

Les Études du CERI
N° 16 - juin 1996

Le Danemark et sa politique européenne

Anna Michalski

Le Danemark et sa politique européenne

Anna Michalski

Le Danemark, membre de l'Union européenne depuis janvier 1973, est souvent considéré comme l'un des Etats membres les plus réticents vis-à-vis de l'intégration européenne. Les difficultés qu'y a rencontrées la ratification du traité de Maastricht en 1992 et 1993 auraient pu être fatales au traité et gravement ralentir le processus d'intégration. Les exemptions qui lui ont été accordées par l'accord d'Edimbourg dans certains domaines de la politique européenne (monnaie unique, défense commune, citoyenneté européenne, justice et affaires intérieures) lui ont toutefois permis de demeurer membre de l'UE, et il participera à la Conférence intergouvernementale de 1996 (CIG).

L'objectif de cette étude est d'exposer la situation du Danemark après l'accord d'Edimbourg qui lui a permis de ratifier le traité de Maastricht, et d'analyser la façon dont sa classe politique et sa diplomatie se préparent à la CIG et au débat intérieur qui suivra. Elle analysera les paramètres internes de la politique européenne du Danemark ainsi que leur influence sur ses relations avec les autres Etats membres et avec les institutions européennes, et tentera d'esquisser les positions qu'il pourrait adopter lors de cette conférence¹.

Le Danemark et le monde extérieur

La position du Danemark en politique internationale s'est longtemps définie selon quatre axes : nordique, européen, atlantique et mondial. Le premier portait surtout sur la coopération sociale, culturelle et éducative, sur le rapprochement des populations (par un marché du travail commun, une totale liberté de circulation etc.). Le symbole politique de cette coopération était le Conseil nordique, lieu de discussion et de concertation sur les points d'intérêt commun (politique envers les pays Baltes, environnement en mer Baltique, certaines questions européennes, etc.). De manière générale, la coopération nordique voulait renforcer les valeurs considérées comme spécifiques aux sociétés du Nord par

¹ Sauf indication contraire, les sources de cette étude sont celles de Anna Michalski, *A Reluctant Partner : The Pattern of Denmark's Involvement in the European Community*, PhD, London School of Economics, University of London, 1995.

opposition à celles d'une Europe continentale souvent identifiée à la Communauté européenne. Le soutien populaire et politique quasi total dont elle bénéficiait faisait d'elle un instrument de différenciation par rapport au régime communautaire, perçu comme incompatible avec la société danoise au plan social et politique. Les symboles de coopération, voire d'intégration, au sein de l'ensemble nordique ont été très importants sans pour autant faire naître la crainte d'une perte de souveraineté. Il est vrai que la coopération nordique est restée plus symbolique que concrète. Les initiatives susceptibles de créer un cadre de coopération plus contraignant, soit politique (tentative, après la Seconde Guerre mondiale, de former une union de défense nordique), soit économique (négociations pour une union douanière, NORDEK, signée au début des années soixante-dix mais jamais ratifiée) n'ont pas abouti. Les intérêts nationaux étaient trop différents sur ces deux plans, et surtout la volonté politique de créer une coopération impliquant un transfert de souveraineté n'a pas été suffisante faute d'un véritable moteur d'intégration.

L'Europe occupe traditionnellement une place majeure dans l'économie danoise. Jusqu'aux années soixante, l'exportation de produits agricoles notamment vers la Grande-Bretagne et l'Allemagne était une source essentielle de devises. Les exportations agricoles ont progressivement cédé la première place à celles de produits manufacturés, tout en gardant un rôle important. C'est d'ailleurs la perspective de rejoindre dans le marché commun les deux marchés d'exportation les plus importants, le marché britannique et le marché allemand, qui a finalement convaincu les dirigeants danois des bénéfices d'une adhésion à la CE au début des années soixante. L'intérêt économique de l'appartenance à la CE (et notamment à la politique agricole commune et au marché unique) a rarement été mis en question dans le débat interne. Le refus du Danemark, de longues années durant, de réformer les mécanismes de la PAC (en dépit d'une solide tradition de libre-échange) montre bien les bénéfices qu'il en tirait.

Par contre, l'Europe n'a jamais soulevé beaucoup d'enthousiasme en tant que pôle de valeurs démocratiques ou politiques. La CE, considérée pendant au moins vingt ans dans le débat danois uniquement comme un cadre de coopération économique, se voyait reprocher par ses adversaires d'être un projet capitaliste, animé par des valeurs catholiques et des mobiles égoïstes et inégalitaires, au service des politiciens et des entreprises multinationales. L'idée que la CE pût avoir une mission de paix et de démocratie en Europe à côté de ses qualités de moteur économique n'a commencé à gagner du terrain qu'à la fin des années quatre-vingt. Dans le débat public, les raisons avancées pour que le Danemark reste membre de la CE ont été pendant longtemps purement économiques : les partisans de cette appartenance n'invoquaient eux-mêmes jamais d'arguments ayant trait aux perspectives d'intégration. Au contraire, celles-ci étaient sans cesse rappelées par les adversaires de cette appartenance, qui y voyaient une menace contre les valeurs de la société danoise.

Le volet atlantique concerne principalement la sécurité et la politique de défense. Il est fondé sur l'adhésion du Danemark à l'OTAN en 1949. A l'époque, cette adhésion a été contestée pour la perte de souveraineté qu'elle pouvait impliquer ; mais ses partisans l'ont emporté, surtout parce que la menace de l'Union soviétique paraissait imminente et que l'occupation allemande était encore un souvenir très vif. Le « parapluie » de l'OTAN a ainsi été accepté comme une nécessité nationale. La présence des Etats-Unis et d'autres pays non européens dans l'OTAN a d'ailleurs joué un rôle positif dans cette

décision car elle écartait le danger d'une domination par les puissances européennes (Allemagne, Grande-Bretagne et France). Après l'entrée à l'OTAN, la politique de sécurité et de défense a continué de susciter de vives discussions au sein du Parlement. Le Mouvement pour la paix a exercé une forte pression sur les partis en faveur de projets tels que la dénucléarisation de la mer Baltique ou l'interdiction des ports danois à tout navire porteur d'armes nucléaires, fût-il originaire d'un pays de l'OTAN. Les gouvernements de droite des années quatre-vingt, favorables à l'OTAN, ont ainsi parfois été obligés de mener une politique de sécurité contraire aux intérêts de l'organisation, ce qui a occasionné des relations tendues avec les autres Etats membres. Toutefois, aucun gouvernement n'a jamais contesté la nécessité pour la sécurité du Danemark de faire partie de l'OTAN. Aussi le Danemark se prononce-t-il, dans le débat récent sur l'intégration européenne en matière de sécurité et de défense, en faveur d'une défense en association avec les Etats-Unis et conforme aux obligations découlant de l'appartenance à l'OTAN. L'organisation de la défense danoise au sein de l'OTAN a sans nul doute aidé le Danemark à définir ses intérêts géopolitiques par rapport aux puissances européennes.

Le volet mondial, enfin, concerne surtout la politique vis-à-vis du Tiers Monde. Les adversaires de l'adhésion à la CE reprochaient à la politique communautaire en la matière d'avoir comme principal objet de légitimer la perpétuation de la domination des puissances européennes sur leurs anciennes colonies. Si le Danemark adhéraient à la CE, disaient-ils, la politique danoise d'aide au développement ne serait plus ce qu'elle était.

Le cadre structurel

Le système danois de contrôle de la politique européenne est souvent considéré comme l'un des plus démocratiques de l'Union. Le Parlement monocaméral (*Folketing*), par l'intermédiaire de sa commission européenne (*Europautvalget*), s'est taillé une place importante dans le processus de prise de décision en matière communautaire. En outre, le scepticisme généralement partagé envers toute forme de supranationalité et la crainte d'une perte de souveraineté ont créé sur ces questions une sorte de démocratie directe. Cette tradition, instaurée par le référendum sur l'adhésion de 1972, s'est poursuivie en 1986 avec le référendum consultatif sur l'Acte unique européen et s'est confirmée avec les deux référendums sur le traité de Maastricht en 1992 et 1993.

Les fondements traditionnels de la politique européenne du Danemark

Quand le Danemark est devenu membre de la CE en janvier 1973, les partis se sont mis d'accord sur un certain nombre de points de la future politique européenne. Cet accord est résumé dans un rapport adopté en août 1972 par la commission du marché (*voir page 7*) du *Folketing*, dont voici les principaux points : l'intégration doit être limitée au domaine économique ; l'extension des politiques communes doit suivre une logique pragmatique et bénéficier du consensus de tous les Etats membres ; la coopération politique

n'est souhaitable que sur une base intergouvernementale (et non communautaire) et ne doit donc pas inclure les domaines de sécurité et de défense ; l'extension des compétences des institutions européennes n'est pas une fin en soi mais doit rester limitée à des aménagements techniques ; la souveraineté nationale, y compris le domaine de compétence du Parlement national, doit être sauvegardée². Dans le même esprit, la commission affirmait que la participation du Danemark à la CE était fondée sur le principe du vote à l'unanimité et sur le refus de toute évolution fédérale de la Communauté. Cette crainte des parlementaires de voir la logique de l'intégration entraîner progressivement le Danemark vers la construction d'un « Superétat » européen dans lequel se diluerait la spécificité de la société danoise était particulièrement forte chez les eurosceptiques du Parti social-démocrate. Notamment le ministre en charge des négociations d'adhésion à partir de l'automne 1971, Ivar Nørgaard, mettait en garde contre ce risque que, selon lui, seul pouvait éviter le maintien d'un « droit de veto » de chaque Etat membre. Le compromis de Luxembourg³ a donc été considéré comme un ingrédient nécessaire au processus d'intégration européenne et à l'acceptation du transfert de souveraineté. Interprété comme une confirmation du caractère intergouvernemental de la CE, il a convaincu plusieurs hommes politiques de se prononcer, au vu des avantages économiques, en faveur de l'adhésion.

La politique européenne ainsi définie était principalement l'œuvre du Parti social-démocrate, bien que la direction du Parti, favorable à l'adhésion, se heurtât à une hostilité de la base envers la CE, de l'électorat et des organisations ouvrières. Du fait de l'extraordinaire domination du paysage politique par ce parti (première formation politique du pays, en adhérents et en sièges, depuis les années vingt), les autres étaient plus ou moins obligés de suivre. Malgré leur attitude généralement favorable, on peut se demander si, à l'exception du Parti libéral, ils auraient adopté une position plus européenne dans d'autres circonstances politiques. Ils ont surtout fait preuve d'un grand pragmatisme. Tous les partis parlementaires à l'exception des socialistes populaires (les plus à gauche) ont cherché à obtenir l'assentiment populaire lors du référendum sur l'adhésion en 1972.

L'opinion publique, très favorable à cette adhésion durant les années soixante, a commencé à fléchir au cours de la campagne du référendum, qui vit se durcir le ton entre les deux camps. Pourtant, malgré un scepticisme croissant durant l'été précédant le vote, l'entrée dans la Communauté fut acceptée par près des deux tiers de la population (64 %) avec un taux de participation de 90 %. Des sondages effectués après le vote ont montré que, parmi les *oui*, c'étaient les avantages économiques espérés qui avaient été

² Markedsutvalget, *Betænkning over I. forslag til lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber og II. forslag til lov...De europæiske Fællesskaber*, 25 août 1972, Folketinget 1971-72.

³ Le compromis de Luxembourg est un accord sur le désaccord : c'est la solution qui a été trouvée à la « crise de la chaise vide » de 1965, lorsque la France a, quelques mois durant, refusé de participer aux réunions du Conseil des ministres. Le compromis de Luxembourg est applicable lorsqu'un Etat estime que ses intérêts vitaux sont en jeu et qu'il ne peut accepter un vote à la majorité. Les Etats membres s'efforcent alors de trouver une solution acceptable pour tous, même lorsque la décision devrait être prise à la majorité qualifiée selon les traités. Pendant les années soixante-dix et au début des années quatre-vingt, l'existence de ce compromis a eu pour résultat une diminution de la capacité du Conseil de légiférer, les décisions se prenant sur la base du consensus. L'Acte unique européen a réhabilité la règle de la majorité qualifiée. Toutefois, le compromis de Luxembourg étant un accord intergouvernemental, il n'a pas été abrogé.

déterminants, tandis que ceux qui avaient voté *non* craignaient surtout une perte de souveraineté⁴.

Les élections législatives de décembre 1973 ont marqué le début d'une période d'instabilité politique, caractérisée par une succession de gouvernements de coalition minoritaires et par des alliances informelles plus ou moins durables. Une des raisons de cette instabilité était l'entrée au Parlement de partis extrémistes, tant de gauche que de droite, inacceptables comme partenaires de coalition des partis établis. Les élections ont été de ce fait plus fréquentes (treize gouvernements entre 1973 et 1995).

De 1971 à 1983, le Parti social-démocrate, presque continûment au pouvoir, a poursuivi sa politique européenne prudente (même lors de la courte période - décembre 1973 à janvier 1975 - de gouvernement libéral, au demeurant très minoritaire, c'était encore lui qui, de fait, gérait la politique européenne par l'intermédiaire de la commission du marché). Au cours de cette période, la politique européenne n'a pas été un domaine conflictuel entre le gouvernement et l'opposition, principalement parce que les partis de droite n'ont pas voulu aggraver une situation déjà difficile au niveau interne et européen. Cette période, connue sous le nom d'eurosclérose, est en effet caractérisée par une absence d'initiatives importantes au niveau communautaire. Les Etats membres, confrontés à de graves difficultés économiques, ont adopté des politiques nationales du chacun pour soi : politique de commerce extérieur concurrentielle, politique monétaire autonome, etc. Leur incapacité à agir ensemble au niveau communautaire a eu pour résultat de masquer l'incompatibilité entre la politique danoise de *statu quo* et le processus d'intégration européenne. Les gouvernements danois ont pu participer aux activités législatives communautaires sans provoquer de conflit entre partis au sein de la commission du marché du Folketing. Ils ont également pu minimiser aux yeux de l'opinion publique certaines initiatives européennes (par exemple l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, en 1979) en expliquant qu'elles n'auraient que très peu d'effet sur le Danemark ou qu'elles n'étaient que symboliques.

L'arrivée au pouvoir, en 1983, d'un gouvernement minoritaire de droite dirigé par Poul Schlüter, leader du Parti conservateur, a marqué le début d'une longue confrontation entre le gouvernement et l'opposition dans les domaines de la politique européenne, de la sécurité et de la défense. Si le gouvernement bénéficiait de l'appui du petit Parti radical libéral en matière de politique économique, ce qui lui permit de conduire une politique cohérente et bénéfique, il se retrouvait pris en otage par l'opposition sociale-démocrate, majoritaire au Parlement et dans la commission du marché, qui lui imposait souvent des mandats de négociation plus restrictifs qu'il n'aurait voulu. Ce conflit, conséquence du malaise profond de la gauche danoise vis-à-vis de l'intégration européenne et de considérations stratégiques de politique intérieure, se trouva aggravé par le fait que la CE, après le Conseil européen de Fontainebleau de 1984, sortait de son inertie. Il atteignit son point culminant en janvier 1986, avec le vote du Parlement contre l'Acte unique qui conduisit Poul Schlüter à organiser un référendum consultatif afin d'assurer sa ratification. Ayant gagné ce référendum avec 56 % des voix, le gouvernement put obtenir la ratification du Parlement en mai 1986.

⁴ Peter Hansern, Melvin Small et Karen Siune, « The structure of the debate in the Danish EC campaign : a study of an opinion-policy relationship », *Journal of Common Market Studies*, n° 2, 1976, pp. 93-129.

Après cet échec du Parti social-démocrate, qui avait fait campagne pour le non, une série d'événements (réalisation du marché unique, développement d'un volet social européen, réunification allemande, révolution pacifique en Europe de l'Est, désintégration de l'URSS) allait le conduire à redéfinir sa politique européenne. Cette lente évolution au sein du Parti a été d'une importance majeure pour la position danoise lors des négociations de Maastricht.

Le contrôle parlementaire

La commission parlementaire du marché (*Markedsutvalget*), rebaptisée commission européenne (*Europautvalget*) après la ratification du traité de Maastricht, est une des composantes les plus connues du système politique danois et sans doute celle qui a eu le plus d'impact sur la politique européenne du pays⁵. Constituée dès les premières négociations entre la CE et les quatre Etats qui s'étaient portés candidats à l'adhésion en 1961 (Angleterre, Irlande, Norvège et Danemark), la commission parlementaire est devenue permanente par la loi de ratification du traité d'adhésion du Danemark à la CE. Ses compétences ont depuis été élargies à la suite de rapports parlementaires et surtout par les lois de ratification de l'Acte unique et du traité de Maastricht. La mission de la commission est d'assurer le contrôle parlementaire sur la conduite des affaires européennes par le gouvernement, et sa composition est établie en fonction de la répartition des sièges au Parlement. Son importance pour la politique européenne est sanctionnée par la participation des parlementaires du plus haut niveau (leaders des partis ou anciens ministres). Chaque ministre, avant de participer à une réunion avec ses collègues européens (y compris le Premier ministre avant une réunion du Conseil européen) discute avec les membres de la commission afin d'arriver à une entente préalable, souvent sous la forme d'un mandat de négociation, réunissant une majorité parlementaire.

La nature de la coopération entre le gouvernement et l'opposition au sein de la commission varie selon le caractère plus ou moins conflictuel de la politique européenne, la composition du Parlement et la position du gouvernement vis-à-vis de ce dernier. Ainsi, l'opposition de gauche des années quatre-vingt, composée des sociaux-démocrates et des socialistes populaires, a pu obliger le ministre des Affaires étrangères, Uffe Ellemann Jensen, à défendre à Bruxelles des positions qui n'étaient pas celles du gouvernement. Sur ces véritables mandats de négociation, les ministres étaient obligés de rendre compte à leur retour de Bruxelles. La commission est ainsi devenue, en cette période, le champ de bataille de la politique danoise, ce qui n'a pas toujours été bénéfique à l'image du Danemark auprès de ses partenaires européens. Ceux-ci ont pu y voir une entrave au bon fonctionnement des négociations, les ministres danois devant prendre systématiquement l'avis de la commission avant d'accepter tout compromis conclu au Conseil. En revanche, cette entente parlementaire préalable assure une transmission rapide des nouvelles

⁵ Voir, par exemple, Jørgen Ørstrøm Møller, « Danish EC decision-making : an insider's view », *Journal of Common Market Studies* XXI(3), 1983 ; K.E. Tygesen, « Den danske EF-beslutningsproces », Niels Jørgen Haagerup et Christian Thune (red.), *Folketinget og udenrigspolitikken*, Copenhagen, Jurist og Økonomiforbundets forlag, 1986.

dispositions communautaires : le Danemark est celui des Etats membres qui a le meilleur taux de transposition de la législation européenne dans son droit interne.

Les critiques adressées à la Commission du marché sont la conséquence de l'usage abusif qu'en a fait l'opposition à l'époque où la politique européenne était le principal terrain d'affrontement entre partis, trop souvent dans le seul but de gêner le gouvernement. La commission a par contre montré sa justification démocratique pendant la négociation du traité de Maastricht : là, la pratique de l'accord politique préalable a assuré une coopération étroite et fructueuse entre le gouvernement et les membres de la commission.

La population danoise et l'intégration européenne

La population danoise est, avec la population britannique, la plus réticente à l'intégration européenne. Ce sont les symboles de cette intégration, ainsi que ses éléments fédéraux réels ou potentiels (le pouvoir législatif du Parlement européen, les compétences d'exécution et de proposition de la Commission, le budget indépendant de l'UE, la monnaie unique, la défense européenne, le vote à la majorité dans certains domaines qui suscitent le plus d'opposition dans la population. Il est bien sûr impossible de savoir si ce penchant reflète la politique conduite par l'Etat ou si, au contraire, c'est le scepticisme populaire qui a influencé la classe politique. Il est clair néanmoins que certaines caractéristiques de leur société ont rendu plus difficile l'identification des Danois au projet européen : le sentiment d'avoir un Etat-providence supérieur aux autres systèmes⁶, qui fait craindre son alignement sur d'autres normes à cause de l'intégration européenne ; le sentiment du niveau moral et éthique élevé de la fonction publique danoise et l'idée que les autres Etats membres sont moins rigoureux dans l'application de la législation communautaire ; un problème d'identité des politiciens et hauts fonctionnaires danois qui doivent adapter leur style populaire (*folklighed*) aux normes de comportement de leurs partenaires européens, et qui, de retour au Danemark, doivent reprendre un comportement conforme au modèle danois⁷ ; le caractère populaire (*folklig*) de la société danoise et le sentiment de la proximité du peuple et du pouvoir, fondés sur la pensée du philosophe N.F.S. Grundtvig, qui prêcha la liberté de l'individu, l'égalité et la prise de décision basée sur cette proximité et sur le consensus. Cette tradition de *folklighed* conduit aussi les Danois à critiquer la bureaucratie communautaire perçue comme élitiste, fondée sur des valeurs

⁶ Il est clair toutefois que cet Etat-providence est affecté par les effets de la mondialisation. Au Danemark, il a été fortement ébranlé par les énormes difficultés économiques causées par les deux chocs pétroliers pendant les années soixante-dix et au début des années quatre-vingt. La coïncidence entre l'adhésion à la CE en 1973 et les effets du premier choc pétrolier a eu un impact négatif sur la perception populaire de la CE. Le débat sur les finalités de la politique économique et de l'intégration européenne s'est ranimé à l'occasion de la ratification du traité de Maastricht, notamment à propos des critères de convergence de l'UEM ; l'Etat-providence est présenté dans ce débat par les adversaires de l'UE comme un idéal de la politique économique nationale menacé par l'intégration européenne.

⁷ Dans les pays nordiques les personnages officiels doivent avoir un comportement modeste. Ils sont considérés comme des citoyens parmi les autres (idéal égalitaire) et l'on attend d'eux qu'ils se conforment à cette image. Le style plus pompeux des personnalités politiques des pays latins serait perçu par les populations nordiques comme empreint d'une arrogance inadmissible.

latines, par opposition avec l'administration danoise éprise de valeurs d'égalité, de justice et de solidarité ; la tendance des Danois à se percevoir comme des citoyens d'un petit Etat sans influence européenne ou internationale qui, jointe à leur tradition de pacifisme, les rend réticents à participer au jeu politique des grandes puissances ; enfin, une longue histoire d'Etat unitaire, une culture, une langue et une religion qui rendent difficile l'acceptation d'un système démocratique multicensré⁸.

Des considérations de politique intérieure ont donc conduit, soit pour éviter des problèmes politiques internes soit pour surmonter certains blocages, à l'organisation de référendums en 1972 et 1986 sur l'avenir du pays dans la CE⁹. C'est cela qui, combiné avec l'instabilité des coalitions gouvernementales, permet de parler d'une sorte de démocratie directe dans le domaine européen. Cette tendance a été renforcée lors du premier référendum sur Maastricht de 1992, quand le Premier ministre Poul Schlüter déclara qu'il ne jugeait pas nécessaire, pour organiser un tel référendum, de prouver que le traité impliquait une perte de souveraineté. Il considérait en quelque sorte impératif que la population soit consultée sur une question de cet ordre. L'assentiment populaire est ensuite devenu obligatoire avec la loi de ratification du traité de Maastricht, qui stipule que la population devra se prononcer avant toute annulation des exemptions d'Edimbourg¹⁰ : ainsi les décideurs politiques se sont créés une véritable obligation d'information et de débat public pour tout progrès futur de l'intégration du Danemark dans l'Union européenne.

⁸ Tim Knudsen, « Det går nok - et essay om dansk statskultur og eurokratiet » *Politica*, Århus, 25(3), pp. 269-87. Tim Knudsen, « A portrait of Danish state-culture : why Denmark needs two national anthems », dans Morten Kelstrup (ed.), *European Integration and Denmark's Participation*, Århus, 1992, pp. 262-296.

⁹ L'article 20 de la Constitution de 1953 stipule que les pouvoirs dont sont investies les autorités nationales peuvent être transférés à des autorités supranationales si ce transfert est voté par le Parlement à la majorité des cinq sixièmes. S'il est impossible de réunir une telle majorité, le gouvernement peut organiser un référendum dont le résultat l'emportera, dans ce cas, sur le vote parlementaire (au contraire, le Parlement peut passer outre les résultats d'un référendum s'il ne s'agit pas de transfert de souveraineté). Une majorité simple au Parlement suffit pour convoquer un tel référendum. Le référendum d'octobre 1972 sur l'adhésion à la CE fut convoqué par le gouvernement social-démocrate, qui ne pouvait espérer réunir les cinq sixièmes des voix au Parlement. Pour des raisons de politique interne, la décision d'organiser ce référendum (dont le résultat s'imposerait à tous, puisqu'il s'agissait d'un transfert de souveraineté) fut prise avant même que le Parlement ne se soit prononcé, ce qui réduisait singulièrement le poids du vote parlementaire. Le référendum sur l'Acte unique européen, en janvier 1986, eut lieu après que le Parlement danois eut refusé de ratifier (la majorité simple aurait suffi) la réforme communautaire. Le Premier ministre Poul Schlüter, sachant que le Parlement allait rejeter l'AUE, décida le référendum pour contourner le vote parlementaire. Alors même que ce référendum n'avait, selon la Constitution, qu'un caractère consultatif, tous les partis s'étaient alors engagés à se plier à son résultat, ce qui en dit long sur la suprématie de la population sur le Parlement en matière européenne. A propos du traité de Maastricht, le Premier ministre annonça un référendum avant même que ne fût tranchée la question de savoir s'il s'agissait ou non d'un transfert de souveraineté, la justification étant qu'une décision d'une telle ampleur nécessitait de toute façon l'accord de la population. Enfin, le texte soumis à référendum après l'accord d'Edimbourg renforce encore cette suprématie populaire en rendant désormais obligatoire la consultation de la population pour toute réforme communautaire. Cette extraordinaire limitation de la marge de manœuvre du gouvernement et du Parlement démontre l'extrême sensibilité de la question mais risque également de rendre plus difficile l'intégration européenne du Danemark dans l'avenir.

¹⁰ Udenrigesministeriet, *Forslag til Lov om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber, Lovforslag n° L 177 et Forslag til Lov om Danmarks tiltrædelse af Edingburgh-Afgørelsen og Maastricht-Traktaten*, Lovforslag nE L 178.

Les mouvements populaires contre la CE

Les réticences que l'on vient d'évoquer sont essentielles pour comprendre l'influence importante des mouvements populaires anti-CE sur le débat public en matière européenne. Ces mouvements, issus du mouvement de résistance contre l'occupation allemande pendant la Seconde Guerre mondiale, sont devenus un véhicule de l'expression publique de l'extrême gauche (le Parti communiste, notamment, qui a perdu sa représentation parlementaire au début des années soixante) et ont pu jouer un rôle disproportionné dans la politique européenne du Danemark.

Pendant près de trente ans, le Mouvement populaire contre la CE (*Folkebevægelsen mod EF*), regroupant des intérêts très divers allant de l'extrême gauche à la droite nationaliste, a été la principale force d'opposition à l'adhésion. Avec sa rhétorique nationaliste très anti-communautaire¹¹, il a été un embarras continu pour le Parti social-démocrate, qui a toujours compté parmi ses membres de nombreux adversaires de la CE. Faute de représentation parlementaire nationale, le Mouvement contre la CE a coopéré étroitement avec le Parti socialiste populaire. L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct l'a paradoxalement aidé à obtenir une représentation parlementaire et des ressources financières, car ses résultats aux élections européennes ont toujours été bons : quatre sièges sur seize, ce qui égale les meilleurs résultats des autres partis.

Le débat sur Maastricht a marqué une étape importante dans l'évolution de ce mouvement, qui a éclaté en plusieurs tendances. L'une d'elles a constitué le Mouvement de juin (*Junibevægelsen*)¹², qui critique la nature politique de l'UE mais plus l'adhésion à la CE. S'ils ont remporté la victoire au premier référendum sur Maastricht en juin 1992, les mouvements anti-UE n'ont pas pu convaincre la majorité de la population de voter contre la ratification au deuxième référendum de mai 1993. Toutefois, lors de l'élection européenne de 1994, le Mouvement populaire contre la CE et le Mouvement de juin ont chacun obtenu deux sièges.

Maastricht ou le début d'une nouvelle politique européenne

La fin des années quatre-vingt marque le début d'un changement de la politique européenne danoise, caractérisée jusque-là par un pragmatisme fonctionnel négatif (acceptation de l'acquis communautaire sur la base du *statu quo* institutionnel, mais refus des développements qualitatifs). Les dirigeants politiques ont alors commencé à reconnaître la nécessité d'approfondir l'intégration européenne afin de faire face aux défis intérieurs

¹¹ Comparant les valeurs sociales, démocratiques et culturelles danoises avec celles de la CE ou de ses Etats membres, les mouvements populaires trouvent que ces dernières sont mauvaises, voire dangereuses pour le Danemark, d'où un discours très nationaliste qui fait penser à celui des groupes d'extrême droite.

¹² Le Mouvement de juin est issu d'une scission du Mouvement populaire contre la CE. La différence principale entre les deux est que le premier soutient l'adhésion à la CE (mais pas la monnaie unique) tandis que le second appelle à sortir de toute forme de coopération communautaire.

et extérieurs. Un accord fut passé entre les partis sur la nécessité de fixer les bases communes de négociation sur l'avenir de la CE, ce qui fut rendu possible par l'évolution positive de la direction du Parti social-démocrate à l'égard de l'intégration européenne. Plusieurs facteurs avaient contribué à ce changement :

1) la réalisation du marché unique déplaçait au niveau européen un certain nombre de questions traditionnellement centrales pour les partis socialistes et les organisations ouvrières, qui devaient désormais se mobiliser à l'échelle européenne. En outre, les politiques sociale et économique s'élaborant de plus en plus au niveau européen, le mouvement ouvrier se devait de participer plus étroitement aux forums réunissant les partenaires sociaux ;

2) les revendications sociales avancées par les représentants des salariés en contrepartie de la libération des forces économiques au sein du marché unique engageait les sociaux-démocrates et les organisations ouvrières et donnait une place à la lutte sociale au niveau européen ;

3) la révolution pacifique en Europe de l'Est et la désintégration de l'Union soviétique ouvraient la perspective d'une Europe unie, démocratique et solidaire et en même temps représentaient un défi extraordinaire, celui de l'assistance économique et politique aux nouvelles démocraties. En outre, la disparition de la menace communiste changeait les données de la politique de sécurité et de défense du Danemark qui, malgré sa participation à l'OTAN, avait toujours été influencée par le mouvement pacifiste ;

4) la réunification allemande obligeait le Danemark à revoir ses analyses géopolitiques ; il lui fallait admettre qu'une Allemagne unie et forte allait nécessiter une coopération européenne plus étroite afin de régler l'équilibre politique et stratégique entre les puissances européennes.

Le mémorandum danois¹³

En octobre 1990, à l'initiative du Parti social-démocrate, les partis représentés au Parlement, à l'exception des socialistes populaires et du Parti du progrès, approuvaient un mémorandum résumant la position danoise en vue des conférences intergouvernementales de 1991. Ce document était représentatif d'une nouvelle étape de la politique européenne du Danemark. Il réunissait en effet une majorité parlementaire autour d'un texte commun et était en progrès sur plusieurs points concernant l'extension des compétences communautaires en matière sociale, d'environnement, de recherche-développement, de coopération avec le Tiers Monde, d'industrie, d'emploi, etc. Les propositions étaient plus modestes sur le développement des politiques de sécurité et de défense, l'extension des compétences du Parlement européen, la coordination des politiques économiques et, en général, sur les symboles de l'intégration politique européenne. S'il proposait des changements importants, surtout en ce qui concerne le vote à la majorité qualifiée dans les domaines social, d'environnement et de recherche-développement, le document n'approuvait

¹³ Reproduit dans Finn Laursen et Sophie Vanhoonacker, *The Intergovernmental Conference on Political Union : Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1992.

pas pour autant une évolution fédérale de la CE. Mais il allait permettre une participation fructueuse du Danemark aux deux conférences intergouvernementales et lui valoir la réputation d'un partenaire constructif. S'il limitait en outre la marge de manœuvre des diplomates danois, il ouvrait la voie à une coopération fructueuse des partis au sein de la commission du marché. Celle-ci s'affirmait en effet comme l'instance centrale du système politique danois en matière européenne, en assurant le contrôle parlementaire lors d'une nouvelle étape de l'intégration.

Le résultat des négociations sur l'Union économique et monétaire (UEM) et sur l'Union politique (UP) auquel a abouti le Conseil européen de Maastricht les 9 et 10 décembre 1991 fut considéré comme satisfaisant et conforme au mémorandum par la majorité des partis danois représentés au Parlement. Seules la droite et la gauche extrêmes du Parlement appelèrent à voter contre la ratification lors du référendum que le Premier ministre avait promis d'organiser.

Du fait de l'existence du mémorandum et de l'accord préalable sur différents points de la négociation, les domaines les plus discutés au cours de l'année 1991 furent ceux où le mémorandum était vague ou bien ne se prononçait pas : la participation à la troisième phase de l'UEM (en particulier la nature et le niveau de contrôle de la politique économique), l'avenir de la politique de défense européenne, et les symboles acceptables. Après le Conseil européen de Maastricht, ces questions étaient en général considérées comme résolues de manière satisfaisante : la participation à la troisième phase de l'UEM, au sujet de laquelle les négociateurs danois ne pouvaient prendre de décision engageant un futur parlement, avait été réglée par un protocole stipulant que, pour des raisons constitutionnelles, la décision ne serait prise par le Danemark (soit par les cinq sixièmes des voix au Parlement, soit par référendum) qu'au moment de l'entrée en vigueur de la monnaie unique ; la mise en place d'une politique de défense commune (notamment le rôle futur de l'Union de l'Europe occidentale), à laquelle les dirigeants danois s'étaient souvent opposés, avait été réglée, d'une part, par une formulation qui n'engageait guère, d'autre part, en ce qui concerne l'UEO, par une déclaration selon laquelle les membres de l'UE n'étaient pas obligés de devenir membres de l'UEO. L'élargissement futur de l'UE aux pays neutres membres de l'AELE, sur lequel le Conseil européen de Maastricht s'était prononcé favorablement, rendait peu probable aux yeux des négociateurs danois l'évolution future de l'UEO comme organisation militaire de l'UE.

Le gouvernement et les partis qui soutenaient le mémorandum étaient également satisfaits de l'extension du champ des décisions pouvant être prises à la majorité qualifiée à plusieurs domaines, surtout l'environnement et la recherche-développement ; ainsi que du maintien du caractère intergouvernemental des affaires de sécurité intérieure et de justice. En revanche, le Danemark avait le sentiment d'avoir accepté un compromis difficile sur l'adoption du mot « Union » - très négativement chargé au Danemark depuis l'union avec la Suède, signée à Kalmar en 1397 et qui avait duré jusqu'à la fin du siècle suivant -, du vote majoritaire dans certains domaines de la politique étrangère et de sécurité, de l'extension des compétences du Parlement européen et du compromis sur la politique sociale, jugé très insatisfaisant, les réticences britanniques ayant interdit l'inscription de la charte sociale dans le traité.

Le rejet populaire du traité de Maastricht (juin 1992)

Le rejet du traité de Maastricht par 50,7 % des voix, lors du référendum du 2 juin 1992, plongeait l'Europe dans une crise. Pour les dirigeants politiques danois qui, dans leur grande majorité, avaient soutenu le traité et appelé leurs électeurs à voter *oui*, ce résultat apparaissait comme une sanction contre la classe politique modérée. Les analyses du vote ont par la suite établi dans quelles proportions les électeurs des différents partis favorables au traité avaient suivi leurs consignes : ont voté *non* 66 % des électeurs du Parti social-démocrate, 69 % de ceux du Parti chrétien populaire, la moitié de ceux des radicaux libéraux. Par contre, les électeurs des partis de droite qui s'étaient prononcés pour le *oui* (les conservateurs populaires, les libéraux et le Centre démocrate) ont largement suivi la consigne de leurs leaders¹⁴.

Les raisons pour lesquelles la population a rejeté le traité de Maastricht sont nombreuses, mais ce qui a dominé le débat, c'est le sentiment que, cette fois, à la différence des référendums précédents, le vote portait sur l'intégration politique européenne et que le traité de Maastricht était une étape vers un Etat fédéral européen. Ceux qui ont voté contre ont cité comme raisons : la perte de souveraineté nationale (43 %), le refus d'une union européenne (14 %) ou d'une politique européenne de défense (13 %), l'immixtion de Bruxelles dans le processus législatif national (11 %). Ceux qui ont voté pour ont donné pour raisons que le Danemark ne pouvait pas se passer de la CE (44 %), pour des avantages économiques en général (19 %), mais beaucoup (26 %) ne pouvaient pas dire pourquoi¹⁵. Le résultat du référendum montre que, tandis que la classe politique danoise était devenue plus favorable à l'intégration européenne, la population restait très sceptique, tout en acceptant la coopération économique. Un sondage effectué au lendemain du rejet du traité de Maastricht a montré qu'une énorme majorité (81 %) des Danois restait favorable à l'appartenance à la CE telle qu'elle se présentait avant le traité de Maastricht¹⁶.

Le compromis national et l'accord d'Edimbourg

Au lendemain du référendum, le gouvernement et les partis qui avaient soutenu la ratification se trouvaient dans un grand embarras : comment rester membre de la CE sans être exclu de l'UE et tout en respectant la *vox populi* ? La solution pouvait être un deuxième référendum sur des bases nouvelles. Les partenaires de la Communauté, après une première réaction négative, firent preuve de solidarité en décidant de laisser aux Danois

¹⁴ Jens Henrik Haahr, *Folkeafstemningen 2. juni 1992 om dansk ratifikation af Maastricht-traktaten. En analyse af udfaldet og dets baggrund*, Institut de recherche politique, Université de Århus, Århus, 1993, tableau 3.

¹⁵ Karen Siune, Palle Svensson et Olw Tonsgaard, *Det blev et nej*, Forlaget Politica, Århus, 1992.

¹⁶ Sondage publié dans le quotidien *Berlingske Tidende*, cité dans *Europe*, 9 et 10 juin 1992, n° 5746.

le temps de trouver une solution¹⁷ : le communiqué d'Oslo, le 4 juin 1992, annonçait que le processus de ratification allait se poursuivre comme prévu et qu'aucune renégociation n'était envisageable ; mais, après le référendum français, en septembre (51 % de *oui*) et les ratifications difficiles dans d'autres Etats membres (en particulier en Grande-Bretagne et en Allemagne), on prit conscience que le problème danois n'était pas un phénomène isolé, mais l'indication d'un malaise profond de l'électorat européen.

Au Danemark, le ministre des Affaires étrangères, Uffe Ellemann Jensen (libéral), commença par refuser de demander une négociation en vue d'obtenir un statut spécial. Il espérait rendre le traité plus acceptable pour les Danois en obtenant simplement des partenaires européens certaines résolutions sur la transparence, sur le principe de subsidiarité et sur le déficit démocratique. Mais aucun des autres partis, pas même le Parti conservateur, partenaire de la coalition gouvernementale, ne le suivit. L'initiative de rédiger une plate-forme commune de négociation sur la future place du Danemark dans l'UE vint de l'extrême gauche du Parlement : le Parti socialiste populaire, fort de sa « victoire » au référendum, exigeait de participer à cette élaboration. La direction du Parti social-démocrate et notamment son nouveau leader, Poul Nyrup Rasmussen, savait bien que la majorité du parti exigerait que toute nouvelle plate-forme de négociation avec la CE reçoive l'aval des socialistes populaires.

Après des consultations confidentielles, les socialistes populaires, les sociaux-démocrates et les radicaux libéraux (qui ensemble étaient majoritaires au Parlement) présentèrent aux partis du gouvernement, le 22 octobre 1992, un projet de plate-forme de négociation sur les futures relations entre l'UE et le Danemark, dit « Compromis national ». A quelques modifications mineures près, celui-ci fut accepté par le gouvernement. On mesure là le rôle très particulier que joue, au Danemark, la politique intérieure dans l'élaboration de la politique européenne, situation liée à la position minoritaire du gouvernement et aux réticences populaires vis-à-vis de l'intégration européenne : les partis du gouvernement se trouvaient obligés de défendre une plate-forme de négociation à la rédaction de laquelle ils n'avaient pris aucune part ! Le Compromis national, présenté aux autres Etats membres sous le titre « Le Danemark au sein de l'Europe »¹⁸, constituait la proposition du Danemark pour résoudre le problème de la ratification du traité de Maastricht. Les Etats membres acceptèrent le document comme point de départ et entamèrent des discussions avec le gouvernement danois pour arriver à une solution avant le Conseil européen d'Edimbourg, en décembre 1992. Le document présentait d'abord une série d'objectifs pour l'UE concernant le renforcement des compétences des parlements nationaux, la fonction de contrôle du Parlement européen, l'extension du principe de subsidiarité, l'amélioration de la transparence dans la prise de décision, le maintien du marché unique et la place primordiale de la lutte contre le chômage dans la politique économique européenne. Une seconde partie traitait de la relation entre le Danemark et l'UE et posait en principe que le Danemark restait lié par le résultat du référendum. Pour cette raison, l'accord recherché devrait être différent du traité si l'on voulait que le gouvernement danois

¹⁷ Bien entendu, l'entrée en vigueur du traité de Maastricht dépendait d'un vote positif dans tous les Etats membres, d'où l'intérêt de trouver une solution permettant au Danemark de mener à bien son processus de ratification.

¹⁸ Reproduit dans Europe Documents, 5 novembre 1992, n° 1806.

pût le soumettre à une deuxième consultation populaire. L'accord devait préciser que l'Union européenne est composée de nations qui ont librement décidé d'exercer certaines compétences en commun et que, dans ce contexte, un arrangement relatif au Danemark devait comporter les éléments suivants : 1) le Danemark ne prend pas part à la dimension de défense, qu'il s'agisse de l'UEO, d'une politique commune de défense ou d'une défense commune ; 2) le Danemark ne participera pas à la troisième phase de l'UEM et ne sera donc pas soumis aux conditions de politique économique liées à cette troisième phase. En revanche, le Danemark continuera de participer au système monétaire européen selon le modèle prévu dans la deuxième phase ; 3) le Danemark ne sera pas lié par les engagements relatifs à la citoyenneté de l'UE. En revanche, il garantit aux ressortissants des Etats membres de l'UE résidant sur son sol tous les droits prévus dans le traité de Maastricht ; 4) le Danemark n'acceptera pas de transfert de souveraineté en matière de justice et de police mais participera à la coopération intergouvernementale dans ces domaines. Il s'opposera à tout transfert dans le champ communautaire de dossiers ressortissant à ce domaine.

Le document spécifiait également que l'arrangement devrait avoir une valeur juridique contraignante et une durée illimitée. En revanche, le Danemark ne s'opposerait à aucun resserrement futur de la coopération entre les autres Etats membres dans les domaines sur lesquels il demandait des exemptions.

Dans ces négociations, le Danemark avait un atout de poids : la décision du gouvernement britannique de ne pas présenter le traité devant les Communes pour ratification tant que les Danois ne seraient pas de nouveau en position de mener à bien leur processus de ratification. Pour que le processus de l'intégration européenne ne s'enraye pas, il était indispensable d'offrir aux négociateurs danois un accord susceptible d'être accepté par leur population.

Quelques jours avant le Conseil européen d'Edimbourg, la présidence britannique proposait un texte acceptable pour tous les partenaires, laissant aux chefs d'Etat et de gouvernement le soin de décider de la forme juridique de l'accord et de sa durée. Il s'agissait d'un dispositif complexe, constitué par des déclarations et une décision. Les chefs d'Etat et de gouvernement réunis en Conseil européen arrêtaient, en leur capacité de représentants « d'Etats indépendants et souverains », les points suivants¹⁹ : 1) la citoyenneté de l'UE « ne se substitue en aucune manière à la citoyenneté nationale. La question de savoir si un individu possède ou non la nationalité d'un Etat membre sera tranchée uniquement sur la base de la législation nationale de l'Etat membre concerné » ; 2) concernant sa participation à l'UEM, « le Danemark a notifié qu'il ne participera pas à la troisième phase... Toutefois [il] participera pleinement à la deuxième phase et continuera de participer au mécanisme de change au sein de SME » ; 3) le Danemark prend le statut d'observateur au sein de l'UEO. Il ne participera pas à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions et des actions de l'UE dans le domaine de la défense, mais en contrepartie il n'empêchera pas le développement d'une coopération plus étroite entre les Etats membres dans ce domaine ; 4) le Danemark participera à la coopération en matière d'affaires intérieures et de justice sur une base intergouvernementale ; 5) cette décision vaut pour une durée illimitée compte tenu des réformes que la Conférence intergouvernementale de 1996 pourrait introduire et le Danemark « peut à tout moment,

¹⁹ *Europe*, 13 décembre 1992, n° 5878 (édition spéciale).

conformément à ses règles constitutionnelles, informer les autres Etats membres s'il ne souhaite plus se prévaloir de tout ou partie de la présente décision ».

Le Conseil européen assurait également que l'UE ferait progresser l'ouverture et la transparence, l'élargissement, le principe de subsidiarité, l'emploi et les mesures de redressement économique. Dans les domaines social, de l'environnement, de la protection des consommateurs et de la redistribution sociale, le Conseil déclarait que des mesures nationales plus contraignantes que celles fixées au niveau communautaire étaient compatibles avec le traité et que les dispositions de l'UEM permettaient à chaque Etat membre de mener sa propre politique en matière de redistribution sociale. Enfin, le Danemark précisait, dans des déclarations unilatérales, plusieurs mesures portant sur les exemptions qui lui étaient accordées, en particulier en ce qui concerne la citoyenneté européenne, les affaires intérieures et la justice.

Ce résultat, qui souvent reprenait mot pour mot le texte du « Compromis national » et qui ne laissait de côté aucun point mentionné dans ce document, fut favorablement reçu à Copenhague. Seuls les groupes anti-CE, anti-Union et le Parti du progrès mettaient en doute la valeur juridique de la décision et se demandaient si elle représentait vraiment un changement de fond. Dès la fin du Conseil européen, le gouvernement fixait la date d'un deuxième référendum sur ces nouvelles bases.

Le référendum de mai 1993

Le deuxième référendum sur Maastricht était bien différent du premier. La ratification était cette fois basée sur les exemptions accordées au Danemark par l'accord d'Edimbourg, mais aussi sur les déclarations faites par le Conseil européen et unilatéralement par le Danemark. Cet accord était désormais la pierre angulaire de la formulation de la politique européenne danoise, comme le confirma la loi de ratification votée par le Parlement danois le 30 mars 1993. Cette loi précise que le traité de Maastricht est présenté à la population sur la base de l'accord d'Edimbourg et que l'annulation future d'une ou plusieurs des exemptions ne peut être faite qu'après accord populaire. Les dirigeants faisaient ainsi une sorte de pacte avec la population sur l'envergure et le rythme futurs de l'intégration européenne à laquelle le Danemark pourrait participer. L'accord d'Edimbourg était ressenti comme un vrai changement de la nature de la participation danoise à l'UE. En effet, le pays pouvait rester membre intégral de la CE (ce que les Danois souhaitaient) mais était exempté de certaines obligations importantes dans des domaines que rejetait la population. C'est cette perception de l'accord d'Edimbourg comme un véritable changement qui conduisit la population à ajouter foi aux mises en garde des dirigeants pro-européens selon lesquelles le Danemark risquerait d'être exclu de la CE en cas de nouveau rejet. Les partis présentaient cette fois un front uni en faveur de la ratification du fait que les socialistes populaires (le parti le plus « eurosceptique » du Parlement) prênaient cette fois le *oui*, ce qui n'était pas sans influence sur les électeurs eurosceptiques du Parti social-démocrate. Seuls le Parti du progrès (extrême droite) et les mouvements populaires anti-CE et anti-UE appelaient au vote négatif. Un changement de gouvernement s'était produit en janvier 1993 : le gouvernement minoritaire de droite dirigé par Poul Schlüter était tombé à la suite d'un scandale politique, laissant la place à

un gouvernement de centre-gauche dirigé par le social-démocrate Poul Nyrup Rasmussen ; celui-ci fit appel à la discipline de parti des électeurs sociaux-démocrates. Tous les partis du gouvernement mirent en avant l'enjeu économique du vote. Il est clair que, pour la plupart des électeurs, les considérations d'emploi et de redressement économique ont pesé plus lourd, dans leur décision d'accepter un pas en avant de l'intégration européenne, que les arguments politiques et de sécurité avancés au cours de la campagne de 1992. Le ministre des Affaires étrangères Niels Helveg Petersen promit aux électeurs que la politique européenne danoise était désormais basée sur les exemptions d'Edimbourg, que le Danemark allait promouvoir des politiques susceptibles de répondre aux besoins des individus et de la société (environnement, protection sociale et des consommateurs, emploi etc.), enfin que ce référendum serait le dernier de la décennie sur l'avenir du Danemark au sein de l'UE²⁰.

Le traité de Maastricht fut accepté le 18 mai 1993 par 57 % des voix. Pourtant, malgré les efforts considérables déployés par les sociaux-démocrates, leurs électeurs habituels n'avaient voté *oui* qu'à 60 %. Chez les électeurs socialistes populaires, ce taux était inférieur à 20 %²¹. Les deux partis de droite, conservateurs et libéraux, avaient à nouveau bien mobilisé leurs électeurs (respectivement 86 % et 89 % de *oui*). Un sondage a montré que ce sont surtout les électeurs favorables à un développement de l'UE selon une logique intergouvernementale qui sont passés du *non* au *oui* entre les deux référendums. La même étude a également établi que l'électorat était peu favorable aux dispositions du traité ayant des implications constitutionnelles : monnaie unique (26 %), banque centrale européenne (31 %), politique étrangère (44 %) ou pouvoirs législatifs du Parlement européen (31 %). Par contre, un des éléments les plus contestés dans le débat politique, la politique de défense commune, avait le soutien de 50 % des électeurs, tandis que la dimension sociale, domaine dans lequel le gouvernement s'était efforcé de faire introduire le vote majoritaire, recueillait 89 %. Plus surprenant encore est la baisse, entre 1992 et 1993, du soutien populaire à ces mesures qui, avant le référendum de 1992, recueillaient le plus d'avis favorables (45 %, 42 %, 42 % et 37 % respectivement pour les quatre premiers points cités ci-dessus, 58 % pour la politique de défense commune)²². Les résultats de cette étude semblent indiquer que l'accord d'Edimbourg avait reformulé pour le Danemark les objectifs du traité de Maastricht d'une façon qui correspondait mieux à l'idée que se faisait la population du développement futur souhaitable de l'intégration européenne.

Le lendemain du référendum, le leader des libéraux, Uffe Ellemann Jensen, brisait le consensus en déplorant les exemptions obtenues à Edimbourg et en promettant qu'il s'efforceraient de parvenir à leur annulation.

²⁰ Lars-Bo Larsen, « Helveg : Sidste traktat-ændring », *Politiken*, 18 mai 1993.

²¹ Lars-Bo Larsen, « I strid med vælgerne » et Lars Kaaber, « S : Gode venner igen », *Politiken*, 19 mai 1993. *Berlingske Tidenden*, « EF-valg splittede SF åbenlyst », 20 mai 1993.

²² Torben Worre, « First no, then yes : the Danish referendums on the Maastricht treaty 1992 and 1993 », *Journal of Common Market Studies* 33(2), juin 1995.

La situation après le référendum de 1993

Le fait d'assurer la présidence de la CE au premier semestre 1993 et de préparer la campagne du référendum en mai avait placé le jeune gouvernement de coalition centre-gauche dans une situation complexe, puisqu'il fallait gérer les affaires communautaires tout en maîtrisant une situation intérieure difficile. La division au sein du Parti social-démocrate n'avait pas disparu avec l'annonce du référendum mais au contraire continuait de jouer un rôle central, traçant les limites du possible quant à la politique européenne danoise. L'agenda établi par la présidence reflète bien le souci du gouvernement de rendre l'UE plus acceptable aux Danois. Les sociaux-démocrates décidèrent de faire de l'intégration européenne un projet populaire (*folkligt*) en donnant la priorité à l'élargissement aux pays de l'AELE (surtout nordiques), à la transparence du processus de décision, à la relance de l'économie et de l'emploi et à l'ouverture vers les pays de l'Europe de l'Est. Tout cela en rappelant avec insistance, comme les radicaux libéraux, que le maintien des exemptions d'Edimbourg était l'axe de la politique européenne du Danemark.

La direction du Parti socialiste populaire, qui avait mis sa crédibilité en jeu en contribuant à l'élaboration du « Compromis national » et en apportant son soutien à la ratification du traité de Maastricht afin de prouver qu'elle était un partenaire politique susceptible de former un gouvernement de coalition avec les sociaux-démocrates, fut très déçu de la décision de Poul Nyrup Rasmussen de former le gouvernement sans eux en janvier 1993, avec les radicaux libéraux, le Centre démocrate et les chrétiens populaires. Ecartés par les sociaux-démocrates, sanctionnés par leurs électeurs lors du référendum, ils se retrouvaient acculés à adopter de nouveau une ligne hostile à l'UE. Pour colmater la division au sein du parti, la direction présentait au congrès national, en janvier 1994, un manifeste européen qui rejetait toute idée d'évolution vers des Etats-Unis d'Europe et se prononçait pour une intégration européenne à la carte²³. L'UE devrait pratiquer essentiellement une coopération intergouvernementale et seuls les domaines qui ignorent les frontières comme la protection de l'environnement, la maîtrise de la spéculation financière et la dimension sociale pourraient être gérés d'une manière supranationale²⁴. Ils endossaient ainsi la défense de l'Etat-nation sur la même ligne que le Parti du progrès (extrême droite), qui se veut le porte-parole de la souveraineté nationale.

Les partis de droite, conservateurs et libéraux, rejetés dans l'opposition après dix ans au pouvoir, se lancèrent à nouveau dans le débat européen. Le leader des libéraux, Uffe Ellemann Jensen, critiquant la politique européenne du gouvernement, réclama qu'un nouveau référendum, sur l'adhésion à l'UEO, soit organisé en même temps que les élections de septembre 1994.

²³ Cette discussion n'était pas différente que celle menée ailleurs dans la Communauté, pour et contre une intégration à géométrie variable, à cercles concentriques ou à la carte, ces termes n'étant pas toujours employés avec une grande précision. Les socialistes populaires semblent préférer une intégration à la carte dans laquelle prédominerait la coopération intergouvernementale.

²⁴ Annegrethe Rasmussen, « SF til kamp for nationalstaten », *Information*, 15-16 janvier 1994.

Les rendez-vous électoraux en 1994 : européennes et législatives

Les élections au Parlement européen de juin 1994 apportèrent un revers aux sociaux-démocrates : seulement 15,8 % des voix contre 23,3 % en 1989, et trois sièges au lieu de quatre (sur seize). Parmi leurs partenaires de la coalition, les radicaux libéraux obtenaient un meilleur résultat qu'en 1989 avec un siège, le Centre démocrate et les chrétiens populaires n'obtenant aucun siège.

Les conservateurs et les libéraux passaient respectivement de deux à trois sièges et de trois à quatre sièges. Leur ligne solidement pro-européenne, surtout celle des libéraux qui avaient mené une campagne très positive vis-à-vis de l'intégration européenne, avait été bien accueillie par l'électorat.

Quant aux mouvements anti-européens, le Mouvement populaire contre l'UE et le Mouvement de juin obtenaient respectivement 10,3 % et 15,2 % des voix, soit deux sièges chacun. L'ensemble du vote protestataire contre l'UE s'établissait à 37 % (ces deux mouvements plus les socialistes populaires - un siège - et le Parti du progrès - aucun siège), tandis que le vote en faveur de l'UE peut s'évaluer à 63 %. Les taux correspondants aux européennes de 1989 étaient de 33,3 % et 66,6 %.

L'augmentation du vote protestataire frappait donc surtout le Parti social-démocrate et le Centre démocrate. Par ailleurs, les mouvements anti-UE prenaient des voix au Parti du progrès. L'image d'euroscpticisme de l'électorat danois était cependant atténuée par les bons résultats des conservateurs et des libéraux, qui indiquent une polarisation croissante de la population pour et contre l'intégration européenne et la persistance des difficultés des sociaux-démocrates sur ce plan²⁵.

En septembre 1994, les élections au *Folketing* amenèrent à nouveau un gouvernement minoritaire sous la direction du social-démocrate Poul Nyrup Rasmussen²⁶. La position du gouvernement se trouvait en outre considérablement affaiblie, non seulement par la perte d'un partenaire, le Parti chrétien populaire, qui n'avait pas réussi à avoir un seul député, mais aussi par le résultat médiocre du Parti social-démocrate, qui perdait sept sièges par rapport à l'élection de 1990 (passant de 69 à 62). Le grand vainqueur de l'élection était le Parti libéral, qui passait de 15,8 % des voix et 29 sièges à 23,5 % des voix et 42 sièges²⁷. Pour autant, les libéraux ne purent former un gouvernement de droite, principalement parce que le partenaire obligé, le Parti du progrès, par son hostilité envers l'intégration européenne, rendait impossible l'élaboration d'une plate-forme de politique extérieure. Les sociaux-démocrates formèrent donc un gouvernement de centre gauche avec les radicaux libéraux et le Centre démocrate. La plate-forme de gouvernement en matière européenne fut chaudement discutée car le Centre démocrate espérait pouvoir changer l'attitude prudente des sociaux-démocrates concernant la sauvegarde des exemptions d'Edimbourg. Mais ces derniers, menacés sur leur gauche par les socialistes populaires, ne pouvaient y renoncer. Aussi le Centre démocrate dut-il finalement accepter de conser-

²⁵ Parlement européen, *Résultats et Elus*, Division centrale de presse, Bruxelles, 14 juin 1994.

²⁶ *Information*, « Ritt kåret - Erling Olsen ofret », 28 septembre 1994.

²⁷ *Information*, « Landsresultatet », 22 septembre 1994.

ver les quatre exemptions d'Edimbourg comme point de départ de la position danoise en vue de la Conférence intergouvernementale de 1996²⁸.

Le Parlement élu en 1994 présente en outre un courant anti-UE renforcé par l'arrivée de la Liste d'unité (6 députés). Il s'agit d'un regroupement de petits partis d'extrême gauche ayant presque uniquement en commun leur hostilité vis-à-vis de l'UE. Non seulement le Mouvement populaire contre la CE (avec lequel la Liste d'unité a des relations étroites) a ainsi pour la première fois, serait-ce indirectement, accès à la représentation parlementaire, mais sa présence ne peut qu'exercer une forte pression sur les socialistes populaires dans le sens d'un durcissement de leur ligne anti-communautaire. Cela ne sera pas sans répercussions sur le Parti social-démocrate qui, conscient du grand nombre d'électeurs eurosceptiques, dispose désormais d'une marge de manœuvre réduite en la matière²⁹.

Le débat européen actuel

Le débat européen, qui n'avait pas été vraiment clos par le référendum de 1993 et qui s'était ravivé avec les élections européennes et législatives, a pris un caractère d'urgence avec la préparation de la Conférence intergouvernementale. Les partis du gouvernement, ainsi que le Parti libéral et le Parti conservateur, considèrent comme essentiel de ne pas répéter l'erreur de 1992 : il importe de consulter et d'informer continûment le peuple de l'état d'avancement des réformes communautaires. Le gouvernement a donc conduit, à l'automne 1995, une série de consultations avec différents partenaires (partis politiques, partenaires sociaux etc.) afin de recueillir les points de vues les plus divers. A cette fin, le ministre des Affaires étrangères, Niels Helveg Petersen, a commandé une étude à ses services qui, sans indiquer les préférences du gouvernement, explique l'enjeu de la CIG et les thèmes qui y seront négociés³⁰. Cet exercice de consultation a abouti en décembre 1995 à l'élaboration d'une plate-forme de négociation du gouvernement pour la Conférence³¹. Elle est fondée sur l'idée, partagée par l'ensemble de la classe politique, qu'il faut à nouveau se mettre d'accord sur un mémorandum avant le début de la CIG. Le gouvernement insiste sans cesse sur le fait que le débat doit se concentrer sur les thèmes qui vont être traités par la CIG et non, comme c'est souvent le cas, sur le maintien ou pas des quatre exemptions d'Edimbourg. Il semble en tout cas à peu près certain qu'un référendum sera organisé. Ce dernier serait absolument nécessaire en cas de transferts de souveraineté (même si un vote parlementaire aux cinq sixièmes suffit en théorie) et probable dans le cas où les résultats de la CIG n'impliquent pas de tels transferts. Il pourrait porter soit uniquement sur le résultat de la CIG, soit, en plus, sur une ou

²⁸ Ole Damkjær, « CD : WEU er ikke til debat », *Information*, 27 septembre 1994.

²⁹ Frank Stokholm, « Proletariatets demokratur », *Weekendavisen*, 21-27 octobre 1994

³⁰ Udenrigsministeriet, *Dagsorden for Europa : Regeringskonference* 1996, Copenhague, juin 1995.

³¹ *Bases de négociation. L'Europe ouverte : Conférence intergouvernementale de 1996*, 11 décembre 1995, Ambassade royale du Danemark. Il s'agit cette fois, contrairement à 1990, d'un texte uniquement gouvernemental.

plusieurs exemptions d'Edimbourg si cela s'avérait nécessaire pour obtenir la ratification, ou souhaitable pour améliorer la position du Danemark dans la future UE.

Cette nécessité, constitutionnelle ou politique, de faire appel à l'électorat avant tout pas décisif sur la voie de l'intégration rend évidemment la préparation de l'opinion publique encore plus nécessaire. Tous les partis, du gouvernement comme de l'opposition, savent que celle-ci est au Danemark un facteur essentiel de la politique européenne et s'efforcent de faire du développement de l'UE un projet accessible à la population en général et à leurs électeurs respectifs en particulier.

Le contenu du débat

Le débat européen, a donc affirmé le gouvernement, ne devrait pas porter sur l'accord d'Edimbourg, qui n'est pas à l'ordre du jour de la CIG et que, au demeurant, seul le Danemark lui-même peut remettre en cause en informant les autres Etats membres qu'il ne souhaite plus bénéficier de telle ou telle des exemptions qui lui ont été accordées. Les initiatives danoises dans la perspective de la CIG porteront sur les thèmes chers au Danemark : l'élargissement de l'UE vers l'Est, l'avenir de la sécurité en Europe, une plus grande transparence des politiques de l'Union, le développement du principe de subsidiarité, la protection de l'environnement et les projets de relance et d'emploi (comme, par exemple, ceux que propose le Livre blanc de la Commission sur la croissance, la compétitivité et l'emploi)³². Tout cela est inscrit dans la plate-forme de négociation du gouvernement qui, dans son élaboration, a tenu largement compte des positions des autres partis.

Les partis de la droite modérée, conservateurs et libéraux, soutiennent le gouvernement dans son effort pour rassembler autour d'un texte commun le plus grand nombre d'acteurs politiques et sociaux. Ils se sont donc abstenus d'exiger l'abolition des exemptions d'Edimbourg. Ils auraient cependant souhaité une approche plus audacieuse de la part des sociaux-démocrates et mettent en question la participation aux négociations des socialistes populaires, qui s'opposent avec ténacité à toute remise en cause des exemptions. Ils sont favorables à la pleine participation du Danemark à la troisième phase de l'UEM, ainsi qu'à une politique de sécurité et de défense commune, jusques et y compris l'adhésion complète à l'UEO. La rhétorique agressivement pro-européenne de certaines personnalités, en particulier du libéral Uffe Ellemann Jensen, sur la nécessité d'annuler les exemptions d'Edimbourg afin que le Danemark retrouve toute sa place dans l'intégration européenne, a été adoucie pour laisser ouverte la possibilité d'un compromis acceptable par tous.

Plus spécifiquement, le Parti libéral est favorable à un système politique européen bicaméral, dans lequel le Parlement détiendrait le droit d'initiative et où tous les Etats membres seraient représentés dans toutes les institutions européennes, mais laisse ouverte la question de l'influence des petits pays. Il souhaite également qu'un document soit élaboré, dans lequel seraient précisées d'une manière claire les compétences des Etats membres et celles de l'UE.

Les conservateurs souhaitent que le Conseil des ministres obtienne le droit d'initiative,

³² *Dagsorden for Europa*, 1995, pp. 175-176.

mais que ce droit ne soit pas élargi au Parlement, que tous les Etats membres aient au moins un représentant dans toutes les institutions européennes, que le système actuel de présidence tournante ne change pas et que la Commission n'ait pas compétence pour proposer des harmonisations dans les domaines de la santé publique et de la politique sociale (y compris le marché de travail).

Membre de la coalition gouvernementale, le Centre démocrate partage largement les opinions des autres partis de droite, mais maintient la ligne selon laquelle les exemptions d'Edimbourg ne feront pas partie du mémorandum danois³³.

Dès mai 1995, les socialistes populaires ont arrêté leur position en adoptant lors de leur congrès une déclaration sur les conditions de leur participation à l'élaboration d'un texte commun stipulant que les quatre exemptions d'Edimbourg devaient être explicitement mentionnées comme partie intégrante de la position du Danemark à la CIG. Si le gouvernement, comme on l'a dit, a refusé, il ne peut se permettre de rejeter complètement l'avis des socialistes populaires, au risque de déplaire à la partie la plus eurosceptique de la base social-démocrate et libérale³⁴.

Les sociaux-démocrates restent prudents envers un développement trop rapide de l'UE qui pourrait être mal accepté par leur électorat, mais en même temps ils détiennent la clé d'une conclusion réussie des négociations de la CIG. Le porte-parole du parti pour les affaires européennes, Ove Fich, a déclaré dès janvier 1995 que seuls les partis qui accepteraient les cinq principes suivants pourraient prendre part aux négociations : élargissement vers l'Europe de l'Est, règles environnementales plus sévères, mise en place efficace du principe de subsidiarité, réalisation de la dimension sociale, démocratie et transparence accrues du processus de décision³⁵.

La conférence annuelle du Parti social-démocrate des 2 et 3 septembre 1995 a adopté une déclaration de politique européenne dans la perspective de la CIG. A propos de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale et surtout aux pays baltes, avec lesquels le Danemark a des liens historiques très étroits, la déclaration propose plus précisément que les négociations commencent en même temps pour tous les candidats afin d'éviter des problèmes de sécurité ou de frustration des populations. Elle réaffirme par ailleurs la nécessité de faire de l'emploi une priorité absolue de l'UE, avec notamment l'adoption d'un plan d'action obligatoire. Elle annonce que le parti luttera pour que la législation découlant de la Charte sociale (qui n'est qu'un accord intergouvernemental, auquel le Royaume-Uni n'est pas partie) soit incluse dans le traité ainsi que les droits fondamentaux minimaux, pour que les décisions dans ce domaine soient prises à la majorité qualifiée et que l'application des directives dans le domaine social puisse être faite par les partenaires sociaux. Sur l'environnement, le texte prône qu'en cas de conflit entre la libre circulation des biens et la protection de l'environnement au sein du marché unique, la seconde l'emporte, et que la garantie environnementale de l'article 100A(4) soit renforcée. Les sociaux-démocrates soutiennent par ailleurs la fixation d'un minimum communautaire

³³ Solveig Rødsgaard, « Venstre mer forbeholden », *Weekendavisen*, 10-16 février 1995.

³⁴ Torben K. Andersen et Arne Hardis, « EU-opgør flyttet », *Information*, 15 mai 1995.

³⁵ Ole Rydborg, « Kun ja-sigere må sidde med ved bordet », *Information*, 13 janvier 1995.

pour les «taxes vertes», tout en réaffirmant que le domaine des taxes et impôts doit demeurer de la compétence des Etats. Enfin, l'objectif d'une Europe plus démocratique pourrait être atteint par des séances publiques du Conseil des ministres, un accès plus facile aux documents communautaires, une obligation pour la Commission de consulter systématiquement les groupes d'intérêt touchés par ses décisions, une démarcation plus nette des compétences nationales et communautaires, un contrôle plus strict de l'application de la législation communautaire dans les différents pays, un renforcement du rôle des parlements nationaux, enfin l'attribution au Parlement européen d'un droit d'initiative, de pouvoirs de contrôle et de sanction de la Commission plus efficaces. La déclaration se prononce en faveur du renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune sans pour autant demander que les décisions y soient prises à la majorité. Enfin, les sociaux-démocrates affirment qu'une Union élargie devra garder sa capacité de décision, que chaque Etat membre devra désigner au moins un commissaire, qu'il ne doit pas y avoir de modification des pondérations existantes au sein du Conseil des ministres, que les procédures de décision prévues par le traité de Maastricht doivent être simplifiées et que le Parlement européen ait des compétences aussi larges en matière d'environnement et de protection des consommateurs qu'il n'en a actuellement dans le domaine du marché unique.

En ce qui concerne les quatre exemptions d'Edimbourg, les sociaux-démocrates ne mentionnent pas la citoyenneté européenne (sauf la proposition d'introduire la Convention des droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans le traité de l'UE), confirment l'importance de la stabilité des monnaies et l'intérêt de la mise en place d'un système pour ceux des Etats membres qui ne seront pas partie prenante à la monnaie unique et confirment également le principe d'une coopération intergouvernementale en matière d'affaires intérieures et de justice. En matière de défense, le Parti social-démocrate réaffirme que l'OTAN demeure la base de la défense danoise tout en se prononçant pour un développement du rôle de l'UEO dans des opérations de maintien de la paix sous l'égide de l'ONU ou de l'OSCE. Mais il refuse d'arrêter une position définitive sur la défense commune et s'engage à suivre de près l'évolution de la situation après la CIG³⁶.

Le document définitif présentant la position danoise à la CIG, intitulé « L'Europe ouverte : Conférence intergouvernementale de 1996 », suit les lignes que l'on vient de dessiner. Il souligne la nécessité d'arrêter des réformes qui dotent l'UE d'un cadre institutionnel apte à lui permettre de fonctionner correctement même en cas d'élargissement à 27 Etats membres, et formule quelques propositions : étendre le champ des décisions à la majorité qualifiée, celle-ci comportant à la fois la majorité qualifiée des voix au Conseil des ministres et la moitié de la population de l'UE ; modifier le système de rotation de la présidence, en disposant par exemple que plusieurs pays l'exercent ensemble ; simplifier la prise de décision. Les propositions sont plus timides en ce qui concerne la Commission et le Parlement européen : tous les Etats membres doivent être représentés au sein du Collège des Commissaires et l'intervention législative du Parlement doit être plus homogène sans pour autant changer l'équilibre institutionnel existant ; le nombre des parlementaires européens devrait enfin être plafonné. La protection de l'environnement pourrait être rendue plus efficace par l'institution de «taxes vertes» et la promotion de l'emploi par de

³⁶ Socialdemokratiets Årsmøde, *Årsmødedtalelse*, 2 et 3 septembre 1995.

grands projets communautaires. Tout en restant hostile à tout changement fondamental du mode de coopération en matière de politique étrangère et de sécurité, le gouvernement danois se déclare disposé à accepter que des actions communes soient décidées même lorsqu'un ou deux Etats ne souhaitent pas y participer.

Il est explicitement rappelé que les quatre exemptions de l'accord d'Edimbourg ne sont pas à l'ordre du jour de la CIG et que cet accord ne peut être modifié que par un référendum.

Conclusion : les nouvelles orientations de la politique européenne du Danemark

Les événements européens de la fin des années quatre-vingt, démocratisation en Europe centrale et orientale, désintégration de l'Union soviétique, réunification de l'Allemagne, guerre en ex-Yougoslavie, et le désintérêt croissant des Etats-Unis au maintien de sa présence militaire sur le vieux continent ont modifié le rôle respectif des quatre piliers de la politique extérieure danoise (nordique, européen, atlantique et mondial).

Le caractère du volet nordique a complètement changé avec d'abord, en 1992, la conclusion de l'accord sur l'Espace économique européen entre la CE et les Etats membres de l'AELE, puis, en 1995, l'adhésion à l'UE de la Suède et de la Finlande. Cette adhésion a dévalorisé l'argument des adversaires de la CE selon lequel une coopération nordique renforcée pouvait constituer une véritable alternative à la CE. De leur côté, les partisans de l'UE peuvent maintenant soutenir que la coopération nordique sera désormais poursuivie et élargie au sein de l'UE. Certains redoutent une perte d'influence du Danemark au sein de l'UE à la suite de ces adhésions, mais ces craintes sont minoritaires par rapport à l'espoir que les pays voisins pourront, avec le Danemark, faire avancer les dossiers dans les domaines de l'environnement, des affaires sociales, de la transparence et de l'ouverture aux nouvelles démocraties (en particulier les pays Baltes), ainsi qu'à Malte et Chypre. Toutefois on rappelle souvent que les pays nordiques ne formeront pas un bloc à l'intérieur de l'UE pour la simple raison que leurs intérêts ne sont pas toujours les mêmes, que ce soit sur l'agriculture, la politique industrielle ou encore la politique régionale.

La base du pilier européen a été profondément transformée aussi bien par les événements extérieurs que par l'évolution politique intérieure. De très nombreuses questions sont aujourd'hui tranchées directement ou indirectement en référence à l'UE. L'appartenance à l'Europe communautaire n'est plus mise en question ; le débat est maintenant focalisé sur le développement de la coopération européenne, du degré et des domaines d'intégration acceptables par le Danemark.

Le fait que le champ de compétences de l'UE couvre aujourd'hui presque tous les domaines a rendu nécessaire une réorientation de la politique européenne danoise. A l'exception peut-être des socialistes populaires et du Parti du progrès, il est aujourd'hui accepté par les partis que les politiques publiques doivent désormais être conduites dans le cadre de l'UE, qu'il faut adopter une attitude active pour influencer sur les dossiers auxquels le Danemark porte un intérêt spécial et qu'il est désormais impossible de séparer les affaires économiques des affaires politiques, les affaires nationales des affaires

communautaires. Les implications de cette évolution sur la politique étrangère s'observent au ministère des Affaires étrangères³⁷, qui semble considérer désormais l'Allemagne³⁸ comme le partenaire le plus proche des intérêts danois (à part les pays nordiques sur certaines questions), place traditionnellement occupée par la Grande-Bretagne qui aujourd'hui mène une politique européenne dont les objectifs divergent de ceux du Danemark. Une attitude nouvelle se manifeste : le Danemark ne prend plus position d'une manière dogmatique, l'œil fixé sur les contraintes de politique intérieure, mais d'une manière pragmatique, en ce sens qu'il accepte les changements au cas par cas lorsqu'ils sont favorables aux intérêts danois. Un autre exemple est fourni par la restructuration du ministère des Affaires étrangères : la division difficile entre affaires politiques et affaires économiques a été remplacée par une structure géographique où toutes les affaires européennes sont placées sous la responsabilité de l'unité « Nord ». La commission européenne du *Folketing* a en outre adapté ses méthodes de travail pour donner une place plus importante aux sous-commissions spécialisées.

La politique atlantique a été fortement influencée par l'extension de la coopération européenne. La distinction entre les piliers européen et atlantique est devenue de plus en plus artificielle bien que le Danemark insiste encore sur leur séparation. L'exemption d'Edimbourg concernant l'adhésion à l'UEO reste de mise et le Danemark continue à soutenir l'organisation de la défense européenne au sein de l'OTAN en soulignant l'importance de la présence militaire américaine sur le sol européen. C'est cependant sur les questions de sécurité et de défense que la position danoise sur les exemptions d'Edimbourg est la plus susceptible d'évoluer. Une étude³⁹ commandée par le ministre des Affaires étrangères sur la structure future de la défense européenne a conclu que l'UEO, soit comme pilier européen au sein de l'OTAN soit comme organisation de défense indépendante menant des actions militaires de sa propre initiative, doit se voir assurer à l'avenir une place importante dans la construction européenne. Compte tenu de l'élargissement de l'UE à des pays neutres (Suède, Finlande et Autriche), qui n'ont pas, comme le Danemark, négocié d'exemptions et qui ont seulement un statut d'observateur à l'UEO, et du rôle de l'UEO dans l'effort d'intégration des pays d'Europe centrale et orientale, les auteurs de l'étude estiment qu'un Etat membre (sous-entendu le Danemark) qui choisit de ne pas assumer sa responsabilité dans le développement de l'intégration européenne en matière de défense risque de perdre son influence dans tous les autres domaines. L'étude met donc en garde contre la décision du Danemark de refuser de faire partie de l'UEO pour des raisons de politique intérieure car cela pourrait l'écarter du centre de l'UE à un moment décisif de son évolution. L'étude souligne en outre le danger que la position nationale sur une question d'une telle envergure soit dictée par la seule crainte populaire d'un futur « Superétat » européen et par aversion contre tout ce qui pourrait ressembler à du fédéralisme.

³⁷ Entretien avec un fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères, juillet 1995.

³⁸ Ceci se traduit par un rapprochement germano-danois dans les domaines du commerce extérieur, de la protection de l'environnement, de la politique des consommateurs, de la protection sociale, des relations sur le marché du travail etc.

³⁹ The Danish Commission on Security and Disarmament, *Danish and European Security*, Copenhague, 1995.

Le quatrième pilier a perdu de son importance à mesure que se développait le débat européen et qu'émergeaient de nouvelles démocraties en Europe centrale et orientale. L'aide au Tiers Monde reste importante (en 1992, 8,3 milliards de couronnes, soit 1 % du PNB) mais elle est coordonnée avec les actions de l'UE qui prennent une place de plus en plus importante dans l'ensemble de la politique d'aide au développement. Le soutien économique et politique aux nouvelles démocraties européennes a supplanté celui aux pays du Tiers monde.

La modification a été profonde : le pilier européen est devenu le plus important des quatre. L'europanisation imprègne désormais toutes les délibérations politiques danoises. La nouvelle attitude, pragmatique, ouverte et loin de l'idéologie rigide d'antan doit toutefois tenir compte de la difficulté qui a marqué les négociations entre partis politiques en vue de parvenir à un consensus national sur la position danoise à la CIG. Celle-ci sera sans doute dotée d'une certaine ambiguïté compte tenu des divergences entre les partis et de l'attitude d'une population sceptique envers l'intégration européenne, mais en général aussi attentive et bien informée.

Alors que vient de s'ouvrir, en mars 1996, la CIG, le gouvernement danois est placé devant des choix stratégiques qui doivent tenir compte de nombreuses contraintes. Il lui faut : 1) arriver à un compromis avec la plupart des partis politiques représentés au Parlement sur les positions à adopter lors de la Conférence. Ces positions doivent respecter le maintien des quatre exemptions de l'accord d'Edimbourg et prendre en compte les divers intérêts des partis ; 2) négocier d'une manière constructive avec les partenaires européens afin d'atteindre l'essentiel de ses objectifs nationaux et en même temps d'établir avec eux une relation solide, essentielle à l'équilibre entre les contraintes intérieures et européennes ; 3) respecter l'opinion publique danoise dans sa réticence envers l'intégration européenne et la préparer pour obtenir son accord lorsqu'il faudra ratifier par référendum les réformes communautaires issues de la CIG.

La tâche du gouvernement est rendue encore plus difficile par la division au sein du Parti social-démocrate entre ceux qui craignent l'intégration et le glissement vers le « Superétat » européen et ceux qui ont peur que le statut spécial du Danemark issu de l'accord d'Edimbourg écarte le pays du centre des débats sur l'avenir de l'Union. Cette division se retrouve dans le reste du corps politique, au sein duquel la crainte de la dissolution des valeurs danoises dans un Etat fédéral européen cohabite avec la conscience que l'intégration européenne est nécessaire face aux défis intérieurs et extérieurs auxquels est confronté le Danemark.

En dernière analyse, les positions des partis reposent sur l'opinion publique qui détient, par le biais du référendum, un droit de veto absolu sur les futures relations entre le Danemark et l'UE. Les partis favorables au maintien ou au développement de ces relations sont bien conscients de l'importance d'informer et de dialoguer avec la population pour obtenir son accord. Les mouvements populaires anti-européens et les partis hostiles à l'intégration européenne bénéficient d'un écho populaire qui posera, comme cela a toujours été le cas, un problème majeur à la classe politique établie et au corps diplomatique.

Annexe

Attitude des partis politiques danois envers l'intégration européenne

Partis	Attitude envers la CEE	Attitude envers l'UE	Attitude envers l'accord d'Edimbourg
Parti du progrès	Favorable	Contre	Maintien
Conservateur populaire	Favorable	Favorable (mais contre toute évolution fédérale)	Abolition
Libéral	Favorable	Favorable (y compris évolution fédérale)	Abolition
Chrétien populaire	Favorable	Favorable (mais contre toute évolution fédérale)	Flexible
Centre démocrate	Favorable	Favorable (y compris évolution fédérale)	Abolition
Radical libéral	Favorable	Favorable (mais parti divisé)	Flexible
Social-démocrate	Favorable	Favorable (mais parti divisé)	Flexible
Socialiste populaire	Favorable	Direction favorable si maintien de l'accord d'Edimbourg, électeurs contre	Maintien
Liste d'unité	Contre	Contre	Maintien

Répartition des sièges au sein du Parlement danois en 1990 et 1994 ¹

Partis	1990	1994
Liste d'unité		6
Socialiste populaire	15	13
Social-démocrate	69	62
Radical libéral	7	8
Centre démocrate	9	5
Chrétien populaire	4	
Libéral	29	42
Conservateur populaire	30	27
Parti du progrès	12	12

¹ Le Folketing est composé de 179 membres élus à la représentation proportionnelle pour quatre ans. Deux sièges sont attribués par la Constitution au Groenland et deux aux îles Féroé.