



Contre-jour

La mue européenne du Danemark

par Ulf Hedetoft

au Danemark, le fossé qui sépare les élites des masses¹ est relativement étroit, aussi bien en termes d'identité nationale que de

culture politique, et tant sur le plan du discours que sur celui des pratiques sociales ; et cet état de choses est, de part et d'autre, la conséquence d'un choix idéologique. Il n'est donc pas toujours aisé de déceler des différences dans leurs attitudes à l'égard de l'intégration européenne. Leurs rapports présentent notamment les quelques caractéristiques suivantes.

· La relation entre le paysage politique et l'attitude des électeurs est très lâche. Peu de partis jouissent d'une allégeance fiable. Presque tous ceux du centre, surtout les sociaux-démocrates et le Parti populaire socialiste, sont régulièrement confrontés à la volatilité de leur électorat traditionnel.

· Les élites pro-européennes n'ont jamais pu compter sur un soutien solide de la part de la capitale (dans l'ensemble, Copenhague est « contre » tandis que le Jutland est « pour », ce fut le cas même en 1992) ni sur celui des fonctionnaires, et la majorité des intellectuels n'a basculé que récemment de leur côté. Inversement, les anti-européens n'ont pas de véritable bastion démographique ou géographique, pas même dans les régions rurales. Il y a là une différence importante avec la Suède et la Norvège. Toutefois, les sondages et référendums les plus récents indiquent une évolution de la répartition des attitudes vers des modèles plus classiques : ainsi le référendum sur le traité d'Amsterdam, en mai 1998, a donné une majorité de « oui » dans le grand Copenhague.

· L'interaction masses/élites est conforme aux théories et à la perception de l'homogénéité nationale, non seulement dans la dimension « horizontale » que l'on vient de décrire, mais aussi dans la relation « verticale » entre État (ou politique) et nation (ou électorat). C'est le sens de la formule danoise « L'État, c'est nous tous ». Deux aspects de cette relation sont à relever. Tout d'abord, sa forme démocratique-institutionnelle est celle du référendum, qui a été utilisé en cinq occasions décisives de l'intégration européenne (1972, 1986, 1992, 1993 et 1998) où se trouvaient impliqués des abandons partiels de souveraineté (article 20 de la Constitution)² : en ces moments, l'électorat populaire joue évidemment un rôle crucial dans le

processus d'intégration. Ensuite, l'interaction masses/élites a toujours été caractérisée par un lien réflexif³ entre les aspects symboliques et pragmatiques du nationalisme danois, tel qu'il s'applique aux rapports du pays avec son environnement international (Hedetoft 1995, Knudsen 1992).

La réflexivité symbolique/pragmatique et l'intégration européenne

La « danéité », en tant que forme particulière d'identité nationale, est caractérisée par un attachement fort, sur le plan symbolique et affectif, à l'idée d'une nation bien distincte, souveraine et territorialement délimitée, et par un pragmatisme prononcé dès lors qu'il s'agit de traiter avec l'extérieur⁴. Pour ce qui nous intéresse ici, les principales modulations peuvent être résumées par la matrice suivante :

	Pragmatisme	Symbolisme
Élites	(1) + intégration	(2) ± intégration (ambivalence)
Masses	(3) + intégration - « union »	(4) - intégration (démocratie populaire)

Dans l'intérêt du Danemark, compte tenu du contexte international et européen, les élites sont dans l'ensemble favorables à l'intégration, avec une préférence pour la coopération intergouvernementale. Mais, d'une part, cela ne s'accompagne en général d'aucun enthousiasme, d'autre part, cette attitude n'est pas présente dans tous les secteurs de l'élite. Par exemple, les partis des deux extrémités du spectre sont systématiquement réticents ou opposés au projet d'intégration ; les intellectuels ont longtemps été plus « anti » que « pro » (cela a changé au cours de la dernière décennie) ; les médias, jusqu'en 1988-89, étaient au mieux pragmatiquement ambivalents, et pour la plupart se désintéressaient de la question ; et la majorité des membres du Parlement (Folketinget) se sont opposés à l'Acte unique en 1986, alors que celui-ci était soutenu par le gouvernement et aussi, comme on le vit à la faveur du référendum, par les électeurs. Bref, si les élites sont globalement favorables à l'intégration, les divisions internes et les hésitations ne manquent pas.

On ne s'étonnera donc pas que la case 2 de la matrice contienne le mot « ambivalence » : si les considérations favorables à l'intégration sont avant tout de nature pragmatique, la symbolique d'une identité et d'une culture européennes englobantes, ou d'une future mission de l'Europe comme entité politique, ne peut que susciter des réticences. Mais, à mesure que la problématique de l'intégration européenne passait, au cours des années quatre-vingt-dix, de la question de l'appartenance à celle de l'union et du champ de l'économie à celui de la (haute) politique, et à mesure que les élites prenaient conscience de l'imbrication croissante des intérêts danois avec l'avenir du projet européen, l'identité politique des élites tendait à s'éloigner

de celle des masses. Le signe le plus spectaculaire en a été le résultat du référendum de 1992 sur le traité de Maastricht.

Du côté des masses, lisons plutôt la matrice en partant de la résistance symbolique, fondée sur les éléments qui constituent historiquement le sentiment d'être danois (case 4) : ce sentiment se manifeste par le soutien à la souveraineté territoriale (Branner 1992 ; Hedetoft 1994), l'adhésion à la forme danoise de démocratie populaire (*folkestyre*) et l'hostilité à un engagement trop marqué au sein de l'Europe. Mais les masses sont, elles aussi, prises dans la dialectique spécifiquement danoise entre une gestuelle symbolique d'identification nationale et un pragmatisme dicté par l'(inter)dépendance avec l'extérieur. Ce phénomène se manifeste de trois façons principales.

Premièrement, il est clair que l'opposition ou les réticences sont surtout vigoureuses *entre* les référendums, c'est-à-dire lorsque l'électorat peut exprimer ses sentiments sans que cela porte à conséquence. Les résultats des référendums, au contraire, révèlent un grand pragmatisme et un « comportement responsable », à l'exception notable de celui de 1992.

Deuxièmement, toutes les enquêtes indiquent un profond changement du terrain sur lequel se situent les masses : alors que, jusqu'en 1986 environ, une majorité de Danois (entre les référendums) étaient opposés à *l'appartenance* à l'UE, aujourd'hui cette appartenance va de soi et c'est à *l'union politique* qu'une bonne part des Danois résiste encore. Ce qui reste en débat, c'est la contribution que doit apporter le Danemark (dans son propre intérêt, bien sûr) à la construction de l'Europe. Le Danemark – élites et masses confondues – a en quelque sorte perdu sa virginité.

Enfin, les valeurs affectives de la souveraineté danoise influent de plus en plus sur la définition des intérêts danois en Europe et sur la fixation des limites à assigner au processus d'intégration. Si les élites politiques souhaitent de plus en plus formuler l'intérêt national en prenant en considération les impératifs de la globalisation, on observe depuis l'affaire maastrichtienne une culturalisation croissante des notions de souveraineté, de territoire et d'identité, favorisée par l'institution du référendum et retranchée dans les quatre exemptions⁵, qui transparait dans les thèmes et le ton du débat européen et qui influe sur la politique d'intégration. Il y a là le germe d'une divergence entre élites et masses, car ce qui les sépare désormais suit la ligne de fracture idéal-typique entre pragmatique et symbolique de la danéité.

D'un autre côté, tant le référendum sur le traité d'Amsterdam en mai 1998 que les dernières élections au Parlement européen (juin 1999) révèlent que les élites pro-européennes qui dominent le Parlement danois et le gouvernement Rasmussen ne sont pas (encore) prêtes à briser le carcan que leur a fabriqué la combinaison des exemptions, du sentiment populaire et de la culture politique du consensus. Loin de conduire une politique hardie, elles s'en tiennent à des stratégies purement

électorales, s'efforçant de populariser l'Europe en s'associant aux initiatives de « grand nettoyage » des institutions européennes ou en s'affirmant sur les scènes européenne et mondiale dans des domaines susceptibles de leur attirer le soutien de la population (environnement, Kosovo, maintien de la paix, normes de protection sociale, droits de l'homme). Le tout en retenant leur souffle et en attendant le meilleur moment pour tenir un référendum qui les débarrassera des exemptions. Car celles-ci relèguent le Danemark dans la position inconfortable d'observateur en matière monétaire (exemption de la monnaie unique), de sécurité et de politique étrangère (exemption de la PESC) et de migration, frontières et réfugiés (exemption de l'espace judiciaire) : ainsi la culture politique danoise lie les mains du gouvernement dans les affaires européennes.

L'évolution du débat sur l'Europe

Cette difficulté s'enracine dans l'histoire de l'intégration danoise à l'UE, puisque le Danemark a adhéré pour des raisons purement économiques. Ses candidatures, depuis le début des années soixante, étaient liées aux tentatives britanniques de se faire accepter par la Communauté, et les élites comme les masses acceptaient alors très largement la perspective d'y entrer en compagnie de la Grande-Bretagne. D'ailleurs le sujet ne passionnait guère la population. L'adhésion était, selon les termes fréquemment employés à l'époque, une affaire de « prix du porc ». La Communauté apparaissait comme offrant des marchés et des partenaires commerciaux, ainsi que de l'aide à une agriculture en proie aux douleurs de la transition. Guère plus.

Ainsi, pendant la quinzaine d'années qui a suivi l'adhésion, l'« euroscepticisme » a été limité par l'élaboration d'une conception minimaliste de la construction européenne, une absence explicite d'enthousiasme et d'engagement, et aussi la démonstration par la pratique que l'appartenance à l'Europe et l'identité danoise pouvaient faire bon ménage. Il n'y eut donc, jusqu'en 1986-87, qu'un fort maigre débat européen. Les gens préféraient ne pas entendre parler de la Communauté, et ceux qui y réfléchissaient étaient favorables à une stratégie obstinément pragmatique. Les postes de responsabilité politique au sein de la Communauté n'étaient guère convoités, et le Danemark envoyait régulièrement au Parlement européen (c'est encore partiellement vrai) des députés de second rang. Le consensus intérieur ne souffrait pas de l'adhésion parce qu'on n'associait la Communauté à aucun symbole politique ou culturel, on ne percevait aucun signe d'avancée vers une « identité européenne ». Le discours sur l'Europe était un discours national.

C'est ainsi que, vers la fin des années quatre-vingt, les partis et mouvements qui avaient prôné le retrait du Danemark de la Communauté connurent une perte d'audience et, souvent, abandonnèrent cet objectif pour une stratégie de réforme de l'intérieur. On vit même certains sociaux-démocrates se faire les champions de

l'intégration. Les intellectuels et hommes politiques pro-européens adoptèrent une ligne intégrationniste plus constructive. Un véritable débat public s'ouvrit enfin, à l'occasion de l'instauration imminente du marché unique, au tournant de la décennie. Le renforcement de l'économie tout au long des années quatre-vingt avait dopé la confiance nationale des leaders d'opinion, des hommes d'affaires et des représentants du peuple. Enfin, l'unification allemande, après avoir brièvement menacé de réactiver des images régressives de l'ennemi allemand, avait eu l'effet inverse : l'intégration européenne paraissait le meilleur moyen d'encadrer la nouvelle puissance centre-européenne.

Le traité de Maastricht allait mettre à l'épreuve cette ambiance nouvelle. Son effet le plus visible a été une division profonde de l'opinion, conduisant au rejet de juin 1992. Mais le résultat du scrutin a occulté le fait que le débat, par ses thèmes, ses discours et son climat, avait complètement changé. Presque tout le monde se ralliait à l'appartenance à l'UE, les désaccords ne portant que sur l'usage qu'il fallait en faire. En un sens, une certaine intégration politique apparaissait à chacun comme nécessaire, même si elle semblait encore, peut-être, peu souhaitable. Le principal point de conflit était de savoir si « Maastricht » était le bon scénario pour la coopération politique. Comme le débat portait directement sur des questions d'identité nationale et de souveraineté, il lui arriva de tourner à l'aigre, et il conduisit à la victoire des « eurosceptiques » ; mais il se déroula pour l'essentiel sur le terrain des « pro-européens ».

L'appartenance à l'Union allant désormais de soi pour l'électorat, le débat était libre de se concentrer sur des points plus sensibles. L'État fut remis en cause, débattu, relativisé, bref, il devint l'objet direct des discussions. Ce qui aurait été considéré quelque temps plus tôt comme presque sacrilège se produisait réellement : un axiome essentiel de la danéité, à savoir le lien intime entre nation et État à l'intérieur de frontières strictement nationales, fut abordé sur la base d'un prédicat beaucoup plus pro-européen qu'avant, tant par les dirigeants politiques que par les intellectuels.

Un nouveau chapitre de l'histoire de l'identité politique danoise s'ouvrait ainsi, qui appelait à un engagement international plus actif, au-delà d'un calcul instrumental coûts-bénéfices. Les discours et programmes changèrent notablement, et sur tout le spectre politique, car les divergences ne coïncidaient pas avec les clivages partisans ; le résultat du deuxième référendum (mai 1993) le confirma, même s'il ne fut rendu possible que par le « Compromis national » et les quatre exemptions, tribut payé au scepticisme et au pragmatisme. Depuis lors, non seulement il est possible d'avoir au Danemark des débats relativement bien informés sur l'Europe et l'Union européenne, mais les prémisses de ce débat ont changé. En dépit de l'entrave que représentent pour les élites les réticences des masses et le romantisme national, l'intérêt national a subi une reformulation qui lui permet d'englober l'internationalisme et l'eupéanité sous des formes nouvelles.

La crainte « orthodoxe » de se mêler aux affaires du monde a été partiellement remplacée par une attitude plus affirmée et une plus grande activité. Depuis sept ans, la politique étrangère est de moins en moins celle d'un État vulnérable veillant jalousement sur une souveraineté chèrement acquise, et davantage celle d'un acteur international qui s'efforce d'accroître son influence. On voit désormais s'affirmer dans le pays une version danoise du patriotisme cosmopolite, qui cherche à s'imposer sur l'espace public contre les attitudes plus traditionnelles.

Si les tendances à la dissociation État/nation ou intérêts/identité continuent à pousser dans des directions divergentes les deux expressions de la danéité, certains facteurs agissent en sens inverse. Ce sont l'héritage d'une culture politique consensuelle et les mécanismes institutionnels qui empêchent les politiques de trop s'éloigner des attitudes dominantes de la population : le référendum, notamment, mais aussi la commission des Affaires européennes au Parlement. Cette dernière aide à maintenir l'influence des parlementaires sur les membres du gouvernement et de la haute fonction publique au sein du Conseil européen, tout en entretenant dans l'opinion l'impression que le Danemark continue à assurer la nature pragmatique et intergouvernementale de l'UE. Car telle est la pierre angulaire symbolique sur laquelle s'appuie le nouveau consensus : l'UE doit (avoir l'air de) rester un dispositif de coopération entre États-nations souverains.

Le noyau de l'élite doit donc se tenir sur le chemin étroit entre l'intégration active et la sécurisation de l'électorat : non, l'autodétermination du Danemark n'est pas en danger, les quatre exemptions en sont le gage et ne seront pas abolies – sauf peut-être par référendum. Mais il supporte de plus en plus mal cette protection symbolique de la souveraineté danoise ainsi que l'institution référendaire elle-même.

Référendum et élections européennes : inversion des rôles ?

Ainsi, les turbulences dans la relation masses/élites qui accompagnent l'intégration européenne sont pour l'essentiel liées à deux traits de la culture politique danoise : l'intimité, précisément, de cette relation, et la liberté d'action à l'intérieur des frontières nationales. Car l'intégration européenne déplace de plus en plus de décisions politiques vers une périphérie qui n'est plus directement contrôlable par ce type de réflexivité. C'est pour contrecarrer cette menace pesant sur la consensualité de la culture politique danoise, mais aussi pour garder bien séparés les débats sur les questions internes et externes, que le référendum a été introduit dès l'adhésion du Danemark à l'UE et qu'il est devenu, depuis, une institution qu'aucun acteur politique n'ose remettre en question. Seulement, alors qu'on attendait de lui, à l'origine, un soutien populaire à la politique européenne, il constitue, depuis le début des années quatre-vingt-dix, une entrave, peut-être pas décisive mais pas négligeable non plus, à la liberté de manœuvre des élites politiques ; ce qui n'est pas sans

conséquences en politique intérieure. On ne s'étonnera pas que ces élites consacrent de plus en plus de temps et d'énergie à une sorte de diplomatie tranquille (ou pas si tranquille que cela) destinée à convaincre la population des effets délétères des exemptions sur la capacité du Danemark à influencer la politique européenne.

Cela conduit à penser que les hommes politiques pro-européens recourent désormais le moins possible au référendum (sauf pour défaire ce qu'il a fait) et tenteront au contraire de donner plus de relief aux élections européennes, qui ne passionnent encore guère les citoyens. En juin 1999, les réunions électorales ont attiré peu de monde malgré une couverture médiatique importante, et la participation a suivi la même courbe descendante (49,9 % contre 52,9 % en 1994⁶) que dans le reste de l'Union, alors que les référendums atteignent des taux de l'ordre de 80 %.

Jusqu'ici, les élections européennes ont peu contribué à l'eupéanisation du Danois moyen ; l'image du Parlement de Strasbourg est associée à l'impuissance, à une bureaucratie tentaculaire, aux « petits bénéfices » et à une rhétorique creuse. Mais une image plus nette et plus positive commence à se dessiner à la faveur de ses nouvelles compétences, de son activité dans les domaines de l'environnement et des droits du citoyen, de sa contribution au contrôle d'une Commission publiquement accusée de fraudes et de mauvaise gestion, des candidatures de personnalités connues et respectées. Aussi les hommes politiques danois ont-ils intérêt à populariser l'Europe par le biais du Parlement et de son élection plutôt que par le référendum : outre que les élections européennes, à la différence de ce dernier, ne lient pas le gouvernement, elles permettent à la fois de traiter de questions typiquement danoises comme la paix, l'ouverture, la démocratie, la protection de l'environnement et des droits de l'homme, et d'exprimer légitimement les réticences à l'égard de l'évolution de l'Union ; le Parlement peut être présenté en ces occasions comme l'instrument nécessaire de contrôle de la Commission, « l'Europe » comme un projet démocratique marqué du sceau de la subsidiarité, etc. L'attention que les médias ont accordée à l'élection de juin et l'énergie investie par les partis et les candidats à cette occasion semblent confirmer que les acteurs politiques en ont pris conscience.

Malgré les résultats décevants de leurs efforts, il est clair que la popularisation du Parlement et des élections européennes entre dans la stratégie déployée par la classe politique danoise pour accroître la légitimité de la politique européenne, reconfigurer ses relations avec les masses sur cette question et réduire le rôle du référendum.

Traduit de l'anglais par Rachel Bouyssou

-
1. Nous prenons ici « élite » dans un sens large, qui englobe la classe politique, les échelons supérieurs du monde des affaires, de l'administration et de l'université, et les leaders d'opinion au sein des médias. Nous introduisons plus loin la notion de « noyau » de l'élite, qui renvoie aux véritables décideurs à un instant donné. Les « masses », elles, sont l'ensemble des « hommes de la rue » ou, politiquement parlant, l'électorat.
 2. À l'exception du référendum de 1986 sur l'Acte unique européen, que le gouvernement organisa par crainte d'une résistance parlementaire mais que la Constitution n'imposait pas, non plus que ses résultats ne liaient le gouvernement ou le Parlement. Pour les résultats précis des cinq référendums, voir Pedersen 1998, p. 30.
 3. Les mots « réflexif » et « réflexivité » renvoient aux « boucles causales » décrites par Giddens (1984, par ex. p. 376) : l'interaction entre attitudes pragmatiques et symboliques vis-à-vis de la danéité est bien rendue par leur reconnaissance mutuelle et la façon dont elles se nourrissent l'une l'autre, chacune agissant, de manière interchangeable, comme cause et comme effet.
 4. C'est la conséquence de certaines expériences historiques douloureuses qui ont montré la vulnérabilité et la dépendance du Danemark lorsqu'il est pris dans les conflits des grandes puissances, et qui l'ont conduit à tenter de rester neutre tant dans la Première Guerre mondiale que dans la Seconde.
 5. Les quatre exemptions concernent la PESC, la participation à la troisième phase de l'UEM (l'euro), la justice et les affaires intérieures, enfin la citoyenneté européenne.
 6. Pour les résultats complets des élections européennes de juin 1999 au Danemark, voir par ex. *Jyllands-Posten*, 15 juin 1999.

Références

- BRANNER (Hans), 1992. « Danish European policy since 1945 : The question of sovereignty », dans M. KELSTRUP (ed.), *European Integration and Denmark's Participation*. Copenhagen, Political Studies Press.
- GIDDENS (Anthony), 1984. *The Constitution of Society*. Berkeley, University of California Press.
- HEDETOFT (Ulf), 1994. « The state of sovereignty in Europe : Political concept or cultural self-image », dans S. ZETTERHOLM (ed.), *National Cultures and European Integration*. Oxford, Berg.
- HEDETOFT (Ulf), 1995. *Signs of Nations. Studies in the Political Semiotics of Self and Other in Contemporary European Nationalism*. Aldershot, Dartmouth.
- KNUDSEN (Tim), 1992. « A portrait of Danish state-culture : Why Denmark needs two national anthems », dans M. KELSTRUP (ed.), *European Integration and Denmark's Participation*. Copenhagen, Political Studies Press.
- PEDERSEN (Nikolaj), 1998. *The Danish Referendum on the Treaty of Amsterdam*. ZEI Discussion Papers, C17. Bonn, Center for European Integration Studies, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität.