

Documentation danoise

JANVIER 2006

LE RÉGIME POLITIQUE

Le régime politique danois est une démocratie parlementaire stable, organisée dans ses moindres détails et qui fonctionne sans accroc. D'après les sondages, 70 % des électeurs s'intéressent beaucoup ou moyennement à la politique et près de 90 % sont satisfaits, dans l'ensemble, du fonctionnement de la démocratie. Le régime est marqué par des habitudes de compromis et de consensus entre les partis politiques, et les citoyens danois qui désirent participer à la vie politique au niveau national ou local y ont largement accès en adhérant à un parti politique, à des organisations défendant des intérêts spéciaux, et en faisant partie du conseil d'administration d'associations d'usagers, de sociétés et de groupements divers. En l'an 2006, env. 200 000 Danois adhéraient à un parti politique, ce qui correspond à 5 % des citoyens admis à voter. 75 % des travailleurs étaient syndiqués.

Organisations et associations

Il serait difficile de bien comprendre le régime politique danois sans une analyse de la vie politique au delà des institutions officielles. Après 1875, la société danoise a connu, parallèlement à l'organisation de la vie politique, une très forte organisation du monde du travail, du commerce et de l'industrie. Ajoutons à cela la création des hautes écoles populaires, puis d'une série d'associations de bénévoles rattachées aux partis politiques et destinées à vulgariser le savoir. Pendant la Première Guerre mondiale, de 1914 à 1918, le syndicalisme fit des progrès décisifs et depuis lors, pratiquement toutes les catégories des citoyens danois font partie d'un syndicat professionnel, commercial ou industriel, d'associations culturelles ou de clubs de loisirs. À l'aube du troisième millénaire, tous les Danois âgés de 18 à 70 ans étaient membres de trois organisations en moyenne. La culture démocratique des Danois s'enracine très largement dans ces multiples sociétés et



Le château de Christiansborg, au centre de Copenhague, est le siège du Folketing, le Parlement danois. Photo : Søren Kuhn.

organisations, dont bon nombre sont subventionnées par l'État.

Le Folketing

Le *Folketing*, ou Parlement danois, se compose de 179 membres dont 175 sont élus au Danemark, deux au Groenland et deux dans les îles Féroé. Les mandats se répartissent entre les partis par scrutin proportionnel, ce qui veut dire que la composition du Folketing reflète très exactement les choix de l'ensemble du corps électoral en matière de partis politiques. La majorité électorale est de 18 ans. Les Danoises ont le droit de vote depuis 1915.

Les élections parlementaires sont les plus importantes pour les Danois désireux d'être politiquement actifs. Les élections parlementaires ont lieu tous les quatre ans, mais le Premier ministre (qui jusqu'ici a toujours été un homme) est habilité à organiser un scrutin obligatoire lorsqu'il le juge politiquement profitable, et il a le devoir de l'organiser si le Folketing lui a adressé une motion de censure. Aucun parti n'ayant eu la majorité des voix au Folketing depuis 1909, les gouvernements danois ont été, pour la plupart, des gouvernements minoritaires composés d'un ou de plusieurs partis. Le Premier ministre a donc souvent fait usage de son droit de dissolution lorsque les compromis qu'il était contraint d'accepter pour réunir une majorité devenaient trop inacceptables pour le gouvernement.

Les élections parlementaires

Pour participer à un scrutin parlementaire, les partis doivent soit être représentés au Folketing au moment où est décrété un scrutin, soit avoir réuni un nombre de signatures d'électeurs correspondant à 1/175 des suffrages valides recueillis lors du précédent scrutin. Pour qu'un parti soit représenté au Folketing, il doit obtenir 2 % des suffrages valides du scrutin. Le seuil de représentation des partis au parlement danois est donc très bas, comparé à celui de la plupart des autres pays. Lors des dernières élections parlementaires de 2005, 10 partis ont présenté en tout 947 candidats, dont 299 femmes. Le taux de participation au scrutin a été de 84,5 % pour un total de quatre millions d'électeurs et sept partis ont été élus au Folketing.

L'histoire des partis politiques

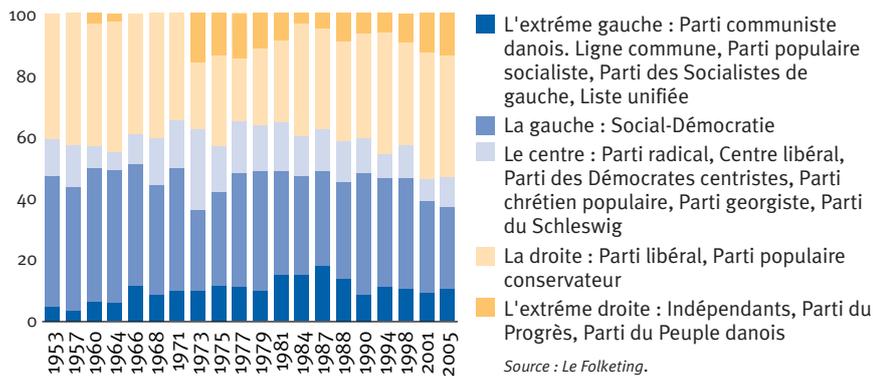
Les partis danois appartiennent à un régime pluripartite dont les caractères principaux ont pris forme entre l'adoption de la première constitution de 1849 et l'application entière du scrutin proportionnel, en 1920. Le Danemark ne connaissant pas d'oppositions internes majeures, que ce soit ethniques, religieuses, régionales ou linguistiques, c'est conformément à la répartition des revenus et aux divisions sociales et idéologiques de l'époque que se sont formés les partis. Le régime classique quadripartite reposait sur les piliers suivants : la Social-Démocratie (*Socialdemokratiet*, créée en 1871 ; à noter





Résultats des élections législatives de 1953 à 2005

Répartition des mandats en pourcentages



que celui-ci a changé de nom en 2002, il se nomme à présent les Sociaux-Démocrates), ainsi que le syndicalisme et la coopération ouvrière, le Parti radical (*Det Radikale Venstre*), créé en 1905, qui regroupait les associations des petits agriculteurs et les intellectuels citadins, le Parti libéral (*Venstre*), créé en 1870, soutenu par les associations d'agriculteurs et le mouvement coopératif, et le Parti populaire conservateur (*Det Konservative Folkeparti*), appelé la Droite (*Højre*) jusqu'en 1915, qui regroupait les employeurs, des associations d'artisans et de commerçants, les grands exploitants agricoles et les hauts fonctionnaires. Les quatre quotidiens créés en même temps reflétaient chacun loyalement les opinions de leur parti dans toutes les régions du pays.

Avec une participation aux scrutins atteignant 83 à 97 %, ces quatre anciens partis dominèrent la politique danoise jusqu'au début des années 1970. À partir de 1960, le Parti populaire socialiste (*Socialistisk Folkeparti*), créé en 1959, a également commencé à se faire entendre.

La conjoncture favorable dont bénéficia le Danemark dès la fin des années 1950 donna naissance à de grandes mutations économiques et sociales. On vit alors s'instaurer la société d'abondance et le secteur public, financé par les revenus fiscaux, se structura sans tarder, entraînant une croissance rapide du volume des tâches à accomplir et du nombre des employés. À la suite de cette mutation, les liens traditionnels entre les partis et les classes sociales se desserrèrent progressivement et le régime des quatre quotidiens disparut.

L'évolution de la politique depuis 1973

Les élections parlementaires de 1973 entraînèrent un changement dramatique du régime des quatre partis. Le nombre de leurs adhérents passa de 84 % à 58 %. Trois nouveaux partis : le Parti chrétien populaire (*Kristeligt Folkeparti*), créé en 1970, a changé de nom en 2003 pour s'appeler les Démocrates chrétiens (*Kristendemokraterne*), le Parti du Progrès (*Fremskridtspartiet*), créé en 1972, et le Parti des Démocrates centristes (*Centrum-Demokraterne*), créé en 1973, purent siéger au Folketing, et l'on vit le retour du Parti communiste danois (*Danmarks Kommunistiske Parti*), créé en 1920 et du Parti georgiste (*Retsforbundet*), créé en 1919. Depuis 1973, huit partis au minimum ont constamment siégé au Folketing.

Cependant, la récession se faisant sentir, la politique danoise entra dans une période d'instabilité qui se traduit par de faibles gouvernements minoritaires sociaux-démocrates, des élections tous les deux ans et un électorat extrêmement versatile. Depuis 1973, 20 à 30 % des électeurs danois ont changé de parti d'un scrutin à l'autre. Pourtant, malgré ces fluctuations, le régime des partis s'est distingué par la stabilité de la répartition des mandats entre les groupements conservateur et non-conservateur du Folketing. Les changements de répartition des mandats ont principalement eu lieu au sein des mêmes groupements. Autrement dit, ce sont les partis du centre, surtout le Parti radical, mais aussi le Parti des Démocrates centristes

et le Parti chrétien populaire qui, jusqu'en 2001, ont fait pencher la balance de la majorité au Folketing et qui, par conséquent, ont exercé une influence décisive sur la composition du gouvernement.

En 1982, les partis du centre ont choisi de soutenir la formation d'un gouvernement conservateur de coalition de partis minoritaires, sous la direction de Poul Schlüter, conservateur (né en 1929), qui dirigea divers gouvernements de droite jusqu'en 1993. À ce moment-là, les Radicaux changèrent de côté et soutinrent la formation d'un gouvernement de coalition social-démocrate sous la direction de Poul Nyrup Rasmussen (né en 1943). Ce gouvernement perdit la majorité lors des élections de 1994, néanmoins, la Social-Démocratie a conservé le pouvoir gouvernemental jusqu'en 2001, en s'alliant tout d'abord aux Radicaux et aux Démocrates centristes, puis, à partir de 1996, uniquement aux Radicaux.

Les extrémistes de gauche sont représentés depuis 1994 par la Liste unifiée (*Enhedslisten*), créée en 1989 et née d'une alliance électorale technique entre plusieurs partis de gauche.

La politique danoise de 2005 à 2006

Les principaux sujets de conflits politiques sont le maintien de l'équilibre entre la gestion des pouvoirs publics et la gestion du marché, le niveau du financement des services sociaux par les revenus fiscaux et par les assurances privées, l'importance et la nature des privatisations et des adjudications, l'intégration politique plus ou moins poussée du Danemark à l'UE, la répression des délits et l'attitude à adopter vis-à-vis des réfugiés et des immigrés. Depuis la création du Parti du Peuple danois (*Dansk Folkeparti*), issu en 1995 d'une scission du Parti du Progrès, la politique concernant les étrangers, les problèmes de l'intégration des immigrés et des réfugiés, l'attitude du gouvernement vis-à-vis d'une société multiculturelle et multireligieuse ainsi du nationalisme danois, figurent parmi les tout premiers à l'ordre du jour des hommes politiques. C'est pour cette raison qu'à la suite des élections législatives de 2001, le nom-

Le gouvernement Anders Fogh Rasmussen II

(Venstre et Det Konservative Folkeparti) Nommé le 18 février 2005, remanié le 25 février 2005

Premier ministre	M. Anders Fogh Rasmussen (V)
Économie, Industrie et Commerce	M. Bendt Bendtsen (KF)
Affaires étrangères	M. Per Stig Møller (KF)
Finances	M. Thor Pedersen (V)
Emploi	M. Claus Hjort Frederiksen (V)
Justice	Mme Lene Espersen (KF)
Culture	M. Brian Mikkelsen (KF)
Education et cultes	M. Bertel Haarder (V)
Transports et énergie	M. Flemming Hansen (KF)
Sciences, Technologie et Innovation	M. Helge Sander (V)
Alimentation, Agriculture et Pêche	M. Hans Christian Schmidt (V)
Intérieur et Santé	M. Lars Løkke Rasmussen (V)
Coopération au développement	Mme Ulla Tørnæs (V)
Défense	M. Søren Gade (V)
Affaires sociales et Égalité des chances	Mme Eva Kjer Hansen (V)
Environnement et Coopération nordique	Mme Connie Hedegaard (KF)
Impôts	M. Kristian Jensen (V)
Réfugiés, immigrés et intégration	Mme Rikke Hvilshøj (V)
Famille et consommation	M. Lars Barfoed (KF)

V : Venstre (Parti libéral)

KF : Det Konservative Folkeparti (Parti populaire conservateur)

Source : *Le Folketing*.

bre des sièges au Folketing du Parti du Peuple danois est passé de 13 à 22, et en 2005 de 22 à 24.

Les élections de 2001 et de 2005 ont marqué des tournants historiques, puisque pour la première fois depuis 1924, le Parti libéral est devenu le plus grand et que pour la première fois depuis 1929, l'ensemble des partis situés à la droite du centre ont réuni la majorité des suffrages. Les partis du centre ont perdu l'influence traditionnelle qu'ils exerçaient au Folketing sur la constitution du gouvernement. Le gouvernement minoritaire constitué à l'issue de ces législatives, formé par le Parti libéral et le Parti populaire conservateur avec le soutien parlementaire assuré du Parti du Peuple danois, est dirigé par le libéral Anders Fogh Rasmussen (né en 1953). La tradition danoise du compromis, du rapprochement vers le centre de la politique des partis et du consensus, autrement dit de «la collaboration démocratique», se trouve donc de plus en plus confrontée à de nouveaux défis.

La Constitution

Le cadre fondamental de la vie politique danoise est fixé par la Constitution. La première constitution danoise, adoptée en 1849, fut sérieusement révisée en 1866 et en 1915. La constitution actuellement en vigueur, qui date du 5 juin 1953, stipule que le Danemark est une monarchie constitutionnelle héréditaire. La régente actuelle du Danemark est la reine Margrethe II, (née en 1940). Le rôle du monarque, dans la pratique, est symbolique et représentatif. Ce sont le gouvernement et le Folketing qui détiennent ensemble le pouvoir législatif, le gouvernement qui exerce le pouvoir exécutif tandis que le pouvoir judiciaire revient aux tribunaux.

La révision de la constitution effectuée en 1953 entérinait un principe parlementaire en vigueur depuis 1901 en exigeant la démission du gouvernement lorsque la majorité du Folketing adresse une motion de censure au Premier ministre, sous réserve que ce dernier décrète un nouveau scrutin. Les ministres sont également tenus de démissionner s'ils font l'objet d'une motion de censure.

La formation du gouvernement

La Constitution ne donne aucune règle concernant la formation des gouvernements. Officiellement, le gouvernement est désigné par le monarque régnant ; en réalité, la formation du gouvernement est le fruit de négociations, souvent assez compliquées, entre les partis, dans le but de trouver une constellation de représentants qui ne se heurteront pas à l'opposition de la majorité. Le gouvernement n'a donc pas l'obligation de s'appuyer sur une majorité. C'est pour cette raison, notamment, que les négociations entre les partis danois se terminent le plus souvent par la formation de gouvernements minoritaires.

Le Premier ministre décide souverainement du nombre des ministres et des ministères. Le gouvernement actuel est constitué de 21 ministères. Les ministres sont politiquement et administrativement les chefs suprêmes de leur ministère. Les ministres-adjoints ou les secrétaires d'État n'existent pas au Danemark. Les ministres sont seuls responsables de leur ministère. Ils peuvent être politiquement mis en cause pour la gestion de leur charge ou celle de leur ministère par le Folketing, qui formule alors une critique, fait une remontrance ou vote une motion de censure ; ils peuvent aussi être juridiquement mis en cause par une Haute Cour de justice spécialement formée dans ce but. La surveillance et le contrôle de l'administration centrale – et de l'administration communale, depuis 1996 – sont exercés par le médiateur dit *Ombudsman*, institution créée en 1955. C'est à lui que les citoyens peuvent adresser leurs requêtes concernant le traitement administratif des affaires. L'ombudsman

peut aussi, de son propre chef, mener des enquêtes sur la légalité de l'administration. Il n'est pas habilité à abroger les décisions de l'administration, mais ses déclarations ont une très haute portée vis-à-vis des autorités administratives. L'ombudsman est élu par le Folketing après chaque dernier scrutin.

Le pouvoir législatif

Les principales fonctions du Folketing sont l'examen et l'adoption des projets de loi, ainsi que le contrôle du gouvernement et de l'administration. Les ministres et tous les membres du Folketing peuvent présenter des projets de loi qui, avant d'être adoptés, doivent être examinés publiquement à trois reprises au cours de trois réunions publiques du Folketing. Entre chaque examen public, les projets de loi sont adressés à l'une des 24 commissions chargées de leur examen. Ces commissions, désignées au début de chaque session du Folketing (le premier mardi d'octobre) et après les derniers scrutins, sont composées conformément au nombre des groupes des partis siégeant au Folketing. Les domaines de compétence de ces commissions correspondent, dans l'ensemble, à ceux des ministres. Les principales commissions sont la Commission des Finances, qui examine le budget de l'État, et la Commission de l'Europe, qui décide de la politique danoise vis-à-vis de l'UE. Ces commissions, dont les travaux ont normalement lieu à huis clos, peuvent recevoir des délégations. Lorsqu'un projet de loi est adopté, après son troisième examen, il est signé par la reine et contresigné par le ministre, qui en devient ainsi responsable. Un peu plus de 200 projets de loi sont adoptés chaque année.

Régime politique

Documentation danoise publiée par le ministère des Affaires étrangères du Danemark.

Adresse : Asiatisk Plads 2, DK-1448 -Copenhague K, Danemark.

Téléphone : (+45)3392 0000. Téléfax : (+45) 3254 0533.

E-mail : um@um.dk. Internet : www.um.dk.

Rédacteur : Flemming Axmark.

Traduction : Monique Christiansen.

Maquette : Ole Jensen - ojdesign.

Reproduction du texte autorisée avec ou sans indication de la source.

Cahier publié en janvier 2006.

ISBN 87-7667-561-0

Les dispositifs de contrôle

Le contrôle du gouvernement par le Folketing s'effectue sous forme de débats qui se déroulent en séances plénières et notamment de questions qui permettent de présenter, au cours des débats, des propositions d'ordre du jour exprimant des critiques et même des motions de censure du gouvernement. Les membres du Folketing peuvent en outre poser des questions orales ou écrites aux ministres, exiger des réponses écrites des commissions, et réclamer la présence des ministres aux réunions des commissions traitant d'affaires importantes ou politiquement sensibles. Ce contrôle est également effectué par les vérificateurs-comptables de l'État, nommés par le Folketing, ainsi que par la Cour des comptes du royaume (*Rigsrevisionen*).

Les référendums

Un tiers des membres du Folketing peut exiger qu'une loi adoptée par le Folketing mais non encore ratifiée soit soumise à un référendum. Cela n'a eu lieu qu'une seule fois, en 1963, pour un scrutin concernant des lois agraires. Les révisions de la Constitution ainsi que la majorité électorale doivent être confirmées par un référendum. Il en est de même pour les questions d'abandon de la souveraineté nationale, à moins que les cinq sixièmes de la majorité du Folketing se prononcent en faveur de ce projet de loi. Une majorité du Folketing peut en outre décider, en promulguant une loi ordinaire, de poser la question d'un référendum qui en principe est consultatif, mais en réalité obligatoire.

Les référendums et l'UE

Des référendums ont eu lieu en 1972 au sujet de l'entrée du Danemark à la CEE, en 1986 au sujet du Marché intérieur, en 1992 au sujet du Traité de Maastricht, en 1993 au sujet du Traité de Maastricht accompagné des réserves danoises, c'est-à-dire de l'Accord d'Édimbourg, en 1998 au sujet du traité d'Amsterdam et en 2000 au sujet de l'adhésion du Danemark à la troisième phase de l'UEM.

Le retrait d'une proposition ne peut avoir lieu que si une majorité des suffrages exprimés, ou au moins 30 % de tous les

électeurs inscrits sont contre cette proposition, mais ce nombre doit atteindre 40 % dans le cas de révisions de la Constitution. En 1963, 1992 et 2000, les projets de loi soumis au référendum ont été rejetés.

La plupart des référendums organisés depuis 1953 ont concerné les rapports du Danemark et de la CEE/l'UE, en raison de l'absence de la majorité exigée par la Constitution pour déléguer la souveraineté du Danemark à un organisme international. Il ne faut pas oublier que les mouvements populaires dépassant le cadre des partis et les organisations opposées à l'UE ont réuni de nombreux adhérents et exercé une influence considérable dans les débats publics. Les principaux sont le Mouvement populaire contre l'UE (*Folkebevægelsen mod EU*) et le Mouvement de juin (*JuniBevægelsen*), qui ne participent ni aux élections parlementaires, ni aux élections municipales, mais uniquement aux élections au Parlement de l'UE, où le nombre des voix obtenues par ces deux mouvements réunis a baissé de 25 % à 15 % des suffrages exprimés. On peut donc dire que le Danemark a deux systèmes de partis : l'un pour les élections parlementaires et l'autre pour les élections au Parlement de l'UE ou aux référendums sur les questions relatives à l'UE.

Communes départementales et communes primaires

Le degré de décentralisation du Danemark est relativement élevé. Sous l'égide du gouvernement central étatique, le Danemark s'est divisé par le passé, au niveau régional, en 14 communes départementales auxquelles s'ajoutent les communes de Copenhague et de Frederiksberg, et au niveau local, en 271 communes primaires. La gestion des communes départementales, comme celle des communes primaires, était confiée à un conseil municipal élu par les citoyens, sous la direction d'un maire élu par les membres de ce conseil. La participation aux scrutins était d'environ 70 % et les partis politiques nationaux avaient tendance à faire reculer les listes locales de la politique interpartite.

Une réforme structurelle adoptée en 2004-2005, a transformé de fond en comble la répartition géographique des com-

munes, ainsi que la division des tâches et des responsabilités entre l'État, les régions et les communes. Les communes départementales sont supprimées ; elles ont été remplacées par cinq régions dont la gestion est confiée à un conseil régional élu par les citoyens. Ce conseil, qui n'a pas le pouvoir de prélever des contributions directes, est principalement responsable des hôpitaux et de la santé ainsi que du développement régional. Le nombre des communes primaires est passé de 271 à 98. Leur gestion est confiée à un conseil municipal élu par les citoyens et habilité à prélever des contributions directes. Elles sont principalement responsables des institutions sociales, de l'école primaire, des soins aux personnes âgées, de la culture, de l'environnement ainsi que des ponts et chaussées.

Les élections aux conseils régionaux et municipaux ont lieu tous les quatre ans. Il est impossible d'organiser un scrutin dans l'intervalle. Les litiges politiques ne pouvant être résolus par un appel aux électeurs, la politique communale est donc obligatoirement dominée, la plupart du temps, par la coopération entre les partis et le consensus.

Influence des usagers

Un autre trait central distinctif du régime politique danois est le fait qu'il tient compte des catégories concernées – ou qu'au moins, elles sont entendues – au cours du processus législatif, et que les organisations syndicales participent souvent à l'application et à l'administration des lois. Dans ces dernières décennies, le Danemark s'est encore efforcé de renforcer la démocratie de proximité en introduisant des conseils d'administration d'usagers dans les écoles primaires, les institutions de jour et les soins dispensés aux personnes âgées.

Lars Bille

Maître de conférences, cand.phil

Renseignements supplémentaires

Site Internet officiel du Danemark
www.denmark.dk

Folketinget (Parlement danois)
Christiansborg
DK-1240 Copenhague K
(+45) 3337 5500
www.folketinget.dk
folketinget@folketinget.dk