premier et second choix appartenir principalement à leur région, ce qui place cet échelon en 4ème position dans le classement. Dans le trio de tête, nous avons l'appartenance à la nation italienne pour 42% des répondants, leur commune pour 33% et enfin l'appartenance au monde entier pour 31% d'entre eux. Seulement 15% des sondés ont répondu se sentir appartenir « au Nord » et 14% au « au Sud », plaçant ces deux options dans le bas du classement. Plus intéressant encore, lorsqu'on regarde les réponses par préférences politiques, on observe que pour les électeurs de la Lega, c'est l'appartenance à l'Italie qui prime d'une très courte

tête avec 31% des sondés sympathisants de la Lega qui répondent se sentir italien, contre 30% qui répondent se sentir appartenir à leur région ou leur commune. Parmi les sympathisants du Movimento Cinque Stelle, le sentiment d'appartenance à la région ou la ville prime avec 29% des réponses, l'appartenance à l'Italie arrive alors en 3ème position avec 22% des réponses, juste derrière le sentiment d'appartenance « au Sud » qui récolte pour sa part 25% des réponses.

Le sentiment d'appartenance à l'Italie est donc majoritaire dans la population, il en va de même pour l'attachement à l'unité italienne que 89,1% des italiens évaluent très positivement ou positivement (Demos & Pi, 2011). Seuls 7,5% des sondés ont une perception négative de l'unité. Les régions où le soutien à l'unité est le moins fort sont dans les îles et le Sud où le soutien est de 90% et dans le Nord-Ouest et Nord-Est où le soutien oscille entre 83% et 84%. Le soutien à l'unité est alors ultra majoritaire dans ces régions ayant pourtant des tendances séparatistes. Dans la même veine, lorsqu'on regarde par préférence partisane à l'exception des partisans de la Lega qui ne sont que 70% à juger positive l'avènement de l'unité italienne, ils sont plus de 90% à la soutenir dans les autres formations politiques. La figure de l'unité, Giuseppe Garibaldi, fait quasiment l'unanimité chez les italiens : 91% d'entre eux pensent que le père de l'unité italienne a laissé une marque positive dans l'histoire du pays, le plaçant ainsi en tête du classement des personnages historiques ayant le plus contribué au rayonnement de l'Italie dans le monde.

Toujours selon ce même sondage, en 2011, les Italiens étaient 51% à penser que l'Italie serait « plus fédérale » d'ici 2021 et 38% à penser que l'Italie serait une République fédérale, mais 66% à penser qu'elle serait

moins unie. Il en ressort que c'est l'envie de plus d'autonomie qui prime sur la volonté d'indépendance, les Italiens seraient très attachés à leur unité même s'ils sont parfois amenés à critiquer la forme que prend cette dernière.

### Conclusion

Ainsi, à partir des études d'opinion que nous avons mobilisées, nous pouvons observer que malgré la forte demande d'autonomie et parfois d'indépendance, il y a bel et bien une forte unité culturelle partagée par l'opinion publique italienne. Le désir d'autonomie, qui parfois s'exprime par des velléités d'indépendance totale vis-à-vis du reste de la République italienne, s'explique par la division de l'Italie en plusieurs entités politiques pendant plusieurs siècles. De fortes identités régionales s'y sont créées, sans pour autant supplanter le sentiment d'appartenance national.

L'Italie comme État-nation est le fruit d'unification de petites puissances qui ont une histoire propre. L'unité, fortement souhaitée et très majoritairement célébrée, ne saurait cacher le fait que les Italiens sont très attachés à leurs particularismes régionaux, ainsi qu'à leurs communes auxquelles ils accordent une plus grande confiance qu'à l'État central. La demande d'autonomie régionale exprimée par une partie de l'opinion publique italienne n'a pas pour but de remettre en cause l'unité du pays, mais vise plutôt à créer des outils permettant à l'unité de se réaliser dans le respect de la diversité de la péninsule. Ce n'est alors pas le séparatisme qui s'exprime dans ces enquêtes d'opinion, mais plutôt une volonté de transformer la forme de l'État italien, d'un État décentralisé inachevé à un État fédéral.

# Allemagne : libertés régionales, défiance fédérale ?

FRANÇOIS HUBLET

République fédérale selon sa Constitution, l'Allemagne est, dans les faits, l'un des États du monde dans lesquels l'échelon régional dispose des pouvoirs les plus étendus. Ainsi, le Regional Authority Index (Shair-Rosenfield 2020 ; Hooghe et al. 2016) des *Länder* allemands, qui quantifie l'étendue des compétences qui leur sont dévolues, était de 27 en 2018, contre 26 pour les Cantons suisses, 24,6 pour les États américains et à peine 18 pour les régions italiennes. Dans la pratique, les *Länder* font l'objet d'une affirmation culturelle et identitaire forte et sont le théâtre de dynamiques politiques largement idiosyncratiques, qui voient par exemple prédominer en Bavière un parti purement régional, l'Union chrétienne-sociale (CSU), absent du reste du pays. Après le « tournant » de 1990, une nouvelle disparité ouest-est est venue se surimposer aux disparités régionales pré-existantes (Jun et al. 2008). Les six « nouveaux *Länder* » entrés dans la République fédérale en 1990 sont depuis marqués par des tendances politiques spécifiques, dont la plus emblématique consiste en une surreprésentation des partis nationalistes (AfD, NPD) et de gauche radicale (PDS puis Linke) aux dépens des formations traditionnelles de centre-gauche et de centre-droit.

La vie politique allemande se caractérise par ailleurs par une pratique relativement complexe des coalitions, dans un système comptant aujourd'hui six partis et dans lequel les deux anciens « partis de masse » social-démocrate et chrétien-démocrate se trouvent durablement affaiblis (Nachtwey 2018). Chacun des seize gouvernements régionaux ainsi que le gouvernement fédéral est formé sur la base d'une telle coalition. Les *Länder* étant dotés de pouvoirs étendus, ce système permet aux différentes régions de diverger assez largement dans les politiques menées. Certaines de ces régions sont par ailleurs de la dimension d'un État européen de taille moyenne ; le *Land* le plus peuplé, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, compte presque 18 millions d'habitants, contre 13 millions pour la Bavière et 11 pour le Bade-Wurtemberg, respectivement deuxième et troisième.

## Analyse de l'écart de confiance

La confiance dans les différentes échelles de la décision politique en Allemagne fait l'objet d'études régulières à l'échelle des *Länder*. Une importante enquête commandée par la Bertelsmann-Stiftung en 2017 (Unzicker et al. 2019) a ainsi interrogé des répondants issus de chacun des *Länder* sur leur confiance dans le parlement régional (*Landtag*), dans le parlement fédéral (*Bundestag*) ainsi que dans les gouvernements fédéral et régional. Les réponses à ces questions permettent d'évaluer l'écart de confiance entre les deux principaux niveaux de décision.

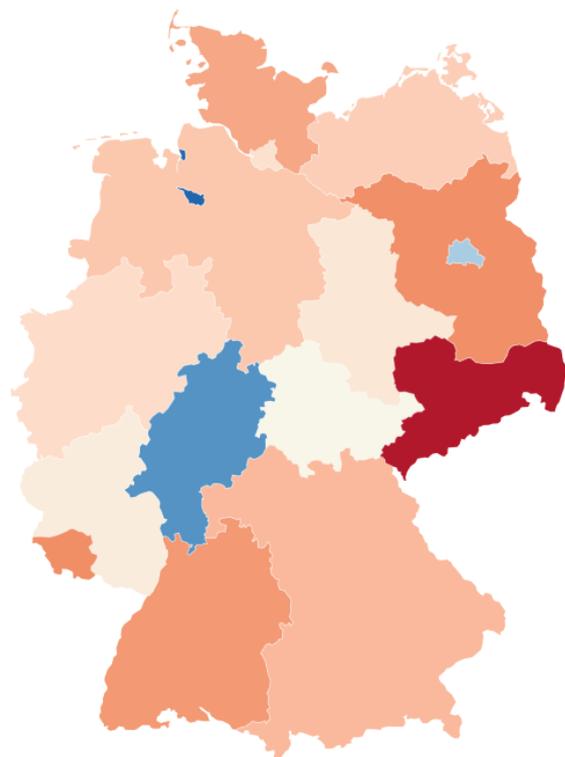
Pour les gouvernements comme pour les parlements, on peut ainsi s'intéresser à l'écart entre la proportion de répondants déclarant avoir « une grande ou une très grande confiance » dans l'échelon régional et celle donnant la même réponse à propos de l'échelon national. De même, on peut observer la différence entre la proportion de personnes indiquant avoir « une faible ou très faible confiance » dans l'échelle du *Land* par rapport à l'échelle fédérale. On notera qu'un biais a pu être introduit dans le questionnaire en faveur de la réponse « neutre », généralement choisie par une majorité d'interrogés, en raison de la nécessité pour les répondants de déclarer une « grande » confiance dans le Parlement ou dans l'exécutif pour fournir une réponse « positive ».

En ce qui concerne la confiance (réponses « grande » ou « très grande confiance »), aucune tendance claire ne se dégage. Dans huit des seize *Länder*, les taux de confiance des institutions régionales dépassent ceux des institutions nationales, alors que dans les huit autres la situation inverse se présente. Le résultat est bien différent concernant la défiance (réponses « faible » ou « très faible confiance »), puisque dans 13 régions sur 16, la défiance vis-à-vis du gouvernement et du parlement fédéral dépasse celle dont font l'objet les institutions régionales. Pour chacun des deux indicateurs, dans une majorité de cas (26 sur 32), le signe de l'écart est le même pour les

Figure 7

### Écart de défiance entre échelons fédéral et régional

Écart (en points de pourcentage) entre la part de répondants déclarant avoir une « faible ou très faible confiance » dans les institutions régionales et la part de répondants déclarant avoir une « faible ou très faible confiance » dans les institutions régionales en 2017. Moyenne du score des parlements et du score des gouvernements.



Source: Unzicker et al., 2019 • Get the data • Created with Datawrapper

parlements comme pour les gouvernements.

Le fort poids institutionnel des *Länder* en Allemagne ne s'accompagne donc pas d'une confiance accrue dans la démocratie régionale. La part de la population allemande déclarant une « grande » ou « très grande confiance » dans les gouvernements des deux niveaux est d'ailleurs exactement la même, s'établissant au niveau de 29%. Dans le même temps, la défiance exprimée vis-à-vis des représentations régionales, qui concerne environ un électeur sur cinq, est inférieure à celle ressentie vis-à-vis du fédéral dans plus de trois quarts des régions, avec un écart moyen de plus de trois points. Cet écart est plus marqué à l'Est qu'à l'Ouest, et semble se renforcer dans les régions présentant une culture politique régionale marquée (Bavière, Bade-Wurtemberg, Sarre, Saxe, Schleswig-Holstein). Cet écart substantiel sur les seuls aspects « négatifs » de la confiance dans le cadre d'un des États les plus fédéralisés au monde appelle une analyse spécifique.

Parmi les facteurs explicatifs avancés pour expliquer

l'écart de confiance entre les deux échelles<sup>1</sup>, certains apparaissent en effet moins pertinents dans le cas allemand. Tout d'abord, la répartition des responsabilités entre les deux échelles est plus égalitaire que dans nombre d'autres États. Ensuite, les régions sont très vastes, empêchant de considérer la plupart des *Länder* comme des autorités « de proximité ». Enfin, la proportion d'électeurs représentée au gouvernement fédéral est particulièrement élevée par rapport à d'autres États européens, notamment en raison de la pratique des Grandes coalitions. En 2017, dans six régions sur seize, toutes situées à l'Ouest et représentant plus de 60 % de la population du pays, la proportion de l'électorat soutenant l'un des deux partis du gouvernement (CDU ou SPD) était supérieure à celle ayant voté pour l'un des partis composant l'exécutif du *Land* lors des dernières élections régionales. Ceci est notamment dû au poids électoral majeur de la CDU et du SPD à l'époque de l'étude. Trois des mécanismes proposés plus haut (autorité, proximité, représentativité) pourraient donc être partiellement ou totalement inopérants,

au moins dans l'Ouest du pays.

Restent donc, pour expliquer cet écart, les questions identitaires, le rapport à l'État central et la culture politique – notamment le désir d'autonomie –, le rejet de la politique et la situation socio-économique générale. Si ce dernier point est probablement le moins concluant au vu des cas discutés plus haut, l'ancrage régional fort d'une partie de la population et les dynamiques spécifiques à certaines régions (au premier rang desquelles la Bavière) pourrait en revanche justifier un rejet plus important de la politique « berlinoise ». Dans ce cas, la moindre confiance accordée au fédéral refléterait un attachement réel à l'échelon régional et à son autonomie, et non un signe d'indifférence à la politique régionale. L'étude récente de Kühne et al. (2020) suggère que si l'avantage du régional est réel pour la plupart des *Länder*, celui-ci s'exerce non seulement vis-à-vis du fédéral, mais aussi vis-à-vis de l'échelon municipal : la satisfaction ou la confiance plus importante accordée aux institutions régionales n'exige pas un rejet spécifique du fédéral, mais plutôt une prééminence du régional sur les

1 — Cf. page 25.

Figure 8 : Écarts entre les niveaux de défiance et de confiance entre niveaux local/régional et fédéral selon le Land (Unzicker et al. 2019)

		Défiance		Confiance	
		Parlements	Gouvernements	Parlements	Gouvernements
		Régional – national (pp)			
Est	Brandebourg	-4	-8	1	2
Est/Ouest	Berlin	5	-2	-6	-9
Est	Mecklembourg-Poméranie-Occidentale	-2	-5	3	-4
Est	Saxe	-11	-7	1	2
Est	Saxe-Anhalt	-1	-3	-7	-8
Est	Thuringe	-1	1	-1	1
Ouest	Bade-Wurtemberg	-5	-6	3	6
Ouest	Bavière	-5	-3	0	2
Ouest	Brême	8	0	-8	-3
Ouest	Hesse	3	4	-3	0
Ouest	Hambourg	-4	-1	-12	-4
Ouest	Basse-Saxe	-3	-5	3	4
Ouest	Rhénanie-du-Nord-Westphalie	-2	-3	-3	-4
Ouest	Rhénanie-Palatinat	-2	0	0	-1
Ouest	Schleswig-Holstein	-7	-3	-8	0
Ouest	Sarre	-6	-6	3	6

autres échelles.

Dans le même temps, le sentiment de *Politikverdrossenheit* (lassitude de la politique) décrit depuis les années 1990 en Allemagne, et qui s’inscrit dans une dynamique européenne plus large, pourrait être en mesure d’expliquer une autre part de cette tendance (Unzicker 2013). En effet, la Loi fondamentale allemande accorde l’essentiel des prérogatives législatives – c’est-à-dire des prérogatives politiques par excellence – au fédéral, alors que l’exécution de ces dispositions est le plus souvent à la charge des *Länder*. Si tout ce qui est « politique » fait l’objet d’un *a priori* négatif, alors l’activité du fédéral, qui fait l’objet de la couverture médiatique la plus intense et détient l’essentiel des compétences législatives, devrait être plus directement touchée. À l’inverse, la politique régionale, moins controversée et ressentie comme de second ordre, causerait davantage de réactions d’indifférence que de rejet. Dans cette perspective, il apparaît alors naturel que la défiance s’exprimant vis-à-vis des autorités fédérales soit plus forte, sans que cela ne révèle pour autant un intérêt plus fort des citoyens pour la politique du *Land*.

Sans tirer de conclusions définitives sur ce point, on peut donc suggérer que deux mécanismes principaux et partiellement antagonistes – la force des cultures politiques propres des régions et l’interaction entre la répartition constitutionnelle des compétences et la *Politikverdrossenheit* – participent pour une part importante de l’écart fédéral-régional observé en Allemagne, et que cet écart s’observe quasi exclusivement en ce qui concerne les aspects négatifs de la relation aux institutions politiques.

#### La pandémie de Covid-19 a-t-elle rebattu les cartes ?

Début 2020, à la veille de la pandémie de coronavirus, le

baromètre des tendances de l’institut Forsa (RTL 2020) donnait les chiffres suivants quant à la confiance dans les institutions politique : le Président fédéral Frank-Walter Steinmeier, aux fonctions essentiellement représentatives, jouissait de la confiance de 73% des interrogés. Suivait la chancelière Angela Merkel (50%), les maires et conseils municipaux (48%), les gouvernements régionaux (47%), le Bundestag (41%), l’UE (40%) et le gouvernement fédéral (34%). L’écart entre exécutifs nationaux et régionaux, de 13%, est considérable. Début 2021, malgré une hausse de la confiance touchant toutes les institutions, cet ordre est bouleversé (NTV 2021) : derrière le Président fédéral (76%, +3pp) et la chancelière (75%, +25pp), le gouvernement fédéral (63%, +29pp) dépasse désormais les gouvernements régionaux (60%, +13pp), les maires (58%, 10pp), le Bundestag (54%, +13pp) et l’UE (38%, -2pp). Ce retournement de tendances, déjà largement sensible dans l’enquête intermédiaire réalisée en mai 2020, consacre l’action de l’exécutif fédéral dans la crise, en même temps qu’il sanctionne partiellement des exécutifs régionaux dont l’action a souvent été perçue comme inefficace et désunie. D’une part, le fédéral, porté par la grande popularité de la chancelière, est perçu comme plus protecteur malgré ses compétences exécutives très limitées en termes de gestion de la crise. À l’inverse, les exécutifs régionaux placés en première ligne de la réponse politique, et dont la capacité de protection réelle était de ce fait plus importante sur bien des aspects, ont déçu certaines attentes. Malgré son importante progression, qui peut s’expliquer par le besoin de protection qu’on évoquait plus haut, le régional voit donc sa popularité relative diminuer au profit du fédéral.

Dans le même temps, la perception de la qualité de la gestion de crise par les citoyens des différentes régions allemandes a fait l’objet d’une grande hétérogénéité (Kühne et al. 2020). Alors que la politique de gestion de crise du gouvernement bavarois était notée 7,2 sur 10 en

moyenne par les électeurs, ce score n'était que de 5,9 pour le gouvernement du Brandebourg. Ainsi, le ministre-président de Bavière, Markus Söder (CSU, PPE), a su tirer parti dans les sondages de son action volontariste et de son discours de fermeté pendant la pandémie de Covid-19. Il apparaissait ainsi début 2021 comme la deuxième personnalité politique la plus populaire du pays derrière la chancelière (Kleine et al. 2021). Au contraire, Armin Laschet (CDU, PPE), ministre-président du Rhénanie-du-Nord-Westphalie et candidat désigné par la CDU à la chancellerie, faisait face à une impopularité grandissante, due selon toute vraisemblance aux difficultés rencontrées par son gouvernement dans la gestion régionale du phénomène épidémique. La région a été le théâtre de plusieurs clusters spectaculaires, notamment dans l'abattoir Tönnies de Gütersloh, et sa gestion n'a pas permis à Armin Laschet, adepte d'une approche moins restrictive que son homologue bavarois, d'imposer son autorité dans le reste du pays. Kühne et al. appellent toutefois à la prudence dans l'analyse des causes de l'évaluation positive ou négative de la gestion de crise par les différentes régions, étant donné que cette évaluation dépend tout autant de la gestion de crise elle-même que du socle de popularité des différents acteurs indépendamment de celle-ci.

Alors que les *Länder* allemands disposent d'une compétence quasi-exclusive dans le domaine sanitaire sur le plan opérationnel et administratif (Coatleven et al. 2020), on peut s'attendre à ce que la qualité perçue de la gestion de crise des gouvernements régionaux soit fortement corrélée à l'écart de confiance entre les deux échelles. Ceci est confirmé dans les données aux deux extrêmes de la distribution (Kühne et al. 2020) : les gouvernements régionaux pour lequel l'écart de satisfaction avec les échelons fédéral et communal est le plus important (Bavière, Mecklembourg) ont des scores de gestion de crise élevées, alors que ceux où cet écart négatif est le plus faible (Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Berlin<sup>2</sup>) ont les plus mauvais scores de gestion de crise. Entre ces deux extrêmes, toutefois, cette corrélation est beaucoup moins nette.

La gestion de la pandémie de Covid-19 en Allemagne s'est accompagnée par endroits d'une critique du fédéralisme, vécu comme créateur d'hétérogénéité et comme un obstacle à la décision. Même des partis peu coutumiers du fait, comme la CSU bavaroise (Kleine et al. 2021), ont soutenu activement la centralisation de certaines compétences. Dans le même temps, l'approche subsidiaire de la gestion de crise en Allemagne a permis une plus grande flexibilité et des retours d'expérience rapides tout en préservant le rôle des différents échelons institutionnels et des contre-pouvoirs (Coatleven et al. 2020). La politique régionale y a joué un rôle majeur, et nombre de gouvernements régionaux ont su y imprimer leur *leadership*. La chancelière, principale bénéficiaire de la hausse de popularité observée, a principalement eu un rôle de coordination et d'autorité politique et morale, alors que de nombreuses compétences restaient dévolues aux pouvoirs régionaux. La crise passée, il ne semble pas probable d'assister à un affaiblissement durable du fédéralisme ou à une inversion durable des écarts de confiance entre les deux échelles.

### Conclusion

Dans un des États fédéraux les plus décentralisés au monde, l'écart de confiance entre les institutions fédérales et régionales reste modeste. Si on observe de manière claire une moindre défiance dans les institutions régionales que dans les institutions fédérales, cet écart peut s'expliquer aussi bien par un attachement spécifique au régional que par une lassitude générale vis-à-vis de la politique dont l'effet vis-à-vis du fédéral serait plus marqué. Par ailleurs, on remarque dans la pandémie deux tendances intéressantes : d'une part une inversion de la domination précédemment observée, qui voit les autorités fédérales, identifiées comme plus protectrices, dépasser en terme de confiance les autorités régionales pendant la crise ; et d'autre part une évolution hétérogène selon les régions, dans laquelle certains États (Bavière, Mecklembourg) se distinguent par une confiance particulièrement élevée alors que dans d'autres (Rhénanie, Berlin), les gouvernements font face à une défiance plus marquée.

---

2 — Au-delà de la gestion de crise, les origines de la défiance vis-à-vis du gouvernement berlinois sont certainement multiples. De nombreuses faits récents ont suscité la controverse : fermeture de l'aéroport de Tegel en dépit du résultat d'un référendum local provoqué par le centre-droit, refus de soumettre au référendum un projet d'expropriation massif proposé par une partie de la gauche, soupçons de plagiat entourant la thèse de doctorat de la présidente du SPD berlinois.

# Pologne : clivages géographiques et mobilisations municipales

SOFIA MARINI

## Centralisation et décentralisation en Pologne depuis la fin de la guerre froide

Suite aux vagues de centralisation et de décentralisation qui ont suivi la disparition du communisme en Pologne, le pays présente aujourd'hui des modèles de gouvernance spécifiques, s'accompagnant d'une répartition très particulière des loyautés envers les différents niveaux de gouvernement. D'une part, les expériences de décentralisation ont favorisé l'implication de groupes sociaux jusqu'alors peu engagés dans une participation politique active (comme les femmes, selon Matysiak 2015). D'autre part, la multiplication des candidatures indépendantes aux élections locales a révélé l'insatisfaction de la population envers les politiciens et les partis politiques. Les autorités locales sont globalement perçues comme plus proches des citoyens, et tendent à bénéficier d'une plus grande confiance que le gouvernement central. En outre, les fortes divisions socio-économiques qui caractérisent la politique polonaise, couplées au clivage entre villes et campagnes, génèrent des comportements de vote bien distincts dans les grandes villes et dans les zones rurales. Cela laisse la possibilité aux partis d'opposition, dont les forces sont diluées lors des élections nationales, de mobiliser un soutien au niveau local (notamment autour des maires) dans quelques zones-clés.

La division territoriale de la Pologne s'articule autour de trois échelons principaux (rapport 2020 de l'Office central des statistiques). Les plus grandes divisions territoriales sont les seize provinces (voïvodies), administrées conjointement par un gouverneur (voïvode) et une assemblée élue localement (sejmik). Le premier, nommé par le Premier ministre, représente le gouvernement central. L'assemblée, quant à elle, est investie d'un mandat de quatre ans et élit à son tour un bureau exécutif (zarząd województwa) et un président (marszałek). Les comtés (powiaty) constituent un échelon territorial intermédiaire, chacun ayant son propre conseil élu. Au total, il y a 380 comtés – 314 ruraux et 66 urbains. Enfin, le niveau

le plus bas est constitué par les districts (gminy), dans lesquels les électeurs élisent directement les conseillers locaux et les maires. Au total, il y a 2 477 districts, dont 301 sont urbains, 1 533 sont ruraux et 642 sont mixtes. Cette division fait suite à la réforme des gouvernements locaux menée de 1997 à 2000, qui a réduit le nombre de provinces, conservé les districts et réintroduit les comtés (Ingham et al. 2011). La figure 9 résume la configuration des organes de gouvernement local en Pologne.

En pratique, les municipalités sont responsables de la majorité des services de base, y compris les services sociaux et l'enseignement primaire (Kukołowicz & Górecki 2018). Cette prise en charge de services fondamentaux semble a priori favoriser une chaîne de responsabilité claire : les élus sont rapidement sanctionnés s'ils appliquent des politiques impopulaires. Pourtant, il semble y avoir très peu d'alternance au niveau local. Bien au contraire, la plupart des titulaires se représentent (avec succès) aux élections suivantes. Certaines analyses (Kukołowicz & Górecki 2018) ont bien montré l'énorme avantage dont semblent bénéficier les candidats sortants. Étant en charge de la fourniture de services essentiels, l'administration locale peut contrôler le montant des ressources et des avantages à distribuer, ainsi que leur calendrier. Cela permet non seulement aux élus d'accroître leur visibilité, mais aussi de pratiquer certaines formes de clientélisme. Des tendances similaires ont été documentées par Mares et Young (2018) dans leur analyse de la politique locale en Roumanie et en la Hongrie. En Pologne, des études ont montré que les dépenses par habitant et le statut de sortant favorisent nettement le succès électoral, un effet qui est plus significatif pour les partis du gouvernement national au moment des élections (Kukołowicz & Górecki 2018).

Ces tendances pourraient même s'être accentuées après la récente réforme électorale de 2011, qui a remplacé le système proportionnel à liste ouverte par un scrutin majoritaire à un tour dans plusieurs

Figure 9 : Divisions territoriales polonaises

Entités	Organe exécutif	Organe législatif
16 voïvodies ( <i>województwa</i> )	conseil exécutif de voïvodie ( <i>zarząd województwa</i> ) présidé par un maréchal de voïvodie ( <i>marszałek</i> )	assemblée régionale de voïvodie ( <i>sejmik wojewódzki</i> )
314 poviats ( <i>powiaty</i> )	conseil exécutif de poviat ( <i>zarząd powiatu</i> ) présidé par un starost ( <i>starosta</i> )	conseil de poviat ( <i>rada powiatu</i> )
66 villes à statut de poviat ( <i>miasta na prawach powiatu</i> )	président de ville ( <i>prezydent miasta</i> )	conseil de ville ( <i>rada miasta</i> )
2477 communes ( <i>gminy</i> )	maire ( <i>wójt/burmistrz</i> )	conseil communal ( <i>rada gminy</i> )
40,540 sous-communes rurales ( <i>sołectwa</i> )	représentant de village ( <i>sołtys</i> ) supporté par un conseil de village ( <i>rada sołecka</i> )	assemblée de village ( <i>zebranie wiejskie</i> )

municipalités. La réforme a réduit le nombre de candidats présentés par des partis tout en augmentant le nombre des indépendants (Gendźwiłł & Żółtak 2017). Un deuxième aspect important de la réforme est qu'elle a contribué à concentrer les pouvoirs entre les mains des maires, en rendant plus facile l'obtention d'une majorité au sein des conseils municipaux.

Cette tendance à l'autonomisation s'inverse partiellement aujourd'hui. La Pologne connaît, de manière plus ou moins voilée, une reconcentration du pouvoir, qui se manifeste davantage par des évolutions pratiques<sup>1</sup> que par des réformes juridiques formelles. Cette évolution a accru l'influence du gouvernement national sur les administrations locales, lequel va, dans certains cas, jusqu'à fixer des normes pour les services locaux (Conseil de l'Europe 2019). Elle réduit l'autonomie locale et porte atteinte au principe de subsidiarité inscrit dans la Constitution polonaise. Ses raisons sont à trouver principalement dans la rivalité entre le gouvernement central, exprimé par le parti Droit et Justice (PiS), et certaines branches de l'opposition (principalement concentrées dans les zones urbaines) dont le poids électoral est globalement dilué dans les élections nationales mais qui dominant au niveau local.

Lors des élections de 2015 et de 2019, le PiS avait obtenu, sans surprise, la plupart de ses voix dans des circonscriptions rurales, où il avait principalement concentré sa campagne. Cependant, au lieu d'essayer de réduire le fossé entre le centre et la périphérie, il semble que le gouvernement ait tenté d'entraver l'action des responsables locaux en réduisant leurs prérogatives. Pour ces raisons, l'opposition a plaidé pour une décentralisation accrue et un renforcement des pouvoirs des gouvernements provinciaux (Gagatek & Tybuchowska-Hartlińska 2020).

### Le clivage villes-campagnes

L'analyse des données relatives aux élections législatives

de 2015 indique que le clivage villes-campagnes est le principal facteur explicatif du comportement électoral en Pologne. L'urbanisation explique une part importante de la géographie électorale, davantage encore que les conditions économiques et les héritages historiques (Marcinkiewicz 2018). Plus précisément, une plus grande urbanisation semble être associée à un renforcement des partis modérés ou progressistes, et à un affaiblissement des partis conservateurs ou populistes. Cela correspond à l'image typique d'un électoralat de jeunes citadins libéraux s'opposant à la population plus âgée et conservatrice des petites villes (Matraszek 2020). Toutefois, il est également important de souligner que, dans le contexte polonais, le clivage villes-campagnes recouvre plusieurs facteurs économiques. Par exemple, Ingham et al. (2011) montrent qu'un déficit de développement rural va de pair avec des taux de chômage plus élevés. Les chiffres de l'OCDE montrent en outre de grandes disparités régionales, particulièrement évidentes dans les conditions de vie plus faibles et les taux de pauvreté plus élevés des ménages ruraux par rapport aux ménages urbains (Conseil de l'Europe 2019).

Alors que ces différences sont en partie gommées à l'occasion des élections nationales (parlementaires ou même présidentielles), des modèles électoraux distincts émergent lors des élections locales. Cela est dû non seulement à l'hétérogénéité des territoires, mais aussi à l'effet des différents degrés d'urbanisation : bien que 234 maires actuels appartiennent au parti au pouvoir Droit et Justice (PiS), les 10 plus grandes villes sont toutes gouvernées par des maires indépendants ou issus des partis d'opposition (notamment Plateforme civique, PO). Un aperçu de cette situation est fourni dans la figure 10. L'opposition entre les principaux centres urbains et les zones rurales est d'autant plus flagrante lorsqu'on considère que lors des élections régionales de 2018, organisées le même jour que les élections locales, le PiS a obtenu la plus grande part des voix, remportant la majorité des sièges dans 6 des 16 assemblées provinciales et prenant le contrôle de la plupart des conseils locaux

1 — Par exemple, un rapport du Conseil de l'Europe daté de 2019 indique que "de nombreux maires ont évoqué des poursuites et des ouvertures d'enquêtes abusives pour faits de corruption, visant à créer au sein de la population un sentiment de défiance envers les autorités locales" (Conseil de l'Europe 2019: 34).

Figure 10 : Maires des dix plus grandes villes polonaises

Ville	Population	Maire	
Varsovie	1 702 139	Rafal Trzasowski - PO	Depuis 2018
Lodz	768 755	Hanna Zdanowska - PO	Depuis 2010
Cracovie	755 050	Jacek Majchrowski - ind	Depuis 2002
Wroclaw	634 893	Jacek Zbigniew Sutryk - ind	Depuis 2018
Poznan	570 352	Jacek Jaskowiak - PO	Depuis 2014
Gdansk	461 865	Aleksandra Dulkiwicz - ind	Depuis 2019
Szczecin	407 811	Piotr Krzystek - ind	Depuis 2006
Bydgoszcz	366 452	Rafal Bruski - PO	Depuis 2010
Lublin	360 044	Krzysztof Zuk - PO	Depuis 2010
Katowice	317 316	Marcin Krupa - ind	Depuis 2010

(Gagatek & Tybuchowska-Hartlińska 2020). Les différents partis présentent des résultats inégaux selon les niveaux de gouvernement, les candidats indépendants étant par ailleurs particulièrement privilégiés dans le contexte local.

### Les candidats indépendants

Comme le montrent les études se concentrant spécifiquement sur les élections locales de 2002, 2006 et 2010, la Pologne peut s'appuyer, en apparence, sur une longue tradition des candidatures indépendantes (Gendźwiłł 2012).

Dans les faits, cependant, cette « tradition » repose en partie sur le fait que la plupart des élus indépendants parvenus au pouvoir au début des années 2000 se sont représentés d'une élection à l'autre, réussissant chaque fois à se maintenir en poste. De nombreuses figures importantes de la vie politique polonaise contemporaine ont en effet connu leurs premiers succès à cette époque, en embrassant l'esprit antipartisan qui avait caractérisé la réforme de l'administration locale à la fin des années 1990 (Gendźwiłł & Żółtak 2014). À cela s'ajoutent des niveaux d'identification, d'adhésion et de confiance aux partis (van Biezen et al. 2012) étonnamment faibles. Le système partisan n'est toujours pas ancré territorialement, et les sections locales sont sous-développées. À l'inverse, une grande partie des candidats aux postes de maire se présentent aux élections en-dehors des structures partisans : en s'affichant comme des représentants plus directs des besoins de la population, ils constituent une concurrence crédible et sérieuse pour l'ensemble du système partisan, y compris pour les partis nationaux les mieux établis.

La présence au niveau local d'un si grand nombre de politiciens indépendants est probablement un symptôme de l'insatisfaction générale à l'égard de la démocratie et de la faible confiance dans les institutions et les représentants élus (Klamut & Kantor 2017). Comme l'ont déjà montré des études antérieures, le paysage politique polonais présente un électorat très polarisé, particulièrement marqué par le clivage villes-campagnes. Les élections présidentielles de 2020 en fournissent un exemple récent.

### Les élections présidentielles de 2020 et le rôle des maires

Initialement prévues pour mai 2020, les élections présidentielles ont été reportées en raison de la pandémie de Covid-19 et se sont finalement tenues le 28 juin (premier tour) et le 12 juillet (second tour). Ce report a relancé le parti d'opposition Plateforme civique (PO), qui a remplacé sa candidate, Malgorzata Kidawa-Blonska (dont la cote de popularité était passée sous la barre des 10 %), pour se rallier plutôt au maire de Varsovie, Rafał Trzaskowski. La campagne électorale, assez brutale, s'est focalisée sur les sujets d'actualité les plus clivants – comme la question des droits LGBTQ+ – et a vu le parti au pouvoir opposer de manière démonstrative les « élites urbaines » représentées par Trzaskowski aux habitants les plus pauvres et les plus âgés des zones rurales, premiers bénéficiaires des dépenses sociales (Wanat 2020).

Les élections présidentielles de 2020 ont également vu l'émergence sur la scène politique de Szymon Hołownia, présentateur de télévision et écrivain bien connu en Pologne. Comme l'avait fait Paweł Kukiz lors des élections précédentes, Hołownia s'est présenté en tant qu'indépendant, tirant parti des sentiments répandus de désillusion à l'égard des politiciens et des partis politiques (Szczerbiak 2020). Malgré le report des élections, qui selon les sondages aurait pu pénaliser Hołownia, celui-ci a obtenu au premier tour des élections présidentielles près de 14 % des voix, derrière Trzaskowski avec 30,5 % et Duda avec 43,5 %. Le soutien recueilli par un candidat aussi fortement opposé à l'ordre établi peut ainsi s'interpréter comme un signe supplémentaire de la défiance des Polonais à l'égard de l'ensemble de la classe politique (Machalica 2021).

La participation globale au second tour des élections a été la deuxième plus élevée depuis 1989 (Matraszek 2020). À l'issue du second tour, Duda a été réélu avec 51 % des voix, contre 49 % à Trzaskowski. Le président sortant a également réussi à remporter 44 districts dans lesquels le candidat du PO, Bronisław Komorowski, l'avait emporté en 2015. Aucune d'entre elles n'est cependant une ville dotée du droit de powiat (ville-arrondissement). À l'inverse, Trzaskowski est arrivé en tête dans 7

Figure 11

### Partis des maréchaux de voïvodie

Indépendant PO PSL PIS



Created with Datawrapper

districts anciennement contrôlés par Duda, dont 5 sont des villes avec des droits de powiat. Cela démontre une fois de plus le clivage villes-campagnes mentionné précédemment (Matraszek 2020).

Bien qu'il soit difficile d'évaluer quelle part du soutien obtenu par Trzaskowski était due à une préférence pour son parti plutôt que pour sa personne, l'énorme mobilisation en sa faveur trahit l'existence dans le pays d'un large mouvement de contestation du parti au pouvoir. Le fait que cette opposition soit incarnée par un maire illustre non seulement les profondes divisions qui séparent les grandes villes et les zones rurales plus pauvres, mais aussi la capacité des autorités locales à exprimer et à représenter les préférences des citoyens s'opposant au gouvernement central. Pour préserver la qualité de la démocratie, une réelle autonomie au niveau local est indispensable.

L'assassinat du maire de Gdansk en janvier 2019 lors d'un événement caritatif peut également être considéré comme symptomatique des tensions considérables qui caractérisent le monde politique polonais. Pawel Adamowicz était maire depuis 1998 et son mandat, qui avait été renouvelé lors de la précédente élection, aurait pris fin en 2023. Bien qu'il se fût présenté en tant qu'indépendant depuis 2015, il avait conservé des liens avec son ancien parti, la Plateforme civique, qui avait soutenu sa candidature, et était connu pour ses positions anti-gouvernementales. Déjà en 2017, ses positions libérales

sur les réfugiés et les droits LGBTQ+ avaient fait de lui la cible de groupes d'extrême droite décernant des « certificats de décès politique » à des politiciens progressistes. Bien que le président Duda eût fermement condamné l'attaque, qui n'était qu'indirectement motivée par des raisons politiques (l'attaquant ayant reproché à la Plateforme civique une arrestation passée), la haine et la violence politique généralisées<sup>2</sup> qui se sont manifestées à cette occasion révèlent la profonde polarisation de la société polonaise, qui est largement alimentée par les divisions au sein de l'élite du pays (Tworzecki 2019).

D'autre part, la tentative de l'opposition de se rassembler autour d'un candidat libéral mais indépendant ressemble beaucoup au succès en 2019 de Gergely Karácsony à la mairie de Budapest. À l'époque, Karácsony avait fortement encouragé la coordination entre les maires des capitales des pays du groupe de Visegrád (Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie), qui avait conduit à la signature du « Pacte des villes libres » en décembre 2019. Cette alliance unissait Karácsony et Trzaskowski avec le maire de Bratislava, Matus Vallo (également élu en tant qu'indépendant), et au maire de Prague, Zdeněk Hřib (membre du Parti pirate), et affirmait leur engagement en faveur de la protection et de la promotion des valeurs de « liberté, dignité humaine, démocratie, égalité, État de droit, justice sociale, tolérance et diversité culturelle » (Deutsche Welle 2019). Les maires affirmaient représenter les centres les plus vivants, diversifiés et économiquement prospères de leurs pays, qui ont récemment connu des frictions avec l'UE en raison d'allégations de corruption et d'atteintes à l'état de droit.

En conséquence, les signataires du pacte ont suggéré qu'une partie des fonds européens – y compris les fonds de relance alloués en réponse à la pandémie de Covid-19 – soient attribués directement à ces villes, contournant ainsi les gouvernements centraux dont les politiques sont souvent critiquées comme étant en contradiction avec certaines valeurs fondamentales de l'Union européenne (Dimitrova 2021). Ils expriment actuellement leur frustration du fait que les villes sont exclues du processus d'élaboration des plans de relance nationaux, comme le rapporte Eurocities (2021).

### Les chiffres de la confiance

La confiance des Polonais dans les gouvernements

2 — En effet, d'après un sondage de CBOS (2020), 57 % des Polonais ont déclaré avoir été témoin de discours de haine (définis comme des discours injurieux ayant trait à l'ethnie, la nationalité, la religion, l'orientation sexuelle, le genre, l'âge ou le handicap).

locaux et leur gestion des fonds publics semble plutôt bonne. Dans un sondage mené en 2018 par les CBOS, les citoyens ont majoritairement exprimé leur satisfaction à l'égard des organes gouvernementaux locaux : 67 % des personnes interrogées avaient une bonne/très bonne opinion de leur maire, 17 % seulement déclarant l'opinion contraire ; de même 64 % des personnes interrogées pensaient que le conseil municipal faisait du bon travail (16 % ont une opinion négative), et 49 % déclaraient que les ressources financières étaient correctement gérées par les autorités municipales ou locales, 20 % seulement se déclarant en désaccord avec cette affirmation (CBOS 2018).

En 2020, dans une enquête étudiant la confiance des Polonais dans diverses institutions publiques, CBOS (2020) a signalé des niveaux de confiance globalement élevés (74 % des répondants) envers les autorités locales. Des niveaux de confiance similaires sont affichés à l'égard des institutions caritatives (dont certaines bénéficient d'une confiance supérieure à 80 %), des forces armées et de la police (83 % et 71 % respectivement), ainsi que des organisations internationales (OTAN 80 %, UE 73 %, ONU 72 %). À l'inverse, seules 46 % des personnes interrogées expriment leur confiance dans le gouvernement, 33 % dans le Parlement et seulement 24 % dans les partis politiques (la défiance prévaut dans ces deux derniers cas, 45 % des personnes interrogées déclarant ne pas faire confiance au Parlement et 56 % aux partis politiques).

Il est intéressant de noter que, bien que la confiance en l'Union européenne soit à son plus haut niveau historique, il existe des différences importantes en fonction de la préférence partisane. En effet, un sondage 2020 réalisé par l'ECFR révèle que seuls 13 % des électeurs du PiS « font confiance » ou « fortement confiance » à la Commission européenne, tandis que 56 % « s'en méfient » ou « s'en méfient fortement », et 30 % sont indécis. À l'inverse, parmi les personnes qui n'ont pas voté pour le PiS lors des élections législatives de 2019, 37 % « font confiance » ou « fortement confiance » à la Commission européenne, 34 % sont indécis et 30 % ont tendance à « s'en méfier » ou à « s'en méfier fortement ». (Buras

& Zerka 2020). Bien que peu surprenants, ces chiffres montrent un autre domaine dans lequel la polarisation politique et partisane façonne les attitudes du public en Pologne.

## Conclusion

Les victoires électorales de Droit et Justice (PiS) démontrent la large base de soutiens dont disposent le parti et le gouvernement polonais. Les spécificités de la situation polonaise méritent cependant d'être mieux prises en compte : en effet, il existe de fortes différences d'allégeances au niveau national, régional et local, s'accompagnant d'un net clivage entre villes et campagnes. La société polonaise est fortement polarisée entre les habitants plus conservateurs et plus âgés des zones rurales et les citoyens plus jeunes et plus libéraux (divisions renforcées par les différences socio-économiques entre les zones les plus et les moins urbanisées), ce qui se traduit par des tendances politiques distinctes. L'alternance limitée au niveau municipal permet aux élus locaux de se maintenir au pouvoir pendant de longues périodes, renforçant ainsi la confiance de la population par une combinaison de visibilité et de clientélisme. De même, la pratique fréquente des candidatures indépendantes leur permet de s'affranchir de la mauvaise réputation des partis polonais. Dans ce contexte, plusieurs événements récents ont laissé entrevoir la possibilité pour les maires d'agir comme de véritables contre-pouvoirs, capables de mobiliser l'opposition : on peut citer la campagne présidentielle de Rafał Trzaskowski, ou la codirection par Robert Biedroń (ancien maire de Słupsk) de l'alliance politique La Gauche. Les récentes tentatives du gouvernement central d'accroître le contrôle sur les gouvernements locaux risquent donc d'entraver la capacité d'action de l'opposition. Toutefois, pour limiter au moins partiellement l'énorme polarisation qui menace la sphère publique polonaise, il ne semble guère exister d'alternative : la diminution des tensions n'est envisageable qu'au prix d'une réduction des profondes divisions entre zones urbaines et rurales, passant d'abord par un développement socio-économique plus harmonieux.

# Comprendre les déterminants de la confiance dans les institutions politiques

SOFIA MARINI

Après avoir présenté, dans la première partie de cette étude, les fortes différences de confiance institutionnelle se manifestant à différentes échelles et dans différents États, il est pertinent de s'interroger sur les facteurs qui déterminent ces variations. La littérature académique abordant la confiance dans les institutions et ses déterminants distingue deux perspectives principales (Džunić et al. 2020). La première s'articule autour de facteurs culturels, liant la confiance à des valeurs, des croyances et des normes culturelles véhiculées par la socialisation (Almond & Verba 1963, Putnam et al. 1993). En ce sens, la confiance est considérée comme exogène au domaine politique, enracinée dans les expériences individuelles. Elle se construit que sur le long terme et ne peut être modifiée que par des changements lents, d'échelle typiquement générationnelle. La seconde approche repose plutôt sur une perspective institutionnelle, considérant la confiance comme politiquement endogène, dépendant des résultats politiques et de la performance perçue des institutions (Easton 1965, Mishler & Rose 2001, 2005). Elle serait donc sujette à une variation plus fréquente, les niveaux de confiance étant influencés à court terme par des considérations rationnelles et pragmatiques.

La **confiance interpersonnelle ou généralisée**, à savoir la propension à faire confiance à d'autres personnes, est généralement considérée comme le principal facteur à l'origine de la confiance dans les institutions (Kaasa & Andriani, 2021). Les preuves scientifiques de l'effet positif de la confiance généralisée sur la confiance politique sont en effet assez nettes (Newton 2001, Lühiste 2006, Rothstein & Stolle 2008, Freitag & Bühlmann 2009, Hakhverdian et Mayne 2012). Ce type de confiance sociale encourage la coopération entre les citoyens, créant un esprit d'engagement civil qui à son tour contribue à renforcer la confiance institutionnelle (Guiso et al. 2004, Putnam 1993). En effet, les personnes qui sont plus activement engagées dans la vie communautaire semblent faire preuve d'une plus grande confiance dans les institutions politiques (Fitzgerald & Wolak 2014). D'autre

part, la confiance institutionnelle peut également être influencée par la mesure dans laquelle les citoyens sont impliqués dans le processus décisionnel. Par exemple, Fitzgerald et Wolak (2014) constatent que si les gens ont le sentiment que leur voix est entendue par le gouvernement, ils ont tendance à lui faire davantage confiance.

Cet aspect est également lié à des **dispositions institutionnelles** plus spécifiques et à la répartition du pouvoir au sein d'un pays. Par exemple, le fédéralisme pourrait offrir plus de possibilités aux citoyens de donner leur avis et de participer activement à la prise de décision. Selon Ligthart & Oudheusden (2015), la décentralisation fiscale a également un impact positif sur la confiance dans le gouvernement national (mais pas dans les autres institutions publiques). L'hypothèse est que lorsque les gouvernements infranationaux jouissent d'une plus grande autonomie fiscale, ils peuvent mieux adapter leurs politiques aux besoins locaux, ce qui peut accroître l'efficacité des mesures prises. En outre, des circonscriptions plus petites permettent aux gouvernements de bénéficier d'une plus grande souplesse dans la conception et la mise en œuvre des programmes politiques, ce qui se traduit par une plus grande ouverture et une plus grande réactivité une idée qui est également ancrée dans le principe de subsidiarité, principe fondamental de la gouvernance européenne.

Par conséquent, la **réactivité du gouvernement aux demandes des citoyens** devrait avoir une influence positive sur la confiance de ces derniers. Or, réactivité et échelle de gouvernement sont liées : il a été prouvé que les personnes résidant dans de petites villes font davantage confiance aux autorités locales que celles résidant dans les grandes villes (Denters 2002, Fitzgerald & Wolak 2014). Cela peut également être considéré comme un effet statistique : il est plus probable de trouver un consensus dans les petites communautés dont les habitants sont exposés à des facteurs contextuels similaires. En outre, la proximité rend les résultats de l'action publique

plus facilement observables, ce qui affecte la perception qu'ont les citoyens de leur qualité de vie (Džunić et al. 2020, Arrighi et al., 2021). Globalement, les niveaux de gouvernement qui sont plus proches de leurs citoyens sont également jugés plus réactifs à leurs besoins et plus aptes à fournir des services (Oates 1999). Bien que l'on puisse s'attendre à une relation inverse entre la quantité de pouvoir et de responsabilités d'un niveau de gouvernement et la confiance qu'il génère, ce n'est pas nécessairement le cas puisque les résultats obtenus par les autorités locales ont souvent un effet très positif sur la confiance dans les institutions.

La **proximité des institutions avec la population** favorise les dynamiques d'attachement et d'identification. Il est généralement admis que les personnes qui se sentent exclues d'une société (ou qui ne s'identifient pas à l'État central) sont moins attachées à la communauté politique au sens large, et font donc également moins confiance aux institutions. Ces considérations psychologiques, axées sur les attitudes individuelles, peuvent également être rattachées à une perspective culturelle plus large. D'autres types de facteurs culturels ont également été étudiés en tant que déterminants de la confiance dans les institutions politiques. Parmi eux, une attitude plus nettement individualiste (ou fédéraliste) que collectiviste (ou jacobine) et des prédispositions personnelles à éviter l'incertitude semblent avoir des effets négatifs sur la confiance (puisque la confiance implique un certain degré de prévisibilité dans le comportement des personnes ou des institutions politiques, cf. Rose-Ackerman 2001).

La **qualité de la démocratie** et de ses institutions est largement considérée comme un déterminant de la confiance dans les institutions publiques. En général, les démocraties stables et durables présentent un niveau de confiance dans les institutions politiques plus élevé que les démocraties instables ou jeunes (Inglehart 1997, Torney-Purta et al., 2004). Mais ce sont surtout les indicateurs de performance institutionnelle, quantifiant les perceptions individuelles (Lühiste 2006, Berg & Hjerm 2010) ou, de manière plus large, la bonne gouvernance (Newton & Zmerli 2011), qui semblent avoir un effet positif sur la confiance dans les institutions. De même, Camussi et Mancini (2019) ont montré que la qualité des institutions locales est positivement corrélée avec le niveau de confiance dans le gouvernement local, tandis que Muñoz et al. (2011) incluent la satisfaction des services publics parmi leurs prédicteurs. Globalement, on peut s'attendre à ce que la satisfaction personnelle à l'égard de la démocratie augmente la confiance institutionnelle (Torney-Purta et al. 2004). Il en va de même pour les perceptions de la corruption (Mishler & Rose 2001, 2005, Anderson & Tverdova 2003, Muñoz et al. 2011) et, plus généralement, les attentes normatives des personnes en matière d'honnêteté et d'intégrité : Grönlund & Setälä (2012) montrent

que la perception par les citoyens de l'honnêteté des fonctionnaires augmente la confiance institutionnelle, même si les résultats des politiques restent le principal déterminant de la confiance.

Parmi les autres déterminants institutionnels de la confiance largement étudiés dans la littérature, on trouve les évaluations de la **performance économique** du pays. Par exemple, Džunić et al. (2020) montrent que les évaluations actuelles et rétrospectives de l'état de l'économie influencent la confiance dans les institutionnels. Fitzgerald et Wolak (2014) incluent également une mesure de la performance économique prospective au niveau national. La situation d'emploi est également fréquemment citée comme un facteur déterminant de manière significative les perceptions individuelles du fonctionnement du système économique, bien qu'il ait été montré que ce type de facteurs individuels a des effets plus faibles sur la confiance dans des indicateurs plus macroéconomiques tels que la croissance du PIB et les taux de chômage (Drakos et al. 2019, Džunić et al. 2020). Fitzgerald et Wolak (2014) rapportent que l'effet d'une bonne santé de l'économie d'une part sur la confiance gouvernementale a été largement démontré (Miller & Listhaug 1998).

Si les évaluations des performances économiques dépendent souvent du **soutien au gouvernement national**, l'impact propre de ce dernier facteur est plus complexe. Sans surprise, Muñoz et al. (2011) montrent que les citoyens montrant des niveaux de confiance plus élevés dans leur parlement national ont également tendance à faire davantage confiance aux institutions européennes. À l'inverse, cependant, les personnes vivant dans des pays où les institutions nationales bénéficient généralement d'une plus grande confiance font en réalité moins confiance au Parlement européen. Cela pourrait également s'expliquer par le fait que des institutions nationales efficaces et respectées « fixent la barre plus haut » pour l'évaluation des institutions européennes.

Plus récemment, la **pandémie de Covid-19** a poussé les gouvernements à prendre des mesures drastiques. Les mesures prises ont souvent été perçues, malgré leur rigueur, comme un « mal nécessaire », la gestion de crise étant valorisée comme fournissant une preuve de l'efficacité du gouvernement. La pandémie constitue à ce titre un test crucial des déterminants de la confiance institutionnelle indiqués par la littérature. Les premières études ont montré que l'augmentation du nombre d'infections avait un effet positif sur le niveau de confiance politique (Devine et al. 2020). Selon Schraff (2020, utilisant des données des Pays-Bas), c'est l'anxiété collective, plutôt que l'efficacité des mesures prises, qui a poussé les populations à se rapprocher des institutions publiques. Ceci est certainement lié aux besoins, déjà évoqués, de

protection et de diminution de l'incertitude, dont les effets psychologiques sont manifestement importants.

Mais même en période pandémique, les déterminants institutionnels ne sont pas négligeables. Selon Goldfinch et al. (2021), la confiance dans les gouvernements australien et néo-zélandais a augmenté avec l'efficacité perçue des mesures prises et la confiance générale du public dans les autorités scientifiques. En Suède, qui s'est largement appuyée sur une responsabilisation des citoyens, Esaiasson et al. (2020) ont constaté que la

qualité de l'organisation, la perception de l'équité et la clarté de la communication du gouvernement augmentaient le niveau général de confiance du public. Une analyse comparative de 15 pays d'Europe occidentale a en outre confirmé que les mesures de confinement augmentent les intentions de vote pour le parti en place, la confiance dans le gouvernement et la satisfaction à l'égard de la démocratie (Bol et al. 2021) autant d'éléments liés aux évaluations rétrospectives des performances gouvernementales.

# Écart de confiance en Europe : culture politique et qualité de l'action publique au cœur d'une dynamique multi-échelles

JEAN-SÉBASTIEN ARRIGHI,  
FRANÇOIS HUBLET

Dans la section précédente, nous avons suggéré une liste de déterminants potentiels permettant d'expliquer l'écart de confiance entre institutions nationales, régionales/locales et européennes. La modélisation présentée dans cette partie vise à éprouver l'effet de ces différents facteurs à partir des données fournies par l'Eurobaromètre de la Commission européenne, qui fournit de manière biannuelle un grand nombre d'indicateurs sur l'opinion publique dans l'Union et son voisinage.

Nous utilisons ici les données compilées des vagues 86 à 95 de l'Eurobaromètre ainsi que des variables de contrôle sociodémographiques pour chacun des 27 États-membres de l'Union européenne et le Royaume-Uni. Ce choix d'un jeu de données s'étendant sur six années permet notamment de contrôler les effets de la pandémie de Covid-19 sur la confiance dans les différentes échelles institutionnelles.

Les variables utilisées sont les suivantes :

- La confiance aux différentes échelles est mesurée par le pourcentage de répondants déclarant avoir « plutôt confiance » dans « les autorités publiques régionales ou locales », les gouvernements et parlements nationaux, et l'Union européenne. À l'échelle nationale, la seule où une différence entre parlement et exécutif est possible, l'indicateur considéré est la moyenne des réponses « plutôt confiance » données aux questions concernant le parlement et le gouvernement du pays concerné.
- Pour mesurer l'effet de la culture politique, on considère la proportion de répondants déclarant discuter « fréquemment » de sujets politiques locaux,

nationaux et européens, la proportion de répondants indiquant un « intérêt fort » ou « aucun intérêt » pour la politique respectivement, et la proportion de répondants qui expriment un attachement à leur « ville ou village », à leur État-membre ou à l'Union européenne.

- Pour mesurer le niveau de la proximité de l'action publique (concernant l'écart régional-national uniquement), on retient la population moyenne par région et par commune ainsi que la densité de population.
- Pour mesurer l'effet du système politique, on considère l'indice de démocratie (*Democracy Index*) de *The Economist* pour l'année concernée, l'indice d'autorité régionale (*Regional Authority Index*) 2018 mesurant le niveau de pouvoir régional, le fédéralisme<sup>1</sup>, et le niveau de soutien aux partis présents au gouvernement national selon le *Poll of Polls* de Politico.eu.
- Enfin, pour mesurer les effets de la conjoncture politique et économique et de la performance de l'État, on considère la proportion de répondants qui déclarent percevoir comme « bonne » ou « très bonne » la situation économique de leur État-membre et de l'UE, la situation nationale sur le marché de l'emploi, la qualité des services publics et la satisfaction avec la démocratie européenne et nationale.
- Dans chaque modèle, on contrôle les effets du niveau d'éducation (mesuré par le pourcentage de la population disposant d'un diplôme universitaire), du taux d'emploi, du PIB par habitant du trimestre courant, de l'âge médian, du taux de migration net, du niveau d'inégalités et de la pandémie de

1 — Variable valant 1 pour Allemagne, Autriche et Belgique (seuls États fédéraux), 0,5 pour Italie et Espagne (qui possèdent un niveau de subsidiarité important) et 0 pour les autres États.

Covid-19<sup>2</sup>.

Le jeu de données fourni par l'Eurobaromètre, par ailleurs très riche, présente deux limitations principales dans le cadre de cette étude, qu'il convient ici de relever. Premièrement, il ne permet pas de différencier clairement l'échelle régionale de l'échelle locale : la discussion qui suit doit donc être lue comme comparant la confiance dans les institutions locales et régionales au sens large d'une part, et la confiance dans les institutions nationales d'autre part. Deuxièmement, il ne comporte pas de mesure de la confiance interpersonnelle. Cette dernière dimension, dont on connaît l'importance, restera donc à considérer dans une étude ultérieure.

On s'intéressera d'abord à l'écart de confiance entre institutions régionales/locales et institutions nationales, pour évoquer ensuite l'écart de confiance entre institutions nationales et européennes. Dans les deux cas, une série de régressions multivariées aux moindres carrés est utilisée pour évaluer l'effet des différents paramètres.

#### **Écart de confiance entre échelles régionale et nationale**

La variable que l'on cherche ici à expliquer est l'écart de confiance entre institutions locales et régionales d'une part, et institutions nationales de l'autre. Cet écart, comme on l'a précédemment évoqué, est positif dans chacun des États considérés : les institutions locales et régionales sont plus investies de confiance que les institutions nationales. Une diminution de cet écart signifie donc que l'échelon régional est moins favorisé par rapport à l'échelon national, alors qu'une augmentation de cet écart signale un regain de confiance pour l'échelon régional par rapport à l'échelon national.

Notre modélisation est constituée de cinq modèles. Les quatre premiers, thématiques, cherchent à déterminer les facteurs les plus significatifs dans les quatre catégories présentées ci-dessus. Le cinquième, affiné, regroupe les différentes variables significatives des modèles précédents. Le R<sup>2</sup> de chaque modèle (mesurant la proportion de la variance du jeu de données expliquée par le modèle) est compris entre 0,80 et 0,88. Notre modèle n°5, qui agrège les précédents, est le plus significatif et explique 88% de la variance.

Le premier modèle teste l'attachement et l'intérêt pour la politique. On remarque qu'un fort intérêt pour la

politique a un effet négatif significatif au seuil de 10% sur l'écart de confiance : les personnes déclarant un intérêt fort pour la politique témoignent une confiance plus grande à l'échelon national par rapport à l'échelon local. De manière paradoxale, l'écart entre l'attachement à sa ville ou à son village et l'attachement à son État-membre a un effet *négatif*, dans ce premier modèle, sur l'écart de confiance dont bénéficient les régions. Cet effet redevient cependant positif au seuil de 5% dans le modèle récapitulatif n°5.

Les facteurs géographiques tels que la densité de population nationale et la population moyenne par région et par commune ont l'effet suggéré par l'argument de proximité précédemment évoqué : la densité de population comme la population moyenne par commune diminuent la confiance relative aux institutions locales et régionales (même si la population moyenne par région est sans effet).

Trois des quatre facteurs institutionnels et politiques testés dans le modèle n°3 ont un effet significatif au seuil de 1%. Comme attendu, l'effet du soutien au gouvernement national sur l'écart de confiance est négatif : une plus grande popularité de l'exécutif national réduit l'écart de confiance entre les deux niveaux institutionnels. L'effet de l'indice de décentralisation (RAI) sur l'écart est également positif : les États dans lesquels les échelons locaux détiennent les pouvoirs les plus étendus sont également ceux où ils sont les plus investis de confiance. Enfin, la démocratie corrèle négativement avec l'écart de confiance, une meilleure qualité démocratique provoquant une réduction de l'écart.

La perception de la situation politique nationale, mise à l'épreuve dans le modèle n°4, a un impact significatif sur l'écart de confiance. Une bonne situation sur le marché de l'emploi a un effet positif sur l'écart de confiance au seuil de 1%. De même, plus la population perçoit positivement les services publics de son pays, plus la différence de confiance entre institutions régionales et nationales tend à augmenter. Inversement, plus la situation économique générale de l'État est jugée positivement, plus cet écart se réduit. Un marché du travail et des services publics performants semblent être mis au crédit des institutions régionales, alors que la performance économique globale de l'État renforce la confiance relative dans les gouvernements nationaux.

Le modèle récapitulatif (modèle n°5) confirme la

significativité de l'ensemble des variables, sans changement de signe, excepté l'attachement relatif issu du modèle n°1.

Parmi les contrôles sociodémographiques, le niveau d'éducation, le taux d'activité et le PIB par tête affectent tous positivement l'écart, aux seuils de 1% (éducation et activité) et 10% (PIB) : la confiance relative dans les institutions locales est régionale augmente avec le niveau d'éducation et la performance économique.

Schématiquement, le profil-type d'un État présentant un fort écart de confiance entre autorités régionales/locales et nationales est le suivant : l'échelon local est structuré autour d'espaces plus petits, dispose de davantage de leviers d'action et fait l'objet d'un investissement affectif fort ; le marché de l'emploi et les services publics sont considérés comme performants, tandis que la situation économique au niveau national est jugée avec plus de sévérité ; enfin le gouvernement national est relativement peu populaire et l'indice de démocratie moins bon que la moyenne de l'Union.

### **Écart de confiance entre échelles européenne et nationale**

Pour saisir les raisons de l'écart de confiance entre les institutions nationales et européennes, on s'appuie à nouveau sur quatre modèles thématiques et un modèle récapitulatif. Le R2 de ces modèles est compris entre 0,72 et 0,90, avec un modèle affiné expliquant 92% de la variance. Cette fois, le signe de l'écart varie d'un pays à l'autre : un écart positif indique une confiance plus importante dans l'Union européenne que dans les États-membres, alors qu'un écart négatif témoigne d'une confiance plus élevée dans ces derniers.

Le premier modèle teste l'attachement territorial et l'intérêt pour la politique. On observe que l'effet de l'écart d'attachement entre l'Union européenne et l'État-membre n'est pas significatif au seuil de 10%, tandis qu'un intérêt fort pour la politique est corrélé à une confiance plus forte dans les institutions nationales. Une discussion relativement plus fréquente des thématiques européennes tend à être associée à une moindre confiance dans l'UE dans le modèle n°1 (au seuil de 5%), mais cette tendance n'est pas confirmée dans le modèle agrégé. Enfin, comme attendu, l'écart de qualité démocratique perçue a un effet positif sur l'écart de confiance entre les deux échelles, significatif au seuil de 1%.

Le second modèle évalue l'effet de la perception de la situation économique sur l'écart de confiance. Un point d'écart dans l'évaluation de la performance économique relative de l'UE et de l'État-membre se traduit par 0.63 point de gain de confiance relative pour l'UE, qui est

ramené à 0.16 point dans le modèle n°5.

Dans le modèle n°3, qui évalue l'influence des facteurs institutionnels et politiques, le soutien dans le gouvernement national en place est significatif au seuil de 1%, avec le même effet négatif que dans le cas de l'écart avec l'échelon régional/local : si le soutien de la population au gouvernement national augmente, toutes choses étant égales par ailleurs, la différence de confiance évolue au détriment de l'Union européenne. L'indice de régionalisation est significatif au seuil de 5%, et a pour effet d'accroître l'écart de confiance au profit de l'UE. Enfin, l'indice de démocratie a un effet ambigu sur l'écart de confiance : de négatif dans le modèle n°3, il devient positif dans le modèle n°5, suggérant une interaction avec d'autres variables qui reste à clarifier.

Les facteurs liés à la situation nationale sont testés dans le modèle n°4. On y observe que la situation économique du pays et la qualité des services publics ont un effet négatif sur l'écart (l'État-membre est alors investi de davantage de confiance), tandis que la situation sur le marché de l'emploi a un effet positif significatif, tous trois au seuil de 1%. Seule la perception du marché du travail reste significative, avec un effet positif, dans le modèle n°5, qui inclut également d'autres variables quantifiant la performance économique.

Le modèle récapitulatif retient comme facteurs significatifs l'intérêt pour la politique, la situation économique relative perçue de l'UE et de l'État-membre, la satisfaction relative avec la démocratie européenne et nationale, l'indice de démocratie, le soutien au gouvernement national, l'indice de régionalisation, et la perception du dynamisme du marché de l'emploi national.

Parmi les variables de contrôle, le PIB (dont une augmentation favorise les États-membres) et le déclenchement de la pandémie de Covid-19 (favorisant l'Union) sont significatifs au seuil de 1%, tandis que le niveau d'inégalité et d'éducation (favorisant l'Union) et le niveau d'emploi (favorisant les États-membres) le sont plus faiblement, au seuil de 5 ou 10%.

Le profil-type d'un État-membre dans lequel l'Union européenne jouit d'un surplus de confiance important par rapport aux institutions nationales est donc le suivant : intérêt dans la politique limité et faible soutien au gouvernement national en place ; situation économique et démocratique jugée meilleure dans l'Union qu'à l'échelon national ; marché de l'emploi plutôt dynamique.

## La confiance dans les institutions européennes et régionales/locales : déterminants similaires et effets différents

Ayant analysé séparément l'influence des différents facteurs explicatifs sur l'écart de confiance entre institutions régionales/locales et nationales d'une part, et institutions européennes et nationales d'autre part, nous pouvons maintenant procéder à une comparaison des résultats obtenus.

Certains facteurs favorisent à la fois la confiance dans l'Union et la confiance dans les institutions régionales et locales au détriment des institutions nationales : c'est le cas d'une situation économique perçue comme mauvaise, d'un gouvernement national impopulaire, d'une démocratie nationale jugée insuffisante, d'une bonne situation sur le marché de l'emploi, ou d'un niveau d'éducation plus élevé. Si la significativité des trois premiers facteurs s'explique de manière naturelle par leur effet négatif sur la confiance dans le gouvernement national, le quatrième appelle une explication spécifique pour chacune des deux échelles : on peut arguer, par exemple, qu'une plus grande satisfaction vis-à-vis du marché du travail peut à la fois favoriser une perception positive des territoires (comme fournisseurs d'emplois) et celle de l'Europe (comme marché commun et espace de normativité économique).

À l'inverse, un intérêt fort pour la politique et une faible décentralisation sont corrélées à une confiance plus forte dans l'échelon national face aux échelons régional et européen. Les États les moins politisés et ceux dans lesquels l'échelon régional dispose de pouvoirs étendus développeraient, en cohérence avec une pratique de l'action publique qu'on peut analyser comme davantage multi-niveaux et fonctionnelle, une confiance relative plus forte dans les pouvoirs non-nationaux.

L'attachement relatif à la ville ou au village, des

communes plus petites, un territoire moins dense et des services publics plus performants favorisent les échelons local et régional au détriment des États-membres. À ces déterminants émotionnels et concrets de la confiance dans les échelons locaux, s'opposent les critères abstraits et macroscopiques qui déterminent une confiance relative plus forte accordée à l'Union : plus fort dynamisme de l'économie européenne, perception relativement positive de la qualité de la démocratie dans l'Union. L'UE, plutôt que par l'attachement ou par des considérations quotidiennes, s'impose avant tout comme un cadre et un espace de potentialités.

Dans l'ensemble, la confiance plus importante accordée à l'échelon local relativement à l'échelon national est plutôt corrélée à des situations émotionnelles concrètes (services publics, attachement à la ville), alors que le soutien à l'Union est le fait de perceptions plus diffuses ou plus abstraites (démocratie, économie principalement). Une situation générale ou économique favorable au niveau national profite à cet échelon par rapport aux deux autres, de même qu'un faible taux de soutien au gouvernement provoque tendanciellement un report de confiance sur les autorités des autres niveaux.

Comme en témoigne la différence dans les facteurs explicatifs précédemment évoquée, les institutions régionales et locales d'une part et les institutions européennes d'autre part possèdent leurs dynamiques de confiance propres. Les institutions régionales et locales tendent à être investies de confiance sur le fondement d'expériences concrètes et d'identifications personnelles, tandis que l'Union européenne, lorsqu'elle se distingue, est plutôt perçue comme le cadre d'un progrès économique et politique. Cependant, en présence d'un gouvernement national impopulaire ou perçu comme peu performant, ces deux échelles peuvent, malgré leurs dynamiques bien distinctes, bénéficier simultanément d'un surplus de confiance important.

Figure 12 : Paramètres estimés des deux séries de modèles quantitatifs

	Écart de confiance entre les niveaux régional et national (rég. - nat.)				
	1	2	3	4	5
Attachement: rég. - nat.	-0.4239***				0.3126**
Intérêt pour la politique : fort	-0.2378*				-0.2269***
Intérêt pour la politique : aucun	0.0045				
Discussion politique : rég. - nat.	0.1438				
Densité de population		-0.0001**			-0.0000*
Pop. moyenne par municipalité		-0.0000*			-0.0000***
Pop. moyenne par région		0.0000			
Indice de démocratie			-0.0089***		-0.0060***
Fédéralisme			-0.0098		
Soutien au gouvernement			-0.0021***		-0.0021***
Regional Authority Index			0.0038***		0.0028***
Situation économique nat. : bonne				-0.5223***	-0.4232***
Situation de l'emploi nat. : bonne				0.2860***	0.3298***
Services publics : bons				0.1672***	0.1060**
COVID-19	0.0151	0.0056	-0.0076	-0.0215*	-0.0165
Éducation : diplôme université	0.0010	0.0010	0.0041***	-0.0001	0.0040***
Taux d'emploi	0.0044**	0.0050***	0.0082***	0.0056***	0.0072***
PIB par tête trimestriel	0.0000	0.0000	0.0000**	0.0000	0.0000*
Inégalité	-0.0095*	-0.0003	-0.0127***	-0.0106**	-0.0071
Âge médian	-0.0019	-0.0039**	0.0048***	-0.0040**	0.0021
Taux de migration net	-0.0033***	-0.0030**	-0.0011	-0.0021**	-0.0007
R carré	0.8059	0.8071	0.8485	0.8128	0.8763
# Observations	270	270	270	270	270

	Écart de confiance entre les niveaux européen et national (eur. - nat.)				
	1	2	3	4	5
Attachement: rég. - nat.	0.0351				
Intérêt pour la politique : fort	-0.2654**				-0.3824***
Intérêt pour la politique : aucun	0.1606**				0.0544
Discussion politique : rég. - nat.	-0.3584***				-0.1466
Situation économique : eur. - nat.		0.6275***			0.1642***
Satisf. avec la démocratie : eur. - nat.	0.8195***				0.7690***
Indice de démocratie			-0.0115***		0.0031***
Fédéralisme			-0.1371***		-0.0291
Soutien au gouvernement			-0.0017***		-0.0009***
Regional Authority Index			0.0027**		0.0020**
Situation économique nat. : bonne				-0.6937***	-0.0025
Situation de l'emploi nat. : bonne				0.5483***	0.1672***
Services publics : bons				-0.1935***	-0.0180
COVID-19	0.0191**	0.0533***	0.0371**	0.0281*	0.0496***
Éducation : diplôme université	0.0020***	-0.0012	0.0064***	0.0029**	0.0018*
Taux d'emploi	0.0000	0.0054***	0.0019	0.0041**	-0.0021*
PIB par tête trimestriel	0.0000	0.0000	0.0000	-0.0000***	-0.0000***
Inégalité	0.0046	0.0124**	0.0252***	0.0257***	0.0088**
Âge médian	0.0015	-0.0085***	0.0152***	-0.0030	-0.0006
Taux de migration net	-0.0025***	0.0021**	0.0000	-0.0005	-0.0013
R carré	0.9032	0.7993	0.7169	0.7289	0.9153
# Observations	270	270	270	270	270

# Conclusion

JEAN-SÉBASTIEN ARRIGHI,  
JEAN-TOUSSAINT BATESTINI,  
LUCIE COATLEVEN, FRANÇOIS  
HUBLET, SOFIA MARINI,  
VICTOR QUEUDET

Le rapport aux institutions politiques est nécessairement tributaire d'une histoire, d'une culture et d'une organisation territoriale souvent propres à un cadre national. Ainsi de la centralisation française et du rôle écrasant laissé au président de la République ; du régionalisme italien et de ses tensions historiques entre vœu d'indépendance et unité culturelle ; du fédéralisme allemand et de l'autonomie constitutionnelle des Länder ; de la Pologne actuelle profondément divisée entre zones rurales et zones urbaines, et marquée par un fort clientélisme local. Ces quatre exemples illustrent la diversité des imaginaires politiques en Europe, et la difficulté à concevoir des comparaisons ou des évolutions strictement corrélées. La notion de confiance est en outre inséparable d'un lien personnel, presque sur le mode sentimental, avec une ou plusieurs entités politiques à des échelles variées : il s'y joue d'importantes questions d'identité, de représentations du politique et de conceptions de la démocratie.

Néanmoins, la devise de l'Europe appelant à l'union dans la diversité, sans doute ce constat n'est-il qu'un point de départ pour une analyse à échelle européenne. La grande variété des systèmes politiques nationaux ne doit en effet pas éclipser un cadre socio-politique commun : État de droit, exigences démocratiques, équilibre des niveaux de décisions entre différents échelons (local, régional, national, européen), séparation des pouvoirs... caractérisent la plupart des États membres. Les citoyens européens évoluent bien dans un référentiel politique semblable, sinon similaire, notamment par rapport au reste du monde – The Economist invitait ainsi en août 2019 (The Economist, 2019) à prendre de la hauteur pour mieux comprendre l'Europe. Or, dans les démocraties du Vieux Continent, des doutes s'installent. La confiance en les institutions politiques a rarement été aussi basse, et la défiance semble s'installer, selon des mécanismes différents, dans la plupart des États de l'UE.

Cette étude a mis en évidence plusieurs facteurs qui

peuvent expliquer tant la défiance (partielle) des citoyens pour l'échelon national dans certains contextes spécifiques que les variations statistiques des écarts de confiance entre les niveaux régional, national et européen. Son point de départ est la « crise de défiance », révélée par les différentes enquêtes d'opinion, qui touche sous des formes diverses la plupart des États européens. Les Européens favorisent ainsi presque toujours le lien local sur le pouvoir plus large, national ou régional – Bruno Cautrès évoquait à ce sujet, dans un entretien déjà cité, une logique de confiance perçue comme investissement en attente de retours visibles. Plus largement, la défiance fréquente éprouvée par les citoyens envers les institutions nationales pourrait être liée à la perception d'États dépassés par la mondialisation comme par les problématiques locales, à la fois trop éloignés pour connaître les problèmes réels de la population, mais aussi trop proches pour véritablement peser sur la scène mondiale face aux grandes puissances.

Si la crise sanitaire a pu modifier les considérations sur le rôle des États nationaux et de la coordination des institutions nationales, ainsi que sur la place de l'Europe dans le développement des sociétés européennes, la question de la confiance demeure en suspens. Les mouvements de contestation, et notamment les populismes « anti-élite » s'attaquant à la supposée faiblesse des institutions démocratiques, sont un signe préoccupant d'un malaise général européen sur l'organisation politique, sur la légitimité et la subsidiarité des pouvoirs. Quel rôle des États dans l'UE, quel rôle des États et de l'UE dans l'économie mondialisée ? Face à ses préoccupations géopolitiques à l'échelle globale, souvent perçues comme éloignées du terrain, quelle place donner aux pouvoirs locaux et comment faire entendre la voix du citoyen dans la vie quotidienne ? Ces questions agitent les sociétés européennes depuis plusieurs années, et ne sauraient être ignorées.

Les résultats de cette étude proposent plusieurs clés d'interprétation. L'échelon régional comme l'échelon

européen semblent certes fonctionner partiellement par déversement de la confiance accordée à l'Etat central : une situation économique défavorable ou des errements politiques au niveau national font en réaction augmenter le crédit des pouvoirs régionaux ou de l'Europe, deux niveaux alternatifs de décision. Mais des dynamiques propres existent également : la confiance dans les institutions locales a pour principal ressort des questions concrètes, plus immédiates et directement perceptibles par le citoyen, ou plus marquées émotionnellement – ainsi de la qualité des services publics ou de l'attachement à sa commune. Inversement, l'avantage pris par l'Europe sur le cadre national relève de problématiques plus théoriques, de représentations plus larges : l'affaiblissement de la démocratie ou la défense des droits des citoyens face à des acteurs économiques mondialisés. Les gouvernements nationaux demeurent néanmoins le cadre de référence en cas de crise, comme l'a montré la pandémie de Covid-19.

De manière un peu surprenante, notre modèle statistique ne retient comme significatif ni la taille des régions, ni l'âge médian des populations, ni l'attachement à l'Europe, et la densité de population n'y est que faiblement significative. Le rapport aux différents échelons semble dans l'ensemble avoir une forte dimension de culture politique, de représentations communes et d'attentes qui ne sont ni propres à un groupe social, ni réductible à la seule dimension de proximité – la loi NOTRe adoptée en France en 2015 n'a ainsi pas eu d'influence sur la confiance en les régions, bien que celles-ci aient doublé de taille<sup>1</sup>. On ne saurait trop souligner l'importance des projections et des représentations, qui fondent l'image des différents échelons et expliquent les « spécificités » qui leur sont attribuées dans les sondages d'opinion. Notons également que le degré de centralisation influe à la fois sur la confiance en l'échelon régional et sur la confiance dans l'UE, les citoyens d'un Etat décentralisé plébiscitant à la fois l'échelle régionale et l'échelle européenne davantage que la moyenne européenne.

Ces résultats sur les trois niveaux de décision considérés dressent un portrait intéressant des sociétés européennes. Si le cadre national demeure jusque là incontournable, notamment en période de crise, l'échelon européen et l'échelon local/régional apparaissent comme de véritables alternatives, disposant chacun de

leurs ressorts propres. La question fondamentale semble donc être, à nouveau, celle d'une juste et véritable subsidiarité : confiance comme défiance pourraient refléter des aspirations à un nouvel équilibre dans le fonctionnement des sociétés européennes.

Cette subsidiarité n'est pas qu'un slogan ; c'est aussi une exigence démocratique. Les écarts de confiance entre les différentes échelles de gouvernement révèlent en effet la légitimité démocratique *déjà* inégale dont jouissent, dans divers domaines de l'action publique, les institutions régionales, nationales et européennes. L'Union européenne est davantage valorisée pour sa capacité à fournir un cadre garantissant des standards élevés au plan institutionnel et économique ; les gouvernements locaux et régionaux sont quant à eux davantage investis de confiance sur des thématiques concrètes (services publics, emploi) ou dans des domaines laissant une large place à la participation de la population. Cette répartition fonctionnelle, suggérée par les enquêtes d'opinion autant que par les quatre études de cas que nous avons considérées, mérite d'être prise en compte de manière plus systématique dans le cadre des débats politiques nationaux et européens.

Enfin, et peut-être surtout, le déficit de confiance qui caractérise partout l'échelon national par rapport à l'échelon local/régional ne saurait être ignoré. Car ce déficit de confiance, on l'a dit, implique *ipso facto* un déficit de légitimité démocratique, impossible à combler sans un juste rééquilibrage des prérogatives des différents échelons institutionnels. Lorsque s'ouvrira le monde post-Covid, la redynamisation de la démocratie en Europe (c'est-à-dire de la démocratie municipale, régionale, nationale et européenne) ne pourra éluder cette question. Ce rapport s'est efforcé de présenter certaines pistes de réponse, en s'appuyant sur une démarche pragmatique et démocratique : plutôt que des « *fabriques du consentement* » dans les échelles de gouvernement présentes, les réformes institutionnelles devraient être le moyen d'un *rééquilibrage des pouvoirs* entre ces échelles et de la *conception des systèmes politiques futurs*, en s'appuyant sur la confiance effective des citoyens dans les différents niveaux de l'action publique. Une réforme véritablement démocratique ne saurait se contenter d'*agir* sur la confiance ; elle doit la prendre comme point de départ.

1 — Enquêtes CEVIPOF "Baromètre de la confiance politique" de décembre 2014 (vague 6), décembre 2015 (vague 7), et décembre 2016 (vague 8).

# Bibliographie

- Almond G. A., & Verba, S. (1963). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University.
- Anderson, C. J., & Tverdova, Y. V. (2003). Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies. *American Journal of Political Science*, 47(1), 91-109.
- Arrighi, J.-S. F., Battestini, J.-T., Hublet, F., & Kleine, C., (2021). Les Européens et la confiance, questions à Bruno Cautrès. *Le Grand Continent*.
- Arzheimer, Kai (2013). *Politikverdrossenheit: Bedeutung, Verwendung und empirische Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffs*. Springer-Verlag.
- Berg, L., & Hjerm, M. (2010). National identity and political trust. *Perspectives on European Politics and Society*, 11(4), 390-407.
- Bol, D., Giani, M., Blais, A., & Loewen, P. J. (2021). The effect of COVID-19 lockdowns on political support: Some good news for democracy?. *European Journal of Political Research*, 60(2), 497-505.
- Buras, P. & Zerka, P. (2020) Poland under Duda: A divided country, dividing Europe. ECFR Commentary.
- Camussi, S., & Mancini, A. L. (2019). Individual trust: does quality of local institutions matter?. *Journal of Institutional Economics*, 15(3), 487-503.
- Cautrès, B., Chopin, T., & Rivière, E. (2020). *Les Français et l'Europe. Entre défiance et ambivalence, l'indispensable « retour de l'Europe en France »*. Institut Jacques-Delors, rapport n°119.
- CBOS - Public Opinion Research Center (2018, juin), Polish Public Opinion - Solid and Professional.
- CBOS - Public Opinion Research Center (2019, novembre), Polish Public Opinion - Solid and Professional.
- CBOS - Public Opinion Research Center (2020, avril), Polish Public Opinion - Solid and Professional.
- Central Statistical Office of Poland (2020). Population. Size and structure and vital statistics in Poland by territorial division in 2020. As of 30th June. Statistics Poland.
- Cheufra, M, Chanvril, F. (2019). *2009-2019 : La crise de la confiance politique*. Paris : SciencesPo.
- Coatleven, L., Hublet, F., Rospars, T. (2020). *Subsidiäres Krisenmanagement in der Corona-Pandemie: Bundesrepublikanisches Erfolgsmodell und grenzübergreifende Perspektiven*. Paris : Groupe d'études géopolitiques.
- Council of Europe (2019). *Local and regional democracy in Poland. Report of the Congress of Local and Regional Authorities*.
- Demos & Pi (2014). L'indipendenza delle Regioni - Atlante politico.
- Demos & Pi (2017). Referendum in Lombardia e Veneto del 22.10.17.
- Demos & Pi (2019). L'appartenenza territoriale.
- Demos & Pi (2019). La TAV e le autonomie regionali.
- Demos & Pi (2011). Italiani, malgrado tutto.
- Demos & Pi (2014). Il referendum per l'indipendenza del Veneto.
- Demos & Pi (2011). Gli italiani e l'Italia.
- Demos & Pi (2019). Gli italiani e l'autonomie delle regioni.
- Demos & Pi (2009-2020). Rapporto: Gli italiani e lo Stato.
- Denters, B. (2002). Size and political trust: evidence from Denmark, the Netherlands, Norway, and the United Kingdom. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(6), 793-812.
- Deutsche Welle (2019, 16 décembre). Eastern European mayors forge anti-populism pact.
- Devine, D., Gaskell, J., Jennings, W., & Stoker, G. (2020). Trust and the Coronavirus Pandemic: What are the Consequences of and for Trust? An Early Review of the Literature. *Political Studies Review*.
- Dimitrova, A. (2021, 19 février). Visegrad group capitals demand real involvement in national recovery plans, TheMayor.EU.
- Drakos, K., Kallandranis, C., & Karidis, S. (2019). Determinants of trust in institutions in times of crisis: survey-based evidence from the European Union. *JCMS: Journal of common market studies*, 57(6), 1228-1246.
- Džunić, M., Golubović, N., & Marinković, S. (2020). Determinants of institutional trust in transition economies: Lessons from Serbia. *Economic Annals*, 65(225), 135-161.

- Easton, D. (1965). *A System Analysis of Political Life*. New York : John Wiley & Sons, Inc.
- Esaiasson, P., Sohlberg, J., Ghersetti, M., & Johansson, B. (2020). How the coronavirus crisis affects citizen trust in institutions and in unknown others: evidence from 'the Swedish experiment'. *European Journal of Political Research*.
- Eurocities (2021, 19 janvier). Briefing note on the involvement of cities in the preparation of National Recovery Plans and Operational Programmes 2021-2027.
- Eurobaromètre (2020a). Public opinion in the EU in time of coronavirus crisis. Brussels : European Parliament.
- Eurobaromètre (2020b). Public opinion in the EU in time of coronavirus crisis 2. Brussels : European Parliament.
- Eurobaromètre (2020c). Public opinion in the EU in time of coronavirus crisis 3. Brussels : European Parliament.
- Fitzgerald, J., & Wolak, J. (2016). The roots of trust in local government in western Europe. *International Political Science Review*, 37(1), 130-146.
- Fougerouse, J. (2003). La révision constitutionnelle du 18 octobre 2001: L'évolution incertaine de l'Italie vers le fédéralisme. *Revue internationale de droit comparé*, 55(4), 923-961.
- Freitag, M., & Bühlmann, M. (2009). Crafting trust: The role of political institutions in a comparative perspective. *Comparative Political Studies*, 42(12), 1537-1566.
- Frétiigné, J. Y. (2018). La Sicile: un laboratoire politique à l'époque de la Monarchie libérale (1860-1922). *Cahiers de la Méditerranée*, (96), 179-195.
- Gagatek, W. & Tybuchowska-Hartlińska, K. (2020) The 2018 regional elections in Poland. *Regional & Federal Studies*, 30(3), 475-491.
- Gendźwiłł, A. (2012). Independent mayors and local lists in large Polish cities: Towards a non-partisan model of local government?. *Local Government Studies*, 38(4), 501-518.
- Gendźwiłł, A., & Żóltak, T. (2014). Why do non-partisans challenge parties in local politics? The (extreme) case of Poland. *Europe-Asia Studies*, 66(7), 1122-1145.
- Gendźwiłł, A., & Żóltak, T. (2017). How single-member districts are reinforcing local independents and strengthening mayors: on the electoral reform in Polish local government. *Local Government Studies*, 43(1), 110-131.
- Goldfinch, S., Taplin, R., & Gauld, R. (2021). Trust in government increased during the Covid-19 pandemic in Australia and New Zealand. *Australian Journal of Public Administration*, 80(1), 3-11.
- Grönlund, K., & Setälä, M. (2012). In honest officials we trust: Institutional confidence in Europe. *The American Review of Public Administration*, 42(5), 523-542.
- Haas, M., Jun, U., & Oskar Niedermayer (eds.), *Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern* (2008), VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hakhverdian, A., & Mayne, Q. (2012). Institutional trust, education, and corruption: A micro-macro interactive approach. *The Journal of Politics*, 74(3), 739-750.
- Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. H., Chapman Osterkatz, S., Niedzwiecki, S., & Shair-Rosenfield, S. (2016). *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*, Volume I. Oxford : Oxford University Press.
- Ingham, H., Ingham, M., & Herbst, J. (2011). Local unemployment in Poland: Rural-urban contrasts. *Applied Economics*, 43(10), 1175-1186.
- Inglehart, R. (1997) *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Princeton, NJ : Princeton University Press.
- Kaasa, A., & Andriani, L. (2021). Determinants of institutional trust: the role of cultural context. *Journal of Institutional Economics*, 1-21.
- Klamut, R., & Kantor, A. (2017). Democracy evaluation and its selected determinants in the context of the 2014 local elections in Poland. *Roczniki Psychologiczne*, 20(3), 681-699.
- Kleine, C., Hublet, F., & Schleyer, J. (2021). Laschet, Söder: Kanzlerkandidaten mit Grenzerfahrung, *Le Grand Continent*.
- Kühne, S. *et al.* (2020) : Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Zeiten von Corona: Eine Chance in der Krise?, SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, No.1091, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.
- Kukolowicz, P., & Górecki, M. A. (2018). When incumbents can only gain: economic voting in local government elections in Poland. *West European Politics*, 41(3), 640-659.
- Lefebvre, R. (2019). Les Gilets Jaunes et les exigences de la représentation politique. *La vie des idées*. Paris : La République des idées.
- Lévy, J.-D. (2021). Baromètre de confiance politique LCI-Euroagency, Harris Interactive.
- Lighthart, J. E., & van Oudheusden, P. (2015). In government we trust: The role of fiscal decentralization. *European Journal of Political Economy*, 37, 116-128.
- Lühiste, K. (2006). Explaining trust in political institutions: Some illustrations from the Baltic states. *Communist and post-communist studies*, 39(4), 475-496.
- Machalica, B. (2021). Poland at the edge of political and social transition. *Foundation for European Progressive Studies Progressive Yearbook 2021*, 125-133.
- Marcinkiewicz, K. (2018). The economy or an urban-rural divide? Explaining spatial patterns of voting behaviour in Poland. *East European Politics and Societies*, 32(04), 693-719.
- Mares, I., & Young, L. E. (2019). *Conditionality & Coercion: Electoral Clientelism in Eastern Europe*. Oxford University Press.
- Marin, L. (2020). *En qu(o)i les Français ont-ils confiance aujourd'hui ?* Institut Montaigne.
- Marlière, P. (2018). Gilets jaunes : une remise en cause radicale de la démocratie représentative ? *Mediapart*.
- Matraszek, M. (2020, juillet) Poland's 2020 Presidential Election. Analysis & Result Overview. CEC Government

Relations.

- Matysiak, I. (2015). The feminization of governance in rural communities in Poland: the case of village representatives (sołtys). *Gender, Place & Culture*, 22(5), 700-716.
- Miller, A. H., & Listhaug, O. (1998). Policy preferences and political distrust: A comparison of Norway, Sweden and the United States. *Scandinavian Political Studies*, 21(2), 161-187.
- Mishler, W., & Rose, R. (2001). What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in post-communist societies. *Comparative political studies*, 34(1), 30-62.
- Mishler, W., & Rose, R. (2005). What are the political consequences of trust? A test of cultural and institutional theories in Russia. *Comparative Political Studies*, 38(9), 1050-1078.
- Muñoz, J., Torcal, M., & Bonet, E. (2011). Institutional trust and multilevel government in the European Union: Congruence or compensation?. *European Union Politics*, 12(4), 551-574.
- Nachtwey, O. (2019). System ohne Stabilität. Der Niedergang der Volksparteien. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 64(2), 95-102.
- Newton, K. (2001). Trust, social capital, civil society, and democracy. *International political science review*, 22(2), 201-214.
- Newton, K., & Zmerli, S. (2011). Three forms of trust and their association. *European Political Science Review: EPSR*, 3(2), 169.
- NTV (2021). Vertrauen in Politik wächst in Corona-Krise. NTV.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*, 37(3), 1120-1149.
- OpinionWay (2019). Baromètre de la confiance politique, vague 10 - janvier 2019 : Une colère qui vient de loin. OpinionWay/CEVIPOF.
- OpinionWay (2018). Baromètre de la confiance politique, vague 9 - janvier 2018 : La défiance s'obstine. OpinionWay/CEVIPOF.
- OpinionWay (2020a). Baromètre de la confiance politique, vague 11 - mars 2020 : Un rebond de la confiance en trompe-l'œil ? OpinionWay/CEVIPOF.
- OpinionWay (2020b). Baromètre de la confiance politique, vague 11b : Spéciale crise du Coronavirus. OpinionWay/CEVIPOF.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rose-Ackerman, S. (2001). Trust, honesty and corruption: Reflection on the state-building process. *Archives Européennes de Sociologie/European Journal of Sociology/Europäisches Archiv für Soziologie*, 526-570.
- Rothstein, B., & Stolle, D. (2008). The state and social capital: An institutional theory of generalized trust. *Comparative politics*, 40(4), 441-459.
- RTL (2020). Umfrage: Vertrauen in politische Institutionen und Parteien schwindet weiter. RTL.
- Saint-Armand, D. (2021). 1871 raisons d'y croire: logiques et imaginaire des Gilets jaunes. *Nineteenth-Century French Studies*, 49(3), 374-395.
- Schraff, D. (2020). Political trust during the Covid-19 pandemic: Rally around the flag or lockdown effects? *European journal of political research*.
- Shair-Rosenfield, S., Schakel, A. H., Niedzwiecki, S., Marks, G., Hooghe, L., Chapman-Osterkatz, S. (2020). Language difference and regional authority. *Regional and Federal Studies*.
- Szczerbiak, A. (2020, 1<sup>er</sup> septembre). What are the prospects for the Polish opposition? LSE Blog.
- Torney-Purta, J., Barber, C. H., & Richardson, W. K. (2004). Trust in government-related institutions and political engagement among adolescents in six countries. *Acta Politica*, 39(4), 380-406.
- Tworzecki, H. (2019). Poland: A Case of Top-Down Polarization. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 681(1), 97-119.
- Unzicker, K., Faus, R., Mannewitz, R., Storcks, S., & Vollmann, E. (2019). *Schwindendes Vertrauen in Politik und Parteien. Eine Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt?* Bertelsmann Stiftung.
- Van Biezen, I., Mair, P., & Poguntke, T. (2012). Going, going,... gone? The decline of party membership in contemporary Europe. *European journal of political research*, 51(1), 24-56.
- Wanat, Z. (2020). Rural-urban split defines Polish presidential race. Poland's incumbent president is popular in the countryside, his rival is a hit in cities. *Politico*.