



HAL
open science

Le remembrement du parlementarisme minoritaire suédois. Le legs de la crise ministérielle et politique de l'année 2021

Laurent Léothier

► To cite this version:

Laurent Léothier. Le remembrement du parlementarisme minoritaire suédois. Le legs de la crise ministérielle et politique de l'année 2021. *Revue française de droit constitutionnel*, 2022, Première “conférence Louis Favoreu”, 129, pp.253-260. 10.3917/rfdc.129.0253 . halshs-04140479

HAL Id: halshs-04140479

<https://shs.hal.science/halshs-04140479v1>

Submitted on 1 Apr 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



LE REMEMBREMENT DU PARLEMENTARISME MINORITAIRE SUÉDOIS LE LEGS DE LA CRISE MINISTÉRIELLE ET POLITIQUE DE L'ANNÉE 2021

[Laurent Léothier](#)

Presses Universitaires de France | « [Revue française de droit constitutionnel](#) »

2022/1 N° 129 | pages 253 à 260

ISSN 1151-2385

ISBN 9782130835257

DOI 10.3917/rfdc.129.0253

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2022-1-page-253.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

© Presses Universitaires de France. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Droit constitutionnel étranger
Le remembrement du parlementarisme minoritaire suédois
Le legs de la crise ministérielle et politique de l'année 2021

LAURENT LÉOTHIER

Jamais deux sans trois ! À la tête du gouvernement depuis les élections législatives de 2014, le Premier ministre suédois Stefan Löfven a connu au cours du mois de juin 2021 sa troisième crise ministérielle. Après celle de décembre 2014, puis de septembre-décembre 2018, cette nouvelle crise politique, plus soudaine, fait suite à l'adoption par le Parlement d'une motion de censure. Une première dans l'histoire constitutionnelle suédoise. Il faut dire que la coalition rouge-verte au pouvoir depuis 2014 ne parvient pas à profiter durablement des effets du parlementarisme minoritaire, pourtant un des points centraux de la Constitution du royaume scandinave¹. On avait noté en 2018² que la précédente crise ministérielle avait conduit au démembrement des bases du fonctionnement institutionnel du pays en conditionnant la survie du gouvernement au soutien d'un bloc du centre. Cette nouvelle crise imprévue de l'été 2021 a permis de clarifier le jeu politique, certes en affaiblissant de nouveau une coalition gouvernementale déjà précaire, si bien qu'il nous est permis de parler de remembrement du parlementarisme minoritaire (également qualifié de négatif). La Suède – plus que ses voisins scandinaves – a fait de ce fonctionnement institutionnel sa marque de fabrique. Tous les gouvernements suédois sont minoritaires depuis 2010, mais leur longévité repose sur un principe constitutionnel fondamental : le gouvernement n'a pas à rassembler une majorité avec lui, il doit simplement veiller à n'en avoir jamais contre lui. Ainsi, bien que la Constitution offre à l'exécutif un avantage

Laurent Léothier, Docteur en droit public, professeur d'histoire.

1. La Constitution suédoise (Chap. VI, art. 2 al. 2) ne contraint pas le candidat au poste de Premier ministre de réunir une majorité absolue de suffrages en faveur de son investiture. Ainsi tant que le seuil de la majorité absolue opposée à l'investiture du Premier ministre n'est pas atteint (soit 175 voix), le candidat est investi. On mesure donc l'étendue de la coalition gouvernementale au nombre d'abstentions préfigurant les futurs soutiens sans participation au gouvernement. En Scandinavie, la Constitution du Danemark (Chap. III, art. 15), de Norvège (B, art. 15), et d'Islande (Chap. II, art. 14 et 15) reposent sur le principe de la confiance présumée puisqu'aucun vote d'investiture du gouvernement n'est prévu.

2. Cet article est la suite d'une précédente contribution parue dans cette revue : L. Léothier, « Du parlementarisme minoritaire régulé au parlementarisme minoritaire démembré. Le legs de la crise ministérielle suédoise survenue à l'issue des élections législatives de septembre 2018 », *RFDC*, 2019/2, n° 118, p. 357-363.

certain pour gouverner, elle ne le met pas à l'abri des crises ministérielles. Celles-ci devant être comprises comme la période durant laquelle le royaume a un gouvernement qui se déclare démissionnaire. Si ces dernières crises ont eu tendance à démanteler les fondements du parlementarisme minoritaire, celle de l'été 2021 semble, au contraire, venir en réaffirmer les bases.

Aussi, en quoi la crise ministérielle de juin 2021 permet-elle de retrouver le fonctionnement traditionnel du parlementarisme minoritaire ? La crise ayant conduit à l'adoption d'une motion de censure à l'encontre du Gouvernement de Stefan Löfven trouve son origine dans la fracturation du parlementarisme négatif (I). Elle a comme conséquence de reconstruire l'homogénéité de ce fonctionnement institutionnel (II).

I – LES ORIGINES DE LA CRISE : LA FRACTURATION DU PARLEMENTARISME MINORITAIRE

La crise ministérielle de 2018 a abouti à la constitution d'un gouvernement affaibli (A) devant compter de manière alternative sur le soutien de l'extrême gauche ou d'un duo au centre de l'échiquier politique : le parti du centre et les libéraux. L'accord de coalition, conclu à l'époque, a prévu une importante réforme des logements sociaux à l'origine de la motion de censure à l'encontre du Gouvernement de Stefan Löfven (B).

A – UN GOUVERNEMENT INTRINSÈQUEMENT FAIBLE

Dominé très largement par les sociaux-démocrates (100 députés), le second Gouvernement de Stefan Löfven constitué en décembre 2018 compte sur la participation des écologistes très affaiblis à la suite des dernières législatives (16 députés), et du soutien sans participation des centristes (31 députés) et des libéraux (19 députés). Cette coalition originale qui découle de l'accord de décembre 2018 a profondément bouleversé le paysage politique suédois divisé en deux blocs, desquels les centristes (*Centerpartiet*) et les libéraux (*Liberalerna*) se réclament d'ordinaire du bloc de droite dit bourgeois. Cette coalition baroque, qui sert à repousser une nouvelle fois l'extrême droite depuis les législatives de 2014, repose sur un accord qui fait inévitablement pencher la balance politique vers le centre. Le duo formé des centristes et des libéraux accorde son soutien au gouvernement rouge-vert en échange notamment d'une profonde réforme du parc de logement social, véritable totem de la social-démocratie suédoise. Le Gouvernement Löfven est, dès sa constitution, intrinsèquement faible, puisqu'en s'affranchissant de la logique des blocs, le soutien de la droite modérée est ardemment acquis.

Au fil des mois, le pôle centriste de la coalition monnaie chèrement son soutien – y compris en période de Covid – ce qui contraint le gouvernement à trouvé des coalitions de plus en plus hétéroclites à l'allure d'une troisième force : tout sauf l'extrême droite et l'extrême gauche. Le bilan de deux sessions parlementaires fait apparaître des réformes très éloignées de la social-démocratie, à laquelle pourtant le Premier ministre – ancien syndicaliste métallurgiste – demeure très attaché.

B – LA RÉFORME POLÉMIQUE DU MARCHÉ DU LOGEMENT SOCIAL

Le poids du duo centriste sur la détermination de la politique gouvernementale s'est rapidement mesuré sur la politique intérieure, mais également étrangère lorsque la Suède s'est opposée avec ses voisins danois et finlandais³, dans une situation politique analogue, en matière de relance européenne. Malgré des concessions importantes et une influence notable sur la politique gouvernementale, le parti libéral, emmené par sa nouvelle cheffe Nyamko Sabuni, quitte l'accord de coalition sans toutefois regagner pleinement l'opposition. Les mois passent, le Covid gèle les débats parlementaires, mais en juin 2021, le gouvernement finit par présenter la mère de toutes ses réformes : l'accès au logement social⁴. En Suède, le montant des loyers des logements sociaux est négocié entre propriétaires et locataires par l'intermédiaire d'associations. Ce système permet d'assurer des loyers fixes, mais rigidifie sensiblement le marché. Il faut désormais patienter entre 11 à 20 ans pour accéder à un logement social dans certaines villes, dont Stockholm. Les autorités ont ainsi remarqué l'essor du marché noir et de la corruption. L'accord de coalition signé entre les sociaux-démocrates, les verts, les centristes et les libéraux prévoit la construction de nouveaux logements sociaux n'étant plus encadrés par les loyers négociés afin d'offrir davantage de flexibilité au marché locatif. Le projet de loi présenté dans ce sens par le gouvernement prévoit qu'à partir de juillet 2022, les propriétaires et les locataires de logements sociaux pourront négocier directement le tarif du loyer ou, à défaut, s'en remettre à une négociation collective. Cette réforme constitue une ligne rouge pour le Parti de gauche (*Vänsterpartiet*), soutien moins systématique de la coalition gouvernementale, qui y voit une remise en cause globale du modèle social suédois. Le 21 juin 2021, il joint ses voix à une motion de censure déposée par l'extrême droite – les Démocrates de Suède (*Sverigesdemokraterna*) – avec laquelle il partage la défense du « foyer du peuple », vieux concept idéologique qualifiant l'ensemble du modèle social suédois. Le gouvernement est renversé par cent quatre-vingt-une voix (droite, chrétiens-démocrates, extrême gauche et extrême droite)⁵, ce qui est une première dans l'histoire constitutionnelle suédoise depuis l'adoption de la Constitution de 1974. L'article 5 du chapitre VI de la Constitution prévoit deux solutions, à l'issue d'une semaine de réflexion, pour mettre un terme à la crise ministérielle : la démission du Premier ministre ouvrant la voie à la formation d'un nouveau gouvernement ou la convocation d'élections législatives anticipées. La seconde solution n'a plus été utilisée depuis 1958 et elle n'a pas vocation à renouveler la législature. Les députés élus ne faisant que terminer le mandat des députés précédents. Le Parlement suédois (*Riksdag*) étant élu pour quatre ans, des élections anticipées signifieraient que les

3. Les gouvernements danois et finlandais sont tous les deux dirigés par une Première ministre sociale-démocrate, mais ils doivent composer avec une coalition minoritaire (au Danemark) ou majoritaire (en Finlande) grâce au soutien des partis centristes, libéraux ou agrariens, ce qui les conduit à mener une politique très soucieuse du déficit et de la dépense publics.

4. France Culture, *Les enjeux internationaux*, « La Suède, de moins en moins social-démocrate ? », 24 juin 2018.

5. Résultat de la motion de censure à l'encontre du Premier ministre Stefan Löfven, 2020/21, 21 juin 2021, www.riskdagen.se

électeurs devraient se prononcer deux fois en un an (en septembre 2021 et en septembre 2022, date à laquelle se clôture la législature actuelle).

Stefan Löfven choisit finalement de démissionner, enclenchant le processus de désignation d'un nouveau Premier ministre par le président du Parlement. Comme en 2018, une mission d'information est confiée à Ulf Kristersson⁶, chef des modérés – le plus important parti d'opposition au Parlement –, mais il échoue à réunir une majorité. Stefan Löfven est désigné à son tour et remporte un vote d'investiture dans presque les mêmes conditions qu'en décembre 2018 : 116 voix pour ; 173 contre, et 60 abstentions⁷. Seuls les libéraux ont cette fois-ci joint leurs suffrages à ceux de l'opposition. Le total des voix opposées à son investiture n'atteignant pas le seuil de la majorité absolue (175 voix), les règles du parlementarisme minoritaire prévues par la Constitution entrent en application et permettent de reconduire Stefan Löfven à la tête du gouvernement.

II – LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE : LA RECONSTRUCTION HOMOGÉNÉISÉE DU PARLEMENTARISME MINORITAIRE

La crise de l'été 2021 met un terme aux accords transpartisans qui structuraient la vie parlementaire depuis 2014 (A), ce qui permet de reconstruire un parlementarisme minoritaire fondé sur la logique des blocs (B).

A – LA FIN DES ACCORDS TRANSPARTISANS

Si à l'issue des crises de 2014 et 2018, les principaux partis politiques s'étaient entendus sur des accords transpartisans permettant de sauver le fonctionnement du parlementarisme minoritaire, cette fois-ci la politique des blocs a repris ses droits. La crise ministérielle aura permis de rebattre les cartes et d'offrir plus de clarté dans les combinaisons parlementaires. Désormais le bloc de droite est reconstruit, certes amputé de son allié centriste, et semble prêt à discuter des contours d'une alliance avec l'extrême droite en vue des prochaines législatives. Deux inconnues toutefois demeurent : les libéraux accepteront-ils de se joindre à une telle coalition ? Si pour l'heure, le soutien du parti libéral est indispensable à la formation d'une coalition parlementaire, leur influence parmi les électeurs diminue et, selon des sondages récurrents, ils n'atteindraient pas, lors des prochaines législatives, le seuil fatidique des 4 % nécessaires pour s'assurer d'une représentation au Parlement. La seconde inconnue réside dans le choix de la combinaison parlementaire. Une solution à la norvégienne consisterait à former un gouvernement entre la droite et l'extrême droite. Une solution à la danoise consisterait en la formation d'un gouvernement de droite minoritaire soutenu par l'extrême droite. Dans les deux cas, les expériences norvégiennes et danoises menées successivement entre 2013 et 2020, et entre 2015 et 2019 ont conduit

6. « Talmannen gav sonderingsupdrag till Ulf Kristersson », 29 juin 2021, www.riskdagen.se

7. www.riksdagen.se

à un affaiblissement certain de l'extrême droite parlementaire au profit d'une extrême droite groupusculaire encore plus radicale. Elles ont aussi conduit les partis traditionnels de droite et de gauche à muscler leur politique sociale, notamment en matière d'immigration comme en témoigne la réforme actuelle menée par un gouvernement danois pourtant social-démocrate.

La crise de 2021 voit le bloc de gauche social-démocrate confirmé dans sa gestion du pays en ralliant plus fortement les centristes, qui semblent s'être définitivement coupés de la droite pour épouser un pôle social-démocrate dont le balancier s'est recentré. Les grands accords transpartisans qui ont systématiquement débouché sur un échec en raison du départ d'un des partis signataires semblent donc révolus. Ce qui laisse entrevoir une possible reconstruction du jeu politique en deux blocs.

B – LA RECONSTRUCTION DES DEUX BLOCS POLITIQUES

Cette troisième crise tire un trait sur les compromis mêlant questions constitutionnelles et politiques. On ne cherche plus à barrer la route à l'extrême droite, mais du moins à en contenir l'influence. Le bloc de droite, dit bourgeois, a intériorisé le fait que l'alternance politique ne pouvait avoir lieu sans l'appui direct des démocrates de Suède. Ainsi, pour ne plus être cantonné à l'opposition, le bloc de droite se prépare à un accord de gouvernement avec l'extrême droite auquel se joindraient les chrétiens-démocrates. La législature 2018-2022 marque l'échec de la formation d'un troisième bloc formé, soit de la seule extrême droite, soit des libéraux et des centristes soutenant alternativement les initiatives de la droite et de la gauche. Le Premier ministre Stefan Löfven a tiré les conséquences de cet échec en présentant sa démission de la présidence du parti social-démocrate, remplacé à la suite d'un vote par acclamation des militants par Magdalena Andersson, ministre des Finances. Cette dernière lui succède au poste de Premier ministre à la suite d'un vote d'investiture du *Riksdag*⁸ le 24 novembre dans des conditions similaires à son prédécesseur⁹. Une première en Suède qui était le dernier pays scandinave à ne pas avoir encore porté une femme à cette fonction gouvernementale. Ce changement au poste de chef du gouvernement à moins d'un an des élections législatives, prévues pour septembre 2022, doit permettre à Magdalena Andersson de construire sa stature de leader politique et de juguler le déclin de son parti engagé depuis 2006. Or, huit heures à peine après le vote d'investiture, la nouvelle Première ministre perd le soutien de son allié centriste qui s'abstient lors du vote de plusieurs amendements au budget proposé par les partis de droite et d'extrême droite au motif que les concessions au Parti de gauche lors des négociations pour former la coalition gouvernementale ont été trop nombreuses sur la question de la politique du logement à l'origine de la précédente crise ministérielle. Face à cette défaite du gouvernement, les écologistes décident de quitter l'exécutif, qu'ils occupent depuis 2014, arguant ne pas vouloir exécuter un budget adopté par l'opposition. Magdalena Andersson démissionne à la suite de la fin de la

8. « Magdalena Andersson (S) har valts till Statsminister », www.riskdagen.se

9. Soit 117 voix pour, 174 voix contre et 57 abstentions venant des Centristes et du Parti de gauche.

coalition. Le président du *Riksdag* lui confie ensuite le soin de former un nouveau gouvernement ultra-minoritaire composé uniquement de ministres issus des sociaux-démocrates¹⁰. Le soutien sans participation des écologistes, du Parti de gauche et des centristes devrait se négocier au cas par cas. Aucun de ces partis ne souhaitant une dissolution prématurée du parlement avant le terme de la législature en décembre 2022.

La crise ministérielle a donc permis de remettre de l'ordre dans les affaires parlementaires en redessinant deux blocs aux contours redéfinis. Les accords transpartisans ainsi que les tentatives de « grande coalition » sont définitivement enterrés, et les anciennes alliances ont repris cours tout en étant fragilisées. Les sociaux-démocrates n'ont toujours pas résolu leurs multiples contradictions sur les questions d'immigration, de la mondialisation, de l'Union européenne, de la place de l'homme dans la société tiraillée entre nécessité du collectif et tentation de l'individualisme¹¹. L'ultime inconnue pour les élections législatives de 2022 réside dans le choix qu'opéreront les électeurs entre ces deux blocs. L'assise des sociaux-démocrates et des modérés est bien affirmée – bien que concurrencée –, mais celle de leurs alliés est plus vacillante ce qui pourrait, l'un comme l'autre, les priver d'une majorité. En Suède, le parlementarisme minoritaire a donc encore de beaux jours devant lui.

10. Lors de l'écriture de cette chronique, la formation du second Gouvernement de Magdalena Andersson n'est pas encore intervenue.

11. France Inter, « Même dans sa place forte de Suède, la social-démocratie s'essouffle », 28 juin 2021.

	Crise ministérielle 1	Crise ministérielle 2	Crise ministérielle 3	Crise ministérielle 4
Législature	2014 – 2018		2018 – 2022	
Gouvernement	Löfven I	Löfven II	Löfven II / III	Andersson I / II
Date	Décembre 2014	Sept. – Déc. 2018	Juin 2021	Novembre 2021
Causes	Adoption du contre-budget proposé par l'alliance de centre-droit avec le soutien des voix d'extrême droite	Rejet progressif de l' <i>Accord de Décembre</i> et impossibilité d'investir un gouvernement à la suite des élections de 2018.	Adoption d'une motion de censure déposée par l'extrême droite soutenue par les partis de droite et de l'extrême gauche opposée à la réforme des logements sociaux.	Adoption de plusieurs amendements au budget 2022 proposés par l'opposition en raison de l'abstention des centristes.
Conséquences	Signature de l' <i>Accord de Décembre</i> entre six des huit partis représentés au <i>Riksdag</i> . Ce dernier prévoit un « Code de bonne conduite » entre gouvernement et opposition couvrant deux législatures jusqu'en 2022. Cet accord sacralise le parlementarisme minoritaire en prévoyant la double abstention de l'opposition lors de l'investiture du gouvernement et le vote du budget.	Investiture d'un second gouvernement entre les sociaux-démocrates et les écologistes dirigé par Stefan Löven, bénéficiant du soutien sans participation des centristes et des libéraux après leur départ de l'alliance avec les partis de droite. Le Parti de gauche soutient épisodiquement le gouvernement.	Démission du gouvernement, puis nouvelle investiture de Stefan Löfven soutenu par la même coalition à l'exception du départ des libéraux. Il annonce sa démission du poste de Premier ministre quelques semaines plus tard.	Fin de la participation des écologistes au gouvernement en raison de leur refus d'exécuter un budget adopté par l'opposition. Seconde investiture de Magdalena Andersson à la tête d'un gouvernement ultra-minoritaire avec le soutien sans participation des écologistes, des centristes et du Parti de gauche.