Le Conseil nordique : vecteur identitaire ou bureaucratie perdue ?

Vincent Simoulin

▶ **To cite this version:**

Vincent Simoulin. Le Conseil nordique : vecteur identitaire ou bureaucratie perdue ?. Nordiques, 2003, 1, pp.11-32. hal-00819409

HAL Id: hal-00819409
https://hal.science/hal-00819409

Submitted on 1 May 2013

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 Conseil nordique : vecteur identitaire ou bureaucratie perdue ?

Mis en forme et paru dans *Nordiques*, n° 1, janvier-avril 2003, pp. 11-32.

Vincent SIMOULIN
Université de Toulouse/UTM/CERTOP
Université de Toulouse 2 Le Mirail
Email : simoulin@univ-tlse2.fr

Résumé : Le Conseil nordique a été fondé en 1953 avec pour but d'éviter tout relâchement des liens tissés par l'histoire et la géographie entre le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède, tout en réservant une place spécifique aux territoires autonomes rattachés à ces pays, c'est-à-dire le Groenland, les îles Féroé et les îles Åland. Il s'agissait de la défense d'une coopération très ancienne, très décentralisée et très intense qui reposait sur une proximité culturelle importante, et pour tout dire de la survie voire du renforcement d'une identité spécifique et menacée parce que périphérique. Il y a pourtant un paradoxe nordique qui tient à ce que, alors que les sondages montrent régulièrement que la coopération nordique fait figure d'idéal et de politique à développer et à poursuivre, l'instrument qui incarne celle-ci depuis un demi-siècle est la cible de nombreuses critiques. Cette étude cherche donc à évaluer le rôle du Conseil nordique dans le maintien d'une identité nordique, c'est-à-dire à examiner si les critiques qui lui sont adressées sont ou non justifiées, si la portée de son action est mal perçue ou s'il peut effectivement être assimilé à une institution purement bureaucratique. Elle commence pour ce faire par rappeler les circonstances de la création du Conseil nordique, par préciser son mandat et présenter ses structures. A travers l'étude approfondie de son action dans un domaine, la production et la distribution d'œuvres audiovisuelles, elle cherche ensuite à présenter la réalité de son fonctionnement. La conclusion est que l'identité nordique est périphérique, menacée, pragmatique, sociétale et égalitariste. Elle est au pied du mur qu'elle longe depuis un demi-siècle. Elle doit se redéfinir comme une forme ou une composante de l'identité européenne, et non comme une alternative plus ou moins mythique à celle-ci.

Mots clefs : Europe du Nord ; coopération internationale ; coopération audiovisuelle ; coopération nordique ; Conseil nordique

Le Conseil nordique a été fondé en 1953 sur une initiative danoise[1]. Son modèle institutionnel est alors le Conseil de l'Europe, un organe consultatif où étaient à la fois représentés les parlements et les gouvernements, ce qui devait permettre de faciliter la compréhension entre les représentants de différents pays. Son but est d'animer et de développer la coopération nordique, d'éviter tout relâchement des liens tissés par l'histoire et la géographie entre le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède, tout en réservant une place aux territoires autonomes rattachés à ces pays, c'est-à-dire le Groenland, les îles Féroé et les îles Åland.

Le Conseil nordique ne constitue pas alors une innovation absolue puisqu'il prend la suite de l'Union Interparlementaire Nordique qui avait été créée en 1907 au sein de l'Union Interparlementaire Internationale, elle-même fondée en 1889. Par rapport à cette première institution, il est plus formel et couvre une plus grande variété de sujets, mais ses structures et son fonctionnement sont très comparables. Il s'agit en fait d'étendre à l'ensemble des domaines de la société la coopération formelle qui ne couvrait jusqu'alors que l'activité parlementaire. Le but visé est de rendre plus visibles et plus efficaces une solidarité et des contacts entre les pays nordiques dont il est acquis pour tous qu'ils existent dans tous les domaines et qu'ils représentent un atout spécifique à valoriser pour tous ces pays qui, pris isolément, ne sont que de petite ou moyenne taille sur la scène internationale.

Témoigne notamment de cette solidarité la fondation d'associations uniquement destinées à la défense de la coopération nordique, les Associations Norden[2]. Il importe toutefois de souligner que ces associations furent établies sur une base nationale, et non nordique. Elles furent en effet fondées en 1919 au Danemark, en Norvège et en Suède, en 1922 en Islande, et enfin en 1924 en Finlande. C'est là un point qu'on retrouvera constamment lors de toute étude de la coopération nordique, à savoir la prééminence absolue du niveau national sur le niveau nordique. Là où la construction européenne a conduit à la reconnaissance de la prééminence du droit communautaire sur le droit national, la coopération nordique a au contraire toujours reposé sur la primauté absolue du droit national. Pour ancienne et solide qu'elle puisse paraître, l'identité nordique est toujours rigoureusement subordonnée aux identités nationales. A moins bien sûr que ce ne soit précisément son ancienneté et sa

[1] Sur ce point : Vincent, SIMOULIN. *La Coopération nordique. L'organisation régionale de l'Europe du Nord depuis la tentative autonome jusqu'à l'adaptation à l'Europe*. Paris : L'Harmattan, 1999, pp 68-71.

[2] Sur ces associations, et en particulier leur branche norvégienne, on pourra consulter : Svein Olav, HANSEN. *Drømmen om Norden. Den norske foreningen Norden og det nordiske samarbeidet 1919-1994*. Oslo : Ad Notam Gyldendal, 1994.

solidité qui conduisent à sa subordination de crainte qu'elle ne constitue une menace pour les identités nationales.

Le paradoxe nordique

Le Conseil nordique s'inscrit donc dans un contexte porteur lors de sa création puisqu'il peut s'appuyer sur le soutien et l'action des associations Norden et sur les liens entre hommes politiques qui ont été tissés au sein de l'Union Interparlementaire Nordique. Il a pourtant rarement eu une très bonne presse dans les pays nordiques, et journalistes comme hommes politiques ont souvent dénoncé son manque de résultats et son caractère bureaucratique. C'est d'autant plus étonnant que les populations de ces pays se sont toujours signalées par leurs réticences vis-à-vis de la construction européenne et que perdure pour beaucoup le souhait ou, pour ceux qui n'y croient pas ou plus, la nostalgie d'une alternative nordique à celle-ci[3]. Il y a ainsi un paradoxe nordique qui tient à ce que, alors que les sondages montrent régulièrement que la coopération nordique fait figure d'idéal et de politique à développer et à poursuivre, l'instrument qui incarne celle-ci depuis un demi-siècle est la cible de nombreuses critiques.

Une première explication tient sans doute précisément au caractère d'idéal que revêt la coopération nordique, c'est-à-dire au fait que, même s'ils la souhaiteraient, de nombreux citoyens des pays nordiques la jugent irréaliste ou peu prometteuse. Inversement, on peut noter que ceux mêmes qui regrettent la participation à l'Union européenne de leurs pays la jugent inévitable. Un sondage publié dans le quotidien *Svenska Dagbladet* le premier juin 1993 avait ainsi montré que 55% des Suédois interrogés pensaient que l'adhésion de leur pays à l'Union européenne aurait lieu alors que les opposants (46%) à celle-ci étaient pourtant plus nombreux que les partisans (33%)[4]. Face à ce caractère d'idéal, il est clair qu'aucun bilan du Conseil nordique ne peut être évalué sur des critères objectifs et rationnels. C'est à l'aune de ce qu'on pourrait presque qualifier d'utopie que ses résultats sont jugés et ils ne peuvent faire que pâle figure.

Il reste qu'il serait trop simple de se contenter de cette explication et qu'il faut s'interroger sur l'action du Conseil nordique et sur les résultats qu'il a atteints en son demi-siècle d'existence. Même si nombre de bureaucraties ont réussi à survivre à

[3] Sur ce point : Vincent, SIMOULIN. "L'Union européenne au regard des pays nordiques" *Les Etudes du CERI*, n° 66, juin 2000.
[4] Cité dans : Lee, MILES. *Sweden and European Integration*. Ashgate : Aldershot, 1997, p 181.

bien des réformes et que la persistance n'est un gage ni d'activité ni d'efficacité, on peut noter tout d'abord que cette durée n'en plaide pas moins quelque peu pour lui. Qu'une institution dont la naissance a été difficile et dont peu de grands projets ont réussi (*cf. infra*) ait pu survivre oblige à un approfondissement de la critique et peut donner à penser qu'elle n'en a pas moins une certaine utilité, quand bien même elle serait peu visible et peut-être pas celle qui lui était assignée à l'origine ou celle qui viendrait immédiatement à l'esprit des populations.

Si l'on se place dans cette perspective, il faut bien convenir qu'il n'est ni anodin ni accidentel que toute réflexion sur la coopération nordique soit obligée, comme nous l'avons d'entrée fait, de la comparer à la construction européenne. Cette dernière constitue le référent parfois invisible mais toujours présent par rapport auquel s'est constituée et a évolué la coopération nordique. Et il vaut de rappeler ce regret de Jean Monnet qui confiait que, si c'était à refaire, il faudrait essayer de bâtir l'intégration européenne en partant de la culture. C'est en effet très largement cette voie de la culture que, par contrainte au moins autant que par choix, la coopération nordique a poursuivie.

Pour reprendre le titre et la thèse d'un livre de commande qui lui avait été consacré[5], elle constitue l'autre communauté européenne, a cherché à développer un modèle coopératif différent par ses buts comme par ses méthodes. Ce qui serait en jeu, ce ne serait plus comme dans le cas continental l'efficacité économique, mais le maintien d'une tradition démocratique qui mettrait l'accent sur les organes parlementaires et les associations. Il s'agirait de la défense d'une coopération très ancienne, très décentralisée et très intense qui reposerait sur une proximité culturelle importante, et pour tout dire de la survie voire du renforcement d'une identité spécifique et menacée parce que périphérique. A en croire cette image sans doute trop idyllique, la coopération nordique représenterait l'autre voie, celle que n'aurait pas suivie la Communauté européenne, au moins à ses débuts. Et les critiques dont fut continuellement victime le Conseil nordique poseraient alors problème, au sens qu'elles ne pourraient s'expliquer que par un injuste jugement des populations, par une faillite du Conseil nordique ou, pire encore, par le fait que cette identité nordique qu'il devait défendre serait plus imaginaire que réelle.

S'interroger sur l'action et l'efficacité réelles du Conseil nordique, c'est donc obligatoirement s'interroger en termes d'identité et de culture, se poser la question

[5] Barry, TURNER, Gunilla, NORDQUIST. *The other European Community. Integration and co-operation in Nordic Europe*. Londres : Weidenfeld and Nicolson, 1982.

du rôle qu'il a pu ou non jouer dans le maintien, la diffusion et le rôle d'une identité nordique qui serait spécifique. Il faut ici vérifier si tel était bien le mandat originel du Conseil nordique et s'il l'a ou non respecté. A l'inverse, à travers l'étude du fonctionnement quotidien et concret d'une institution toute entière conçue pour préserver et développer celle-ci, c'est aussi la question de la réalité, de la vigueur et de la nature de cette supposée identité nordique qu'on contribue à traiter. Car, à supposer que toutes les critiques soient justifiées, comment expliquer l'échec du Conseil nordique si l'identité qu'il est censé défendre était si vivace et réelle ?

Une telle entreprise a peut-être aussi cet avantage qu'elle permet d'aborder la difficile question de l'identité sous un autre angle et de manière plus opératoire. Même si cela apparaît nécessaire, il est en effet ardu de définir de façon satisfaisante une identité nationale, et plus encore celle d'un groupe de pays, de dire à quoi pourrait correspondre un tel concept et de cerner ses contours. En l'abordant sous l'angle de son incarnation concrète, on suit en fait le conseil célèbre de Malinowski qui consiste à fuir les questions générales et abstraites et à y répondre de façon détournée par l'étude aussi exhaustive et approfondie que possible des cas concrets que couvre cette question métaphysique[6].

On cherchera donc à évaluer le rôle du Conseil nordique dans le maintien d'une identité nordique, c'est-à-dire à examiner si les critiques qui lui sont adressées sont ou non justifiées, si la portée de son action est mal perçue ou s'il peut effectivement être assimilé à une institution purement bureaucratique. On commencera pour ce faire par rappeler les circonstances de la création du Conseil nordique, par préciser son mandat et présenter ses structures. A travers l'étude approfondie de son action dans un domaine, la production et la distribution d'œuvres audiovisuelles, on cherchera ensuite à présenter la réalité de son fonctionnement[7]. On pourra alors argumenter sur son caractère bureaucratique et sur ce qu'il nous dévoile de la réalité et de la nature de l'identité nordique.

Le Conseil nordique : origines, missions et structures.

[6] Bronislaw MALINOWSKI. *Les Argonautes du Pacifique occidental*. Paris : Gallimard, Tel, 1989, pp 68-69.
[7] On trouvera une description plus détaillée de ce fonctionnement dans : Vincent, SIMOULIN. Op cit. L'exemple de la production et de la distribution d'œuvres audiovisuelles n'est en revanche pas inclus dans cet ouvrage.

Tout autant que son modèle, le Conseil de l'Europe, le Conseil nordique fut victime lors de sa création des oppositions de nombreux acteurs qui craignaient de voir émerger une institution trop puissante et peut-être aussi trop novatrice. Les conservateurs norvégiens s'opposèrent ainsi vigoureusement à sa création, craignant de compromettre la toute jeune indépendance (1905) de leur nation dans une coopération trop étroite avec leurs deux anciennes puissances tutélaires, le Danemark et la Suède. Les Suédois refusèrent quant à eux d'y traiter de la défense et de la politique étrangère afin de limiter les craintes soviétiques et de faciliter l'adhésion de la Finlande. Il reste que cette précaution ne fut pas suffisante et que la presse soviétique attaqua alors à de nombreuses reprises la coopération nordique en la présentant comme inféodée à l'OTAN et comme une politique visant à annexer la Finlande au bloc capitaliste, ce qui empêcha celle-ci d'y adhérer avant 1955[8].

Du fait de ces réticences, le Conseil nordique ne fut donc pas fondé sur un traité international mais sur cinq déclarations, une de chaque gouvernement, qui établissaient la volonté de coopération mais ne comportaient pas d'obligation pour les pays et gouvernements participants, la politique étrangère et la défense étant exclues des débats. C'est donc une institution en quelque sorte tronquée par rapport au dessein de ses promoteurs qui commença son activité à cette époque. Son objectif était pourtant ambitieux puisqu'il s'agissait de garantir la permanence d'une coopération informelle, lâche et large, qui lui préexistait de l'avis de tous.

Quelle que soit l'organisation étudiée (ministère, brasserie, etc.), on constate en effet que les directeurs, chefs de département, experts, ont des réunions régulières, en général une ou deux par an, avec leurs homologues des pays nordiques. Autrement dit, il y a un réseau nordique. Ce réseau n'est pas fondé sur des liens personnels mais sur l'identité fonctionnelle. Les réunions nordiques regroupent ceux qui occupent plus ou moins le même poste dans chaque pays, et non des individus liés par une connaissance antérieure. Cette coopération est à ce titre très différente des réseaux des grandes écoles et grands corps à la française. Ce sont plus les associations et les organisations que les individus qui coopèrent.

On se trouve dans tous les cas face à ce qu'on peut qualifier de *coopération procédurale* dont l'idéal-type est celui de la boîte à idées. On donne à chacun l'occasion de se rencontrer de façon régulière sur une base totalement volontaire pour discuter et comparer ce que chaque pays fait face à un problème commun, le

[8] Sur cette période, on pourra consulter : Frantz, WENDT. *Cooperation in the Nordic Countries*. Stockholm : Almqvist & Wiksell International, 1981.

tout débouchant parfois sur des coopérations bilatérales, rarement sur des coopérations globales. Tout dépend bien sûr de ce qu'on entend par "coopération" mais le terme recouvre plus dans le contexte nordique les notions de concertation, coordination et économie d'échelle, que celle de travail en commun au sens strict. C'est enfin une discussion de pairs et non le lieu d'un débat contradictoire, ce qui revient à dire que ce n'est pas un processus politique au sens de processus d'arbitrage et de conciliation d'intérêts contradictoires.

Cette coopération nordique informelle et spontanée, la mission du Conseil nordique est donc de la renforcer par le biais de ce qu'on pourrait qualifier de régulation indirecte. On entend par là non pas la création d'un espace régulateur nordique, mais la comparaison et le rapprochement des législations nationales grâce à une discussion nordique et à des recommandations faites aux gouvernements. Le tout sur une base totalement volontaire, c'est-à-dire sans qu'aucun pays puisse se trouver entraîné dans le développement d'une loi ou d'une réglementation qu'il ne souhaitait pas ou qui pourrait réduire sa marge de manœuvre.

Les recommandations comme mode d'action

Ce modèle coopératif s'appuie donc sur les recommandations du Conseil nordique dont un objet essentiel est de proposer des mesures de convergence des lois nationales. Il existe alors un circuit idéal de la décision qu'on peut reconstituer ainsi :

- Une idée, issue de la société civile, d'une autorité ou d'une organisation, est soumise à un ou plusieurs parlementaires du Conseil nordique. Si celui-ci ou ceux-ci estime(nt) qu'elle a un caractère nordique, cette idée se transforme en une proposition déposée par le parlementaire qui appose le premier sa signature, puis qui cherche à convaincre d'autres parlementaires de la signer. La proposition est en effet d'autant plus forte qu'elle est endossée par de nombreux parlementaires et surtout qu'au moins un représentant de chacun des cinq pays l'a signée.

- La proposition est alors confiée à un comité fonctionnel du Conseil nordique (exceptionnellement à plusieurs) qui doit statuer sur son intérêt et sa pertinence.

- Le comité soumet cette proposition à l'avis des institutions, associations ou groupes d'intérêt dont on peut a priori penser qu'elle les concerne. Ce processus de consultation se fait nationalement, chaque délégation nationale choisissant ceux dont elle demandera l'avis. Une fois tous ces avis collectés et confrontés, le comité en discute et adopte une décision (adoption, rejet, discussion).

- La proposition est alors soumise à l'Assemblée plénière du Conseil nordique lors de la session, qui entérine généralement sans discussion l'avis du comité, sauf lorsqu'il s'agit d'une proposition très politique. Si elle n'est pas rejetée, la **proposition** devient une **recommandation** transmise aux gouvernements qui doivent y apporter une réponse et annoncer à chaque session, tant que cela n'est pas fait, où ils en sont de l'étude et du traitement de cette recommandation.

- La réponse des gouvernements est transmise au Conseil nordique qui peut s'estimer satisfait et ôter la recommandation de l'agenda de la session, ou au contraire rejeter la réponse et leur demander de revoir la question.

L'ensemble du processus dure au minimum 10 à 12 mois et peut fréquemment s'étirer sur plusieurs années. Le processus de décision nordique est marqué par sa lenteur, mais aussi par le recours à un mode de légitimité fondé sur la consultation de toutes les parties potentiellement intéressées, ce en quoi il est en étroite correspondance avec les styles administratifs nationaux. Dès l'origine et cela se confirmera avec le temps, les propositions qui sont soumises au Conseil nordique sont de nature très variée, et il est difficile de dégager un type idéal. La première caractéristique majeure, c'est l'insistance portée sur l'uniformisation des règles des pays nordiques. On voit là l'ambition de convergence sociétale et le projet de créer un espace nordique. Si les parlementaires nordiques ne peuvent eux-mêmes créer des lois nordiques, ils pressent constamment les gouvernements et les parlements nationaux d'harmoniser les réglementations nationales.

Le second constat qui s'impose, c'est que beaucoup des propositions sont pointues, et ne représentent pas des enjeux idéologiques forts. Aucun sujet n'est a priori indigne de la coopération nordique. On retrouve ici les caractéristiques d'une entreprise de micro-intégration qui prétend partir des questions les plus techniques et les plus concrètes[9], là aussi en correspondance avec le pragmatisme dont on s'accorde souvent à dire qu'il caractérise le style politique des pays nordiques. Il y

[9] Erik, SOLEM. *The Nordic Council and Scandinavian integration*. New York : Præger, 1977.

eut toutefois des succès importants qui gagnèrent un certain crédit au Conseil nordique et on considère même le plus souvent que ses premières années d'existence constituent son âge d'or grâce à la conclusion de trois accords majeurs déjà discutés depuis plusieurs années.

Le premier succès est acquis dès 1954, lorsqu' est adopté un accord nordique sur l'abolition des permis de travail pour les ressortissants d'un autre pays nordique. Même si cet accord ne touche pas les fonctionnaires, ni nombre de professions régulées telles que les enseignants ou les professions médicales, il représente un pas important vers la constitution d'un marché du travail unifié, et constitue à une date aussi précoce un résultat remarquable. Un second accord important est conclu en 1955 sous la forme d'une convention nordique permettant à tout citoyen nordique de bénéficier des prestations sanitaires et sociales de tout pays nordique. Enfin, les gouvernements nordiques s'accordent en 1957 pour supprimer toute nécessité de montrer son passeport lors d'un voyage d'un pays nordique à un autre.

Mais, en face de ces succès plus symboliques que réellement achevés puisque, encore aujourd'hui, perdurent des entraves à la mobilité des citoyens nordiques, que d'échecs !

Les négociations (1954-1959) pour réaliser une union douanière entre le Danemark, la Norvège et la Suède, échouèrent ainsi, notamment à cause des réticences norvégiennes, et ce n'est que dans le cadre plus large de la fondation de l'*Association Européenne de Libre Echange* en 1959 que ces mêmes pays purent développer de façon considérable le commerce intra-nordique. La proposition danoise en 1968 de créer un marché commun nordique (*Nordek*) se heurta également à l'opposition des Norvégiens à toute progression du libre-échange dans le domaine agricole, à celle des Finlandais et des Suédois quant au développement d'une coopération politique, jusqu'à ce que le gouvernement finlandais annonce finalement en mars 1970 qu'il ne pourrait signer le Traité fondateur de ce marché commun nordique.

La défense d'une identité sociétale plus que culturelle

Ces échecs marquants déclenchèrent certes des réactions. Celui des négociations pour la réalisation d'une union douanière entraîna ainsi la rédaction et l'adoption en 1962 d'un traité international codifiant la coopération nordique, le Traité d'Helsinki. Globalement, il s'agit d'un traité dont la portée est essentiellement symbolique et qui

dresse des objectifs de caractère général sans établir d'obligations réelles ni d'objectifs précis. En tant qu'il avait pour but de fonder officiellement la coopération nordique et donc de la décrire, il est pourtant d'une importance considérable pour notre propos.

Le préambule de ce traité est en effet particulièrement éclairant en ce qui concerne le projet qui fonde alors la coopération nordique :

> *"Les gouvernements du Danemark, de Finlande, d'Islande, de Norvège et de Suède, désireux d'améliorer les liens étroits entre les pays nordiques en matière de culture et de concepts juridiques et sociaux et de développer la coopération entre les pays nordiques ; ayant pour but d'établir des règles uniformes dans les pays nordiques dans le maximum de cas possibles ; espérant réaliser dans tous les domaines où les conditions préalables sont réunies une division du travail appropriée entre ces pays ; et désirant continuer cette coopération, importante pour ces pays, au sein du Conseil nordique et d'autres agences de coopération ; se sont mis d'accord sur les articles suivants :"*[10]

Le premier article de ce Traité établit cinq domaines de coopération prioritaires pour la coopération nordique : la culture, les questions juridiques, les questions sociales, les questions économiques, et les transports et les communications. Le quatrième article établit que les parties contractantes doivent continuer la coopération en matière législative afin d'atteindre la plus grande uniformité possible en ce qui concerne le droit public. L'article 9 établit le droit pour tout étudiant nordique à poursuivre des études dans un établissement d'un autre pays. L'article 15 établit que chaque citoyen nordique doit pouvoir bénéficier des mêmes droits sociaux qu'un résident dans un autre pays nordique. Les articles suivants ajoutent des points d'un intérêt plus pratique comme la coordination des pays nordiques dans les organes internationaux, celle des offices nationaux de statistiques ou la collaboration en matière de promotion à l'étranger des pays nordiques.

Le préambule et les premiers articles établissent donc très clairement que c'est le maintien et le développement d'une proximité sociétale entre les pays nordiques, déjà existante mais insuffisante, qui constitue l'objectif majeur de la coopération nordique. Elle doit assurer le maintien de systèmes sociaux, juridiques et culturels assez proches dans les divers pays pour permettre une mobilité aisée des citoyens et des biens entre les divers pays nordiques, d'où l'importance de l'économie et des transports et communications. Autrement dit, la coopération nordique vise bien à défendre et développer une certaine identité nordique qui ne tient pas seulement au

[10] La traduction nous incombe et ne revêt donc pas de caractère officiel.

partage d'une même culture mais bien plutôt à celui d'un même modèle sociétal. Et cela suppose d'une part une similitude aussi grande que possible des lois nationales et d'autre part que les conditions d'une mobilité aussi aisée que possible entre les divers pays soient remplies.

Ce qui est en cause, c'est certes une culture en partie commune, mais aussi une même conception de la démocratie, de la mobilisation citoyenne et d'un certain art pour concilier vie publique et vie privée, activité professionnelle et respect de l'intimité. Ce point apparaît particulièrement clairement si l'on considère la réaction qu'entraînera une décennie plus tard l'échec du projet *Nordek* (1968-1970). A nouveau, ce traité ne restera en effet pas totalement lettre morte et il aura même contre toute attente une influence marquante sur le fonctionnement et les objectifs de la coopération nordique. De façon sans doute décisive à long terme, s'enclenchera plus ou moins en réaction à son échec, une phase d'institutionnalisation de la coopération nordique qui lui donnera son caractère actuel et dans laquelle on peut sans doute voir l'origine principale des critiques sur sa bureaucratisation.

De *Nordek* est ainsi reprise l'idée de fonder un Conseil nordique des ministres qui sera le pendant sur le plan ministériel de ce que représente le Conseil nordique sur le plan parlementaire. Un poste de ministre de la Coopération est créé dans chaque pays pour s'occuper de la coordination du traitement des questions nordiques par les ministères sectoriels. Cette coopération connaît en outre une véritable floraison institutionnelle à partir de 1970. On établit une trentaine d'institutions fonctionnelles[11] présentes dans (presque) tous les domaines, telles une banque génétique nordique pour stocker les gènes agricoles présents dans tous les pays nordiques, une école nordique de santé publique, une banque nordique d'investissement, un comité nordique du théâtre, un collège nordique de biologie marine, un institut nordique du droit maritime, etc. L'échec de *Nordek* lance en un mot une dynamique d'institutionnalisation et, dès 1980, le résultat est impressionnant au point qu'il est n'est plus possible d'évaluer l'action du Conseil nordique indépendamment de celle des multiples institutions qui lui sont rattachées puisqu'on en compte 30 à cette date et qu'elles représentent alors la moitié du budget total de la coopération nordique[12].

---

[11] Par "institution fonctionnelle" nous entendons une organisation liée à un domaine sectoriel étroitement ciblé, ce qui n'inclut donc pas les institutions nordiques à caractère plus général, telles que le secrétariat du Conseil nordique ou les secrétariats gouvernementaux.

[12] On trouvera une liste récapitulative des institutions fonctionnelles nordiques en 1980 dans : Vincent, SIMOULIN. *La Coopération nordique. L'organisation régionale de l'Europe du Nord depuis la tentative autonome jusqu'à l'adaptation à l'Europe*. Paris : L'Harmattan, 1999, pp 166-167.

Or, la comparaison des budgets du Conseil nordique des ministres de l'année 1980 et de l'année 2000 montre à l'évidence que cette dynamique d'institutionnalisation n'a en rien été stoppée par les multiples critiques qu'elle a soulevées sur son caractère bureaucratique et par les nombreuses tentatives de réforme qui ont été lancées durant ces deux décennies. Le nombre total d'institutions fonctionnelles nordiques est en effet passé de 30 en 1980 à 42[13] en 2000. Si l'on s'en tient au seul domaine de la culture, de l'enseignement et de la recherche, on constate par ailleurs que le nombre d'institutions fonctionnelles nordiques rattachées à ces domaines est passé de 19 en 1980 à 22 en 2000. Autrement dit, le nombre d'institutions à caractère culturel est resté à peu près stable et n'explique pas l'augmentation de plus d'un tiers du nombre d'institutions fonctionnelles nordiques. Ce qui est en jeu, c'est donc bien la défense d'une identité nordique qui déborde très largement le domaine de la culture et porte sur le modèle sociétal nordique.

On l'aura compris, le véritable paradoxe nordique tient à nos yeux à ce que, depuis si longtemps et encore aujourd'hui, autant de personnalités politiques de premier plan participent aux activités d'une institution que l'histoire a dénaturée et qui est abondamment critiquée. Il s'éclaire sans doute en partie si l'on prend davantage conscience que le Conseil nordique n'est plus depuis les années 1970 qu'une pièce, certes de premier plan, d'un dispositif institutionnel original. La plupart des critiques qui dénoncent le caractère bureaucratique et l'absence de résultats du Conseil nordique se focalisent en effet à l'excès sur la seule coopération parlementaire sans prendre en compte l'ensemble de la coopération qui se déroule dans presque tous les secteurs sous l'égide du Conseil nordique et du Conseil nordique des ministres. Or, c'est bien celle-ci qu'il faut étudier si l'on veut saisir l'éventuelle contribution du Conseil nordique à l'identité nordique. Et le mieux pour cela est d'étudier l'apport éventuel que représente ou non pour un secteur le fait d'être inclus dans la coopération nordique à un moment donné.

L'apport du dispositif nordique au secteur audiovisuel

[13] On trouvera une liste récapitulative des institutions fonctionnelles nordiques en 2000 dans : Vincent, SIMOULIN. "Les Espaces coopératifs dans la Baltique". In (pp 81-99) : Nathalie, BLANC-NOEL. *La Baltique. Une nouvelle région en Europe*. Paris : L'Harmattan, 2002, p 89.

Le *Fonds culturel nordique*, l'une des institutions les plus anciennes et les plus importantes, le *Comité nordique de la musique* et la *Maison nordique de Reykjavik* ont très tôt organisé une importante coopération culturelle sous la tutelle du Conseil nordique. Ce n'est en revanche que tardivement, à la fin des années 1980, que le cinéma et la télévision, bien qu'ils aient très tôt développé une importante coopération spontanée, ont été couverts par la coopération nordique officielle. L'étude de ce domaine à ce moment crucial de l'institutionnalisation nordique[14] nous permettra donc de juger de l'apport éventuel que peut ou non représenter l'intervention du dispositif nordique dans un secteur dans lequel régnait jusqu'alors une coopération informelle et spontanée. Elle nous permettra de conclure au caractère purement bureaucratique de la coopération nordique, ou au contraire de montrer en quoi elle a conduit à l'approfondissement de la coopération existante.

Les coopérations spontanées

Les télévisions publiques des différents pays ont fondé dès 1959, soit moins d'une décennie après leur création, leur propre structure de coopération, *Nordvision*. Elle consistait en des réunions régulières des directeurs généraux des chaînes publiques et des chefs des départements concernés (Sports, Enfants et Adolescents, Théâtre, Documentaires, etc.) de chacune de ces chaînes pour discuter d'éventuelles coproductions et de questions techniques. Cette coopération s'était peu à peu développée et, durant les années 1980, il y avait normalement deux séances par an, dont l'une de quatre jours en grande partie consacrée au visionnage de programmes. Chacun présentait ses projets et voyait s'ils intéressaient un collègue qui accepterait de contribuer au financement.

Comme toutes les coopérations nordiques spontanées et informelles, *Nordvision* était totalement volontaire. Cela signifie d'une part que tous les membres pouvaient se retirer à tout moment et qu'aucune décision contraignante ne pouvait être prise contre l'avis d'un membre, et d'autre part que les employés du secrétariat de *Nordvision*[15] ne pouvaient rien décider par eux-mêmes, ni signer aucun contrat sans l'aval des membres. Cette coopération se heurtait toutefois à des problèmes juridiques liés aux droits d'auteurs. Il était ainsi difficile d'échanger, de coproduire ou de vendre des enregistrements de pièces de théâtre ou des œuvres de fiction car

[14] Notre analyse repose sur 27 entretiens réalisés entre 1993 et 1999 dans les divers pays nordiques auprès de 6 employés des chaînes de télévision, de 8 employés des instituts cinématographiques nationaux, de 5 producteurs, de 4 fonctionnaires nordiques, de 3 employés ministériels et d'une consultante spécialisée dans ces questions. Pour des raisons pratiques, aucun acteur islandais n'a toutefois pu être interrogé.

[15] Ils étaient trois à la fin des années 1980, un secrétaire général, son adjoint et une secrétaire.

chaque passage sur l'antenne impliquait le versement de droits aux acteurs et aux auteurs. Cela signifiait que la coopération se bornait pour l'essentiel aux documentaires, aux reportages et aux programmes pour enfants. A cela s'ajoutait que, du fait des différences de langue, les échanges se faisaient plus facilement entre le Danemark et le sud de la Suède, et entre la Norvège et la Suède, tandis que les programmes finlandais et islandais s'échangeaient plus difficilement.

La logique de la coopération consistait donc à échanger gratuitement des programmes de ce type pour enrichir la programmation de chacun. A cela s'ajoutait une coopération importante dans le domaine des achats et des ventes internationales, ainsi qu'au sein de l'Union Européenne de Radiodiffusion. Le résultat majeur de cette coopération informelle était selon les acteurs interrogés que chacun connaissait ses homologues dans les autres pays nordiques, savait s'il pouvait s'engager en confiance dans telle ou telle coproduction, à qui s'adresser pour obtenir telle information ou telle expertise, etc. On estimait à la fin des années 1980 à environ 1000 heures de programmation le montant total des programmes échangés, ce qui représentait selon les pays entre 2% et 10% de leurs heures d'émission.

Il y avait aussi depuis les années 1970 une coopération importante, et d'origine spontanée, entre les différents instituts cinématographiques nationaux. Ils avaient une réunion annuelle où ils visionnaient leurs productions, passaient en revue leurs projets et discutaient de questions techniques. Ils se rencontraient aussi lors des grands festivals (Berlin, Cannes, Venise, etc.) où ils se regroupaient pour monter un stand. Un tour était organisé qui confiait chaque année à un pays la responsabilité de l'organisation matérielle de cette représentation commune. L'ensemble représentait toutefois une coopération moins formalisée et un peu moins intense que celle qui régnait entre les télévisions publiques.

La création de nouvelles institutions de financement

La fin des monopoles publics des télévisions à partir du milieu des années 1980 eut pour conséquence l'apparition de chaînes commerciales, concurrentes nationales des chaînes publiques, ce qui obligea ces dernières à rationaliser leurs coûts et à multiplier les coproductions. Elle se traduisit donc par un renforcement de la coopération des télévisions publiques, mais la coopération ne s'étendit pas aux télévisions commerciales car il n'était pas possible d'expliquer ses projets et de dévoiler sa stratégie à des concurrents. C'est en effet l'intérêt de cette coopération typiquement nordique de pouvoir voir ce que fait son alter ego et de comparer les

pratiques et les idées, mais c'est aussi sa limite en ce qu'il n'est pas possible de la pousser au-delà de l'alter ego.

La fin des monopoles publics eut aussi pour conséquence la création de réseaux câblés dans les pays nordiques, lesquels émirent aussi des programmes anciens dont les droits appartenaient aux chaînes publiques. Il en résulta que les membres de *Nordvision* établirent en 1988 une fondation commune, *le Fonds de coopération des télévisions nordiques* ou *Fonds du câble*, pour gérer les revenus que leur rapportaient ces rediffusions imprévues de leurs programmes sur le câble[16]. L'objectif officiel, le seul que mentionnèrent nos interlocuteurs, était de revitaliser les coproductions artistiques dans le domaine de la fiction. Il est vraisemblable que d'autres raisons jouèrent, notamment sur le plan fiscal, mais aussi sur le plan institutionnel. En effet, tous les organismes de financement de la production audiovisuelle demandant des cofinancements, il pouvait être commode pour les chaînes publiques de contrôler une fondation qui pouvait apporter ce type de contribution. En outre, le fait de recevoir individuellement ces sommes aurait peut-être signifié pour les chaînes publiques une réduction du même ordre du budget qui leur était alloué par les ministères de la Culture.

Fut également créée en 1989, à l'initiative du Conseil nordique des ministres, une institution nordique spécialement dédiée au domaine audiovisuel : le *Fonds Nordique du Film et de la TV*. Ce fonds était doté d'un budget annuel de 45 millions de couronnes danoises et pouvait financer pour un maximum de 25% des coproductions dont le coproducteur nordique assumait au moins 10% des coûts. Ce budget était financé pour un tiers chacun par le Conseil nordique des ministres, par les chaînes publiques de télévision et par les instituts cinématographiques nationaux. Il s'agissait donc de réunir et de pousser à une coopération plus formelle et plus intense l'ensemble des acteurs de la scène audiovisuelle nordique.

Selon les personnes interrogées, et notamment celle qui avait été responsable de sa conception, l'idée du fonds avait émergé après le succès international de plusieurs films nordiques, dont notamment *Pelle le conquérant*, qui semblaient des modèles de ce que les réalisateurs nordiques étaient capables de produire si on leur donnait les moyens financiers, techniques et humains de réaliser leurs ambitions. l'objectif initial du fonds était donc de se concentrer chaque année sur quelques productions très

[16] Ces revenus étaient par nature très irréguliers puisqu'ils dépendaient des décisions de programmation d'autres acteurs. A cela s'ajoute qu'environ 70% des sommes perçues revenaient aux auteurs et acteurs. Il n'en demeure pas moins qu'à peu près trente-cinq millions de couronnes suédoises avaient alimenté le fonds en 1992, ce qui représente tout de même une somme notable.

ambitieuses, capables par leur qualité de connaître un succès international, mais dont le coût excédait les moyens d'un pays nordique ou aurait entraîné un risque trop important pour ceux qui l'auraient assumé.

Dans la vision de ses fondateurs, le fonds nordique devait aussi s'articuler aux fonds du même type qui étaient en train de naître dans l'Union européenne, notamment *Eurimages*. Il leur semblait en effet difficile pour un producteur nordique isolé de s'insérer dans des coproductions européennes dont les budgets étaient souvent très élevés et d'entrer dans des relations de coopération équilibrées avec des maisons de production allemandes, italiennes ou françaises dont les ressources étaient beaucoup plus considérables que les siennes. Le fonds nordique devait donc constituer une première étape sur la route de l'Europe en regroupant les forces nordiques afin de permettre des coopérations avec les producteurs des grands pays de l'Union européenne.

C'est donc à l'aune de ce projet clairement défini et sans doute stratégiquement pertinent qu'il faut évaluer l'impact de la création d'une institution nordique sur la coopération nordique spontanée qui existait déjà dans le secteur audiovisuel. Or, de ce point de vue, force est de reconnaître que si cet impact fut important dans le domaine du cinéma, il fut plus limité dans celui de la télévision.

Un effet faible sur la coopération des chaînes publiques

Si l'effet fut plus faible dans le domaine de la télévision que dans celui du cinéma, c'est peut-être tout d'abord du fait de la création quasi simultanée du *fonds du câble*. La règle originelle du *fonds du câble* était de ne financer que des coproductions et pour un montant maximal de 50%, le coproducteur devant au moins financer 1% du coût et acheter le droit de retransmission dans son pays. Il reste que le terme de coproduction était en grande partie trompeur, comme le constatèrent vite les animateurs de ce fonds. Tout d'abord, il était rare qu'un coproducteur s'engage pour plus de 1% dans la production de la chaîne publique d'un autre pays car sa priorité était d'occuper ses propres équipes et car il savait par expérience que le public de son pays aimait rarement des productions dont il ne connaissait pas les acteurs et qui avaient été conçues pour un autre goût que le sien. La logique de fonctionnement du fonds était donc celle d'échanges où deux producteurs rattachés à deux chaînes publiques différentes s'engageaient à participer pour 1% chacun dans leurs programmes respectifs, chacun réalisant en pratique seul son programme.

A compter de juin 1993, le montant du cofinancement fut par conséquent porté à 10% pour éviter ou au moins limiter ces échanges où la coopération était plus ou moins fictive. Deux exceptions furent faites pour la télévision islandaise et la chaîne finlandaise d'expression suédoise, qui pouvaient toutes les deux ne contribuer qu'à hauteur de 2% à une coproduction du fait de leur faible taille. Les producteurs furent alors exposés au risque de devoir contribuer pour 10% à une production qui ne les intéressait pas alors que leur propre projet n'avait pas reçu de financement du fonds. Malgré tout, ce risque resta assez théorique, celui qu'on avait financé étant moralement obligé de contribuer pour une somme équivalente à sa propre production, même hors du cadre du *fonds du câble*. Même avec la création du *fonds du câble*, et même s'il y avait des exceptions, la logique de la coopération entre les différentes chaînes publiques resta donc celle d'un échange de programmes et non celle du lancement de réelles coproductions.

Il reste que l'analyse arrive à des conclusions plus nuancées si l'on prend aussi en compte l'action du fonds nordique. On retrouve certes les mêmes phénomènes d'accords entre producteurs avec des échanges fictifs de participation montés dans le seul but de profiter du fonds nordique. Le coproducteur ne dépasse jamais non plus le montant minimal (10%) car le souci de tous n'est pas de coopérer mais d'occuper son personnel et son matériel. Personne ne souhaite payer pour faire tourner une autre chaîne publique, même s'il récupère les droits de l'émission à la fin. Il est beaucoup plus rentable de payer les droits et la seule justification de ces montages est l'existence de ce fonds.

Il reste que, par rapport aux échanges de programmes qui constituaient le cœur de la coopération au sein de *Nordvision*, et même par rapport à la coopération encore limitée qui règne au sein du *fonds du câble*, la coopération a tout de même franchi un palier et consiste désormais à définir ensemble des produits communs et à les coproduire réellement. Ainsi les chaînes publiques ont produit en commun une série pour les enfants, *le moustique*, ce qui signifie qu'elles ont défini en commun des sujets, un cadre global, les conditions techniques (générique, etc.), puis que chacun a réalisé chez lui, avec ses équipes, son matériel et son budget, une partie des 25 épisodes de 30 minutes. Une fois cela fait, chacun a fourni ses épisodes à ses collègues et a récolté et traduit les leurs.

On peut expliquer cette efficacité coopérative plus grande du fonds nordique par deux raisons essentielles. La première est que le fonds nordique compte aussi à son conseil d'administration des représentants des instituts cinématographiques

nationaux et du Conseil nordique des ministres, et qu'il est donc plus difficile pour chacun de présenter des projets à caractère plus ou moins fictif. La seconde est que les projets de réalisation des chaînes publiques et ceux des instituts cinématographiques y sont en concurrence, et ce dans un contexte où les demandes de financement sont bien sûr supérieures aux fonds disponibles, ce qui oblige là aussi à présenter des projets où la coopération est plus réelle.

Le fonds nordique a donc conduit à un approfondissement de la coopération des chaînes publiques de télévision, mais, celles-ci disposant déjà de sources de financement non négligeables, et en particulier du *fonds du câble* créé au même moment, elles n'ont pas radicalement changé leur comportement du fait de la création du fonds nordique.

Un impact réel dans le cinéma

En ce qui concerne le cinéma, le fonds nordique occupe une place importante dans un système de financement à 3 acteurs : le fonds, les instituts cinématographiques nationaux et les producteurs.

On est en effet en présence d'une industrie subventionnée où les producteurs doivent d'abord convaincre leur institut national de l'intérêt de leur projet. Celui-ci peut leur attribuer jusqu'à 70% de ce qu'ils investissent dans le film. A titre de comparaison avec le fonds nordique, le budget de l'institut cinématographique suédois est d'environ 85 millions de couronnes suédoises au milieu des années 1990. Le budget du fonds nordique est plus faible, mais comme il se limite à 25% du coût du film, il peut toutefois donner de d'argent à plus de films que l'institut cinématographique. Si l'on s'en tient au budget, le fonds nordique représente donc une réalité non négligeable qu'aucun producteur ne peut ignorer.

Si la contribution de l'institut national ne suffit pas, ce qui est un cas fréquent, le fonds nordique constitue par conséquent un recours évident. Mais cela impose de faire un "film nordique", c'est-à-dire un film où le partage est le plus achevé possible entre les coproducteurs. L'idéal-type est ici un film tiré d'un livre suédois tourné au Danemark avec des acteurs norvégiens et des techniciens finlandais, chacun ayant apporté 25% du budget. Il arrive là aussi que des producteurs tentent de tourner cette règle et de réduire la "nordicité" du film à son financement. Il y a ainsi des accords entre producteurs, le premier payant 10% (dont 70% sont pris en charge par son institut cinématographique) du film du second à la condition implicite que le

second assurera 10% du prochain film du premier. Ou bien trois à quatre producteurs de pays différents réfléchissent à une série, chacun faisant son film, ayant les droits des autres films pour son pays et s'occupant de ce fait de leur distribution, sans vraiment s'impliquer dans la réalisation des autres films.

Mais la dépendance des producteurs vis-à-vis aussi bien de leur institut cinématographique national que du fonds nordique et la concurrence entre producteurs pour l'obtention des financements compliquent là aussi les choses. De plus, ils postulent en parallèle auprès des deux sources de financement, chacune n'accordant son soutien que si l'autre le fait et que le plan de financement est verrouillé. Il est donc important de convaincre le fonds nordique car c'est un monde où tous se connaissent et où un avis positif peut tout faire basculer. Les producteurs sont donc effectivement poussés à l'embauche d'un acteur ou d'un cameraman d'un autre pays nordique pour accentuer leurs chances, et surtout à garantir par un accord la distribution de leur film dans au moins un autre pays nordique.

Autrement dit, même si certaines des candidatures au fonds nordique n'ont de nordique qu'une apparence de montage financier, l'existence de ce fonds a eu pour premier effet notable de créer un réseau, d'obliger les producteurs à se mettre en cheville les uns avec les autres. De façon détournée, le fonds a contribué aussi à la "nordicité" des films en poussant à recruter un acteur d'un autre pays ou à y tourner une scène, même si c'était simplement au premier abord une concession pour obtenir le financement. L'effet est encore plus notable pour les petits producteurs, ceux qui étaient jusqu'alors dans un dialogue quasi exclusif avec leur institut cinématographique national et qui ont dû nouer des contacts avec leurs homologues des autres pays nordiques.

Il apparaît en revanche que le fonds nordique n'a pas tout à fait rempli les objectifs initiaux de ses fondateurs. Là où ceux-ci attendaient de lui qu'il se concentre sur les grosses productions à caractère international, il a davantage adopté une logique de soutien à l'ensemble des producteurs, et en particulier les petits. On touche là à la limite que représente le caractère permanent d'une institution par rapport au caractère irrégulier et en partie imprévisible des productions. En effet, il peut arriver qu'aucune grosse production nordique ne soit lancée telle ou telle année, ou au contraire que deux ou trois très gros projets soient montés en même temps. Or, le fonds nordique doit dépenser son budget et justifier son existence même les années où aucune grosse production n'est lancée, ce qui signifie qu'il doit financer beaucoup de petites productions. Il lui est donc difficile de refuser tout crédit à ceux qu'il a

financés et encouragés lorsqu'une grosse production exigeant beaucoup de moyens se profile tout d'un coup à l'horizon et sans qu'on soit jamais totalement sûr lors des premiers contacts que ce gros projet aboutira. Il était donc rationnel pour le fonds nordique d'adopter une stratégie de soutien à la scène audiovisuelle nordique plutôt qu'une stratégie de conquête des marchés européens et internationaux, et c'est bien celle qu'il a adoptée.

Une identité nordique périphérique, menacée, pragmatique, sociétale et égalitariste

A bien considérer la phase de naissance d'une institution nordique, on voit donc mieux son impact et on peut davantage lui rendre justice que lorsqu'on la considère deux ou trois décennies après sa création en croyant qu'une coopération spontanée a toujours existé et que le dispositif nordique l'a seulement bureaucratisée. Dans le domaine audiovisuel, il y avait déjà une coopération spontanée importante, mais la création d'une institution nordique spécifique l'a tout de même nettement accrue et l'a fait passer à un niveau supérieur d'existence. En ce qui concerne la télévision, on est passé d'une logique d'échanges d'informations et de programmes à une logique de coproduction, même si celle-ci ne représente qu'une partie de l'activité des chaînes publiques. Dans le cas du cinéma, l'impact a été encore plus fort en poussant les instituts cinématographiques nationaux et les petits producteurs à accroître sensiblement leur coopération et à entrer dans une véritable logique de coproduction.

Le fait que le fonds nordique n'ait pas adopté la stratégie qu'envisageait ses concepteurs est par ailleurs cohérent avec l'échec de la plupart des grands projets à caractère nordique, comme ceux qui visaient à réaliser une union douanière ou une zone de libre-échange économique. On voit là combien la coopération nordique vise à une convergence des aspects concrets et quotidiens de la vie économique et sociale et non à une transformation d'ensemble de celle-ci par le lancement de grands projets. La perspective d'ensemble de la coopération nordique est pragmatique et quotidienne beaucoup plus que politique et visionnaire, et les critiques qui l'accablent reposent au moins en partie sur un double malentendu. Elles se focalisent tout d'abord à l'excès sur le Conseil nordique et la coopération parlementaire, alors que, depuis trois décennies, ce n'est plus qu'une part de la coopération nordique

officielle et formelle. Elles jugent ensuite cette coopération selon des critères politiques qui ne sont pas adaptés.

Enfin, le présupposé que la coopération spontanée est importante dans tous les domaines, s'il semble toujours justifié par la réalité, s'accompagne d'une autre croyance qui, elle, est beaucoup moins fondée, à savoir que la coopération demeure inchangée et stable à travers le temps et les secteurs. Or, l'exemple du secteur audiovisuel montre en premier lieu que deux domaines pourtant très proches, comme le cinéma et la télévision, peuvent se caractériser par des niveaux de coopération nordique très différents. Il montre en second lieu que l'effet de la création de la coopération nordique peut être réel dans les deux secteurs, même si après quelques années, tous croiront sans doute en toute bonne foi que l'action de cette institution nordique n'a rien ajouté à une coopération spontanée qui lui préexistait de longue date. Il serait donc sans doute exagéré de considérer le Conseil nordique comme un vecteur identitaire, mais il serait plus injuste encore de confondre l'ensemble du dispositif nordique dans un même reproche de bureaucratisation.

Et si nous cherchions pour conclure à ramasser l'ensemble de nos constats sur l'identité nordique, ce serait pour dire que celle-ci est périphérique, menacée, pragmatique, sociétale et égalitariste. Elle est égalitariste car elle accorde toujours à chacun une même voix et un même poids, quel que soit son pouvoir réel. Elle est sociétale plus encore que culturelle car elle accorde autant d'importance aux aspects économiques, juridiques et sociaux qu'aux seuls aspects culturels. Elle est pragmatique car tournée vers les aspects concrets et quotidiens davantage que vers les considérations idéologiques, politiques ou partisanes.

On peut enfin en grande partie généraliser à l'ensemble des populations nordiques, à la seule exception peut-être du Danemark, les observations de Janne Haaland-Matary sur l'identité norvégienne. Le Norvégien se voit selon elle comme un fermier, un rural isolé, et perçoit l'adhésion à l'Europe comme une menace pour son identité qui est rurale, protestante et puritaine[17]. De fait, l'histoire de la coopération nordique montre qu'elle repose moins sur une dynamique propre qu'elle ne constitue une suite de réactions face aux évolutions de la construction européenne et des relations internationales. L'identité nordique est donc périphérique et menacée

[17] On trouvera une excellente présentation des enjeux symboliques que représente la question européenne pour les Norvégiens dans : Janne, HAALAND-MATARY. "And Never the Twain Shall Meet". In (pp 43-63) : Teija, TIILIKAINEN, Ib, DAMGAARD-PETERSEN. *The Nordic Countries and the EC*. Copenhague : CORE, 1993, 205 p.

au sens qu'elle repose davantage sur la menace perçue de l'Union européenne que sur des composants propres, l'impératif absolu pour tous les pays membres étant de préserver l'indépendance et la souveraineté nationales.

L'identité nordique se sent menacée, et l'est sans doute objectivement, et il paraît douteux que le Conseil nordique puisse la protéger au même degré et de la même façon qu'il l'a fait jusqu'à présent. Parce que les pays nordiques ont désormais des intérêts et des stratégies différents en ce qui concerne l'Union européenne, ils ne peuvent sans doute plus avoir une même représentation de l'identité nordique ni lui accorder la même importance. En outre, la coopération nordique a connu une série de réformes au cours des années 1990 dont la conséquence est sans doute un double affaiblissement de l'identité nordique.

Celle-ci est tout d'abord affaiblie car la réforme a échoué dans l'un de ses objectifs qui était de donner plus de visibilité à la coopération nordique en concentrant son budget dans une seule grande institution, un nouveau fonds culturel. Les institutions nordiques existantes ont combattu cet aspect de la réforme qui aurait entraîné leur disparition ou au moins une réduction importante de leurs moyens, et ont réussi à l'empêcher[18]. Alors que la majorité des pays nordiques sont désormais membres de l'Union européenne et que celle-ci couvre les sujets traditionnels de la coopération nordique, comme les processus de convergence en matière juridique et sociale ou les programmes de mobilité, cet échec de la réforme a pour conséquence que la coopération nordique n'a plus guère de substance sur le plan intra-nordique et que la culture n'a pas constitué le relais qu'elle aurait pu être si le nouveau fonds culturel avait été créé.

L'identité nordique est par ailleurs affaiblie par le succès même de l'autre partie de la réforme qui a été d'étendre la coopération nordique à l'ensemble de la région de la Baltique, et en particulier aux républiques baltes et au Nord-Ouest de la Russie. Parce que l'ensemble du dispositif nordique s'est en effet réorienté avec un certain succès dans l'aide à la transition démocratique et économique des républiques baltes, l'identité nordique s'est quelque peu étiolée au profit du sentiment d'appartenir à une identité régionale plus vaste. Qui plus est, ce dispositif se retrouve aujourd'hui face à la nouvelle impasse stratégique que représente pour lui la prochaine adhésion de celles-ci à l'Union européenne qui ôtera à nouveau l'essentiel de son sens et de sa portée à son action. Autant dire que l'identité nordique est aujourd'hui au pied du mur qu'elle longe depuis un demi-siècle. Elle doit se redéfinir comme une forme ou

[18] Sur l'échec de cette réforme : Vincent, SIMOULIN. 1999, Op. Cit.

une composante de l'identité européenne, et non comme une alternative plus ou moins mythique à celle-ci.

BIBLIOGRAPHIE

Stanley, ANDERSON. *The Nordic Council: a Study of Scandinavian Regionalism*. Seattle University of Washington Press, 1967.

Nathalie, BLANC-NOEL. *La Baltique. Une nouvelle région en Europe*. Paris : L'Harmattan, 2002.

Janne, HAALAND-MATARY. "And Never the Twain Shall Meet". In (pp 43-63) : Teija, TIILIKAINEN, Ib, DAMGAARD-PETERSEN. *The Nordic Countries and the EC*. Copenhague : CORE, 1993, 205 p.

Svein Olav, HANSEN. *Drømmen om Norden. Den norske foreningen Norden og det nordiske samarbeidet 1919-1994*. Oslo : Ad Notam Gyldendal, 1994.

Barbara, HASKEL. "Is there an Unseen Spider ? A Note on Nordic Integration". *Cooperation and Conflict*. 1967, Vol 4, n° 1-2, pp 229-234.

Lee, MILES. *Sweden and European Integration*. Ashgate : Aldershot, 1997.

Toivo, MILJAN. *The Reluctant Europeans. The Attitudes of the Nordic Countries towards European Integration*. Londres : C. Hurst, 1977.

Vincent, SIMOULIN. *La Coopération nordique. L'organisation régionale de l'Europe du Nord depuis la tentative autonome jusqu'à l'adaptation à l'Europe*. Paris : L'Harmattan, 1999.

Vincent, SIMOULIN. "L'Union européenne au regard des pays nordiques" *Les Etudes du CERI*, n° 66, juin 2000.

Vincent, SIMOULIN. "Les Espaces coopératifs dans la Baltique". In (pp 81-99) : Nathalie, BLANC-NOEL. *La Baltique. Une nouvelle région en Europe*. Paris : L'Harmattan, 2002.

Erik, SOLEM. *The Nordic Council and Scandinavian integration*. New York : Præger, 1977.

Bengt, SUNDELIUS. *Managing Transnationalism in Northern Europe*. Boulder : Westview, 1978.

Bengt, SUNDELIUS. "Trans-governmental Interactions in the Nordic Region". *Cooperation and Conflict*, Vol XII, 1977, pp 63-85.

Bengt, SUNDELIUS. "The Nordic Model of Neighborly Cooperation" (pp 177-196), In : Bengt, SUNDELIUS (Ed). *Foreign Policies of Northern Europe*. Boulder : Westview Press, 1982.

Bengt, SUNDELIUS. (Ed). *Foreign Policies of Northern Europe*. Boulder : Westview Press, 1982.

Teija, TIILIKAINEN, Ib, DAMGAARD-PETERSEN. *The Nordic Countries and the EC*. Copenhague : CORE, 1993.

Barry, TURNER, Gunilla, NORDQUIST. *The Other European Community*. Londres : Weidenfeld and Nicolson, 1982.

Frantz, WENDT. *Cooperation in the Nordic Countries*. Stockholm : Almqvist & Wiksell International, 1981.

Charles, ZORGBIBE. *Les Etats-Unis Scandinaves*. Paris : Editions Pédone, 1968.