



HAL
open science

Questions soulevées par la non-adhésion de la Norvège à l'Union européenne

Aladin Larguèche

► **To cite this version:**

Aladin Larguèche. Questions soulevées par la non-adhésion de la Norvège à l'Union européenne. 2013, pp. 393-413. hal-00833473

HAL Id: hal-00833473

<https://hal.science/hal-00833473>

Submitted on 12 Jun 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.

Questions soulevées par la non-adhésion de la Norvège à l'Union européenne

Depuis la fin des années 1980, le processus d'intégration qui touche l'Europe occidentale a pris une ampleur de plus en plus importante. Après la Deuxième guerre mondiale et pendant les Trente Glorieuses, la construction européenne, si elle a été un facteur décisif de stabilité et de prospérité du continent, semblait relativement lointaine aux yeux de la plupart des populations des pays concernés, probablement parce qu'elle se situait quasi-exclusivement sur le plan économique. Depuis la fin de la guerre froide, la relance de l'intégration change de nature sous l'impulsion du couple franco-allemand, et soulève des débats de plus en plus vifs au moment de la signature du traité de Maastricht en 1992. Celui-ci ratifié, l'Union européenne (UE), héritière directe de la CEE, naît en 1993. De manière générale, la signature du traité de Maastricht est la conséquence logique de la relance de la construction européenne entamée dans les années 1980, avec notamment les élargissements méditerranéens (la Grèce en 1981 ; l'Espagne et le Portugal en 1986) et la mise en place progressive d'un marché unique, prévue par le traité de l'Acte Unique en 1986. Mais elle est surtout tributaire des conséquences de la fin d'un ordre mondial bipolaire, du désengagement de l'URSS en Europe de l'Est et de la réunification allemande. Ainsi, les motivations qui ont amené à la naissance de l'UE sont éminemment politiques : même si elle n'est pas très différente de la CEE sur le plan institutionnel, la nouvelle organisation apparaît, beaucoup plus qu'auparavant, comme le pôle organisateur déterminant pour tout le continent européen, y compris pour les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale.

Cette nouvelle configuration géopolitique motive par conséquent les candidatures à l'adhésion de plusieurs Etats neutres entre 1989 et 1992 : l'Autriche, la Suède, la Finlande. Des pays nordiques (à l'exception de l'Autriche), dont le niveau de vie est relativement élevé, qui ont eu des rapports étroits avec l'Europe de l'Ouest pendant la guerre froide, mais qui, pour des raisons politiques, ont dû s'abstenir de participer à une organisation trop impliquée dans un schéma de confrontation bipolaire.

Il est enfin un quatrième pays qui dépose une demande d'adhésion en 1992 : la Norvège. Or, celle-ci se démarque, à bien des égards, de ses voisins suédois ou finlandais par exemple. Membre de l'alliance Atlantique dès 1949, affirmant son attachement au bloc de l'Ouest malgré une frontière commune avec l'URSS, la Norvège n'a rien d'un pays neutre. Sur le plan commercial, l'Europe est de très loin son premier partenaire, puisqu'elle est à l'origine de plus de 70% de ses importations, et reçoit près de 80% de ses exportations. La Norvège fait d'ailleurs partie de l'Espace économique européen (EEE), vaste zone de libre-échange en Europe de l'Ouest, entrée en vigueur en 1994, comprenant l'UE, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein. Mais l'ouverture vers le continent européen se traduit également sur le plan scientifique, culturel (le programme *Eurêka*) et militaire, par un accord d'association avec l'Union de l'Europe Occidentale, bras armé de l'UE. Notons enfin que depuis le 25 mars 2001, la Norvège s'est associée aux pays de l'Espace Schengen¹.

¹ Signé en 1985 entre la France, le Benelux et l'Allemagne, cet accord intergouvernemental vise à réaliser effectivement la libre-circulation des personnes au sein des pays signataires : suppression des contrôles aux frontières intérieures, renforcement des frontières extérieures, harmonisation de la politique d'attribution des visas et de la législation en matière de droit d'asile et d'immigration, coopération policière... Il regroupe aujourd'hui la quasi-totalité des pays de l'Union européenne, plus les Etats scandinaves.

Et pourtant, au cours de son histoire récente, le pays a refusé à deux reprises l'adhésion à la Communauté européenne, en 1972 et en 1994. En 1972, la candidature du gouvernement norvégien est motivée par les demandes britannique, irlandaise et danoise. En novembre 1992, ce sont les candidatures autrichienne, suédoise et finlandaise qui décident finalement le gouvernement à déposer une nouvelle demande d'adhésion : pour ce petit pays d'Europe du Nord, il fallait dans les deux cas éviter de s'isoler de partenaires importants (Royaume-Uni, Danemark, Suède et Finlande.) Mais le peuple norvégien, consulté par référendum, a refusé de laisser ratifier des traités d'adhésion difficilement négociés.

Si la chose mérite d'être signalée, c'est qu'elle est un fait sans précédent dans l'histoire de l'Europe communautaire. Certes, on connaît les réticences habituelles des pays scandinaves à l'égard de l'intégration européenne. Mais le cas norvégien mérite un plus ample examen : à plus de vingt ans d'intervalle, le résultat des deux référendums est quasiment identique². Par ailleurs, la Norvège est aujourd'hui le seul pays d'Europe de l'Ouest (avec l'Islande et la Suisse), à ne pas avoir intégré l'UE : la frontière entre la Suède et la Norvège est aussi une frontière extérieure de l'Union, mais la perspective de l'isolement, pourtant agitée avec véhémence par les partisans de l'adhésion, ne semble pas avoir effrayé les Norvégiens. De ce fait, il n'est pas inutile de considérer les raisons qui déterminent, d'une manière ou d'une autre, ce comportement singulier. Quelles sont les forces politiques et sociales qui ont mené à cette situation ? Quelles sont les perspectives actuelles de ce pays ? De quelle marge de manœuvre dispose-t-il, à moyen terme, pour faire face à l'accélération de la construction européenne³ ?

L'intérêt de ce questionnement est double. Il permet d'un part d'aborder les problèmes liés au développement de la construction européenne, et de mieux percevoir les interrogations et les doutes des populations européennes face à celle-ci. D'autre part, il offre l'opportunité de se focaliser sur un pays relativement méconnu en Europe, et qui se trouve dans une situation atypique. L'objet de cette contribution est bien l'examen de ce fameux *cas norvégien*.

Le paysage politique norvégien face à la Communauté européenne.

Jusque dans les années 1990, la vie politique norvégienne est dominée par ce que l'on appelle « les formations bourgeoises », qui consistent en deux grands partis, comme dans la plupart des régimes parlementaires européens : le parti travailliste ou social-démocrate, qui est, du point de vue de l'assise électorale et du temps de gouvernement⁴, le plus important ; le parti conservateur (*Høyre* : centre-droit libéral) qui représente plutôt les intérêts industriels. Depuis 1981, ces deux partis alternent au pouvoir dans des gouvernements de coalition. Parmi les autres partis relativement importants, citons : le Parti socialiste de gauche, créé par des dissidents travaillistes dans les années 1950 ; le Parti du Centre, agrarien ; le Parti libéral (*Venstre*) ; les Chrétiens

² Le 23 septembre 1972, le « non » l'emporte avec 53.5% de voix ; le 28 novembre 1994, 52.2% des Norvégiens ont repoussé l'adhésion.

³ Notons au passage l'actualité aiguë du problème de l'intégration européenne : signature de deux traités européens entre 1997 et 2000 ; mise en place définitive de la monnaie unique en 1999 ; réunion d'une Convention chargée d'organiser la réforme institutionnelle de l'Union ; élargissement à la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, prévu pour 2004...

⁴ Ce parti a gouverné le pays dans les années 1930, puis de 1945 à 1965, la plupart du temps avec une majorité absolue, puis, à partir de 1961, dans des gouvernements minoritaires de coalition.

populaires, dont l'unité réside dans la volonté de préserver les valeurs morales chrétiennes ; enfin, le Parti du Progrès, un mouvement populiste d'extrême droite né dans les années 1970⁵.

Depuis 1972, on observe toutefois de sérieux changements dans l'évolution de la vie politique norvégienne. Il est patent de constater que la question européenne est de celles qui a le plus largement contribué à façonner la configuration politique du pays. En premier lieu, ce sont les partis qui s'interrogent sur l'opportunité de l'adhésion, et le cas le plus symptomatique est celui des travaillistes : en 1972, une grave scission est provoquée par les anti-européens, qui rejoignent les rangs du Parti socialiste de gauche⁶. Le Parti libéral, avatar actuel du plus ancien parti norvégien, connaît une scission tout aussi grave entre européens « néo-libéraux » et anti-européens « vieux libéraux », et les efforts de réunification ne suffisent pas à rendre de l'importance à une formation de plus en plus coupée de son électorat⁷. Au sein des chrétiens-populaires, si la tendance dominante est au rejet de l'intégration, il existe également des divisions à ce sujet. Enfin, le Parti du progrès est favorable à l'UE, mais plutôt hostile à l'Union économique et monétaire (UEM), et voudrait négocier des aménagements « à la danoise. »

Par ailleurs, la question européenne n'est pas simplement un facteur de division pour quelques partis : toujours en 1972, elle provoque une crise gouvernementale, et la chute du ministère travailliste de Trygve Bratteli, pro-européen, remplacé par un gouvernement minoritaire refusant l'adhésion, qui rassemble des centristes agrariens, des libéraux de gauche et des chrétiens populaires⁸.

A première vue, il semblerait que les positions des différents partis soient équilibrées par rapport à l'opinion. Mais si l'on s'en tient à la stricte représentation parlementaire, on constate que les partis anti-européens sont mal représentés au *Storting*. En juin 1970, lorsque le gouvernement dépose sa première demande d'adhésion, le Parlement l'approuve très massivement, par 132 voix contre 17. L'écart entre la classe politique dominante et le pays réel, au moins sur la question européenne, est loin d'être négligeable. Les rapports parlementaires les plus récents sur les questions de politique étrangère soulignent ainsi la portée des questions européennes, tant sur le plan stratégique qu'économique. Ils relèvent l'importance de l'intégration communautaire et des formes de coopération qui y sont associées, dans le contexte de la mondialisation, mais aussi sur le plan politique, l'intégration étant décrite comme un outil de stabilité essentiel à l'échelle de tout un continent : « *The EU has managed to develop and adapt to changing challenges and needs for close on five decades because the member states have seen and continue to see that this cooperation is a useful political tool for finding solutions to transboundary and global problems, thereby laying the foundation for continued stable value creation and*

⁵ Depuis les années 1990, le Parti du Progrès connaît une ascension étonnante, au point de devenir dans les années 2000 la principale formation de droite du Parlement. Dirigé depuis 2006 par la charismatique Siv Jensen, il participe à la vie politique locale dans de nombreuses communes, y compris Oslo, mais il n'a pas encore accédé à des responsabilités gouvernementales, en raison du refus des autres partis de droite.

⁶ Ibid. p. 29 Notons que le Parti de la gauche est né lui-même d'un refus de certains travaillistes de renoncer à la neutralité du pays lorsque celui-ci a adhéré à l'OTAN en 1949.

⁷ Ibid. p.31. En 1994, les dirigeants du parti ont milité en faveur du « non » au référendum sur l'adhésion, mais près de la moitié des ses électeurs auraient voté « oui. »

⁸ MOUSSON-LESTANG J.P., *La Scandinavie et l'Europe de 1945 à nos jours*, Paris, PUF, 1990, p.111.

increased welfare in the individual member states. ⁹» L'UE est ici présentée comme un outil efficace pour régler des problèmes nécessitant des solutions transfrontalières, ayant fait ses preuves depuis les débuts de la construction communautaire ; elle apporterait de surcroît, selon ce rapport, une garantie concernant la sécurité individuelle de chaque Etat.

Or, il n'est pas certain que les Norvégiens soient aussi sensibles à de tels arguments, qui relèvent davantage de considérations géopolitiques que sociales. Bref, une affaire d' « experts », qui ne soulève guère l'enthousiasme national, et qui entretient plutôt la méfiance de la société norvégienne à l'encontre de ses élites. Le débat sur l'adhésion à l'UE semble donc révéler l'écart entre l'*establishment* de la capitale et l'appareil d'Etat d'une part, le « Norvégien moyen », souvent provincial, d'autre part.

Sociologie de la non-adhésion.

Ce « Norvégien moyen » est particulièrement bien représenté par deux catégories socioprofessionnelles : les pêcheurs et les agriculteurs. Ces milieux se prononcent contre l'adhésion, et ont un rôle majeur dans la victoire du *non* : dès l'annonce officielle des demandes d'adhésion de la Norvège, pêcheurs et agriculteurs se mobilisent vite. En 1994, ils organisent la formation de près de 400 groupes locaux rassemblant environ 200.000 adhérents¹⁰, et leur activisme n'est certainement pas étranger à la victoire de leur point de vue. D'ailleurs, il est d'autant plus manifeste quand on sait le poids réel de ces catégories : par exemple, en 1972, les pêcheurs représentent 12% de la population active. Vingt ans plus tard, ce chiffre est en diminution : ils ne sont plus que 25.000¹¹. Cependant, comme les agriculteurs, les pêcheurs constituent toujours un groupe important dans l'imagerie nationale. Il s'agit en effet de deux figures sociales qui catalysent les racines de l'identité norvégienne ; d'où le poids de leurs prises de position, et leur incontestable pouvoir de pression dans la société. Approximativement, on note ainsi que 73% des communes vivant de la pêche et 75% des communes agricoles votent *non* aux référendums¹².

Quelles sont les raisons de ce choix ? Pour les uns comme pour les autres, la principale crainte est économique ; elle réside dans la Politique Agricole Commune (PAC) et dans la politique de pêche commune. Compte tenu des données géographiques et climatiques, les agriculteurs du Nord sont fortement subventionnés par Oslo. En 1972, la PAC correspond indiscutablement aux intérêts irlandais et danois, pays à forte dominante agraire. Par contre, les terres arables norvégiennes représentent à peine 3% de la CEE à 10 (dans l'hypothèse d'une participation norvégienne), et les prix agricoles sont deux fois plus élevés que ceux du Marché commun, ce qui nécessiterait une harmonisation selon les standards des pays de la CEE. De plus, l'objectif productiviste de la PAC est en totale contradiction avec la politique agricole norvégienne, celle-ci répondant avant tout à une préoccupation d'aménagement du territoire : maintenir une population suffisante dans les régions les plus rurales et les plus septentrionales. Selon les agriculteurs et leur parti centriste, l'application des règles communautaires amènerait

⁹ *Extrait du rapport parlementaire n°12* : « la chute du Mur de Berlin et la globalisation : conséquences sur la coopération avec l'Union européenne », 2002, p. 7.

¹⁰ Cité par Alain Debove dans *Le Monde*, 30 novembre 1994, p. 1.

¹¹ *Ibid.* p. 4.

¹² *Ibid.*

probablement un grave recul de leurs revenus, s'accompagnant à terme d'un exode plus que dommageable à une occupation homogénéisée du territoire.

Par-là même, les agriculteurs attirent l'attention des populations des régions excentrées, qui elles aussi bénéficient d'aides régionales spécifiques. Ils les incitent fortement à voter *non* : on enregistre en moyenne 71% de votes négatifs dans ces régions, avec, en 1994, quelques pointes dans les comtés du Finnmark (76%), de Troms (70%) et un record de... 93,7% à Flakstad, petite commune du Nordland¹³. Ces populations estiment n'avoir aucun intérêt à l'adhésion : les aides régionales nationales sont deux fois plus élevées que celles éventuellement proposées par l'UE. Par ailleurs, la politique de celle-ci vise à promouvoir le développement des régions européennes les plus retardataires, et il n'est pas certain que les comtés septentrionaux de Norvège soient éligibles aux aides communautaires.

Si les agriculteurs refusent la perspective d'une adhésion, du fait de leur faible compétitivité, pour les pêcheurs, c'est l'argument contraire : les eaux norvégiennes sont les plus poissonneuses d'Europe, surtout au nord du 62^{ème} parallèle. Or, la politique européenne en matière de pêche impliquerait la venue des flottes britanniques, espagnoles et françaises sur les eaux territoriales norvégiennes, et une concurrence accrue sur le territoire maritime national. Concrètement, c'est le régime de la pêche qui fait l'objet des discussions les plus âpres pendant les négociations des traités d'adhésion. Les Norvégiens obtiennent des périodes de transition relativement longues pour s'adapter à cette nouvelle donne (10 ans, avec possibilité de prorogation) et des garanties symboliques : la nomination annoncée en 1994 d'un Norvégien au poste de commissaire européen chargé de la pêche¹⁴, l'adjonction dans le traité d'adhésion d'un protocole reconnaissant l'importance vitale de la pêche pour le pays, et l'extension des eaux relevant de la souveraineté exclusive norvégienne de 6 à 12 miles sur certains points sensibles de la côte. Mais lorsqu'un ancien ministre de la pêche estime « *qu'il ne faut pas confier à l'UE la gestion globale des eaux norvégiennes* » parce que « *ce serait une catastrophe* » et parce que « *durant ces vingt dernières années, on a passé des accords bilatéraux sur les quotas avec la CEE et l'URSS, puis la Russie* » qui « *ont préservé notre indépendance* »¹⁵, il ne peut que convaincre davantage des compatriotes toujours sceptiques sur la question européenne. Il est clair que toute la population norvégienne se sent concernée par ce débat qui prend une connotation passionnelle, dépassant l'activisme remarqué des paysans et des pêcheurs, comme les analyses économiques ou politiques des responsables de parti ou de gouvernement. La très forte participation au dernier référendum en atteste : environ 88%¹⁶ ! Les arguments « philosophiques » jouent dans la campagne de 1994 un rôle aussi important que les analyses techniques.

On reviendra plus tard sur ces arguments. Premier constat : remarquons la grande hétérogénéité de la « coalition » anti-européenne, qui se rassemble en 1994 dans un *Mouvement populaire contre l'Union*. Outre les pêcheurs et les paysans, on y retrouve des syndicalistes travaillistes (qui refusent les consignes de leur parti) ou communistes, des nationalistes, des populistes, de jeunes étudiants influencés par la philosophie hippie ou des écologistes qui refusent de brader le pays « *au nom des intérêts du grand capital* », enfin des pasteurs luthériens

¹³ Alain DEBOVE, *Le Monde*, 30 novembre 1994, op. cit. p. 4.

¹⁴ A savoir Thorvald Stoltenberg, ancien ministre des Affaires Etrangères.

¹⁵ Eivind Bolle, ministre entre 1973 et 1981. DEBOVE A, *Le Monde*, 30 novembre 1994, op. cit. p. 1.

¹⁶ *Ibid.* p. 4.

dénonçant « *l'Europe vaticane*. » Les femmes sont généralement plus réservées que les hommes concernant l'intégration européenne : on estime à 57% la proportion de femmes ayant voté non au dernier référendum. La menace de coupes dans les dépenses publiques peut rendre compte de leur relative hostilité : le secteur public est en effet leur premier employeur, et dispense des services (soins, maternité...) auxquels elles sont attachées¹⁷. De plus, la peur de voir leur condition s'aligner sur les standards d'Europe du Sud, en termes de droits, a certainement son importance dans un pays pionnier en matière de féminisme.

Pour des raisons similaires, les travailleurs du secteur privé sont moins rétifs à l'adhésion que ceux du secteur public¹⁸. Traditionnellement, les fonctionnaires bénéficient d'une position de force dans la société norvégienne, et la crainte de devoir rejoindre le niveau des secteurs publics des pays membres de l'UE explique leurs réserves. Globalement, la variabilité de l'opinion à ce sujet dépend également du revenu et du niveau d'études : plus ceux-ci sont élevés, plus la population est favorable à l'UE. Les armateurs, les marins, les commerçants, les industriels, les hommes d'affaires, certains ouvriers, les citoyens en général, c'est-à-dire les couches sociales les plus tournées vers l'extérieur, soit de par leurs intérêts économiques, soit de par leur position géographique (à Oslo ou près de la frontière suédoise) : tel est l'ensemble hétéroclite qui verrait d'un bon œil une adhésion à l'Europe communautaire.

Cette répartition binaire de la société norvégienne donne manifestement l'une des clefs du problème, déjà évoquée plus haut. Comme on l'a vu, le débat européen se définit comme un conflit entre la base et ses élites. Toutefois, il n'est pas toujours possible de le quantifier de manière aussi schématique. Rappelons en effet que la société norvégienne a la particularité d'être relativement égalitaire par rapport aux sociétés des autres pays développés : les différences de revenu sont réelles, mais elles ne peuvent pas constituer l'unique critère explicatif. Traditionnellement, l'histoire norvégienne est déterminée par une constante, dont l'importance ressurgit régulièrement au cours de grands débats nationaux qui déchaînent les passions : le conflit entre le centre qu'il soit géographique, culturel, économique, social, et la périphérie. Le premier pôle est favorable au changement, à l'ouverture vers l'étranger ; l'autre est fondamentalement conservateur, nationaliste, et attaché au maintien du *statu quo*. En réalité, la question européenne met à jour la dichotomie socioculturelle qui caractérise la société norvégienne, pourtant réputée consensuelle et égalitaire. En ce sens, elle constitue indiscutablement une mise à l'épreuve du fameux modèle scandinave.

Les causes profondes du refus.

La non-adhésion de la Norvège à l'UE peut être considérée avant toute chose comme la manifestation d'un particularisme national : à travers le vote référendaire, le peuple norvégien exprime en premier lieu sa forte conscience nationale, et le refus de brader sa spécificité en tant que nation au nom d'intérêts économiques ou politiques. Rappelons que le pays n'est indépendant que depuis 1905 : province danoise depuis le XIV^{ème}, la Norvège a été formellement rattachée à la Suède par le biais d'une union monarchique personnelle en 1815, ceci jusqu'au début du XX^{ème}. Pour cette raison, l'indépendance est considérée comme un *summum bonum*,

¹⁷ MER J, *La Norvège : entre tradition & ouverture*, op. cit. p. 130.

¹⁸ Ibid.

l'accomplissement politique le plus souhaitable et le plus enviable d'une société. Remarquons également que le pays se situe dans les marges péninsulaires de l'Europe, loin des grands pays de l'Europe continentale. De ce fait, toutes les couches de la population, à des degrés divers, sont touchées par des sentiments nationalistes, voire isolationnistes, bien que les jeunes générations, ici comme ailleurs, fassent preuve de davantage d'ouverture vers l'extérieur.

Cependant, le nationalisme norvégien présente une spécificité curieuse : c'est un mélange paradoxal de conservatisme rural et de radicalisme populaire de gauche, rejetant les nouveautés associées à la culture urbaine, réputée élitiste. Les campagnes, comme on l'a vu, sont les chantres de l'identité et de l'indépendance nationale. L'inégal rapport de force entre une petite nation de quelques 4.6 millions d'habitants, et une superpuissance de 370 millions d'habitants effraie nécessairement une population fière de sa culture (qu'elle a réussi à préserver en dépit de dominations étrangères séculaires.) Les Norvégiens redoutent que l'inclusion dans l'Union ne se traduise par une pénétration massive des langues et des cultures dominantes en Europe, et, à terme, par une dilution de l'identité nationale. Celle-ci est très fortement empreinte de tradition religieuse, et le luthéranisme est religion officielle du royaume depuis le XVI^{ème}. Les pasteurs, qui ont le statut de fonctionnaires, jouent un rôle qu'il convient de ne pas négliger dans la campagne contre l'adhésion, bien que le pays, comme la plupart des sociétés occidentales, se soit fortement déchristianisé. Des politologues remarquent d'ailleurs à juste titre que si le terme d'« Union » rappelle à beaucoup de Norvégiens l'union défunte avec le royaume suédois, la conception supranationale de l'Europe est indiscutablement un dérivé culturel et idéologique du catholicisme romain. Ainsi, certains religieux fervents ne manquent pas de dénoncer « *l'Union de Rome* »¹⁹, à la fois par référence au catholicisme et au lieu de signature du traité CEE de 1957.

Plus généralement, les Norvégiens sont attachés de manière viscérale à l'idée de démocratie de proximité, conception de l'organisation sociale qui découle directement de leur nationalisme et de leur radicalisme de gauche. Il s'agit d'un modèle qui diffère profondément de l'idée démocratique telle qu'elle se développe dans les pays latins, par exemple. Résolument pragmatiques, les Norvégiens estiment que le pouvoir politique doit être à la portée de tous, et surveillé par tous. Aucune élite ne peut légitimement faire écran entre le citoyen et le pouvoir. On comprend mieux les réticences d'un peuple face au curieux système politique de l'UE, qui met très certainement à mal la légitimité des différentes institutions démocratiques des pays membres. La *gouvernance bruxelloise* dispose en effet d'un pouvoir de décision important dans des domaines variés (commerce, agriculture, aides régionales, concurrence, monnaie...), sans que sa souveraineté effective ne soit réellement légitimée par la participation des citoyens européens ou de leurs représentants²⁰. A côté de cela, la Norvège peut faire valoir l'ancienneté d'une démocratie efficace, relativement consensuelle et précocement décentralisée (notamment par l'adoption d'une loi en 1837 qui permet aux institutions communales de s'auto administrer.)

¹⁹ En fait, il s'agit d'une expression née dans la presse danoise vers 1960, reprise par la suite en Norvège. In MOUSSON-LESTANG J-P, *La Scandinavie et l'Europe de 1945 à nos jours*, op. cit. p. 67.

²⁰ Le Parlement européen, qui voit son rôle grandir au fur et à mesure des réformes de l'UE, notamment à travers la procédure de codécision, n'est cependant pas en mesure de servir de réel contrepoids au Conseil de l'Union (les ministres des gouvernements de l'UE), la principale institution de l'Europe communautaire. Quant aux parlements nationaux, ils ne participent pas du tout à l'élaboration des règlements et directives communautaires, qui sont proposés par la Commission européenne, entérinés, amendés ou rejetés par le Parlement européen et surtout adoptés par le conseil de l'Union.

Pour beaucoup de Norvégiens, le système politique national semble aux antipodes des règles de fonctionnement communautaires, à tort ou à raison.

De la même manière, les Norvégiens sont très attachés à leur « modèle » social, que l'on retrouve dans la plupart des sociétés scandinaves : ce que l'on appelle communément la *société de bien-être*. L'égalitarisme fait partie des valeurs profondes de l'identité nationale, et c'est l'œuvre de la social-démocratie que d'en avoir fait une réalité tangible²¹. En 2002, le pays est au 5^{ème} rang mondial pour le PIB par habitant, devant la France et l'Allemagne, et au 1^{er} rang en ce qui concerne l'indice de développement humain (IDH.) Le fondement de ce modèle social est une large redistribution de la richesse nationale visant à développer le marché intérieur dans une perspective keynésienne. Elle s'effectue par le biais d'une fiscalité très pesante, souvent moralisatrice au demeurant²². Alors que depuis au moins une vingtaine d'années, le libéralisme économique joue un rôle de plus en plus massif dans la vie des Etats de l'UE, la Norvège reste encore un pays dans lequel l'intervention de l'Etat est lourde. Cet interventionnisme, on le retrouve dans les politiques sociale, agricole ou encore en matière d'aménagement du territoire. Un tel degré de dirigisme a entraîné une forte croissance de l'emploi dans le secteur public. En 1972, 40% des électeurs tirent leurs revenus des finances publiques, par le biais de traitements, subventions, bourses, retraites... En 1994, ce chiffre atteint 60%²³. Comme on l'a vu, c'est dans ces groupes que la peur de l'Europe est la plus forte. En 1972, la campagne des anti-européens est très axée sur le thème de la *dictature des grands pays*, du *néo-impérialisme allemand*, symbole d'un capitalisme industriel sauvage. Ceci à une époque où, en pleine guerre froide, les séquelles de la Seconde guerre mondiale sont encore suffisamment fortes pour susciter des préventions chez les Norvégiens à l'égard des Allemands. En 1994, *le Mouvement populaire contre l'adhésion* dénonce les critères économiques démodés de l'UE (la croissance comme objectif unique au détriment de l'emploi, la logique du profit à tout prix, la consommation comme seul mode d'existence dans la société capitaliste...), les méfaits des sociétés les plus développées (pollution, criminalité, surpopulation urbaine, chômage endémique, grèves sauvages et inégalités scandaleuses...) Ces sociétés ne feraient pas la promotion de la qualité de vie : en privilégiant l'enrichissement à court terme au détriment du développement durable, l'UE franchirait « *un pas de plus vers le désastre écologique* », selon un slogan du Parti agrarien²⁴. Pour un peuple très sensible aux problèmes d'environnement, c'est évidemment un argument de poids : il suffit de se rappeler que Mme Gro Harlem Brundtland, Premier ministre à l'époque du second référendum, joue un rôle majeur pendant la Conférence mondiale de 1992 sur l'environnement et le développement. A un autre niveau, les Norvégiens bénéficient d'une politique écologique très intégrée à tous les secteurs de l'économie. Les moyens utilisés pour la protection de l'environnement, et les moyens de production en général sont très modernisés de ce point de vue, qui plus est très en avance sur ce qui se fait dans l'UE.

Autre caractéristique de cette *société de bien-être* : l'égalité des sexes. Plusieurs femmes ont occupé le poste de chef de gouvernement, et elles sont nombreuses à occuper des postes-clefs dans la vie politique, à l'instar

²¹ MER J, *La Norvège : entre tradition & ouverture*, op. cit. p. 140.

²² Il existe des taxes prohibitives sur des produits comme l'alcool ou le tabac, alors que les produits alimentaires de base sont souvent défiscalisés. Pour les mêmes raisons, le parc de logement social norvégien est, à l'échelle de l'Europe de l'Ouest, un parc de haut de gamme. Notons toutefois que le poids généralement lourd de la fiscalité est à l'origine de la formation de l'actuel parti d'extrême-droite, le *Fremskrittspartiet* ou Parti du Progrès.

²³ MER J, *ibid.* p. 127.

²⁴ MER J, *La Norvège : entre tradition & ouverture*, op. cit. p. 127.

d'Anne Enger Lahnstein, chef du Parti centriste et « *reine du non*²⁵ » pendant la campagne référendaire. En effet, grâce à un système de quotas en vigueur dans les partis, les femmes bénéficient d'une relative égalité par rapport aux hommes dans le domaine politique. Depuis le 1^{er} janvier 2006, une loi impose un taux de 40% de femmes dans les conseils d'administration des entreprises qui s'inscrivent dans le registre national des sociétés anonymes, tandis que les quelques 500 entreprises déjà existantes auront deux ans pour se mettre en règle... au risque d'être purement et simplement démantelées, pour les plus récalcitrantes²⁶. Cette loi, la première du type au monde, souligne l'attachement des Norvégiens à leur tradition féministe. Or, pour les anti-européens, l'adhésion à l'UE pourrait entraîner une dégradation du statut de la femme, puisque notamment dans les pays latins, les femmes auraient davantage de difficultés à obtenir des conditions juridiques aussi favorables tant dans les domaines sociaux, politiques qu'économiques. Bien qu'ils s'agissent là d'un argument très discutable, on ne peut que noter son impact au sein de la population féminine, comme on l'a vu plus haut.

En dernier lieu, faisons référence à une dernière spécificité du pays expliquant aussi très largement le refus de l'adhésion : *le splendide isolement* d'une nation messianique et économiquement auto-suffisante. Non pas qu'il s'agisse là d'une réalité effective, à une époque où les Etats peuvent difficilement refuser de s'insérer dans les flux relationnels mondiaux. La Norvège est, rappelons-le, partie intégrante de l'EEE, et participe à de multiples accords européens ou internationaux. Cependant, les Norvégiens eux-mêmes se plaisent à cultiver leur situation pour le moins exceptionnelle : « *la Sicile du Nord*²⁷ » est devenue, en l'espace de quelques décennies, le pays dont les habitants sont les plus riches du monde. Qui plus est, elle consacre une part importante de ses ressources à l'aide au développement des pays du Tiers-Monde (0.87% du PNB pour l'aide publique en 1995, soit beaucoup plus que la moyenne des pays riches qui se situe alors à 0.5%²⁸.) Le royaume se situe alors à la troisième place en termes d'aide publique au développement, juste derrière le Danemark et la Suède. On peut même dire que la réduction de la pauvreté dans le Sud est l'une des caractéristiques de l'identité politique scandinave, et l'un des piliers de la politique étrangère du pays. Ainsi, proportionnellement à son poids démographique et économique, la Norvège a un rôle international non négligeable, ceci dès la fin de la Seconde guerre mondiale. Les Norvégiens sont résolument pacifistes, avocats d'une société internationale basée sur le droit et non sur les armes. D'où leur adhésion très enthousiaste à l'ONU, dont le premier secrétaire général fut Trygve Lie (1946-1953), ministre norvégien des Affaires étrangères. C'est pourquoi l'activité déployée par Oslo pour promouvoir la solution des problèmes du Tiers-Monde ne se limite pas aux questions de développement. Entre 1989 et 1994, la médiation norvégienne entre le gouvernement guatémaltèque et la guérilla favorise les négociations de paix dans ce pays; en 1993, elle permet de lancer le processus de réconciliation israélo-palestinien à l'issue de tractations secrètes (les accords d'Oslo.) Or, pour les partisans du *non*, l'adhésion à l'UE ne servirait qu'à diluer l'influence internationale du pays, et beaucoup de craindre que la Norvège, championne de l'aide au Tiers-Monde, ne se voie imposée une politique moins généreuse et plus mercantile²⁹.

²⁵ DEBOVE A, *Le Monde*, 21 novembre 1994.

²⁶ Olivier Truc, « Des mesures pour faire respecter la parité », in *Le Monde*, 3 janvier 2006, p. 14.

²⁷ Expression citée par Bertrand de LAFARGUE, in *Quelques questions sur l'histoire économique et sociale de la Norvège (1850-1970)*, communication dactylographiée, Toulouse le Mirail, 1999.

²⁸ MER J, *ibid.* p. 133.

²⁹ *Ibid.* p. 128.

Dés lors, il serait impossible d'aller de l'avant dans le domaine, ceci à plus forte raison si l'on sait que l'Europe communautaire tente (il est vrai, tant bien que mal) de définir une stratégie de politique étrangère et de sécurité commune : un cadre qui pour beaucoup serait certainement trop contraignant. De ce fait, l'activisme étonnant des autorités norvégiennes sur la scène internationale a vraisemblablement un impact psychologique important sur une population confortée dans son amour-propre, surtout si l'on relève les réussites diplomatiques de 1993-1994, peu avant le dernier référendum. Mais en tous les cas, si l'on considère les faits de manière objective, cet argument se révèle très exagéré. Remarquons ainsi que la Suède et le Danemark sont membres de l'UE, tout en étant les premiers contributeurs mondiaux de l'aide publique au développement des pays du Tiers-Monde. La politique étrangère et de sécurité commune, qui ne relève pas du domaine communautaire, mais de la coopération intergouvernementale entre les Quinze, n'est en aucune manière un frein à l'action individuelle des Etats membres sur le plan international.

Au rayonnement international du pays correspond une prospérité économique qui donne le vertige aux partisans du *non*. Pour beaucoup, les grandes réserves d'hydrocarbures en Mer du Nord³⁰ sont la garantie inespérée d'une souveraineté condescendante. La très bonne santé économique de la Norvège n'est certainement pas étrangère à la vigueur du courant anti-européen : l'échec du référendum de 1972 intervient dans le contexte du choc pétrolier, et le choix de rester à l'écart de la CEE ne se traduit pas par une moindre croissance économique, contrairement aux prévisions des pro-européens. Dans les années 1990, le contraste entre la situation norvégienne et les difficultés économiques et monétaires des pays de l'UE, confrontés au coût de la réunification allemande et à celui de la marche vers l'euro, est frappant. En 1995, la Norvège est l'un des rares pays européens à remplir de fait les critères de convergence nécessaire à la réalisation de l'UEM, sans que cela ne se traduise par une montée du chômage. Ainsi, en 2005, la Norvège a décroché pour la cinquième année consécutive la première place de « *la nation du monde où il fait le mieux vivre* », selon le classement du Programme des Nations Unies pour le Développement. Ce classement prend en compte des critères économiques, mais aussi sociaux, comme l'espérance de vie, le niveau général d'éducation, le revenu par habitant³¹... C'est en quelque sorte la meilleure caution extérieure de la réussite effective d'une voie norvégienne vers la société de bien-être, le paradigme central du modèle nordique. D'autres chiffres permettent de mesurer la portée de cette position. Depuis 2003, le pays connaît une phase d'expansion vigoureuse, avec une croissance du PIB atteignant les 4%. Les investissements dans le secteur pétrolier sont considérables, l'inflation est contenue, la consommation intérieure assez importante pour soutenir la croissance, les budgets publics sont excédentaires, le taux de chômage stagne autour de 4.5% de la population active. Enfin, si l'augmentation des prix du pétrole handicape la croissance dans la plupart des pays européens, il n'en est rien en Norvège, où les recettes tirées de l'exploitation des hydrocarbures sont en pleine augmentation, et alimentent abondamment le Fonds pétrolier³², ce symbole du

³⁰ Le pays est le second exportateur mondial de pétrole derrière l'Arabie Saoudite. Il dispose encore de réserves de pétrole suffisantes pour 25 ans, et du gaz pour plus d'un siècle.

³¹ Ibid, « L'argent du pétrole n'a pas rendu les Norvégiens plus heureux », in *Le Monde*, 14 septembre 2005, p. 4.

³² Il s'agit d'un fonds alimenté par les revenus du pétrole (18% du PIB national affecté en 2004), constitué de placements boursiers à l'étranger, et qui permet : sur le plan macro-économique, d'éviter la surchauffe de l'économie de ce petit pays qu'est la Norvège, et qui est tout de même le troisième exportateur mondial de pétrole ; d'assurer aux générations futures, notamment celles de l'après-pétrole, des retraites décentes. Ce fonds, créé en 1990, est estimé environ à 160 milliards d'euros en 2005, ce qui correspond à plus de 50% du PIB. Le gouvernement ne peut prélever sur ce fonds que l'équivalent du rendement du capital, soit 4% par an.

miracle norvégien, et l'une des grandes fiertés nationales. Dans ces conditions, le maintien du *statu quo* paraît, à beaucoup, plus rassurant qu'une adhésion aux effets bien incertains.

Les arguments des partisans de l'adhésion.

Les convictions des pro-européens sont relativement pertinentes, mais elles rivalisent mal avec l'argumentaire enflammé et virulent des adversaires de l'UE. Toutefois, elles servent à légitimer des avancées notables dans le domaine de la coopération avec l'UE, concrétisées, entre autres, par la participation de la Norvège à l'EEE et, plus récemment, à l'accord de Schengen, qui fait désormais partie intégrante de l'acquis communautaire.

Le premier argument fort est géopolitique. Pour la plupart des responsables politiques, l'adhésion à l'UE devrait prévenir le risque d'isolement : isolement politique en Europe, isolement sécuritaire également, avec le possible désengagement militaire des Etats-Unis sur le Vieux continent, consécutif à l'effondrement du bloc de l'Est. L'adhésion à l'UE doit permettre de parer à ces écueils en assurant au pays une protection suffisante, sans remettre en cause l'appartenance du pays à l'OTAN. Le *oui* à l'Europe s'inscrit par conséquent dans la continuité de la politique norvégienne en matière de sécurité et de politique étrangère. En outre, avec la perspective des adhésions finlandaise et suédoise, la situation de 1994 est bien différente de celle de 1972, année où la coopération nordique pouvait encore constituer une alternative crédible à l'intégration européenne. Le gouvernement mise inutilement sur l'impact psychologique que peuvent créer des votes positifs en Finlande et en Suède, où les référendums se déroulent avant le scrutin en Norvège³³. Le 21 novembre 1994, soit une semaine avant la tenue du scrutin, lors d'une réunion à la Maison du Peuple à Trondheim, le Premier ministre Mme Brundtland dénonce le manque de réalisme des anti-européens : « ... *Ceux qui disent non veulent emballer notre pays dans du papier cellophane pour mieux le situer sur la carte de la planète ! [...] Rendez-vous compte que si nous restons à l'écart de l'Europe, nous serons obligés de téléphoner à Stockholm, Helsinki ou Copenhague pour savoir ce qui se passe...* »³⁴ On le sait, depuis 1995, la frontière suédo-norvégienne est aussi une des frontières extérieures de l'UE. Ce qui n'est pas anodin quand on sait la très grande proximité historique, culturelle et linguistique des pays scandinaves. Dès les années 1950 est mise en place une convention nordique relative au contrôle des passeports, équivalent de l'accord de Schengen, qui réalise la libre-circulation des personnes dans les pays nordiques. L'adhésion de la plupart de ces pays à l'UE devait avoir pour effet rétroactif la suppression de cette convention entre d'une part les membres de l'UE, et d'autre part la Norvège et l'Islande. Le contrôle des passeports devait donc être rétabli³⁵ : une échéance qui aurait été mal acceptée par les Norvégiens, bien qu'elle eût été la conséquence directe de leur refus obstiné d'adhérer à l'UE. Ceci permet de mieux comprendre l'adhésion contrainte et récente à l'espace Schengen, conjointement à l'Islande.

La nécessité d'une coopération internationale accrue dans un contexte de mondialisation de problèmes comme les questions monétaires, l'environnement, le terrorisme et le trafic de drogue n'est pas non plus suffisamment

L'utilisation de ces ressources financières considérables fait débat, mais pour les Norvégiens, le fonds est un véritable trésor national, et l'un des fonds de pension les plus importants en Europe.

³³ MER J, *La Norvège : entre tradition & ouverture*, op. cit. p. 128.

³⁴ DEBOVE A, « Norvège : Gro contre la reine du non », in *Le Monde*, 21 novembre 1994.

³⁵ GBEASSOR Gilou, « Norvège », in *Comprendre l'Europe: la Conférence intergouvernementale/ les perceptions nationales de l'Union européenne*, Paris, éd. Godefroy de Bouillon, 1996, p. 262.

probante pour convaincre les Norvégiens. L'Europe communautaire constitue pourtant, d'un certain point de vue, le cadre idéal entre le niveau national et le niveau mondial. Pour les responsables politiques et les partisans de l'adhésion, l'indépendance nationale ne peut plus être conçue comme elle pouvait l'être jusqu'au début du XX^{ème} : on ne peut raisonnablement rejeter des abandons de souveraineté dont les effets bénéfiques sont assurés, au nom d'une vision *dix-neuviémiste* de la nation. Les pro-européens font toujours valoir que des petits pays comme l'Irlande ou le Luxembourg ne voient pas leurs intérêts fondamentaux sacrifiés au profit des grands Etats : ils ont même, proportionnellement à leur dimension, un poids relatif plus important³⁶. Le premier pays connaît, dans les années 1990, une croissance économique exceptionnellement forte, avoisinant les 8%, et le second se situe dans le peloton de tête des pays à l'Indice de développement humain (IDH) le plus élevé.

Dans un ordre d'idée semblable, on notera que la principale menace écologique touchant le pays se situe sur la péninsule russe de Kola : centrales nucléaires peu fiables, déchets radioactifs et sous-marins nucléaires laissés à l'abandon... Une adhésion à l'UE permettrait aux Norvégiens de faire entendre leur voix pour la résolution de ces questions, et de faire jouer la solidarité européenne pour supporter le lourd fardeau des aides nécessaires. C'est précisément l'un des arguments évoqués lors de la campagne de 1994 : il s'agit d'influencer les décisions communautaires afin de « *s'entraider pour résoudre les problèmes d'environnement.*³⁷ » On est loin du « *désastre écologique* » soi-disant fomenté par les grands pays de l'Union, et dénoncé par Anne Enger Lahnstein et le Parti agrarien.

Les partisans de l'adhésion mettent aussi en cause l'idée selon laquelle au sein de l'UE, leur pays souffrirait non seulement d'un abandon forcé de sa tradition diplomatique tiers-mondiste, mais aussi d'une influence internationale réduite. Pour essayer de voir ce qu'il en est, il n'est pas superflu de se référer au cas finlandais, qui présente des points communs historiques et géographiques avec le cas norvégien, mais qui montre, *a contrario*, à quel point l'argument d'une diminution de la marge de manœuvre sur la scène internationale est plus que douteux.

Province suédoise, puis russe jusqu'en 1917, la Finlande doit s'imposer une politique de neutralité très stricte pendant la guerre froide pour ménager les susceptibilités de son colossal voisin soviétique. Sur le plan diplomatique comme sur le plan commercial, la marge de manœuvre du pays est mince, tant et si bien que l'on en est venu à parler de *finlandisation* pour désigner la satellisation d'un pays théoriquement souverain, mais trop contraint dans la pratique pour pouvoir faire entendre sa voix dans le jeu géopolitique international. Or, depuis son adhésion à l'UE en 1995, la Finlande bénéficie d'une liberté d'action incomparablement plus importante que ce qu'elle a jamais été. Le pays parvient à imposer sa marque à la construction européenne lorsqu'il préside l'UE au second semestre de 1999, notamment en soutenant la communautarisation des affaires concernant la justice et la sécurité intérieure des Etats membres. La même année, le président finlandais est chargé de faire entendre la voix de l'UE dans la médiation du conflit au Kosovo.

³⁶ MER J, op. cit. p.129.

³⁷ DEBOVE A, « Norvège : Gro contre la reine du non », in *Le Monde*, 21 novembre 1994.

Aujourd'hui, la Finlande est le seul pays nordique membre de l'UEM, participant de ce fait, dans le cadre du système européen des banques centrales, à l'élaboration de la politique monétaire de la zone euro. C'est incontestablement une réussite pour un si petit pays, surtout si l'on tient compte de l'importance internationale de la monnaie européenne. Enfin, dès 1997, les autorités finlandaises lancent une initiative originale destinée à renforcer « *la dimension septentrionale* » de l'UE. Il s'agit de définir une politique globale à l'égard de la zone baltique, comprenant plusieurs volets : infrastructures, énergie, environnement, commerce, démocratie et lutte contre la criminalité³⁸. Ainsi, de manière très judicieuse, le pays a réussi à acquérir une centralité inespérée au sein de l'UE, ceci en l'espace de quelques années : fort de ses liens historiques et culturels avec la Suède, la Russie et les pays baltes, la Finlande parvient à prendre des décisions politiques courageuses et volontaires, amenées à porter leurs fruits au moment de l'élargissement de l'UE aux pays baltes. Pour cette raison, le rôle pionnier de ce pays en matière de coopération régionale contraste étrangement avec le suivisme de la Norvège qui, tout en approuvant ces initiatives, se voit reléguée au second plan, et n'a pas immédiatement pris la mesure des avantages que peut conférer, sur le plan international, l'appartenance à l'UE.

Le dernier argument important avancé en 1994 par les partisans de l'adhésion est économique. Selon le patronat, le monde du commerce et des affaires, la libéralisation des secteurs financier et bancaire, celle des mouvements de capitaux seraient stimulées par l'adhésion. Plus généralement, la pression concurrentielle communautaire donnerait un second souffle à l'économie, surtout dans des secteurs comme la métallurgie, l'industrie du bois ou du papier, qui, obligés de se moderniser, seraient plus compétitifs³⁹. L'entrée dans l'Union devait aussi servir à supprimer les derniers droits de douane frappants les produits norvégiens. De fait, la victoire du *non* semble pénaliser les firmes exportant vers la Suède ou la Finlande⁴⁰, et même si le sentiment de solidarité nordique reste intact, l'engagement de ces deux pays dans l'UE comporte comme conséquence théorique un fléchissement de l'intensité des liens de chacun de ces pays avec la Norvège. A titre d'exemple, l'industrie du bois et du papier finlandaise, intégrée dans l'Europe communautaire, risque de devenir plus compétitive. La Norvège risque également de perdre des parts de marché importantes en Europe, celle-ci devenant auto-suffisante dans le domaine grâce à l'adhésion finlandaise.

Comme dans le cas de la libre circulation des personnes, les autorités norvégiennes doivent trouver des palliatifs pour remédier aux adhésions de leurs voisins nordiques après 1995. C'est pourquoi, dans le cadre de l'EEE, la Norvège suit certaines directives d'harmonisation de Bruxelles, sauf dans les domaines les plus sensibles, comme la pêche, l'agriculture et la politique fiscale⁴¹. Mais il est clair que l'appartenance à l'EEE ne compense que faiblement l'inconvénient de la non-adhésion, la Norvège se trouvant *de facto* écartée du processus décisionnel communautaire, résignée à subir les décisions de son premier client et premier fournisseur. Paradoxalement, elle fait désormais de ces pays européens *finlandisés* par rapport à l'UE : « *The EEA/EFTA*

³⁸ MER J, « Une initiative finlandaise pour l'UE : le concept de dimension septentrionale », in *Aspects d'une dynamique régionale : les pays nordiques dans le contexte de la Baltique*, Nancy, Presses Universitaires : actes du colloque international organisé par l'Institut des études scandinaves, 2001, pp. 241-249.

³⁹ MER J, *La Norvège : entre tradition & ouverture*, op. cit. p. 129.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Extraits du rapport n°12 au Storting (parlement norvégien), 2000-2001 : « *L'Espace économique européen et la marge de manœuvre de la Norvège.* »

*states play no formal role in the internal decision-making of the EU. This would be contrary to the EU treaty basis.*⁴²»

Ne pouvant participer au processus décisionnel interne de l'UE, la Norvège applique pourtant les principales dispositions visant à mettre en place le marché unique : elle est, comme l'Islande, un satellite de l'UE. L'EEE lui permet de sauvegarder ses intérêts économiques et commerciaux essentiels, mais elle n'est qu'un pis-aller. « *An internal market with equal market access for undertakings from all participating states not only necessitates a common set of rules for the entire EEA area and the equal application and enforcement of these rules. It is also contingent on the uniform development of legislation in both the EFTA and EU pillars of the EEA, thereby ensuring that equal conditions of competition are maintained for all undertakings and economic operators. The agreement's institutional provisions are intended to ensure such homogeneity*⁴³ » Ce passage indique que le développement des législations norvégienne, islandaise et communautaire doit nécessairement être parallèle, dans le but d'assurer l'égalité de traitement entre les participants de l'EEE : la jurisprudence norvégienne résulte donc pour une grande partie de la transposition dans le droit national des règlements européens. D'une certaine manière, il s'agit d'une adhésion officieuse, vivement dénoncée par les opposants à l'intégration communautaire⁴⁴. Mais si le pays conserve en théorie son pouvoir de négociation, il n'est certes pas en mesure de peser réellement dans les domaines relevant de cet accord.

Quelles perspectives pour la Norvège face à l'Europe élargie ?

Pour toutes ces raisons, on comprend mieux que les Norvégiens hésitent à s'intégrer dans un ensemble plus vaste, malgré les perspectives d'un développement économique rapide et d'un plus grand poids international : du point de vue des valeurs qu'ils chérissent (l'égalitarisme, la force des liens sociaux, l'entraide nationale), le coût serait certainement trop grand, au regard des avantages réels. Quant à l'UE, la non-adhésion de la Norvège ne lui est pas trop dommageable : en tant que petit pays, celle-ci contribuerait faiblement au budget communautaire. En revanche, concernant la politique énergétique et environnementale, les Norvégiens pourraient amener un renforcement des actions communautaires, et une moindre dépendance de l'UE à l'égard des pays de l'OPEP, ainsi qu'un poids plus conséquent dans les négociations avec ces mêmes pays. Dans le domaine de la pêche, l'UE serait devenue plus compétitive en augmentant sa flotte, occupant une position de choix à l'échelle mondiale, derrière la Chine et le Japon.

Aujourd'hui, la question d'une nouvelle consultation populaire sur l'adhésion n'est pas à l'ordre du jour. Oslo n'a entamé aucune renégociation officielle du traité d'adhésion avec la Commission européenne. Toutefois, les étapes de la construction européenne font l'objet d'une réelle attention dans le pays, tant de la part des autorités que des médias. Ainsi, plusieurs événements importants réactualisent aujourd'hui le débat européen en Norvège. De ce point de vue, l'année 1999 marque en quelque sorte un tournant. Elle voit en effet se préciser clairement le projet d'une défense commune pour les pays de l'UE, dans le respect des dispositions du traité de l'Atlantique

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ De la même manière, le gouvernement participe pleinement à l'accord de Schengen, mais sous une forme juridique édulcorée, qui est celle de *l'association* : d'abord parce que le pays n'est pas membre de l'Union, mais surtout pour éviter de froisser les susceptibilités nationales à ce sujet...

Nord et de la neutralité de certains Etats membres⁴⁵. Depuis le traité d'Amsterdam (1997), on assiste à un développement institutionnel de la défense européenne⁴⁶. Pour la Norvège, il n'est pas question d'ignorer cette réalité : comme on l'a souligné plus haut, les questions de sécurité régionale sont décisives pour ce petit pays prospère : dès lors se pose pour les Norvégiens la question de savoir s'il est souhaitable de rester à l'écart d'un système de défense régional appelé à clarifier ses liens avec l'OTAN et à concerner, à plus ou moins long terme, l'ensemble du continent.

En janvier 2001, le commissaire européen chargé des relations extérieures, l'Anglais Chris Patten, prononce un discours à Oslo devant des officiels et des représentants de la Confédération norvégienne des affaires et de l'industrie⁴⁷. Il s'agit d'une intervention qui évoque de manière générale les développements récents de la construction européenne, les perspectives proches, les incertitudes qui hypothèquent son avenir et les avantages réels de l'appartenance à l'UE. Une partie de ce discours est consacrée à la politique de défense telle qu'elle est en train de se construire. Incontestablement, le commissaire tente, en évoquant ce problème, de montrer aux Norvégiens les bénéfices de leur éventuelle adhésion, bien qu'il s'en défende : « *There is plenty of evidence that if Europe does not do more for itself, the American Government will be less and less willing to commit American lives to deal with European tragedies. And I cannot blame them. I was pleased to see in your White Paper that you support our development of the common security and defence policy, and that you would be willing to take part in EU initiated military operations. You ask for close contact and dialogue with us. Of course keeping in touch with our partners is as much in our interests as in yours. We are not in the business of alienating anyone.* »⁴⁸ Ce passage fait explicitement référence au possible désengagement militaire des Etats-Unis en Europe et à la nécessité pour les Européens de prendre en charge leur défense dans le respect de leurs engagements politiques internationaux (notamment dans le cadre du pacte de l'Atlantique Nord.) Chris Patten appuie fermement cette orientation, et il se réjouit de voir que le gouvernement norvégien, à travers la publication d'un Livre Blanc, affirme vouloir coopérer et prendre part à des opérations militaires nécessaires à la stabilité du continent, selon des modalités d'association qui restent à définir. Le commissaire européen insiste sur l'importance du dialogue entre la Norvège et l'UE, soulignant qu'il n'est guère dans l'intérêt de l'Union de négliger ses partenaires les plus proches, en particulier ceux qui sont membres de l'EEE. Autre point important : le commissaire rappelle son soutien à l'initiative finlandaise visant à développer la dimension septentrionale de l'Union et à s'intéresser aux problèmes particuliers de l'Europe du Nord : « *And, on the foreign policy front, Norway stands to benefit from the increased attention we will be paying our immediate neighbours to the North. Under the Swedish Presidency, we are going to move the Union's Northern Dimension policy from word to deed; from Action plan to planning the action. One of my top priorities is to make progress urgently on making safe the nuclear waste of Northwest Russia.* »⁴⁹ On a là un gage de bonne volonté de la part de l'UE, qui n'est pas pour déplaire aux autorités norvégiennes soucieuses de développer, de quelque manière que ce soit, les formes de

⁴⁵ Quatre Etats de l'UE sont des Etats neutres : l'Autriche, la Finlande, l'Irlande et la Suède.

⁴⁶ Celui-ci se manifeste notamment par la création d'un poste de haut représentant de la politique étrangère et de sécurité commune, et par la mise en place d'une force européenne de réaction rapide, décidée au sommet d'Helsinki, et susceptible de compter environ 60.000 hommes en 2003. Suite aux troubles intervenus dans les Balkans en 1999, il a été convenu que l'UE elle-même prendrait la responsabilité des opérations de maintien de la paix dans cette région, en particulier en Macédoine.

⁴⁷ *Norway and Europe - the limits of Sovereignty*, Oslo, NHO Annual Conference - Norwegian Business and Industry Confederation, 10 janvier 2001.

⁴⁸ Ibid. p. 3.

⁴⁹ PATTEN C, *Norway and Europe - the limits of Sovereignty*, op. cit. p. 3.

coopération avec l'UE, de façon à assurer la sécurité régionale du pays, notamment face au problème important causé par la menace d'un incident nucléaire sur la péninsule russe de Kola. Enfin, le représentant de l'UE relève le parallélisme entre la tradition diplomatique norvégienne et celle de l'UE sur le système de prévention des conflits et de respect du droit international⁵⁰, en particulier au Moyen-Orient : selon lui, cette convergence de vue n'est pas inutile, et doit être exploitée de manière à faire entendre la voix de l'Europe sur la scène internationale. C'est ainsi que, tout en rassurant les Norvégiens sur bien des points, le Britannique ne manque pas de plaider la cause d'une adhésion norvégienne à l'UE, rappelant entre autres la faiblesse du pouvoir de négociation de la Norvège face à l'Union, et l'impact immense des décisions communautaires sur le pays, ceci dans des domaines de plus en plus divers⁵¹. Un effet de dramatisation qui n'est sûrement pas innocent, et qui rend plus aigu le dilemme norvégien sur l'appartenance à l'Union...

1999 est une année importante de la construction européenne : outre le lancement officiel de la monnaie européenne, on prépare les négociations d'adhésion avec l'ensemble des pays candidats d'Europe centrale et orientale (PECO), Chypre et Malte. Une situation qui menace la position privilégiée de la Norvège dans ses relations avec l'UE. Négociés à Copenhague en décembre 2002, les traités d'adhésion entrent en vigueur au 1^{er} mai 2004, tandis que la Roumanie et la Bulgarie adhèrent en janvier 2007. Aujourd'hui, la Norvège doit négocier avec une Union élargie de plus de 490 millions d'habitants. Mais dans l'immédiat, le plus inquiétant se révèle être la position incertaine des voisins proches de la Norvège quant à leurs rapports avec l'Union. Depuis 1999, les Islandais commencent à s'interroger sur l'opportunité d'une adhésion. Si le problème a été soigneusement évité jusque là dans ce pays très isolé, c'est que sa situation est semblable à celle de la Norvège : haut niveau de vie, nationalisme vigoureux, indépendance récente, problème de la pêche et insularité...

En mars 1999, le ministre islandais des Affaires étrangères, Halldór Asgrimsson, présente au cours d'une conférence un rapport rédigé par un comité d'experts et de chefs d'entreprise islandais : « *La politique monétaire et économique de l'Islande doit avoir pour objectif de préparer le pays à adhérer à l'Union européenne et à l'UEM d'ici à 2005-2010.* »⁵² En mars 2001, le pays intègre l'espace Schengen avec la Norvège, ce qui contribue à le rapprocher de l'UE. Jusqu'alors plus ou moins éludé, le problème de l'adhésion islandaise devient moins tabou. Surtout, le dilemme européen de l'Islande ressurgit brutalement à l'automne 2008, à la faveur de la crise financière internationale qui ravage la nation nordique. D'un côté, les Islandais voudraient tirer avantage de la stabilité supposée de l'UEM ; de l'autre, ils redoutent, comme les Norvégiens, les effets de la politique de la pêche de l'UE. Mais face à leurs difficultés considérables, les dirigeants les plus pusillanimes admettent eux-mêmes la nécessité d'ouvrir le débat. Or, il est probable que la nouvelle donne islandaise incite les Norvégiens à évoquer à nouveau l'épineuse question d'une adhésion.

Bien que la Norvège bénéficie d'une situation financière moins chaotique que celle de sa sœur islandaise, son dilemme européen n'est pas fondamentalement différent. D'une part, la Norvège prend part au processus d'intégration européen par le biais de l'EEE, sans avoir réellement pouvoir de négociation. D'autre part, l'Union

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid. p. 4. Selon lui, la souveraineté théorique de la Norvège est entière, mais la souveraineté réelle est limitée par son refus passionnel de participer à une organisation supranationale. Contrairement aux autres pays membres...

⁵² NORDSTRØM Mariann, « L'Islande se rapproche de l'Union européenne », in *Aftenposten*, Oslo, extraits de *Courrier International* n°437, mars 1999.

actuelle paraît destinée à prendre la voie de la coopération inter-étatique, au détriment de l'intégration de type fédéraliste : une option qui ne peut que rassurer, *a priori*, les Norvégiens. Toujours est-il que le sujet continue de déchaîner les passions. En 2002, à l'occasion du sommet européen de Copenhague, 500 manifestants venus de Trondheim, Bergen, Stavanger ou Oslo se sont réunis pour protester contre l'Europe communautaire, sous le slogan : « *Copenhagen 2002. Stop à l'Union!*⁵³ » Si les Norvégiens ne sont pas membres de l'UE, ils se sentent immanquablement concernés par l'évolution institutionnelle et politique du continent européen. Et ils prennent davantage conscience que les décisions prises dans leur pays par leurs responsables politiques le sont largement en fonction des choix faits à Bruxelles. Une position pour le moins inconfortable...

En dépit de cette situation qui provoque régulièrement des critiques dans le débat public, deux ensembles de facteurs favorisent le maintien du statu quo institutionnel dans les relations euro-norvégiennes des années 2000. Un premier ensemble de raisons expliquant cette situation réside dans l'évolution politique globale du projet européen au cours de cette période. Le laborieux processus de réforme institutionnelle dans laquelle l'UE s'est engagée depuis 1997 n'est pas officiellement achevé avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009. Officiellement, ce processus vise à donner un second souffle à des institutions communautaires menacées de blocage par un élargissement massif vers les pays d'Europe centrale et orientale, élargissement qui constitue pourtant la principale priorité géopolitique de l'UE depuis la fin de la guerre froide.

Parallèlement, ce processus, qui prend un temps la forme d'un traité constitutionnel, cherche également à légitimer un système communautaire régulièrement dénoncé pour son « déficit démocratique. » or, le rejet de cette « Constitution » en 2005 à la suite de l'échec des consultations populaires en France et aux Pays-Bas ouvre en réalité une période de crise longue du projet européen, privé d'élan politique, dans un moment où se pose par ailleurs la question d'une marginalisation globale de l'Europe dans la mondialisation, et alors que la plupart des pays européens connaissent un surprenant regain de nationalisme. Illustrée par les défaillances répétées de l'union monétaire depuis la crise de la dette souveraine à partir de 2009, la marginalisation économique de l'UE contribue certainement à diminuer l'attractivité d'un ensemble géopolitique qui semble aux yeux des Norvégiens de plus en plus hétérogène et de moins en moins stable.

Un second ensemble de raisons expliquant le maintien du statu quo relève largement de la politique intérieure norvégienne. Composée de trois partis (travailleurs, socialistes de gauche et centristes agrariens) incapables de dégager un consensus sur la question de l'adhésion, la coalition au pouvoir à Oslo depuis 2005 a bouté la question européenne hors de l'agenda national, avec la complicité tacite des deux principales forces d'opposition de droite. À cet égard, même la candidature de l'Islande, frappée de plein fouet par la crise financière en 2008, ne semble pas avoir eu d'impact politique sur les décideurs norvégiens, qui se contentent de tirer prudemment parti de leur position économique exceptionnellement avantageuse.

⁵³ *Aftenposten*, « Norske demonstranter inntar Kongens by », 13 décembre 2002.

Aladin Larguèche, docteur en histoire, laboratoire Framespa (Université de Toulouse le Mirail) / Forum for universitetshistorie (Université d'Oslo)

Février 2003, revu en octobre 2008 et janvier 2013.

Bibliographie.

Sur l'histoire générale de la Scandinavie et de la Norvège :

- S.I.d BOYER Régis, *les sociétés scandinaves de la Réforme à nos jours*, Paris, PUF, 1992, 596 p.
- DERRY Thomas Kingston, *A history of modern Norway 1814-1972*, Oxford, Clarendon Press, 1973, 503 p.
- FOL Jean-Jacques, *Les pays nordiques au XIX^{ème} & au XX^{ème}*, Paris, PUF, 1978, 327p.

Sur les rapports de la Scandinavie avec l'Europe et sur le thème de l'élargissement de la Communauté européenne :

- S.I.d AUCHET Marc et BOURGUIGNON Annie, *Aspects d'une dynamique régionale : les pays nordiques dans le contexte de la Baltique*, Nancy, Presses Universitaires : actes du colloque international organisé par l'Institut des études scandinaves, 2001, 309 p.
- DREVET Jean-François, *L'élargissement de l'Union européenne : jusqu'où ?*, Paris, L'Harmattan, 2001, 353 p. Un ouvrage général sur la thématique de l'élargissement, mais qui présente l'intérêt de bien détailler les relations tissées entre l'Union européenne, les candidats officiels et les candidats potentiels (comme la Norvège), et évoque le problème de la coopération régionale, notamment la dimension septentrionale et baltique.
- MOUSSON-LESTANG Jean-Pierre, *La Scandinavie et l'Europe de 1945 à nos jours*, Paris, PUF, 1990, 205 p.
- S.I.d EL SAYEGH Selim, *Comprendre l'Europe: la Conférence intergouvernementale/ les perceptions nationales de l'Union européenne*, Paris, éd. Godefroy de Bouillon, 1996, 268 p. Lire en particulier les pages 257 à 263 sur le cas norvégien.

Sur le cas norvégien :

- DEBOVE Alain, « La Norvège hésite aux portes de l'Europe », in *Le Monde*, 24 novembre 1994.
- Ibid., « Le non des Norvégiens », in *Le Monde*, 30 novembre 1994.
- De LAFARGUE Bertrand, *Quelques questions sur l'histoire économique et sociale de la Norvège (1850-1970)*, communication dactylographiée, Toulouse le Mirail, 1999.
- Ibid., « Norvège : l'ouverture vers l'Europe », in *Universalis 1986*, pp. 308-311.
- MER Jacques, *La Norvège : entre tradition et ouverture*, Paris, la Documentation française, 1996, 150p.
- NICOLAÏ Agnès, *La Norvège et l'Europe : problématique de la non-adhésion à la CEE*, Université de Toulouse 1, mémoire de D.E.A en droit communautaire, 1998, 101 p.

Sources.

- Discours du secrétaire d'Etat Kim Traavik, *Democracy and European Governance: Towards a New Political Order in Europe?*, Conférence d'Arena, Oslo, les 4 & 5 mars 2002.
- Extraits du rapport n°12 au Storting (parlement norvégien), 2000-2001 : « *L'Espace économique européen et la marge de manœuvre de la Norvège.* »
- Extraits du rapport n°12 au Storting, 2002: « *La chute du Mur de Berlin et la mondialisation : conséquences sur la coopération avec l'Union européenne.* »
- Discours de Chris Patten, commissaire européen chargé des affaires extérieures, *Norway and Europe - the limits of Sovereignty*, Oslo, NHO Annual Conference - Norwegian Business and Industry Confederation, 10 janvier 2001.
- Extraits de la Conférence de Ilulissat (Groenland) : « *la dimension septentrionale de la coopération européenne* », 28 août 2002.
- *Plan d'action pour la dimension septentrionale dans les politiques extérieures et transfrontalières de l'Union européenne 2000-2003* (extraits), Bruxelles, le 14 juin 2000, conseil des Affaires générales.
- *Aftenposten*, « Bondevik spør EU-omkamp », 13 décembre 2002.
- *Aftenposten*, « Stabilt ja-flertall i Norge », 13 décembre 2002.
- *Aftenposten*, « Norske demonstranter inntar Kongens by », 13 décembre 2002.
- NORDSTRØM Mariann, « L'Islande se rapproche de l'Union européenne », in *Aftenposten*, Oslo, extraits de *Courrier International* n°437, mars 1999.