



GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES  
NOTRE EUROPE

Président : Jacques DELORS

## **LE DEBAT SUEDOIS SUR L'EUROPE**

**Olof Petersson**

*Etudes et Recherches N° 12  
Décembre 2000*

***ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS, ANGLAIS ET SUEDOIS***  
***© Notre Europe, décembre 2000.***

## **Olof Petersson**

Olof Petersson a été professeur de sciences politiques à l'université d'Uppsala et est actuellement directeur de recherche du groupe d'études Economie et Société - SNS - à Stockholm. Il a été Président de la commission d'enquête sur le pouvoir de 1985 à 1990 et a fait partie de la Commission Economie en 1992-1993. Olof Petersson a publié de nombreux ouvrages sur la politique suédoise et a été responsable du Conseil pour la Démocratie SNS, qui publie tous les ans une étude sur la démocratie suédoise. Il dirige actuellement un important projet de recherche sur la modification de la constitution et a notamment publié un ouvrage sur la constitution européenne [site internet : [www.sns.se/olof](http://www.sns.se/olof)]

## **Notre Europe**

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de six chercheurs originaires de divers pays.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne.

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'association, le « Comité Européen d'Orientation » se réunit également au moins trois fois par an ; il est composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.



## AVANT PROPOS

Pour l'opinion européenne, la Suède représente une énigme, tant son modèle de démocratie sociale participative si envié semble la conduire, comme à plaisir, à une culture « périphérique » systématique au sein de l'Union européenne. C'est dire si sa première présidence est attendue avec un mélange tout à fait spécifique d'espérance -que va nous apporter la Suède de son modèle de démocratie et de relations sociales ?- et de curiosité -comment les suédois conçoivent-ils leur rôle au sein de l'Union ?.

Olof Petersson, avec talent, essaie de répondre à ces questions, autant que l'état du débat suédois le permet. Il commence par en expliciter les paradoxes : militantisme pour le marché unique et son élargissement, mais réticences vis-à-vis de régulations communes, en contradiction avec son propre modèle national ; accent mis sur la transparence démocratique, mais choix de la méthode de gouvernance européenne la plus opaque : l'intergouvernemental de préférence à la méthode communautaire ; fortes réticences vis à vis de cette dernière, alors qu'elle est par principe plus respectueuse des intérêts d'un « petit pays » ; tradition de débat démocratique approfondi....sauf sur les questions européennes.

Ces contradictions, après tout, en valent bien d'autres et chacun dans notre Europe cultive les siennes. Olof Petersson essaye d'en trouver les racines dans le mode de fonctionnement spécifique de la démocratie suédoise, qui se caractérise par un va et vient permanent entre l'opinion publique et les responsables politiques, mais qui n'a pas su s'adapter aux questions que posaient l'intégration de la Suède à l'Union, puis à l'UEM, au prix d'un traumatisme durable. Sans prétendre résumer cette analyse passionnante, j'en retiens trois considérations :

- Les réticences suédoises vis à vis d'un approfondissement de l'Union politique sont éminemment respectables : le souci de préserver une expérience incomparable de démocratie participative et de cohésion sociale : elles méritent donc d'être entendues.
- Le débat sur l'appartenance à l'UE (et à l'UEM) constitue l'un des rares échecs de la démocratie « à la suédoise » en ce qu'il fait apparaître un clivage entre le peuple et les élites politiques : c'est un sujet de méditation sur le déficit d'affectio societatis qui se manifeste partout en Europe.
- Cet échec fait apparaître une crise plus profonde du modèle suédois qui, confronté à la mondialisation, est à la recherche d'une forme rénovée de l'État de droit. Comme souvent, l'Europe politique apparaît à la fois comme révélateur et dépassement possible d'un malaise dont elle n'est pas la cause. A nous d'en saisir la chance.

La lecture de cette étude, que Notre Europe s'honore de publier, me semble démontrer que la présidence suédoise de l'Union est une chance, à la fois pour l'Europe -qui peut s'enrichir d'un niveau inégalé d'exigence démocratique et sociale- et pour la Suède, qui peut trouver dans l'exercice de cette responsabilité l'occasion de dépasser de façon positive les questions laissées pendantes par le « référendum inachevé ».

Jacques Delors



## **TABLE DES MATIERES**

<b>CHAPITRE I - PROGRAMME GOUVERNEMENTAL POUR LA PRÉSIDENTE DE 2001</b>	<b>1</b>
<b>CHAPITRE II – LE DEBAT DANS LES PARTIS POLITIQUES</b>	<b>3</b>
<b>CHAPITRE III – LE RÉFÉRENDUM INACHEVÉ</b>	<b>10</b>
<b>CHAPITRE IV - LA SUEDE ET L'UEM : ATTENDRE ET DEVOIR</b>	<b>15</b>
<b>CHAPITRE V - ROLE DE L'ETAT DANS LA FORMATION DE L'OPINION</b>	<b>20</b>
<b>CHAPITRE VI - DEMOCRATIE ET REFORMES INSTITUTIONNELLES</b>	<b>24</b>
<b>CHAPITRE VII - RACINES HISTORIQUES DU SILENCE SUEDOIS</b>	<b>29</b>
<b>RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES</b>	<b>31</b>





## 1. PROGRAMME GOUVERNEMENTAL POUR LA PRESIDENCE DE 2001

Ce n'est pas un hasard si l'élargissement de l'Union européenne à de nouveaux Etats-membres est présenté comme la tâche prioritaire de la présidence suédoise (*eu2001.se*). "L'élargissement de l'UE est un défi historique" : le gouvernement annonce ainsi d'emblée son programme tout en exprimant une large part de l'opinion suédoise. Toutes tendances politiques confondues, de la gauche à la droite, les décideurs politiques insistent sur l'importance de l'élargissement rapide du cercle des membres aux pays candidats d'Europe centrale et de l'Est. Même les partis réticents à l'adhésion de la Suède à l'UE soutiennent l'élargissement de la Communauté.

La position des chefs d'entreprise suédois peut se résumer à deux exigences principales : le libre échange et l'élargissement. Lors d'une conférence sur la poursuite de l'intégration européenne qu'ils ont tenue durant l'été 1999, les décideurs de l'économie suédoise ont discuté la question de l'inadaptation de l'économie et de la politique. S'affrontent à cet égard deux points de vue radicalement différents. L'un, économique, estime que l'UE doit être un marché homogène, libre et ouvert, l'autre, politique, considère l'internationalisation et la délocalisation des activités comme un problème en soi. La politique internationale porte préjudice à la politique nationale. L'enthousiasme pour l'UE est très fort au sein des secteurs économiques reposant sur les exportations. Les acteurs économiques suédois sont également de fervents partisans de l'élargissement : celui-ci ouvrira de nouveaux marchés et toute la zone de la Baltique vise à devenir l'une des régions les plus dynamiques et les plus créatives de l'Europe (*Företag och Samhälle*, SNS, 3, 1999).

Outre l'élargissement, le gouvernement suédois présente également l'emploi et l'environnement comme des domaines prioritaires. Il avance les objectifs fixés lors du Conseil européen de Lisbonne : la création de l'économie la plus dynamique et la plus concurrentielle du monde, dynamisée par le savoir, s'accompagnant d'une croissance stable, d'une multiplication et d'une amélioration de l'emploi ainsi que d'une solidarité sociale accrue. Le gouvernement souligne aussi que la coopération de l'UE implique une importante valeur ajoutée en matière de protection de l'environnement et de promotion d'une croissance durable. Cette coopération constitue une priorité absolue pour la présidence suédoise qui sera amenée à élaborer une stratégie de croissance durable intégrant harmonieusement les aspects environnementaux, économiques et sociaux. Lors de sa réunion de juin 2001 à Göteborg, le Conseil européen devra discuter des lignes directrices de cette stratégie sur la base d'un projet présenté par la Commission.

Le programme de la présidence est également intéressant en ce sens qu'il révèle, en creux, les domaines délaissés ou considérés comme secondaires par le gouvernement. Il faut tout particulièrement noter l'absence regrettable de plaidoyer en faveur de réformes institutionnelles. Le programme exprime assurément dans sa partie finale le souhait de créer une "union ouverte, moderne et efficace". Le gouvernement souligne à ce sujet l'importance de la création de règles juridiques sur la publicité des débats au sein du Parlement, du Conseil et de la Commission de l'Europe.

Le silence est souvent une approbation tacite du statu quo et il ne fait aucun doute que le gouvernement suédois est sceptique quant aux idées de création d'un cadre constitutionnel et

fédéral garantissant l'Union Européenne. Lors d'un discours, le Premier Ministre a justement exprimé son opposition à un développement fédéral. "Je ne crois pas en une UE fédérale. Une fédération européenne, avec un président, un gouvernement et une constitution normale pourraient certes favoriser l'exigence de responsabilité (accountability). Mais cela aurait un prix. Cela creuserait encore la distance entre élus et électeurs". En revanche, dans ce même discours, Göran Persson a ouvertement plaidé en faveur d'une solidarité interétatique qui servirait de modèle à la coopération européenne. Il a ainsi argumenté pour le renforcement du Conseil et l'affaiblissement de la Commission. "Nous sommes donc en faveur d'un rôle accru du Conseil. C'est la meilleure façon de souder et de rapprocher les citoyens des Etats-membres car ce sont eux qui représentent les gouvernements nationaux. Les actions du Conseil doivent donc reposer essentiellement sur le mandat politique qui lui a été confié par les électeurs de chaque pays. Dans une perspective plus lointaine, les fonctions du secrétariat du Conseil et de la Commission peuvent fusionner. Cela favoriserait l'exigence de responsabilité" (discours sur l'UE prononcé devant le club Norden le 5 octobre 2000).

Si la cohérence interne et la logique peuvent constituer les critères d'une bonne gouvernance, la position du gouvernement suédois soulève plusieurs questions :

Il est ahurissant de noter que la priorité cruciale de l'élargissement n'est pas associée à une argumentation active en faveur de réformes institutionnelles. L'auteur de ce rapport a fait partie d'un groupe de recherche qui était fortement critique à l'égard du gouvernement sur ce point : "Jusqu'à présent, les actions du gouvernement suédois sur ces questions se sont avérées passives et incohérentes. La Suède accorde la priorité à l'élargissement et au libre échange, ce qui, en soi, est louable. Mais parallèlement, le gouvernement est fortement opposé à une supranationalité accrue et se désintéresse des réformes des institutions de l'UE. Nos discussions antérieures montrent que ces comportements sont incompatibles. Pour pouvoir garantir l'élargissement et le libre échange, précisément, il faut une conception réfléchie des institutions futures et du mode de travail de l'Union. L'absence d'initiatives constitutionnelles de la part du gouvernement est de mauvais augure, alors même que la Suède prendra la présidence de l'UE au cours du premier semestre 2001" (Lindbeck etc. 2000, Petersson 2000).

Le gouvernement suédois fait également preuve d'une attitude contradictoire lorsqu'il défend simultanément l'interétatisme et l'ouverture. Mais l'interétatisme pur est synonyme de négociations diplomatiques traditionnelles, sans contrôle public. Il existe une incompatibilité fondamentale entre le secret diplomatique et la transparence démocratique. Le gouvernement suédois n'a pas démontré de façon satisfaisante comment il serait possible de concilier diplomatie et démocratie.

Par ailleurs, plus d'un observateur a commenté cette antinomie : les représentants d'un petit Etat se sont exprimés en faveur du modèle interétatique, lequel trouve d'ordinaire ses plus fervents défenseurs parmi les grands Etats. Les représentants officiels de la Suède critiquent des institutions qui, à l'origine, ont été créées pour permettre aux petits Etats de s'exprimer.

## 2. LE DEBAT DANS LES PARTIS POLITIQUES

Caractériser le débat d'un pays sur l'Europe pose naturellement un certain nombre de problèmes méthodologiques. Le choix des sources peut être décisif pour la conclusion. En ce qui concerne la Suède, le problème est néanmoins plus simple à maîtriser, essentiellement parce qu'il n'existe pas de débat important et global à résumer. Ce jugement vaut certes pour les questions européennes, mais on peut aussi l'étendre à d'autres domaines de la vie sociale. La Suède possède relativement peu de penseurs et d'intellectuels indépendants. Ce sont les grandes collectivités organisées qui, dans une large mesure, marquent les débats.

Les partis politiques occupent une position particulière dans la vie publique suédoise. La présence en soi de partis politiques n'a évidemment rien d'original dans un système parlementaire, mais la Suède apparaît, dans une perspective européenne comparative, comme une démocratie extrêmement centrée sur les partis. Cette situation n'implique pas nécessairement que la position des partis dans l'opinion publique soit inébranlable. Au contraire, d'après les données disponibles, les partis perdent des adhérents et de la confiance. Mais lorsqu'il s'agit de décisions politiques, de recrutement aux postes politiques et de l'ordre du jour du débat public, ils dominent toujours fortement. La question est de savoir comment ils ont pu mener un débat sur l'Europe actif et stimulant.

Les observateurs extérieurs ont longtemps considéré la tradition du débat politique suédois comme exemplaire. La Suède attirait l'attention par sa fiabilité en matière d'élaboration et de communication d'informations, même dans les questions complexes. Les autres pays étaient impressionnés par la tradition d'éducation populaire des adultes profondément ancrée, et par la multiplicité des cercles d'études. La capacité de la Suède à instaurer et maintenir un climat de tolérance dans ses débats, même pour les sujets sensibles et engageant fortement les citoyens, est un sujet d'admiration. L'objectivité, l'entente et le compromis sont devenus les formules quasiment mythiques du modèle de démocratie idéal à la suédoise. Mais la Suède connaît manifestement de grandes difficultés dans l'évolution de son débat culturel national, lequel pourrait également inclure un débat européen imprégné de réciprocité, d'objectivité et de continuité. Il y a donc de bonnes raisons pour affirmer que la Suède, en tant qu'Etat-membre, souffre d'une lacune dans sa manière de débattre des questions européennes avec ses citoyens. La question est de savoir s'il existe un espace public européen viable en Suède. La réponse ne peut être que négative (Petersson et. al., 1999).

La prise de position des partis politiques suédois est restée relativement inchangée depuis le débat qui précéda le référendum de 1994 sur l'adhésion suédoise. Deux des sept partis du parlement suédois, le *Riksdag*, le parti de la gauche et le parti écologiste, se sont dès le départ opposés à l'adhésion suédoise et estiment que le pays doit quitter l'Union. Les sociaux-démocrates et le parti du centre souffrent assurément de forts clivages internes, mais sont favorables à l'adhésion de la Suède pour autant qu'elle repose sur une coopération interétatique traitant de questions objectives et concrètes. Le parti conservateur et les chrétiens-démocrates sont favorables à l'UE, mais pensent que le libre-échange risque d'être entravé par le contrôle politique et la réglementation bureaucratique de Bruxelles. Le parti libéral est le seul parti à prôner l'évolution fédéraliste de l'UE. Les positions des partis politiques constituent les thèses principales du débat suédois sur l'Europe.

*Le parti de la gauche* (12% des voix aux élections de 1998, 43 des 349 sièges au Riksdag) estime que "par le biais de l'UEM, l'UE est en voie de devenir un super Etat gouverné par le pouvoir capitaliste et elle grignotera de plus en plus le pouvoir de décision et le fonctionnement démocratique des Etats-membres". L'UE ou l'UEM ne sont pas en mesure de résoudre les problèmes fondamentaux du chômage, des clivages sociaux et de l'affaiblissement démocratique dans leurs propres Etats-membres. La majorité des pays de l'ex-Europe de l'Est est dominée par un capitalisme sauvage qui a déclenché une crise sociale et économique. Certains d'entre eux sont totalement privés de démocratie et ils connaissent de graves conflits, parfois militaires. Le parti de la gauche veut voir émerger une coopération européenne radicalement différente, englobant toute l'Europe. "Nous ne pensons pas que cela puisse être possible dans l'UE actuelle dont l'orientation est claire. La supranationalité gagne progressivement du terrain et l'objectif est de construire une fédération reposant sur le pouvoir capitaliste, le gouvernement des élites et le fondamentalisme économique. Le parti de la gauche a pour objectif "que la Suède quitte l'Union. Les modifications du traité, qui renforcent considérablement le pouvoir de l'UE, doivent être précédées de nouveaux référendums. Après un "non" à ces modifications, il faudra réviser l'adhésion à l'UE en l'actualisant. L'objectif du parti de la gauche - le retrait de la Suède de l'UE - pourra alors se réaliser après un référendum". Ce parti est également opposé à l'adhésion de la Suède à l'UEM et exige un référendum sur cette question. Il veut, à la place, renforcer la coopération interétatique et syndicale.

*Les Verts* (4.5 % des voix, 16 sièges) sont, conformément à leur programme, hostiles à l'adhésion de la Suède à l'UE. "La formation de l'Union européenne et son objectif sont contraires à nos valeurs fondamentales. L'UE se caractérise notamment par un pouvoir centralisé bureaucratique, des ambitions de croissance nocives pour l'environnement et une tendance à instaurer un gouvernement fédéral militaire armé, avec des frontières marquées avec le monde environnant. L'UE est un frein à la décentralisation, à l'équilibre écologique et à la solidarité globale, et elle peut engendrer des dissensions internationales accrues en contribuant à la lutte pour le pouvoir entre les différentes grandes puissances. L'UEM accroît le pouvoir centralisé sans contrôle démocratique et entrave toute politique économique orientée sur le social et l'écologie". Le parti écologiste s'oppose à l'adhésion de la Suède à l'UEM et œuvre pour que la Suède quitte l'UE.

*Les sociaux-démocrates* (36.4 % des voix, 131 sièges) écrivent dans leur manifeste que "la coopération européenne connaît des lacunes et des échecs. Elle peut parfois être rigide et bureaucratique. Mais grâce à l'intégration européenne, "on a pu maintenir la paix entre des pays qui étaient auparavant ennemis jurés; il s'est instauré un libre-échange commun englobant quinze pays ainsi qu'une devise commune à presque 300 millions d'individus, et des régions et pays autrefois pauvres se sont développés. Enfin, la démocratie s'est ancrée par le biais d'engagements solidaires de la Communauté". Le parti social-démocrate prétend vouloir instaurer "l'Europe des salariés" et constate que les "sociaux-démocrates font partie du gouvernement dans treize des quinze pays-membres". Ils ne rejettent pas totalement la prise de décision supranationale. Cela est fonction du sujet débattu. La politique environnementale constitue un exemple de domaine où la supranationalité est motivée. "La pollution de l'environnement a des effets non seulement sur le pays qui en est responsable, mais aussi sur tous les pays qu'elle concerne. Une législation supranationale commune est nécessaire pour permettre aux pays touchés par la pollution d'autres pays, de réagir également vis-à-vis de ces pays". Les questions de la protection sociale et des impôts doivent être décidées sur le plan

national. "Pour les domaines fiscaux, de l'emploi et de l'égalité des sexes, nous préférons que l'UE détermine certains objectifs et la façon de les évaluer, mais que les Etats-membres choisissent eux-mêmes comment les atteindre".

*Le parti du centre* (anciennement parti agraire, 5.1 % des voix, 18 sièges) estime que l'UE a un rôle important à jouer dans le soutien et la stimulation des contacts entre individus et l'échange entre peuples. La vie associative, les organismes indépendants, les mouvements populaires et les organisations porteuses d'idées comme les communes et les régions doivent être encouragées à fonctionner comme sources d'énergie dans la coopération citoyenne de l'Europe". "L'UE doit se consacrer aux questions qui seront mieux traitées par plusieurs pays que par un seul isolément et prendre des décisions sur les points que ne peuvent résoudre eux-mêmes les Etats-membres". Le parti du centre plaide aussi pour que "les missions de l'UE soient précisément définies. En les spécifiant dans une liste des compétences, on devrait créer une structure claire et évidente ". Il a une position fondamentalement favorable à l'UE : "L'idée de base de l'UE selon laquelle une intégration accrue favorise la démocratie, la prospérité et la stabilité, représente une contribution historique à un ordre social et coopératif pacifique". Le parti du centre est en revanche opposé à une adhésion de la Suède à la troisième étape de l'UEM. Il argumente que "l'UEM est l'un des projets les plus supranationaux de l'UE, ce qui se traduira par une influence et une souplesse économiques moindres pour les Etats-membres. Une politique monétaire commune sera vraisemblablement plus contraignante qu'une politique économique commune".

*Les chrétiens-démocrates* (11.7 % des voix, 42 sièges) soutiennent l'adhésion de la Suède à l'UE et insistent particulièrement sur le fait que les chrétiens-démocrates suédois peuvent, en adhérant au Parti Populaire Européen, influencer sur les progrès au sein de l'UE. Ce parti estime que "la participation de la Suède à la coopération européenne a été perçue dans d'autres pays-membres au mieux comme obscure et, au pire, comme non engagée et contradictoire. Nous sommes considérés dans plusieurs contextes comme un pays non volontairement européen, qui n'est pas certain de ce que la coopération peut produire sans trop attenter à l'intégrité nationale. "Le parti veut voir une autre orientation de la politique européenne suédoise. "Nous, chrétiens-démocrates, estimons que la Suède peut et doit être à la pointe d'une réforme profonde de l'UE. Pour que la coopération européenne puisse jouer un rôle accru dans la vie quotidienne de chaque individu, il faut donner à l'UE des responsables politiques qui s'engagent positivement et se focalisent sur les questions importantes pour les citoyens. Cela nécessite de gros efforts contre le mauvais usage des moyens communs, la bureaucratisation excessive des procédures de demande d'aide économique et de subventions, mais aussi une meilleure délimitation, plus claire, entre les questions dont doit décider l'UE et celles qui restent du ressort des Etats-membres". Les chrétiens-démocrates préconisent une définition plus nette des domaines de compétence de l'UE et du principe de subsidiarité. En ce qui concerne l'UEM, le parti est divisé et a tardé à prendre position jusqu'en janvier 2000. Lors d'une session parlementaire extraordinaire, 209 membres ont voté pour et 68 contre l'adhésion à l'UEM.

*Le parti de rassemblement des modérés* (Conservateurs : 22.9 % des voix, 82 sièges) a prôné l'adhésion de la Suède dès que la question européenne a été d'actualité dans le débat suédois, il y a quatre décennies. Durant son mandat de président des modérés et de celui de premier ministre pendant un an, Carl Bildt a défendu un argumentaire actif en faveur de l'adhésion de

la Suède à l'Union européenne. Le libre-échange représente un argument de poids dans le programme européen des modérés : "Une base capitale du projet de paix européen global est que la coopération économique et commerciale rapproche les pays et les hommes". Les modérés estiment que l'élargissement aux pays de l'Est est une priorité. "L'une des questions actuelles les plus importantes est l'élargissement de l'Union européenne aux peuples d'Europe qui partagent ses valeurs. Intégrer des pays-candidats, notamment les pays baltes qui nous sont limitrophes, constitue une mission capitale pour l'avenir. C'est la mission historique de notre génération d'unir toute l'Europe". Le parti est également favorable à l'adhésion de la Suède à l'UEM : "L'Union monétaire est une étape positive qui peut contribuer à augmenter la croissance et la prospérité en Suède et dans le reste de l'Europe. Les avantages sont nombreux : des échanges accrus, une meilleure concurrence, des coûts de change et de gestion des devises réduits, des risques moindres de fluctuation de taux de change, une inflation plus faible et stabilisée, des taux d'intérêts plus bas. Tous ces éléments favoriseront les investissements et feront de l'euro une devise mondiale".

*Le parti libéral* (4.7 % des voix, 17 sièges) a également, à la base, une position très favorable à l'adhésion de la Suède à l'UE. "Notre génération a la possibilité historique de créer une Europe empreinte de liberté, de paix, de démocratie, de développement économique et de bonnes conditions environnementales. L'Union européenne constitue l'outil le plus important pour atteindre ces objectifs". A l'instar des autres partis suédois, le parti libéral accorde avant tout la priorité à l'élargissement; il estime que la mission la plus importante de l'UE est d'intégrer les nouvelles démocraties d'Europe centrale et de l'Est. En ce qui concerne la configuration future, il souligne que "l'UE, un regroupement de démocraties, doit en soi devenir plus démocratique. La clarté, la possibilité de contrôle et d'accès doivent caractériser l'Union. L'UE a besoin d'une constitution. Ses prises de décision doivent être claires". Le parti libéral souhaite une répartition plus nette des compétences entre l'Union et les Etats-membres et est prêt pour cela à accepter une supranationalité accrue dans certains domaines, par exemple dans celui de la politique étrangère. Selon lui, le Parlement européen doit exercer une influence plus importante : "Une position plus marquée du Parlement permettra aux citoyens d'exiger plus facilement une responsabilité directe pour les décisions prises". Il se rallie à la vision des libéraux européens, à savoir qu'à terme, le Parlement européen doit acquérir un rôle égal à celui du Conseil des ministres en matière de législation et que ces deux organes doivent être considérés comme les deux parties d'un Parlement bicaméral. Il devrait être superflu d'ajouter que le parti libéral s'est montré, dès le départ, partisan de l'adhésion de la Suède à l'UEM. Ses arguments ne sont pas uniquement économiques ; il avance que l'UEM est également un projet politique.

Plusieurs de ces positions coïncident avec celles des partis homologues d'autres Etats-membres de l'UE. Toutefois, dans la politique suédoise, la question de l'Europe a engendré un modèle qui, à certains égards, se différencie des autres pays. On peut tout d'abord noter l'absence d'une opinion de gauche active en faveur d'une forte supranationalité. Les seuls défenseurs d'une Europe fédérale se trouvent dans un parti non-socialiste, le parti libéral. L'autre caractéristique qui mérite d'être soulignée est l'absence d'un parti de droite s'opposant à l'UE. Pendant quelques années, au début des années 1990, il a bien existé un parti populiste de droite représenté au *Riksdag*, mais il a rapidement décliné suite à des conflits internes et a disparu de la scène politique. Il n'existe pas aujourd'hui d'opinion nationale populiste structurée.

On rencontre le soutien de l'opinion le plus fort à l'UE au sein des partis de droite, tandis que les opposants se recrutent dans les milieux de gauche et écologistes. Les prises de position européennes ne sont pas seulement l'apanage des partis représentés au *Riksdag*, que l'on pourrait, globalement, regrouper sur une échelle allant de la droite à la gauche. Les sondages d'opinion auprès de l'ensemble de la population révèlent également un lien étroit entre les attitudes gauche-droite et les idées sur l'UE (Gilljam et Holmberg, 1996). Nombre de travaux ont voulu voir dans l'association entre l'idéologie de gauche et l'opposition à l'UE l'expression d'un isolationnisme et d'un nationalisme attaché à l'Etat-providence (Goldmann, 2000).

Il ne fait aucun doute que la politique de neutralité de la Suède durant la guerre froide joue toujours un rôle dans la position des Suédois à l'égard du monde et donc de l'UE. D'après une étude sur le débat suédois face à la possibilité d'un rapprochement plus étroit avec la communauté européenne (1961-62), de tels arguments ont pesé très lourd (Bergquist 1970). Tous les acteurs politiques étaient d'accord sur les bases de la politique étrangère ; la politique de neutralité était un axiome et la question du marché commun a été jugée à cette lumière. Ceux qui ont défendu l'adhésion suédoise au début des années 1960 ont insisté sur les arguments du libre-échange et en ont souligné l'importance pour l'industrie exportatrice suédoise. Ils ont défendu l'idée d'une adhésion suédoise, car la CEE d'alors n'était pas une organisation politique au sens traditionnel du terme; on supposait que la politique étrangère et la Défense se situaient en dehors des institutions communes. Les partis ne voyaient donc aucune antinomie entre l'adhésion et la politique de neutralité.

Il ressort également de l'analyse du débat du début des années 1960 qu'il existait certaines tensions culturelles et idéologiques latentes. Les partisans de l'adhésion suédoise avançaient comme argument que la Suède appartenait au même univers culturel et avait les mêmes valeurs en matière de défense vis-à-vis du monde environnant. Les opposants, eux, soulignaient que la CEE de l'époque n'incluait qu'un tiers de l'Europe. Ils se sentaient également profondément étrangers aux structures politiques des pays-membres, les estimant réactionnaires, catholiques et capitalistes (Bergquist, 1970).

Dans sa thèse en sciences politiques, Göran von Sydow a analysé les idées des partis politiques suédois sur la question de la démocratie dans l'UE (von Sydow, 2000). Ses conclusions sont critiques à plusieurs égards : "En ce qui concerne la question du caractère de l'UE, plusieurs partis sont toujours dans une ligne d'interprétation centrée sur l'Etat qui ne laisse pas apparaître la complexité de la structure et du développement de l'UE". L'auteur pose donc la question de la consistance des opinions des partis vis à vis de la réalité. Le débat des partis politiques omet souvent la trame supranationale de l'UE et a une vue statique de la coopération.

Selon Göran von Sydow, le débat public sur l'UE est absent en Suède et les partis politiques ont des idées divergentes sur l'évolution souhaitée au sein de l'UE. Son enquête a révélé qu'il existe divers points de vue sur la question de la démocratie dans l'UE, mais que les partis ont pourtant une attitude ambivalente face à son évolution future. L'auteur se demande également si ces opinions sont réellement bien élaborées. Les relations de la Suède avec l'UE sont considérées comme de la politique étrangère avec une interprétation confédérale, faisant abstraction d'importants aspects du problème de la démocratie européenne. La majeure partie

de l'argumentaire part du principe qu'il vaut mieux légitimer l'UE plutôt que d'essayer de chercher des solutions pour les défis futurs. Le cadre du débat politique manque aujourd'hui de solutions créatives. Les partis ont naturellement une grande responsabilité dans la réussite de ce débat, conclut Göran von Sydow.

Les organisations syndicales jouent un rôle considérable dans le bon fonctionnement des institutions suédoises, en particulier pour ce qui concerne la formation de l'opinion publique et le processus de décision politique. Traditionnellement LO, la confédération des syndicats ouvriers suédois (« cols bleus ») et la plus importante de ces organisations, entretient des relations étroites avec le Parti Social Démocrate. Le mouvement syndical a été cependant plus ou moins réduit au silence au sujet de l'adhésion à l'UE et de la participation à l'UEM, parce qu'il comptait dans ses rangs de nombreux opposants à l'UE.

La plupart des syndicats se sont déclarés neutres au cours de la campagne pour le référendum de 1994. Quelques uns de leurs dirigeants ont cependant pris une part active dans ce débat. A quelques semaines du référendum, 16 des 21 responsables des syndicats constituant LO ont rendu publique une déclaration en faveur de l'adhésion suédoise. Le président de LO a également pris position en faveur du oui. Deux des présidents de syndicats appartenant à LO ont joué un rôle actif dans la campagne pour le non.

La question de la participation de la Suède à la 3<sup>ème</sup> phase de l'UEM a également donné lieu à un débat interne au mouvement syndical. A la veille du congrès de septembre 2000 de LO, 16 des 18 syndicats membres se déclaraient en faveur de la participation suédoise, les deux autres y étant opposés. A l'issue d'un débat tendu, le Congrès se prononça en faveur de la participation à l'UEM, bien que non unanimement : il y eut 263 votes favorables contre 143 opposés. Le Conseil exécutif de LO souhaitait au départ que la Confédération appelle ses membres à voter en faveur de la participation suédoise lors du référendum, mais cette proposition fut censurée par le Congrès qui adopta une résolution plus ambiguë. L'adhésion à l'UEM supposait comme condition que le mécanisme de fixation des salaires soit garanti et que soit créé un conseil de stabilisation disposant de fonds compensatoires.

TCO, Confédération suédoise des employés (« cols blancs ») décida de ne pas prendre position sur l'UEM. Son président s'est toutefois activement engagé dans le débat européen en défendant un engagement plus déterminé de la Suède dans l'UE et une participation active à l'UEM.

Dans une déclaration commune, rendue publique en novembre 2000, les trois principales organisations syndicales ont présenté leurs demandes pour le programme de la présidence suédoise. Dans une adresse écrite au gouvernement, LO, TCO et la SACO (confédération générale des travailleurs intellectuels de Suède) recommandaient que la présidence suédoise concentre son énergie dans quatre domaines prioritaires : la dimension sociale, l'élargissement et l'approfondissement de la politique commune de l'emploi, une plus grande transparence dans une Union élargie et la réalisation de l'égalité entre hommes et femmes. A celles-ci, il convient d'ajouter une cinquième priorité : une politique européenne pour rénover les conditions de travail. Les trois organisations ont également souligné que les priorités



avancées par le mouvement syndical étaient à l'ordre du jour du Conseil européen informel de Stockholm (mars 2001), dans le droit fil de la stratégie de Lisbonne pour l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale.

### 3. LE REFERENDUM INACHEVE

L'adhésion de la Suède à l'UE reposait sur le résultat du référendum de 1994 qui a recueilli 52.3 % de "oui", 46.8 % de "non" et 0.9 % de bulletins blancs. La participation relativement élevée de 83.3 % et le large débat ayant précédé le référendum auraient dû conférer sa légitimité au résultat du vote. Mais celui-ci ne signifiait pas la fin du débat sur l'opportunité pour la Suède d'être membre de l'UE ou non. Au contraire, les positions et les arguments du référendum continuent d'imprégner le débat suédois sur l'Europe.

Contrairement aux pays-membres du continent, dont les valeurs de base sur le processus d'intégration européenne sont relativement homogènes, le cas suédois se caractérise par un profond conflit de valeurs sur la question européenne (Petersson et. al., 1999). L'adhésion à l'UE est liée à des valeurs fondamentales telles que la liberté d'alliance, la neutralité, la démocratie, le droit à l'autodétermination et la prospérité. Opposants et partisans ont des interprétations totalement différentes des possibilités de concrétisation de ces valeurs par le biais de l'UE. D'une façon générale, contrairement aux conflits sur les éléments objectifs, ceux qui portent sur les valeurs se caractérisent par le fait qu'ils donnent naissance à des groupes conflictuels polarisés, aux positions très engagées et teintées d'affectif. Ils favorisent l'émergence d'une structure de débat polarisée. Ce climat engendre souvent de vives discussions et une large participation populaire. C'est pourquoi l'adhésion de la Suède aurait dû créer en Suède un large espace public, intense et polarisé, même après le référendum.

Or si l'on suit l'évolution consécutive au référendum, on doit au contraire constater que ce n'est pas le cas. Des tendances contradictoires sont apparues. D'une part, a été bloqué le débat ouvert et animé autour de la question européenne qui existait avant le référendum de 1994, transformant ainsi la question européenne en "non-question" durant la campagne électorale de 1998. D'autre part, la question européenne a conservé durant la longue période de silence son caractère de conflit affectif et répétitif.

Même du côté du "oui", la victoire a été si serrée qu'elle n'a pas été comprise comme l'issue du conflit. Résoudre formellement un conflit de valeurs sans pouvoir le conclure crée un obstacle à la poursuite de son examen dans le débat public. La poursuite pré-déterminée du débat après le référendum s'est par exemple manifestée en ce que le côté du "oui" - le vainqueur - a été perçu comme détenteur de pouvoir et de richesses, et le côté du "non" - le vaincu - comme un peuple aux ressources limitées. Ce conflit a également survécu sous différentes formes : clivage entre les partisans du "oui" et ceux du "non" au sein des partis politiques, en particulier chez les sociaux-démocrates, confrontation entre une Suède du sud partisane du "oui" et une Suède du nord partisane du "non", opposition entre la ville et la campagne, entre les hommes et les femmes. Après le référendum, la forte participation électorale s'est muée en une énergie dictée par l'affectif, visant à maintenir la structure polarisée des questions européennes.

Un conflit tranché, mais inachevé, fait naître des espoirs du côté des vaincus - la bataille n'est pas totalement perdue. Il crée une position ambivalente vis-à-vis de l'adhésion à l'UE. C'est pourquoi la Suède est passée pour un Etat européen réfractaire, pour un membre réticent. En

tant que conflit avéré mais inachevé, la question européenne a continué d'influencer les partis politiques. Alors que les partis dont la position favorable ou défavorable était claire ont récolté les fruits du référendum, ceux qui connaissaient des scissions internes ont fait les frais de l'après-référendum. C'est notamment le cas des sociaux-démocrates, qui n'ont pas pu éliminer le risque de clivage supplémentaire que faisait courir à leur parti la question européenne.

En tant que conflit inachevé, le référendum sur l'adhésion à l'UE a également eu des conséquences au cours des années qui ont suivi. L'élection du Parlement européen, un peu plus de six mois plus tard, a été une répétition du référendum, à la différence que la participation n'a été que de 41.6 %. Pour l'élection du Parlement européen de 1999 la participation a encore chuté pour atteindre 38.8 % (Gilljam et Holmberg 1998).

Pour exprimer son souci devant cette évolution, le gouvernement a chargé une commission d'enquête publique, composée de représentants de tous les partis du *Riksdag*, d'analyser les raisons de la faiblesse et de la chute du taux de participation. Celle-ci a dégagé quatre explications principales : une absence d'engagement dans les questions européennes ; de nombreux citoyens considèrent le rôle du Parlement européen comme secondaire, inintéressant et mal défini, la politisation de l'opposition à l'Europe - pour certains électeurs, l'abstention a été une sorte de protestation-. Cette faible participation est également due au manque de dynamisme des partis durant la campagne précédant le vote. Enfin, les médias jouent aussi un rôle; certains d'entre eux, comme la presse du soir, la radio et la télévision, ont une influence négative sur la participation (SOU 2000 :81)

Dans un contexte européen, il était surprenant que la Suède, malgré sa récente adhésion, conserve l'empreinte polarisée qu'avait laissée le référendum sur la question européenne. En effet, trois partis - sociaux-démocrates, démocrates-chrétiens et parti du centre - se sont présentés avec des listes scindées : l'une pour le "oui" et l'autre pour le "non". L'élection européenne de 1995 est de ce fait apparue aux électeurs encore plus compliquée et déroutante. Le parti gouvernemental a choisi d'accorder la priorité aux idées nationales face à son obligation, en tant que représentant d'un pays-membre, d'incarner l'intérêt commun de l'Europe. Non seulement l'espace public européen s'est rétréci, mais il a pris en outre un tour nettement national et partisan.

Les considérations stratégiques des partis ont également marqué la décision du *Riksdag* sur l'UEM en 1997. La décision de rester hors de l'UEM jusqu'à nouvel ordre a contribué à ce que l'espace public européen soit clos jusqu'à l'élection du *Riksdag* en 1998. En choisissant d'attendre et de voir, le gouvernement pouvait geler le conflit de valeurs polarisé et éviter des divisions internes aux partis.

Pendant trois ans, le conflit sur l'UE est donc passé aux oubliettes. L'éviction de la question de l'UEM a eu l'effet escompté par les sociaux-démocrates au pouvoir - enterrer la question de l'UE durant la campagne électorale de 1998. Mais on n'a pas exploité la possibilité d'utiliser l'élection du *Riksdag* comme l'occasion de résoudre le conflit sur l'adhésion à l'UE.

La Suède a galvaudé sa chance de mener, en tant que nouveau membre, une politique européenne active sur le plan national et maintenir la porte ouverte à l'espace public européen. En enterrant la question européenne lors de la campagne électorale de 1998, la Suède a continué de creuser son déficit de démocratie.

Annika Åhnberg, ancien ministre de l'agriculture, déplore la polarisation statique de la question européenne. " Pourquoi avons-nous tant de difficultés à mener des débats constructifs ?" demande-t-elle (Åhnberg, 2000). "C'est comme si la tactique consistait, des deux côtés, à brandir une prise de position semant l'épouvante dans l'opinion". Estimant que les Suédois finissent par ne plus voir que des spectres menaçants, elle établit une comparaison avec la Finlande qui a choisi d'adhérer à l'union politico-économique en élaborant activement des solutions pour gérer cette nouvelle situation. "La discussion sur l'adhésion suédoise à l'UEM n'est pas une opération militaire, et le référendum, un champ de bataille". Åhnberg recherche des personnes qui prennent position et défendent leur point de vue, mais elle sait aussi écouter, rechercher les meilleurs arguments de ses adversaires et les prendre au sérieux".

Depuis que l'Office central suédois des Statistiques a, en 1992, commencé à évaluer l'opinion suédoise sur la question européenne, il n'a qu'une seule fois comptabilisé plus de partisans que d'opposants, à savoir précisément lors du référendum de 1994. Lors de tous les autres sondages, les opposants étaient plus nombreux que les partisans. Durant ces dernières années, l'opposition a légèrement régressé. En mai 2000, 42.0 % des Suédois étaient contre leur participation à l'UE, contre 38.6 % pour 19.3 % restant sans opinion.

Il existe toujours un clivage important entre l'opinion publique et les élus. Les partis favorables à l'adhésion suédoise à l'UE détiennent au total 83 % des mandats au *Riksdag*. Pourtant, d'après les derniers sondages disponibles, moins de 40 % de la population seraient favorables à la participation à l'UE.

Les périodes successives qui ont caractérisé l'opinion quant à l'UE montrent l'importance de la mobilisation et du façonnement de cette opinion préalablement au référendum de 1994. Il a fallu que l'Establishment politique se démène pour réussir à convaincre les électeurs des avantages de l'adhésion à l'UE. Les sondages indiquent que les arguments économiques passaient au premier plan, pour le "oui" et pour le "non". Les partisans du "oui" soulignaient les avantages pour le commerce extérieur et la croissance ; ceux du "non" voyaient les inconvénients de la contribution financière élevée de l'adhésion. Enfin, les arguments des sociaux-démocrates sur l'emploi, la croissance et la prospérité ont convaincu une partie suffisante de leur électorat. Pourtant, les sociaux-démocrates étaient divisés sur la question européenne ; la moitié d'entre eux ont voté "oui" et l'autre moitié, "non" (Gilljam et Holmberg, 1996).

L'argumentation qui a précédé le référendum est caractéristique de la manière dont la Suède débat de la question européenne. Les politiciens mettent en exergue les arguments matériels qui tournent autour de l'industrie, de l'agriculture, du commerce, de la politique financière et du marché du travail. L'argument politique, qui concerne le projet de paix, la coopération entre les peuples, le constitutionalisme et les visions du futur, a plus de mal à trouver un écho

favorable dans un pays qui n'a pas connu les guerres mondiales et est imprégné d'une culture politique terrienne, concrète et pragmatique.

Le référendum de 1994 a confirmé et amplifié les clivages sociaux. Un groupe de recherches de l'Institut de Sciences politiques de l'université de Göteborg a analysé les différences d'opinions dans la population suédoise (Gilljam et Holmberg, 1996).

La profession, le niveau d'études et les contacts avec l'étranger jouent un rôle important. Lors du référendum de 1994, 62 % des électeurs appartenant aux classes moyennes ont voté oui, tandis que chez les ouvriers, ce taux n'était que de 38 %. Le nombre de partisans est largement supérieur à la moyenne parmi les électeurs ayant suivi des études supérieures. Le fait d'avoir effectué de nombreux voyages à l'étranger augmente également la probabilité de voter "oui". Les chercheurs interprètent ces corrélations comme si le "non" à l'Europe était en partie lié à un manque d'informations et à la peur de l'inconnu.

Les attitudes vis-à-vis de l'UE revêtent aussi une forte dimension géographique. Les opposants sont très nombreux dans le nord de la Suède, alors que les partisans sont majoritaires dans le sud. Lors du référendum, la plupart des électeurs ont voté "non" dans les zones rurales, tandis que dans les grandes villes les deux tiers ont voté "oui". La question européenne reflète un clivage entre le centre et la périphérie dans la politique suédoise (Lindahl, 2000a).

On a en outre constaté des différences en fonction du sexe et de l'âge. Lors du référendum, on a recensé 46 % de partisans chez les femmes et 59 % chez les hommes. Les sondages ultérieurs ont indiqué que le partage d'opinion entre hommes et femmes était devenu à peu près égal. On a aussi observé une différence liée à l'âge : les jeunes étaient plus opposés à l'adhésion à l'UE que les personnes âgées. A cet égard, il semble toutefois qu'il y ait eu un renversement de tendance. D'après un sondage réalisé au printemps 2000, basé sur environ 7000 entretiens, l'opposition à l'UE est actuellement plus répandue parmi les personnes âgées, tandis que les jeunes sont plutôt partisans de l'adhésion (Office central des Statistiques, 2000).

Dans le cercle des quinze Etats-membres de l'UE, la Suède se caractérise comme le plus négatif. L'Eurobaromètre de la Commission indique que les opinions critiques sont plus répandues en Suède qu'ailleurs. Les sondages sont fondés sur des entretiens avec des citoyens représentatifs de la population ; le dernier d'entre eux a été réalisé en avril et mai 2000 (Eurobaromètre 53). Il faut cependant ajouter que le traitement statistique influe partiellement sur l'interprétation des réponses. Le récapitulatif effectué par la Commission part d'une simplification : on ne prend en compte que la partie de la population donnant des réponses positives. L'inconvénient est que l'on ne fait aucune différence entre les personnes qui sont fortement opposées et celles qui sont sans opinion. La Suède est assurément en queue de liste par rapport aux autres Etats-membres, mais elle recule encore lorsqu'on tient également compte de la proportion de Suédois exprimant des opinions négatives.

Sur la question de l'opinion des Suédois sur l'adhésion de leur pays à l'Union européenne, 34 % d'entre eux ont répondu que c'était une bonne chose, et 38 %, une mauvaise chose. La Suède est le seul pays où les réponses négatives ont été plus nombreuses que les positives. La moyenne pour toute l'UE était de 49 % de réponses positives et de 14 % de négatives. L'Irlande, le Luxembourg et les Pays-Bas comptaient le plus fort taux de réponses positives. La Grande-Bretagne et l'Autriche voisinaient avec la Suède dans le bas du tableau.

Une autre question portait sur les avantages que la Suède pouvait tirer de l'adhésion à l'UE. 26 % des Suédois estimaient que l'adhésion pouvait être bénéfique, tandis que 56 % estimaient le contraire. Aucun autre pays n'a eu autant de réponses négatives. Dans l'UE en tant qu'entité globale, 47 % des sondés estiment que leur pays a tiré des avantages de l'adhésion, alors que 32 % estiment que celle-ci n'a rien apporté.

Sur la question générale portant sur l'image que les Suédois ont de l'UE, 26 % ont répondu qu'ils avaient une image positive et 43 %, une image négative. La Suède se caractérise aussi sur ce point comme le pays le plus critique vis-à-vis de l'UE. La moyenne européenne se situait autour de 43 % de réponses positives et 18 % de négatives.

Enfin, on a demandé aux Suédois s'ils estimaient que l'adhésion à l'UE comportait plus d'avantages ou d'inconvénients pour leur pays. 19 % ont répondu que les avantages étaient plus nombreux et 27 %, que les inconvénients étaient majoritaires. 46 % estimaient qu'avantages et inconvénients étaient à peu près égaux. Dans le reste de l'UE, les individus estiment au contraire que l'adhésion comporte plus d'avantages que d'inconvénients.

Rien n'indique non plus, dans les évaluations Eurobaromètre, que l'opinion suédoise concernant l'UE a beaucoup changé depuis l'adhésion du pays en 1995. La proportion de Suédois estimant que l'adhésion à l'UE est négative a certes diminué au cours de ces quelques années, mais n'est pas remontée dans la toute dernière évaluation. La majorité de Suédois jugeant que la Suède n'a pas tiré avantage de l'adhésion est aussi importante que lors de l'entrée dans l'UE.

Il faut néanmoins souligner que l'opinion suédoise ne se montre systématiquement pas réservée vis-à-vis de tous les projets figurant à l'ordre du jour européen. Il faut notamment souligner le soutien massif des Suédois à l'élargissement de l'UE. Lorsqu'on leur a demandé quels pays doit accueillir l'UE, 61 % d'entre eux, ont soutenu les 13 pays ayant fait une demande d'adhésion. Aucun autre pays-membre n'a fait preuve d'un tel soutien en faveur de l'élargissement.

On peut ainsi en tirer la conclusion quelque peu paradoxale que les Suédois doutent de leur propre adhésion à l'UE, mais sont favorables à l'adhésion des pays-candidats.

#### 4. LA SUEDE ET L'UEM : ATTENDRE ET VOIR

L'ajournement de l'adhésion de la Suède à la troisième étape de l'Union économique et monétaire a soulevé un débat tant juridique que politique. Le rattachement de la Suède à l'UE reposait sur les traités et actes en vigueur, notamment le traité de Maastricht. Il n'a été fait aucune exception formelle pour l'UEM, mais la Suède a joint une déclaration de principe au Traité, dont la phrase-clé est : "En ce qui concerne le passage de la seconde à la troisième étape, la Suède adoptera une position finale à la lumière des progrès réalisés et conformément aux dispositions du traité". Bien que la Suède remplisse les critères de convergence nécessaires à l'adhésion à cette troisième étape, elle affirme qu'elle déterminera elle-même la date de son adhésion. Lorsqu'en 1993, le gouvernement a informé le *Riksdag* des pourparlers suédois, celui-ci a déclaré que : "Sur la question du passage de la seconde à la troisième étape de l'UEM, c'est exclusivement le *Riksdag* qui prendra la décision finale".

A l'automne 1997, la Suède décida de rester hors de l'UEM jusqu'à nouvel ordre. Lorsque le gouvernement en développa les motifs, il s'avéra que plusieurs obstacles à une adhésion suédoise avaient alors disparu (prop. 1997/98 : 25). L'économie du pays avait acquis une solidité et une stabilité durable lui permettant d'adhérer à l'union monétaire. Les préparatifs pratiques avaient également bien avancé, de sorte qu'il était techniquement possible d'adhérer. D'après les réponses des instances consultées, les milieux économiques, les organismes et les autorités avaient émis une opinion favorable. Seules quelques instances rejetèrent l'adhésion suédoise.

Malgré ces arguments en faveur d'une adhésion, la Suède a donc choisi de dire non. La raison décisive en a été le "manque de soutien populaire". "Les évaluations d'opinion et bien d'autres indicateurs fournissent sur ce point une image claire. Le gouvernement s'engage aussi à donner des explications plausibles sur les attentes du peuple suédois. Les opinions négatives sur l'UE dans le pays peuvent être liées à des espoirs déçus. On estimait également que les restrictions budgétaires avaient un impact négatif sur l'adhésion à l'UEM.

Il ne fait par ailleurs aucun doute que plusieurs représentants du parti gouvernemental se montraient sceptiques à l'égard du projet UEM. Le Premier ministre Göran Persson a déclaré publiquement qu'il hésitait sur sa prise de position en raison de la possibilité ou du risque que, selon lui, l'UEM devienne un projet fédératif et supranational.

Dans un livre paru en 1997, Persson a développé ses thèses : "Le pacte de stabilité est un accord impliquant que les pays coupables de laxisme financier soient admonestés. En principe, le déficit ne doit pas excéder trois pour cent du PNB. Lors d'une forte baisse de la conjoncture, un chiffre plus élevé peut être exceptionnellement toléré. Le pacte de stabilité doit se doter d'un Conseil de stabilité, organe au sein duquel les ministres des finances des pays de l'UEM traceraient les lignes directrices de la politique économique. Ce Conseil tiendra une réunion préalable avec le Conseil Ecofin et prendra les décisions sur les questions importantes de politique économique. Je soulève la question du caractère judicieux et démocratique de l'existence d'un organe disposant de pouvoirs de décision aussi étendus hors de la juridiction du parlement national. Lorsque je demande à mes collègues européens ce que

le Conseil de stabilité décidera, ils se perdent généralement en réponses très confuses. Mais pour ma part, il est clair que ce Conseil est un organe qui fera contrepoids à la Banque centrale européenne. J'ai tenté, dans différents contextes, d'évoquer le sujet de la supranationalité dans le débat suédois, mais j'ai rencontré peu d'échos. A mon avis, ce point est l'une des questions les plus importantes sur lequel nous devons prendre position en Suède durant la prochaine décennie. En ce qui concerne les possibilités d'intégrer l'UEM sans craindre le joug de la supranationalité, je suis tiraillé entre le doute et l'espoir. C'est peut-être parce qu'il s'agit de gérer une union monétaire sans pour autant perdre notre liberté de réaliser une politique de bien être. Mais je n'en suis ni sûr ni convaincu. Tant que ne le serai pas, je ne pense pas non plus pouvoir recommander au peuple suédois d'approuver un tel projet" (Persson, 1997).

Le Premier ministre n'est pas le seul à douter parmi les décideurs suédois. Les milieux économiques comptent certes de nombreux partisans de l'adhésion suédoise à l'UEM, mais parmi les économistes universitaires, il règne un fort scepticisme. Selon eux, la zone Euro ne remplit pas les critères d'une zone monétaire optimale, et la Suède est considérée comme ayant des difficultés à mener une politique conjoncturelle réussie en cas de chocs économiques asymétriques. A cela s'ajoute un argument economico-institutionnel : l'homogénéisation des économies de l'Europe est considérée comme apte à réduire la concurrence institutionnelle (Lundgren etc., 1996).

L'adhésion future de la Suède à l'UEM dépend de toutes façons de l'opinion publique. Le *Riksdag* et le gouvernement ont affirmé qu'ils en suivront et évalueront l'évolution de près. Avant que la Suède puisse intégrer l'union monétaire, elle doit soumettre la question à la population pour examen. Une décision du *Riksdag* a certes établi qu'il était souhaitable que cet examen se déroule dans le cadre d'une élection générale, mais qu'on ne peut totalement exclure une élection supplémentaire ou un référendum. Ainsi, dans un domaine politique crucial, la Suède suit une ligne liée à l'évolution de l'opinion, évaluée en pratique par des sondages.

Il ressort des sondages que les opinions sur l'UEM sont très divisées. Entre 25 et 30 % des sondés ne prennent pas position ; les autres se répartissent assez équitablement entre partisans et opposants. Toutefois, les partisans du non, selon toutes les études, semblent être devenus majoritaires. En mai 2000, 42.0 % des personnes interrogées ont répondu qu'elles voteraient contre l'UEM et 32.6 %, pour.

Les arguments pour et contre l'UEM coïncident dans une large mesure avec le débat visant à déterminer si la Suède doit être membre de l'UE. On constate aussi une corrélation très étroite au niveau individuel. Parmi les partisans de l'adhésion à l'UE, 67.7 % sont pour un rattachement à l'UEM, alors que parmi les opposants, seuls 6.8 % y sont favorables (Office central des Statistiques 2000).

Cela signifie que l'ajournement de l'adhésion à l'UEM divise la population de manière identique aux opinions sur l'UE. L'opposition à l'UEM est surtout forte chez les personnes âgées, les femmes, les Suédois du nord, les régions peu peuplées, les personnes ayant un



faible niveau d'études et les ouvriers. Inversement, le soutien à l'UEM se rencontre le plus fréquemment chez les jeunes, les hommes, les Suédois du sud, les habitants des villes, les personnes ayant suivi des études supérieures, les chefs d'entreprise et les hauts fonctionnaires.

D'après un sondage réalisé au printemps 2000, l'argument le plus fréquent en faveur de l'UEM était qu'il "sera plus simple d'avoir une même devise et que cela simplifiera les exportations et les importations". Un argument souvent avancé était : "Nous ne pouvons pas rester en dehors de l'UEM, sinon nous risquons d'être isolés". L'argument prédominant contre l'UEM était : " La Suède perdra son indépendance, ce sont eux qui décideront de notre économie ; la supranationalité l'emportera" ([www.temo.se](http://www.temo.se)).

Même si aujourd'hui, une majorité de Suédois se dit opposée à l'adhésion de son pays à l'UEM, elle a toutefois conscience que la Suède ne pourra rester éternellement en dehors. L'image du futur diffère de l'évaluation de la situation actuelle. Beaucoup pensent que la Suède intégrera tôt ou tard l'UEM.

La question de l'UEM a engendré une crise de confiance entre la population et l'élite politique. Les sondages indiquent que, sur la question de l'UEM, de nombreuses personnes ne font pas très confiance aux dirigeants des partis. Une enquête a montré que seuls 19 % des personnes interrogées pouvaient citer un dirigeant de parti ayant la meilleure position sur la question de l'UEM. 54 % n'avaient pas d'opinion sur la question. Parmi les électeurs sociaux-démocrates opposés à l'UEM, seuls 11 % ont déclaré avoir confiance dans le chef de leur parti, Göran Persson ([www.temo.se](http://www.temo.se)).

Tout comme la position générale vis-à-vis de l'adhésion de la Suède à l'UE, la question de l'UEM a elle aussi provoqué un profond clivage dans certains partis. Les sociaux-démocrates, le parti du centre et les démocrates-chrétiens sont les plus divisés ; la proportion de partisans et d'opposants est à peu près égale. Parmi les opposants - parti de la gauche et écologistes - l'opinion interne du parti est en revanche plus homogène ; la grande majorité des électeurs de ces partis sont contre. A l'inverse, il existe parmi les partisans du parti libéral et des modérés une majorité assez importante de partisans. Le degré de clivage interne ne semble pas avoir beaucoup changé au cours des dernières années (Lindahl, 2000b).

L'hésitation et la division au sein du parti le plus important du pays a amené les sociaux-démocrates à convoquer un congrès extraordinaire en mars 2000. Le congrès s'est finalement décidé à dire oui à l'UEM ainsi qu'à un référendum. Il a déclaré qu'à son avis "une coopération monétaire fonctionnant bien constitue un contrepoids démocratique aux forces croissantes globales du marché. Un tel contrepoids permet aussi à un petit pays de mener une politique économique active. Pour favoriser la prospérité et l'emploi à long terme, nous voulons donc, nous sociaux-démocrates, que la Suède adhère à l'Union économique et monétaire".

Le congrès des sociaux-démocrates a fixé deux objectifs principaux qui devront être atteints avant la date à laquelle pourra être décidée l'adhésion suédoise. En premier lieu : "Il doit y

avoir place pour une politique capable de lutter contre les mauvaises conjonctures". En second lieu : "Les augmentations de salaires en Suède doivent suivre celles du reste de l'UE". Sur proposition de Mikael Damberg, président de la Fédération de la Jeunesse sociale-démocrate et avec l'approbation du ministre des Affaires étrangères Anna Lindh, rapporteur de la direction du parti, le Congrès a adopté une clause additionnelle et décidé que : "Pour garantir une mobilisation populaire, la question d'une adhésion suédoise à la troisième étape de l'UEM doit être soumise au peuple suédois pour examen lors d'un référendum".

Dans son introduction, sous le titre "Un pays ouvert dans un monde global", le ministre des Affaires étrangères Lindh a déclaré que nous devons dire "oui" à l'UEM pour plusieurs raisons. La première est la prospérité : "Partager une devise avec 300 millions d'autres Européens nous apportera une sécurité. Cela nous donnera la possibilité de mener une politique économique active et une politique de prospérité sûre, même en période de crise, sans que les spéculateurs augmentent le taux d'intérêt suédois". Un autre argument crucial est l'emploi : "L'UEM engendre des taux d'intérêt plus bas et favorise l'emploi et les investissements". Le ministre des Affaires étrangères a également insisté sur la coopération européenne. "Si nous adhérons pleinement, nous pourrions accroître notre influence". "Si nous disons "oui", cela ne changera pas radicalement notre vie de tous les jours. Mais nous serons plus en sécurité".

Par 234 voix contre 113, le congrès a rejeté un projet des opposants à l'UEM visant à respecter la décision du congrès du parti de 1997 sur la question. Selon cette décision, une adhésion suédoise à la troisième étape de l'union monétaire ne serait pas d'actualité. Mais le congrès extraordinaire du parti en 2000 a modifié la position du parti social-démocrate vis-à-vis de l'UEM : le "non maintenant" est devenu "oui plus tard". En octobre 2000, la direction de la Fédération de la Jeunesse sociale-démocrate a recommandé à son congrès de 2001 de dire "oui" à l'UEM.

Confronté à l'incertitude générale face à l'UEM et à la nécessité d'apporter davantage de connaissances sur le sujet, le gouvernement a décidé de soutenir les organisations bénévoles d'éducation populaire. Certaines fédérations d'éducation populaire et des universités populaires ont reçu des subventions du gouvernement pour dispenser un enseignement sur l'UEM à la population. Dix organisations ont ainsi été subventionnées. A l'automne 1999, les cours ont débuté, avec notamment des séminaires, des débats, des cercles d'études et des expositions. Des livres, fiches techniques et cassettes sur l'UEM sont proposés à la population.

En octobre 2000, le gouvernement a chargé une commission publique d'analyser les modifications des conditions de la politique macroéconomique suédoise de stabilité en cas d'éventuelle adhésion à l'UEM. Cette commission devra, en particulier prendre en compte le rôle de la politique économique, analyser la nécessité d'un nouvel instrument de politique économique et de modifications institutionnelles capables de favoriser une politique de stabilité efficace. Pour ce, il faut répertorier les expériences des autres pays de l'UE en matière de politique de stabilité dans l'union monétaire. Il faut également étudier la nécessité de "tampons" dans les finances publiques outre ceux qui découlent des objectifs budgétaires, ainsi que les moyens applicables pour accroître la flexibilité des coûts salariaux réels. Dans ce contexte, la Commission analysera la nécessité et les conséquences de l'introduction de

"fonds-tampons" spéciaux. Le président de la commission est l'ambassadeur Bengt K. Å. Johansson. Elle comprend cinq membres qui sont des économistes. Elle devra présenter son rapport au gouvernement le 31 décembre 2001 au plus tard.

Les médias suédois ont suivi de très près le référendum danois sur l'UEM de septembre 2000. Il était communément estimé qu'il devait avoir un effet d'entraînement asymétrique sur l'opinion suédoise. Un "non" danois aurait renforcé l'opposition suédoise à l'UEM. En revanche, une adhésion danoise à l'UEM aurait eu peu d'influence sur l'opinion suédoise, la Suède se trouvant déjà dans la situation où un pays voisin, la Finlande, fait partie de la zone euro. Ces spéculations se sont confirmées dans la mesure où la victoire du "non" danois a été suivie d'un retournement de l'opinion suédoise dans le mauvais sens. Un institut de sondage a révélé que la proportion d'opposants à l'UEM a significativement augmenté dans les semaines qui ont suivi le référendum danois. A la mi-octobre 2000, 30 % des Suédois auraient voté "oui" lors d'un référendum sur l'UEM, et 52 % "non" ; les 18 % restants étaient indécis et ne savaient pas comment ils auraient voté ([www.temo.se](http://www.temo.se)). Un autre institut de sondages a communiqué des chiffres analogues provenant de la dernière semaine d'octobre : 31 % auraient voté "oui" à l'UEM, 56 % "non" et 13 % étaient sans opinion ([www.demoskop.se](http://www.demoskop.se)).

## 5. ROLE DE L'ETAT DANS LA FORMATION DE L'OPINION

Les commissions d'enquêtes publiques jouent un grand rôle dans le processus de décision politique en Suède. L'une des raisons de l'importance de ces commissions est la méthode d'organisation particulière des hautes instances de l'Etat, avec une distinction entre le Ministère et les autorités administratives. Sur le plan organisationnel, les autorités administratives sont indépendantes du ministère. Les ministères constituent l'état-major du gouvernement, avec un nombre d'employés limité. De nombreuses tâches liées aux préparatifs des décisions politiques doivent donc être soumises à des organes spéciaux. Il existe précisément à cette fin un système institutionnalisé de commissions publiques. C'est le gouvernement qui énonce les directives et désigne les membres, mais dans nombre de commissions, la pratique consiste à faire participer aussi des représentants des autres partis. Par ailleurs, les fonctionnaires, les experts et les représentants d'organisations collaborent souvent. La liste des commissions est publiée dans une série spéciale (SOU, Statens offentliga utredningar, Enquêtes publiques de l'Etat), et leurs rapports sont envoyés pour avis aux autorités concernées, aux communes, aux groupes d'intérêts et aux instituts scientifiques. Les commissions donnent souvent lieu à des débats dans les médias et les résultats de leurs travaux constituent une base pour les propositions du gouvernement et les débats du *Riksdag*.

C'est surtout pendant la période de gloire du modèle suédois que les commissions publiques ont joué un rôle central dans les processus de décision. De nombreuses réformes relatives au welfare state ont été planifiées dans ces commissions, lesquelles servaient aussi d'arènes pour les débats, les compromis et les formations de consensus. Le Parlement était marginalisé lorsque les vraies décisions étaient prises au sein des commissions. Durant ces dernières années, les commissions ont généralement perdu de leur importance. Le corporatisme basé sur les groupes d'intérêts s'est affaibli et le parlement a recouvré une partie de son rôle. Dans un monde plus changeant avec des exigences accrues de décisions rapides, les grandes commissions à la mission interminable se sont considérablement raréfiées.

Pourtant, les années 1990 ont montré que le système de commissions publiques n'avait pas perdu toute son importance. On les a notamment utilisées pour préparer et concrétiser l'adhésion de la Suède à l'Union européenne. La description du débat suédois sur l'Europe aurait été incomplète sans une série d'enquêtes publiques qui, regroupées, ont joué un rôle crucial dans l'élaboration de l'agenda public. Un aperçu des plus importantes de ces commissions chargées de la question européenne reflète les images de la réalité, les points de vue et les arguments du débat suédois.

La *Commission pour la modification de la Constitution préalable à l'adhésion à l'UE* (1991–1993) était dirigée par Olof Ruin, professeur en sciences politiques, mais se composait également de politiciens représentant tous les partis du *Riksdag*. Elle avait pour mission d'étudier les modifications constitutionnelles qui seraient nécessaires pour l'adhésion de la Suède à l'UE. Elle était assistée par des experts juridiques et scientifiques. Elle a proposé un nouvel article de la Constitution prescrivant que les dispositions constitutionnelles ou légales nationales ne sont pas opposables aux obligations nées de l'adhésion à l'UE. Le projet de reconnaissance explicite de la suprématie européenne sur la loi suédoise s'est toutefois avéré trop difficile à accepter. Après un débat passionné, le *Riksdag* a décidé de limiter au minimum

les modifications de la Constitution. La définition précise des rapports entre le droit européen et le droit suédois, question hautement intéressante, n'a donc pas été résolue.

La *Commission sur l'administration d'Etat et l'UE* (1992–1993) avait pour mission d'étudier l'influence de l'UE sur les autorités gouvernementales. Le président, un fonctionnaire de la Chancellerie, a conclu qu'une adhésion suédoise créerait de nouvelles exigences quant aux ressources et à la coordination, mais il n'a pas trouvé nécessaire de remettre en questions les bases du système administratif suédois.

Les *Commissions d'étude des conséquences de l'adhésion à l'UE* (1993–1994) formaient tout un ensemble de commissions avec annexes et rapports d'experts. Le gouvernement chargea les divers groupes d'experts et de chercheurs d'étudier les modifications de la société suédoise consécutives à une éventuelle adhésion de la Suède à l'UE. Ils ont notamment analysé les questions portant sur l'économie sociale, la prospérité, les femmes, la souveraineté et l'autonomie des communes. Leurs rapports ont suscité un grand intérêt et leurs résumés pédagogiques ont été largement diffusés. Leurs descriptions de la réalité et leurs évaluations du futur ont considérablement marqué le débat qui a précédé le référendum de l'automne 1994.

La *Commission d'étude de la loi de rattachement à l'UE* (1993–1994) a publié un projet de loi de rattachement adopté par la suite par le *Riksdag* et qui confirmait formellement l'adhésion de la Suède à l'UE. Le président de la Commission, un haut fonctionnaire et ancien ministre, avait, durant ses travaux, mené des débats avec les partis politiques représentés au *Riksdag*.

Le *Comité EU 96* (1994–1996) a été créé par le gouvernement pour stimuler le débat suédois durant la conférence intergouvernementale qui a abouti au traité d'Amsterdam. Il a publié une série de rapports sur les différents aspects des modifications de la Constitution - sujet qui était alors d'actualité. Ces rapports traitaient notamment de la transparence, des droits, de l'égalité, de l'intégration flexible, de la défense et de l'élargissement. Cette Commission a en outre pris l'initiative de stimuler le débat par des conférences, des séminaires et la publication de brochures.

La *Commission Calmfors* (1995–1996) était constituée d'un groupe de chercheurs en sciences sociales et portait le nom de son président, l'économiste Lars Calmfors. Ce groupe avait pour mission d'analyser les conséquences d'une éventuelle adhésion suédoise à la troisième étape de l'union économique et monétaire (UEM). De nombreux experts suédois et étrangers ont rédigé des contributions spécifiques, lesquelles ont été publiées sous forme d'annexes aux travaux de la Commission. Les chercheurs ont conclu, tant pour les arguments économiques que politiques, que les facteurs défavorables à l'adhésion suédoise l'emportaient, en première analyse, sur les facteurs favorables. L'argument le plus virulent contre une adhésion suédoise à l'union économique était le risque de perturbations macroéconomiques qui pouvaient aboutir à d'importants dérèglements dans la production et l'emploi, et que l'on ne pourrait plus contrecarrer par une politique monétaire et économique autonome. L'argumentation de la commission a pesé de tout son poids dans le débat et a été déterminante dans la décision du *Riksdag* de rester en dehors de l'UEM.

*Le Comité sur l'élargissement de l'UE* (1997) constitué également d'experts, a publié sept rapports expliquant, à partir de différentes perspectives, les conséquences de l'élargissement de l'Europe. L'objectif était de contribuer au débat public en apportant des évaluations des conséquences sur la politique agricole, la Défense, l'économie sociale, la politique régionale et structurelle, la mobilité de la main-d'oeuvre et la coopération interne et juridique.

*La Commission sur la Démocratie* (1997–2000) n'avait certes pas pour mission initiale de débattre de l'Europe. Mais dans ses discussion sur la situation générale de la démocratie, elle en vint néanmoins à consacrer une place relativement importante à l'UE. Cette Commission constituée de parlementaires a publié de nombreux compte-rendus de ses débats et des ouvrages sur ses recherches. Certains d'entre eux sont consacrés notamment aux aspects démocratiques de la coopération européenne. Les délibérations finales de la Commission contenaient également une discussion détaillée sur l'UE dans laquelle les partis politiques ont pu développer leurs différents points de vue sur le problème de la démocratie européenne. Elle a également proposé que le gouvernement nomme une nouvelle commission dont la tâche consisterait à développer la position suédoise pour renforcer la démocratie dans la politique et l'organisation futures de l'UE.

Parmi les commissions actuelles d'étude de l'UE, on doit citer en particulier la commission mentionnée plus haut, chargée d'étudier les conséquences macroéconomiques d'une éventuelle adhésion à l'UEM sur la politique de stabilisation suédoise. Elle publiera son rapport final en 2001.

Globalement, ces commissions gouvernementales ont joué un rôle important dans la structuration de l'opinion autour des questions européennes. Les intellectuels privés et indépendants jouent un rôle assez marginal ; ce sont ces commissions lancées par l'Etat qui contribuent essentiellement à structurer l'opinion. Les risques en sont manifestes : le pluralisme peut en souffrir et le gouvernement peut user de son pouvoir pour décider de l'orientation et de la composition des commissions. On ne peut toutefois pas réellement affirmer que les commissions chargées de la question européenne aient été un instrument de propagande aux mains du pouvoir. Au contraire, nombre d'entre elles étaient très spécialisées ou composées de représentants de tous les partis.

Le grand avantage de ces commissions est que le débat suédois s'est enrichi d'une abondante documentation, accessible, et renfermant de multiples données et un recensement détaillé des arguments et des contre-arguments. Les Suédois désireux de s'informer sur les différents aspects de l'intégration européenne ont eu accès à une base d'informations souvent de haute qualité. Grâce au système de consultation nationale, ces commissions ont également obligé les différentes autorités et organisations à s'engager et à prendre position vis-à-vis des différents problèmes soulevés par l'intégration européenne et la participation de la Suède. Le gouvernement n'a pas caché que l'un des objectifs primordiaux de l'instauration de ces commissions avait été de dynamiser le débat public.

Le débat suédois sur l'Europe dégage donc une impression contradictoire. Le débat des partis politiques a souvent été introduit avec des arguments pro- et anti-européens usés, et il constitue une série ininterrompue de reprises stériles des positions du référendum. Le contraste en est d'autant plus fort avec les connaissances pointues et la richesse de nuances qui caractérisent souvent les rapports des Commissions.

## 6. DEMOCRATIE ET REFORMES INSTITUTIONNELLES

Au fur et à mesure que l' Union européenne se développe au niveau de ses membres, de ses engagements et de son pouvoir, les arguments en faveur d'une réforme constitutionnelle se renforcent. Cela ne signifie pas vraiment que l'unanimité règne quant à la façon dont les traités actuels doivent être réformés. Les partis politiques opposés à l'UE préféreraient que la Suède quitte l'Union plutôt que de contribuer à renforcer sa structure institutionnelle. Ceux qui, comme le gouvernement suédois, considèrent avant tout l'Union comme une forme de coopération interétatique, sont également peu pressés de réformer les institutions.

Les partisans d'une réforme constitutionnelle globale visant à une répartition plus claire des compétences sont néanmoins de plus en plus nombreux. Il existe des raisons de considérer les traités et le droit communautaire comme une Constitution de fait. La première tâche consisterait à reformuler le droit en vigueur en un document constitutionnel unique. Les versions consolidées des traités, élaborés en relation avec le traité d'Amsterdam, peuvent être considérées comme une première étape. Un groupe de recherches de l'Institut universitaire de Florence a présenté une autre solution envisageable. Le rapport présenté en octobre 1999 par Jean-Luc Dehaene, Richard von Weizsäcker et David Simon soulignait la possibilité de dissocier un traité de base de textes plus spécifiques pour les différents domaines partiels. Récemment, le Parlement européen a suggéré, sur la base d'une proposition d'Olivier Duhamel, une procédure pour constitutionnaliser les traités ; celle-ci prévoyait entre autres une assemblée constituante européenne.

Une option possible serait ainsi d'élaborer une constitution cohérente sans modifier le contenu des traités. A la lumière de l'évolution des événements de l'année écoulée, cette alternative est toutefois de moins en moins probable. Le discours, en mai, de Joschka Fischer, a ouvert le débat sur une réforme profonde de la structure décisionnelle de l'UE. Une partie de ce discours a mis l'accent sur le fait que le fédéralisme européen n'implique pas forcément la mort de chaque Etat. Des institutions fortes et basées sur la démocratie au niveau supranational peuvent très bien se concilier avec des structures démocratiques vivantes au niveau national, aussi bien dans les régions que dans les communes. La démocratie moderne doit être fondée sur une forme de pouvoir comportant plusieurs niveaux territoriaux.

La contribution suédoise au débat capital sur la configuration future des institutions européennes a été relativement faible. On ne peut pas dire que le débat sur la constitution européenne soit, en Suède, particulièrement animé. Pourtant, quelques tentatives ont eu lieu pour le stimuler. On peut par exemple citer un groupe de recherches dont l'un des membres est l'auteur des ces lignes. Sous la présidence d'Assar Lindbeck, économiste, ce groupe, le Conseil économique SNS, a proposé une série de réformes institutionnelles visant à améliorer la répartition des compétences, le contrôle, l'examen et les possibilités d'une plus grande accountability (Lindbeck etc., 2000). Dans la partie traitant de l'Union européenne, nous avons argumenté en faveur des propositions de réforme suivantes :

*Créer une constitution pour l'Europe.* Créer une constitution composée d'un traité de base concis, définissant les droits des citoyens et le cadre institutionnel de l'UE. L'objectif est



d'instaurer une hiérarchie normale de règles juridiques pour remplacer l'ensemble opaque de traités, directives, décrets et autres actes qui rendent le fonctionnement de l'UE impossible à comprendre par les citoyens.

*Doter l'UE d'une double structure de compétences.* Permettre qu'un certain nombre de domaines politiques, obligatoires pour tous les membres de l'UE, constitue une base commune fondée sur un mode de décision supranational. Permettre également, entre groupes de pays de l'UE, une coopération interétatique volontaire dans d'autres domaines politiques sous la forme de partenariats ouverts. Le but est de satisfaire à l'exigence de coopération stable dans le noyau de compétences européen sans que cela empêche les initiatives dans d'autres domaines (on peut ajouter que l'un des auteurs du rapport, Torsten Persson, est également l'un des rédacteurs du rapport CEPR sur la flexibilité d'intégration; Dewatripoint 1995).

*Un parlement européen fort.* Pour réduire la distance entre les citoyens et les décideurs, le parlement doit obtenir davantage d'informations à communiquer. La procédure de codécision (avec le Conseil des ministres) doit donc être élargie à plusieurs domaines dans le traité de base de l'UE. Il faut instaurer un système d'élections commun à tous les pays-membres, dans lequel la règle de la proportionnelle, au niveau européen, favorisera la représentation de tous les partis européens. Le but est de s'orienter vers un système bicaméral, le Conseil des ministres faisant office de sénat et le parlement européen actuel de chambre des représentants.

*Transformer la Commission européenne en un gouvernement.* Tracer une frontière nette entre pouvoir gouvernemental et administration. Le rôle de la Commission doit être simplifié en un pouvoir exécutif sous contrôle politique. Soit le parlement doit pouvoir, en cas de crise de confiance, révoquer les membres de la Commission (régime parlementaire), soit le président de la Commission doit être élu directement par le peuple (régime présidentiel). L'objectif est de combattre l'insuffisance de démocratie en créant des mécanismes clairs pour assurer une responsabilité politique.

*Affaiblir la représentation nationale à la tête de la Banque Centrale Européenne.* Réduire le nombre de dirigeants des banques nationales au conseil d'administration de la BCE par un système de mandats tournants. Consolider le pouvoir du parlement européen par des nominations à la direction (Conseil exécutif).

*Ouvrir le processus de décision de l'UE.* Le principe de transparence, y compris la liberté de communication pour les fonctionnaires, doit trouver sa pleine application dans toute l'Union. Les réunions fermées du Conseil doivent être remplacées par des réunions ouvertes d'un Sénat.

*Contrôle minutieux de l'organe administratif de l'UE.* Le contrôle interne du pouvoir exécutif doit être amélioré. Le parlement européen doit acquérir une plus grande responsabilité pour le contrôle politique de l'activité de l'UE, ce qui exige l'augmentation de ses ressources en commissions d'enquête. La Cour des Comptes doit jouer un rôle important en tant qu'organe

de contrôle au service des citoyens européens, mais il faut renforcer les mécanismes de sanction.

On peut comparer ces propositions formulées par un groupe de recherches à une autre introduction au débat publiée quelques semaines plus tard. L'une des commissions gouvernementales, la Commission sur la Démocratie, a publié un rapport sur la situation de la démocratie en Suède (SOU 2000:1). Dans le chapitre consacré à l'Union européenne, les représentants des partis ne sont pas parvenus à un consensus. La majorité, dominée par les sociaux-démocrates, considère l'UE comme "une coopération entre Etats qui choisissent de résoudre des problèmes d'intérêt commun en collaborant". Selon eux, le problème fondamental est que "le pouvoir au sein de l'UE est exercé à un niveau différent de ce qu'exige la responsabilité", ce qui est jugé contraire à l'idéal démocratique. La mission de l'UE est de résoudre ce problème "par une prise de décision supranationale dans le cadre d'institutions communes à des états souverains". Les tentatives de renforcement de la démocratie au sein de l'UE peuvent être un test de la plus haute importance, non seulement pour un contre-pouvoir populaire, mais aussi pour les possibilités de paix, de liberté et de prospérité au cours des années 2000. La majorité de la Commission sur la Démocratie a également proposé un certain nombre de directives pour la politique suédoise en matière de réforme de l'UE :

*Réforme des traités.* La Commission considère qu'il faut prendre de nouvelles initiatives visant à simplifier les textes de traité.

*Etude globale de la législation.* Il semble également important "d'effectuer une étude systématique de la réglementation produite au sein de l'UE, pour voir ce qui peut être ramené dans le domaine de compétence nationale". La commission souligne que cette démarche de révision politique a été proposée par les Britanniques.

*L'UE et la transparence.* La Commission sur la Démocratie considère que la législation suédoise doit représenter la norme minimale en matière de transparence dans l'UE. "Le secret doit en principe être exclu en matière de relations entre l'UE et les Etats-membres. Le secret ne doit pas non plus exister entre les institutions de l'Union et un Etat membre dans les affaires propres à l'UE."

*Démocratiser le partenariat.* La Commission sur la Démocratie discute également du partenariat avec les organes nationaux, régionaux et communaux, ainsi qu'avec les représentants d'intérêts économiques particuliers, des entreprises et des groupes de pression. Ces organes "satisfont rarement aux exigences de la démocratie lorsqu'il s'agit des formes de décision, de la possibilité d'information, de la participation, de l'influence et de l'exigence de responsabilité", et la Commission sur la Démocratie propose des réformes qui renforcent la démocratie.

*Clarté de la délégation.* Selon "la conception suédoise de la participation d'un Etat à l'Union européenne", le pouvoir de l'UE lui est délégué par le Riksdag suédois. "Cela implique que cette délégation de pouvoir est limitée dans ses applications et qu'il reste possible d'exercer un

contrôle effectif, dans la mesure où il s'agit d'un pouvoir délégué et que cette délégation est révocable".

*Renforcer la présence des partis.* Les partis suédois, selon la Commission, n'ont pas très bien réussi à créer une compréhension éclairée parmi les citoyens. La position des partis de l'opposition a été affaiblie par la participation de la Suède à l'UE (cf. Larsson 1999).

*Renforcer l'identité européenne.* "L'intégration européenne ne concerne pas que les Etats, mais aussi les citoyens. Dans le travail de développement de l'identité européenne, d'un peuple européen, les différentes organisations de la société civile et les médias ont un grand rôle à jouer."

Ces opinions sur la démocratie au sein de l'UE ne font pas l'unanimité. Pour les représentants des partis de gauche et écologistes, ce rapport donne une image "erronée et embellie" de l'UE. Au lieu de véhiculer l'idée que "l'UE n'est qu'un organe de collaboration entre Etats", la Commission aurait dû aborder "l'ambition fédéraliste" et prendre ses distances vis-à-vis de cette conception.

En sens inverse, le représentant des Libéraux a exprimé des réserves sur le compte-rendu concernant l'Europe. "Il y a un problème démocratique avec l'UE *en Suède*, l'absence d'un large débat sur l'UE étant si flagrante. Nous n'avons pas dépassé le clivage "oui-non" à la suite du Référendum." L'élargissement de l'UE impose la nécessité de réformer les institutions, selon le député libéral, qui propose entre autres de renforcer l'influence du Parlement européen.

Les aspects démocratiques ont toujours pris une place centrale dans le débat suédois sur l'Europe (Jacobsson 1997). Bien que le débat reste polarisé sur la question du bien-fondé de la présence de la Suède dans l'Union, il règne un large consensus sur certaines questions fondamentales. La transparence, l'égalité et l'ancrage démocratique sont des valeurs choyées par tous les camps politiques. Il existe donc un conflit entre les bases égalitaires de la culture politique suédoise et les traditions plutôt élitistes et hiérarchisées qui prévalent dans divers autres pays d'Europe. Le débat en Suède est marqué en profondeur par cette inquiétude que la Suède doive faire le deuil de ses exigences de démocratie et que sa participation à l'UE se traduise par un déficit de démocratie. Cette critique contre le manque de légitimité populaire des projets européens, qui a pris de l'ampleur lors de la ratification du traité de Maastricht, rencontre en Suède un écho particulièrement vif.

Indéniablement, il reste beaucoup à faire pour réformer les institutions européennes et leur mode de fonctionnement, afin d'en améliorer la transparence et l'ancrage démocratique. Mais la contribution de la Suède à ce processus est quelque peu ambiguë. Lorsque la Suède a adhéré à l'Union, l'idée de base était "s'adapter". La Suède a été forcée, pour satisfaire aux exigences de l'acquis communautaire, de modifier son système législatif dans un certain nombre de domaines. Mais parmi les défenseurs de la démocratie, on voit s'exprimer dans le

débat suédois une condition sous-entendue, qui voudrait inverser la relation. Ce n'est plus à la Suède de s'adapter à l'UE, mais à l'UE de s'adapter à la Suède.

## 7. RACINES HISTORIQUES DU SILENCE SUEDOIS

Les tentatives d'éveiller un débat constitutionnel européen en Suède n'ont pas connu un grand écho. Même si la situation n'est pas forcément très différente dans les autres Etats-membres, cette hésitation de la population et des décideurs suédois face aux grandes questions constitutionnelles peut s'expliquer par des raisons spécifiques. Pour mieux comprendre ce silence, il faut se pencher sur l'histoire suédoise.

Une comparaison de l'histoire suédoise avec les expériences de nos voisins européens fait apparaître des particularités. Certains facteurs qui ont forgé le destin des pays européens sont entièrement ou partiellement absents dans le cas de la Suède. La Suède n'a jamais eu de structure féodale forte et les périodes de pouvoir royal absolu ont été brèves. La Suède n'a jamais développé de fédéralisme ; les régions suédoises sont donc relativement faibles. Les villes étaient petites et sans grande importance jusqu'à une époque récente. Les courants urbains et libéraux sont donc apparus tardivement et se sont peu développés. La Suède n'a connu ni révolution, ni guerre civile. Depuis près de deux siècles, elle a été épargnée par les ravages de la guerre, et nulle occupation étrangère n'a laissé de cicatrice dans sa population.

Cette absence de grands événements historiques explique pourquoi la Suède n'a pas développé de réaction s'apparentant au patriotisme, à la conscience historique ou à des institutions fortes qui renforcent les droits de l'individu. L'Etat a longtemps été considéré comme bienveillant. Ces particularités me sont apparues très nettement en qualité de membre d'un groupe de chercheurs européens chargé de définir ce qu'est la démocratie suédoise. Les conclusions du Conseil pour la Démocratie SNS peuvent se formuler ainsi (Petersson et al. 1999) :

"Dans la perspective européenne, la Suède apparaît comme un pays constitutionnellement sous-développé. La monarchie ayant été moins oppressante, la Suède a formé une sorte d'Etat des lois, mais n'a jamais été forcée de développer un Etat de droit plus élaboré. La Suède doit maintenant prendre position par rapport au système continental de défense du droit. Un Etat de droit implique que les droits des citoyens soient garantis par des institutions indépendantes."

"La Suède est déphasée par rapport à l'évolution constitutionnelle de l'Europe. Ce décalage a des causes historiques. La démocratie de masse a été introduite en Suède sans révolution ni rupture brutale avec le passé. Le gouvernement des citoyens a été mis en place dans le cadre des vieilles institutions. Ce n'est que maintenant, sous la pression de son intégration à l'Europe, que la Suède est forcée de prendre position face au problème de principe constitutionnel de la démocratie."

Ce qui fut jadis loué comme le modèle suédois de prise de décision est fondé sur un système corporatiste reposant sur les groupes d'intérêts, les négociations, le pragmatisme et l'esprit de conciliation. Bien que le modèle suédois se soit affaibli, certains de ses éléments marquent toujours la politique suédoise. Aujourd'hui, son appréciation est devenue moins positive qu'à l'époque de gloire de ce modèle, il y a quelques décennies. Le corporatisme a montré ses limites : ce système de prise de décision est rigide, plutôt adapté à une période de croissance

économique et d'expansion du secteur public. La méthode de travail pragmatique, qui implique que "tout peut se négocier", est en quelque sorte l'opposé d'un gouvernement constitutionnel reposant sur une répartition claire des responsabilités. Le revers de la médaille de l'esprit de conciliation est l'éviction des conflits.

Je crains que le gouvernement suédois n'essaie désormais d'appliquer le vieux modèle suédois à la nouvelle Union européenne. Le Premier ministre suédois sera satisfait dès lors qu'il aura un accès direct et informel assuré à tous ses collègues chefs de gouvernement des autres Etats membres. Mais il faut se demander si les citoyens se satisferont à long terme de ces longues chaînes de délégation du pouvoir au niveau international. La soif de transparence et l'exigence de responsabilisation du pouvoir vont très vraisemblablement forcer l'Europe à adopter une Constitution. Avec ses traditions de pouvoir local indépendant, de participation du peuple, d'égalité, de parité et de principe de transparence, la Suède pourrait apporter une contribution importante à ce débat européen. Mais pour l'instant, les participants au débat sur la constitution européenne n'entendent que le silence des Suédois.

## Bibliographie

- Åhnberg, Annika 2000. "En folkomröstning är inget fältslag", *Dagens Nyheter*, 7.11.2000.  
(Un référendum n'est pas une bataille).
- Bergquist, Mats 1970. *Sverige och EEC. En statsvetenskaplig studie av fyra åsiktsriktningars syn på svensk marknadspolitik 1961–1962*. Norstedts, Stockholm.  
(La Suède et la CEE. Etude politique de quatre conceptions différentes de la politique suédoise des marchés)
- Dewatripont, Mathias et collab. 1995. *Flexible Integration. Towards a More Effective and Democratic Europe*. Monitoring European Integration, 6, CEPR, London.
- Gilljam, Mikael och Sören Holmberg 1996. *Ett knappt ja till EU. Väljarna och folkomröstningen 1994*. Norstedts Juridik, Stockholm.  
(Un oui timide à l'UE. Les électeurs lors du référendum de 1994)
- Gilljam, Mikael och Sören Holmberg 1998. *Sveriges första Europaparlamentsval*. Norstedts Juridik, Stockholm.  
(Les premières élections au parlement européen en Suède)
- Goldmann, Kjell 2000. "Isolationism lockar v-mp", *Dagens Nyheter*, 6.9.2000.  
(La tentation isolationniste des députés du parti de la gauche et des Verts)
- Jacobsson, Kerstin 1997. *Så gott som demokrati. Om demokratifrågan i EU-debatten*. Boréa, Umeå.  
(Presque la démocratie. De la question démocratique dans le débat européen)
- Larsson, Torbjörn 1999. "Konflikten som försvann. Hur har det svenska EU-medlemskapet påverkat maktindelningen mellan regering och riksdag?", i *Maktindelning. Demokratiutredningens forskarvolym 1*, SOU 1999 :76.  
(Le conflit qui a disparu. Quelles sont les répercussions sur la répartition du pouvoir entre gouvernement et Riksdag de la participation de la Suède à l'UE ?)
- Lindahl, Rutger 2000a. "Svenskarna och EU. Kraftmätningar om folkopinionen inleder det nya millenniet", *Europaperspektiv 2000*, Santérus förlag, Stockholm.  
(Les Suédois et l'UE. Mesures du rapport des forces dans l'opinion à l'entrée du nouveau millénaire. Perspectives européennes 2000)
- Lindahl, Rutger 2000b. "I väntan på folkomröstningen om EMU", i *Det nya samhället*. SOM-rapport 24, Göteborgs universitet.  
(En attendant un référendum sur l'UEM, dans Nouvelle Société)
- Lindbeck, Assar, Per Molander, Torsten Persson, Olof Petersson och Birgitta Swedenborg 2000. *Politisk makt med oklart ansvar. Ekonomirådets rapport 2000*. SNS Förlag, Stockholm.  
(Pouvoir politique à responsabilité diffuse. Rapport du Conseil économique 2000)

- Lundgren, Nils m.fl. 1996. *Vad vill Sverige med EMU? Konjunkturrådets rapport 1996*. SNS Förlag, Stockholm.  
(Que veut la Suède de l'UEM ? Rapport du Conseil de la Conjoncture, 1996)
- Office central des Statistiques 2000. *EU- och EMU-sympatier i maj 2000*. Statistiska meddelanden, ME 61 SM 0001.  
(Sympathies envers l'UE et l'UEM en mai 2000. Etudes statistiques)
- Persson, Göran 1997. *Den som är satt i skuld är icke fri*. Atlas, Stockholm.  
(Ceux qui ont des dettes ne sont pas libres)
- Petersson, Olof 2000. "Svenskt dubbelspel kring EU", *Dagens Nyheter*, 9.5.2000.  
(Le double jeu de la Suède face à l'UE).
- Petersson, Olof, Klaus von Beyme, Lauri Karvonen, Birgitta Nedelmann och Eivind Smith 1999. *Demokrati på svenskt vis. Demokratirådets rapport 1999*. SNS Förlag, Stockholm.  
(Démocratie à la suédoise. Rapport du Conseil de la Démocratie 1999)
- SOU 2000 :1. *En uthållig demokrati Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. ,Demokratiutredningens betänkande.  
(Une démocratie durable. Politique pour un gouvernement du peuple au XXIème siècle. Considérations de la Commission sur la Démocratie)
- SOU 2000 :81. *Valdeltagande och Europaparlamentsval*. Slutbetänkande av Rådet för utvärdering av 1998 års val.  
(Participation aux élections et élections parlementaires européennes. Conclusions du Conseil d'évaluation des élections de 1998).
- Sydow, Göran von 2000. *Partierna och demokratifrågan i EU*. Magisteruppsats i statsvetenskap, Stockholms universitet.  
(Les partis et la question démocratique dans l'UE. Thèse de sciences politiques. Université de Stockholm)