

L'État intégré

De gouvernement à gouvernance : le cas de la Suède

Par **Göran Sundström**, professeur, Département de science politique, Université de Stockholm • goran.sundstrom@score.su.se
et **Bengt Jacobsson**, professeur en management, Södertörn University College • bengt.jacobsson@score.su.se

Traduit de l'anglais

« De gouvernement à gouvernance » est un leitmotiv des sciences sociales contemporaines. Il indique d'une part le virage entre un processus décisionnel hiérarchique et un processus axé sur les réseaux et, d'autre part, un éclatement des frontières entre les acteurs publics et privés. Il marque également un changement dans la façon dont les politiciens agissent.

L'important mouvement qui sous-tend ce virage, sur lequel nous allons nous concentrer dans le présent article, est l'intensification et l'interdépendance des échanges entre les États et avec diverses organisations internationales. Ce mouvement de fond a fondamentalement modifié les conditions d'exercice de la politique et de l'administration quoique nous ignorions en grande partie le cheminement de cette évolution. Cet article contribue à la discussion sur le sujet. À partir de plusieurs études empiriques sur la Suède, nous analyserons comment se manifeste le virage de gouvernement à gouvernance dans un contexte d'internationalisation. Nous nous concentrerons particulièrement sur « l'eupéanisation » des pays membres de l'Union européenne (UE). Par « eupéanisation », nous entendons les échanges entre l'administration d'un État membre d'une part et les administrations des autres États membres et des différents organismes de l'UE d'autre part, de même que les répercussions que ces échanges ont sur l'organisation et le fonctionnement de l'État¹. Nous nous attarderons sur l'administration centrale (plutôt que sur les administrations régionale et locale) et sur le quotidien des fonctionnaires des niveaux intermédiaire et inférieur dits *low politics* plutôt qu'au travail des politiciens dits *high politics*.

Parmi les questions que nous aborderons, l'une porte sur le degré d'intégration des États au sein de l'UE. Certains chercheurs soutiennent que les objectifs de l'UE sont limités et n'incluent que des secteurs d'activité bien définis et apparemment transnationaux (tels que le Marché commun agricole, l'environnement et le crime organisé) et qu'à l'inverse la grande partie des activités nationales est hors du champ des intérêts de l'UE. D'autres avancent au contraire que les ambitions et les actions de l'UE touchent pratiquement tous les secteurs (Schmitter, 1996; Maurer et Wessels, 2001).

Pour notre part, nous ne craignons pas d'affirmer que tous les secteurs d'activité de la Suède sont influencés par l'UE. Naturellement, certains secteurs (en raison des contacts, des règlements et des arrangements organisationnels) le sont plus que d'autres, mais aucun ministère ni organisme ne peut sérieusement prétendre qu'il n'est nullement influencé par l'UE.

Un deuxième développement portera sur les conséquences de cette intégration. Selon certains chercheurs, il y aurait un « dépérissement de l'État » parce que ses pouvoirs sont désormais partagés. (Schmitter, 1996; Sassen, 1999). D'autres soulignent que, bien que l'augmentation des décisions prises à l'extérieur de l'État complique le contrôle et la coordination des activités étatiques, les États demeurent les principaux acteurs des processus décisionnels. De plus, les décisions les plus importantes sont toujours prises au palier national (Leonard, 2005; Putnam, 1988; Milward, 1992; Moravcsik, 1993).

Nous tenterons de démontrer que les États ne « dépérissent » pas. L'accroissement des échanges transfrontaliers à différents niveaux administratifs peut certes entraîner une fragmentation de l'État, verticale,

¹ Le concept d'eupéanisation peut être utilisé autrement (voir Olsen, 2002).

entre les politiciens et les fonctionnaires (Trondal et Veggeland, 2003) et horizontale, entre les unités administratives d'un même niveau hiérarchique (Kohler-Koch, 1996; Mörth, 1999; Kjær, 2004; Jacobsson et autres, 2004). Cette tendance à la fragmentation est la conséquence d'écueils d'ordre pratique, tels que les lourdes charges de travail, les courts délais impartis et les difficultés liées à la supervision des activités et des processus au sein de l'UE. Qui plus est, l'UE est polycentrique et il est parfois difficile de déterminer quelle autorité décide des sujets à discuter, supervise, contrôle, à quel moment et de quelle façon. Quand on observe l'UE de l'extérieur, on a l'impression que n'importe qui peut inscrire n'importe quoi, n'importe où et n'importe quand à l'agenda politique (Mény, 1996, p. 13; Christiansen et Kirchner, 2000, p. 3).

L'UE attribue en outre une grande importance à l'expertise notamment en ce qui concerne l'expertise substantielle (Radaelli, 1999). L'UE est ainsi un terrain propice pour les spécialistes en négociation et en coordination. Un troisième groupe d'experts est favorisé au sein de l'UE: celui dont Lequesne et Rivaud (2003) ont appelé les membres « les sages ». La légitimité de ce groupe repose sur sa capacité à interpréter les caractéristiques politiques de l'UE et à établir des valeurs, des normes et des règles fondamentales². Cette allégeance excessive à l'expertise peut entraîner des difficultés pour les politiciens nationaux, leur ingérence étant jugée « illégitime » par les fonctionnaires habitués des réunions de l'UE. Enfin, il peut y avoir fragmentation lorsque des responsables de secteurs fortement intégrés consacrent beaucoup de temps et d'énergie à discuter avec différents acteurs (suédois et étrangers, des secteurs public et privé) des problèmes de leur propre secteur. Les participants à ces discussions peuvent alors développer des relations et même faire preuve entre eux de loyauté, en omettant de communiquer et de coordonner leurs idées et leurs activités avec les intervenants d'autres secteurs de leur propre État. Les réseaux sont ainsi devenus transnationaux, étroitement liés et axés sur les secteurs d'activité (Kohler-Koch, 1996; Vifell, 2006; Slaughter, 2005). L'État est donc soumis à des forces centrifuges

qui remettent en cause l'idée voulant qu'il soit un acteur cohérent aux politiques coordonnées.

L'intégration accrue des États au sein de l'UE (et dans le monde) fait en sorte que les États deviennent davantage des « suiveurs » que des « élaborateurs » de règlements (Brunsson et Jacobsson, 2000; Levi-Faur, 2005; Jacobsson et Sahlin-Andersson, 2006; Djelic et Sahlin-Andersson, 2006). De nos jours, les États sont contraints par les directives européennes et par celles issues de la mondialisation. Il s'agit souvent de règlements « souples » sous forme de conseils, recommandations, plans, programmes, etc. (Mörth, 2004). Leur adoption est en grande partie volontaire, comme dans le cas de la « méthode ouverte de coordination » (MOC). Ce genre de règlements n'est pas assorti de sanctions formelles et offre aux acteurs étatiques beaucoup de latitude concernant leur application.

Le fait que les règlements « souples » soient fondés sur l'adoption volontaire et que leur inobservation ne soit pas assortie de sanctions formelles ne signifie pas pour autant qu'il y ait une liberté totale. Ces règlements ont de fervents défenseurs (Slaughter 2005). Ils sont élaborés par des organisations internationales (publiques et privées) qui non seulement les recommandent fortement mais s'assurent par divers moyens (évaluations, analyses comparatives, listes de classement, conférences et discussions) qu'ils sont compris et utilisés.

Toutefois, dans ce contexte d'organisations et de règlements transnationaux, les États demeurent des entités importantes. Les prescripteurs de règlements internationaux, tels que l'UE, ont besoin de ces entités. Elles possèdent des ressources que la plupart des organisations internationales ne détiennent pas, comme la légitimité démocratique, l'expertise et l'argent (Larsson, 2003; Burnham et Maor, 1995). Les organisations internationales, y compris l'UE, recueillent le point de vue des États. Jamais auparavant nous sommes-nous demandé aussi systématiquement et aussi souvent, sur un grand nombre de sujets, ce que nous voulions en tant que « Suédois ». À cet égard, l'UE renforce les États. À ce titre, les États ne doivent

² Lequesne et Rivaud (2003) mentionnent l'exemple des deux « Comités d'experts indépendants » qui ont été formés en 1999 pour scruter le travail des commissaires de l'UE.

donc pas être considérés uniquement comme des «suiveurs de règlements» mais, dans une certaine mesure, comme des «élaborateurs de règlements». En même temps, l'expression des «points de vue nationaux» dans les différentes arènes européennes est favorisée par les processus d'élaboration des règlements (Slaughter, 2005; Risse-Kappen, 1995). Les politiques des États sont de plus en plus intégrées de sorte qu'il est parfois difficile de distinguer l'UE et l'État comme deux niveaux distincts, soit politique et administratif (Mény et autres, 1996).

Dans un troisième temps, nous mettons en lumière les inquiétudes concernant la légitimité de l'État. Comment les politiciens maîtrisent-ils leur situation nationale quand les politiques et les règlements sont décidés au sein de réseaux transnationaux? De quelle façon tentent-ils de réduire la fragmentation de l'État et d'agir efficacement alors que leurs interventions sont, dans une large mesure, contraintes par des règlements élaborés par des instances lointaines qu'ils ont eu peu de chance d'influencer? Que font-ils lorsque le fossé entre les éléments sous leur contrôle et ceux pour lesquels ils sont tenus de rendre compte s'agrandit?

Nous montrerons que les politiciens et les fonctionnaires suédois ont minimisé l'importance de l'impact de la construction européenne. À cause de ce scepticisme des Suédois envers l'UE, aucun politicien n'a défendu l'idée que l'État devait être réorganisé à la suite de son adhésion à l'UE. On a au contraire insisté sur la légitimité historique, c'est-à-dire l'idée selon laquelle il était possible de maintenir les institutions suédoises traditionnelles bien que la Suède fasse partie de l'UE. En conséquence, il n'y a pas eu de discussions créatives sur les diverses façons d'organiser et de réglementer l'État dans un contexte transnational.

Nous aborderons ces questions³ pour nous essentielles en nous fondant sur plusieurs études empiriques:

des études de cas, nos propres études, des études réalisées par d'autres chercheurs et étudiants ou par des organismes publics. Elles peuvent avoir un caractère général ou concret, celui-ci résultant de questionnaires écrits et d'entrevues.

Le questionnaire que nous avons réalisé en 2003 est un outil important. Il fait suite au questionnaire que nous avons réalisé en 1998 (Jacobsson et Sundström, 1999; Jacobsson et autres, 2004). Il faisait partie d'un projet nordique et il a été également distribué au Danemark, en Norvège, en Finlande et en Islande. Dans le présent article, nous nous concentrons sur le cas de la Suède, même si des comparaisons peuvent être établies avec d'autres pays nordiques.

Outre l'introduction et la conclusion, cet article comprend cinq sections. Après notre introduction, la section deux argumentera sur le concept de la gouvernance. Les sections trois, quatre et cinq sont des présentations empiriques sur l'intégration, la fragmentation et l'adoption des règlements. La section six, également empirique, porte sur la façon – du point de vue de la légitimité de l'État – dont les politiciens et les fonctionnaires ont interprété les changements qui ont suivi l'adhésion de la Suède à l'UE et comment ils s'y sont adaptés.

Nous terminons l'introduction en décrivant brièvement l'organisation du gouvernement suédois. Contrairement à la plupart des pays occidentaux, le gouvernement de la Suède ne compte pas de grands ministères. Il se distingue par son caractère «dualiste». Les ministères sont de petite taille et forment une organisation appelée le Bureau de l'État (*Regeringskansliet*⁴) dirigé par le Premier ministre. De plus, la majorité des activités du gouvernement central suédois, réalisées dans d'autres pays au sein des ministères, sont assumées par un grand nombre d'organismes semi-autonomes. Ces organismes sont dits «semi-autonomes⁵» non seulement parce qu'ils sont indépendants des

³ Nous aimerions préciser que nous ne tentons pas de déterminer, de façon systématique, jusqu'à quel point l'État, à la suite de son adhésion à l'UE, est devenu plus intégré, plus fragmenté, suiveur de règlements, etc. Il ne s'agit pas d'une étude avant-après. Même si nous nous penchons sur le degré d'intégration, de fragmentation et d'adoption des règles, nous sommes principalement intéressés par le «mécanisme de l'intégration», c'est-à-dire ce qu'il advient de l'État une fois intégré dans l'UE et dans un contexte élargi.

⁴ À l'heure actuelle, on compte neuf ministères qui regroupent près de 4 600 fonctionnaires, dont environ 120 sont des nominations partisans. Plus de 1 500 fonctionnaires travaillent au ministère des Affaires étrangères, et environ 60 travaillent au Cabinet du Premier ministre.

⁵ Selon l'agence Statskontoret, la Suède comptait 547 organismes en décembre 2005 (Statskontoret 2005).

ministères, mais également parce que le pouvoir des ministres et du gouvernement concernant la promulgation de décrets pour les organismes est constitutionnellement restreint. Cette restriction comporte deux volets : premièrement, les décisions doivent, en règle générale, être prises par un vote collectif du Cabinet (cinq ministres au moins doivent être présents). Un seul ministre n'a donc pas le pouvoir de promulguer un décret pour un organisme. Deuxièmement, dans les cas où un organisme, au nom d'une autorité publique et en vertu de la loi, décide des droits ou des obligations d'un citoyen, l'organisme est réputé « être guidé par la loi ». Personne, ni le Cabinet ni le Parlement, ne peut alors influencer la décision de l'organisme.

■ DE GOUVERNEMENT À GOUVERNANCE

La recherche contemporaine sur l'État s'intéresse depuis déjà fort longtemps au virage « de gouvernement à gouvernance » (Rhodes, 1996; Pierre et Peters, 2000; Kjær, 2004; Beck Jørgensen et Vrangbæk, 2004). Ce virage se serait produit dans la plupart des pays occidentaux et serait attribuable – entre autres – à la complexité accrue des problèmes sociaux, à l'omniprésence et à la spécialisation de l'administration publique, à une demande croissante d'expertise, à l'internationalisation, à la décentralisation et au développement rapide des technologies de l'information et des communications (Pollitt, 2003; Jessop, 2002).

Ces mutations ont contraint les gouvernements et les parlements nationaux à déléguer certaines activités aux administrations locales (délégation vers le bas), à des organismes privés (délégation vers l'extérieur), à des organismes d'État semi-autonomes (délégation vers l'intérieur) et enfin à l'UE et à d'autres organismes internationaux (délégation vers le haut). Avec pour résultat, le risque d'un État « évidé » (Rhodes 1994, 1997).

Dans ce nouveau paysage politique, le processus d'élaboration des politiques est, dans une large mesure, vu comme le résultat d'une collaboration.

Des acteurs de divers horizons (public, privé et bénévole, politique, social et administratif) forment ce qu'on appelle des réseaux d'action publique. Les politiques sont considérées comme le résultat des actions et des échanges entre ces réseaux, plutôt que le résultat des processus hiérarchiques au sein de l'État. On insiste sur le caractère informel – et la richesse – des échanges qui tend à estomper les frontières traditionnelles entre le politique et l'administratif, entre les diverses unités administratives ainsi qu'entre les acteurs publics et privés (Scharpf, 1994, p. 37). En même temps, ce processus « collaborateur » reflète un changement : les « règlements rigides » traditionnels font place aux « règlements souples » (Mörth, 2004⁶).

L'élément qui unit les réseaux d'action publique est la dépendance à l'égard des ressources. La littérature sur la gouvernance met en évidence l'idée selon laquelle différents acteurs possèdent différentes ressources, mais aucun n'en possède suffisamment pour résoudre, à lui seul, les problèmes apportés par l'ensemble des acteurs du réseau. Cette situation crée des relations de dépendance mutuelle et d'intérêts communs. Le volontariat, l'égalité et la confiance sont privilégiés contrairement à la coercition et à l'autorité associées, elles, au gouvernement (Jessop, 2002, p. 1; Lowndes et Skelcher, 1998, p. 313; Feldman et Khademian, 2000, p. 158; Kjær, 2004, p. 41).

Toujours dans la littérature sur la gouvernance, le thème de « la gouvernance de la gouvernance », c'est-à-dire la façon dont les politiciens gouvernent dans un monde de plus en plus polycentrique et complexe (Jessop, 2002, p. 5), revient souvent. On y rapporte que l'habileté des politiciens à contrôler l'action de l'État, et la société en général, à partir du « centre », a été minée. Selon Rhodes, les réseaux d'action publique sont, dans une large mesure, auto-organisateurs. Ils ont la capacité « de résister à la direction du gouvernement, d'élaborer leurs propres politiques et de façonner leur environnement » (Rhodes, 1996, p. 659).

La thèse « gouverner sans gouvernement » est cependant remise en question par d'autres chercheurs (Taylor, 1997; Pierre et Peters, 2000; Davies, 2002; Sørensen,

⁶ Snyder (1993) définit le « droit mou » comme des « règles de conduite qui, en principe, n'ont aucune force juridique obligatoire, mais qui néanmoins ont des effets pratiques ».

2004). Ces derniers soutiennent que les réseaux d'action publique peuvent se révéler difficiles à mettre en place et que les États jouent souvent un rôle fondamental dans leur création et imposent par voie de conséquence leurs préférences (Taylor, 1997, p. 442). Malgré cela, ces chercheurs minimisent l'importance des techniques « commande et contrôle » traditionnelles. Ils parlent plutôt de « métagouvernance » et de « métagouvernants » (Jessop, 2002). Dans ce cas, on gouverne en recourant à des techniques indirectes, dont la plus importante est probablement la conception réflexive ou le remaniement des réseaux d'action publique. Ces approches peuvent déboucher sur le regroupement d'acteurs (formation d'organismes d'État) ou l'organisation de « forums » de rencontre entre les acteurs. Mais elles peuvent également signifier le rétablissement des relations entre différents acteurs du réseau et le déploiement d'incitatifs pour accroître le nombre d'acteurs privés qui participent à un réseau particulier. Il peut enfin s'agir simplement d'informer les acteurs sur la nature des problèmes et la façon de les résoudre (Sørensen, 2004, p. 3). Ainsi, nous voyons que la gouvernance n'implique pas la fin de l'intervention de l'État, mais une modification de ses modes d'intervention (Kooiman, 1993).

De gouvernance à gouvernance ?

Naturellement, on peut se demander jusqu'à quel point ces techniques sont nouvelles. Les gouvernements n'ont-ils pas de tout temps utilisé des méthodes de contrôle indirect ? Les frontières entre les sphères publique et privée ont-elles toujours été aussi distinctes ? À la fin des années 1970 et au début des années 1980, Jacobsson a étudié six secteurs d'activité pour conclure que le gouvernement suédois, dans une large mesure, « gouvernait en organisant » (Jacobsson 1984, 1989). Le travail quotidien était accompli par des organismes éloignés des politiciens que ceux-ci n'essayaient pas de contrôler. Ces organismes jouissaient donc d'une grande latitude. Face à certaines situations, les ministres étaient obligés d'intervenir. À ces occasions, les moyens – pourtant préconisés par la science administrative – à mettre

en œuvre pour le contrôle de la gestion étaient peu prisés. Les ministres préféraient créer de nouvelles unités administratives, réunir des commissions *ad hoc*, organiser des conférences et des séminaires ou encore changer le haut personnel administratif. Ainsi dépensaient-ils plus d'argent que n'en réclamait la résolution des problèmes. Les médias étaient largement utilisés pour diffuser les annonces gouvernementales.

Les ministres réagissaient à des demandes présentées pour l'essentiel dans un cadre national (par des sociétés, des municipalités, des organismes bénévoles, les médias, les partis d'opposition et des organismes d'État). Issues d'un contexte familier⁷, il y avait peu de risques que ces demandes heurtent les valeurs nationales et entravent l'action du gouvernement. Celui-ci se devait pourtant de réagir en rapatriant la recherche de solution à des « problèmes chauds », auparavant déléguée aux organismes ou aux « réseaux ». Pour éviter une surcharge, le gouvernement devait se montrer capable à la fois de « soulever » les problèmes et de les « résoudre » rapidement.

Dans cette perspective, l'étude de Jacobsson a prouvé que les ministres ne privilégiaient pas les objectifs à atteindre, mais s'intéressaient plus aux méthodologies à instaurer au sein de l'administration pour lui permettre de s'adapter aux conditions changeantes du milieu environnant. Tel qu'il a été mentionné précédemment, il s'agissait d'une approche organisationnelle et réglementaire.

Il ne fait aucun doute que les résultats de l'étude de Jacobsson sur le pilotage de l'administration suédoise à la fin des années 1970 et au début des années 1980 présentent les caractéristiques de la « métagouvernance » décrite dans la littérature contemporaine sur le sujet. Les politiciens suédois se comporteraient donc comme des « métagouvernants » depuis fort longtemps. Ainsi pouvons-nous douter de l'énoncé selon lequel il y aurait eu un virage brutal de gouvernement à gouvernance au cours des années 1980 et 1990.

Naturellement, nous n'insinuons pas que rien n'ait changé. D'importants changements sont au contraire survenus et c'est à cause d'eux que les politiciens

⁷ Dans le cas de la Suède, et peut-être à un degré inhabituellement élevé, compte tenu que le parti social-démocrate est au pouvoir depuis 1932, à l'exception de neuf années (de 1976 à 1982 et de 1991 à 1994).

éprouvent de plus en plus de difficultés à agir comme des « métagouvernants ». Tout d'abord, soulignons que la politique de gestion publique est devenue un domaine politique distinct (Barzelay, 2001, 2003). Par le biais de divers arrangements institutionnels, ce domaine a été consolidé non seulement à l'échelle nationale (par la mise sur pied de ministères, d'organismes, de programmes, de commissions, de ministres de la politique de gestion publique, etc.), mais aussi à l'échelle internationale. De nos jours, nombreux sont les acteurs internationaux (publics et privés) qui se consacrent entièrement à l'élaboration, à l'amélioration et à la diffusion d'idées (générales) sur la façon de diriger les gouvernements (Slaughter, 2005; Pal, 2006; Radin, 2006; Sahlin-Andersson, 2001; Jacobsson, à paraître).

Bon nombre de ces idées relèvent de ce qu'on appelle le « nouveau management public » (NMP). Le NMP comprend des idées et des pratiques variées (Boston, 1996; Lane, 2000), mais ce qui caractérise la plupart d'entre elles est leur institutionnalisation. Le NMP nous dit par exemple que les politiciens devraient se consacrer à la définition des objectifs généraux et abandonner aux fonctionnaires le choix des moyens pour les atteindre⁸. L'organisation et l'installation des divers ministères et organismes, l'embauche du personnel, la recherche et le développement de compétences et de spécialités sont considérés comme des décisions administratives. De surcroît, l'ingérence d'un politicien « moderne » dans les affaires administratives fait du tort à son image. Dès lors, la capacité des politiciens à agir comme des métagouvernants s'en trouve réduite.

Elle l'est également par l'essor de l'internationalisation. Tel que nous l'avons souligné plus avant, les politiques de l'UE et les politiques nationales sont enchevêtrées. Les politiciens nationaux doivent aujourd'hui s'accommoder de processus politiques d'une plus grande complexité que ceux étudiés par Jacobsson il y a 25 ans. Les intervenants sont plus nombreux et plus diversifiés, les priorités changent, la distance physique entre les politiciens et les fonctionnaires de l'UE s'élargit, les délais impartis raccourcissent, le caractère polycentrique de l'UE accroît les zones d'incertitude. Plus important encore,

les politiciens suédois actuels doivent résoudre des problèmes surgis d'un système d'acteurs, de règlements et de procédures qu'ils n'ont pas eux-mêmes mis en place. Le risque que ces problèmes contrarient les idées et les valeurs fondamentales du gouvernement et du peuple suédois est donc cette fois beaucoup plus présent.

Point de vue organisationnel

On a qualifié la gouvernance de concept vide (Dowding, 1995), mais aussi de concept multithéorique (Blom-Hansen, 1997; Kjær, 2004). Cela signifie qu'elle ne sert, par elle-même, que de concept analytique et qu'elle doit être combinée à des théories explicatives spécifiques pour faire progresser l'analyse au-delà de la description. Nous sommes d'accord avec l'aspect « multithéorique » de la gouvernance. Mais contrairement à de nombreux autres chercheurs qui utilisent une perspective axée sur la gouvernance, nous ne prenons pas position en faveur de « l'homme économique » et des théories de la négociation, mais bien en faveur de « l'homme sociologique » et des théories de l'organisation.

Nous prenons pour point de départ le fait que les acteurs (particulièrement les acteurs publics) agissent généralement avec un degré d'incertitude élevé. Le milieu qui les entoure (social, culturel, idéologique, technologique et économique) est complexe et en constante évolution. Par conséquent, il leur arrive souvent de ne pas avoir *a priori* une vision claire et précise des problèmes, des solutions qui s'offrent à eux, des effets des mesures prises, de leur propre volonté, etc. La réalité des problèmes et l'utilité des solutions apparaissent progressivement dans la foulée de l'avancement des processus. (Cohen et autres, 1972; Finnemore, 1996).

Au sein de ces processus, l'intervention peut être dictée par le rôle et l'identité (March et Olsen, 1989; Powell et DiMaggio, 1991). Elle est toujours limitée par un nombre d'idées et de comportements (plus ou moins) institutionnalisés, qui (à un certain degré) déterminent ce que les acteurs peuvent faire et ne pas faire. Cela signifie que les processus de gouvernance ne sont pas seulement un « jeu » dans lequel

⁸ C'est une idée centrale de la stratégie de contrôle que l'on appelle de nos jours « gestion par résultats » (Sundström, 2006).

les acteurs négocient entre eux sur la base de calculs stratégiques, mais aussi un comportement de « respect des règlements », par lequel les acteurs dévoilent ce qu'ils estiment être une intervention appropriée.

Ces règlements institutionnalisés peuvent être enracinés dans l'espace, c'est-à-dire dans l'environnement des organisations. C'est le genre de règlements que Meyer et Rowan (1977) ont appelé « mythes rationalisés »; certains chercheurs ont même proposé de parler de « modes » (Røvik, 1996; Boli et Thomas, 1999). La recherche contemporaine pointe un certain nombre d'idées et de comportements institutionnalisés qui peuvent s'avérer instructifs pour l'étude du supposé virage de gouvernement à gouvernance. On citera notamment les règlements souples (Mörth, 2004), les partenariats public-privé (Osborne, 2000; Wettenhall, 2003), le gouvernement décloisonné (Bogdanor, 2005), la coordination (Peters, 1998), le caractère volontaire (Boström et autres, 2004), l'obligation de rendre des comptes (Boström et Garsten, 2006), la gestion par objectifs et par résultats (de Bruijn, 2002; Radin, 2006) et la vérification (Power, 1997; Hood et autres, 1999).

Les règlements institutionnalisés peuvent aussi s'inscrire dans le temps. Dès 1958, March et Simon ont annoncé que les organisations allaient développer, au fil du temps et en se référant à des interventions répétées réussies ou du moins faisables, des routines et des modes de fonctionnement standards, qu'elles se sentiront à l'aise de suivre et qui favoriseront des façons de travailler normalisées. March et Simon ont appelé ce penchant la « rationalité limitée ». Il s'agit d'une ouverture sur la théorie de la « dépendance du chemin » qui insiste sur le fait que les tentatives menées pour modifier rapidement un comportement seront confrontées à l'inertie inhérente des idées, des structures et des méthodes de travail « locales ».

On retrouve ces idées et ces pratiques institutionnalisées à divers niveaux: au sein d'une organisation, d'un secteur d'activité ou à l'échelle nationale. Au niveau central, il existe nombre de pratiques institutionnelles dont l'ancrage historique – et parfois de

nature corporatiste – peut entraîner de l'inertie, par exemple le Principe d'accès public aux documents officiels (*offentlighetsprincipen*), (Andersson, 2006; Sundström, 2006).

Il n'est pas toujours facile pour les organisations de respecter l'ensemble de ces « règlements », surtout lorsqu'ils tendent à être contradictoires. Certains éléments de la théorie de l'organisation suggèrent qu'il est possible de résoudre ces tensions grâce au « dédoublement » (Meyer et Rowan, 1977), c'est-à-dire un dualisme entre l'action de l'organisation et sa représentation. Pour Brunsson (1989) il s'agit là d'une forme « d'hypocrisie ».

■ UN ÉTAT INTÉGRÉ

Les États sont souvent décrits comme des entités autonomes, clairement définies non seulement par rapport à d'autres États, mais aussi par rapport à d'autres acteurs nationaux. Selon ce concept, les États ont une identité forte et connue et des ambitions et des priorités récurrentes. Quant aux organisations internationales, telle que l'UE, elles sont perçues comme des arènes où les États se rencontrent et s'affrontent. Pour assurer une meilleure défense de leurs intérêts, les États doivent donc définir, clarifier et présenter leurs objectifs avec rigueur et cohérence.

La présente étude met en doute la perception selon laquelle les États sont des acteurs autonomes. Une importante manifestation du passage de gouvernement à gouvernance tient au fait que les États sont désormais intégrés dans un contexte européen et international élargi. Le cas de la Suède le démontre clairement. À titre d'exemple, 90 % des unités qui ont répondu à notre questionnaire ont indiqué qu'elles étaient influencées par au moins un des trois piliers de l'UE ou par tout travail de normalisation connexe⁹. La moitié de ces unités¹⁰ a reconnu que l'adhésion à l'UE a eu d'importantes répercussions, tandis que le tiers seulement a indiqué que les répercussions ont été plutôt faibles. De plus, quatre unités sur dix ont ajouté qu'elles consacraient une grande partie de leur temps à effectuer du travail en lien avec

⁹ Près de 86 % des unités ont indiqué qu'elles étaient influencées par les activités du premier pilier, tandis que ce pourcentage se limite à 50 % dans le cas des deuxième et troisième piliers.

¹⁰ Désormais, lorsque nous parlerons « d'unités », nous ferons référence aux 90 % des unités qui ont indiqué être influencées par l'UE.

l'UE. Pour remplir ces tâches, 40% des unités ont dû recruter du personnel supplémentaire au cours des cinq dernières années.

Le questionnaire a également révélé que les activités liées à l'UE étaient décentralisées. Les relations transnationales ne sont plus réservées uniquement au ministère des Affaires étrangères. Elles concernent dorénavant presque tous les secteurs et les échelons administratifs. Sur dix unités, huit ont répondu avoir des contacts directs avec des organisations de l'UE au moins une fois par année, et plus de la moitié d'entre elles ont indiqué avoir des contacts directs avec ces organisations au moins une fois par mois. Sur dix unités, huit ont également déclaré qu'elles participaient à des comités ou à des groupements de l'UE au moins une fois par année. En outre, 55% des unités ont confirmé avoir détaché du personnel auprès d'organisations de l'UE au cours des cinq dernières années. Dans deux unités sur trois enfin, du personnel a séjourné plus de dix jours à l'étranger pour du travail lié à l'UE.

Ainsi, nous voyons que des unités distinctes au sein de ministères et d'organismes participent fréquemment à des réseaux de l'UE. Ces réseaux sont multilatéraux et réunissent, avec divers acteurs de l'UE, des unités gouvernementales, des politiciens, des entreprises

privées et des groupes d'intérêts suédois. Nous avons constaté que plus de 50% des unités administratives ont des contacts avec des unités d'autres gouvernements au moins une fois par mois. Dans le cas des entreprises privées et des groupes d'intérêts, ce pourcentage atteint environ 30% et, dans le cas des politiciens, il est d'environ 40%. Nous pouvons en conclure que plus l'intégration au sein de l'UE est importante (contacts avec des organisations de l'UE, temps consacré aux dossiers, nombre de jours de déplacement, etc.), plus les contacts avec les acteurs suédois sont nombreux.

L'intégration de la Suède au sein de l'UE est par ailleurs caractérisée par les contacts informels. Comme le montre le tableau 1, 16% seulement des unités qui ont répondu à notre questionnaire ont indiqué que les « communications écrites officielles » étaient la forme de communication la plus courante avec la Commission et les Directions générales européennes. Quant aux communications avec les comités préparatoires ou avec les comités d'experts de la Commission, ce pourcentage n'atteint que 7%. Les « rencontres officielles » sont plus fréquentes dans ce genre de relations, mais il ne fait aucun doute que les rencontres non officielles revêtent une grande importance dans les relations des unités gouvernementales de la Suède avec les organisations de l'UE.

TABLEAU 1 : EN CE QUI CONCERNE LES SUJETS LIÉS À L'UE TRAITÉS L'AN DERNIER, QUELLE A ÉTÉ LA FORME DE COMMUNICATION LA PLUS COURANTE ENTRE L'UNITÉ ET LES ACTEURS MENTIONNÉS CI-APRÈS ? (EN POURCENTAGE)

COMMUNICATIONS ÉCRITES OFFICIELLES	RENCONTRES OFFICIELLES	RENCONTRES NON OFFICIELLES	AUCUNE	CONTACT
Commission européenne / Directions générales (n=305)	16	24	28	40
Comités préparatoires ou comités d'experts de la Commission de l'UE (n=315)	7	44	16	41
Conseil européen ou Coreper (Comité des représentants permanents) avec groupes de travail ou comités auxiliaires (n=311)	6	23	9	66
Gouvernement / politiciens au sein des ministères (n=315)	6	28	46	27
Unités gouvernementales suédoises (n=310)	10	22	59	25
Groupes d'intérêts suédois ou sociétés privées (n=314)	8	16	52	31

Comme on peut le voir, le caractère non officiel ressort davantage dans les relations des unités avec divers acteurs suédois. Quant aux relations avec « le gouvernement et les politiciens au sein des ministères », les résultats sont éclairants. Le caractère non officiel s'applique également aux relations des unités avec d'autres unités de ministères et d'organismes. Apparemment, la tradition suédoise d'organismes semi-autonomes et l'obligation de traduire par écrit les instructions concernant les sujets à saveur européenne n'empêchent pas les échanges informels entre politiciens et fonctionnaires. Dans les autres pays nordiques, le pourcentage de rencontres et de communications non officielles est beaucoup moins élevé.

Les contacts fréquents entre les politiciens suédois et les administrations suédoises pourraient être interprétés comme une tentative de mainmise des politiciens. Notre enquête a pourtant montré que 25 % des unités ne recevaient pas de « directives particulières » de leurs supérieurs lorsqu'elles participaient à des comités ou à des groupes de travail de l'UE. Lorsque des directives étaient données, elles restaient générales et verbales. Ces observations ont été confirmées dans d'autres études (Larue, 2005 ; Statskontoret 1996, 1997).

L'absence d'instructions détaillées ne semble toutefois pas gêner les fonctionnaires suédois. Dans notre enquête, sept unités sur dix ont révélé qu'il leur était facile de connaître la position de leur hiérarchie politique. À peine 3 % ont indiqué que des conflits éclataient entre fonctionnaires et politiciens à propos de dossiers liés à l'UE et seulement 13 % regrettaient qu'il fût difficile de convaincre les politiciens d'accepter les propositions de l'unité. En même temps, et cela peut sembler contradictoire, 40 % des unités dénonçaient les courts délais qui compliquaient les discussions avec les politiciens sur les sujets européens.

Nous pensons que cette observation – celle où les fonctionnaires soutiennent d'une part qu'ils entretiennent des contacts continus et généralement harmonieux avec les politiciens et d'autre part, qu'ils ont besoin d'instructions plus claires et de plus de temps pour discuter des dossiers de l'UE avec ces mêmes politiciens – reflète l'empressement des fonctionnaires suédois d'adosser leur action à une caution politique. Les fréquents contacts entre les

deux groupes doivent plus aux fonctionnaires soucieux d'informer les politiciens, de recueillir leur avis voire leur « bénédiction » qu'aux politiciens exerçant un pouvoir de contrôle. C'est la conclusion qui revient dans plusieurs études de cas, notamment sur la politique de l'emploi (Etzler, 2004), la politique du médicament (Nilsson, 2000) et la politique de la concurrence (Sundström, 2000). Il semble que les fonctionnaires demandent plus de « directives particulières » que les politiciens ne sont en mesure d'offrir.

La Suède est manifestement transnationale. Les unités gouvernementales de tous les secteurs et de tous les ordres de gouvernement sont influencées par l'UE. Elles consacrent une grande partie de leurs heures de travail à traiter de questions liées à l'UE, participent à différentes arènes de l'UE et entretiennent des contacts, souvent informels, avec les différents acteurs des dossiers européens. Il est désormais évident que les réseaux européens occupent une place importante dans le quotidien des fonctionnaires.

Au sein de ces réseaux, la Suède est en outre constamment invitée à donner son point de vue. Or, il arrive souvent que les fonctionnaires nationaux qui participent aux rencontres des organisations de l'UE n'aient pas de positions bien définies sur telle ou telle question. On avance plutôt des idées sur le « souhaitable et le faisable » qui font leur chemin dans les réseaux à mesure que les processus évoluent. Grâce à ces échanges transnationaux, les Suédois découvrent qui ils sont, ce qu'ils veulent et ce qu'il leur est possible d'accomplir. *L'État suédois est ainsi de plus en plus intégré (et de moins en moins autonome).*

■ UN ÉTAT FRAGMENTÉ

Perçus – en partie faussement, nous venons de le voir – comme des entités autonomes, les États sont également souvent perçus comme des entités « cohérentes ». On présuppose qu'ils peuvent « parler d'une seule voix » lorsqu'ils discutent avec d'autres acteurs, dont au premier chef les autres États. Cette perception repose sur l'idée que les gouvernements épousent un modèle sophistiqué d'organisation rationaliste qui leur permet de s'autocontrôler en supervisant et coordonnant l'action des services et des fonctionnaires

Encore une fois, nous prendrons le contre-pied en montrant que la cohérence de l'État est sévèrement mise à l'épreuve lors de son adhésion à l'UE. Un symptôme important du passage de gouvernement à gouvernance est en effet la fragmentation croissante de l'État. Nous en présentons d'ailleurs quelques exemples dans cet article. Bien que les unités intégrées dans l'UE aient des contacts multiples avec divers types d'acteurs, il n'en demeure pas moins que les réseaux sont isolés par leur spécialisation. Les résultats de notre questionnaire, comme ceux d'autres études, ont prouvé que l'entrée de la Suède dans l'UE a entraîné un accroissement des échanges entre les intervenants internationaux d'un même secteur, alors que les contacts avec les unités gouvernementales suédoises de secteurs différents se raréfient (Vifell, 2006; *Kommerskollegium*, 2005; Sundström, 2000). Après avoir interrogé des fonctionnaires suédois de 25 organismes sur leur travail en lien avec l'UE, le *Kommerskollegium* (Conseil national du commerce) a constaté que :

...peu sont satisfaits de la coordination des grandes questions relatives à l'UE, qui mobilisent plusieurs ministères ou organismes. Dans ces situations, une coordination insuffisante, un manque de compréhension et une communication déficiente peuvent nuire aux dossiers. [...] L'eupéanisation a renforcé les frontières entre différents secteurs. Dans chaque secteur, les échanges et la collaboration avec des acteurs d'autres pays et du secteur privé se sont approfondis (*Kommerskollegium*, 2005, p. 9, 16). [traduction libre]

Or, les décisions importantes se prennent au sein des réseaux qui regroupent divers acteurs (suédois et étrangers, publics et privés). Ces réseaux sont repliés sur leur spécialité et il est inadéquat de les appeler « réseaux de secteurs ». Le *Kommerskollegium* poursuit son analyse en soutenant que certains spécialistes ou unités agissent parfois avec indépendance au sein des ministères et des organismes et que la haute administration est loin d'être parfaitement au courant des propositions présentées par les fonctionnaires subalternes de la Suède aux réunions de l'UE et encore moins de les approuver (*Kommerskollegium*, 2005, p 14).

Dans son étude sur l'internationalisation de trois secteurs d'activité, Åsa Vifell (2006) a, elle aussi, constaté que la fragmentation de l'État n'était pas causée par la dérive de secteurs entiers. Elle suggère

de parler d'« enclaves » plutôt que de « réseaux de secteurs ». Ces enclaves sont des constellations qui rassemblent divers acteurs provenant le cas échéant de secteurs différents et qui profilent leur regroupement en fonction du problème soulevé. Les enclaves se définissent à travers la rencontre de personnes qui travaillent en étroite collaboration pendant de longues périodes, ce qui favorise l'apprentissage mutuel, la compréhension commune, la confiance et le respect de la compétence des autres. Dans le même temps, elles se distinguent de leurs « organismes d'attache ». Les organisations internationales, telles que l'UE et l'Organisation des Nations Unies (ONU), constituent souvent des « organismes d'accueil » pour ces enclaves (Slaughter, 2005; Boström, 2006). Elles offrent un environnement organisationnel et des ressources qui facilitent la collaboration et la communication permanentes entre les membres des enclaves. Une autre caractéristique des enclaves est le fait que les participants partagent une langue commune. On ne parle pas ici de langage, mais d'un corpus commun de connaissance et de reconnaissance autour des concepts, des personnes-ressources, des pratiques professionnelles, des écrits, des expérimentations antérieures, etc. Il est difficile pour un agent extérieur, ignorant de l'historique du secteur, de participer aux discussions (Thedvall, 2006). Le terme « réseau » serait donc trompeur. Il induit que les constellations sont auto-organisables et qu'il est facile d'y entrer et d'en sortir, quand ce n'est évidemment pas le cas. Elles font au contraire l'objet d'un contrôle strict à l'entrée par les acteurs étatiques. Pour réussir dans les enclaves, il est préférable de détenir des savoirs en administration ou en histoire que des expertises de contenu, ce qui rend le concept de « collectivités épistémologiques » impropre (Vifell, 2006).

Dans ces enclaves, les ministères et les organismes collaborent étroitement. Vifell a remarqué que les fonctionnaires de ministères et d'organismes qui travaillent sur les mêmes dossiers internationaux sont susceptibles de développer un fort sentiment unitaire. Des observations semblables découlent également d'études de cas touchant de nombreux secteurs dont la statistique (Mannfelt, 2000), les douanes (Heinegård, 2000), l'emploi (Etzler, 2004), l'environnement (Savelli, 2000), la concurrence (Sundström, 2000) et les médicaments (Nilsson, 2000).

Jusqu'à quel point les politiciens jouent-ils un rôle dans ces enclaves? Sur ce sujet, les études empiriques diffèrent. D'une part, nous l'avons relevé dans la section précédente, les fonctionnaires semblent avoir une excellente idée des attentes de leurs supérieurs politiques. De plus, dans notre enquête, quatre unités sur dix ont indiqué qu'elles avaient des contacts directs avec « le gouvernement ou les cabinets ministériels », et ce, au moins une fois par mois quand il s'agit des dossiers de l'UE. Ce pourcentage est beaucoup plus élevé en Suède que dans les autres pays nordiques¹¹. D'autre part, le pouvoir d'influence des politiciens sur les processus décisionnels de l'UE s'est réduit au fur et à mesure qu'on a fait appel aux experts. Le *Kommerskollegium* juge, par exemple, que certains organismes ont acquis une grande indépendance envers les politiciens. Ces organismes formulent eux-mêmes leurs instructions relativement aux politiques de l'UE et rechignent à les modifier sur avis des politiciens. Selon eux, « l'individu spécialiste » devrait pouvoir bénéficier d'une plus grande liberté d'action (*Kommerskollegium*, 2005, p. 14).

De la même façon, Nilsson a constaté dans son étude sur les produits médicaux que l'organisme responsable avait acquis une position forte face au ministère et aux politiciens après l'adhésion de la Suède à l'UE. L'expertise a été un facteur important de ce changement :

Le Bureau des produits médicaux (Medical Products Agency) [*Läkemedelsverket*] soutient que le gouvernement ne peut ni ne devrait contrôler le Bureau, puisque la majorité des dossiers traités au sein de la coopération européenne est de nature purement scientifique. [...] Les fonctionnaires des ministères et des organismes soutiennent qu'il n'y a pratiquement aucun dossier politique, et que les politiciens n'ont aucun désir marqué de jouer un rôle au sein du Bureau ni de le contrôler. À la veille de l'adhésion de la Suède à l'UE, le ministère de la Santé et des Affaires sociales n'a pas fixé les objectifs du Bureau des produits médicaux. Le Bureau s'en est chargé lui-même (Nilsson, 2000, p. 45). [traduction libre]

Dans son étude sur le Bureau de la statistique, Mannfeldt insiste également sur l'importance de l'expertise. Par exemple, Statistique Suède [*Statistiska centralbyrån*]

s'opposait à ce que les membres des comités méthodologiques soient nommés par les politiciens, bien que les règlements officiels stipulent clairement que les fonctionnaires suédois qui font partie de ces comités représentent le gouvernement de la Suède. Selon Mannfeldt, l'explication de cette prise de position reposait sur l'importance de l'expertise :

La raison semble être que Statistique Suède gagne plus de respect au sein du SPC [le plus important comité de l'UE dans le domaine de la statistique] s'il n'y a pas de représentant de ministères. Le comité se compose uniquement de représentants provenant d'organismes publics nationaux. Statistique Suède soutient que les questions statistiques devraient, pour des raisons fondamentales et pratiques, être examinées par des spécialistes. De plus, la confiance à l'égard des statistiques diminuerait si les problèmes méthodologiques devaient être résolus au niveau politique; compte tenu de la nature complexe de ces problèmes, il serait inapproprié de tenter de les résoudre à ce niveau. [...] Les fonctionnaires maintiennent que le Bureau de la statistique ne peut pas se soumettre aux caprices politiques si l'on veut des statistiques objectives et indépendantes (Mannfeldt, 2000, p. 44). [traduction libre]

Sundström (2000) a présenté des observations très similaires dans son étude sur la politique de la concurrence. Les politiciens n'avaient pas autorité sur les fonctionnaires du Bureau de la concurrence de la Suède [*Konkurrensverket*] membres des comités de méthodologie. La principale raison était que la crédibilité de l'organisme augmentait lorsque les politiciens étaient tenus à l'écart. Or, une crédibilité accrue signifiait des chances supplémentaires d'avoir une influence sur les dossiers traités par les comités sur la concurrence de l'UE.

Ainsi, notre étude appuie en partie la thèse selon laquelle une fragmentation verticale de l'État suit l'adhésion du pays à l'UE, car elle entraîne le creusement d'un écart entre les politiciens du *core executive* et les fonctionnaires subalternes. Cette observation semble se vérifier particulièrement dans les secteurs où l'on accorde une grande importance à l'expertise.

Notre étude confirme un autre doute couramment exprimé à propos des principaux représentants de

¹¹ Danemark et Finlande 27 % ; Norvège 21 % ; Islande 20 %. Edward Page (2006) conclut que la distance entre les politiciens et les fonctionnaires est moins importante en Suède qu'en Angleterre.

la population, c'est-à-dire les parlementaires : ils sont tenus à l'écart des processus politiques liés à l'UE (Maurer et Wessels, 2001 ; Sciarini et autres, 2004 ; Hegeland 2004). Plus de la moitié des unités enquêtées nous ont répondu qu'elles n'avaient pas eu de contacts avec des parlementaires au cours de la dernière année concernant leur travail à teneur européenne. Il s'agit d'un des pourcentages les plus élevés parmi la liste des intervenants suédois sujets du même questionnaire. La conclusion selon laquelle les parlementaires suédois perdent de leur pouvoir en raison de l'adhésion de la Suède à l'UE resurgit aussi dans une étude comparative des Parlements suédois et finlandais réalisée par Jungar et Ahlbäck Öberg (2002). Dans leur analyse, les parlementaires suédois jugent qu'ils ont trop peu de pouvoir comparativement au gouvernement sur les questions concernant l'UE. Par contre, les parlementaires finnois estiment qu'ils ont plus de pouvoir comparativement à leur gouvernement.

Le matériel empirique révèle aussi que les unités gouvernementales de différents ordres ont tenté de répondre aux demandes postadhésion à l'UE en adoptant diverses mesures administratives. Notre enquête a montré que de nombreux organismes ont formé des comités spéciaux, nommés des coordinateurs pour traiter des questions liées à l'UE et que des fonctionnaires ont participé à divers programmes de formation pour renforcer et actualiser leurs connaissances de l'UE, en particulier sur les règlements, les langues parlées et les processus décisionnels de l'UE et des autres pays membres. Statskontoret a pu observer que les organismes ont réorganisé leurs départements pour les harmoniser avec ceux de l'UE et des pays membres de l'UE (Statskontoret, 1997, 2003). Le gouvernement suédois en a fait autant avec ses propres services

En résumé, d'importantes décisions se prennent de nos jours dans des réseaux constellations ou enclaves, qui réunissent des fonctionnaires nationaux, des fonctionnaires de l'UE et des spécialistes des secteurs public et privé. Ces enclaves traitent divers dossiers hors de la présence des politiciens nationaux. Ce fait, combiné à la complexité des dossiers européens, à la rapidité des processus et à l'importance accordée à l'expertise, sape le travail des politiciens nationaux qui souhaiteraient superviser et influencer les déci-

sions de l'UE. L'une des répercussions de l'euro-péanisation et de l'internationalisation est la perte de contrôle des politiciens sur des dossiers pour lesquels ils demeurent cependant responsables au niveau national.

Par ailleurs, le degré d'intégration varie selon les secteurs et les niveaux administratifs. Les acteurs profondément intégrés dans l'UE peuvent développer des contacts plus fréquents et personnels avec des acteurs non étatiques, y compris des organismes étrangers, qu'avec leurs compatriotes du gouvernement suédois. Les organismes se restructurent en décalquant l'organisation de leurs correspondants au sein de l'UE et des autres pays membres. Ils prennent des mesures pour renforcer leurs capacités administratives. De cette façon, les administrations suédoises s'adaptent, acquièrent une meilleure connaissance de leur secteur d'activité et de sa spécificité, mais affichent en contrepartie une méconnaissance des autres secteurs d'activité et des stratégies nationales. Quelquefois, l'intégration est tellement importante que des unités administratives suédoises pourraient se considérer comme faisant partie de l'administration de l'UE. Le Bureau de la concurrence de la Suède est un exemple de la façon dont les enclaves européennes, dirigées par des directeurs généraux de l'UE, peuvent façonner l'identité et la fidélité des institutions nationales (Sundström, 2000 ; Jacobsson, 1997). *L'État suédois est ainsi de plus en plus fragmenté (et de moins en moins cohérent).*

■ UN ÉTAT « SUIVEUR » DE RÈGLEMENTS

Entités autonomes et cohérentes, les États sont aussi perçus comme des entités « souveraines ». Ils détiendraient une liberté d'action quasi illimitée. Selon cette perception, seul l'État peut prendre des décisions concernant son territoire et ses citoyens. Dans les démocraties, la pensée dominante est qu'à travers différentes institutions (Parlement, gouvernement, Cours de justice, corps policier, etc.) les citoyens libres sont l'État et qu'en leur nom l'État réglemente la société.

Cette vision est également remise en cause dans le présent article. De nos jours, les États suivent et légitiment les règlements élaborés par d'autres acteurs. Il s'agit d'une troisième manifestation importante du

passage de gouvernement à gouvernance. Dans le cas de l'adhésion à l'UE, cette transition est évidente. Pour adhérer, les États doivent remplir certaines conditions : être une démocratie, avoir une économie de marché, répondre aux « critères de convergence » et posséder une capacité administrative (Wallin et Granqvist 2006). De nombreux acteurs (outre la Commission européenne) sont prêts à aider ces pays à satisfaire ces conditions (Svensson, 2006). Certains acteurs supervisent même les États afin de vérifier s'ils sont en mesure de répondre à toutes les exigences imposées par l'UE (Dahl, 2005).

Une fois membres de l'UE, les États doivent se conformer à des règlements plus spécifiques qui leur sont imposés. Ce fut le cas, par exemple, en Suède, avec la politique agricole. Un an seulement avant que le gouvernement suédois ne dépose sa demande d'adhésion à l'UE, le Parlement suédois avait décidé de déréglementer sa politique agricole. Cette nouvelle politique s'écartant considérablement de la politique agricole commune de l'UE, la Suède a dû abandonner son projet lorsqu'elle est devenue membre à part entière de l'UE (Wallin, 2004). La Suède a également dû se conformer aux règlements de l'UE touchant d'autres secteurs tels que la concurrence (Bromander et Loxbo, 2004), l'environnement (Kronsell, 2001) et le milieu de travail (Jacobsson, 1997), même si la réglementation nationale dans ces secteurs s'harmonisait davantage avec celle de l'UE.

Toutefois, les États n'ont pas à se plier à des règlements officiels ou « rigides ». De nombreux règlements sont « souples » et prennent la forme de conseils, de recommandations, de normes, d'objectifs, de stratégies, de lignes directrices, etc. Ils sont fondés sur le volontariat et la réciprocité, c'est-à-dire que l'État participe à leur élaboration. Pour autant, le volontariat et la réciprocité sont des concepts illusoire. En pratique, les États sont contraints « d'être volontaires » pour appliquer les règlements européens. La politique éducative est un bon exemple de ce « volontariat forcé ». En 1999, 29 ministres européens de l'enseignement supérieur se sont réunis à Bologne pour jeter les bases d'un Espace européen de l'enseignement supérieur qui devra voir le jour avant 2010 et pour promouvoir le système européen d'enseignement supérieur partout dans le monde (Processus de

Bologne). Dans la Déclaration de Bologne, les ministres ont affirmé, entre autres, leur intention d'une part, d'adopter un système de « diplomation » homogène, lisible et comparable comprenant deux cycles principaux (premier cycle et cycle supérieur) et basé sur des crédits d'enseignement (tel que le système européen de transfert de crédits) et, d'autre part, d'encourager la mobilité des étudiants, des professeurs et des chercheurs ainsi que la collaboration européenne en matière de qualité de l'enseignement. La Déclaration ne contient aucune obligation formelle. Elle dresse un cadre de référence qui est « proposé » aux pays. En mai 2005, 45 pays, dont la Suède, l'avaient adopté. Comment en effet un pays pourrait-il se permettre de ne pas emboîter le pas de cette politique à l'encontre de 44 autres pays européens. D'autant que le pays en question, la Suède pour ne pas le citer, se déclare ouvert, moderne et prêt à collaborer.

Dans un autre secteur, celui de l'emploi, l'UE préconise la « méthode ouverte de coordination » (MOC). Cette approche a été présentée au sommet de Lisbonne en mars 2000 comme un outil de renforcement de la « dimension communautaire ». Elle se fonde sur l'idée que tous les États membres de l'UE devraient participer aux efforts déployés pour améliorer l'employabilité, l'esprit d'entreprise, l'adaptabilité et l'égalité sur le marché du travail européen. La MOC a été inventée en réaction aux politiques précédentes de l'UE, jugées trop restrictives car elles accordaient peu de marge de manœuvre aux politiciens nationaux (Zetlin et Pochet, 2005).

La MOC fonctionne par étapes. À l'origine, le Conseil des ministres européen fixe des objectifs politiques. Puis, les États membres traduisent ces lignes directrices en politiques nationale et régionale. On s'entend ensuite sur des indicateurs spécifiques pour évaluer les meilleures pratiques. Enfin, on collecte et on analyse les résultats. Il s'agit donc d'une méthode décentralisée mise en place par les États membres et supervisée par le Conseil de l'UE. La Commission assure cette supervision, tandis que la participation du Parlement européen et de la Cour de justice des communautés européennes reste limitée. La MOC repose ainsi sur des mécanismes de « droit mou » : lignes directrices, indicateurs, analyse comparative, échange des meilleures pratiques. Aucune sanction

n'est prévue pour les pays à la traîne. La convergence résulte plutôt de la pression des pairs et de la dénonciation publique (Jacobsson et Vifell, 2005). La MOC s'applique aussi dans d'autres domaines tels que l'inclusion sociale, les retraites, l'immigration, l'éducation, la culture et le droit d'asile. Elle a été suggérée également en matière de santé et d'environnement.

L'UE est donc un réel organisme de réglementation. Mais les États doivent par ailleurs tenir compte d'un contexte de réglementation plus vaste. Plusieurs ombudsmans suédois se réfèrent par exemple à des textes internationaux. L'Ombudsman des enfants promeut les droits et les intérêts des enfants et des jeunes conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant de l'ONU. Il surveille également l'application de la Convention en Suède. De la même façon, l'Ombudsman des personnes handicapées s'inspire des Règles pour l'égalisation des chances des handicapés de l'ONU. Ces règles ont été adoptées par l'Assemblée générale de l'ONU en 1993 et sont fondées, entre autres, sur la Déclaration des droits de l'homme et la Convention relative aux droits des enfants de l'ONU. Elles énoncent la première responsabilité de l'État, c'est-à-dire s'assurer que les personnes handicapées ont les mêmes possibilités que les autres citoyens. La Suède a approuvé ces règles et s'est engagée à les respecter en 1994 avec la création de l'Ombudsman des personnes handicapées.

La gestion publique est aujourd'hui fortement influencée par les idées de la mondialisation. Pendant de nombreuses années, la Banque mondiale et l'OCDE ont été les principaux pourvoyeurs d'idées, de pratiques et de règlements (Barzely, 2003; Pollitt et Bouckaert, 2004) à l'intention des gouvernements. Les concepts de « nouvelle gestion publique » et de « bonne gouvernance » (Hood, 1991) illustrent la souplesse de la démarche. L'OCDE recueille de l'information auprès des États sur leurs réalisations et leurs échecs, puis utilise ces données pour faire des comparaisons et dresser des palmarès. Les résultats sont ensuite publiés et présentés dans des conférences et des séminaires. La Suède est un participant assidu de ces rencontres (Premfors, 1998; Lardell et Sahlin Andersson, 1997). Comme dans le cas de la MOC, aucune sanction officielle n'est prévue pour les pays à la traîne, la pression des pairs et l'exposition

publique suffisent pour que les pays adhèrent à la pensée convergente.

Nous pourrions multiplier les exemples, notre objectif étant de montrer que les États membres de l'UE, comme la Suède, suivent des règlements qui sont élaborés à l'extérieur de leur pays respectif. Un grand nombre de ces règlements proviennent de l'UE, mais d'autres naissent d'un contexte global plus large. Les exemples démontrent également que, dans une perspective où les États sont des « suiveurs de règlements », la gouvernance prend diverses formes. Il existe *les règlements en tant que tels*, « rigides » ou le plus souvent « souples », affublés de diverses *procédures de vérification*. Les organisations internationales influentes surveillent l'application des conventions ou des traités internationaux (protection de l'environnement, droits de la personne, crime organisé, corruption, etc.) et n'hésitent pas à stigmatiser les États retardataires. Amnistie internationale, Greenpeace et Transparency International font partie de ces organisations inquisitoriales. De plus, au cours des années 1980 et 1990, nous avons constaté une augmentation du nombre d'organismes nationaux spécialisés dans la vérification et l'évaluation d'autres organismes nationaux (Hood et autres, 1999; Premfors et autres, 2003). Or, nombre de ces organismes obéissent à des règlements internationaux ou à des règlements nationaux calqués sur des règlements internationaux.

Les exemples démontrent également l'importance des « discours » qui accompagnent les règlements. La convergence est, dans une large mesure, stimulée par les opinions et les notions qui circulent dans les discussions. Les organisations internationales élaborent ces discours et s'assurent que les représentants des États lisent non seulement les mêmes documents, mais se rencontrent périodiquement pour en discuter. L'OCDE joue ce rôle « d'hôte » en matière de gestion publique. Elle ne dicte pas de règlements et ne prescrit pas d'évaluations. Elle rassemble des données, dresse la liste des États qui ont « réussi » (qui sont des exemples à suivre) et la liste des États qui ont « échoué » ou qui accusent un retard (qui devraient se ressaisir et accélérer l'adaptation). Dans le tableau 2, nous présentons un résumé des différentes formes de gouvernance dans un contexte où l'État est un « suiveur de règlements ».

TABLEAU 2 : TROIS FORMES DE GOUVERNANCE DANS UN CONTEXTE OÙ L'ÉTAT EST SUIVEUR DE RÈGLEMENTS

FORME	RÔLE	MOYENS PRATIQUES
Règlements	Normatif	Lois, ordonnances, directives, conseils, objectifs, normes, lignes directrices, recommandations
Examen	Inquisitorial	Évaluations, suivis, supervision, vérification
Discours	Rassembleur	Rencontres, conférences, listes de classement, meilleures pratiques, analyse comparative

Il s'agit d'un modèle analytique. En pratique, il existe bien entendu des acteurs qui exercent les trois rôles. C'est particulièrement vrai dans le cas de règlements « souples » qu'il est dorénavant courant d'encadrer d'une infrastructure inquisitoriale et discursive.

Variations dans la mise en place des règlements

Nous sommes convaincus que les États prennent de plus en plus la posture « suiveur de règlements ». Pour autant, ce processus est complexe et ambigu. Après avoir étudié trois secteurs d'activité, Jacobsson (1997) constate une importante variation dans la façon avec laquelle la Suède a adopté les règlements de l'UE.

Dans le domaine de la *sécurité en milieu de travail*, la réglementation européenne a été reçue avec réserve. Les règlements suédois (obtenus à force de négociations difficiles) étaient plus sévères que ceux de l'UE. Depuis un arrangement corporatiste vieux de vingt ans, ils étaient discutés conjointement par les représentants du secteur privé, des groupes d'intérêts et des syndicats et l'Administration suédoise pour le milieu de travail (*Arbetsmiljöverket*). Les règlements de l'UE étaient, eux, en grande partie élaborés par des organismes de normalisation privés. Les acteurs suédois ont alors tenté de protéger les règlements existants plus rigoureux. Ils sont parvenus à interpréter les normes européennes « à la suédoise » en profitant de leur caractère non contraignant. Parallèlement, l'Administration suédoise a diminué ses activités d'information et de conseil et renforcé ses activités de contrôle.

Dans le secteur des *produits médicaux*, les règlements de l'UE ont été accueillis favorablement. Le Bureau des produits médicaux (*Läkemedelsverket*) avait acquis une solide réputation d'expertise à l'étranger et s'était imposé à l'échelle internationale depuis des années. Avec l'adhésion de la Suède à l'UE, il devenait très concurrentiel, les missions d'enquêtes et de vérification étant confiées aux organismes nationaux jugés les plus compétents. C'est ainsi qu'appuyé par l'industrie suédoise, il a adopté sans hésitation les règlements européens, ce qui a eu pour conséquence de conforter sa position dans le nouveau paysage organisationnel et de lui permettre de multiplier ses interventions. Le Bureau pouvait cependant recourir à des moyens pour informer la population suédoise si, pour des raisons médicales ou économiques, il désapprouvait l'usage d'un produit avalisé par l'UE.

Enfin, en matière de concurrence, pas de réserve ou d'enthousiasme, l'adoption des règlements de l'UE s'est faite de manière passive, par simple reproduction. La Suède possédait déjà des règlements conformes à ceux de l'UE et le Bureau de la concurrence (*Konkurrensverket*) avait, avant même l'adhésion de la Suède à l'UE, des échanges fréquents avec le directeur général de la Commission européenne sur la concurrence ainsi qu'avec ses homologues d'autres États membres de l'UE. Le gouvernement suédois a tout de même tenu à protéger certaines exceptions (alcool, médicaments, jeu) sous monopole d'État. Le tableau 3 résume la façon dont les règlements de l'UE ont été accueillis dans divers secteurs.

TABLEAU 3: VARIATIONS QUANT À L'ADOPTION DES RÈGLEMENTS DE L'UE

SECTEUR	Sécurité au travail	Produits médicaux	Concurrence
ADOPTION	Hésitante	Favorable	Absolue
STRATÉGIE	Résistance (Réactive)	Collaboration (Active)	Acceptation (Passive)
MOYENS	<ul style="list-style-type: none"> · Interprétation des règlements de l'UE en fonction des anciens règlements de la Suède · Utilisations de niveaux minimaux · Renforcement des activités de contrôle 	<ul style="list-style-type: none"> · Participation à la construction du nouveau système · Information de la population sur sa position : « pour » ou « contre » différents produits médicaux 	<ul style="list-style-type: none"> · Établissement d'exceptions

Ces cas d'espèce montrent que la variabilité dans l'adoption des règlements européens trouve sa source au niveau national (Jacobsson et autres, 2004), mais aussi au sein même des secteurs d'activité. L'adoption dépendrait-elle de « l'ingénierie » propre à un secteur ? Si tel était le cas, nous devrions observer dans chaque État, et pour un même secteur, des processus d'adoption similaires. Toutefois, la théorie de la « dépendance du chemin » nous rappelle le poids de l'histoire, ou comment une activité a été organisée et réglementée dans un État particulier.

Les États ne sont donc plus aujourd'hui les seuls « élaborateurs de règlements ». De plus en plus souvent, ils suivent et légitiment les règlements conçus par d'autres acteurs. Il s'agit la plupart du temps de règlements souples, sous forme de conseils, de normes, d'objectifs, de lignes directrices, etc., fondés sur la réciprocité et le volontariat. Ces deux concepts peuvent cependant se révéler illusoire. Bien que les États participent à la création des règlements, par exemple au sein des instances de l'UE, il leur est difficile d'en influencer efficacement les processus d'élaboration. Il peut même être dommageable pour un État de faire cavalier seul en ne suivant pas un règlement lorsque les autres États s'y conforment.

Dans un contexte où les États suivent les règlements, la gouvernance épouse divers profils. La convergence n'est pas uniquement un effet des règlements en tant que tels. Elle est favorisée par nombre d'organisations qui, au sein et à l'extérieur des États, assument des rôles de vigile, de scrutateur ou de rassembleur. Plus les

règlements s'assouplissent, plus ces rôles semblent prendre de l'importance. Les acteurs étatiques peuvent toutefois observer ces règlements « à la carte » selon que les règles et les pratiques nationales concordent ou non avec les règles et les pratiques exogènes. Ainsi, en Suède, les règlements européens ont été adoptés du bout des lèvres par le secteur de la sécurité en milieu du travail, avec bienveillance par le secteur des produits médicaux et passivement par le secteur de la concurrence. Nous avons enfin constaté que les organismes d'État de ces trois secteurs ont utilisé diverses méthodes pour résister ou pour promouvoir ces nouvelles idées et ces nouveaux règlements issus de l'UE. Nos exemples nous incitent à tenter de connaître la dynamique et l'histoire des divers secteurs pour comprendre les mécanismes de l'adoption. Bien que nous ne croyions pas un instant que les États soient « sous contrôle », notre conclusion est claire : *L'État suédois devient de plus en plus « suiveur de règlements » (et de moins en moins « élaborateur de règlements »).*

■ L'UE ET LA LÉGITIMITÉ DE L'ÉTAT

La Suède est fermement intégrée dans l'UE et dans la communauté internationale. Cette intégration transforme la structure et le fonctionnement de l'État suédois. Cette mutation a forcé le gouvernement à réagir. D'après notre étude, le gouvernement a employé plusieurs stratégies pour faire face à ces changements et conserver la légitimité de l'État. Dans cette section, nous traiterons de quatre d'entre elles. Ce sont des

constructions analytiques qui, en pratique, n'ont été utilisées qu'en partie, de façon plus ou moins active, plus ou moins explicite et en parallèle les unes avec les autres.

La Suède n'est pas influencée

Une première stratégie de légitimation repose sur la négation de la forte influence de l'UE sur la Suède. Ces promoteurs avancent l'argument selon lequel la Suède a été forcée d'adhérer à l'UE pour des raisons d'ordre structurel. L'adhésion n'était pas souhaitable, mais impérative. Elle n'a pas traduit un changement d'ambition ni d'identité. L'UE n'apparaît pas comme une solution ou un exemple. On minimise l'impact européen et on valorise le maintien des valeurs, des traditions et des institutions suédoises.

Plusieurs démarches ont été empruntées dans le cadre de cette stratégie. L'une a consisté à répéter un discours insistant sur l'éloignement de l'UE. Ce fut particulièrement vrai pour les politiques sur le commerce de l'alcool, la sécurité et la législation du travail. La politique énergétique en est l'exemple le plus récent. En 2006, les dirigeants des États membres de l'UE ont convenu d'une politique commune en matière d'énergie. Les États membres de l'UE devaient, entre autres, collaborer en vue de l'ouverture des marchés de l'énergie, améliorer le transport d'énergie, coordonner les activités des pays producteurs d'énergie membres de l'UE et appuyer le développement des énergies renouvelables. Le Premier ministre suédois a cependant tenté de minimiser l'importance de cette entente. Dans une entrevue radiophonique, il a déclaré que les similitudes venaient du fait que les pays agissaient comme des entités indépendantes¹². En 2004, dans un discours précédent de quelques semaines l'élection au Parlement européen, le même Premier ministre avait déclaré que, selon lui, la campagne électorale était « aussi excitante que d'embrasser sa propre sœur » (*Svenska Dagbladet*, 24 juin 2004).

On a voulu également faire croire à la population suédoise que l'UE influençait marginalement la gestion publique. En l'espèce, des politiciens et des

hauts fonctionnaires ont prétendu à maintes reprises qu'il était possible de conserver les principes organisationnels traditionnels de la Suède. Le « dualisme », la gestion par résultats et l'affaiblissement des départements ministériels ont non seulement été jugés convenables, mais aussi facilitants pour l'action administrative suédoise. (SOU 1993:80; Statskontoret, 1996; Finansdepartementet, 1993, 1995). Ces postulats ne découlaient nullement de recherches académiques rigoureuses, ils étaient un « point de départ ». Aucun responsable n'a laissé entrevoir que la Suède devait surmonter de sérieux obstacles en raison de son adhésion à l'UE. Les répercussions de cette adhésion étaient présentées comme négligeables et les méthodes de travail et les systèmes de contrôle existants parfaitement adéquats.

Cette vision contredit nos observations. Nous avons dit que l'État suédois avait connu de profonds changements à cause de l'intégration européenne. Ils touchaient la structure, le fonctionnement, la communication, les compétences, les valeurs, etc. Et pourtant, la gestion publique suédoise est demeurée, elle, presque inchangée.

Ainsi donc les pratiques évolueraient, mais pas leurs présentations. Selon la théorie, lorsqu'une organisation est exposée à de nouvelles demandes venant de l'extérieur, elle génère des structures et des procédures qui donnent l'impression que ces demandes sont satisfaites. Dans le cas qui nous occupe, nous devrions nous attendre à ce que le gouvernement suédois ait mis en place des programmes, des procédures, des groupes de travail, des unités et pris d'autres mesures prouvant que la Suède considérait ces nouvelles demandes avec sérieux, sans que ces mesures n'affectent nécessairement le travail quotidien des fonctionnaires. Nous devrions observer un « dédoublement » entre une pratique (stable) et une présentation (variable) de la pratique. Or, ce n'est pas le cas. La pratique est certes « dédoublée » de sa présentation, mais celle-ci demeure stable, tandis que celle-là varie. Nous sommes donc en présence d'un « dédoublement inversé ». Il semble que les institutions suédoises traditionnelles aient une légitimité supérieure aux changements institutionnels émanant de l'UE. Les

¹² « EU-länderna tonar ned förslag till gemensam energipolitik », *Kommittén för EU-debatt*, 24 mars 2006, [en ligne], www.eu-debatt.nu (Page consultée le 2 mai 2006).

organisations ne traquent pas systématiquement la modernité venue « d'ailleurs », l'idéal recherché dans ce cas précis se trouvant à l'intérieur de la Suède, dans des institutions parfois centenaires.

La Suède peut choisir

Une deuxième stratégie de légitimation réside dans l'affirmation que la Suède a le choix des moyens, c'est-à-dire qu'elle peut choisir « à la carte » dans le menu européen. Cette approche laisse entendre que la Suède devait faire partie de l'UE parce qu'elle peut en bénéficier dans certains secteurs. Sur des questions transnationales importantes comme la lutte au crime organisé ou la protection de l'environnement, la collaboration est nécessaire, mais pour le reste, les institutions suédoises y pourvoient. Ce tri entre les activités « avec Europe » et celles « sans Europe » permet aux politiciens suédois de renforcer leur image de maître d'œuvre.

Pour convaincre, un des moyens fut de jouer un rôle prépondérant dans les secteurs que la Suède jugeait importants. Lors du semestre de la présidence suédoise, le gouvernement a fait la promotion du pays autour de trois secteurs prioritaires : *les trois E (élargissement, emploi, environnement)* est alors devenu un slogan bien connu. Mais « choisir » implique aussi de résister aux projets importuns. Prenons l'exemple de l'adoption de l'euro comme monnaie commune. La Suède, membre à part entière de l'Union économique et monétaire, a pourtant réussi à conserver sa devise, sans pour cela avoir obtenu de dérogation officielle (comme la Grande-Bretagne et le Danemark). Elle y est parvenue en n'adhérant pas au nouveau mécanisme de change européen (MCE II), qui repose sur la collaboration volontaire (Ådahl et Eklund, 2003).

Le gouvernement suédois a ensuite fait miroiter qu'il pouvait, au moyen d'ententes avec la Commission de l'UE, négocier des exceptions aux règlements de l'UE. Les politiques sur la vente d'alcool et sur les produits médicaux en sont deux exemples. Dans les faits, les ententes ont été difficiles à conclure et celles qui ont abouti sont menacées par les recours devant les juridictions européennes. L'avenir du monopole suédois sur les produits médicaux dépend actuellement des décisions de la Cour européenne de justice, et l'avis de l'avocat général semble l'emporter sur celui des politiciens suédois.

La Suède peut influencer le processus décisionnel de l'UE

La troisième stratégie de légitimation fonde son argumentaire sur le profit que la Suède peut retirer de sa collaboration avec d'autres États membres de l'UE. Le gouvernement tente d'imposer l'image d'une Suède influente au sein de l'UE. La Suède doit cette fois collaborer dans tous les domaines, illustrer et défendre vigoureusement ses idées et ses solutions et ainsi amener les autres pays à penser et à agir comme elle. Par le biais de diverses coordinations, le gouvernement a essayé de convaincre les Suédois que la Suède est non seulement « capable de parler d'une seule voix », mais que la Suède et d'autres acteurs suédois (organisations non gouvernementales, entreprises privées, autorités locales, autorités régionales, etc.) peuvent œuvrer ensemble sur des thèmes de l'UE et participer à différentes instances de l'UE (Sundström, 1999).

D'après nos recherches, ces efforts de coordination ont – semble-t-il – connu peu de succès. Les ministères et les organismes d'État sont tenus de respecter les ententes officielles. Des voies informelles sont bien empruntées par les représentants suédois pour faire valoir leur point de vue. Rares sont toutefois les fonctionnaires suédois qui prennent l'initiative, préférant la plupart de temps adopter une attitude réactive. Leur influence apparaît limitée et secondaire.

En outre, les acteurs privés jouent un faible rôle dans les processus d'élaboration des politiques de l'UE (Johansson, 2002). Leur participation n'est pas institutionnalisée. Pour une personne hors du champ public, il est très difficile de connaître les procédures et les lieux de discussion et de décision et de participer au moment le plus propice au « bon » groupe de travail. Selon nous, quand des acteurs privés prennent part à ces discussions préparatoires, les possibilités qu'ils influent sur la future position européenne de la Suède sont minimes ; on les informe plus qu'on ne les consulte.

Les politiques de la Suède et de l'UE sont identiques

La quatrième et dernière stratégie de légitimation postule que les changements des dernières années seraient survenus même si la Suède n'avait pas

adhéré à l'UE. Les tenants de cette approche avancent que la Suède a rejoint l'UE, non parce qu'elle aurait subi les conséquences néfastes de son isolement, mais parce que les idées et les ambitions de l'UE ressemblent, pour une large part, à celles de la Suède. L'adhésion ne présentait donc pas un risque élevé.

Ici, on cultive l'idée que les institutions traditionnelles de la Suède pouvaient digérer « sans douleur » les changements provenant de l'UE. La correspondance, réelle, supposée ou envisagée entre les politiques suédoises et européennes neutralisait les effets de l'adhésion. Les discussions sur l'évolution des politiques suédoises en matière de concurrence, d'environnement, de sécurité et de lutte au crime organisé fournissent des exemples de cette approche.

En résumé, les stratégies retenues pour légitimer le travail européen de la Suède insistent sur la barrière persistante, même après l'adhésion, entre la Suède et l'Europe et sur la « préférence » suédoise. La Suède doit certes collaborer avec les autres pays, mais elle a peu de leçons à en recevoir. Au contraire, il est important de convaincre les autres pays que les idées et les solutions de la Suède sont les meilleures : ils ont à apprendre de nous et non le contraire.

La Suède : un État hésitant

La Suède peut donc être qualifiée d'État européen hésitant, ce qui s'explique par le fait que les Suédois sont un peuple hésitant. En 1994, le « oui » à l'adhésion l'avait emporté de justesse et en 2003, 56 % des Suédois ont rejeté l'euro. Cette valse-hésitation a pour origine, d'une part le sentiment qu'il existe un déficit démocratique européen et, d'autre part, l'impression que la décision populaire d'adhérer à l'UE résulte d'une insistance manipulatrice des élites politiques et économiques objectivement alliées pour l'occasion. Cette alliance est parvenue à convaincre la population suédoise que l'adhésion avait une logique institutionnelle et qu'elle était l'aboutissement d'un processus progressif, rationnel et fonctionnel : la fin de la guerre froide, une sensibilisation accrue aux problèmes socioenvironnementaux, une économie mondiale dynamisée, de nouveaux outils d'information et de communication et l'échec du programme économique du Parti social-démocrate (la « troisième voie ») étaient les raisons invoquées (Gustavsson, 2002).

Les adversaires de l'adhésion réfutent ces arguments. Selon eux, l'adhésion n'était pas inévitable. Ils rappellent que la décision de déposer une demande d'adhésion avait reçu un faible appui de la part de la population et qu'elle avait même été qualifiée de « coup » (Carlsson, 2003, p. 372). Le gouvernement social-démocrate en place, dirigé par Ingvar Carlsson, a été accusé d'avoir profité de la crise économique de 1990 pour « faire passer » discrètement la décision d'adhérer à l'UE. Toujours selon les détracteurs de l'adhésion, ce « coup politique » marquait le début d'une campagne de persuasion peu démocratique. Ainsi, lors du référendum, le camp du OUI disposait d'un budget vingt fois plus important que le camp du NON. Le ministère des Affaires étrangères avait expédié dans tous les foyers suédois un magnifique document d'information sur l'UE aussitôt qualifiée par les critiques de propagandiste et de trompeuse. Le gouvernement a également été accusé d'avoir influencé le résultat du référendum en l'organisant à la même date que dans les trois autres pays qui demandaient leur adhésion (la Finlande, la Norvège et l'Autriche). Les Norvégiens ayant voté contre l'adhésion, les Suédois auraient sans doute voté contre eux aussi s'ils avaient eu à se prononcer après leurs voisins scandinaves. On pourrait multiplier les exemples de l'âpreté des discussions et même des conflits qui ont entouré l'adhésion de la Suède à l'UE. Notre objectif est de rapprocher le souvenir de cette période conflictuelle des stratégies ultérieures du gouvernement suédois pour légitimer son action européenne. Les accusations de mensonges et de basse politique portées à l'encontre du gouvernement l'ont contraint à la prudence et à adopter un « profil bas » sur les questions européennes.

■ CONCLUSION

Nous avons analysé dans cet article la signification du virage « de gouvernement à gouvernance » pour un État moderne comme la Suède, sujet à une forme d'europanisation. Nos recherches ont montré que l'État suédois avait subi d'importants changements depuis son adhésion à l'UE. La Suède est un État plus intégré (donc moins autonome), plus fragmenté (donc moins cohérent) et plus suiveur de règlements (qu'élaborateur de règlements).

TABLEAU 4: CARACTÉRISTIQUES FONDAMENTALES D'UN ÉTAT SELON QU'IL S'AGIT D'UN RÉGIME DE GOUVERNEMENT OU DE GOUVERNANCE

GOUVERNEMENT	GOUVERNANCE
État autonome	État intégré
État cohérent	État fragmenté
État élaborateur de règlements	État suiveur de règlements

Nous aimerions souligner que nous ne sous-entendons pas qu'il y ait eu un « virage » récent de gouvernement à gouvernance. Nous croyons que la Suède présente tous les signes de la gouvernance depuis de nombreuses années. Cependant, nous estimons que ces caractéristiques se sont renforcées au cours des dernières années, notamment depuis l'adhésion de la Suède à l'UE. Plutôt que de parler d'un « virage absolu », nous préférons parler d'un « passage » ou mieux encore de « passages » de gouvernement à gouvernance. Nous avons démontré que les caractéristiques de la gouvernance (intégration, fragmentation, adoption des règlements) ont imprégné plus ou moins fortement et plus ou moins rapidement les secteurs d'activité suédois. Notre étude remet en question une utilisation dichotomique des concepts de « gouvernement » et de « gouvernance ».

Notre étude a également révélé que la Suède est un État européen hésitant. Cette hésitation tient au fait que les Suédois étaient, et demeurent toujours, très sceptiques sur l'UE. Il n'est pas légitime de la part du

gouvernement de réorganiser et de réréglementer l'État en faisant référence au lien plus étroit de la Suède avec l'UE. Nous avons plutôt retrouvé les fondements de cette légitimité dans l'histoire. L'UE a été décrite comme une entité éloignée et sans véritable impact sur les institutions traditionnelles de la Suède. Pour le gouvernement suédois, il est indispensable d'afficher l'image d'une Suède maître chez elle et de politiciens suédois qui décident des règlements que doivent suivre les citoyens, les collectivités et les entreprises.

Nous avons décrit les quatre stratégies de légitimation utilisées par le gouvernement : 1) l'UE n'influence que certains secteurs de l'État ; 2) les politiciens suédois peuvent décider des secteurs qui seront sous le contrôle de l'État suédois et ceux qui seront sous le contrôle de l'UE ; 3) la Suède peut, en général, promouvoir et influencer les politiques de l'UE ; 4) les idées et les ambitions de la Suède correspondent largement à celles de l'UE.

BIBLIOGRAPHIE

- Ådahl, M. et J. och Eklund (2003). *Allt om EMU*, SNS Förlag.
- Andersson, C. (2006). « Divided After All. The Survival of Dualism in the Swedish State 1718-1987 », Paper presented at 20th IPSA World Congress, Fukuoka 2006, July 11.
- Barzelay, M. (2003). « Introduction the process dynamics of public management policymaking », *International Public Management Journal*, vol. 6, n° 3, p. 251-282.
- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management. Improving Research and Political Dialogue*, University of California Press.
- Beck Jørgensen, T. B. et K. Vrangbæck (2004). *Det offentlige styringsunivers. Fra government till governance?*, Danska magtudredningen.
- Blom-Hansen, J. (1997). « A 'new institutional' perspective on policy networks », *Public Administration*, vol. 75, hiver, p. 669-693.
- Bogdanor, V. (dir.) (2005). *Joined-Up Government*, Oxford University Press.

- Boli, J., et G. Thomas (dir.) (1999). *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations Since 1875*, Stanford University Press.
- Boston, J. et autres (1995). *Public Management: The New Zealand Model*, Oxford University Press.
- Boström, M. (2006). «Regulatory Credibility and Authority through Inclusiveness: Standardization Organizations in Cases of Eco-Labeling», *Organizations*, vol. 12, n° 3, p. 345-367.
- Boström, M., A. Forssell, K. Jacobsson et K. Tamm Hallström (dir.) (2004). *Den organiserade frivilligheten*, Liber Förlag.
- Boström, M. et C. Garsten (À paraître). *Organizing Accountability*.
- Bromander, T. et K. Loxbo (2004). «Näringspolitik», dans T. Bryder, D. Silander et C. Wallin (dir.), *Svensk politik och den Europeiska unionen*, Liber Förlag.
- Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*, Chichester, John Wiley & Sons.
- Brunsson, N. et B. Jacobsson (2000). *A World of Standards*, Oxford University Press.
- de Bruijn, H. (2002). *Managing Performance in the Public Sector*, Routledge.
- Burnham, J. et M. Maor (1995). «Converging administrative systems: recruitment and training in EU member states», *Journal of European Public Policy*, vol. 2, n° 2, p. 185-204.
- Carlsson, I. (2003). *Så tänkte jag. Politik & dramatik*, Hjalmarsson & Högberg.
- Christiansen, T. et E. Kirchner (2000). «Introduction», dans T. Christiansen et E. Kirchner (dir.), *Europe in Change. Committee Governance in the European Union*, Manchester University Press.
- Cohen, M., J. G. March et J. P. Olsen (1972). «A Garbage Can Model of Organizational Choice», *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, p. 1-25.
- Dahl, M. (2005). «Making states measurable. Analyzing international scrutiny in the eve of EU enlargement», Paper presented at the 21st EGOS colloquium Unlocking Organizations in Berlin, 1-3 July 2005.
- Davies, J. S. (2002). «The governance of urban regeneration: A critique of the 'governing without government' thesis», *Public Administration*, vol. 80, n° 2, p. 301-322.
- Djelic, M-L. et K. Sahlin-Andersson (dir.) (2006). *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge University Press.
- Dowding K. (1995). «Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach», *Political Studies*, XLIII, p. 136-158.
- Etzler, N. (2004). *Implementeringen av Växtkraft mål 3 i Sverige – om styrningen av ett arbetsmarknadspolitiskt strukturfondprogram och dess förvaltningsmyndighet*, Stockholm University, Department for Political Science, Graduating paper for master degree.
- Feldman, M. S. et A. M. Khademian (2000). «Managing for Inclusion: Balancing Control and Participation», *International Public Management Journal*, vol. 3, p. 149-167
- Finansdepartementet (1995). *Samsyn och alliansförmåga. Hur regeringen, näringslivet, intresseorganisationer, regionala intressen och forskarvärlden behöver samverka för att stärka Sveriges position i EU* (Ds 1995:21).
- Finansdepartementet (1993). *Statsförvaltningens internationalisering. En vitbok om konsekvenser för den statliga sektorn i Sverige* (Ds 1993:44).
- Finnemore, M. (1996). *National Interests in International Society*, Cornell University Press.
- Granqvist, E. (2006). *Lithuania. Country report*, Working paper, août 2006, Södertörn University College.
- Gustavsson, J. (2002). «Välstånd och autonomi: ett historiskt dilemma», dans K. M. Johansson (dir.), *Sverige i EU*, SNS Förlag.
- Hegeland, H. (2002). «Nationella parlament i Europeiska unionen», dans *Riksdagens roll i EU* (SOU 2002:81).
- Heinegård, C. (2000). «Fallstudie av det svenska EU-arbetet på tullområdet», *Fallstudier av tre EU-intensiva politikområden*, Statskontoret 2000:20B.
- Hood, C. (1991). «A Public Management for all Seasons», *Public Administration*, vol. 69.
- Hood, C., O. James, G. Jones, C. Scott et T. Travers (1999). *Regulation Inside Government. Waste-Watchers, Quality Police, and Sleazebusters*, Oxford University Press.
- Jacobsson, B. (dir.) (À paraître). *Scripted States. Europeanization in the Baltic States*.

- Jacobsson, B. (2006) « Regulated regulators. Global trends of State Transformation », dans M-L Djelic et K. Sahlin-Andersson (dir.), *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge University Press.
- Jacobsson, B. (1997). *Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning*, Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, SOU 1997:30.
- Jacobsson, B. (1989). *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik*, Rapport till maktutredningen, Carlssons Bokförlag.
- Jacobsson, B. (1984). *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*, Studentlitteratur.
- Jacobsson, B., P. Lægread et O. K. Pedersen (2004). *Europeanization and Transnational States, Comparing Central Nordic Governments*, Routledge Press.
- Jacobsson, B. et K. Sahlin-Andersson (2006). « Dynamics of Soft Regulations », dans M.-L. Djelic et K. Sahlin-Andersson (dir.), *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge University Press.
- Jacobsson, B. et G. Sundström (1999). *Invävd i Europa. En undersökning av den svenska statsförvaltningens EU-arbete*, Score Rapportserie 1999:10.
- Jacobsson, K. et Å. Vifell (2005). « Soft governance, employment policy and committee deliberation », dans E. O. Eriksen (red.), *Making the European Polity. Reflexive Integration in the EU*, Routledge.
- Jessop, B. (2002). *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*, [en ligne], <http://comp.lancs.ac.uk/sociology/soc108rj.htm>
- Johansson, J. (2000). *SAF och den svenska modellen: En studie av uppbrottet från förvaltningskorporatismen 1982-1991*, Uppsala University, Departement for Political Science.
- Jungar, A.-C. et S. Ahlbäck Öberg (2002). « Parlament i bakvatten? Den svenska och finländska riksdagens inflytande över EU-politiken », *Riksdagens roll i EU*, SOU 2002:81.
- Kjær, A. M. (2004). *Governance*, Polity Press.
- Kommerskollegium (2005). « 'Europa – ja, men hur?' – svenska myndigheters uppfattning om EU:s inre marknad », Memo 2005-01-04, diary number 100-172-2004.
- Kooiman, J. (1999). « Social-political governance. Overview, reflections and design », *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, vol. 1, n° 1, p. 67-92.
- Kohler-Koch, B. (1996). « Catching up with Change: the Transformation of Governance in the European Union », *Journal of European Public Policy*, vol. 3. p. 359-380.
- Kronsell, A. (2001). « Miljöpolitiken. Föregångslandets dilemma », dans J. Tallberg (dir.), *När Europa kom till Sverige – Ordförandeskapet i EU 2001*, SNS.
- Lane, J.-E. (2000). *New Public Management*, Sage.
- Larsson, T. (2003). *Precooking in the European Union. The World of Expert Groups*, Report to Finansdepartementet (Ds 2003:16).
- Larue, T. (2005). « Unionens ministrar och departement: regeringen och ministerrådet », dans M. Blomgren et T. Bergman (dir.), *EU och Sverige – ett sammanlänkat statsskick*, Liber Förlag.
- Leonard, M. (2005). *Why Europe Will Run the 21th Century*, Fourth Estate.
- Lequesne, C. et P. Rivaud (2003). « The Committes of Independent Experts: expertise in the service of democracy? », *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 5, p. 695-709.
- Lerdell, D. et K. Sahlin-Andersson (1997). *Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete*, Report to Förvaltningspolitiska kommissionen, SOU 1997:33.
- Levi-Faur, D. (2005). « The Global Diffusion of Regulatory Capitalism », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, n° 1, p. 12-32.
- Lowndes, V. et C. Skelcher (1998). « The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance », *Public Administration*, vol. 76, été, p. 313-333.
- Mannfeldt, B. (2000). *EU och statistiken. Styrningen av SCB:s EU-arbete*, Stockholm University, Department for Political Science, Graduating paper for a master's degree.
- March, J. G. et J. P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, The Free Press.

- March, J. G., et H. Simon (1958). *Organizations*, John Wiley and Sons.
- Maurer, A. et W. Wessels (dir.) (2001). *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or latecomers?*, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Mény, Y., P. Muller et J.-L. Quermonne (1996). « Introduction », *Adjusting to Europe – the impact of the European Union on national institutions and policies*, Routledge.
- Meyer, J. W. et B. Rowan (1977). « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, vol. 83, p. 340-363.
- Milward, A. (1992). *The European Rescue of the Nation State*, Routledge.
- Moravcsik, A. (1993). « Preferences and Power in the EC: A Liberal Intergovernmentalist Approach », *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, p. 473-524.
- Mörth, U. (dir.) (2004). *Soft Law in Governance and Regulation. An Interdisciplinary Analysis*, Edward Elgar.
- Mörth, U. (1999). « EU som organiserad gemenskap » dans K. Goldmann, J. Hallenberg, B. Jacobsson, U. Mörth et A. Robertson, *Politikens internationalisering*, Studentlitteratur.
- Nilsson, P. (2000). *EU – ett nätverk av exportörer. En studie av Europasamarbetet inom läkemedelsområdet*, Stockholm University, Department for Political Science, Graduating paper for a master's degree.
- Olsen, J. P. (2002). « The Many Faces of Europeanization », *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 5, p. 921-952.
- Osborne, P. (2000). *Public Private Partnerships Theory and Practice: An International Perspective*, Routledge.
- Page, E. (2006). *Delegation, Detail and the Devil: Bureaucrats and the Construction of Policies*, Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, August 31-September 3, 2006, Philadelphia, PA.
- Pal, L. (2006). *Exporting Policy Models: The Role of International Agencies*, Paper presented at 20th IPSA World Congress, Fukuoka 2006, July 11.
- Peters, G. (1998). « Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination », *Public Administration*, vol. 76, n° 2, p. 295-311.
- Pierre, J. et B. G. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*, Macmillan.
- Pollitt, C. et G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Approach*, Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*, Philadelphia, Open University Press.
- Powell, W. W. et P. J. DiMaggio (dir.) (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press.
- Power, M. (1997). *The Audit Society. Rituals of verification*, Oxford University Press.
- Premfors, R. (1998). « Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective », *Public Administration*, vol. 76, n° 1, p. 141-159.
- Premfors, R., P. Ehn, E. Haldén et G. Sundström (2003). *Demokrati och byråkrati*, Studentlitteratur.
- Putnam, R. (1988). « Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games », *International Organization*, vol. 42, p. 427-460.
- Radaelli, C. (1999). *Technocracy in the European Union*, New York, Longman.
- Radin, B. A. (2006). *Challenging the Performance Movement. Accountability, Complexity, and Democratic Values*, Georgetown University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance. Policy networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*, Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). « The new governance: governing without government », *Political Studies*, vol. 44, p. 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (1994). « The hollowing out of the state », *Political Quarterly*, vol. 65, p. 138-151.
- Risse-Kappen, T. (dir.) (1995). *Bringing Transnational Relations Back In*, Cambridge University Press.
- Røvik, K.-A. (1996). « Deinstitutionalization and the logic of Fashion », dans B. Czarniawska et G. Sevón (dir.), *Translating Organizational Change*, Walter de Gruyter.
- Sahlin-Andersson, K. (2001). « National, International and Transnational constructions of New Public Management », dans T. Christiansen et P. Lægveid (dir.), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*, Ashgate Publishing Limited.

- Sassen, S. (1999). «Det globala förankrat i det nationella», dans *Bör demokratin avnationaliseras?*, Report to Demokratiutredningen, SOU 1999:11.
- Savelli, A. (2000). «Fallstudie av det svenska miljöarbetet i EU», dans *Fallstudier av tre EU-intensiva politikområden*, Statskontoret 2000:20B.
- Scharpf, F. (1994). «Game Real Actors Could Play. Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations», *Journal of Theoretical Politics*, vol. 6, n° 1, p. 27-53
- Schmitter, P. (1996). «If the Nation-State Were to Wither Away in Europe What Might Replace it?», dans S. Gustavsson et L. Lewin (dir.), *The Future of the Nation State*, Nerenius & Santerus.
- Sciarini, P., A. Fischer et S. Nicolet (2004). «How Europe hits home: evidence from the Swiss case», *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n° 3, p. 353-378.
- Slaughter, A.-M. (2005). *A New World Order*, Princeton University Press, First paperback printing.
- Snyder, F. (1993). «Soft Law and Institutional Practice in the European Community», dans S. Martin (dir.), *The Construction of Europe. Essays in Honour of Emile Noel*, Kluwer Academic Publishers.
- SOU 1993:80. *Statsförvaltningen och EG*.
- Statskontoret (2003). *Förvaltningssamverkan inom EU*, Statskontoret 2003:29.
- Statskontoret (1997). *Fristående EU-myndigheter. Effektiviserar EU och ökar det nationella inflytandet*, Statskontoret 1997:21.
- Statskontoret (1996). *EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning. Samordning, organisation och arbetsformer i statsförvaltningens EU-arbete*, Statskontoret 1996:7.
- Sundström, G. (Å paraître). «Management by Results. Its Origin and Development in the Case of the Swedish State», *International Public Management Journal*.
- Sundström, G. (2000). «Förvaltningsmodellen och EU – om relationerna mellan Näringsdepartementet och Konkursverket i EU-arbetet», dans Statskontorets *Fallstudier av tre EU-intensiva politikområden*, Statskontoret 2000:20B.
- Sundström, G. (1999). *Att tala med en röst. En studie av hur EU-medlemskapet påverkar samordningen inom Regeringskansliet*, Score Rapportserie 1999:8.
- Svensson, J. (2006). *EU Enlargement as Regulated Freedom – The Case of Twinning in Lithuania*, Paper presented at the Swedish Sociological Association's annual meeting, 9-10 février 2006
- Sørensen, E. (2004). *Offentlig ledelse som meta-styrning av nätverk*, Centre for Democratic Network Governance, Working Paper 2004:3.
- Taylor, A. (1997). «'Arms length but hands on'. Mapping in the new governance: The department of National Heritage and cultural politics in Britain», *Public Administration*, vol. 75, p. 441-466.
- Theodvall, R. (2006). *Eurocrats at Work. Negotiating Transparency in Postnational Employment Policy*, Stockholm University, Department for Social Anthropology, Almqvist & Wiksell International.
- Trondal, J. et F. Veggeland (2003). «Access, voice and loyalty: the representation of domestic civil servants in EU committees», *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 1, p. 59-77.
- Vifell, Å. (2006). *Enklaver i staten. Internationalisering och demokrati i den svenska statsförvaltningen*, Stockholm University, Department for Political Science, Almqvist & Wiksell.
- Vinde, P. (1971). *Hur Sverige styres. Centralförvaltningen och statens budget*, Tredje upplagan, Prisma.
- Wallin, C. (2004). «Jordbrukspolitik», dans T. Bryder, D. Silander et C. Wallin (dir.) *Svensk politik och den Europeiska unionen*, Liber Förlag.
- Wallin, E et E. Granqvist (2006). *The formation of a state. Recreating public administrations in the Baltic States*, Södertörn University College, Department of Political Science.
- Wettenhall, R. (2003). «The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnership», *Public Organization Review: A Global Journal*, vol. 3, n° 1, p. 77-107.
- Zeitlin, J. et P. Pochet (dir.) (2005). *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, SAL TSA.