

"S'intégrer, en préservant l'autonomie nationale" dans Le Monde diplomatique (Avril 1994)

Légende: En avril 1994, Helge Hveem, professeur de science politique à l'Université d'Oslo, publie dans le mensuel français Le Monde diplomatique un article dans lequel il analyse la position des opinions publiques nordiques à l'égard de l'Union européenne (UE) à la veille de l'entrée programmée, après les référendums nationaux, de la Norvège, de la Suède et de la Finlande dans l'UE.

Source: Le Monde diplomatique. dir. de publ. RAMONET, Ignacio ; Réd. Chef PAUNET, Micheline. Avril 1994, n° 481. Paris.

Copyright: (c) Le Monde Diplomatique

URL:

[http://www.cvce.eu/obj/"s_integrer_en_preservant_l_autonomie_nationale"_dans_le_monde_diplomatique_avril_1994-fr-1611f303-8739-4222-83aa-631c226097ad.html](http://www.cvce.eu/obj/)

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

S'intégrer, en préservant l'autonomie nationale

Lorsque, le 2 juin 1992, le Danemark vota « non » à l'Union européenne (avant de s'y rallier ultérieurement, moyennant de substantielles concessions, lors du référendum du 18 mai 1993), il illustra simplement la tendance historique des pays nordiques à garder leurs distances politiques avec le reste du continent. A quoi s'ajoutait un certain scepticisme à l'égard de la forme d'intégration proposée par le traité de Maastricht. Si la Finlande, la Norvège et la Suède viennent, non sans difficultés, de négocier les conditions de leur adhésion à l'Union, l'Islande, elle, a décidé de rester à l'écart. Les Nordiques seraient-ils donc des Européens marginaux ? Sont-ils même des Européens ?

Si la Grande Europe s'étend de l'Atlantique à l'Oural, elle s'étend aussi de la Méditerranée au cap Nord. Mais, depuis le Moyen Age, la géopolitique a amené les Scandinaves à faire face à différents pôles de pouvoir en Europe. En fonction du moment, ils ont autant été contraints de se dissocier du continent que tentés de s'associer à lui. Il y a quelques siècles, les Vikings quittèrent les rivages de la Norvège pour pénétrer ce qui est aujourd'hui la Normandie et, plus tard, les rois de Suède allèrent livrer combat aux rois allemands. Quand les visées expansionnistes changèrent de direction, l'inclination naturelle fut de résister farouchement aux ambitions impériales, que ce soient celles de Napoléon, des Russes ou des tenants de l'« espace vital » allemand. Ce jeu d'association-dissociation a parfois impliqué un exercice d'équilibre plus délicat.

La sous-région nordique a ainsi constitué une partie de la sphère à l'intérieur de laquelle la Grande-Bretagne entendait distribuer et redistribuer les cartes en Europe, avant, pendant et après le congrès de Vienne de 1815. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, ce rôle hégémonique a été assumé par les États-Unis qui, par le truchement de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), ont garanti la Norvège, l'Islande et le Danemark contre la menace qu'à leurs yeux l'Union soviétique faisait peser sur eux.

Depuis des décennies, beaucoup de dirigeants nordiques raisonnent en termes de Realpolitik, en mettant l'accent sur la nécessité d'éviter de tomber dans un vide de pouvoir international. C'est cette logique qui conduisit les responsables finlandais à s'allier, bon gré mal gré, à Hitler après l'invasion russe de 1939, et qui leur coûta une guerre civile et la perte d'une partie de leur territoire. Faisant partie du camp des vaincus, malgré un armistice séparé signé en 1944, la Finlande ne disposait que d'une faible marge de manœuvre à l'égard de Moscou. Elle dut accepter les conditions du Kremlin, qui lui imposa de verser de lourdes réparations et de souscrire un accord commercial (1950) puis un « traité d'amitié » (1955).

Avec des degrés variés de conviction, les gouvernements de la Suède, du Danemark et de la Norvège négocièrent, entre 1946 et 1948, la mise en place d'une Union nordique de défense. Mais l'avènement de la guerre froide mit fin à ces projets. Et ce, au profit d'une solution hybride, celle d'un « équilibre nordique » projeté sur le nouveau *statu quo* créé par la bipolarisation, et constituant la contribution des différentes capitales concernées à la paix et à la stabilité globales: la Norvège et le Danemark devenaient membres de l'OTAN, avec toutefois des limitations au déploiement et à l'usage des forces alliées et des armements nucléaires sur leur sol; la Suède conservait sa neutralité de la seconde guerre mondiale, et la Finlande s'efforçait de gérer au mieux sa « relation spéciale » avec l'URSS (1).

Producteurs d'une culture distincte

En fait, les Finlandais s'en tirèrent relativement bien. Leurs dirigeants, en particulier les présidents Paasikivi et Kekkonen, passèrent maîtres dans l'art de trouver le dosage adéquat entre politique intérieure et politique extérieure. Ils parvinrent simultanément à gagner la confiance des occupants du Kremlin et à susciter un consensus national dans une société ravagée par la guerre. Ils réussirent à reconstituer leur capacité industrielle à la faveur du programme de dommages de guerre qu'ils eurent à financer: les entrepreneurs finlandais saisirent cette occasion pour se moderniser et améliorer leur savoir-faire, les Russes étant demandeurs de produits de haute technologie. Au fur et à mesure que cette démarche leur permettait de gagner en compétitivité, les Finlandais déployèrent tous leurs talents diplomatiques pour faire accepter par Moscou l'association puis l'appartenance pleine et entière (en 1975) à l'Association européenne de libre-échange (AELE).

La question de savoir si les Nordiques doivent ou non être considérés comme véritablement européens ne relève pas seulement de la géopolitique. Il s'agit, en effet, largement d'une affaire de culture: quelles idées communes, quels flux de communication, quelles perceptions réciproques? Et, de ce point de vue, le citoyen nordique moyen n'a pas les idées très claires, que ce soit sur ses racines ou sur son identité actuelle ou future.

La plupart des intellectuels et des artistes ont certes bien conscience de s'inscrire dans l'héritage européen. Mais ils ont tendance à minimiser cette réalité lorsqu'ils évoquent l'éventuelle appartenance à l'Union. Ils veulent bien partager la culture mais pas les institutions politiques et juridiques. Et ils ne voient pas de rapport entre les deux domaines. Une illustration, entre autres: lors des dernières phases de la négociation du cycle de l'Uruguay, bon nombre de personnalités et d'organisations représentant les artistes norvégiens firent publier dans le quotidien *Dagbladet* d'Oslo une annonce demandant au gouvernement norvégien de s'opposer à la volonté américaine d'inclure l'audiovisuel dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). L'industrie cinématographique norvégienne, de petite taille, mais plutôt en bonne santé, est encore plus exposée au danger de la domination américaine que ne l'est le cinéma français. Mais ni le gouvernement norvégien ni les autres exécutifs nordiques ne purent ou ne voulurent s'opposer officiellement aux exigences de Hollywood, répercutées par M. Mickey Kantor. Et, paradoxalement, c'est l'Union européenne, en l'occurrence la France, qui répondit au plaidoyer des créateurs norvégiens.

La question politique occulte actuellement la perception d'une cohésion et d'une communauté culturelles avec le continent. Historiquement, les intellectuels nordiques ont activement participé à la vie culturelle européenne. On ne peut comprendre la richesse et l'éternelle actualité du théâtre d'Henrik Ibsen sans relever la densité de ses rapports personnels et intellectuels avec le mouvement d'idées en Europe. De même le compositeur finlandais Jean Sibelius, le peintre norvégien Edvard Munch et le dramaturge suédois August Strindberg se situent-ils au cœur même de sa vie artistique et intellectuelle. Sans parler des films d'Ingmar Bergman qui font penser à ceux des cinéastes français et italiens.

Mais les intellectuels ont combiné association culturelle et dissociation politique. L'autonomie nationale est une valeur qu'ils chérissent, au point de ne pas avoir pris conscience de l'ampleur des changements intervenus dans le monde. Ils sont obsédés par la question de savoir s'ils peuvent survivre en tant que producteurs d'une culture nationale distincte, alors même qu'ils sont loin d'être aussi conscients que les Français et les Islandais de la nécessité de protéger leur langue en « naturalisant » les termes d'origine étrangère.

Il est peu de pays où une fraction aussi importante de la population comprend et parle une langue étrangère. Mais si les Nordiques parlent l'anglais (et un peu l'allemand et le français), c'est bien davantage parce que, de par l'exiguïté et l'ouverture de leurs économies, ils ont besoin de commercer avec les autres nations que par un goût particulier pour ce qui est étranger. Et les sondages montrent que c'est chez les jeunes générations, pour lesquelles les voyages dans le reste du continent font pourtant partie du style de vie ordinaire, que l'on rencontre le plus de scepticisme à l'égard de l'Union européenne.

Les pays nordiques sont, fondamentalement, des pays commerçants, et leurs partenaires principaux se trouvent en Europe, avec laquelle ils réalisent presque les deux tiers de leurs échanges extérieurs. Quelques-uns des secteurs de technologie avancée ont aussi investi des « niches » des marchés mondiaux: automobiles Volvo aux Etats-Unis, stylique finlandaise, industrie mécanique suédoise, flotte marchande norvégienne(2). Même la minuscule Islande, presque totalement dépendante de son poisson, en vend aux Etats-Unis et ailleurs.

Partenaires et concurrents

Les développements politiques et institutionnels ont contribué de manière décisive à façonner les structures industrielles et l'organisation des marchés, à la fois dans la zone nordique et dans ses relations avec le reste de l'Europe. Après la seconde guerre mondiale, en 1952, les cinq pays (le Danemark et les territoires autonomes des îles Féroé et du Groenland; la Finlande et les îles autonomes d'Aland; la Norvège et la Suède) créèrent le Conseil nordique, forum de consultation entre parlementaires et ministres, et parapluie

institutionnel de ce que l'on peut appeler un « acquis nordique »: liberté de circulation sans passeport; marché unique de la main-d'œuvre (les citoyens peuvent librement chercher un emploi dans un autre pays nordique); institutions pour promouvoir les investissements croisés et les partenariats industriels; coordination très poussée des politiques de protection sociale, d'environnement, etc., et concertation régulière à l'ONU. La géopolitique et le conflit Est/Ouest conduisirent le Conseil à s'interdire officiellement de discuter de questions de sécurité, restriction évidemment levée depuis la disparition du bloc soviétique.

En matière commerciale et monétaire, les pays nordiques sont à la fois partenaires et concurrents. Seule la Suède dispose d'une industrie automobile; elle domine les industries mécaniques, mais la concurrence intra-nordique s'exerce dans la production de bois, de pâte à papier dans celle de certains ferro-alliages et, partiellement, dans le secteur de la pêche, alors que l'agriculture reste, pour l'essentiel, un domaine administré nationalement. D'où l'échec des initiatives visant à promouvoir une intégration économique plus poussée: ainsi, dans les années 50, de la tentative avortée de création d'une union douanière. Ce qui n'empêcha pas l'adhésion des pays nordiques à l'AELE créée, en 1960, à l'initiative du Royaume-Uni après que sa candidature à la Communauté économique européenne (CEE) avait été refusée par le général de Gaulle.

Curieusement, dans les années 60, la création de cette zone de libre-échange intensifia davantage le commerce entre les pays nordiques qu'entre eux et le reste de l'AELE. Mais le marché infiniment plus étendu de la CEE et le dynamisme de son développement institutionnel en firent un pôle d'attraction irrésistible. C'est pourquoi le Danemark suivit le Royaume-Uni dans la Communauté en 1973, cependant que les Norvégiens, lors du référendum organisé en 1972, repoussaient l'accord d'adhésion (ni la Finlande ni la Suède n'avaient fait acte de candidature). Les accords bilatéraux de libre-échange entre la CEE et ce qui restait des pays membres de l'AELE (notamment la Norvège) constituèrent un des moteurs de l'intégration européenne des années 70.

La croissance du commerce intra-nordique dans les années 60 et 70 fut particulièrement forte dans les secteurs de haute technologie. Pour les industries norvégiennes et finlandaises, moins avancées que les suédoises, les échanges et les investissements dans l'ensemble de la zone fournissaient un marché intérieur plus étendu et un banc d'essai pour l'internationalisation. A la fin des années 70 et dans les années 80, cependant, cette dynamique de l'intégration fut rattrapée par la récession mondiale et par l'« euro sclérose ». Les industriels suédois avaient massivement investi à l'étranger, suivis par leurs homologues norvégiens et finlandais. Aussi, dans la mesure où ils étaient plus internationalisés, ils devenaient plus vulnérables aux cycles économiques et à l'exacerbation de la concurrence, et ils perdirent des parts de marché, en particulier dans les produits de haute technologie.

Un cas particulier: la Norvège, bénéficiaire de la manne du pétrole et du gaz naturel découverts dans la mer du Nord, et encore aujourd'hui troisième exportateur mondial de brut derrière l'Arabie Saoudite et l'Iran (2). Après les énormes profits initiaux, la chute des cours, à partir de la seconde moitié des années 80, se conjuguant aux coûts d'exploitation très élevés de la mer du Nord, a tiré les marges bénéficiaires vers zéro, avec une très forte dépendance envers les marchés de l'Union européenne.

Du coup, la *success story* nordique et jusqu'au « modèle nordique » d'économie politique semblent en sérieuse difficulté. Ce modèle, dont les fondations résultaient de compromis élaborés dans les années 30 et 40 entre les partis socialistes, centristes et bourgeois, et entre employeurs et salariés, combine tradition démocratique et accords entre partenaires sociaux. L'Etat s'associe à des syndicats puissants et à l'organisation patronale pour gérer l'économie par des compromis négociés. Ce système était très fortement dépendant du consensus politique, lui-même fondé sur un certain égalitarisme dans la répartition des revenus et sur des mesures de compensation en direction des groupes sociaux subissant le contrecoup de l'internationalisation de l'économie.

Une telle économie de compensation implique de considérables dépenses publiques que les budgets des pays nordiques n'ont plus les moyens d'assurer. C'est le Danemark qui en prit conscience le premier, sans doute en raison de son appartenance à la Communauté. Les autres pays furent parmi les derniers, au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), à embrasser la nouvelle idéologie

néolibérale et à donner une plus grande place au marché. Et, aujourd'hui, c'est tout juste si les dirigeants sociaux-démocrates prononcent le mot de « socialisme ».

Cette situation a provoqué un véritable choc, en particulier chez les Finlandais qui, partis plus tard, s'étaient dotés d'une base industrielle nationale dans les années 70 et 80. Quand, ces dernières années, le chômage grimpa, en Norvège, de 2 ou 3 % à 8,5 % et, en Finlande, à presque 20 %, les Nordiques commencèrent à s'interroger sérieusement sur l'avenir. Dans le cas de la Finlande, l'explication réside, pour une bonne part, dans la perte de marchés stables et à prix garantis en Russie. Les économies des pays nordiques sont ainsi de plus en plus convergentes avec celles des membres de l'Union européenne...

Pendant des années, ces pays ont accepté des budgets publics déficitaires afin de sauvegarder l'Etat-providence et l'économie de compensation, et cela parce qu'ils croyaient se trouver en présence d'une récession de courte durée. Mais aujourd'hui ? Cette question divise les opinions et renvoie directement à la question européenne.

Pour les adversaires de l'adhésion à l'Union, la solution n'est nullement l'intégration politique à une Communauté des Douze où le taux de chômage est supérieur à celui des pays nordiques. Ils considèrent même que l'une des principales raisons de la dégradation des économies nordiques est précisément leur ajustement au grand marché. Et si certains d'entre eux acceptent l'Espace économique européen (EEE), mis en place le 1^{er} janvier 1994, par nécessité politique et économique, il en est d'autres qui le refusent et qui se prononcent pour un retour à davantage d'autonomie nationale et davantage de régulation de l'économie par l'Etat. Et ils voient dans l'adhésion à l'Union européenne l'abandon de ce qui reste de moyens politiques nationaux de maîtriser l'économie (3).

Pour eux, les pays nordiques n'ont rien à gagner de l'appartenance au système monétaire européen et à l'union monétaire prévue dans le traité de Maastricht. A l'appui de leur démonstration, ils invoquent les difficultés rencontrées par la Norvège lorsque, de 1990 à 1992, elle lia la couronne à l'écu, et la stabilité accrue que provoqua son décrochage en décembre 1992. Pour ce qui est de la nécessité de coopérer avec le continent en matière de politique étrangère et de sécurité, ils font valoir que l'OTAN restera en place et que c'est du côté de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) ou de tout autre dispositif incorporant la Russie qu'il faut chercher la solution aux problèmes de la sécurité européenne.

Les partisans de l'adhésion, eux, insistent sur le fait qu'une telle solution ne peut être trouvée qu'avec une Union européenne forte car, disent-ils, tôt ou tard, les Américains réduiront leur présence sur le Vieux Continent, et le « pilier européen » de défense deviendra une réalité. Les dirigeants finlandais ont fait ce constat plus rapidement que les autres et ont fondamentalement réorienté leur politique depuis la fin de la guerre froide. Ils pourraient demander à entrer dans l'OTAN ou rejoindre l'Union de l'Europe occidentale (UEO). Il en va de même pour les Suédois. La Norvège est déjà membre associé de l'UEO, alors que le Danemark y a seulement le statut d'observateur.

Ceux qui fondent leurs espoirs sur l'intégration aux Douze voient dans la coopération monétaire la seule solution à long terme à l'instabilité des économies nationales, mais l'union économique et monétaire ne fait pas pour autant l'unanimité chez eux. Tous sont néanmoins d'accord pour affirmer que l'Union européenne aura une forte influence économique et politique sur les pays nordiques, qu'ils en soient membres ou non. Aussi, raisonnent-ils, mieux vaut être dedans que dehors pour exercer de l'influence.

Le refus, par la majorité des actionnaires de Volvo, d'accepter l'accord conclu entre M. Pehr Gyllenhammar et la direction de Renault traduit bien le dilemme dans lequel se trouvent placés les Nordiques: ils aspirent à préserver leur autonomie, mais ils ont également besoin de coopérer avec le continent. Ils ne souhaitent pas aller trop loin dans la voie du libéralisme économique et, finalement, ils défendent le modèle nordique. Et, surtout, ils refusent d'être dominés. C'est, pour beaucoup d'entre eux, une question de dignité. Ils ont le sentiment que les eurocrates et beaucoup d'autres, chez les Douze, se considèrent comme des Européens de première classe, reléguant « les autres », y compris les Nordiques, dans une catégorie inférieure. C'est pourquoi la conscience que les dirigeants continentaux auront du rôle de l'Union comme puissance hégémonique conditionnera largement l'avenir de ses relations avec la zone nordique.

HELGE HVEEM

(Professeur au département de science politique de l'université d'Oslo)

(1) Pour une discussion de cette question, lire Harto Hakovirta, « The Soviet Union and the Varieties of Neutrality in Western Europe », *World Politics*, vol. 35, n° 4, 1983.

(2) Voir Claude Boquin, « Prodiges de la Norvège », *Savoirs* 1, « Les mers, avenir de l'Europe », édité par *le Monde diplomatique*, octobre 1992.

(3) Parmi les représentants de cette tendance, mais qui acceptent cependant l'EEE, M. Hallvard Bakke, député travailliste et ancien ministre du commerce norvégien. Il est aujourd'hui l'animateur d'un groupe de députés travaillistes opposés à l'adhésion à l'Union.