

"L'échec du régionalisme Nordek" dans Le Monde diplomatique (Novembre 1972)

Légende: En novembre 1972, le mensuel français Le Monde diplomatique analyse, dans l'optique de la Communauté européenne, les raisons qui ont conduit, deux ans plus tôt, à l'échec du projet de "Nordek" entre le Danemark, la Norvège, la Suède, l'Islande et la Finlande en vue de créer un Marché commun nordique.

Source: Le Monde diplomatique. dir. de publ. FAUVET, Jacques ; Réd. Chef HONTI, François. Novembre 1972, n° 224. Paris.

Copyright: (c) Le Monde Diplomatique

URL: [http://www.cvce.eu/obj/"l_echec_du_regionalisme_nordek"_dans_le_monde_diplomatique_novembre_1972-fr-83021646-347f-43d1-9b5a-7dcc8e4de558.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Date de dernière mise à jour: 17/09/2012

L'échec du régionalisme nordique

Des cinq pays nordiques (1) deux seulement avaient ouvert des négociations en vue d'une adhésion à la Communauté européenne: le Danemark et la Norvège, dont les populations furent consultées par voie de référendum. Le 25 septembre, les Norvégiens rejetaient l'adhésion avec une majorité de 53,49 %. Une semaine après les Danois se prononçaient dans le sens opposé à une majorité de 56,7 %. Cela malgré les chauds conseils de l'un des chefs norvégiens de l'opposition à la Communauté, M. Per Borten, président du parti agrarien, qui n'hésitait pas à déclarer qu' « un « non » à la Communauté européenne était un « oui » au régionalisme nordique ». Cette soudaine profession de foi avait de quoi étonner de la part d'un parti qui s'était toujours montré très peu enthousiaste, parfois même hostile, à un approfondissement de la coopération nordique. Le Danemark, pour sa part, avait pris dans le passé de nombreuses initiatives en faveur de cette coopération, alors que la Norvège, sous les pressions du même parti agrarien, s'était toujours opposée à la naissance d'un marché commun nordique agricole comme contrepartie à un marché commun industriel. Si l'on tient compte de l'importance de l'agriculture danoise, on comprend dès lors qu'une bonne partie des Danois préférèrent ne pas se contenter de simples déclarations de foi nordique et voter pour l'adhésion de leur pays à la Communauté européenne où il existe une politique agricole communautaire et un marché plus vaste.

Vis-à-vis du monde extérieur les pays nordiques n'ont pu se mettre d'accord sur une forme commune de relations avec l'Europe des Six. Le Danemark et la Norvège ont demandé l'adhésion (que ce dernier pays vient de rejeter avant tout à cause d'un certain nationalisme et de la peur de l'inconnu). La Suède a cherché à obtenir une association le plus large possible, formule qui seule lui permettait de sauvegarder sa politique de non-alignement; elle n'a obtenu qu'un accord commercial, ce même type d'accord que signèrent la Finlande, pour des raisons politiques, et l'Islande, pour des raisons socio-économiques. Comment ces divergences d'attitude face à la C.E.E. ne porteraient-elles pas atteinte à la coopération nordique ? En outre il est probable que désormais le Danemark jouera plus la carte européenne que la carte nordique. De son côté, la Finlande, en cherchant à obtenir un accord commercial avec le COMECON, continuera une politique différente de ses voisins. On peut alors se demander si c'est la fin de la coopération nordique, dont le NORDEK (projet de Marché commun nordique) était la forme la plus élaborée.

Le projet de NORDEK

Le projet de création du NORDEK naquit à l'initiative d'un Danois, chef du gouvernement « bourgeois », en février 1968. Le 4 février 1970, après quelques péripéties dues surtout aux réserves finlandaises et norvégiennes, le projet obtint l'accord de tous. Il s'agissait à la fois d'une formule reprenant et complétant divers aspects de la coopération nordique déjà en place et d'une copie atténuée de la Communauté européenne.

Cette coopération portait principalement sur l'harmonisation des législations, l'existence d'un marché commun du travail et l'élaboration d'une politique sociale nordique. Si l'on tient compte des travaux de l'Europe des Six dans ces trois domaines, on peut dire que l'Europe du Nord en est arrivée au même stade et même, en ce qui concerne l'harmonisation des législations, qu'elle est en avance. Cela pour deux raisons: tout d'abord, la coopération nordique en cette matière est beaucoup plus ancienne, puisque l'on peut la faire remonter à l'année 1872, date à laquelle se réunit le premier congrès nordique du droit; ensuite ces pays ont été longtemps plus ou moins interdépendants: ils possédaient donc une tradition juridique commune et des lois souvent similaires, sinon semblables.

Bien que l'idée fût lancée par des « nordistes », il n'existe pas de code nordique, mais une suite éparse de lois harmonisées, non point identiques mais similaires, surtout en droit commercial (papiers commerciaux et financiers, registre du commerce, brevet, droits d'auteurs, droit maritime), en droit civil (droit de la famille) et en droit pénal. Avec la création d'une zone unifiée des passeports, achevée en 1958, et l'institution d'un marché commun du travail, les déplacements à travers les frontières se sont trouvés simplifiés. Pour éviter qu'un délinquant puisse trouver refuge dans un autre pays nordique, les lois concernant l'expulsion ont été développées. De plus, désormais, la condamnation est exécutoire dans un autre pays que celui du tribunal qui l'a prononcée. Il est même prévu qu'un délinquant condamné par un tribunal du pays de l'infraction

puisse être renvoyé dans son pays afin d'y subir sa peine. Mais cette forme de coopération, très développée dans certains domaines, a connu quelques aléas au cours des dernières années. L'évolution économique, sociale et morale impose en effet la révision de nombreuses lois, et l'adoption de nouvelles. Ainsi la Finlande et la Norvège se montrent plus prudentes que le Danemark et la Suède, surtout en ce qui concerne le droit de la famille, les problèmes de la jeunesse et la liberté des mœurs. D'autre part, l'harmonisation qui se fait dans la Communauté économique européenne incite certains milieux à demander l'adoption de lois qui tiennent compte de cette harmonisation bruxelloise, afin d'éviter des difficultés postérieures. Enfin aucune obligation n'interdit à l'un des partenaires de modifier ses lois quand et comme il le veut, et il n'existe pas de cour nordique.

Les deux autres domaines de la coopération nordique concernent le marché du travail et la politique sociale. Le 18 mars 1946, la Suède et le Danemark signèrent une convention créant un marché commun du travail. La Finlande, l'Islande et la Norvège n'y participèrent pas. La première en raison de sa prudence à l'égard de tout ce qui concerne les processus d'intégration, la dernière par crainte de voir à la fois affluer une main-d'œuvre non qualifiée et fuir ses spécialistes. Le 22 mai 1954, les réticences de ces deux pays disparurent néanmoins. Une nouvelle convention créa un marché nordique du travail, dont cependant l'Islande restait absente. Conséquence de cette convention: un traité général sur la politique sociale fut signé le 15 septembre 1955. Celui-ci est en fait une compilation de douze conventions spéciales antérieures. On ne parle pas alors d'harmonisation mais d'égalité, c'est-à-dire de non-discrimination comme dans le traité de Rome.

Le projet de NORDEK a repris à son compte, tout en la complétant, la coopération antérieure. En outre, il reprend les dispositions économiques, commerciales et financières du projet d'union nordique des années 50 en les améliorant. On sait que cette union n'avait pu se faire dans un cadre nordique, mais qu'elle fut réalisée partiellement dans celui de l'Association européenne de libre-échange (A.E.L.E.). Il s'agissait alors de donner un caractère nordique à ce que les Nordiques n'avaient pu réaliser entre eux seuls. Cependant il fallait dépasser l'idée même d'association de libre-échange, sinon le NORDEK n'offrait pas d'avantages supérieurs à l'A.E.L.E. Les pays nordiques, moins l'Islande, se mirent alors d'accord pour adopter une forme de communauté proche de celle de l'Europe des Six. Il s'agissait d'un Marché commun aux domaines et aux pouvoirs limités. Ainsi, à part quelques dispositions prévues pour la pêche et l'agriculture, il n'existait pas de marché commun dans ces secteurs, ce qui contentait les Norvégiens mais plaisait beaucoup moins aux Danois.

De plus, les produits industriels n'étaient pas tous compris. Cependant les Norvégiens n'étaient pas les seuls réticents: il y avait aussi les Finlandais, qui voulaient protéger leur « neutralisme ». C'est notamment pour cette raison que les pouvoirs accordés aux nouvelles institutions étaient très limités et qu'il n'existait aucun signe de supranationalité, à la différence de la Communauté bien que l'infrastructure fût à peu près la même: conseil des ministres, COREP, comité consultatif, plus un secrétariat.

En ce qui concerne l'Assemblée parlementaire, il était seulement dit que le traité devait être appliqué en collaboration avec le Conseil nordique. Celui-ci se voyait donc attribuer moins de pouvoir que le Parlement européen

Il n'était pas question d'avis obligatoire, de contrôle budgétaire, d'élection au suffrage direct. Cela peut sembler ne pas être très démocratique, ni très conforme à la réputation des pays nordiques. Du moins est-ce conforme au style de leur coopération, où l'on a toujours rejeté l'idée de supranationalité soit pour des raisons nationalistes (Norvège), soit pour des raisons politiques (« non-alignement » suédois et « neutralisme » finlandais), soit enfin pour des raisons pragmatiques, afin d'éviter des conflits dans le cas où l'un des partenaires entrerait dans la Communauté européenne à aspiration supranationale. Chaque Etat reste donc son seul maître, et aucune décision n'aurait pu obliger directement un citoyen.

Des faiblesses initiales

En définissant le régionalisme comme une volonté politique d'aboutir à l'unité juridique d'une région naturelle dans le cadre d'institutions appelées, ou pouvant être appelées, à acquérir des compétences jusqu'ici dévolues aux Etats souverains, on peut déduire que le NORDEK marquait le début d'un régionalisme

nordique. Jusque-là la coopération conventionnelle des cinq pays ne se différencie guère des types de coopération classiques, c'est-à-dire à base bilatérale. Seule différence: la multiplicité de ces liens juridiques basés avant tout sur des nécessités et non sur un quelconque idéal d'unité nordique. Il était alors plus juste de parler d'une théorie de « bon voisinage », tout aussi valable pour la coopération existante entre la Suisse et le Liechtenstein, ou encore pour la coopération franco-allemande, que de parler de régionalisme.

Toujours est-il que le NORDEK ne fut jamais signé, à la suite de la décision du président finlandais Kekkonen en date du 6 avril 1970. Certains veulent voir un lien direct entre la Communauté économique européenne et l'échec de cette tentative de régionalisme: d'autres, se basant sur l'opposition soviétique à l'intégration occidentale, veulent y voir la main de Moscou. En réalité les jeux ne sont pas si simples, car le projet de NORDEK présentait des faiblesses dès le début des négociations. Le Danemark et la Norvège ne le considéraient que comme un palliatif au refus gaulliste de 1967, et donc comme une étape intermédiaire dans l'attente de l'élargissement de la C.E.E. D'un autre côté, la Finlande et la Suède, à cause de leur politique extérieure, voulaient y voir une fin en soi. C'est pour cette raison que la durée du traité était limitée à dix années renouvelables et qu'en cas d'adhésion ou d'association d'un des Etats contractants à la C.E.E. le préavis de retrait était limité à un an.

A la suite de la conférence de La Haye, on pouvait déjà prévoir l'éclatement du NORDEK dans les trois années à venir. La Finlande ne pouvait donc pas être intéressée par un traité de si courte durée, d'autant qu'elle a signé avec son puissant voisin soviétique une convention d'amitié et d'assistance mutuelle en 1948, en vertu de laquelle elle se doit d'éviter toute alliance ou participation à une coalition qui serait dirigée contre la Russie soviétique

On sait que l'U.R.S.S. a longtemps critiqué l'intégration européenne et un éventuel renforcement de la coopération nordique, leur reprochant, entre autres, d'être une antichambre de l'OTAN. La Finlande pouvait à la rigueur signer le NORDEK sans trop irriter son voisin, à la condition que ce traité ne soit pas compris comme une étape vers la Communauté économique européenne. De plus, en cas d'éclatement de ce traité, elle devait penser à l'accord commercial qu'elle serait amenée à négocier avec l'Europe des Six. Y a-t-il eu intervention directe de l'U.R.S.S. ? C'est assez douteux, car cet Etat a tout intérêt à préserver la croyance occidentale en la neutralité finlandaise, alors que d'un autre côté la Finlande a intérêt à préserver sa crédibilité à l'Est.

Il existe cependant une intervention indirecte, qui se manifeste par voie de presse ou par des actes qui de prime abord ne semblent pas toujours concerner la Finlande. Pour le constater il suffit de lire les articles de la presse soviétique ou des pays satellites traitant de la neutralité, du non-alignement, de la coopération européenne ou nordique, ou des débats concernant les négociations d'adhésion du Danemark et de la Norvège. La manifestation la plus récente en est l'envoi d'un mémorandum soviétique à Vienne traitant à la fois de la neutralité, de l'accord commercial et de la conférence européenne sur la sécurité, alors que la Finlande n'a même pas encore ratifié l'accord qu'elle a passé avec la C.E.E. Il existe donc un lien entre le déclin du régionalisme nordique et la Communauté économique européenne, mais c'est un lien très indirect, qui ne découle nullement d'initiatives « anti-nordiques » venant de Bruxelles, mais de la situation même de l'Europe à l'heure actuelle. C'est-à-dire de l'existence de la Communauté et de la divergence des politiques extérieures des pays nordiques.

Une nouvelle phase

Le 13 février 1971, les cinq pays nordiques adoptèrent une révision de la convention assez vague conclue à Helsinki en 1962. Le nouveau texte tient compte de l'échec du NORDEK et, pour le compenser, donne une certaine consistance à la coopération nordique. Le conseil des ministres et le secrétariat ont été maintenus et sont actuellement en activité, ainsi qu'un secrétariat culturel nordique. Le Conseil nordique obtient la reconnaissance juridique internationale et se voit attribuer des compétences plus précises. Une convention culturelle a été signée le 15 mars 1971. Enfin, dernièrement, un projet de convention sur les transports a été arrêté. La coopération nordique est donc arrivée à une phase institutionnelle. C'est autant dû à l'existence de la Communauté économique européenne, et à sa force d'attraction, qu'à l'échec du NORDEK. Le problème maintenant est de savoir ce qu'il adviendra de cette coopération en fonction non pas des déclarations de

bonne intention, mais d'actes précis, jusqu'ici moins nombreux. Il est vrai que ce problème serait simplifié si tous les pays nordiques avaient pu se mettre d'accord sur une forme commune d'association avec la Communauté européenne ou s'ils devenaient tous membres et formaient alors une sorte de « Bénélux nordique ». Mais, pour des raisons aussi bien politiques qu'économiques, la première hypothèse n'a pas été réalisée. Quant à la seconde, elle ne le sera pas à moyen terme. Un changement peut à la rigueur se produire à la suite de la conférence européenne sur la sécurité, à condition qu'elle n'aboutisse pas qu'à une simple reconnaissance du statu quo.

DIDIER RIGAULT

(Assistant de recherche à la faculté de droit d'Oslo)

(1) Danemark, Norvège, Suède, Islande et Finlande .