

Les pays nordiques et l'Union européenne : intégration ou isolement?

Jens Christian Hansen

Volume 40, numéro 110, 1996

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/022571ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/022571ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département de géographie de l'Université Laval

ISSN

0007-9766 (imprimé)

1708-8968 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Hansen, J. C. (1996). Les pays nordiques et l'Union européenne : intégration ou isolement? *Cahiers de géographie du Québec*, 40(110), 255–265.
<https://doi.org/10.7202/022571ar>

Les pays nordiques et l'Union européenne: intégration ou isolement?

Jens Christian Hansen
Département de géographie
Université de Bergen
Breiviken 2
N 5035 Bergen Sandviken

INTRODUCTION

Les cinq pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) ont formé des coalitions politiques, économiques et culturelles depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Ainsi, le Conseil Nordique, une organisation interparlementaire, a contribué à la cohésion politique entre ces pays, par l'ouverture de leurs frontières, que leurs citoyens peuvent franchir sans passeport, et par l'accès à un marché du travail commun.

Les attitudes ont cependant varié. Si la Finlande et la Suède ont suivi une politique de neutralité, le Danemark et la Norvège, de leur côté, font partie de l'OTAN depuis 1949. L'ouverture vers l'Europe s'est développée rapidement dans le cadre de l'OECE et, plus tard, dans celui de l'Association européenne de libre échange (AELE). L'Espace économique européen (EEE) est le résultat d'un traité entre les pays de l'AELE et ceux de la Communauté européenne (CE), depuis le 1^{er} janvier 1994. Les économies nordiques sont très ouvertes; ainsi, depuis 1994, deux tiers des exportations norvégiennes sont allées aux pays de la CE.

L'INTÉGRATION POLITIQUE DES PAYS NORDIQUES DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Déjà, en 1972, les Danois avaient voté pour l'adhésion au Marché Commun (tableau 1). Avec un très bon taux de participation et une majorité confortable, les Danois approuvèrent la position de leur gouvernement. Ce ne fut pas le cas en Norvège, où une majorité de la population se prononça contre l'adhésion.

En 1972, la Suède, la Finlande et l'Islande ne posèrent pas leur candidature, pour des raisons de politique étrangère. Mais, en 1994, la situation politique était radicalement changée, par suite des bouleversements survenus en Europe de l'Est. Cette fois, les Finlandais et les Suédois ont voté oui (tableau 1), mais les Norvégiens ont répété leur non de 1972. En Islande, la question de l'adhésion n'a même pas été posée.

La question principale que nous proposons dans le présent texte est la suivante: pourquoi le peuple norvégien a-t-il choisi la non-intégration politique,

Tableau 1 Plébiscites sur l'adhésion au Marché Commun (1972) et à l'Union Européenne (1994)

Pays	% de oui	participation (en %)
Danemark (1972)	63,5	90,1
Norvège (1972)	46,5	79,2
Norvège (1994)	47,8	89,0
Suède (1994)	52,2	82,4
Finlande (1994)	56,9	70,8

malgré la recommandation de son gouvernement d'accepter les résultats des négociations menées à Bruxelles? Une question complémentaire se pose aussi: pourquoi les Finlandais et les Suédois, contrairement aux Norvégiens, ont-ils dit oui? La réponse découle en partie du contexte national, en partie au contexte régional et local.

LE CONTEXTE NATIONAL

Au début des années 1970, la Norvège entame son développement comme pays pétrolier par la mise en exploitation de gisements importants de pétrole et de gaz dans la mer du Nord. La production a progressé rapidement: 20 millions de tonnes d'équivalents de pétrole en 1977, 50 millions en 1980, 100 millions en 1989, 160 millions en 1994. Cette année-là, la valeur des produits pétroliers ont représenté 44 % de la valeur totale des exportations norvégiennes. La balance commerciale était positive: la valeur des exportations s'élevait à 245 milliards de couronnes, celle des importations à 195 milliards (un \$ canadien = 4.70 couronnes norvégiennes). Les revenus de l'État étaient de 455 milliards de couronnes, les dépenses de 435 milliards. L'excédent de 20 milliards est comparable au montant des taxes et impôts sur les activités pétrolières, qui étaient alors de l'ordre de 25 milliards. À long terme, cette dépendance à l'endroit du pétrole peut devenir problématique. Pour le moment, le pétrole donne à la Norvège une marge confortable de manœuvre politique — intérieure et extérieure. La situation en Finlande et en Suède est toute différente (tableau 2). En 1990, dans ces deux pays, l'État ne dépensait pas plus que ce qu'il gagnait. En 1995, la situation s'était radicalement aggravée par l'augmentation de la dette nationale (tableau 3) et du chômage (tableau 4). De fait, la Finlande frôlait la catastrophe après la perte des marchés importants dans les pays de l'Europe de l'Est. L'État-Providence, symbole du modèle suédois, était en crise économique. Pour la Finlande et la Suède, habituées au plein emploi, le choc a été dur. Un sentiment de crise s'est développé, et l'accès libre aux marchés de la CE a été considéré comme une condition nécessaire au redressement économique. Ce sentiment de crise facilita l'introduction de mesures économiques draconiennes comprenant la réduction des subventions aux activités économiques, comme l'agriculture, et des paiements de transfert aux régions; mesures qui ont facilité les négociations sur les conditions d'adhésion à la CE.

Tableau 2 Revenus d'État (excédent ou déficit *per capita* en ECU)

Pays	1990	1995
Danemark	- 623	- 917
Finlande	+ 24	- 2 262
Norvège	+ 403	+ 267
Suède	+ 41	- 1 612

Source : Nord, 1995: 22, p. 107

Tableau 3 Dette nationale *per capita* en ECU

Pays	1990	1995
Danemark	12.929	18.334
Finlande	1.907	11.994
Norvège	4.299	6.887
Suède	6.946	13.757

Source : Nord, 1995: 22, p. 107

Tableau 4 Taux de chômage (en %)

Pays	1991	1993	1995
Danemark	9.6	10.7	8.9
Finlande	6.7	17.6	17.0
Norvège	5.5	6.0	5.7
Suède	2.8	9.0	9.1

Source : Nord, 1995: 22, pp. 34-35

En 1994, les Finlandais furent les premiers à voter (le 16 octobre) sur la question. Pour les Finlandais, durement frappés par la crise et en quête de nouveaux marchés, l'ouverture vers l'Europe se présentait comme la seule bonne solution pour sortir de la crise. La culmination des taux de chômage coïncidait avec le début de la campagne référendaire. Presque un quart des Finlandais étaient alors soit au chômage, soit engagés dans des travaux publics temporaires, soit en cours de formation ou de reconversion professionnelle. Les partisans du oui peuvent donc dominer facilement le débat, les partisans du non n'ayant pu présenter une

alternative convaincante. La confortable majorité du oui au plébiscite (tableau 1) fut renforcée par l'abstention de nombreux sceptiques.

Le 13 novembre 1994, la majorité des Suédois suivaient la recommandation de leur gouvernement. La participation a été beaucoup plus forte qu'en Finlande, et les débats entre les protagonistes plus marqués. Durant les semaines ayant précédé le plébiscite, les tenants du non sont passés vigoureusement à l'offensive. Là aussi, beaucoup des sceptiques ont voté non. Notons toutefois qu'ici l'atmosphère de crise n'était pas aussi forte qu'en Finlande.

Toujours en 1994, le 28 novembre, les Norvégiens ont réaffirmé leur résistance à la CE, même si la majorité des non a été légèrement réduite par rapport à 1972. Le taux de participation fut presque aussi élevé qu'au Québec lors du référendum d'octobre 1995, par suite d'une mobilisation politique très forte et très soutenue. Le gouvernement minoritaire du parti travailliste, dirigé par Madame Brundtland, était alors dans une situation difficile. Comparée avec ses voisins nordiques, la Norvège se portait très bien, quant aux revenus et au taux de chômage (tableaux 2 et 4). Il n'était donc pas facile pour le gouvernement de convaincre les électeurs de la nécessité d'une intégration à l'Europe, alors que la Norvège avait une performance économique supérieure à la grande majorité des pays membres de la CE. Le premier ministre savait bien, d'ailleurs, que son parti était partagé sur la question européenne. Pour éviter une rupture, elle fut amenée à proclamer la liberté totale d'expression pour ou contre l'Europe au sein de son parti. Si elle avait attaqué de front les principaux partis partisans du non (le parti du centre, les socialistes de gauche), elle aurait risqué de provoquer un conflit au sein des travaillistes. Aussi, les partisans du non ont-ils pu dominer le débat, comme cela avait d'ailleurs été le cas en 1972, le parti travailliste (démocrates-sociaux) ayant été pratiquement neutralisé, même si au sein du parti, l'organisation «Les démocrates-sociaux contre l'UE» comptait jusqu'à 125 000 membres actifs. Quant à eux, les partisans du oui n'ont pas pu mettre en place une organisation correspondante. En outre, le syndicat le plus important, traditionnellement proche des travaillistes, a décidé, par une étroite majorité, de se prononcer contre l'entrée de la Norvège dans l'UE. Les dirigeants travaillistes, sachant que leurs électeurs étaient profondément divisés, ont tout misé sur la carte d'un bon résultat des négociations de Bruxelles. La leçon de 1972 était claire: le non était le résultat des attitudes de minorités très diverses, comme les agriculteurs, les pêcheurs, les représentants des régions périphériques, les défenseurs des valeurs traditionnelles, culturelles et religieuses. Dans les négociations avec Bruxelles, le gouvernement norvégien s'efforça de mettre sur la table un protocole contenant des garanties pour ces minorités qui avaient, en fin de compte, constitué la majorité en 1972. Les questions relatives à l'agriculture, la pêche et la politique régionale ont eu préséance dans les négociations, sans véritable justification, compte tenu de leur importance relative dans l'économie norvégienne.

Les protocoles émanant de Bruxelles, techniques et très volumineux, étaient difficiles à expliquer aux électeurs, par ailleurs méfiants de la bureaucratie bruxelloise. Les partisans du non, de leur côté, en profitèrent pour souligner la marginalité de la «petite» Norvège se situant loin du centre européen. Leurs slogans étaient faciles mais percutants: «nous ne voulons pas du chômage comme on en a

en Europe»; «regardez la pollution en Europe, nous voulons nous-mêmes contrôler notre environnement et nos ressources naturelles»; «il faut défendre notre État-providence»; «nous serons une petite minorité dans une vaste union — mieux vaut s'adresser directement à la communauté mondiale par l'intermédiaire des Nations Unies»; etc. Enfin, le processus d'intégration politique qui suivit les accords de Maastricht fut observé d'un œil sceptique par les Norvégiens dont l'indépendance politique ne fut acquise qu'en 1905, et qui subirent l'occupation allemande de 1940 à 1945.

Mais le gouvernement norvégien décida d'attendre les résultats des plébiscites finlandais et suédois avant de tenir leur propre référendum, escomptant un effet domino, si la Finlande et la Suède s'intégraient à l'Europe, stratégie qui devait d'ailleurs échouer.

La mobilisation des partisans du non, déjà commencée en 1991, a modifié sensiblement le paysage politique norvégien (tableau 5).

Tableau 5 Élections norvégiennes 1987-1995 (% du vote)
(1987, 1991, 1995: communales; 1989, 1993: parlementaires)

Parti	1987	1989	1991	1993	1995
Travailliste	36	34.5	30	37	31
Socialistes de gauche	5.5	10	11.5	8	6
Conservateurs	23.5	22	21.5	17	20
Chrétien	8	8.5	8	8	8
Centre	7	6.5	11.5	16.5	11.5
Progrès	10.5	13	6.5	6.5	10.5

Paradoxalement, le parti travailliste a obtenu de bons résultats aux élections parlementaires de septembre 1993. Cela s'explique en partie du fait que les autres partis n'avaient pas réussi à former une coalition politique pour s'opposer au pouvoir des travaillistes. Comme nous l'avons déjà dit, les travaillistes essayèrent de pacifier les partisans du non au sein de leur parti. Les trois partis qui avaient formé une coalition centre-droite se divisèrent sur la question européenne. Le parti conservateur, plutôt libéral et favorable à l'Europe, était en perte de vitesse depuis 1987 et avait perdu beaucoup d'électeurs notamment entre 1991 et 1993. Ce parti conservateur est sorti grand perdant du débat européen, malgré une légère reprise aux élections communales de 1995. Le parti chrétien, quant à lui, disposait d'un électorat remarquablement fidèle, opposé à la CE, mais favorable à l'EEE. Le parti du centre, issu de l'ancien parti agraire, fut le grand gagnant, avec 16.5 % du vote en 1993 et près de 20 % selon les sondages antérieurs au référendum. Une fois la victoire acquise, le parti a perdu beaucoup d'électeurs. Les socialistes de gauche, eux aussi une force importante au début de la campagne européenne, ont perdu beaucoup d'électeurs par la suite. Le parti du progrès, populiste de droite, avait

obtenu un score exceptionnel en 1987 et 1989 en raison de ses positions concernant l'immigration. Au sein de ce parti, une aile libérale pro-européenne avait présenté une image équivoque aux électeurs, ce qui explique en partie le résultat décevant obtenu en 1993. De sorte qu'avant les élections communales de 1995, l'aile libérale avait déjà quitté le parti, celui-ci se présentant dorénavant sous un jour beaucoup plus nationaliste. Pour les travaillistes, le résultat des élections communales fut une déception, après les bons résultats qu'ils avaient connus en 1993. En somme, au niveau local, les travaillistes sont moins forts qu'au niveau national.

LE CONTEXTE RÉGIONAL ET COMMUNAL

Entre le plébiscite de 1972 et celui de 1994, l'économie norvégienne a subi des transformations profondes. L'importance du pétrole dans l'économie norvégienne a déjà été signalée. Les activités primaires traditionnelles, durant cette période, ont continué leur déclin (13 % de la population active en 1970, 5 % en 1994). Les activités secondaires (industrie, construction, bâtiment) sont passées de 33 % à 23 %. L'exploitation et la transformation industrielle des ressources naturelles, traditionnellement si importantes pour les régions périphériques norvégiennes, ont subi des contrecoups affectant des régions et des communautés de production spécialisées, qui ont provoqué un recul démographique. L'importance politique de la périphérie et des régions marginales déborde le strict contexte économique. Comme au Canada, cette vaste périphérie, faiblement peuplée et récemment colonisée, a une valeur symbolique. Dans une Norvège aux marges de l'Europe, l'avenir de la périphérie de ce pays lui-même périphérique est devenu un symbole important pour les adversaires de l'intégration politique de la Norvège à l'Europe. La politique régionale norvégienne est pourtant généreuse. Vers 1970, 95 % de la superficie des pays (35 % de la population) faisait partie des régions assistées (Hansen, 1972). L'OCDE a calculé que les transferts totaux à l'agriculture norvégienne, en 1989, étaient de l'ordre de plus de 18 milliards de couronnes, soit 180 000 couronnes pour une année de travail d'un agriculteur. En 1989, les transferts correspondaient à 74 % de la valeur de la production agricole, plaçant la Norvège au niveau de la Suisse (75 %) et du Japon (72 %) (Hansen, 1992).

Lors des plébiscites de 1972 et de 1994, les questions de politique agricole et de politique régionale étaient importantes. En 1994, cependant, on avait sous-estimé l'effet de la croissance du secteur tertiaire sur le vote. En 1970, le secteur tertiaire occupait 54 % de la population active; en 1994, 72 %. Une partie de plus en plus importante des services se retrouve dans le secteur public, qui employait 13,5 % de la population active en 1970 et 30,5 % en 1994. En divisant le secteur public en secteur d'État ou en secteur régional (communes et départements), on trouve que ce dernier représentait 58 % de l'emploi public en 1970 et 75 % en 1994. En Norvège, les communes (*kommuner*) et les départements (*fylker*) ont une grande importance politique. Les communes sont responsables des écoles primaires et des services sociaux et de santé de première ligne. Les départements, eux, ont la responsabilité de l'enseignement secondaire et des hôpitaux. Communes et départements ont le droit d'imposition sur les revenus individuels et reçoivent des paiements de transfert importants de l'État afin d'assurer un niveau de services adéquat défini par le gouvernement. En pratique, cela implique que les communes et les départements «pauvres» reçoivent des transferts d'État plus importants

que les communes et les départements «riches». Certaines communes de la périphérie reçoivent des transferts correspondant aux trois quarts de leur budget. Les normes nationales assurent un niveau élevé de services publics qui favorise l'emploi dans ce secteur.

Le secteur public comprend aussi des secteurs tertiaires mixtes ayant une forte proportion d'employés de l'État (transports, télécommunications, activités culturelles, entre autres). Entre 1970 et 1990, la croissance du secteur public tertiaire a été forte dans les pays nordiques et notamment dans les départements norvégiens (tableau 6). Au niveau régional, les trois départements les plus septentrionaux de la Norvège étaient, en 1990, au sommet de la liste nordique (65 régions au total) et la moitié de la population active travaillait dans ce secteur. La région de la capitale (Oslo/Akershus) était au 6^e rang en 1970 et au 17^e en 1990, avec des gains que la périphérie gagne sur le centre. Le département de Rogaland, centre des activités pétrolières, était au 16^e rang en 1970 et au 47^e en 1990. Ici, le tertiaire privé progresse plus rapidement que le tertiaire à dominante publique.

Tableau 6 Secteur public 1970 et 1990 (employés en % de l'emploi total)

Pays	1970	1990
Danemark	25	36.5
Finlande	20	30.5
Norvège	27.5	40.5
Suède	27	38
<i>Départements choisis :</i>		
Finnmark	30.5	50.5
Troms	33	48.5
Nordland	32	47.5
Oslo/Akershus	31.5	40
Rogaland	25	35

Source : Nord, 1993: 30, pp. 137-138. Définition du secteur public, voir texte)

Ces chiffres montrent que l'État-providence est devenu le principal pourvoyeur de nouveaux emplois dans les pays nordiques, surtout dans les régions les plus périphériques. Les gagnantes dans ce processus de tertiarisation publique ont été les femmes. Au début des années 1970, le pourcentage des femmes faisant partie de la population active s'élevait à 45 %, alors qu'autour de 1990 il atteignait 63 %. En 1970, un tiers des femmes œuvraient dans le secteur public, la moitié en 1990.

En réalité, le fait dominant dans le développement de la main-d'œuvre norvégienne, entre les deux plébiscites, fut l'expansion d'un secteur public de plus en plus occupé par les femmes, surtout dans les communes. Au plébiscite de 1994, la crainte des femmes de perdre leur travail dans le secteur public communal fut peut-être le facteur le plus déterminant. En 1972, 76,2 % des femmes et 82,4 % des hommes ont voté. En 1994, le taux de participation des femmes a été de 88,2 %, celui des hommes de 89,9 % et l'écart entre les deux sexes est passé de 6,2 % à 1,7 % (Statistisk Sentralbyrå, 1995). Beaucoup de femmes se sont mobilisées pour le non, par crainte de perdre leur emploi. Les sondages effectués avant le plébiscite ont montré que les partisans du non étaient plus nombreux chez les femmes que chez les hommes.

Comme en 1972, les partisans du non sont très nombreux dans les communes rurales et dans les petites communes. Dans les grandes et moyennes villes, ce sont les oui qui dominent. Une classification des communes selon la centralité montre que la dimension centre-périphérie était très importante en 1972 et en 1994 (tableau 7). Dans les communes de centralité 0, le pourcentage des non était un peu plus élevé en 1994 qu'en 1972. Dans les communes situées près des petites et moyennes villes (niveau de centralité 1 et 2), les oui ont progressé un peu. Dans les communes constituant les principales agglomérations urbaines (niveau de centralité 3), les oui étaient toujours majoritaires, mais les non avaient progressé légèrement, ce qui est attribuable aux clivages sociaux plus marqués en 1994 qu'en 1972.

Tableau 7 % de non dans les communes en Norvège, selon des critères de centralité

Centralité	1972	1994
0 (périphérie)	71.5	72
1	67	66
2	54.5	52.5
3 (métropoles)	42.5	44

Source : Statistisk Sentralbyrå, 1995)

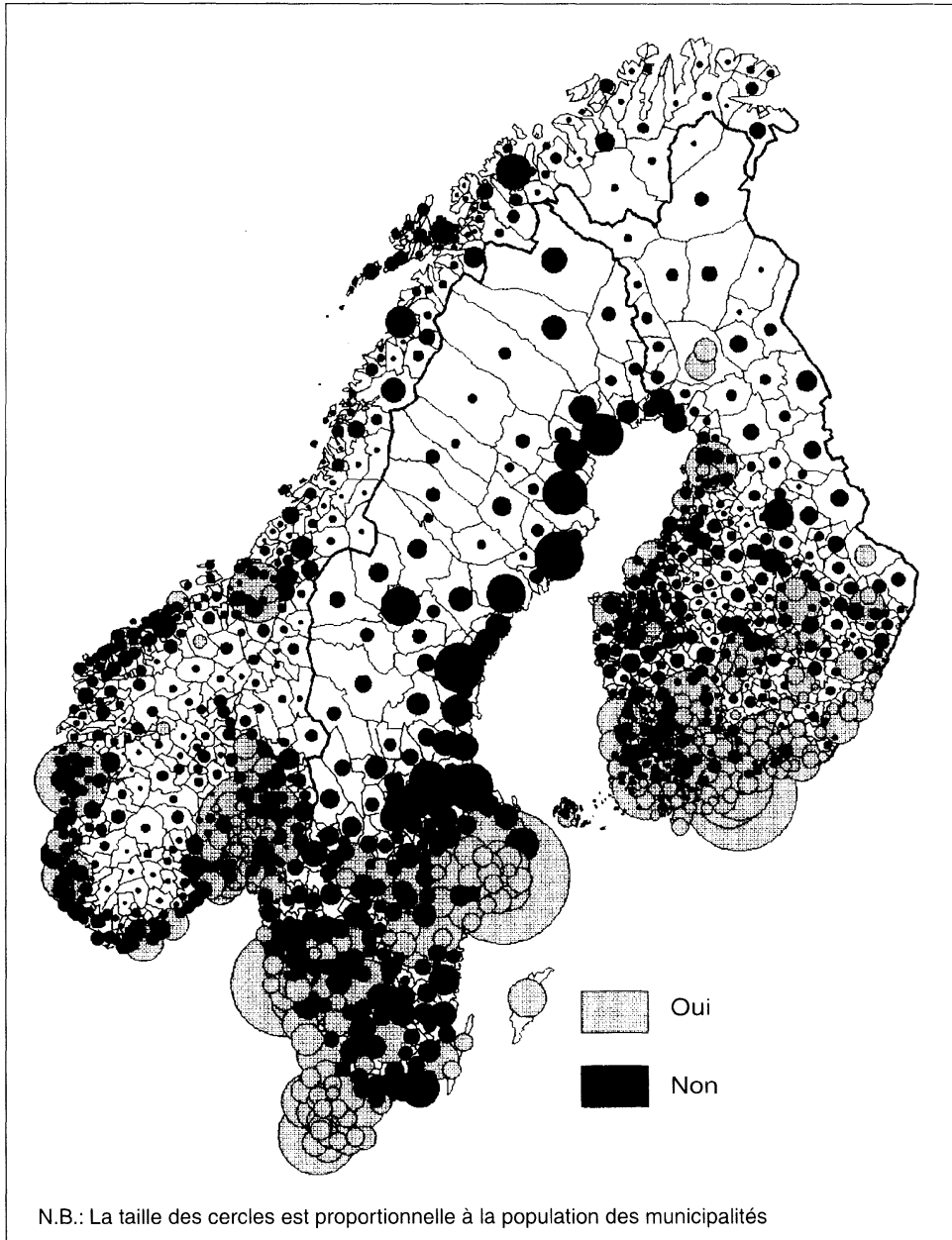
Le tableau 7 montre d'abord une stabilité étonnante entre 1972 et 1994, malgré la transition rapide vers une économie de services et la forte progression du secteur public. Le tableau montre aussi que la polarisation entre centre et périphérie persiste, quand elle ne s'accroît pas. En 1972 comme en 1994, Bærum — une commune suburbaine et prospère proche d'Oslo — avait le taux de oui le plus élevé (70 % en 1972, 75,3 % en 1994). En 1972 comme en 1994, des petites communes de pêcheurs des Îles Lofoten, dans le nord, avaient le taux le plus élevé de non (Rost: 93.5 % en 1972, Flakstad: 93,7 % en 1994).

CONCLUSION

Notre analyse a montré que les Suédois et surtout les Finlandais ont voté pour l'intégration de leur pays dans l'UE parce que la situation économique avait engendré un sentiment de crise, propice au changement. Ce sentiment de crise était absent en Norvège, économiquement prospère grâce à ses revenus pétroliers. Notre analyse a aussi montré que l'héritage du passé — le non retentissant de la Norvège en 1972 — avait pesé lourd dans le débat ayant précédé le plébiscite. Dans ce pays, derrière la carte nationale, se dissimulent, au niveau régional et communal, des paysages électoraux très variés: polarisation entre centre et périphérie, écarts nord-sud. Les deux sont évidemment liés, puisque la grande périphérie norvégienne se trouve dans le nord.

Une carte des résultats par commune dans les trois pays fait ressortir plusieurs contrastes (figure 1). Dans les trois pays, la distinction nord-sud est très claire, la ligne de partage étant très marquée en Suède. Ainsi, au nord de la région de Stockholm, on ne trouve pas une seule commune à majorité de oui. Même les grandes villes industrielles le long du golfe de Botnie ont voté non. Dans le sud de la Suède, beaucoup de communes ont aussi voté non. La plupart de ces communes se trouvent dans les anciennes régions industrielles qui souffrent depuis longtemps d'une reconversion industrielle difficile. La carte de la Norvège montre un nord totalement dominé par le non. Les communes ayant voté oui sont concentrées dans le sud-est et le long de la côte méridionale jusqu'à la hauteur de Bergen. Presque toutes les petites communes dépendantes des services publics et des paiements de transfert gouvernementaux ont voté non. En Finlande, la majorité des oui a été plus grande qu'en Suède. Les communes qui ont voté non sont surtout concentrées dans l'intérieur septentrional, toujours dominé par des industries extractives. Mais, à l'opposé de la Suède, les villes industrielles longeant le golfe de Botnie ont presque toutes voté oui. La prépondérance des oui dans le sud de la Finlande est plus marquée qu'en Suède et en Norvège. La carte du vote illustre quatre dichotomies majeures : nord/sud, périphérie/centre, traditionnel/moderne, petites communes grandes communes. En Norvège, le nord, la périphérie, le traditionnel et les petites communes ont gagné. En Suède et en Finlande, ils ont perdu, mais il ne faut pas négliger la persistance de ces dichotomies dans les trois pays, ce qui représente un défi politique permanent. Il s'agit de trouver un équilibre entre le local et le global. Pour la Norvège, le défi consiste à s'ouvrir sur l'extérieur sans adhérer à l'UE, tout en évitant que le sentiment de victoire ne dégénère en insularité et en isolement.

Figure 1 Résultats des plébiscites de 1994 en Finlande, en Norvège et en Suède sur l'adhésion à l'Union Européenne



Source : Nøgran 1007, 1994

BIBLIOGRAPHIE

- HANSEN, Jens Chr. (1972) Regional Disparities in Norway with Reference to Marginality. *Institute of British Geographers*, 57: 15-30.
- (1992) Une agriculture marginale et périphérique: la Norvège devant l'Europe. *Norsk Geografisk Tidsskrift*, 46: 75-81.
- NORD (1993: 30) *Regional utveckling i Norden — Basprojektets års-rapport 1993/94*. Helsinki, Nordiska Ministerrådet.
- (1995: 22) *Regional utveckling i Norden — NOGRAN:s års-rapport 1994/95*. Helsinki, Nordiska Ministerrådet.
- STATISTISK SENTRALBYRÅ (Statistics Norway) (1995) *Folkeavstemningen 1994 on norsk medlemskap i EU (The 1994 Referendum on Norwegian Membership of the EU)*. Oslo.