



GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES
NOTRE EUROPE

Président : Jacques DELORS

LES DANOIS, L'UNION EUROPEENNE ET LA PROCHAINE PRESIDENCE

Søren Dosenrode

Professeur Jean Monnet, Dr Phil, Directeur de l'Institut d'histoire et d'études internationales et sociales, Université d'Aalborg, Danemark

Études et recherches n° 18
Juin 2002

ÉTUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS ET ANGLAIS

<http://www.notre-europe.asso.fr/Etud18-en.pdf>

© *Notre Europe*, juin 2002

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne et *Notre Europe* ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

Søren Dosenrode

Né en 1962, Søren Dosenrode est titulaire d'une maîtrise d'État de l'Université de Copenhague et d'un doctorat d'État de l'Université de Zurich. Il occupe depuis 1994 la Chaire Jean Monnet de politique et d'administration européennes à l'Université d'Aalborg. Il collabora également au Conseil danois de la politique européenne de 1997 à sa dissolution, en 2002. Depuis 2001, il dirige l'Institut d'histoire et d'études internationales et sociales de l'Université d'Aalborg.

Ses principaux thèmes de recherche sont la forme étatique de l'Union européenne et l'Union européenne dans le contexte international. Parmi les dernières publications de Søren Dosenrode figurent « *Economic and Monetary Union - The Political Aspects* » (Union économique et monétaire : aspects politiques) (éd.), Ashgate Publishers, et « *The European Union and the Middle East* » (L'Union européenne et le Moyen-Orient) (avec Anders Stubjkaer), Continuum Press, toutes deux parues en 2002.

Notre Europe

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

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

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

AVANT-PROPOS

Le Danemark, qui va prendre le 1^{er} juillet 2002 sa sixième présidence de l'Union européenne, est souvent considéré comme un cas à part et un modèle d'imprévisibilité. Les pratiques démocratiques de ce pays à forte personnalité, qui se revendique comme « petit », l'ont conduit à être celui dont la population a été le plus souvent appelée à voter sur les questions européennes. En deux occasions qui ont eu un grand retentissement dans la vie de l'Union, il a désavoué ses élites politiques : une première fois sur la ratification du traité de Maastricht, une seconde sur la participation à la troisième étape de l'UEM, cultivant ainsi une certaine « exception danoise ».

Søren Døsenrode présente avec beaucoup de clarté les racines de ce « paradoxe danois » qui oppose un sentiment réel d'appartenance à l'Union européenne à une profonde réticence à s'engager dans tout débat sur l'intégration politique. Ce faisant, il met à jour un autre paradoxe qui consiste, pour les élites pro-européennes, à réduire l'intégration européenne au marché unique, nourrissant par-là même les réticences d'une partie de l'opinion danoise à l'égard d'une construction considérée comme exclusivement mercantile et capitaliste. Ces paradoxes, qui avaient une fâcheuse tendance à se nourrir d'eux-mêmes, trouvent leurs sources dans l'histoire complexe de l'Etat nation danois, ainsi que dans le souci respectable de préserver la spécificité d'un modèle original de *welfare State*. Selon notre auteur, ils ne doivent pas conduire à mettre en doute l'attachement des danois à l'Union, qui se situe dans la norme européenne.

Mais les hasards du calendrier font bien les choses : ils amènent la présidence danoise à jouer un rôle décisif dans la conclusion des négociations d'élargissement, qui se trouvent être le sujet sur lequel, au-delà de son neutralisme traditionnel, ce petit pays entend jouer sans réserves un rôle politique majeur. Le pronostic de Søren Døsenrode selon lequel cette conjonction peut se traduire à la fois par un succès pour l'Europe et un attachement plus affirmé du peuple danois pour l'intégration politique, a ainsi toutes les chances de se réaliser.

Cette situation positive est d'autant plus appréciable que le calendrier de la présidence danoise s'annonce considérablement chargé et demandera beaucoup de détermination et de savoir faire. Je suis reconnaissant à l'auteur d'en définir les grandes lignes ... avant qu'elles n'aient été rendues publiques ! En effet, le gouvernement danois, tout en se préparant à ses responsabilités avec son sérieux habituel, se refuse à annoncer tout programme avant l'échéance de la présidence espagnole, de façon à ne pas gêner celle-ci.

Dans la période de doute que traverse la construction européenne et qui se traduit par des résultats électoraux préoccupants, les optimistes incorrigibles dont je suis trouveront dans cette remarquable étude quelques bonnes nouvelles rafraîchissantes.

Jacques Delors

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
I – L’ATTITUDE DES DANOIS A L’EGARD DE L’UE	3
1.1 Contexte	3
1.2 Les Danois et les Communautés européennes (1970-1991)	5
1.3 Les Danois et l’Union européenne (1992-2002).....	12
2.4 Conclusion : les Danois et l’Europe, ou l’européisation sans vision d’avenir.....	17
II – LA POLITIQUE EUROPEENNE DU DANEMARK ET SA FORMULATION	21
2.1 Aperçu	21
2.2 La formulation de la politique européenne du Danemark.....	24
III – LA PROCHAINE PRESIDENCE DANOISE	30
3.1 Les petits États et la présidence de l’UE.....	30
3.2 Les présidences danoises entre 1973 et 1993.....	32
3.3 La présidence danoise en 2002	33
CONCLUSION	41
ANNEXE :	
Synthèse des priorités des présidences danoises de la CE et de l’UE, 1973-1993	43
BIBLIOGRAPHIE	45

INTRODUCTION

Le 1^{er} juillet 2002, c'est au Danemark qu'il reviendra d'exercer la présidence de l'Union européenne (UE). Le Danemark ne serait-il qu'un membre velléitaire de l'UE comme certains aiment à le croire ? Non, le Danemark est un État membre à part entière, ni meilleur, ni pire que les autres. La majorité des Danois ne remettent d'ailleurs plus en cause l'adhésion de leur pays.

Ce rapport a pour objet d'analyser les relations du Danemark avec l'UE en général et de situer la prochaine présidence danoise dans ce contexte. Nous diviserons notre analyse en trois chapitres, consacrés chacun à un aspect majeur de la question. Dans le premier chapitre, nous étudierons l'attitude des Danois à l'égard de l'intégration européenne. Il faut en effet appréhender l'histoire du pays pour comprendre les relations qu'il entretient avec l'UE. L'Europe a apporté un enrichissement culturel au Danemark, mais aussi la guerre. Au dix-neuvième siècle, en l'espace d'une cinquantaine d'années, l'entité multiculturelle constituée par le Danemark, la Norvège et le Schleswig-Holstein s'est réduite comme une peau de chagrin au territoire du Danemark actuel. Ce petit État s'est alors retrouvé à la merci des grandes puissances. C'est ce qui explique pourquoi le Danemark a délaissé l'Europe centrale pour se tourner vers la Scandinavie. Notre analyse de l'attitude des Danois à l'égard de la Communauté européenne (CE) et de l'Union européenne révèle un paradoxe : l'opinion publique est de plus en plus favorable à l'égard de l'UE (plus favorable que la moyenne européenne), mais est réticente à l'idée d'un engagement dans des projets visant à créer une « union sans cesse plus étroite ».

L'approche danoise à l'égard de l'Europe et de son processus d'élaboration des politiques est expliquée succinctement dans le deuxième chapitre. Elle est présentée comme prudente en raison de l'attitude de la population, que nous analyserons dans le premier chapitre. Le Folketing (le parlement danois) est très majoritairement favorable au renforcement de la coopération européenne, mais est tétanisé lorsqu'il s'agit d'évoquer des projets visionnaires pour l'avenir de l'Europe en raison de la frilosité de la population. En conséquence, la commission des affaires européennes du Folketing, démocratiquement élue, a un pouvoir potentiel mais pas la volonté d'orienter la politique danoise à l'égard de l'UE. Celle-ci reste aux mains d'une alliance formée par la fonction publique et des groupes d'intérêt.

Dans le troisième chapitre, nous nous pencherons sur la prochaine présidence danoise à la lumière de plusieurs observations sur les petits États et la présidence, ainsi que des présidences passées du Danemark. En raison de diverses circonstances, le Danemark aura à relever à un nombre exceptionnellement élevé de défis de taille, à confirmer la conviction de ses partenaires qu'« il fera du bon travail, comme toujours » et à combler ses propres aspirations, c'est-à-dire à se montrer à la hauteur et à prouver qu'il est un membre fiable et loyal de l'Union.

Nous terminerons cette analyse en résumant certaines des conclusions que nous aurons tirées.

Parmi les informations directes sur lesquelles nous nous sommes basés, citons des entretiens avec des diplomates danois et européens en poste entre 1998 et 2002, des articles de presse systématiquement collectés, les rapports des débats parlementaires danois, des rapports officiels et officieux du gouvernement central et des documents de travail internes.

Nous tenons à exprimer notre gratitude envers les nombreux fonctionnaires, en particulier au sein du ministère danois des Affaires étrangères, de la Commission européenne et du Conseil de l'Union européenne, qui nous ont apporté une aide précieuse dans le cadre de ce projet. Nos remerciements vont aussi au documentaliste Vibeke Brissons de la Bibliothèque de l'Université d'Aalborg et à la secrétaire de recherche Julie Larsen, de l'Institut d'histoire et d'études sociales et internationales. Enfin, nous tenons à exprimer notre reconnaissance à l'association *Notre Europe* et au professeur Renaud Dehousse, titulaire de la Chaire Jean Monnet de l'IEP de Paris, pour leur invitation à écrire cette étude.

I – L’ATTITUDE DES DANOIS A L’EGARD DE L’UE¹

Nous commencerons ce chapitre en situant succinctement l’attitude des Danois à l’égard de l’« Europe » dans son contexte historique et culturel : le royaume du Danemark a pendant des siècles fait preuve d’une grande ouverture à l’égard d’une culture paneuropéenne commune – à laquelle il appartenait –, mais une succession d’événements au dix-neuvième siècle l’ont amené à se tourner vers une culture scandinave perçue comme différente (en particulier par rapport à la composante allemande de la culture européenne). Cette réorientation s’est accentuée après les événements de la première moitié du vingtième siècle et a forgé l’opinion des Danois à l’égard de l’intégration européenne. Après cette présentation, nous nous pencherons sur les motivations danoises et les débats à propos des référendums sur la CE et l’UE. Nous expliquerons que les Danois sont d’aussi « bons » Européens que la plupart des autres citoyens de l’UE, mais également que le débat national sur la poursuite de l’intégration européenne est au point mort pour plusieurs raisons, dont la rengaine de l’élite selon laquelle « l’UE ne deviendra jamais un État ».

1.1 Contexte

Le Danemark est l’un des rares pays où l’État et la nation se rejoignent². Ce ne fut pourtant pas toujours le cas. Des siècles durant, le roi danois était aussi roi de Norvège et duc de Holstein (un duché appartenant au Saint Empire romain germanique), pour ne mentionner que les principales entités territoriales sur lesquelles il régnait. Certains défendent toutefois la thèse de l’existence d’une identité danoise, du moins dans la péninsule du Jutland, dans les îles et dans la partie méridionale de la Suède (la Scanie en particulier), qui remonterait au Moyen-Âge. De toutes ces régions, ce sont surtout les duchés de Schleswig et de Holstein³ qui se distinguaient par une culture différente. Le Holstein était une entité essentiellement germanophone, avec ses propres lois et son propre régime. Ces différences n’ont posé aucun problème pendant des siècles, durant lesquels bon nombre des officiers du Roi et de la haute fonction publique étaient issus de la noblesse du Holstein⁴. Les familles de la noblesse aisée envoyaient leurs fils en voyage éducatif en Europe, un usage en vigueur à l’époque chez les aristocrates de la plupart des pays européens. Cette élite partageait une culture européenne commune (noble), qui explique par exemple pourquoi entre 1768 et 1771, l’émissaire spécial du Danemark, le comte danois Christian Scheel, écrivait en français au ministre danois des Affaires étrangères, J. H. E. Bernstorff, lui-même d’origine allemande.

La noblesse n’est pas la seule classe associée aux cultures « étrangères ». Au dix-huitième siècle, les échanges commerciaux ont mis les marchands, les marins et les soldats

¹ La majeure partie des données sur lesquelles se base cette analyse ont été recueillies lors de la préparation de la thèse de doctorat de l’auteur, en 1993, et ont été actualisées.

² C’est particulièrement vrai si nous pensons uniquement à la partie méridionale « principale » du Danemark, sans tenir compte des territoires autonomes de l’Atlantique Nord (les Féroé et le Groenland).

³ Le roi danois Christian I a été élu duc de Schleswig et de Holstein. Le traité de Ribe, qui a confirmé son élection le 5 mars 1460, établit l’union indivisible à jamais du Schleswig « danois » et du Holstein « allemand » (Gregersen, 1981, p. 178).

⁴ En raison de sa faible densité de population, la Norvège n’a jamais pu apporter une contribution substantielle au gouvernement et à l’administration du royaume. Il existe toutefois plusieurs exceptions à la règle. À titre d’exemple, citons l’amiral Peder Wessel, le général Olaf Rye et le professeur Ludwig Holberg.

danois⁵ en contact avec le reste du monde⁶. Les paysans du Nord du Jutland n'étaient pas en reste. Eux aussi rencontraient des cultures différentes lorsqu'ils convoiaient du bétail pour l'exportation vers Husum, dans la partie méridionale germanophone du Schleswig. Pendant des siècles, le royaume danois a pris une part active aux échanges culturels, même s'il faut garder à l'esprit que seule une minorité de la population était effectivement concernée.

La langue administrative était le danois dans les royaumes du Danemark et de Norvège et l'allemand dans les deux duchés.

Le premier coup porté à cette relative harmonie date du Congrès de Vienne, en 1814 et 1815. Jouant de malchance et piégé par la très médiocre diplomatie britannique, le Danemark s'est allié à Napoléon. En 1814, il s'est donc retrouvé dans le camp des vaincus et a dû en payer le prix, à savoir la cession de la Norvège à la Suède qui en prit le contrôle après une brève insurrection militaire norvégienne. Cette cession forcée a conduit à l'augmentation de la proportion de germanophones dans la population danoise.

La coexistence jusque-là assez pacifique dans la région a été mise à mal par la brusque poussée de nationalisme qui a marqué la première moitié du dix-neuvième siècle et qui a donné lieu aux malencontreuses guerres dites des Duchés (1848-1859 et 1864). Conséquence de ces conflits, les deux duchés, y compris de vastes territoires de langue danoise du Schleswig, ont été occupés par les forces autrichiennes et prussiennes, puis annexés par la Prusse.

En l'espace d'une cinquantaine d'années, le Danemark a donc perdu son statut de puissance intermédiaire – voire de grande puissance – dans laquelle plusieurs langues étaient parlées pour devenir un petit État essentiellement unilingue.

Au moment du premier conflit des guerres des Duchés en 1848, un grand nombre d'officiers et de fonctionnaires originaires du Holstein étaient déjà retournés dans leur duché, laissant derrière eux une administration et une armée « danoises ». La perception danoise en est arrivée à se définir ou à se redéfinir par opposition à la perception allemande (même si les deux se rejoignent à maints égards et si la culture danoise s'était nourrie de la culture allemande pendant des années). La vie culturelle danoise au sens large s'est tournée vers la Scandinavie, l'élite culturelle s'intéressant également à la France et à l'Italie⁷. Cette orientation « scandinave » a été cimentée et transmise à toute la population par le biais de « lycées » qui enseignaient le danois, la littérature et les chansons nordiques à des jeunes gens principalement issus de milieux ruraux.

La politique étrangère du Danemark était régie par deux facteurs importants : l'Allemagne impériale et la Russie impériale, toutes deux situées sur la Baltique contrôlée par le Danemark. Et de ces deux puissances, c'est l'Allemagne qui a été perçue comme la menace la plus sérieuse (Dosenrode, 1993, p. 251). La politique danoise a été d'essayer de rester neutre et de demeurer en bons termes avec l'Allemagne. Les tentatives prussiennes/allemandes de germaniser la minorité danoise au Schleswig ont suscité une grande animosité à l'égard de

⁵ Par « danois », nous entendons sujets du roi danois.

⁶ Comme tout autre État « réel » de l'époque, le Danemark possédait quelques – petits – territoires en Inde (Tranquebar), en Afrique (Côte-de-l'Or) et dans les Antilles (les îles Saint John, Sainte-Croix et Saint Thomas).

⁷ Même si certains ont continué à voyager avec plaisir en Allemagne, à l'instar de l'auteur Hans Christian Andersen (voir les journaux de Bloch, 1872) (1999).

tout ce qui était allemand⁸, rendant tout rapprochement explicite impossible à envisager pour le gouvernement danois. La Première Guerre mondiale, puis le régime nazi et l'occupation du Danemark par l'Allemagne entre 1940 et 1945 (une occupation nettement plus « douce » que celle de la Norvège, de la Belgique ou des Pays-Bas, par exemple) n'ont naturellement pas atténué ce sentiment anti-allemand éprouvé au moins jusque dans les années 1970, lors de l'adhésion du Danemark aux Communautés européennes.

Au risque d'une simplification excessive, nous estimons que les événements historiques présentés ci-dessus constituent un facteur sous-jacent de l'attitude de la nation danoise à l'égard de l'UE. Si nous devons résumer l'analyse que nous venons d'exposer en quelques mots-clés, nous parlerions d'une orientation traditionnellement nordique⁹, d'une certaine frilosité à l'égard des initiatives venues du continent (en particulier vis-à-vis de celles qui donnent un rôle dominant à l'Allemagne), d'une préférence marquée pour le libre-échange et, plus fondamentalement, du désir coutumier d'un petit État d'être laissé en paix.

1.2 Les Danois et les Communautés européennes (1970-1991)

Préparation de l'adhésion à la CE

L'adhésion du Danemark aux Communautés européennes, souvent appelées « Communauté européenne » (CE) à l'époque, fut le résultat d'un long cheminement. Les tentatives de coopération européenne entreprises dans les années 1920 et 1930 (le mouvement paneuropéen du comte Richard von Coudenhove-Kalergi et le Plan Briand de 1930) avaient suscité le scepticisme, ainsi que le montre la réponse faite au mémorandum soumis au ministre français des Affaires étrangères Aristide Briand en 1930. Si la coopération économique était bien accueillie, il n'en allait pas de même pour la coopération politique, surtout lorsque celle-ci remettait en cause la souveraineté et la neutralité danoises (*Europa-Dokument 1*, 1930, pp. 24-25). Ainsi, les travaux du docteur danois Heerfordt, qui visaient à créer une nouvelle Europe (1926), ont été lus à l'étranger mais ignorés dans son propre pays.

Après la guerre, le Danemark, rejoint en cela par le Royaume-Uni, n'était guère disposé à créer une structure fédérale en Europe et a opté pour un Conseil de l'Europe strictement intergouvernemental (Dosenrode, 1993, p. 294). Le ministre danois des Affaires étrangères Per Hækkerup devait expliquer cette décision en invoquant la crainte d'être entraîné dans une culture étrangère, dont les objectifs politiques n'étaient pas explicites et dont le mode de pensée différait de l'approche nordique (1965, p. 118).

Le gouvernement danois et le Folketing ont accueilli avec méfiance et réticence la création réussie de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, tout comme les projets ultérieurs visant à instaurer une Communauté économique européenne. Le Danemark a donc pleinement soutenu la contre-proposition émise par les Britanniques en 1956 de créer un vaste espace de libre-échange pour tous les membres de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE). Il a rejoint l'Association européenne de libre-échange (AELE) après

⁸ Une note interne rédigée par le chancelier allemand von Bülow le 29 janvier 1906 et classée *Ganz Geheim !* atteste de cette politique de germanisation.

⁹ Cette orientation nordique semble avoir ouvert la voie à une attitude généralement plus cosmopolite, en particulier chez les plus jeunes, dès le début des années 1990.

que les Français aient torpillé la proposition britannique¹⁰. Cette adhésion n'était pas idéale pour le Danemark, dans la mesure où l'un de ses deux principaux marchés d'exportation (l'Allemagne) ne participait pas à l'accord, contrairement à l'autre (le Royaume-Uni). La meilleure solution aurait naturellement été de signer un accord avec les deux pays, tandis que le scénario catastrophe aurait été l'adhésion de l'Allemagne et du Royaume-Uni à une organisation dont le Danemark ne serait pas membre. Ces considérations économiques sont importantes pour comprendre l'évolution de la politique danoise à l'égard de la CE.

Vers la fin des années 1950, le secteur agricole en est arrivé à la conclusion que le seul moyen d'éviter une discrimination économique de la part de la CE était d'y adhérer et a préconisé cette solution (*De Samvirkende Danske Landboforeninger*, 1957). Le rapprochement entre le Royaume-Uni et la CE entamé en 1960 a donc suscité un grand intérêt. Et lorsque Harold Macmillan, le Premier ministre britannique de l'époque, a déclaré que le Royaume-Uni se portait candidat à l'adhésion, le Danemark lui a emboîté le pas le 1^{er} août 1961 (*Politiken*, 1^{er} août 1961).

Au cours des débats parlementaires qui ont suivi la candidature danoise, le ministre social-démocrate des Affaires étrangères, Jens Otto Krag, a présenté les arguments du gouvernement en faveur de l'adhésion à la CE. La décision britannique avait enclenché le processus. Le Danemark ne pouvait se permettre de faire cavalier seul s'il voulait préserver ses exportations. Le seul moyen de garantir le niveau de vie, le plein emploi, etc., était de rejoindre la CE. Les arguments présentés étaient strictement économiques. L'objectif politique, supranational de la CE a été atténué, dans la mesure où le ministre des Affaires étrangères a affirmé que : 1) toutes les formes de coopération internationale impliquent une limitation de la liberté d'action des pays, 2) la différence entre la coopération intergouvernementale et supranationale ne doit pas être exagérée, 3) les pouvoirs cédés aux institutions sont exercés par elles d'une manière extrêmement prudente et 4) la France œuvre en faveur du renforcement des gouvernements. Le ministre des Affaires étrangères a résumé son intervention en déclarant que l'aspect politique était moins important que les aspects commerciaux et économiques (débat parlementaire, 3 août 1961).

Il ressort des débats qui ont suivi au Folketing que c'est le parti conservateur qui était le plus favorable à l'adhésion, dans la mesure où il a fait valoir des arguments politiques en plus des arguments économiques. Les conservateurs étaient suivis par les libéraux, qui ont invoqué les avantages économiques qui découleraient de l'adhésion. Les sociaux-démocrates se sont montrés moins enthousiastes. Ils ont accepté les arguments économiques, mais ont insisté sur la condition *sine qua non* de l'absence de toute discrimination à l'encontre des autres pays nordiques. Les socio-libéraux ont exprimé de nombreux doutes, mais se sont ralliés aux partis précédents pour des raisons économiques. Le parti populaire socialiste s'est déclaré totalement opposé à l'adhésion, convaincu qu'elle n'apporterait d'avantage ni économique, ni politique. Ces débats sont importants, dans la mesure où ils ont vu émerger les principaux arguments et approches qui ont été adoptés au cours des décennies suivantes. Lorsque le général de Gaulle a opposé son veto à l'adhésion britannique en 1963, le Danemark a décidé de retirer sa candidature. Le débat sur l'adhésion danoise a somme toute été limité à une élite,

¹⁰ Parmi les autres raisons qui ont poussé le Danemark à rejoindre l'AELE, citons le fait que les projets visant à créer une union fiscale nordique ont été pris de vitesse par les progrès réalisés en Europe et que l'AELE a été considérée comme un moyen d'éviter de diviser l'Europe occidentale en deux blocs (débat parlementaire du 11 février 1958).

constituée des partis politiques, des médias et des groupes d'intérêt¹¹, qui, pour la plupart, y étaient favorables.

Le Royaume-Uni a déposé une seconde candidature d'adhésion en 1967 et a immédiatement été suivi par le Danemark. Les débats parlementaires consacrés à cette question en mai 1966 se sont déroulés selon le même schéma qu'en 1961. Les arguments étaient essentiellement d'ordre économique, même si tous les partis ont mentionné brièvement l'existence de certaines implications politiques (sans pour autant les identifier). Seuls le parti conservateur (favorable à l'adhésion) et le parti populaire socialiste (opposé à l'adhésion) ont abordé les implications politiques comme un argument important de leur attitude à l'égard de la CE. L'adhésion a donc essentiellement été dictée par des considérations économiques. Le général de Gaulle a une nouvelle fois opposé son veto à la candidature britannique et les choses en sont restées là.

La démission du général de Gaulle en 1969 a ouvert la voie de l'adhésion non seulement du Royaume-Uni, mais aussi du Danemark, de l'Irlande et de la Norvège. En 1971, le gouvernement de centre-droit dirigé par le Premier ministre Hilmar Baunsgaard a pris en charge les négociations d'adhésion. L'évolution du processus a été évoquée à plusieurs reprises par les membres du Folketing et a été suivie par les médias.

Les attitudes des partis siégeant au Folketing à l'égard de la CE n'avaient guère évolué depuis les débats de 1961 et 1967. Les conservateurs et les libéraux continuaient de soutenir l'adhésion. À l'origine, ce sont les conservateurs qui étaient les plus favorables à l'adhésion, mais ils ont progressivement été surpassés par les libéraux qui en sont devenus les plus ardents défenseurs. Le parti libéral était disposé à accepter les propositions du rapport Werner et du rapport Davignon et à élaborer une politique étrangère et de sécurité, alors que le parti conservateur était réticent à l'idée de remettre en cause le rôle de l'OTAN comme forum de débat de la politique de sécurité. Les deux partis préconisaient de poursuivre le développement de la CE sur la voie d'une supranationalité accrue. Pour les sociaux-démocrates – le parti le plus important du Folketing – et les sociaux-libéraux, la CE restait une entité essentiellement économique, qu'ils souhaitaient voir évoluer d'une manière pragmatique, et non supranationale. L'adoption par la CE du rapport Werner constituerait une violation des traités communautaires. Les sociaux-démocrates ont décidé de s'opposer à toute tentative de cet ordre, même si bon nombre d'entre eux auraient considéré ce projet comme s'inscrivant parfaitement dans la logique des traités. À la lumière de cette perception de la CE, il est compréhensible qu'aucune perspective n'ait été imaginée à l'égard de son avenir. La position des deux partis peut être résumée comme suit : la préférence pour la coopération intergouvernementale et pour l'ouverture à l'égard des pays tiers, la priorité à la coopération économique et une aversion pour la coopération politique.

Le parti populaire socialiste et le parti socialiste de gauche fondé peu avant ont continué à s'opposer à la candidature du Danemark à la CE. À leurs yeux, la CE était une création des grandes entreprises d'Europe occidentale et devait être considérée comme une tentative de créer un nouvel État sous la forme d'une fédération, au sein de laquelle le Danemark aurait autant à dire que le Mississippi aux États-Unis (débats parlementaires du 18 mai 1971).

Pour résumer les débats parlementaires au sujet de l'adhésion du Danemark à la CE, nous dirons que tant la droite que l'extrême gauche avaient un avis sur le développement non

¹¹ Il n'y eut pas de véritable débat public – que ce soit sous la forme d'audiences publiques, de grands meetings, de mouvements locaux, etc. L'opinion publique considérait la CE comme un phénomène politique étranger.

seulement économique mais aussi politique de la CE, même si les arguments avancés par les libéraux et les conservateurs lors des débats de 1970 et de 1971 ont principalement été de nature économique. Les démocrates centristes et les sociaux-démocrates considéraient la CE comme une organisation intergouvernementale à laquelle il fallait adhérer pour des raisons économiques. Ils n'avaient pas d'opinion quant à la poursuite de son développement. Le soutien de la population à l'adhésion danoise est resté relativement stable entre 1961 et 1971, une majorité confortable (plus de 50 %) y étant favorable et une minorité s'y opposant (10 % environ). Worre estime à juste titre que cette période fut marquée par le consensus (1995, p. 212).

Le référendum sur l'adhésion à la CE (1972)

En vertu de la Constitution danoise (article 20), il est possible de déléguer une partie spécifique de la souveraineté nationale si cinq sixièmes des membres du Folketing ou une majorité des citoyens en droit de voter y sont favorables. Malgré cette disposition, le parti social-démocrate a insisté sur l'organisation d'un référendum sur l'adhésion en 1971, quel que soit le résultat du vote des députés. La raison en était simple. La base de ce parti (c'est-à-dire le parti lui-même, le mouvement syndical, etc.) s'était scindée en deux d'une manière assez inattendue (*Politiken*, 10, 11 et 12 septembre 1971). Jusqu'en 1971, une majorité confortable de sociaux-démocrates était favorable à l'adhésion danoise à la CE, mais les choses ont changé au cours de l'année 1971¹². Pour empêcher la scission du parti et surtout pour éviter que le parti populaire socialiste n'en tire un énorme avantage aux élections législatives suivantes, les sociaux-démocrates ont insisté sur l'organisation d'un référendum. Leur proposition n'a pas été accueillie avec enthousiasme par les autres partis représentés au Folketing, qui n'ont toutefois pas osé la rejeter de crainte de paraître autoritaires et antidémocratiques. Le principe d'un référendum a donc été accepté¹³.

Le débat public qui s'ensuivit fut d'une rare intensité, du moins à l'échelle danoise. Partisans et adversaires ont utilisé des informations partiales (propagande) et le débat fut moins nuancé qu'au Folketing¹⁴. Pour simplifier, nous dirons que les partisans de l'adhésion ont insisté sur les arguments économiques – adhérer apporterait d'énormes avantages économiques et rester à l'écart aurait de lourdes conséquences économiques –, tandis que les adversaires ont avancé des arguments idéologiques et nationalistes. Worre souligne que, malgré leurs différences, partisans et adversaires partageaient un point commun : ils voulaient tous garantir la richesse, la croissance, l'emploi, la sécurité, la détente, etc. Le désaccord portait sur la voie à suivre pour parvenir à ces objectifs : adhérer à la CE ou rester en dehors (1995, p. 215).

¹² Jusqu'en 1970, les sondages ont montré que 50 à 60 % des électeurs étaient favorables à l'adhésion du Danemark à la CE. De 5 % à 10 % s'y opposaient. À partir de 1971, ils ne sont plus que 40 % à y être favorables, et 30 % s'y déclarent hostiles. Hansen *et al.* (1976-1977, p. 103) expliquent ce revirement par l'évolution de la probabilité d'adhésion. Pendant les années 1960, l'adhésion ne paraissait guère vraisemblable en raison du veto français. Personne ne craignait donc de s'y déclarer favorable. Puis l'adhésion est devenue plus probable et la « perspective » est devenue une « réalité ». Worre ajoute que la résistance à ce projet traduit la désaffection à l'égard des partis traditionnels et cite la défiance vis-à-vis des politiques, la vague verte, la rébellion des jeunes, l'instabilité de l'électorat, etc. (1995, p. 213).

¹³ La majorité des cinq sixièmes n'a pas été atteinte le 8 septembre 1972 : 141 pour et 34 contre.

¹⁴ Les adversaires à l'adhésion ont publié une célèbre publicité commençant par « Nous accusons ! [...] Nous accusons les membres du Folketing de violer notre Constitution, de forcer le Danemark à adhérer à la CE. [...] ». Autre publicité tout aussi éloquente publiée par les partisans : « Pouvez-vous vous permettre de voter « non » ? », illustrée par des prix d'une paire de chaussures par exemple dans le cas d'un « oui » (128 couronnes) et dans le cas d'un « non » (160 couronnes).

Selon un sondage réalisé quelques jours avant le référendum du 2 octobre 1972 par l'institut de sondage Kasper Vilstrup, 60 % des partisans de l'adhésion n'étaient motivés que par des raisons économiques. Parmi ceux qui ont déclaré qu'ils voteraient « oui », seuls 13 % ont dit être motivés par l'idéal européen et 5 %, par la dimension du Danemark (un pays trop petit pour s'isoler). Les arguments des adversaires à l'adhésion étaient plus divers. Parmi les opposants, 26 % ont mentionné une crainte (la peur de l'avenir en général, la peur des Allemands, la crainte du pouvoir du capital et des monopoles internationaux, la peur des travailleurs étrangers, etc.), tandis que 23 % d'entre eux se sont déclarés hostiles à l'idée de déléguer la souveraineté danoise (*Politiken*, 1^{er} octobre 1972). Haagerup et Thune résument les points de vue des adversaires à l'adhésion comme suit (*in Hill*, 1983, p. 107) :

« (...) [l'adhésion] atténue l'identité nordique du Danemark, réduit les possibilités de développer la coopération nordique et implique le Danemark dans la politique des grandes puissances ».

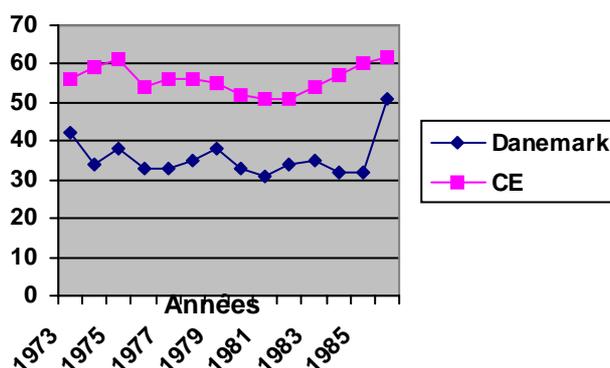
Le référendum s'est déroulé le 2 octobre 1972 et a connu un taux de participation de 90,1 % : 63,3 % des électeurs ont voté pour l'adhésion à la CE et 36,7 %, contre. Au Groenland, 71 % des électeurs ont voté contre l'adhésion, préparant ainsi la voie à la suspension ultérieure de l'adhésion du Groenland.

La campagne du référendum a connu un événement singulier : la création d'un Mouvement populaire contre la CE, à la fin de l'année 1971. Il n'entraîne absolument pas dans les intentions de ce mouvement de devenir un parti politique traditionnel. Son objectif était de réunir les adversaires à l'adhésion, toutes tendances politiques confondues, afin d'entamer une résistance organisée contre l'adhésion du Danemark à la CE. Lors de la première élection du Parlement européen, ce mouvement a décidé de présenter des candidats et a obtenu des élus. Il n'a jamais tenté de se présenter à des élections au Folketing. Il est donc un acteur unique en son genre sur la scène politique européenne.

Membres déçus (1973-1985) ?

Les dix premières années de l'adhésion danoise ont été marquées par les deux crises du pétrole et par la crise budgétaire qui a frappé la Communauté. Le développement de la CE ne s'est donc poursuivi que lentement pendant cette période et n'a pas donné aux Danois des raisons de craindre une intégration politique. La CE semblait à l'époque n'être qu'une instance strictement intergouvernementale. C'est alors que Jacques Delors a lancé le marché intérieur et l'Acte unique européen, réactivant ainsi le processus d'intégration. Nous pouvons nous faire une idée de l'attitude des Danois à l'égard de la CE grâce aux sondages Eurobaromètre, en particulier ceux qui montrent une satisfaction vis-à-vis de l'adhésion à la CE en général.

Fig. 1 – Attitude à l'égard de l'appartenance à la CE (l'appartenance est une bonne chose)



(Source : Eurobaromètre n° 27, 187)

Il ressort clairement de l'analyse de la figure 1 que le Danemark se situe à 15 % environ en deçà de la moyenne européenne de satisfaction à l'égard de l'adhésion. Ce chiffre est resté constant de 1973 à 1990. Ce phénomène s'explique dans une grande mesure par le fait que le Danemark a rejoint la CE à un moment où elle traversait une période troublée. Comme nous l'avons dit ci-dessus, une crise pétrolière s'était produite en 1973, sans que la CE ne puisse y opposer un front uni. La diplomatie arabe avait habilement réussi à la diviser en neuf pays égoïstes, soucieux de protéger leurs intérêts nationaux. La crise économique qui a suivi, marquée par un chômage important et une inflation galopante, ainsi que par le malaise au sujet de la contribution du Royaume-Uni au budget de la Communauté, n'ont guère donné une image positive de la CE. Les choses ont commencé à changer lorsqu'il est devenu évident que le marché unique serait une réalité. Il y a lieu également de souligner que la CE n'a pas véritablement été un sujet de débat public au cours des premières années de l'adhésion danoise. Elle ne l'est devenue qu'au moment du lancement du marché intérieur en 1984 et 1985.

Il est frappant de constater, à l'analyse de l'attitude danoise à l'égard de la CE durant les premières années de l'adhésion, que le Danemark est moins critique que ne le sont en moyenne les autres pays, du moins à propos de certaines questions spécifiques : en réponse à des questions portant sur la perception de l'effort consenti par la CE à propos « des deux questions principales » (Eurobaromètre n° 1, page 11, 1974), 69 % des Danois ont répondu qu'ils n'étaient pas satisfaits, alors que la moyenne européenne était de 74 %.

L'attitude critique du Danemark s'explique avant tout par le fait que la CE est essentiellement perçue comme une instance économique, dont les résultats ne sont pas ceux qui avaient été promis, ou plutôt ceux qui étaient attendus. Il existe une grande différence entre les membres de longue date et les membres récents : les « anciens » savaient qu'ils entreprenaient un projet politique présentant des avantages économiques considérables, tandis que les « nouveaux » avaient essentiellement opté pour un projet économique de nature intergouvernementale. Dans le cas du Danemark, cette attitude a perduré pendant 20 ans. Il a effectivement fallu attendre une vingtaine d'années pour reconnaître la dimension politique du projet européen et admettre qu'il n'était pas uniquement question des « prix du bacon » (voir Goul Andersen, *in* Dosenrode, 2000, p. 111).

À la lumière de ce qui précède, la réticence des Danois à l'égard de la poursuite de l'intégration européenne n'a rien de surprenant. Nous ajouterons à cela le facteur sous-jacent que nous avons évoqué au début de ce chapitre.

La consolidation de l'adhésion (1985-1991)

L'Acte unique européen : La crise budgétaire a été résolue, mais les pressions économiques exercées par le Japon et les États-Unis ont mené à un processus politique qui s'est conclu par l'Acte unique européen en 1986. L'Acte unique avait trois objectifs : établir une base juridique pour le (re)lancement du projet de marché unique, donner plus d'influence au Parlement européen et codifier la coopération politique européenne.

À l'époque, le gouvernement danois était une coalition minoritaire entre les conservateurs et les libéraux, dirigée par le Premier ministre Schlüter, qui était fondamentalement partisane de la CE. Lors des débats sur l'Acte unique, peu de temps après le sommet de Luxembourg de décembre 1985 et en janvier 1986, le schéma – désormais traditionnel – des attitudes partisans danoises a reparu. Les conservateurs, les libéraux, les démocrates du centre, le parti populaire chrétien et le parti du progrès – c'est-à-dire l'éventail politique de la classe moyenne – étaient favorables aux résultats des négociations. Le parti populaire socialiste et le parti socialiste de gauche y étaient franchement hostiles, tandis que les sociaux-démocrates – à l'époque dans l'opposition – et les libéraux radicaux étaient mitigés : les deux partis étaient favorables au marché unique, mais émettaient de sérieuses réserves à l'égard des implications institutionnelles de l'Acte unique¹⁵.

Pour sortir de l'impasse et éviter des élections législatives, le Premier ministre a pris les devants en proposant l'organisation d'un référendum consultatif. Son initiative était hardie, et ce pour deux raisons : d'une part, c'était la deuxième fois seulement dans l'histoire du pays qu'un tel référendum allait être organisé (le premier date de 1916) et, d'autre part, la CE ne bénéficiait guère d'un grand soutien à l'époque. Les arguments des partisans peuvent être résumés comme suit : 1) l'Acte unique n'impose pas de nouvelles obligations au Danemark, 2) le marché unique présente d'énormes avantages pour l'économie danoise et 3) un « non » conduirait à long terme le Danemark à quitter la CE (Dosenrode, 1993, p. 333). Quant aux arguments des adversaires : 1) l'Acte unique est un pas vers une union au sein de laquelle le Danemark ne serait qu'un petit membre sans influence, 2) le prix économique du « non » est négligeable et 3) l'intensification de la coopération avec les pays nordiques et le reste de l'Europe serait une alternative à la CE (Dosenrode, 1993, p. 334). Le 27 février, les électeurs ont décidé d'approuver la ratification de l'Acte unique : 56,2 % pour et 43,8 % contre (Dosenrode, 1993, p. 335).

Sachant que les dirigeants des sociaux-démocrates, des libéraux radicaux et des socialistes avaient appelé à voter « non », il est intéressant de s'arrêter un instant sur l'issue positive du scrutin. Tonsgaard conclut que le résultat aurait été différent si les sociaux-démocrates et les libéraux radicaux avaient été plus explicites dans leur consigne de vote (1987, pp. 137 et suiv.). Worre partage ce point de vue, mais ajoute que les électeurs sociaux-démocrates n'ont pas tous respecté la consigne donnée par leur parti (1995, p. 220). Il semble toutefois que la perspective d'un désengagement de la CE a eu un grand impact sur l'électorat. Il faut considérer le résultat du scrutin comme un vœu des Danois de rester dans la Communauté. Le

¹⁵ Initialement, les sociaux-démocrates étaient favorables à l'ensemble de l'Acte unique, mais nous ne pouvons passer sous silence le fait qu'ils espéraient qu'une chute du gouvernement donne lieu à des élections générales qui les auraient ramenés au pouvoir. L'attitude négative des sociaux-démocrates était donc fortement influencée par des considérations de politique intérieure (Dosenrode, 1993, p. 330).

parti social-démocrate en tira les conséquences et publia en juillet 1986 un rapport intitulé « Une Europe ouverte ». Dans ce rapport, ce parti adopta le point de vue suivant : « maintenant que nous y sommes pour de bon, comment influencer sur le développement ? », rétablissant ainsi l'ancien consensus entre les conservateurs, les libéraux et les sociaux-démocrates sur une attitude positive à l'égard de l'adhésion danoise.

La période allant de 1986 à 1992 s'est caractérisée par une prise de conscience lente du processus d'intégration en cours « là-bas en Europe » et par le renforcement du soutien à l'adhésion à la CE : le taux de satisfaction est passé de 40 % à un record absolu de près de 70 % en 1992 (Eurobaromètre n° 55, 2001). Les raisons de cette augmentation de popularité sont assez diverses. Ainsi que nous l'avons indiqué, un revirement s'est produit dans la majorité des partis politiques danois, qui ont adopté une attitude positive à l'égard de la CE. Parmi les facteurs extérieurs, la fin de la guerre froide, qui a ouvert la voie à l'unification allemande et à l'élargissement potentiel de la CE à certains pays d'Europe de l'Est, mérite d'être mentionnée. Au sein de la Communauté, le marché intérieur commençait, semble-t-il, à fonctionner. Tous ces facteurs ont encouragé les Danois à considérer la Communauté sous un jour plus favorable.

1.3 Les Danois et l'Union européenne (1992-2002)

L'excès nuit en tout ?

Entre 1992 et 2002, les Danois ont été appelés aux urnes à six reprises pour se prononcer sur des questions européennes : à deux reprises sur le traité de Maastricht (en 1992 et 1993), pour les élections du Parlement européen en 1994, sur le traité d'Amsterdam en 1997, une nouvelle fois pour les élections du Parlement européen en 1999 et, enfin, sur la participation danoise à la troisième phase de l'union économique et monétaire en 2000. L'« Europe » a donc monopolisé l'agenda politique danois au cours de cette décennie. On a assisté à un déclin constant du soutien général de l'électorat à l'appartenance à la CE de près de 70 % de personnes favorables à 48 % environ. Il y a lieu de souligner toutefois que cette tendance s'observe dans les autres pays – les Danois satisfaits sont maintenant légèrement plus nombreux que la moyenne européenne (Eurobaromètre n° 55, 2001) ! La tendance globale traduit donc une « normalisation » de l'attitude des Danois à l'égard de la CE. On observe depuis 1991 une corrélation entre le soutien diffus, ou général, à l'appartenance à la CE au Danemark et en moyenne dans les autres États membres. Les Danois sont significativement plus nombreux que la moyenne européenne à estimer que leur pays profite de cette appartenance. Et pourtant, ils se montrent très réticents dès que l'on aborde des initiatives pratiques visant à poursuivre l'intégration européenne. Nous allons maintenant nous pencher sur les référendums, en particulier sur les deux « non » de 1992 et de 2000.

Les Danois, Maastricht et Édimbourg : du « non » au « oui »

Le sommet de décembre 1989 a décidé d'organiser deux conférences intergouvernementales (CIG), l'une sur l'union économique et monétaire et l'autre sur l'union politique. Le traité qui en a découlé a été adopté par les gouvernements des États membres en février 1992 à Maastricht (Pays-Bas). Avec ce Traité sur l'Union européenne, une étape décisive a été franchie sur la voie de l'intégration et de la délégation de la souveraineté à l'UE. Le traité devait donc être ratifié soit par cinq sixièmes du Folketing, soit par référendum. Cette dernière solution s'est imposée, car le parti populaire socialiste et le parti du progrès ont voté contre la ratification au Folketing. Le débat parlementaire a suivi de près le canevas traditionnel. Seul le parti populaire socialiste a voté contre le traité (débat parlementaire, 12 mai 1992). Par

comparaison avec les débats antérieurs, la seule différence réside dans le fait que les socialistes avaient adopté une attitude fondamentalement positive à l'égard de l'adhésion à la CE, mais étaient hostiles à la poursuite du développement de la Communauté.

Au cours des débats, les partisans du traité de Maastricht ont fait valoir cinq arguments en faveur du « oui » : 1) le Danemark serait en mesure de peser sur le développement futur de la CE, 2) l'Allemagne serait liée à la CE, 3) la protection de l'environnement serait plus efficace, 4) l'aide aux pays d'Europe orientale et du tiers-monde serait facilitée et 5) cela apporterait de grands avantages économiques. Toujours selon les tenants du « oui », un « non » entraînerait la montée du chômage et la perte de toute influence du Danemark (Dosenrode, 1993, p. 433). Les adversaires du traité prétendaient qu'un « oui » aurait les conséquences suivantes : 1) certains pouvoirs seraient cédés aux institutions non démocratiques de Bruxelles, 2) la langue danoise disparaîtrait, 3) l'État-providence serait démantelé et 4) les autres pays nordiques seraient extrêmement déçus (Dosenrode, 1993, p. 433).

Le référendum a enregistré un taux de participation de 83 % ; 50,7 % des votants ont dit « non » au traité et 49,3 % ont dit « oui ».

Un sondage réalisé par Gallup une semaine avant le référendum a demandé aux électeurs d'expliquer pourquoi ils voteraient pour ou contre le traité. Les arguments avancés par ceux qui y étaient favorables sont les suivants : 1) le Danemark ne peut s'isoler de la CE (32 %), 2) le traité est une étape logique du processus d'intégration (11 %), 3) l'économie en tirera profit (10 %), l'Union est un avantage pour le Danemark (8 %), l'Union donnera de l'influence au Danemark (6 %) et 6) voter « oui » est un signe de solidarité et de bonne volonté (6 %). Les arguments avancés par ceux qui étaient hostiles au traité sont les suivants : 1) un « oui » reviendrait à perdre une partie de souveraineté (19 %), 2) une aversion générale pour la CE/l'Union (13 %), les informations sont insuffisantes (10 %), 4) la CE est suffisamment développée (7 %) et 5) le traité représente une menace pour la démocratie (5 %). Ces arguments reflètent les divergences traditionnelles des Danois à l'égard de la CE.

Les masses et l'élite : Les débats se sont concentrés sur l'opposition traditionnelle entre la perte de droits démocratiques en cas de participation et l'éventuelle perte d'influence en cas de non-participation. Mais la dimension politique de l'intégration européenne était désormais établie. L'Union n'était pas encore morte.

Le résultat du référendum fut une véritable gifle pour l'élite et, en particulier, pour les membres du Folketing, parmi lesquels 130 avaient voté pour et 25 seulement contre en mai 1992. Toute la classe politique, à l'exception du parti populaire socialiste et du parti du progrès, avait voté en faveur du traité. Dans leur couverture des événements, les médias s'étaient également montrés pro-européens. Et pourtant, la majorité des électeurs a dit « non » ! Le résultat a notamment révélé que les Danois n'aimaient guère l'idée d'une fédération supranationale naissante, mais qu'ils appréciaient leur appartenance à la CE en l'état. Mais il a également montré qu'il existait un large fossé entre l'*establishment* politique (le Folketing et les médias) et la population.

Selon Hedetoft (*in* Branner et Kelstrup, 2000), le fait que l'élite et les masses partageaient une perception mi-figue, mi-raisin de l'appartenance à la CE était une des caractéristiques de la culture politique danoise. Cette caractéristique a conduit à l'adoption d'une approche minimaliste, pragmatique à l'égard de l'intégration européenne. Mais Hedetoft estime que l'accroissement du rythme de l'intégration a

mis ce consensus à mal, l'intégration étant perçue comme une menace pour l'identité nationale danoise. Un fossé s'est donc creusé entre l'élite pro-européenne et la population eurosceptique. Ainsi qu'en attestent rétrospectivement les faits, l'élite s'est révélée incapable de le combler au cours des années suivantes, malgré ses diverses tentatives. Sa principale initiative à cet égard a été d'établir un consensus sur la politique européenne du Danemark, le « compromis national ». Elle a aussi tenté d'instaurer un forum dans le but de débattre de la politique européenne du Danemark, sur la base des principes du Conseil consultatif sur la politique européenne qui a réuni des défenseurs de l'UE, des eurosceptiques et des adversaires à l'UE entre 1993 et 2002¹⁶.

Le « compromis national » et les clauses d'exemption d'Édimbourg : Le « non » à Maastricht a surpris toute l'Europe et a placé l'élite danoise dans une position inconfortable, à la merci des pressions de la population et de ses partenaires européens. Assez rapidement, les partisans du traité et les populaires socialistes ont négocié ce que l'on a appelé le « compromis national ». Pour garantir un « oui » au traité de Maastricht, on a estimé qu'il était impératif a) de présenter « quelque chose de nouveau » afin de justifier la tenue d'un autre référendum et b) d'obtenir le soutien du parti populaire socialiste, favorable à la CE, mais opposé au traité.

Sous les pressions tous azimuts, une plateforme de négociation a pu être créée et être soumise par le Premier ministre Schlüter au sommet d'Édimbourg. En vertu du « compromis national », le Danemark devait éviter de participer : 1) à la future coopération militaire (et ne devait pas être contraint d'entrer dans l'Union de l'Europe Occidentale), 2) à la troisième phase de l'union économique et monétaire, 3) aux dispositions sur la citoyenneté européenne, 4) à la coopération sur la justice et les affaires intérieures et 5) à toute initiative devant mener à l'unification. À Édimbourg, les quatre premiers vœux danois ont été acceptés par les autres États membres. Les clauses d'exemption reflètent une certaine nouveauté, mais elles ne sont que de pure forme à plusieurs égards¹⁷. La seule véritable contrainte politique des clauses d'exemption réside dans le fait que les politiques danois ne peuvent s'engager dans une coopération plus étroite sans la tenue d'un référendum préalable. La marge de manœuvre de l'élite a donc été réduite (voir Dosenrode et Hansen, 2001, p. 33).

L'acceptation du « compromis national » par les représentants des États membres réunis à Édimbourg en décembre a été considérée comme une victoire du Danemark (*Politiken*, 13 décembre 1992) et a ouvert la voie à un nouveau référendum, le 18 mai 1993.

¹⁶ Assez ironiquement, le Conseil a été dissous juste avant le lancement de la Convention sur l'avenir de l'Europe, laissant le Danemark sans aucun forum qui aurait permis d'élargir le débat et où tous les groupes auraient pu échanger leurs idées. C'est un peu comme si le gouvernement actuel et les sociaux-démocrates avaient tout simplement décidé d'ignorer la division de l'électorat sur cette question au lieu de permettre aux deux moitiés de la population danoise, l'une réticente, l'autre favorable à l'égard de la CE, d'échanger leurs points de vue. Cette décision pourrait bien être fatale.

¹⁷ En premier lieu, il convient de souligner que le traité de Maastricht n'imposait en aucune façon au Danemark de participer à l'Union de l'Europe occidentale, alors que la clause d'exemption compte des dispositions réelles dans d'autres contextes liés à la politique de défense. En second lieu, dans un protocole annexé au traité original de Maastricht, le Danemark était déjà exempté de participer à la troisième phase de l'Union économique et monétaire. En troisième lieu, les conclusions d'Édimbourg n'exemptent pas le Danemark des dispositions sur la citoyenneté européenne. Elles se bornent à expliquer de manière plus claire que la citoyenneté européenne doit être considérée comme s'ajoutant à la citoyenneté nationale, et non comme s'y substituant. Enfin, le Danemark pouvait participer s'il le souhaitait à la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (voir Dosenrode et Hansen, 2003, p. 33).

Ainsi que le souligne Worre, les débats qui se sont tenus jusqu'en mai 1993 ont été principalement consacrés à la question de savoir si l'accord conclu à Édimbourg constituait ou non un véritable changement. Leur objectif majeur était de calmer les électeurs sociaux-démocrates qui n'avaient été que 33 % à suivre les consignes de vote de leur parti lors du premier référendum sur le traité de Maastricht (1995, pp. 225-226). Les conservateurs et les libéraux ont mis les électeurs en garde en expliquant qu'un second « non » reviendrait *de facto* à quitter la CE, tandis que les sociaux-démocrates, de retour aux affaires, ont fait valoir que le moment était maintenant venu de s'unir avec les autres États membres pour lutter contre le chômage. Le parti du progrès, le mouvement de juin et le mouvement populaire contre l'Union¹⁸ ont tous trois insisté sur le fait que l'accord d'Édimbourg n'accordait pas au Danemark de réelles exemptions par rapport au traité et que le « glissement vers l'Union » n'avait pas été interrompu. Le jour du référendum, 86,2 % des électeurs se sont rendus aux urnes (3 % de plus qu'en 1992), 56,8 % d'entre eux ont voté en faveur du traité et 43,2 %, contre. Le retour des sociaux-démocrates au gouvernement et leur capacité à persuader leurs troupes du fait que l'accord d'Édimbourg apportait un véritable changement semblent avoir été les facteurs décisifs de l'issue du scrutin. Les électeurs des autres tendances politiques ont voté de la même façon qu'en 1992 (Worre, 1995, pp. 225-226).

Les deux référendums sur Maastricht ont eu pour conséquence d'empêcher l'élite danoise de s'intéresser à la politique européenne, à la fois dans les médias et au Folketing. Il était impossible de développer de nouvelles idées. Dans ce contexte, l'élaboration de la politique européenne danoise a été dans une grande mesure laissée à l'initiative d'une coalition entre l'administration centrale et des groupes d'intérêt¹⁹.

Amsterdam

Le traité de Maastricht stipulait qu'il devait être révisé. Une CIG a donc été convoquée à cet effet en 1996. Un haut diplomate danois²⁰ a déclaré que le problème de la CIG était qu'elle tombait à un moment où aucune crise particulière ne sévissait et que la période de préparation avait été beaucoup trop longue, permettant une accumulation de détails qui a fini par noyer le traité. Ce verdict est sévère, mais il reflète bien la période qui a immédiatement suivi la fin des négociations d'Amsterdam en juin 1997. Le verdict de l'histoire sera sans doute plus positif, car le traité d'Amsterdam est celui qui a « simplifié » le traité de Maastricht et fait progresser le processus d'intégration.

Les débats et la campagne qui ont précédé le référendum ont été rudes, autant pour les partisans que pour les adversaires. Le traité n'a pas « donné » à ses partisans d'avantage économique à présenter à l'électorat, pas plus que le renforcement du Parlement européen et de la Commission n'a modifié l'équilibre global entre les institutions (un argument que les adversaires du traité auraient pu faire valoir lors de la campagne). Les arguments ont donc principalement tourné autour de l'environnement et de l'emploi. Malgré le maigre contenu du traité, la campagne du référendum a été vigoureuse de part et d'autre et l'issue du scrutin est restée incertaine jusqu'au bout. Le 28 mai 1997, 74,5 % des électeurs se sont rendus aux

¹⁸ Le Mouvement populaire contre la CE s'était divisé en deux : le Mouvement populaire contre l'Union européenne, qui prônait le retrait du Danemark de la CE, et le Mouvement de juin, qui préconisait le maintien du Danemark dans une CE qui resterait celle d'avant Maastricht.

¹⁹ Voir Dosenrode, *in* Hanf & Soetendorp, 1998, et Dosenrode, *in* Branner et Kelstrup, 2000.

²⁰ Lors d'un entretien avec l'auteur.

urnes : 55,1 % ont voté pour et 44,9 %, contre (Dosenrode et Hansen, 2001, p. 35). Le taux de participation était inférieur de 10 % à celui de 1993.

Le référendum sur l'Union économique et monétaire

Le résultat positif du référendum sur le traité d'Amsterdam n'a pas encouragé l'élite politique à mener une politique européenne plus volontaire au cours des premières années qui ont suivi, mais à l'approche de la fin de la deuxième phase de l'Union économique et monétaire (UEM), la question de la participation danoise à la troisième phase est devenue plus aiguë. En vertu d'un protocole annexé au traité de Maastricht, le Danemark n'était pas obligé de participer à la troisième phase de l'UEM. De plus, le « compromis national » imposait la tenue d'un référendum au sujet de la participation danoise. Au cours du printemps 2000, le Premier ministre Nyrup Rasmussen a annoncé qu'un référendum serait organisé le 28 septembre de la même année.

Au Folketing, la majorité des partis était favorable à la participation à la troisième et dernière phase de l'UEM, mais le parti d'extrême gauche « Liste d'Unité », le parti populaire socialiste, le parti populaire chrétien et le parti du peuple (extrême droite) étaient contre. Au cours des débats parlementaires et publics du printemps et de l'été 2000, le fossé s'est creusé entre ces adversaires et les partisans emmenés par Marianne Jelved, la ministre des Affaires économiques. Cette dernière a commencé par prétendre que l'UEM était une initiative purement économique dénuée de tout aspect politique significatif. Y adhérer donnerait de l'influence et apporterait des avantages économiques qui seraient perdus dans le cas d'une non-participation. Quant aux adversaires, ils soutenaient que l'UEM était une pierre angulaire de la future Europe fédérale et que les avantages économiques limités ne compensaient pas les coûts politiques. Divisés sur la question, les experts n'ont pas été d'un grand secours, si ce n'est qu'ils ont insisté sur les aspects politiques (Dosenrode et Hansen, 2001, pp. 158-162). Les syndicats danois étaient également divisés. Leurs représentants avaient plutôt tendance à y être favorables, mais leur base contre, ce qui a semé une certaine confusion²¹. Le 28 septembre 2000, les Danois ont voté contre la participation à la troisième phase de l'UEM : 87,6 % des électeurs se sont rendus aux urnes, 53,3 % ont voté « non » et 46,7 % « oui ».

Comment expliquer l'issue du scrutin ? Jakobsen, Reinert et Thomsen (2001, p. 84) évoquent un certain nombre de tendances, dont une que nous avons observée lors des référendums antérieurs : les Danois étaient tiraillés entre, d'une part, les avantages économiques d'une participation pleine et entière à l'UEM et, d'autre part, le maintien de la souveraineté danoise. Les votes masculins et féminins continuaient également à diverger : les femmes ont été moins enthousiastes à l'égard de l'intégration européenne depuis le début (voir les Eurobaromètres n^{os} 1 et 2). Toutefois, la corrélation positive entre l'âge et le soutien à l'Europe semble avoir disparu, notamment à cause de l'orientation internationale des électeurs plus jeunes. En règle générale, les jeunes électeurs de gauche sont plus favorables à l'UE comme rempart contre la mondialisation, tandis que les électeurs de droite traditionnellement pro-européens deviennent de plus en plus sceptiques.

À propos du résultat concret du référendum, Jakobsen, Reinert et Thomsen (2001, p. 84) soulignent toutefois que des facteurs sous-jacents faisaient pencher la balance du côté du « oui », mais qu'une série de facteurs fondamentalement non pertinents a imposé le « non ». Parmi ces facteurs, ils citent le cours médiocre de l'euro face au dollar, les sanctions de l'UE

²¹ Le principal syndicat danois (LO) est caractéristique à cet égard. Il a tenté de mener campagne en faveur du « oui » tout en laissant s'exprimer les partisans du « non ».

contre l'Autriche et les garanties données par le Premier ministre à propos du programme de retraite. Ces facteurs se sont révélés décisifs, car l'électorat était pratiquement partagé en deux. Nous pourrions ajouter à cela la tentative des partisans du « oui » de dépouiller l'UEM de sa dimension politique, ce qui a affaibli leur position.

L'élite danoise a une nouvelle fois montré qu'elle était incapable de convaincre les masses. Dans ce contexte, le gouvernement et le Folketing ont – une fois de plus – adopté une politique défensive à l'égard de l'UE. Cette orientation aura sans aucun doute une influence sur la présidence danoise, ainsi que nous l'expliquerons ci-après²².

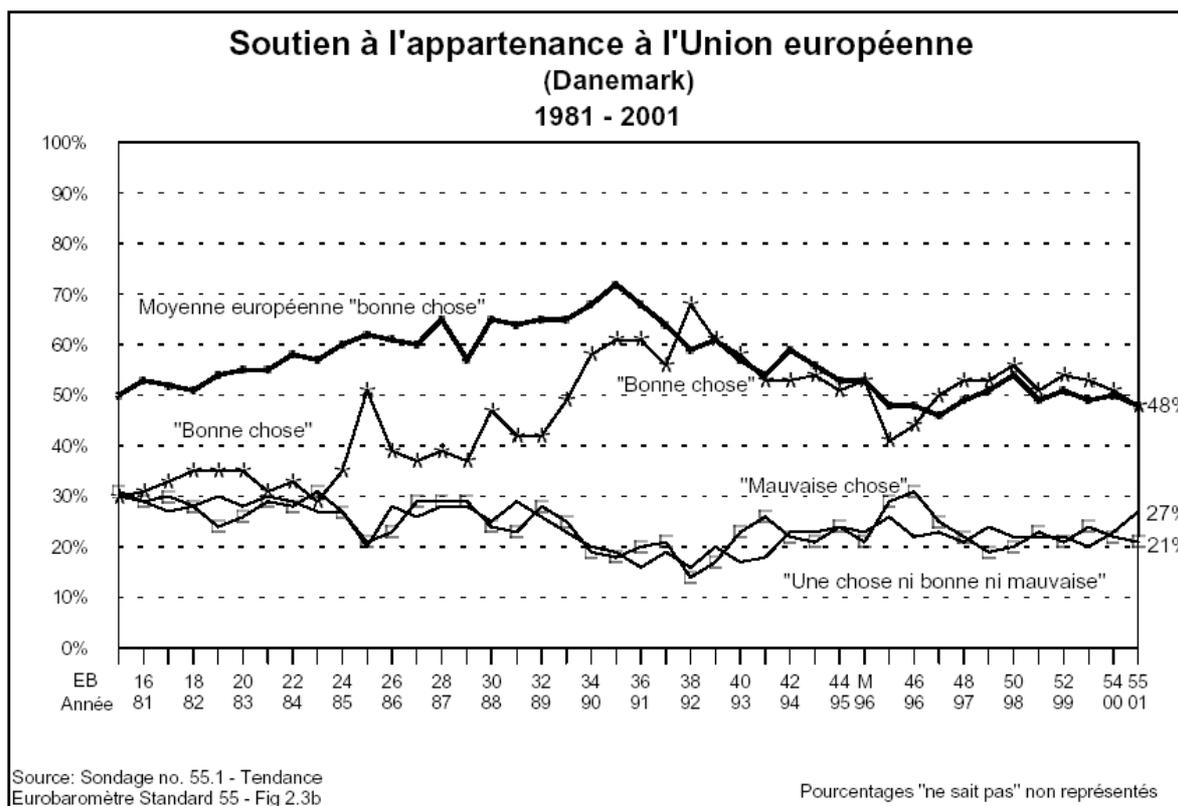
2.4 Conclusion : les Danois et l'Europe, ou l'européisation sans vision d'avenir

Peter Gundelach identifie trois caractéristiques importantes lorsqu'il analyse l'évolution des valeurs des Danois au cours des 20 dernières années : la première est le déclin de l'identification au Danemark en tant qu'État, qui se poursuit ; la seconde, l'accentuation de l'identification à l'environnement local ; et la dernière, le renforcement de la fierté d'être Danois (2001, pp. 50-52). Ces facteurs expliquent la plus grande ouverture sur le monde, y compris l'UE. Cette ouverture d'esprit peut être interprétée comme un retour au cosmopolitisme, basé sur un sentiment national (et pas nationaliste !) fort.

Comme nous l'avons dit plus haut, la conclusion générale sur l'attitude des Danois à l'égard de l'UE ne peut être que la suivante : les Danois sont de « bons » Européens, ainsi qu'en atteste le fait que 48 % d'entre eux estiment que l'appartenance à l'UE est une « bonne chose » – ce chiffre correspond exactement à la moyenne européenne en 2001 (Eurobaromètre n° 11, 2001). Cette tendance s'observe depuis 1992, l'année où les Danois ont rejeté le traité de Maastricht *et* où leur soutien à la CE a battu tous les records, 69 % des personnes interrogées déclarant que l'adhésion à la CE était une « bonne chose ». Elle indique également que les Danois ont commencé à suivre la moyenne européenne, même avant que des États moins enthousiastes, tels que la Suède, la Finlande et l'Autriche, ne rejoignent l'UE. Nous pouvons dès lors affirmer que les Danois se sont habitués à l'UE (qu'ils ont en quelque sorte été « socialisés ») et qu'ils envisagent à présent l'adhésion comme un fait acquis. Il serait abusif d'extrapoler cette approbation générale de l'adhésion à l'UE et d'en déduire une approbation générale de l'évolution de l'Union vers un État fédéral, ainsi que le montre clairement l'issue du référendum organisé en septembre 2000 à propos de la participation à la troisième phase de l'UEM.

²² Au Danemark, le traité de Nice a été présenté comme une simple opération superficielle, n'impliquant aucune délégation de souveraineté. L'élite a donc pu repousser les demandes de référendum, d'autant plus que la population s'était lassée des affaires européennes à cette époque.

Fig. 2 – Soutien à l'appartenance à l'Union européenne entre 1981 et 2001



Le soutien général à l'appartenance à l'UE peut s'expliquer par la socialisation évoquée ci-dessus et par le fait que l'appartenance est jugée bénéfique (en 2001, 61 % des Danois interrogés ont dit avoir l'impression que le Danemark retirait des avantages de l'appartenance, par rapport à une moyenne européenne de 45 %) et que l'attitude plutôt pro-nordique et anti-allemande de l'ancienne génération (le facteur sous-jacent analysé au début du chapitre) tend à disparaître.

Le débat européen – lorsqu'il existe – se concentre sur la question de la perte d'influence au profit de « Bruxelles » par opposition aux avantages qui pourraient découler de la participation au processus d'intégration européenne.

Goul Andersen (2001, p. 9) résume l'attitude des Danois à l'égard de l'Europe et prévoit l'avenir comme suit :

« En fait, les attitudes des Danois à l'égard de l'Europe sont ambivalentes : (...) les Danois affichent des attitudes de plus en plus positives lorsqu'il s'agit de la question générale du soutien à l'Union, ils ont des résultats élevés sur les indicateurs de solidarité européenne, ils figurent généralement parmi les plus favorables à l'élargissement de l'UE et ils ne nourrissent aucune inquiétude particulière à propos de questions d'ordre national, telles que la protection de la langue nationale, etc. Les orientations de base sont de plus en plus européennes et l'on observe une accentuation prononcée du sentiment d'identité européenne. C'est uniquement lorsqu'il est question de la compétence nationale ou européenne en matière de prise de décision que les Danois se montrent nettement plus « nationaux » que d'autres pays. Ce phénomène se manifeste dans la plupart des dossiers

(mais pas dans tous) (...). La réticence des Danois à accepter le principe de la prise de décision conjointe ou communautaire devrait rester très sensible au cours des années à venir. Quoiqu'il en soit, la tendance à long terme vers des attitudes plus européennes est manifeste en ce qui concerne le soutien plus diffus à l'Europe. »

L'opposition à une intégration plus concrète à laquelle Goul Andersen fait référence, qui est illustrée par l'abstention importante aux élections législatives (50 % environ) et par le rejet de l'UEM, est à associer au facteur contextuel et à l'apprentissage. Un nombre croissant de Danois considère maintenant l'UE comme une instance politique, tandis que la majorité des politiques danois – en particulier les sociaux-démocrates – continuent de se refuser à envisager ou à évoquer l'UE comme un « État » ou une « fédération » (il a fallu attendre le changement de gouvernement en septembre 2001 pour que l'on se risquerait à parler de « constitution » en rapport avec la Convention)²³. Il va sans dire que l'élite politique porte une grande part de responsabilité, dans la mesure où elle n'a pas encouragé le débat sur l'avenir de l'UE, et que l'émergence d'une attitude plus positive à l'égard de l'UE prendra du temps. Il est impossible de passer 30 ans à affirmer que l'UE n'est pas un État et qu'elle ne le sera jamais, puis de changer subitement d'avis et de demander à la population de faire de même. Mais ce qui importe avant tout, c'est d'introduire un peu d'honnêteté dans le débat. Hedetoft touche au cœur du problème lorsqu'il souligne que :

« la culture politique danoise empêche le gouvernement d'agir dans les affaires européennes. Dans ce contexte, le gouvernement surveille l'évolution des attitudes à l'égard de ces questions cruciales, parce qu'il a solennellement promis de ne pas revenir sur les clauses d'exemption [d'Édimbourg], sauf après l'organisation de nouveaux référendums, et qu'il ne peut se permettre de perdre une nouvelle fois »²⁴ (*in* Branner et Kelstrup, 2000, p. 301).

Hedetoft a écrit ces lignes avant le référendum sur l'UEM, mais son argument reste vrai et est étayé par la thèse de Goul Andersen. La nouvelle coalition libéraux-conservateurs au pouvoir (après les élections de 2001) est fondamentalement plus pro-européenne que le gouvernement constitué par les sociaux-démocrates et les libéraux radicaux qui l'a précédée. Il n'en reste pas moins qu'en raison du « compromis national », de la promesse d'organiser un référendum dans l'hypothèse de la modification des clauses d'exemption d'Édimbourg, de la crainte de l'élite de débattre de l'avenir de l'Union européenne et de l'attitude généralement négative de la population à l'égard de la supranationalité, le point de départ d'une politique européenne plus proactive au Danemark ne sera pas la présidence danoise de l'UE. Si, contre toute attente, une initiative est prise, elle le sera sous les auspices de la Convention.

Nos conclusions tiennent en quatre points : le premier est que les Danois se sont accoutumés à l'Europe (qu'ils sont « socialisés ») et qu'ils sont devenus d'aussi « bons » Européens que les autres ; le second, que la page, dictée par l'histoire, de l'isolement délibéré à l'égard de l'Europe est tournée ; le troisième, que les Danois se construisent une loyauté double, une loyauté vis-à-vis de l'Europe et une autre – plus forte – vis-à-vis du Danemark (il se trouve qu'il s'agissait d'un prérequis que les pères fondateurs des États-Unis jugeaient extrêmement important pour l'élaboration d'une fédération, voir Madison, Hamilton et Jay, 1788, 1987) ; et, enfin, le quatrième, qu'il n'y a pas de débat sur l'Europe de demain au Danemark, ce qui est

²³ En 1986, le Premier ministre conservateur Schlüter a déclaré publiquement que voter « oui » à l'Acte unique reviendrait à signer l'arrêt de mort de l'Union. Le Premier ministre Nyrop Rasmussen s'est exprimé dans des termes pratiquement identiques lors de la campagne du référendum sur le traité d'Amsterdam.

²⁴ Voir également Dosenrode, *in* Hanf et Soetendorp, 1998, pp. 65-66.

probablement la pierre d'achoppement la plus importante pour la politique européenne danoise²⁵.

²⁵ Les leaders d'opinion danois – qui sont généralement pro-européens – donnent parfois l'impression de n'avoir que des objectifs à court terme et de chercher à gagner le prochain référendum à tout prix sans se rappeler la célèbre mise en garde d'Abraham Lincoln : « Vous pouvez tromper tout le monde un certain temps, vous pouvez même tromper quelques personnes tout le temps, mais vous ne pouvez pas tromper tout le monde tout le temps ».

II – LA POLITIQUE EUROPEENNE DU DANEMARK ET SA FORMULATION

Ce chapitre a pour objectif de présenter brièvement quelques axes essentiels de la politique danoise à l'égard de l'UE et de la manière dont elle est formulée.

2.1 Aperçu

Jusqu'en 1949, date de son adhésion à l'OTAN, le Danemark appliquait une politique étrangère neutraliste typique d'un petit pays. Sa tendance au neutralisme ou à la passivité est restée très marquée jusqu'à la fin de la guerre froide²⁶. La fin de la guerre froide a marqué l'entrée du Danemark dans une nouvelle ère, celle de l'engagement dans une politique étrangère extrêmement active, en particulier dans la région de la Baltique, ainsi que dans les régions couvertes par les Nations unies et l'OTAN²⁷.

Ainsi que nous l'avons dit précédemment, les Danois et leur gouvernement ont adhéré à la CE en 1973 parce que les Britanniques avaient fait de même. En d'autres termes, leur motivation était essentiellement d'ordre économique. L'attitude danoise était alors de contribuer à « faire fonctionner les choses », ainsi que le fait apparaître clairement le programme de travail de la première présidence danoise, en 1973²⁸. Dans le contexte de la CE de cette époque – une organisation essentiellement intergouvernementale –, la politique communautaire danoise était dès lors constructive et active.

Quant à l'approche du Danemark à l'égard de la coopération politique européenne, elle s'est distinguée par une réticence vis-à-vis de toute évolution susceptible d'être interprétée comme un pas sur la voie d'une politique de sécurité ou de défense commune et, *a fortiori*, d'une Union. Mais comme la coopération politique européenne a progressé à un rythme relativement lent jusqu'à 1981, elle n'a pas été un sujet de préoccupation pour les Danois (voir Dosenrode et Stubkjaer, 2002, chapitre 1). En fait, ni la CE, ni la coopération politique européenne n'ont été des enjeux au Danemark entre 1973 et 1984.

À quel moment « l'Europe » est-elle devenue un thème de la politique nationale danoise ? Bien que la question prête à controverse, le débat de mai 1984 au Folketing sur le « projet de traité sur l'Union européenne » du Parlement européen, connu sous le nom de « rapport Spinelli », du nom de son principal architecte, est un point de repère intéressant. Une large majorité du Folketing (134 contre 30) l'a rejeté.

Étant donné que les autres États membres n'ont pas davantage pris au sérieux le premier rapport Spinelli, le rejet danois n'a pas soulevé de problème. L'émergence de nouveaux enjeux politiques annonçait toutefois d'autres difficultés. La crise budgétaire a été résolue en

²⁶ La politique dite de « notes en bas de page » des années 1980 en est un bon exemple (voir Dosenrode, 1993, pp. 282-287).

²⁷ Le Danemark a envoyé des troupes dans le Golfe, dans les Balkans et en Afghanistan. Il a également pris part à une coopération militaire avec les trois pays Baltes et la Pologne à un degré tel que Mouritzen a qualifié la politique danoise à l'égard de la Baltique d'extrêmement active (1997).

²⁸ Lors d'un entretien avec l'auteur, un ambassadeur néerlandais a expliqué que de grands espoirs avaient été placés dans l'adhésion du Danemark à la CE (le concept nordique de démocratie, la tradition de transparence, etc.), mais il s'est empressé d'ajouter : « l'unique constat que nous avons fait est que les Danois étaient extrêmement rapides pour calculer les répercussions économiques des nouvelles propositions, ce qui a suscité une certaine déception ».

1984 et les pressions économiques des pays tiers ont commencé à se faire plus fortes, ce qui a donné l'impression aux chefs d'État et de gouvernement et à la Commission que le moment était venu d'agir. Lors du Conseil de Luxembourg de décembre 1985, le rapport Dooge²⁹ a été amendé pour devenir l'Acte unique européen.

Le gouvernement danois a déclaré au Folketing que les souhaits du Danemark avaient été pris en considération, conformément à la résolution de mai 1984 du Folketing. Comme nous l'avons dit plus haut, le gouvernement a dû soumettre la question de la ratification à la population, qui a accepté l'Acte unique en février 1986.

La période allant de 1984 à 1986 préfigure les débats et les conflits nationaux sur la CE qui ont éclaté en 1992. Ces deux années ont vu s'effondrer le consensus sur la politique européenne du Danemark qui n'avait jusque-là connu aucune secousse majeure.

Pour le ministre des Affaires étrangères Elleman-Jensen, très fervent défenseur de la CE, et le Premier ministre Schlüter, légèrement moins enthousiaste, le Danemark s'est lancé entre 1986 et 1991 dans une période d'activité communautaire intense, la plus intense peut-être qu'il ait connu jusqu'ici (2002). Le marché intérieur était sur le point d'être pleinement mis en œuvre et la guerre froide était manifestement presque terminée : la CE se préparait donc à assumer dans le futur un nouveau rôle. Personne ne peut prétendre que le Danemark a occupé une fonction dirigeante dans la CE, mais il n'en reste pas moins qu'il est passé du groupe des États membres hésitants à la catégorie « poids moyens », si ce n'est davantage³⁰. Au fil de ces années, le parti socio-démocrate a traversé une période de réflexion, avant de revenir à son attitude timide, mais favorable à la CE, et de soutenir la politique du gouvernement (Dosenrode, 1993, p. 433).

Ainsi que nous l'avons déjà dit, le soutien danois à la CE a battu tous les records en 1992, avec près de 70 % d'opinions favorables. Un revirement soudain s'est opéré lors du rejet du traité de Maastricht par la population en juin 1992. Il a renvoyé le Danemark dans le peloton des États membres hésitants et a pris le ministre des Affaires étrangères totalement au dépourvu. Les clauses d'exemption d'Édimbourg, fondées sur le « compromis national », et les efforts assidus du Premier ministre Schlüter ont abouti à un « oui » sans grande conviction au Traité sur l'Union européenne lors du second référendum, ainsi qu'à une période prolongée de paralysie de la politique européenne du Folketing. C'est ensuite au nouveau gouvernement, une coalition socio-démocrate et libérale radicale (1993-2001), qu'a incombé la tâche délicate de formuler la politique européenne du Danemark sans froisser les nombreux eurosceptiques de l'électorat.

La politique danoise à l'égard de l'UE est furtivement sortie de l'impasse à la fin des années 1990, lorsque les Danois ont dit « oui » au traité d'Amsterdam et que le Parlement européen a limogé la Commission Santer (1999). À l'époque, il est apparu que l'opinion publique commençait à accepter l'UE, ainsi que nous l'avons expliqué ci-avant. La troisième phase de l'UEM se rapprochait et le Premier ministre Nyrop Rasmussen avait annoncé durant le printemps 2000 la tenue d'un référendum sur la participation danoise. L'issue du scrutin fut catastrophique pour l'élite danoise. En septembre 2000, une majorité d'électeurs s'est en effet prononcée contre la participation danoise, témoignant une nouvelle fois de leur scepticisme non vis-à-vis de la CE en tant que telle, mais plutôt vis-à-vis d'une véritable Union

²⁹ Du nom du sénateur irlandais Dooge, qui présidait le groupe de travail chargé de la rédaction du rapport.

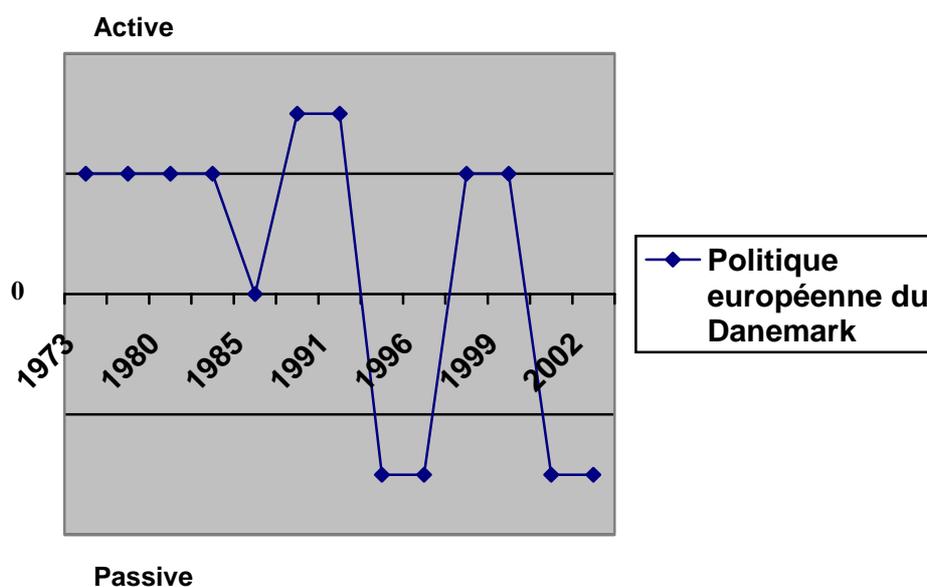
³⁰ Il s'agit également de la période pendant laquelle le Danemark a mis en œuvre une politique très proactive vis-à-vis des pays Baltes.

européenne, et confirmant ainsi le paradoxe inhérent à la politique européenne du Danemark. En conséquence, les gouvernements qui se sont succédés depuis 1993 au Danemark n'ont disposé que d'une très petite marge de manœuvre à cet égard. Les clauses d'exemption d'Édimbourg avaient déjà engendré précédemment des problèmes mineurs, mais ces obstacles ont semble-t-il été davantage ressentis après le « non » de septembre 2000 et l'arrivée au pouvoir d'une coalition libérale-conservatrice en septembre 2001. La participation aux opérations de maintien de la paix dirigées par l'UE ou aux réunions de l'eurogroupe, par exemple, est devenue un enjeu plus manifeste. Le 30 avril, enfin, le Président de la Commission a recommandé que le Danemark ne soit pas autorisé à prendre part aux discussions sur deux thèmes relevant des clauses d'exemption danoises (le droit familial et la fraude fiscale), prétextant que sa participation pourrait porter préjudice aux 14 autres États membres (un argument hautement contestable, mais un signe politique clair que l'UE n'était pas une organisation « à la carte »).

Selon une tendance générale observée de 1973 à 2002, l'exercice du pouvoir a incité les conservateurs et les libéraux à refréner leur attitude favorable à l'UE dans l'optique d'intégrer les socio-démocrates dans une politique danoise globale. Inversement, les socio-démocrates tendent à se montrer plus pro-européens quand ils sont au pouvoir que quand ils sont dans l'opposition, pour obtenir un consensus étendu sur la politique européenne. De toute évidence, ce consensus est la seule stratégie qui puisse être adoptée pour assurer que l'électorat danois n'oppose pas son veto à tout progrès supplémentaire, auquel les trois partis sont favorables.

En dépit des risques de simplification excessive et d'interprétation erronée, la figure 3 tente de résumer la politique danoise sur la CE et l'UE de 1973 à 2002 selon qu'elle a été « active » ou « réactive » par rapport au comportement et à la philosophie des autres États membres à un moment précis. Ainsi, nous pouvons considérer que le Danemark a pratiqué une politique européenne « active » dans les années 1970, lorsqu'il a contribué à améliorer le fonctionnement de la CE, à réduire les lourdeurs administratives, etc.

Fig. 3 – Politique européenne du Danemark (1973-2002)



Le Danemark est aujourd'hui confronté à des enjeux de taille à propos de son avenir au sein de l'Union. Le bouleversement majeur qui se produit, ou plutôt qui s'est produit ces dernières années, est que la politique européenne semble désormais appartenir à la politique intérieure, et plus à la politique étrangère. La politique européenne acquiert donc une dimension plus fédérale et la plupart des domaines de la politique intérieure sont influencés d'une manière ou d'une autre par l'Union. Cette tendance n'entraîne toutefois qu'une influence limitée sur la politique européenne et le débat public au Danemark en raison du tabou qui continue de frapper l'évocation de l'UE en termes d'État ou d'entité similaire à un État. Dans ce contexte, il ne faut guère attendre de grandes contributions danoises à la Convention sur l'avenir de l'Europe.

Pour résumer la période de 1992 à 2002, la politique européenne du Danemark a surtout été pragmatique, terre-à-terre et discrète, à de rares exceptions près³¹.

2.2 La formulation de la politique européenne du Danemark³²

Le système officiel de prise de décision sur la politique européenne

La partie officielle du mécanisme danois de coordination et de décision sur la politique européenne s'articule autour de comités de coordination et de consultation opérant à différents niveaux et composés de différents acteurs. À l'échelon le plus bas se trouvent les « comités spéciaux CE » (*EF special-udvalgene*). Au nombre de 34 (en 2002), ils ont pour mission de coordonner les points de vue des ministères compétents sur une question ou une politique particulière, par exemple l'agriculture ou le marché intérieur. Les travaux réalisés à ce niveau sont supposés être de nature spécifique et technique, mais ils comportent également une forte dimension politique. L'échelon suivant est le comité CE (*EF-udvalget*), un comité de coordination de hauts fonctionnaires, qui est investi d'après Thygesen de trois missions (*in* Haagerup et Thune, 1986, p. 58) : a) régler les (rares) conflits survenant dans les comités spéciaux conformément au cadre général de la politique européenne du Danemark, b) dégager les options politiques qui sous-tendent les questions administratives et c) transmettre les premières au gouvernement. Il doit également suivre l'évolution de l'UE en général. La fonction de coordination du comité CE, que ne mentionnent pas Haagerup et Thune, doit également être soulignée. L'une des tâches fondamentales du comité CE consiste à assurer que les recommandations des 34 comités spéciaux ne soient pas contradictoires. Le niveau administratif le plus élevé dans le système décisionnel danois sur l'UE est le gouvernement et plus précisément son comité de politique étrangère (*Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg*). Il est principalement chargé de déterminer la position danoise sur les matières négociées au niveau européen (dans les trois piliers). Avant que le gouvernement ne puisse assister aux réunions du Conseil à Bruxelles, il doit obtenir l'agrément du Folketing, ou plutôt s'assurer qu'une majorité des députés n'est pas opposée à son point de vue. Ce travail incombe à la commission des affaires européennes (*Europa-udvalget*). Eu égard à la longue tradition administrative du Danemark, le processus de coordination de la politique européenne peut être décrit comme fortement centralisé. Il présente néanmoins aussi une certaine souplesse. De nombreuses questions sont d'ailleurs résolues de manière informelle (voir Dosenrode, 1993).

³¹ Pour une autre analyse de la politique européenne du Danemark, voir Kelstrup, *in* Branner et Kelstrup (2000), ainsi que l'ouvrage dans son intégralité.

³² Pour une analyse approfondie, voir Dosenrode, 1997 et 2000. Les points qui suivent s'inspirent dans une certaine mesure de cette analyse.

Nous allons maintenant nous pencher sur chacun des organes que nous venons d'énumérer.

Les comités spéciaux

Les comités spéciaux ont toujours eu pour *fonction* de coordonner les points de vue des ministères impliqués et d'émettre des recommandations sur la position danoise. Depuis 1972, c'est aux ministères qu'il incombe de recueillir l'avis des principaux groupes d'intérêt. Les comités spéciaux ont donc pour mission a) d'assurer le lien entre la fonction publique et les groupes d'intérêt, b) d'échanger des informations, c) de coordonner des mesures par rapport à la Commission et d) de participer à la formulation, à l'application et à la légitimation ultérieure des politiques.

Une question qui est passée par la commission des affaires européennes du Folketing et qui a été négociée et décidée à Bruxelles se traduit généralement par une directive. Les directives doivent être transposées et les groupes d'intérêt sont également associés à cette étape. Les groupes d'intérêt sont traditionnellement engagés dans la préparation de l'exécution des lois danoises. Aujourd'hui, il en va de même pour le droit communautaire. Aux côtés des groupes d'intérêt, les fonctionnaires sont les acteurs responsables de l'établissement du cadre des directives.

Chaque comité spécial peut être considéré comme un maillon d'un réseau interdépendant qui bénéficie d'une grande autonomie. Au niveau *structurel*, son noyau dur est composé des principaux acteurs qui gravitent autour du comité spécial pertinent et se situe dans un réseau plus vaste au sein duquel opèrent d'autres protagonistes essentiels : les ministres, le comité CE et le ministère des Affaires étrangères. En dépit de la structure générale horizontale ou égalitaire des réseaux, il est aisé d'en identifier l'unité centrale : il s'agit du président et de son ministère. C'est en principe le président (ou son ministère) qui formule la proposition de position danoise et la défend tout au long du processus.

Les comités spéciaux et leurs interlocuteurs sont unis à plusieurs niveaux par des liens aussi bien formels qu'informels. Une étude de 1995 révèle ainsi que 55 % des fonctionnaires entretiennent des relations quotidiennes ou mensuelles avec des groupes d'intérêt à propos d'affaires européennes (Pedersen et Pedersen, 1995, p. 19). On peut dès lors parler de relations très soutenues. L'analyse du corporatisme au Danemark menée par Pedersen et Pedersen atteste de l'importance croissante des contacts informels de routine, sous différentes formes, entre la fonction publique et les groupes d'intérêt. Elle montre en outre une intensification des contacts depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique (1995, pp. 17-20). Toutefois, les conclusions de Pedersen et Pedersen épinglent indirectement un problème potentiel au sein de l'administration publique. Si 55 % des ministères entretiennent des relations étroites, il en résulte que 45 % ne le font pas. Cette divergence pourrait engendrer des tensions et des conflits entre les ministères « européens » et « nationaux ».

La tradition de décision par consensus confère aux recommandations des comités spéciaux un pouvoir substantiel par rapport aux acteurs périphériques et au Folketing, mais elle tolère aussi quelques exceptions.

Le comité CE

Le comité CE a pour principale fonction de coordonner les recommandations émises par le réseau des comités spéciaux, c'est-à-dire assurer l'expression d'un point de vue danois unique. Cette mission revêt une grande importance en raison de la fragmentation du réseau de

coordination qui compte 34 comités. Les membres du comité CE sont des fonctionnaires. Les ministères étroitement impliqués dans les affaires européennes sont représentés par un groupe de membres permanents, tandis que d'autres ministères participent sur une base *ad hoc*.

Les ministres et le gouvernement

La principale fonction du ministre consiste à préparer le contenu politique et administratif des propositions avant de « vendre » celles-ci au comité de politique étrangère du gouvernement, à la commission des affaires européennes du Folketing et, par la suite, aux partenaires européens du Danemark à Bruxelles. Le ministre est le lien officiel entre le Folketing et l'administration centrale. Deuxièmement, les ministres jouent un rôle dans la légitimation politique. Ni les groupes d'intérêt, ni les membres de la fonction publique ne sont habilités à proposer de nouveaux actes législatifs ; c'est la prérogative du gouvernement (et bien entendu des parlementaires). Troisièmement, les ministres et le comité de politique étrangère du gouvernement doivent repérer les éventuels problèmes. Dans les rares cas où le réseau des comités spéciaux (ou le comité CE) ne parvient pas à concilier des intérêts contradictoires, c'est aux ministres compétents – ou au gouvernement – qu'il revient de prendre la décision finale. Quatrièmement, les ministres ou le gouvernement peuvent énoncer des lignes directrices pour la politique européenne générale du Danemark. Cinquièmement, les ministres peuvent faire fonction d'interlocuteur de choix. Seuls les ministres peuvent s'adresser à un ministre d'un pays étranger. Aucun secrétaire permanent danois, quel que soit son rang, ne peut décrocher le téléphone et appeler le Chancelier allemand ou le Premier ministre britannique. Schlüter en avait le droit et ne s'en est pas privé. Il est vraisemblable que ses successeurs aient fait de même. Ces fonctions confèrent aux ministres et au gouvernement un rôle important dans le processus décisionnel danois.

La commission des affaires européennes du Folketing

Comme dans tous les pays ou presque, la politique étrangère est l'apanage du gouvernement (article 19 de la Constitution danoise). Le Folketing a toutefois établi une « commission du marché » (*Markedsudvalget*) avant même l'adhésion du Danemark à la CE. De toutes les « commissions de politique étrangère », c'est la commission des affaires européennes (la nouvelle appellation de la commission de marché) qui a le mieux réussi à étendre son pouvoir au fil du temps. Jusqu'en 2001, ses fonctions étaient 1) d'informer le Folketing sur les développements communautaires en général et sur les points de vue danois en particulier, 2) de donner au Folketing les moyens d'infléchir la politique européenne du Danemark afin d'accroître sa légitimité et 3) de jouer le rôle d'instance ultime de coordination. Les réunions de la commission servent également 4) de « répétition » au ministre avant ses prestations à Bruxelles. Le rapport de mai 2001 de la commission lui confère de nouvelles missions, dont les principales sont la coordination des travaux concernant l'UE dans toutes les commissions parlementaires permanentes (tels que les commissions de l'environnement ou de l'industrie) et la promotion du débat public sur l'UE. La commission est donc chargée de superviser et d'influencer la politique européenne du Danemark au nom de l'électorat et de susciter le débat public sur les affaires européennes.

Ses 17 membres se réunissent chaque vendredi afin d'examiner les points inscrits à l'ordre du jour du Conseil pour la semaine suivante. Le ou les ministres qui mèneront les négociations à Bruxelles parcourent l'ensemble de ces points. Les membres de la commission peuvent poser des questions et formuler des propositions à propos de *tous* les points à l'ordre du jour. Chaque ministre doit s'assurer qu'une majorité n'est pas opposée à sa proposition. Une fois cette condition remplie, le ministre se voit confier un « mandat », qui comporte trois aspects :

1) un accord sur le fond, 2) un accord sur les alliés à rechercher et 3) « l'élastique », c'est-à-dire la marge d'action du négociateur.

Le « modèle danois », à savoir un contrôle parlementaire potentiellement puissant sur la position du gouvernement avant les négociations à Bruxelles, repose sur deux facteurs étroitement liés : 1) la tradition de coopération constructive entre le gouvernement et l'opposition et 2) les gouvernements minoritaires, ce qui implique qu'ils peuvent être renversés par le Folketing s'ils s'écartent de l'accord conclu. En Europe occidentale, seules la Norvège, la Suède et, dans une certaine mesure, l'Espagne, possèdent une tradition similaire de gouvernement minoritaire. La culture parlementaire, en particulier la tradition d'« opposition constructive », est également peu courante en dehors de la Scandinavie.

Le pouvoir de la commission est rehaussé par 1) le niveau éminent de ses membres et 2) l'urgence, car il faut arrêter les positions danoises et définir les mandats avant la fin des réunions. Dans les faits, il est rare que la commission confie à un ministre un mandat qui ne correspond pas à sa proposition. Les modifications éventuelles sont en général mineures. Conscients des avis dont ils doivent s'accommoder, les ministres ne présentent pas de proposition qui serait manifestement inacceptable pour la majorité.

Le cadre structurel de la commission lui procure en conséquence une position centrale et la dote d'un pouvoir qui peut être considérable (le droit d'attribuer un mandat et la faculté de faire tomber le gouvernement, par exemple). Bien que la commission soit informée à un stade relativement précoce, son pouvoir réel connaît de profondes limitations. 1) Ils ne sont que 17 membres à examiner toutes les propositions, et le fait qu'ils appartiennent à différents partis interdit une coopération très étroite et une spécialisation. La charge de travail est donc énorme, notamment pour les représentants de petits partis. 2) La commission peut effectivement être informée à un moment précoce, mais est exclue de la phase fondamentale d'élaboration des politiques qui se déroule à la Commission européenne, à Bruxelles. Son pouvoir se limite donc à la modification mineure ou au rejet des propositions. Il lui est difficile, voire impossible, de modifier une proposition en profondeur. 3) Le pouvoir de la commission des affaires européennes est également affaibli par l'influence de l'administration et des milieux d'affaires. Il peut être ardu pour la commission de s'opposer aux prises de position gouvernementales en résistant à l'insistance des groupes d'intérêt et aux recommandations des fonctionnaires. 4) Les partis auxquels appartiennent les membres de la commission ont souvent des liens avec les groupes d'intérêt. La liberté d'action des membres du Folketing est donc limitée. Le dossier que le gouvernement adresse à la commission contient une analyse des opinions des groupes d'intérêt. Si ceux-ci sont favorables à une proposition, les membres du Folketing ne la rejettent pas. 5) Le Folketing ne représente pas fidèlement la majorité de la population, qui est très sceptique à l'égard de l'UE. Cet écart tend à paralyser la commission et le Folketing. Cette dernière explication est peut-être la plus importante. Comme la commission n'est pas autorisée à se montrer visionnaire, elle peut tout à loisir décortiquer les propositions et ergoter sur des questions de détail. L'initiative reste donc à la fonction publique et aux groupes d'intérêt³³.

Au risque de nous livrer à une simplification excessive, nous pouvons répondre comme suit à la question de savoir « qui décide » dans la formulation de la politique européenne du Danemark. Ce sont dans l'ensemble les fonctionnaires en coopération avec les groupes d'intérêt. Ils décident des affaires européennes *courantes*. La commission des affaires

³³ Le projet d'organiser des auditions ouvertes, des réunions publiques conjointes entre les eurodéputés danois et les membres de la commission, etc., c'est-à-dire l'objectif de susciter un débat public, ne s'est pas concrétisé.

européennes a eu la possibilité d'influencer la position danoise sur les grandes décisions politiques, par exemple lors des conférences intergouvernementales qui ont donné naissance aux traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice. Mais la contribution danoise à ces conférences s'est toutefois avérée infime en raison de la paralysie parlementaire évoquée plus haut.

Stratégies et procédures de la commission des affaires européennes

Les stratégies que les députés membres de la commission ont adoptées dans leurs interactions avec le gouvernement (ainsi que la fonction publique et les groupes d'intérêt) se sont progressivement améliorées. Nous pouvons parler d'un processus permanent, qui a débuté par la loi d'adhésion à la CE. Aux termes de cette loi, 1) le Folketing devait être informé, sur une base annuelle, des développements au sein de la CE et 2) le gouvernement devait informer une commission parlementaire sur le droit communautaire à adopter par le Conseil (article 6). Au départ, tout se résumait donc à un simple droit d'information. Un mois à peine après l'adhésion, la majorité du Folketing a imposé au gouvernement minoritaire de s'assurer systématiquement qu'une majorité du Folketing n'était pas opposée à la position du gouvernement sur une initiative soumise au vote du Conseil (*Folketingstidende*, 1972, p. 73, colonne 3 355). La commission avait pour objectif de rendre plus démocratique le volet danois de la prise de décision européenne. Cette décision a enclenché un processus qui a notamment débouché sur le droit d'attribuer des mandats, d'être informé plus précocement et de manière plus détaillée, etc.³⁴

Certains membres ont toutefois continué de critiquer la commission pour son manque d'efficacité, bien souvent imputable à un problème de ressources humaines : 17 personnes ne peuvent étudier toutes les propositions déposées. Le mémorandum de 1995 (*Beretning om regeringens orientering af Folketinget om EU-sager*, 20 mai 1995) a prévu la possibilité d'exploiter les autres commissions permanentes du Folketing pour des auditions. Cette initiative a ensuite été consolidée et développée plus avant (voir *Beretning om Europaudvalgets fremtidige arbejde*, 10 mai 2001). Le niveau d'efficacité varie selon les commissions et les ministres. Cette mesure s'est imposée naturellement, à mesure que les affaires de l'UE ont envahi tous les travaux législatifs ou presque. La commission des affaires européennes s'efforce aujourd'hui de remplir une fonction de coordination sur les affaires européennes dans l'ensemble des commissions parlementaires permanentes. Ce procédé semble opportun compte tenu du problème de ressources humaines et de la spécialisation des membres – par exemple, ceux de la commission permanente de l'environnement qui possèdent les connaissances techniques requises en la matière.

La mise en œuvre de cette solution, où la commission des affaires européennes intervient comme commission de coordination, ou « super-commission », n'a toutefois pas été chose aisée. En effet, les autres commissions permanentes ne souhaitent pas instaurer une hiérarchie dans laquelle elles auraient été subordonnées à la commission des affaires européennes et celle-ci a elle-même éprouvé des difficultés à déléguer une partie de son travail. Il semble néanmoins que le processus de coopération, qui met à profit les compétences de chacun, commence aujourd'hui à fonctionner (2002). Ce facteur revêt bien entendu une importance particulière avant et pendant la présidence danoise, d'une part, parce que le nombre de dossiers à préparer sera supérieur à la moyenne et, d'autre part, parce que la

³⁴ Pour une illustration pratique et éloquentes de cette stratégie, voir les dossiers de la commission du marché/commission des affaires européennes entre 1972 et 2001.

commission des affaires européennes accueillera plusieurs réunions de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes (COSAC).

Il existe depuis longtemps une autre possibilité pour coordonner, superviser et influencer la prise de décision, c'est d'établir – nous l'avons déjà mentionné – des contacts plus étroits avec les parlementaires danois. Cette solution a été adoptée par d'autres États membres de l'UE, notamment l'Allemagne. Cette possibilité est jugée importante dans les rapports de la commission des affaires européennes, mais elle n'a pas encore été envisagée sérieusement.

Dans son accord de 1996 avec le gouvernement, la commission des affaires européennes a introduit deux innovations qui ont renforcé son influence. La première porte sur la mise en œuvre des directives communautaires. Parmi les 127 directives intégrées dans la législation danoise en 1994 et 1995, 27 seulement ont été transposées par voie législative, c'est-à-dire par le biais du Folketing. Les autres l'ont été par voie administrative, sans que le Folketing ne soit mis au courant de la forme sous laquelle les directives, généralement rédigées de manière assez floue, ont été transposées, puis appliquées. Depuis 1997, le ministère responsable de la transposition est tenu d'informer la commission des affaires européennes sur l'état d'avancement. Il s'agit d'un progrès majeur pour améliorer le contrôle du respect des objectifs qui sous-tendent la législation.

La seconde innovation de la commission des affaires européennes concerne les directives adoptées par la Commission européenne et les autres dispositions « administratives » prises à Bruxelles sans implication directe du Conseil. La commission est à présent informée de ces actes, mais le rapport 2001 remarque qu'il reste possible d'améliorer considérablement les choses à cet égard. Le commentaire d'un fonctionnaire danois témoigne de l'urgence de cet impératif : « à peine ai-je donné mon accord à un nouveau règlement à Bruxelles qu'il est devenu une loi au Danemark » (entretien de 1995). Cette nouvelle procédure n'est malheureusement pas encore achevée.

Le principal problème est en réalité que le Folketing semble se doter d'un instrument de contrôle puissant et efficace sur le volet danois du mécanisme décisionnel européen, mais est très réticent à l'idée de l'utiliser. Le Folketing est paralysé par la peur de l'électorat et il consacre toute son énergie à des questions de détail au sein de la commission des affaires européennes. L'initiative a donc été reprise par d'autres acteurs plus dynamiques. Les fonctionnaires, appuyés par les groupes d'intérêt, se sentent ainsi contraints d'agir au nom d'une élite à laquelle ils appartiennent également³⁵.

³⁵ Un rapport en anglais sur la commission des affaires européennes du Folketing danois peut être consulté sur le site Internet www.ft.dk.

III – LA PROCHAINE PRÉSIDENTE DANOISE

Au second semestre 2002, le Danemark exercera pour la sixième fois la présidence de l'UE. En général, les pays membres considèrent leur présidence comme un épisode unique et riche en défis, au programme de travail chargé, à boucler dans un délai trop court, etc. Le Danemark ne fera pas exception à la règle. Les négociations liées à l'élargissement devront être terminées, un nombre relativement élevé de questions laissées en suspens par la présidence espagnole devront être réglées³⁶ et le calendrier sera serré, car de multiples décisions politiques devront être prises avant les deux présidences suivantes (à la fois parce qu'il sera plus facile de parvenir à un accord avant l'élargissement et parce que la rumeur circule à Bruxelles que ces deux présidences, à savoir celles de la Grèce et de l'Italie, risquent de ne pas être aussi efficaces qu'on pourrait l'espérer). De surcroît, le nombre de jours ouvrables dont dispose la présidence en automne est sensiblement plus faible que pendant la présidence de printemps (90 au lieu de 140 environ). Enfin, la présidence offre l'occasion au gouvernement au pouvoir de redorer son blason à l'échelle nationale, européenne et mondiale. L'intérêt pour les affaires européennes a également toutes les chances de s'accroître dans le pays qui exerce la présidence.

Ce chapitre commence par quelques considérations sur les petits États et la présidence européenne, se poursuit par l'analyse des présidences danoises précédentes et se termine par l'étude de la prochaine présidence danoise qui débutera le 1er juillet 2002.

3.1 Les petits États et la présidence de l'UE

Exercer la présidence de l'UE est un défi pour les petits États. La planification et l'affectation des ressources stratégiques présentent une importance primordiale pour sa réussite. Naturellement, les États ont en général à cœur d'accomplir du bon travail pendant leur mandat. La présidence procure prestige et bienveillance, deux ingrédients de première nécessité dans les négociations permanentes au sein de l'UE. Sans parler de l'attention internationale focalisée sur la présidence, ni du prestige de diriger l'UE sur la scène mondiale. En bref, la présidence revêt une importance non négligeable pour les petits pays tout comme pour les plus grands.

L'expression « petit État » par opposition à « grand État » implique l'existence de deux « types » d'État, qui se comportent différemment dans le cadre européen. Sans nous livrer à une étude détaillée des approches propres aux petits États³⁷, nous pouvons souligner les disparités suivantes entre les petits et les grands États dans leur fonction à la présidence de l'UE :

1. Les petits États sont généralement peu ambitieux dans leur gestion de la présidence. Ils s'assignent pour principal objectif de faire fonctionner le mécanisme et d'obtenir des

³⁶ Dans le seul domaine de l'environnement, l'Espagne transmettra à son successeur une vingtaine de dossiers qui auraient dû être bouclés avant la présidence danoise.

³⁷ Ce point est traité de manière plus approfondie par Dosenrode (1993) et par Klöti et Dosenrode (1994).

résultats³⁸. Les grands États qui peuvent se prévaloir d'une belle tradition de politique étrangère en tant que puissances mondiales ne partagent pas cette modestie. Ils ont tendance à voir grand et à vouloir imposer un programme européen – voire mondial – qui les distingue des présidences précédentes. Cette approche ambitieuse est fascinante et, en cas de succès, elle peut procurer des résultats durables. Malheureusement, les grands pays ne sont souvent pas à la hauteur de leurs propres espoirs. Dans l'ensemble, les présidences des petits États sont dès lors plus souvent jugées réussies. Un autre facteur est digne d'être mentionné en plus de l'ambition excessive : la propension manifeste des grands pays à faire passer leurs priorités nationales avant celles de l'UE. Un président en exercice qui ne peut s'empêcher de promouvoir des intérêts nationaux doit s'attendre à une résistance de la part des autres États membres, ce qui réduit ses chances de réussite. Ses motivations profondes peuvent varier au fil du temps, mais l'explication réside peut-être dans la tradition de puissance politique active dans les affaires internationales et un comportement pas encore parfaitement « socialisé », ainsi que dans les pressions nationales exercées sur lui pour qu'il défende les intérêts de son pays³⁹. Loin de nous l'idée de prétendre que les petits États sont plus vertueux, mais ils ne cherchent généralement pas autant à défendre des intérêts nationaux. Ils le feraient probablement s'ils le pouvaient, mais diverses raisons les en empêchent. En premier lieu, ils ne disposent pas de ressources suffisantes pour faire fonctionner la présidence tout en défendant des intérêts nationaux. Une proportion considérable des ressources est bien souvent consacrée à assurer la réussite de la présidence, ainsi qu'à régler les affaires intérieures. En second lieu, les petits pays sont plutôt favorables à la suprématie du droit, qui les protège mieux que l'anarchie.

2. Conséquence de leur approche plus humble, les petits pays entretiennent souvent de meilleurs rapports avec les institutions européennes, ce qui donne lieu à une relation de travail plus proche et plus constructive. À leurs yeux, il n'est pas humiliant de recourir à l'expérience des institutions, ce qui leur évite de commettre de graves erreurs. Les grandes puissances s'en remettent souvent aux institutions lorsqu'il est trop tard.
3. Les petits pays tendent également à être moins gourmands en matière de politique étrangère et ont souvent une tradition de neutralité, si bien qu'ils n'éprouvent pas le besoin pressant d'agir à la manière d'une grande puissance. Enfin, ils considèrent généralement l'UE comme leur cadre de référence principal et sont donc attachés à la développer et à la faire fonctionner.

Comme nous l'avons dit, la majorité des États membres de l'UE est soucieuse de faire du bon travail, non seulement pour l'honneur, mais aussi parce que leurs efforts montrent à quel point ils prennent leur adhésion au sérieux et suscitent une certaine bienveillance à leur égard qui peut se traduire par un renforcement de leur pouvoir de négociation.

Toutes ces observations s'appliquent au Danemark, que nous devrions voir tout mettre en œuvre pour réussir sa présidence au cours du second semestre 2002 malgré les difficultés patentées qui caractérisent la relation du Danemark avec l'UE (ainsi qu'en attestent les clauses d'exemption d'Édimbourg et le récent rejet de la participation à la troisième phase de l'UEM).

³⁸ À cet égard, un diplomate allemand a déclaré sur le ton de la plaisanterie lors d'un entretien avec l'auteur qu'il estimait en quelque sorte plutôt opportun de confier les enjeux de « *high politics* » aux grands États et de laisser les questions de « *low politics* » aux petits États.

³⁹ L'exemple embarrassant du Premier ministre espagnol, M. Aznar, tentant de retarder la réforme de la politique commune de la pêche (avril 2002) et appelant même la Commission à limoger un directeur général favorable à la réforme, est la dernière illustration en date des attitudes nationalistes d'un « grand État » et d'un abus de pouvoir flagrant au détriment de l'intérêt général de l'Union.

3.2 Les présidences danoises entre 1973 et 1993

L'exercice de la présidence est un enjeu fascinant pour un pays. Les pouvoirs qui l'accompagnent sont de facto étendus. Niels Ersbøll, l'ancien Secrétaire général du Conseil, a notamment écrit (1985, p. ix) :

« [...] lorsqu'un pays entame sa présidence avec une idée précise des résultats qu'il souhaite obtenir, il a un véritable arsenal à sa disposition. Il peut pratiquement décider de l'horaire des réunions, du temps à accorder à chaque sujet, de la manière dont sont traités les points à l'ordre du jour et, ce qui est peut-être le plus important, de l'opportunité ou du moment de passer au vote. »

L'« heure de vérité » de toute présidence est le sommet des chefs d'État et de gouvernement, organisé au moins une fois, et souvent deux fois, par semestre. Ces sommets n'ont cessé de gagner en importance au fil des années et sont pratiquement libres de tout carcan, ce qui laisse une grande marge de manœuvre à la présidence... et aux autres États membres. C'est lors de ces sommets que les différences entre les grands et les petits États sont les plus perceptibles dans le contexte européen.

Le Danemark a accédé à la CE le 1er janvier 1973 et a entamé sa première présidence le 1er juillet de la même année : un vrai défi. Il s'est retrouvé dans l'obligation d'adapter son administration centrale à l'appartenance à la CE tout en préparant, puis en exerçant une présidence. Dans l'ensemble, les choses se sont bien passées, ainsi que nous l'a rapporté le Danois Grønnegaard Christen (1985, p. 53) :

« Ensuite, le 1er juillet 1973 est arrivé et les ministres et les bureaucrates danois ont assumé la présidence. Ceux-ci ont géré leurs six mois de mandat présidentiel sans provoquer de scandale ou d'échec qui aurait pu être attribué à une planification déficiente, à un simple manque d'expérience ou encore à une mauvaise affectation des ressources. »

De 1971 à 1973 et de 1975 à 1977, le gouvernement danois comptait un ministre des Affaires étrangères (K. B. Andersen) et un ministre des Affaires économiques étrangères (Ivar Nørsgaard). La répartition entre eux des travaux liés à la CE et à la présidence danoise a été la suivante : M. Andersen s'occupait du volet politique et M. Nørsgaard, du volet économique. Le problème dans cette répartition est que le responsable général de la coordination n'avait pas été clairement identifié. Les choses ne se sont donc pas passées au mieux. De nombreuses divergences, tant politiques que personnelles, séparaient les deux ministres qui se sont souvent exprimés de manière contradictoire (voir Andersen, 1983, p. 98).

Dans ce contexte, le ton pragmatique du programme de travail du Danemark pour sa première présidence⁴⁰ n'a rien de surprenant, pas plus que les nombreuses références aux décisions antérieures instituant le cadre⁴¹, etc. Ce programme ne révèle aucune priorité spécifique parmi les thèmes énumérés. Les événements survenus pendant la présidence, l'attaque d'Israël par les Arabes en octobre 1973 et le « choc pétrolier » qui l'a suivie⁴², ont bouleversé la situation.

⁴⁰ Une étude sommaire des priorités des cinq premières présidences danoises figure à l'annexe 1.

⁴¹ En particulier le sommet de Paris d'octobre 1972.

⁴² Un haut diplomate danois a rapporté à l'auteur un épisode du sommet de Copenhague à l'automne 1973 : « Des cheiks arabes se sont présentés à l'improviste et ont exigé de rencontrer les chefs d'État et de gouvernement. Que pouvions-nous faire ? Nous leur avons offert une tasse de café et nous avons parlé au ministre. » Cet épisode montre que le président en exercice ne peut parer à toute éventualité.

La présidence suivante est intervenue au printemps 1978, pendant les difficultés économiques causées par la crise pétrolière. Entre les deux présidences, l'administration centrale avait mis en œuvre un système de coordination des affaires communautaires (décrit au deuxième chapitre). Elle pouvait en outre s'appuyer sur l'expérience d'une première présidence et de cinq années d'adhésion. Le mot clé de cette nouvelle présidence a été « efficacité », avec cette fois des priorités précises : la coopération économique et politique, suivie par la situation énergétique. Ces priorités sont restées inchangées lors la troisième présidence, au second semestre 1982, si ce n'est que les concepts de coordination et de coopération y ont été ajoutés.

Le souci d'efficacité et la priorité donnée aux questions économiques, en l'occurrence la réforme des finances communautaires, se reflètent également dans le programme de travail de la quatrième présidence, au second semestre 1987. Aucune modification n'est à signaler jusqu'à la cinquième présidence, dont l'ordre du jour a été marqué par un élargissement (Autriche, Finlande, Norvège et Suède) et par le renforcement de la coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale. Il y a lieu de signaler également que le thème de l'environnement, qui figurait à l'ordre du jour de toutes les présidences danoises, a progressivement grimpé dans la liste des priorités, à l'instar de la subsidiarité et de la transparence – ce qui n'a rien de surprenant après le « non » danois à Maastricht un an à peine auparavant.

Les deuxième, troisième et quatrième présidences n'ont soulevé aucun problème particulier, malgré l'ampleur de la tâche. En revanche, le contexte avant la cinquième présidence était loin d'être idéal. Le Danemark avait changé de gouvernement juste avant d'accéder à la présidence et avait voté « non » à Maastricht six mois plus tôt. Un consensus relativement large entre le gouvernement sortant et le nouveau gouvernement a toutefois permis un bon fonctionnement. Dans ces circonstances, la présidence a œuvré sans surprise en faveur d'un renforcement de la transparence et de la subsidiarité, de l'élargissement à quatre pays candidats, dont trois nordiques, et du resserrement et de l'amélioration des relations avec l'Europe centrale et orientale. Son vœu était de rendre la CE transparente, démocratique et ouverte sur le monde extérieur.

Si nous devons dégager quelques caractéristiques des présidences danoises, nous citerions les suivantes. Avant tout, le Danemark est fier d'avoir « les pieds sur terre », plutôt que d'être « visionnaire » (cette caractéristique est de toute évidence en rapport avec l'attitude générale des Danois à l'égard de l'UE que nous avons analysée plus haut). La qualité de la préparation et la volonté de bien faire sont deux préoccupations majeures de l'administration centrale et des politiques, du moins certains d'entre eux. L'accent politique a été placé 1) sur les affaires économiques (fort logiquement puisque le Danemark a adhéré à la CE pour des raisons économiques), 2) sur le bon fonctionnement des institutions (selon le même raisonnement), 3) sur la préparation de l'élargissement (un classique de la politique étrangère danoise datant des années 1930) et, enfin, sur différents thèmes plus consensuels et plus idéalistes, tels que l'environnement, la protection des consommateurs, les conditions de travail, etc., sans oublier la transparence dans la prise de décision au sein de l'UE.

3.3 La présidence danoise en 2002

Le 1er juillet, le Danemark accédera à la présidence semestrielle de l'Union dans un contexte marqué à la fois par l'ampleur des tâches intérieures et par des problèmes extérieurs. Nous

scinderons ce chapitre en trois parties : les enjeux fondamentaux, les attentes à l'égard de la présidence et les préparatifs.

Les enjeux fondamentaux et les tâches à accomplir

Commentant le programme de travail de la prochaine présidence danoise en avril 2002, un haut diplomate danois a indiqué que le programme provisoire était prêt depuis longtemps déjà, mais également que les consignes « maison » ne souffraient aucune ambiguïté : la présidence est aux mains de l'Espagne jusqu'au 1er juillet et, jusqu'à cette date, le Danemark ne s'immiscera pas dans sa gestion en divulguant son programme. En dépit de cette réserve explicite – et loyale –, les enjeux fondamentaux de la présidence ne sont pas très difficiles à identifier, non seulement parce que de nombreuses questions restent en suspens et que les Danois ne vont pas chercher midi à quatorze heures⁴³, mais également parce que les ministres danois ont participé au processus politique européen et ont donné leur avis sur différents points. Il convient toutefois de garder présent à l'esprit le fait que le processus politique européen est dynamique et que tout ne peut être planifié au préalable.

L'enjeu *majeur* que la présidence danoise aura à relever concerne les négociations pour l'élargissement. M. Bertel Haarder, le ministre danois des Affaires européennes, l'a affirmé sans équivoque à maintes reprises. Lors d'un débat public tenu le 3 mai au Folketing, il a déclaré que la priorité absolue serait donnée à l'élargissement aux 10 pays candidats (Kristeligt Dagblad, 4 mai 2002) :

« Nous serons actifs sur tous les fronts, mais nous ne laisserons pas les autres questions perturber l'élargissement. Le processus doit suivre son cours. Si la volonté existe de parler d'agriculture, tant mieux, mais cela devra suivre son propre cours. »

L'élargissement est et a toujours été une priorité pour le Danemark. Avant l'adhésion du Danemark déjà, une majorité de politiques, en particulier les socio-démocrates, ont souligné l'importance de créer une Europe « ouverte » et de combattre toute forme de « bloc ». Les prises de position du ministre seront bien accueillies par les Danois et ne susciteront pas de controverse à l'étranger, où l'élargissement est également considéré comme un thème primordial. L'objectif consistera à clôturer les négociations avec 10 des 12 pays candidats afin d'obtenir l'approbation du Conseil européen à Copenhague, à la fin de la présidence, et de préparer la signature des traités d'adhésion au début 2003 (peut-être en mars ?).

L'importance qu'accordent également les autres États membres à l'élargissement est un facteur déterminant pour la présidence, quelle qu'elle soit : les grandes lignes du programme sont écrites avant le début du mandat.

Les efforts du Danemark en faveur d'une « transparence » accrue dans l'UE, aussi bien à la Commission qu'au Conseil, sont également une constante de sa politique européenne. S'il fallait désigner une cause « danoise » spécifique, ce pourrait bien être celle-là. À ce niveau, le Danemark doit toutefois composer avec les traditions de nombreux autres États membres de l'UE, bien que les Européens du Nord perçoivent l'opacité de l'UE, qui la rend distante et « mystérieuse », comme l'un de ses principaux défauts.

⁴³ D'après un haut diplomate, le nombre de points du programme de la présidence danoise est le plus élevé depuis le programme du marché intérieur ; les pressions sont d'autant plus fortes que de nombreux points sont assortis d'une échéance.

La présidence danoise sera confrontée à une multitude de questions. Nous n'en citerons que quelques-unes.

- La réglementation régissant la politique commune de la pêche arrive à expiration à la fin 2002. De l'avis général, l'UE doit garder une politique de ce type. Pour cette raison, la Commission a préparé une réforme qui aurait dû être lancée au milieu de la présidence espagnole. Il est notoire que cette initiative a été reportée par une manœuvre qui a terni l'image non seulement de la présidence espagnole, mais aussi de la Commission, dont l'indépendance a été mise à mal. La présidence danoise devra tenter de faire aboutir cette réforme⁴⁴.
- La Commission présentera en juillet une évaluation à mi-parcours de la PAC. Si tout se passe bien, cet exercice sera terminé avant la fin de la présidence danoise.
- Les questions environnementales figureront parmi les principaux points à l'ordre du jour. Le Premier ministre danois dirigera la délégation européenne au Sommet mondial sur le développement durable, à Johannesburg, ce qui demandera une préparation extrêmement minutieuse. On attend beaucoup de ce sommet, car le Danemark mène traditionnellement une politique environnementale « progressiste » (voir plus loin). Comme nous l'avons dit, la présidence espagnole a pris du retard dans ce domaine et laissera une vingtaine de propositions à la présidence danoise.
- La Commission devrait présenter une proposition afin de ramener à 84 les quelques 200 dispositions actuelles sur la sécurité alimentaire. Comme ces propositions ont été retardées à la Commission, la présidence danoise n'aura peut-être pas la possibilité de les examiner.
- La question fiscale figure également au programme. À Barcelone, on a exprimé le vœu de la résoudre d'ici la fin 2002. Ce dossier inclut le problème du dioxyde de carbone, la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz, etc.
- Transports : le programme « Ciel unique européen » devrait être prêt à la fin de la présidence et l'opportunité de procéder à une réforme des chemins de fer est également à l'ordre du jour, sans délai fixé toutefois.
- Emploi : il a été décidé à Barcelone de favoriser la simplification et l'efficacité (un autre thème de prédilection du Danemark). Cette volonté doit en outre être située dans la perspective d'un remaniement des politiques sociales de l'Union.
- La présidence espagnole devrait donner le coup d'envoi au nouveau programme de recherche, mais nul ne sait si elle y parviendra⁴⁵.

Il convient également de mentionner le plan d'action communautaire sur le commerce électronique et le paquet financier ; ce dernier est un sujet particulièrement épineux.

⁴⁴ Les spéculations auxquelles se livrent les médias danois laissent entendre que l'Espagne voulait retarder le processus et transmettre le dossier à la présidence danoise afin d'éviter que le Danemark, qui a autant d'intérêts en jeu que l'Espagne, ne se concentre sur ses intérêts nationaux durant l'exercice de sa présidence. Une fois son mandat terminé, l'Espagne pourra à nouveau protéger ses intérêts. De plus, si les choses tournent mal, la Grèce, dont les intérêts rejoignent ceux de l'Espagne en matière de pêche, assumera la présidence suivante. À l'heure où nous écrivons ces lignes, il semble que ce plan, si tant est qu'il ait existé, n'a pas eu l'effet escompté (*Jyllandsposten*, 4 mai 2002).

⁴⁵ Nous avons souvent remarqué dans cette étude que la présidence espagnole n'avait pas comblé les attentes dont elle faisait l'objet. Nous devons néanmoins rappeler que cela s'explique en partie, quoiqu'en partie seulement, par le fait que six élections nationales ont eu lieu pendant cette présidence. Ce contexte politique est loin de faciliter les choses.

Ce programme « intérieur » est par ailleurs doublé d'un programme extérieur. Il est bien entendu plus difficile à anticiper puisque nous ignorons les événements qui se produiront sur la scène mondiale, mais il abordera sans doute la lutte contre le terrorisme et les actes de violence au Moyen-Orient, de même que la constitution de capacités militaires européennes⁴⁶ et la question de la Macédoine.

Les pressions sur la présidence danoise sont considérables, parce que les attentes placées dans les deux présidences suivantes ne sont pas démesurées, que plusieurs dossiers auront été hérités de la présidence espagnole et que certains États souhaitent terminer l'adaptation de l'acquis communautaire avant l'adhésion des nouveaux États membres (peut-être en mai), estimant que la tâche sera plus aisée à 15 qu'à 25.

Attentes extérieures

Comme nous l'avons dit, on attend beaucoup du Danemark à tous égards. Selon un haut diplomate en poste à Bruxelles, le Danemark pourrait bien être victime de sa propre réussite. La bonne gestion des présidences danoises précédentes laisse espérer qu'il en ira de même pour ce nouveau mandat, malgré la densité inhabituelle du programme.

Le fait que le Danemark ne soit pas considéré comme un membre à part entière, « pas à 100 % » comme disent certains diplomates en poste à Bruxelles, ajoute encore à la pression. Le Danemark est donc condamné à réaliser de bonnes performances, simplement pour démontrer qu'il est un membre loyal et constructif, qui ne cherche pas à laisser à d'autres le soin de s'occuper des tâches déplorables.

Tant pour le Secrétariat général du Conseil que pour la Commission⁴⁷, l'enjeu fondamental est d'achever les négociations d'adhésion avant la présidence suivante. D'un point de vue « structurel », la présidence espagnole lèguera au Danemark un certain nombre de difficultés liées aux six gouvernements qui auront ou n'auront pas été remplacés. Le Conseil est également conscient que le gouvernement danois est lui-même entré en fonctions assez récemment. Cela implique deux choses : le gouvernement est relativement inexpérimenté, mais il ne doit pas lutter pour sa survie politique.

Les exemptions danoises sont considérées comme un fait établi à la fois par le Secrétariat général du Conseil et par la Commission. Elles ne simplifieront pas les choses, mais le gouvernement a eu le temps de réfléchir à ses intentions à ce sujet. Plusieurs fonctionnaires européens ont déclaré que ces exemptions donnaient l'impression que la présidence était « décousue ». De l'avis général, le Secrétariat général du Conseil et la Commission s'efforceront cependant de se montrer aussi coopératifs et accommodants que possible, non seulement pour aider le Danemark, mais également pour défendre les intérêts de l'Union (de toute évidence, un avantage pour le Danemark).

La Commission espère que la présidence danoise prendra ses priorités en considération. Parmi les priorités fixées en 2002, citons :

- la sécurité,
- la mise en œuvre complète de l'UEM/euro,

⁴⁶ Conformément aux clauses d'exemption d'Édimbourg, le Danemark a confié ces dossiers à la présidence suivante, à savoir la Grèce.

⁴⁷ Comme les noms de certains départements de la Commission sont extrêmement précis et que les fonctionnaires souhaitent préserver leur anonymat, nous ferons simplement référence à « la Commission ». Il est à souligner toutefois qu'aucun commissaire n'a été interrogé dans le cadre de cette étude.

- le développement durable,
- la nouvelle gouvernance européenne,
- l'élargissement,
- les pays du Sud de la Méditerranée.

À la Commission en particulier, beaucoup ont ressenti une certaine déception lorsqu'ils ont appris que l'Espagne reléguait au second plan la proposition sur le développement durable (concept général englobant le développement social, environnemental et économique). La Commission estime qu'il est fondamental de reconnaître l'importance de ces objectifs et espère que le gouvernement danois y veillera, notamment dans la perspective du sommet de Johannesburg. Mais comme le « nouveau » gouvernement danois est moins préoccupé par l'environnement et le développement durable que son prédécesseur, certaines dissensions sont à craindre dans ce domaine. Il ressort de cette énumération que les thèmes de la présidence danoise ne correspondent que partiellement aux priorités des prochaines présidences.

En ce qui concerne la « bonne gouvernance », la Commission a émis plusieurs idées, parmi lesquelles :

- une meilleure préparation des règlements,
- une évaluation obligatoire (identification des implications de chaque règlement),
- une meilleure consultation,
- une étude d'impact réglementaire,
- l'implication des acteurs concernés.

Ces éléments sont extrêmement proches des principes et des espoirs traditionnels du Danemark pour l'UE.

Le Danemark s'efforcera naturellement de faire du bon travail. Pourquoi ? Parce qu'une bonne présidence procure à l'État qui peut s'en targuer une bienveillance précieuse au terme de son mandat. Et que cette bienveillance est une monnaie d'échange indispensable dans les âpres négociations menées à Bruxelles. Enfin, cela prouverait que le Danemark est un bon membre de l'UE, aussi bon que n'importe quel autre pays.

Les préparatifs

Comment le Danemark se prépare-t-il à la présidence ? Comme nous l'avons dit, une présidence peut être un défi pour un petit État et requiert une préparation minutieuse. Cette présidence est la sixième du Danemark. La fonction publique – en particulier le ministère des Affaires étrangères – peut donc s'appuyer sur une certaine expérience. Le volume de travail a augmenté, mais les exigences qualitatives n'ont guère changé.

La planification administrative a débuté il y a deux ans, en 2000, par l'estimation des ressources nécessaires⁴⁸. Combien de fonctionnaires supplémentaires – temporaires – faut-il recruter⁴⁹? Quelle superficie de bureaux supplémentaires prévoir, etc. ? Le grand ordonnateur de la planification administrative est le ministère des Affaires étrangères, à travers le système de coordination ordinaire décrit au deuxième chapitre.

⁴⁸ Il y a non seulement la satisfaction d'être « prêt à temps », mais aussi la question budgétaire. En effet, les dépenses liées à la présidence doivent être inscrites au budget ordinaire de l'État.

⁴⁹ Cela vaut à la fois pour le ministère des Affaires étrangères et pour les autres ministères. Pour ce qui est du ministère des Affaires étrangères, il convient de rappeler que le Danemark représente également l'Union auprès des Nations unies et a donc besoin de personnel supplémentaire à New York et Genève, ainsi bien sûr qu'à Bruxelles.

Un an avant le début du mandat, les fonctionnaires ont commencé à étudier les dossiers et à nouer des relations étroites avec la Commission, le Parlement européen et le Secrétariat général du Conseil. Cet exercice a principalement été conduit par la Représentation permanente à Bruxelles. En fait, cette instance constitue le centre nerveux de la présidence, à la fois durant la phase de préparation et pendant la présidence⁵⁰.

L'appartenance à la troïka est d'une grande utilité pour la nouvelle présidence ; les responsables peuvent ainsi se familiariser six mois au préalable avec les questions qui sont susceptibles d'être mises à l'ordre du jour. La future présidence danoise a consacré beaucoup de temps à visiter les institutions à Bruxelles. En tant que petit pays, le Danemark a choisi d'établir une relation étroite avec les institutions, en particulier avec la Commission et le Secrétariat général du Conseil⁵¹. Le Secrétariat général remplit certaines fonctions précieuses pour toutes les présidences.

1. Il assure la continuité. Un fonctionnaire a un jour décrit une présidence comme un « sprint » ; celui-ci n'est possible que s'il existe une mémoire institutionnelle, étant donné notamment que la plupart des processus législatifs durent plus de six mois.
2. Il assure la cohérence, car il a, ou est censé avoir, une vue d'ensemble de la législation et des autres affaires en cours.
3. Les présidences « vont et viennent ». Le Secrétariat général peut donc souvent émettre des suggestions pour résoudre un problème qui en rappelle un autre rencontré cinq ou dix ans plus tôt.

Du fait de leur expérience et de leur pouvoir, les institutions sont donc des partenaires précieux pour la présidence. Des ambassadeurs danois ont par conséquent décidé de rendre visite à chaque direction générale de la Commission afin de se renseigner sur ses projets pour le second semestre 2002 au lieu de les voir surgir soudainement dès leur prise de fonction et de devoir adresser leurs ordres aux administrations⁵².

En ce qui concerne la politique journalière, la présidence est gérée dans une large mesure par la Représentation permanente à Bruxelles, plutôt que depuis Copenhague. Cette manière de procéder n'est pas inhabituelle. La dernière fois qu'un pays a tenté de diriger entièrement la présidence à partir de sa capitale (Vienne, en l'occurrence), cela n'a guère porté ses fruits. Cette délégation de pouvoir requiert un haut niveau de préparation et de communication entre Copenhague et Bruxelles, mais les affaires évoluent à un tel rythme qu'elles ne peuvent être gérées si les ambassadeurs danois doivent téléphoner au pays pour la moindre broutille.

La présidence quotidienne se traite donc à Bruxelles, mais l'aspect politique est pris en charge par Copenhague. Le gouvernement a créé un « comité de présidence de l'UE » très similaire à son comité de politique étrangère. Ce comité, qui assurera l'ensemble de la coordination

⁵⁰ Environ trois mois avant le début de la présidence, les ministres danois ont commencé à faire le tour des capitales pour rencontrer leurs homologues. Bien entendu, ils ont également reçu la visite de collègues désireux de rencontrer l'équipe de la prochaine présidence.

⁵¹ En dépit de l'intention sincère de collaborer aussi bien avec la Commission qu'avec le Secrétariat général du Conseil, quelques différences doivent être signalées. La Commission aide et soutient le président en exercice, mais elle est également un acteur à part entière. Lors de négociations autour de la table rectangulaire, la présidence s'installe à une extrémité, aux côtés du Secrétariat général, et la Commission à l'opposé. C'est le Secrétariat général qui conseille la présidence lorsqu'elle en a besoin. De manière générale, la Commission a présenté la « proposition finale » et elle la défend, tandis que la présidence s'efforce de parvenir à un bon compromis en apportant des amendements, etc.

⁵² Un haut diplomate danois nous a rapporté que certains directeurs généraux avaient paru perplexes lorsqu'ils ont été interrogés sur leurs projets pour le second semestre 2002. Lorsqu'ils ont compris qu'il ne s'agissait pas d'une plaisanterie de mauvais goût, ils ont toutefois accepté l'idée d'une collaboration avec enthousiasme.

politique, sera supervisé par un comité parallèle de fonctionnaires chargés de régler la coordination administrative et les préparatifs.

Comme nous l'avons dit, le gouvernement danois comptait un ministre des Affaires étrangères et un ministre des Affaires économiques étrangères lors de sa première présidence, en 1973. La présidence a été couronnée de succès *malgré* ce morcellement. Une mauvaise « alchimie personnelle » et l'idée pratiquement impossible de scinder l'économie et la politique l'ont toutefois freinée.

Les présidences qui ont suivi ont montré qu'il était de plus en plus difficile de confier la totalité du travail à un seul ministre⁵³ ; de nouvelles tâches se sont ajoutées et l'influence croissante du Parlement européen, qui attend désormais qu'un ministre, et non un fonctionnaire, assiste aux séances de questions, alourdit encore le fardeau des ministres. Le gouvernement danois au pouvoir a dès lors attribué le portefeuille de ministre des Affaires européennes au ministre de l'Intégration lors de son entrée en fonction. Cette fonction est temporaire et prendra fin après la présidence danoise.

Sur le plan de la théorie organisationnelle, la solution retenue (le ministre des Affaires étrangères comme président en exercice aux côtés d'un ministre des Affaires européennes) peut paraître contestable. Les risques de court-circuit, de manque de communication, etc., ne sont pas négligeables et la question de savoir s'ils appartiennent au même parti, s'ils s'apprécient mutuellement et s'ils ont procédé à une répartition explicite des tâches est importante. Dans la pratique et eu égard à la répartition du travail, la solution est moins sujette à controverse. Le pays qui exerce la présidence envoie une double délégation à chaque réunion : le président en exercice et le responsable national de la délégation. Sous la présidence danoise, le ministre des Affaires étrangères sera le président effectif et le ministre des Affaires européennes, le responsable de la délégation danoise. De plus, le ministre des Affaires européennes est un membre éminent du Parlement européen et il sera particulièrement impliqué dans les relations de la présidence avec le Parlement européen. La présidence du Danemark a ainsi instillé une nouvelle caractéristique dans l'administration centrale. Sa réussite dépendra en grande partie de la capacité des deux ministres à coopérer. Mais si la réussite est à la clé – l'avenir nous le dira –, cette tactique pourrait se révéler utile pour éviter la désignation de ministres « délégués » sans compromettre l'efficacité de la gestion de la présidence. Un argument supplémentaire en faveur de cette solution est que les deux ministres sont d'un grand professionnalisme et ont tout intérêt à ce qu'elle porte ses fruits. Qui voudrait endosser l'échec de la présidence danoise ?

Dans l'ensemble, il semble que la prochaine présidence soit bien préparée et prête à jouer son rôle.

⁵³ Dans la tradition danoise, il n'existe pas de ministres « délégués » ou de « secrétaires d'État » comme dans d'autres États membres.

CONCLUSION

L'objectif de cette étude était d'analyser les relations du Danemark avec l'UE en général et de situer la prochaine présidence danoise dans ce contexte. Nous avons divisé notre analyse en trois chapitres, consacrés chacun à un aspect majeur de la question.

L'une des conclusions essentielles qui ressort du premier chapitre sur les Danois et l'UE est le revirement de la population : le soutien danois à l'UE est devenu « supérieur à la moyenne ». L'époque à laquelle les Danois percevaient uniquement la CE ou l'UE comme une entité économique est révolue. Les aspects politiques sont aujourd'hui également reconnus. C'est toutefois là que se situe un phénomène que nous pourrions appeler le paradoxe danois : en dépit de l'attitude générale très positive à l'égard de l'UE, rares sont les débats menés sur son avenir et les Danois envisagent avec une extrême réticence les initiatives susceptibles de conduire à une « union sans cesse plus étroite »⁵⁴.

Dans cette perspective, nous avons dans le deuxième chapitre analysé la politique européenne du Danemark et expliqué la politique réactive motivée, entre autres, par ce « paradoxe ». L'élite danoise a été désavouée à deux reprises dans des référendums sur des questions européennes (sur le traité de Maastricht et la participation à la troisième phase de l'UEM) au cours de ces huit dernières années. L'issue de ces référendums a paralysé le Folketing en l'empêchant de forger un projet concret pour l'Europe et n'a pas permis l'organisation d'un véritable débat public sur l'avenir de l'UE.

Après avoir expliqué le contexte national dans les deux premiers chapitres, nous avons consacré le troisième chapitre à la prochaine présidence. L'analyse exposée ci-dessus ne laisse guère présager une présidence danoise novatrice. Ce n'est pas un handicap en soi, sachant que la tradition de l'Union veut que les petits États membres se consacrent essentiellement au bon fonctionnement de l'Union et aux points inscrits à l'ordre du jour sans essayer de « changer le monde ». Au Folketing, le ministre des Affaires étrangères a été invité à décrire la structure de la prochaine présidence. L'exposé a été pragmatique, sans la moindre touche d'innovation ; symboliquement, il ne contenait aucune référence à la Convention en cours (Folketinget, 25 avril 2002). La priorité sera donnée à l'élargissement, conformément à la tradition des présidences danoises et aux vœux de l'opinion publique danoise et des autres États membres.

Un autre thème de prédilection danois – et nordique – mérite d'être souligné : la transparence dans la prise de décision européenne, aussi bien par principe et par souci de bonne gouvernance que dans le but de démystifier la politique de l'UE et d'accroître sa légitimité⁵⁵.

Comme nous l'avons dit, il existe plusieurs anomalies qui ne simplifieront pas la tâche. Le transfert des questions militaires de la présidence à la Grèce risque de créer un certain

⁵⁴ Le débat européen a bien entendu des hauts et des bas dans tous les États membres, mais le Danemark semble encore plus réticent que la plupart des autres à se forger une idée de l'avenir européen.

⁵⁵ Un haut fonctionnaire d'une institution européenne a remarqué à propos de « l'approche nordique » qu'elle avait apporté une « bouffée d'air frais » lors de la présidence du Danemark en 1993 et des présidences de la Suède et de la Finlande, mais que la « transparence » et le « langage intelligible » avaient perdu de leur attrait initial étant donné que ces concepts ont été intégrés dans les procédures de l'Union. Sous un angle purement danois, il s'agit d'un constat pour le moins discutable. D'autres fonctionnaires européens ont néanmoins indiqué qu'ils attendaient une approche plus égalitaire, une prise en considération du développement durable et, d'une manière générale, une « nouvelle façon de faire ».

« désordre » et ne suscitera pas l'enthousiasme du Secrétariat général du Conseil, pour ne citer que lui. Mais ces difficultés pourront être réglées, de même que les dossiers transmis par l'Espagne.

De réels problèmes pourraient se poser si le gouvernement danois, après avoir commencé à impliquer le Conseil et la Commission dans sa présidence, ne devait pas obtenir d'eux qu'ils acceptent les changements de politique survenus depuis l'entrée en fonction du nouveau gouvernement (l'importance moindre accordée à la politique environnementale, par exemple). De hauts fonctionnaires de la Commission n'ont pu cacher leur surprise lorsqu'ils ont appris ces nouvelles orientations politiques. Des difficultés sont donc à craindre.

Mais quelles seront les répercussions nationales de la présidence ? Les Danois devront-ils se prononcer sur les exemptions d'Édimbourg en cas d'amendement, comme le prévoit le « compromis national » ? C'est peu probable, mais les souhaits exprimés par Bertel Haarder, le ministre des Affaires européennes, lors de la réunion publique du Folketing du 3 mai 2002, pourraient l'imposer. Il espère que la présidence aura une influence positive sur la perception de l'UE dans l'esprit des Danois, ainsi que cela a été observé en Suède et en Finlande lors de leurs présidences respectives.

Le gouvernement et les fonctionnaires danois ont consacré deux ans à préparer une présidence de six mois. N'est-ce pas excessif ? En aucun cas. La présidence danoise sera rude. Eu égard aux circonstances, le fardeau sera sensiblement plus lourd qu'à l'accoutumée et les institutions et les autres États membres tablent sur le fait que « les Danois s'en sortiront comme toujours ». Ce sont peut-être toutefois les Danois eux-mêmes qui en attendent le plus. Aux yeux de nombreux politiques et fonctionnaires danois, la présidence est une sorte de « banc d'essai » de l'appartenance à part entière à l'UE. La barre est donc placée assez haut...

ANNEXE

Synthèse des priorités des présidences danoises de la CE et de l'UE, 1973-1993

1973 : (Udenrigsministeriet ; Note de la présidence, thème : le programme de travail de la Communauté au second semestre 1973, 31 juillet 1973)

Mots clés : les décisions antérieures fixent l'ordre du jour (sommet de Paris, octobre 1972)

Priorités (sur un pied d'égalité) :

- la deuxième phase de l'UEM ;
- la création d'un fonds de développement régional ;
- la politique sociale ;
- les mesures concernant l'industrie, la technologie et les sciences ;
- l'environnement.

1978 : (Udenrigsministeriet ; M. J. nr. 400.B.4 ; 3 novembre 1977 ; Notat – Oversigt over arbejdsopvagerne i EF under det danske formandskab)

Mots clés : l'efficacité, les relations avec les États-Unis, les relations extérieures (les problèmes de la CE sont trop importants pour qu'elle les résolve seule)

Priorités :

1. la coopération économique et politique / le GATT;
4. l'énergie ;
5. l'élargissement au Sud : Grèce, Espagne et Portugal ;
6. l'efficacité de la CE (en particulier le droit de veto) ;
7. le dialogue Nord/Sud ;
8. l'agriculture ;
9. la pêche ;
10. l'emploi, l'environnement et la protection des consommateurs.

1982 : (Udenrigsministeriet ; M. 1., j. nr. 400.B.4, le 5 mai 1982 ; Arbejdsprogram for det danske EF-formandskab i andet halvår 1982)

Mots clés : la réduction du chômage par l'expansion économique, la coordination et la coopération

Priorités :

1. la croissance économique et la réduction du chômage ;
2. l'énergie ;
3. l'environnement.

1987 : (Udenrigsministeriet ; M. 1. j. nr. 400.B.4, le 12 mai 1987 ; Arbejdsprogram for det danske EF-formandskab i andet halvår 1987)

Mots clés : la réforme des finances communautaires, l'efficacité

Priorités :

1. la réforme des finances communautaires ;
2. la mise en œuvre de l'Acte unique européen (y compris l'environnement et le marché intérieur) ;
3. la politique économique et la politique monétaire ;

1993 : (Udenrigsministeriet ; Nordgruppen, M. 1. j. nr. 400.B.4/Dan, le 5 janvier 1993, (Rév. 6) ; Arbejdsprogram for det danske EF-formandskab i første halvår 1993)

Mots clés : l'élargissement, l'adhésion de pays tiers, la transparence, la subsidiarité, la fonctionnalité

Priorités :

1. l'élargissement aux pays de l'AELE ;
2. l'Europe du Sud-Est ;
3. la subsidiarité et la transparence ;
4. les politiques sectorielles (y compris l'environnement).

BIBLIOGRAPHIE

- Andersen, K. B., *I alle de riger og lande*, Gyldendal, Copenhagen, 1983.
- Bloch, William, *Paa Rejse med H. C. Andersen – Dagbogsoptegnelser af William Bloch*, Jørgen Fiskers Forlag, Copenhagen, 1999.
- Branner, Hans & Kelstrup, Morten (éd.), *Denmark's Policy Towards Europe After 1945 – History, Theory and Options*, Odense University Press, 2000.
- Christenser, Jørgen Grønnegaard, *The Presidency of the Council of Ministers of the European Communities – The Case of Denmark*, in Nuallain, Colmar O. (éd.), 1985.
- De samvirkende danske landboforeninger, *Dansk Landbrug og de nye europæiske samarbejdsplaner*, octobre 1957.
- Dosenrode, Søren Z., *Westeuropäische Kleinstaten in der EG und EPZ*, Ruegger Verlag, Chur et Zurich, 1993.
- Dosenrode, Søren Z., *Denmark – The Testing of a Hesitant Membership*, in Hanf, Kenneth and Soetendorp, Ben (éd.), 1998.
- Dosenrode, Søren Z., *Danish EU Policy-Making*, in Branner, Hans & Kelstrup, Morten (éd.), 2000.
- Dosenrode, Søren (éd.), *Danmark og ØMU'en* (vol. 1 et 2), Forlaget Systime, 2000.
- Dosenrode, Søren & Dosenrode, Andrea, *Den Europæiske Stat – Nogle refleksioner*, in *Økonomi & Politik*, vol. 74, n° 2, 2001.
- Dosenrode, Søren & Hansen, Carsten Svane, *En Union – Den Europæiske Union efter Maastricht*, Forlaget Systime, 2001.
- Engelstoft, Povl & Wendt, Frantz Wilhelm, *Haandbog i Danmarks Politiske Historie*, Gyldendal (1933), 1964.
- Ersboll, Niels, *Preface*, in Nuallain 1985.
- Eurobaromètre – L'opinion publique dans la Communauté européenne (Union européenne), Commission des Communautés européennes, plusieurs années.
- Europa-Dokument 1, *Das Briand-Memorandum und die Antwort der europäischen Mächte*, *Schriftenreihe der Europäischen Revue Nr. 1*, Verlag der Europäischen Revue, Berlin, 1930.
- Goul Andersen, Jørgen, *Electoral Trends in Denmark in the 1980s*, in *Scandinavian Political Studies*, vol. 9, n° 2, juin 1986.
- Goul Andersen, Jørgen, *ØMU'en og Demokratiet*, in Dosenrode, Søren (éd.), 2000.

Goul Andersen, Jørgen, *Denmark and Europe: Did the November Election Change Anything?* Étude pour le Groupement d'études et de recherches *Notre Europe*, 2001.

Gregersen, H. V., *Slesvig og Holsten indtil 1830*, Politikens Forlag, Copenhague, 1981.

Gundelach, Peter (éd.), *Danskernes værdier 1981-1999*, Hans Reitzels Forlag, Copenhague, 2002.

Haahr, Jens Henrik, *Ét folk, ét demokrati: Folkestyre Og demokrati i debatten om Europa*, contribution à la réunion annuelle de la *Danish Society for European Studies*, Roskilde, 2000.

Haagerup & Thune, *Denmark: The European Pragmatist*, in Hill 1983.

Hanf, Kenneth and Soetendorp, Ben (éd.), *Adapting to European Integration – Small States and the European Union*, Longman Publishers, 1998.

Hansen, Peter *et al.*, *The Structure of the Debate in the Danish EC Campaign*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. XV, 1976-77.

Hedetoft, Ulf, *The Interplay Between Mass and Elite Attitudes to European Integration in Denmark*, in Branner, Hans & Kelstrup, Morten (éd.), 2000.

Hill, Christopher (ed), *National Foreign Politics and European Political Cooperation*, George, Allen & Unwin, Londres, 1983.

Hækkerup, Per, *Danmarks Udenrigspolitik*, AOF-Fremad, Danemark, 1965.

Jakobsen, Mogens Storgaard, Reinert, Regin & Thomsen, Søren Risbjerg: *Afstemningen om den fælles mønt – social baggrund og holdninger*, in *Politica*, vol. 33, n° 1, 2001.

Kelstrup, Morten: *Danish Integration Policies – Dilemmas & Options*, in Branner, Hans & Kelstrup, Morgen, 2000.

Kelstrup, Morten, *European Integration and Denmark's Participation*, Copenhagen Political Studies Press, 1992.

Kjølsen, Klaus & Sjøqvist, Viggo, *Den Danske Udenrigstjeneste 1770-1970*, vol. 1, J. H. Schultz Forlag, Copenhague, 1970.

Klöti, Ulrich & Dosenrode, Søren, *Kleinstaatexekutive an der Europäischen Integration*; rapport au Fonds national suisse, 1994.

Madison, James, Hamilton, Alexander & Jay, Hohn, *The Federalist Papers*, Penguin Books, Londres (1788), 1987.

Mouritzen, Hans, *Denmark in the Post-Cold War Era: The Salient Action Spheres*. In Heurlin, Bertin & Mouritzen, Hans: *Danish Foreign Policy Yearbook*, 1997, DUPI.

Nuallain, Colmar O. (éd.), *The Presidency of the European Council of Ministers*, Croom Helm, London, 1985.

Petersen, Nikolaj & Thune, Christian, *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1986*, DJØF, Copenhagen, 1987.

Siune, Karen, *The Danes Said No to the Maastricht Treaty – The Danish EC Referendum of June 1992*, in *Scandinavian Political Studies*, vol. 16, n° 1, 1993.

Svenson, Palle, *The Danish Yes to Maastricht and Edinburgh. The Referendum of May 1993*, in *Scandinavian Political Studies*, vol. 17, n° 1, 1994.

Sørensen, Georg, *And Now What? – International Politics After the Cold War*, Politica, Århus, 1998.

Tonsgaard, Ole, in Petersen, Nikolaj & Thune, Christian, 1987.

Worre, Torben, *Danish Public Opinion and the European Community*, in *Scandinavian Journal of History*, 1995, vol. 20, n° 3.

Østergaard, Uffe, *Danish National Identity: Between Multinational Heritage and Small State Nationalism*, in Branner, Hans & Kelstrup, Morten (éd.), 2000.

Østerud, Øyvind, *Hva er nasjonalisme?*, Det Blø Bibliotek, Universitetsforlaget, Oslo, 1994.

LISTE DES « ETUDES ET RECHERCHES » DEJA PARUES

(les plus récentes sont disponibles sur le site Internet de Notre Europe :

<http://www.notre-europe.asso.fr/Publications.htm#Etudes>)

- ***Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe Centrale et Orientale candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque (1999-2001) (Michal Illner)***
Disponible en français et en anglais (juin 2002).
- ***Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002 (Carlos Closa)***
Disponible en français, anglais et espagnol (décembre 2001).
- ***La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ? (Florence Deloche-Gaudez)***
Disponible en français et anglais (décembre 2001).
- ***L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit (Dusan Sidjanski).***
Disponible en français, anglais et allemand. (juillet 2001).
- ***La présidence belge 2001 (Lieven de Winter et Huri Türsan).***
Disponible en français et anglais (juin 2001).
- ***Le débat suédois sur l'Europe (Olof Petersson).***
Disponible en français, anglais et suédois (décembre 2000).
- ***Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale (Franciszek Draus).***
Disponible en français, anglais et allemand (novembre 2000).
- ***Les français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française (Jean-Louis Arnaud).***
Disponible en français, anglais et allemand (juillet 2000).
- ***Portugal 2000 : la voie européenne (Alvaro de Vasconcelos).***
Disponible en français, anglais et portugais (janvier 2000).
- ***Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne (Esa Stenberg).***
Disponible en français, anglais et finlandais (août 1999).
- ***Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability (Axel Krause).***
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1999).
- ***Réussir l'Union Economique et Monétaire (partenariat Notre Europe - Centro Europa Ricerche).***
Disponible en français, anglais, allemand et italien (mars 1999).

- ***Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni*** (Stephen George).
Disponible en français, anglais et allemand (octobre 1998).
- ***Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain***, (Centre for European Reform, Lionel Barber).
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1998).
- ***L'Europe sociale. Historique et état des lieux*** (J.-L. Arnaud)
Disponible en français et anglais (juillet 1997).
- ***Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ?*** (Françoise de la Serre et Helen Wallace).
Disponible en français et en anglais (septembre 97).
- ***Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération*** (Pierre-Alain Muet).
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1997).