

Håkan A. Bengtsson

Souveraineté Européenne

Commentaire sur les résultats
du sondage mené en Suède

EUROPA

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

LA SOUVERAINÉTÉ EUROPÉENNE ET NATIONALE VUE PAR LA SUÈDE

L'enquête de la Friedrich-Ebert-Stiftung et de la Fondation Jean Jaurès montre, entre autres, que les Suédois sont plus nombreux que la moyenne des Européens à être favorables à la souveraineté, et moins nombreux à la considérer comme négative. La proportion de personnes ayant une vision positive de la souveraineté augmente avec l'âge et les revenus. Parmi les concepts considérés comme bénéfiques, les Suédois sont relativement nombreux à mettre en avant l'indépendance, la liberté individuelle et l'autodétermination.

Ils accordent en revanche peu de place au pouvoir et au nationalisme. Ils semblent reconnaître et comprendre l'importance d'une souveraineté européenne. Dans ce contexte, les deux tiers d'entre eux considèrent le contrôle des frontières extérieures comme un point particulièrement important. Contrairement aux autres pays ayant participé à l'enquête, la souveraineté européenne évoque quelque chose de positif pour plus de la moitié des Suédois (56 %). La perception suédoise de la souveraineté européenne varie en fonction de la tranche d'âge, mais il reste important pour les Suédois de la renforcer. S'agissant des questions auxquelles une Europe souveraine devrait s'attaquer, la lutte contre le terrorisme passe bien avant la lutte contre le réchauffement climatique, mais le rôle de l'Europe est néanmoins considéré comme déterminant pour contrer efficacement la Russie et la Chine et s'opposer à leurs velléités de puissance. Globalement, l'opinion suédoise sur la souveraineté nationale et européenne

offre une image quelque peu fragmentée. Comment analyser les résultats de cette enquête d'un point de vue historique ?

UN HÉRITAGE HISTORIQUE

La grande question est de savoir si l'idée que se fait la Suède de l'indépendance et de la souveraineté présente des caractéristiques particulières pour elle-même et pour l'UE.

Il y a donc lieu d'examiner si la perception qu'a la Suède d'elle-même est liée au fait qu'elle soit une monarchie constitutionnelle, associée au cours du XX^{ème} siècle à la démocratie, à un haut niveau d'égalité, à un État-providence universel, à un mouvement syndical extrêmement fort et, épisodiquement, à une social-démocratie politiquement dominante. Ce paradoxe, selon lequel les bastions historiques de la social-démocratie sont nés dans les monarchies nordiques, est plutôt intéressant en soi. Cependant, comme dans les autres pays nordiques, le rôle et le pouvoir de la maison royale suédoise ont été progressivement réduits à des obligations purement cérémonielles.

Par ailleurs, la Suède (contrairement à de nombreux autres pays européens et à ses voisins nordiques) n'a été impliquée dans aucune guerre depuis plus de 200 ans. Comparé aux autres, le pays peut se targuer d'une histoire pacifique, exempte de batailles ou de conflits prolongés. À la différence de ses voisins nordiques, la Suède a réussi à ne pas se laisser entraîner dans la Seconde Guerre mondiale et jouit d'une

longue tradition d'indépendance nationale ininterrompue, protégée et cultivée de nombreuses manières et profondément ancrée dans son identité nationale.

L'histoire politique de la Suède compte relativement peu d'événements violents. Le coup d'État de 1809, qui a suivi la perte de la Finlande au profit de l'Empire russe, s'est déroulé sans heurt, et la fin de l'Union avec la Norvège, en 1905, peut être considérée comme un divorce relativement heureux. Bien que les événements survenus pendant la Première Guerre mondiale et les révolutions de 1917 en Europe représentaient une source de conflits même pour la Suède, la transition vers un régime démocratique n'a pas été marquée par les violences massives qu'ont connues les autres pays. Les fusillades d'Ådalen en 1931 constituent néanmoins une exception notable dans l'histoire de la Suède, lorsqu'au terme d'une grève longue et amère, cinq manifestants furent tués par l'armée. Il n'en reste pas moins que cet événement dramatique a permis aux sociaux-démocrates de remporter les élections l'année suivante, faisant ainsi émerger progressivement un compromis historique et un consensus social, non seulement entre les syndicats et le patronat, mais également entre le travail et le capital, ou encore entre la politique et les marchés. C'est ce qui a finalement rendu possible l'avènement de l'État-providence suédois.

L'EXCEPTION SUÉDOISE : FOLKHEM, NEUTRALITÉ ET UNE IMAGE DE SOFT POWER

Le *folkhem* (l'État-providence) représentait une vision de la société suédoise moderne. Le terme *folkhem* a été utilisé pour la première fois dans le débat suédois par le politologue conservateur Rudolf Kjellén. De son point de vue, il représentait une vision nationaliste de la Suède, fondée sur une perception conservatrice des classes et des groupes, censés s'organiser de manière hiérarchique dans une société antidémocratique et autoritaire.

Per-Albin Hansson, le père de l'État-providence suédois moderne, a ensuite transformé ce concept conservateur en préservant son cadre général et certaines parties de son approche paternaliste, envoyant ainsi un signal de sécurité en période de troubles. Dans le même temps, il a intégré des éléments sociaux-démocrates à son image du *folkhem*, et l'a complétée en y ajoutant la notion de citoyens égaux en droits et l'aspiration à l'égalité, s'opposant ainsi à la hiérarchie de la société de classes.

C'est ainsi que le parti social-démocrate a commencé à aborder la question des hommes, et donc de la nation (la nation des citoyens), qui ne devait pas se concentrer uniquement sur les différentes classes, mais créer davantage d'égalité et de démocratie. Dans un *folkhem* orienté à droite, les citoyens se devaient encore de servir leur nation. Pour la social démocratie en revanche, c'est la société qui devait servir ses citoyens. Le *folkhem* obtint ainsi un statut hégémonique dans les débats politiques suédois. Le mouvement ouvrier endossa donc, dans l'entre-deux-guerres, un rôle social décisif et domina le discours national, dispersant de fait les éléments nationalistes et extrémistes.

L'organisation du marché du travail, qui repose sur un partenariat social fort, constitue le pilier central des États-providence suédois et nordiques. Elle a été soutenue par une gestion macro-économique qui a placé le plein emploi, la croissance et la reconversion professionnelle au premier plan. Le modèle dit de Rehn-Meidner était basé sur le principe « à travail égal, salaire égal », qui permit de promouvoir et d'accélérer les changements structurels dans la région et de créer par ailleurs les conditions nécessaires à l'organisation de différents intérêts : des syndicats et organisations patronales puissants se chargèrent de négocier les salaires, ainsi que quelques autres dispositions relatives au travail telles que les retraites, la sécurité et la formation continue, tandis que l'État restait en retrait. Ce modèle a bénéficié dans le même temps du soutien fort des institutions du partenariat social. Organisé ainsi, le marché du travail repose sur une autorégulation, dans laquelle l'État n'intervient pas directement.

L'État-providence suédois se caractérise également par le concept de « l'individualisme d'État ». L'objectif prioritaire des États-providence est la responsabilisation individuelle de ses citoyens, qui, libérés des contraintes sociales et économiques, sont à même de prendre leur destin en main. Par conséquent, le rôle de la famille en tant qu'institution économique et sociale centrale a été limité, et des avancées sociales importantes telles que la garde d'enfants, l'école et l'enseignement supérieur ont été rendues accessibles à tous. Ce point peut également être considéré comme un projet d'émancipation visant à renforcer le rôle puissant de l'autorégulation grâce à des partenaires sociaux influents et une société civile dynamique, et non, comme dans les autres pays, à favoriser l'intervention de l'État ou à promouvoir des solutions relevant de l'économie de marché.

Pour ces raisons historiques, le nationalisme suédois aurait pu se développer de manière plus ordinaire. Mais les politiciens et les partis du pays ont toujours cultivé l'exception suédoise. Au cours du XX^{ème} siècle, elle s'est surtout exprimée dans le discours social démocrate dudit *folkhem*, ou État-providence, mais également dans la vision selon laquelle le pays poursuivait une troisième voie entre le communisme et un capitalisme dérégulé. Il y a tout juste 100 ans, la Suède était l'un des pays les plus pauvres, les plus inégalitaires et les moins démocratiques d'Europe. Tout a changé au cours du XX^{ème} siècle. On peut dire, de manière générale, que les citoyens et hommes politiques suédois (à l'exception de ceux nés après 1989) définissent toujours leur nation, que ce soit sur le plan national ou individuel, en termes d'indépendance et de « contrôle de son propre destin », ce qui peut influencer leur perception de la souveraineté à l'échelle nationale et européenne.

Par ailleurs, la vision qu'avait la Suède d'elle-même et de son rôle dans le monde dans l'après-guerre a été très largement conditionnée par le fait qu'elle s'est déclarée neutre et qu'elle n'a pas participé aux deux guerres mondiales. Malgré les protestations des groupes d'intérêt de droite, cette politique était prônée de manière très explicite, tant par les sociaux-démocrates que par les forces armées. La Suède a maintenu cette position neutre tout au long de la Seconde Guerre mondiale et l'a intégrée par la suite à sa politique sociale-démocrate, qui a pris un nouveau visage après la guerre : elle était désor-

mais marquée par un tournant fortement internationaliste, porté notamment par Olof Palme dès les années 1960.

Après la Seconde Guerre mondiale, la Suède a décidé de rester un pays neutre en dehors de l'OTAN. Les tentatives suédoises de former une alliance de défense nordique au cours de cette période avaient échoué, étant donné que le Danemark, comme la Norvège, avaient rejoint l'OTAN. La politique étrangère d'Olof Palme reposait traditionnellement sur l'indépendance de la Suède vis-à-vis des grandes puissances. Le pays a ainsi massivement soutenu les mouvements de libération dans les pays du Sud, fidèle à son implication active contre le colonialisme et en faveur de la libération nationale de certains pays de l'hémisphère sud, et donc du principe de défense commune de l'indépendance nationale. Cette ligne politique se retrouve notamment dans le soutien actif de la Suède et d'Olof Palme au mouvement de libération du Vietnam. La Suède représentait en outre le plus fervent partisan occidental de l'ANC en Afrique du Sud.

Ces éléments pourraient constituer la toile de fond d'une perception plus positive de la Suède vis-à-vis de la souveraineté nationale que dans les autres pays européens, et expliquer le faible nombre de personnes à la considérer comme négative, même si, comme le montre l'enquête, les écarts ne sont pas très importants. Ce contexte historique peut par ailleurs expliquer le fait que le nombre de personnes se déclarant favorables à la souveraineté nationale augmente avec l'âge, celles étant nées après 1989 ayant une conscience historique moins importante. Le fait que la souveraineté soit perçue comme quelque chose de « moderne » pourrait être en phase avec le fait que la souveraineté politique du *folkhem* soit associée au développement « du pays le plus moderne du monde » et à la possibilité de décider de son propre destin.

UNE ADHÉSION PRUDENTE À L'UE

Après la Seconde Guerre mondiale, les pays nordiques, dont la Suède, étaient sceptiques vis-à-vis de l'intégration européenne. Ils décidèrent donc de rejoindre, avec la Grande-Bretagne, l'Association européenne de libre-échange (AELE). Tandis que la Grande-Bretagne invoquera son indépendance et son autonomie nationales pour justifier son refus d'adhérer à la Communauté européenne (CE), le gouvernement social-démocrate suédois craindra qu'une telle adhésion ne fragilise son modèle de marché du travail et d'État-providence. En toute logique, l'intégration européenne (à la différence des pays fondateurs de l'UE) ne sera jamais synonyme de paix et de prospérité en Suède. N'ayant pas traversé de véritable crise existentielle comme les autres pays, la Suède s'est rapprochée de l'UE en signant un accord de libre-échange ; dans les années 1980, l'accord sur l'EEE a constitué un pas supplémentaire vers une intégration économique, ouvrant la voie à l'adhésion de la Suède à l'UE une décennie plus tard. Ce sont des raisons économiques, notamment la dure crise économique des années 1990, qui ont conduit le gouvernement social-démocrate à accepter une adhésion à l'UE.

Il n'est donc pas surprenant que la Suède soit traditionnellement divisée sur la question de l'adhésion à l'UE ; le pays a

d'ailleurs décidé, par le biais d'un référendum, de ne pas intégrer l'union monétaire. La Suède s'est toujours inquiétée, et s'inquiète aujourd'hui encore, pour son indépendance nationale, et se demande si son modèle de partenariat social et de prospérité peut survivre à une adhésion à l'UE. La question de l'adhésion n'est toutefois plus contestée actuellement et un « Swexit » ne semble pas être à l'ordre du jour. Les Démocrates de Suède, issus de la droite populiste et nationaliste, qui ont rejoint le parlement suédois en 2010 et qui représentent actuellement la troisième force politique du pays, sont pratiquement les seuls à s'opposer clairement à l'adhésion de la Suède à l'UE, bien qu'ils ne soient pas très actifs sur la question.

Le positionnement des Sociaux-démocrates et des Modérés, les deux plus grands partis suédois, en faveur de l'UE s'est néanmoins estompé au cours des dernières années. Leurs électeurs conservent malgré tout une attitude plus positive face à l'UE que ceux des autres partis. L'approche relativement positive de la Suède vis-à-vis de la souveraineté européenne le confirme, ce qui peut paraître étonnant pour un pays resté si longtemps sceptique à l'égard de l'UE.

Dans ce contexte, il est intéressant de noter que les critiques à l'encontre de l'UE se sont surtout développées au sein du mouvement syndical. La confédération suédoise des syndicats (LO), qui représente les travailleurs, était divisée tant sur la question de l'adhésion à l'UE que sur celle de l'adhésion à l'union monétaire européenne. C'est principalement l'influence de l'UE sur le marché du travail suédois qui est à l'origine de ces critiques. Lorsque le pays a adhéré à l'UE, l'opinion selon laquelle l'organisation du marché de l'emploi ne serait aucunement impactée prévalait. Le marché unique, et à titre d'exemple la disposition Laval, ont prouvé le contraire. Les propositions actuelles sur une directive autour du salaire minimum fragilisent le cœur même du modèle suédois de l'État providence et du marché du travail, à savoir l'autorégulation. La réticence de la Commission européenne à trouver des compromis génère de plus en plus de frustrations au sein du mouvement syndical, qui durcit le ton en conséquence. Torbjörn Johansson, secrétaire LO en charge des négociations contractuelles, déclarait dans une interview en mai 2021 : « Le temps est venu pour le mouvement syndical de se demander si l'adhésion à l'UE était une décision raisonnable. Notre position reposait jusqu'à présent sur la conviction que notre modèle suédois du marché du travail était sûr. Il est évident que la situation est en train de s'inverser. »

LA COHÉRENCE DES SOUVERAINETÉS NATIONALE ET EUROPÉENNE

Les points de vue de l'opinion publique suédoise concernant la souveraineté européenne restent difficiles à interpréter. La notion de souveraineté est perçue de manière plus positive en Suède que dans les autres pays interrogés.

En principe, l'idée fondamentale qui se cache derrière les réponses repose sur le fait que la souveraineté nationale et la souveraineté européenne ne sont pas obligatoirement en contradiction, mais sont au contraire complémentaires. Cette

approche pourrait provenir du fait que les hommes politiques suédois, et peut-être aussi la population, ne considèrent pas l'UE comme un projet fédéral, mais plutôt comme le cadre d'une coopération transnationale, qui couvre également la volonté de contrôler les frontières extérieures et la lutte contre le terrorisme. Il n'en reste pas moins que la relation à l'Europe reste difficile à cerner. Il peut paraître surprenant qu'autant de personnes voient la souveraineté européenne comme quelque chose de positif, mais pensent-elles pour autant que cette souveraineté devrait se développer au détriment de l'État-nation, ou que les deux types de souveraineté devraient se combiner selon le principe de subsidiarité de l'UE ?

Le fait que les gens bénéficiant de revenus élevés voient l'UE d'un œil positif ressort également dans d'autres études et constitue un schéma établi dans l'opinion publique du pays. En revanche, ce schéma n'est pas en adéquation avec l'image selon laquelle les personnes plus âgées, et non les plus jeunes, seraient plus « nationalistes » et les plus jeunes plus « cosmopolites ». Cette divergence suédoise pourrait avoir un lien avec le calendrier de son adhésion pleine et entière à l'UE, qui remonte à la grave crise économique des années 1990. Cette crise a été une expérience traumatisante, durant laquelle les premières d'une longue série de réformes néolibérales ont été mises en œuvre et les dépenses publiques considérablement réduites, mettant finalement un terme au projet du *folkhem*. L'État providence national a été remplacé par le concept de mondialisation, la pensée des deux tendances politiques étant dominée par une perspective nouvelle, plus cosmopolite. Cette époque a été marquée par une collaboration internationale accrue et plus étroite. Nous vivons aujourd'hui dans une économie mondialisée, avec les marchés correspondants. C'est dans ce contexte que la collaboration approfondie avec l'UE doit être analysée : comme un projet auquel la Suède a adhéré dans les années 1990.

Le modèle présenté ici démontre que la Suède considère, dans une moindre mesure comparée aux autres pays, l'Europe comme essentielle lorsqu'il s'agit de questions comme la sécurité collective, la politique de défense, la défense de valeurs communes (comme la démocratie) et le contrôle des infrastructures stratégiques, même si elles prennent une importance excessive par rapport aux autres pays. Il est difficile de ne pas interpréter ces réponses à la lumière du contexte historique décrit ici. Il n'est peut-être pas vraiment surprenant qu'en Suède par exemple, un pays qui connaît la paix depuis plus de 200 ans et qui a souvent suivi sa propre voie sur le plan international, le soutien à la politique étrangère commune et le développement de la coopération en matière de défense n'aient pas le même ordre de priorité, alors que le pays n'est pas membre de l'OTAN et a fait du non alignement un principe important, bien que sa coopération avec l'Occident et l'OTAN se soit intensifiée au cours des dernières décennies.

UN BRUSQUE VIRAGE SOCIÉTAL À DROITE

Toujours est-il que l'ère de la mondialisation connaît elle aussi une crise : les inégalités croissantes ainsi que l'éloignement des institutions politiques et des élites ont ravivé les mouve-

ments de protestation de la droite populiste dans le débat politique. En Suède, ce rôle a été endossé par le parti populiste de droite Démocrates de Suède, qui ne sont arrivés au parlement qu'en 2010 et sont devenus un courant politique majeur dans le pays. Ils ont influencé et modifié la teneur des débats politiques et ont donné la parole aux déçus de la politique nationale concernant l'immigration, l'intégration et la criminalité. C'est ainsi que des points de vue plus réducteurs sur l'immigration et les migrants ont pu s'imposer. Le parti invoque en outre la vision d'un *folkhem* conservateur pour une Suède homogène et nativiste.

Même si ces évolutions n'ont pas modifié en profondeur le point de vue des Suédois sur la souveraineté nationale ou européenne, elles pourraient malgré tout influencer la vision des partis politiques sur le monde extérieur et modifier l'opinion des citoyens sur les orientations nationales ou européennes (et la souveraineté nationale ou européenne), de telle sorte que les premières prennent le pas sur les secondes.

Quelle est alors la conception de la Suède de l'autonomie stratégique au niveau national et dans le contexte européen ? Comment faut-il interpréter le fait que les citoyens suédois souhaitent connaître l'évolution future de l'UE et quels arguments sont avancés par les partis politiques suédois ? L'une des réponses consiste à dire que la notion d'autonomie stratégique ne joue pas un rôle prépondérant dans les débats suédois. Actuellement, l'UE n'occupe pas la première place dans l'agenda politique et les avancées en matière d'intégration européenne sont absentes des débats publics. Les discussions politiques en Suède sont essentiellement dominées par les questions nationales, ou plutôt, par la manière dont devraient être abordées les questions relatives à l'aide sociale, l'immigration et l'essor de la criminalité. Cet égocentrisme politique est certainement une conséquence de la force du parti populiste de droite, les Démocrates suédois, qui, considéré comme troisième force politique dans les sondages, a désormais une influence majeure sur le débat politique en Suède. En conséquence, l'agenda politique s'en trouve modifié, passant des questions internationales aux questions nationales et des perspectives culturellement radicales à des perspectives culturellement conservatrices.

RÔLE DE L'UE EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES RISQUES

Le fait que tant de Suédois voient la souveraineté européenne comme un fait établi devrait vraisemblablement être considéré comme la défense d'un statu quo dans la coopération avec l'UE. Au début des années 2000, la Suède était un pays moteur dans l'élargissement de l'Union européenne à l'Est. L'argument avancé à l'époque était qu'il fallait profiter de la chute du mur pour réunifier l'Europe. La Suède a pourtant vu dans l'accueil de nouveaux pays membres une opportunité de mettre un frein au positionnement de plus en plus fédéral de l'UE. La Suède a toujours fait partie des pays membres qui tentaient de s'opposer aux différents projets visant à renforcer le pouvoir supranational au détriment de la souveraineté nationale, comme récemment avec le plan européen de relance post-coronavirus.

Le changement de perception de la population sur son appartenance à l'UE pourrait expliquer l'adhésion de la Suède au concept de souveraineté européenne, car, quand elle a rejoint l'UE, l'accent était mis sur les grandes opportunités que pouvait représenter sa participation au projet de réunification européenne. Après une décennie de crises, la priorité se situe peut-être désormais davantage sur l'attitude de l'UE face aux menaces de notre époque, à savoir le terrorisme, le contrôle des frontières extérieures, le changement climatique, les menaces sanitaires, les gouvernements nationalistes au sein de l'UE et les défis face à la Chine et à la Russie. L'enquête montre qu'il s'agit d'une mission considérée comme importante par la Suède, tant à l'échelle nationale qu'à celle de l'UE. Pour l'opinion publique et les partis politiques suédois, le rôle de l'UE semble se cantonner à la lutte contre les dangers et les menaces.

A PROPOS DE L'AUTEUR

Håkan A. Bengtsson, Directeur général d'Arenagruppen et éditeur politique chez Dagens Arena

IMPRESSION

© Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021
Département pour la politique mondiale et européenne
Hiroshimastraße 28, 10785 Berlin, Allemagne

Responsable de cette publication dans la FES :
Dr. Ralf Hexel | Intégration européenne / Europe souveraine

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas forcément celles de la Friedrich-Ebert-Stiftung ou des institutions auxquelles ils sont affiliés. L'utilisation commerciale des médias publiés par la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) est interdite sans autorisation écrite de la FES. Cette publication est imprimée sur du papier issu de l'exploitation forestière durable.