

## Une communauté économique des Pays du Nord

Kay Heckscher

Volume 31, numéro 1, avril-juin 1955

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1002573ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1002573ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Heckscher, K. (1955). Une communauté économique des Pays du Nord. *L'Actualité économique*, 31(1), 70–90. <https://doi.org/10.7202/1002573ar>

Tous droits réservés © HEC Montréal,

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

## Une communauté économique des Pays du Nord

L'homme est guidé par ses sentiments: la raison lui sert pour justifier, après coup, la direction qu'il aura imprimée à ses efforts. L'économie politique, tout «intellectuelle» qu'elle soit, ne fait pas exception; elle ne sera jamais une «science exacte»; elle restera toujours la discipline «naturelle» c'est-à-dire descriptive, une branche de la psychologie. Les peuples nordiques se considèrent comme des nations-soeurs, ils sont attirés entre eux par les mille liens d'une origine ethnique et linguistique, d'une culture, d'une stratification sociale communes. L'unification économique sera la clef de voûte, le symbole, qui scellera leur solidarité dans le domaine matériel. Il s'agit maintenant de la justifier en démontrant les bienfaits.

Norden — les pays du Nord — est devenu le terme courant de ce que l'on appelle aussi la Scandinavie. Ce sont (par ordre alphabétique): le Danemark, la Finlande ou Suomi, l'Islande, la Norvège et la Suède. Négligeant les différences, qui sont considérables, le monde les regardent — et ils se regardent eux-mêmes — par prédilection (ou par ignorance) comme une entité, un groupe qui se distingue nettement des peuples qui les entourent: Slaves, Teutons, Anglo-Saxons et, à la périphérie, les Latins. Cela est d'ailleurs largement étayé par l'unité de leur marche à travers l'histoire, la préhistoire même, bien que leurs sorts n'aient pas toujours suivi des voies parallèles, et que des dissensions sanglantes les aient parfois opposés.

Leur diversité économique est extrême. Le fondement de la vie des Islandais est la pêche et les industries afférentes. La Finlande tire le plus clair de sa subsistance de l'exploitation de ses forêts; depuis la dernière guerre, l'industrialisation y a beaucoup progressé et notamment l'industrie des métaux. D'autres facteurs ont contribué à assigner à ces deux pays des places à l'écart des trois autres: l'éloignement géographique de l'Islande, qui l'oriente plutôt vers le Royaume-Uni et l'Amérique; les rapports spéciaux qu'entretient bon gré mal gré la Finlande avec la Russie des Soviets.

Les différences de structure économique des trois pays centraux du groupe sont tout aussi manifestes, bien que moins flagrantes. Le Danemark est agricole et industriel; dans ses rapports avec l'étranger, les produits de ses fermes prédominent. La Norvège vit de sa pêche et de sa navigation maritime, de ses forêts et de ses chutes d'eau; comme en Finlande, l'agriculture n'arrive pas à couvrir les besoins alimentaires de la population, ni du cheptel. La production suédoise de vivres, enfin, peut normalement assurer à la nation un standard suffisant; mais ce sont ses industries du bois et de l'acier, autrement dit ses forêts et ses mines, qui caractérisent sa vie économique et, notamment, ses exportations.

Il ressort de cet aperçu succinct que l'intégration en un marché unique des territoires de ces trois États ne créerait aucunement une autarcie, une économie en vase clos et se suffisant à elle-même, dédaignant les apports de l'étranger et dont les exportations ne serviraient qu'à stocker leurs caves de cet or (et de ces dollars) si recherchés par tous les mercantilistes anciens et modernes. Les surplus de l'agriculture danoise ne trouveraient qu'un débouché mineur en Norvège, et pratiquement rien en Suède. Le bois et ses dérivés exportables de ces deux pays pourraient encore moins se contenter de se disputer le petit marché danois. Le sol nordique ne renferme qu'un nombre restreint de matières premières, celui du Danemark en est pratiquement dépourvu. Et les industries des trois pays n'embrassent qu'une gamme modeste de produits, elles ne couvrent que quelques sections des besoins internes, et doivent pour exister compter sur l'exportation d'une partie de leur production vers les quatre coins du monde. Loin d'être complémentaires, les trois économies sont, par-ci concurrentes, par-là

trop peu diversifiées pour pouvoir satisfaire aux exigences multiples d'une société moderne.

La collaboration économique des pays du Nord aurait donc des buts limités dans le domaine agricole comme dans celui des industries primaires basées sur les matières premières indigènes. Tel n'est pas le cas des industries transformatrices, qui sont conditionnées surtout par l'existence chez elles d'une main-d'œuvre instruite et habile. Le Danemark a quatre millions d'habitants, la Norvège trois, et la Suède sept. Séparément, leurs marchés sont trop restreints pour servir de base à des industries rationnelles. Un marché «nordique» embrassant quelque quatorze millions d'âmes, presque autant que le Benelux, offrirait par contre une assiette suffisante pour mainte production par grandes séries et pour des spécialisations.

D'autre part, ce territoire offrant le pouvoir d'achat de quatorze millions de consommateurs constituerait un appât qui placerait les importateurs nordiques en posture plus favorable vis-à-vis des fournisseurs étrangers que quand, comme à présent, les marchands de chacun d'eux doivent traiter pour leurs marchés respectifs en ordre dispersé. Le parallélisme, ou même l'unité des négociations de traités de commerce et autres avec les gouvernements étrangers présenteraient également des avantages évidents.

La diminution des prix de revient industriels, résultant de la rationalisation et de la spécialisation, jointe à celle des marchandises importées, serviraient en dernière analyse l'intérêt des consommateurs des trois nations, qui pourraient s'approvisionner à meilleur marché tout en ayant à leur disposition un plus grand choix d'articles. Car, loin de reculer, les importations, qui sont fonction du volume des exportations, se gonfleraient en quantité et en variété. La baisse du coût de la vie aurait ses répercussions sur les salaires et les autres éléments des frais de production. L'effet de ces diverses réactions en chaîne serait le renforcement de la capacité de concurrence des industries des trois pays, chez eux aussi bien que sur le marché mondial avec, pour les habitants, comme corollaire un standard de vie et un confort accrûs.

La fusion des trois économies nordiques n'est d'aucune façon dirigée contre les tendances régnant à travers l'Europe, pour la création d'une communauté économique plus vaste. Comme

le Benelux, le Nord s'envisage plutôt comme un constituant potentiel d'une union économique européenne à venir, par ces étapes dont la Communauté du Charbon et de l'Acier est le premier échelon, le « Plan Vert » peut-être l'échelon suivant. Par contre, il n'est pas question pour les trois pays de fondre leurs individualités politiques les unes dans les autres: leur orientation, notamment en politique étrangère, a jusqu'ici trop divergé, étant largement déterminée d'ailleurs par la géographie, pour ne pas parler de leurs caractéristiques en d'autres domaines auxquelles ils veillent jalousement. Peut-être que le regroupement européen dont nous sommes les témoins, et en particulier la refonte de l'Allemagne dans une situation et un moule nouveaux, pourront-ils à la longue amener la formation d'un Bloc Nordique, sous-groupe de la Communauté Européenne.

\* \* \*

Si les économies des trois pays nordiques ne sont pas complémentaires et ne se prêtent donc pas, comme nous avons vu, par leur intégration à créer une autarcie en marge de l'économie mondiale, on compte cependant qu'il en résultera des avantages appréciables pour chacun d'eux, qui compenseront plus que les sacrifices inévitables. Les vœux d'un rapprochement dans ce domaine datent de plus d'un siècle. Un congrès d'économistes nordiques eut lieu à Gothembourg, en 1862. L'Union Monétaire Scandinave fut conclue il y a quatre-vingts ans, et elle fonctionna à la parfaite satisfaction de tout le monde jusqu'à sa dislocation, à la suite des événements de 1914-18. Son rétablissement reste un jalon souhaité dans l'intégration générale, peut-être moins lointain que d'aucuns ne le pensent, en relation avec la convertibilité des devises européennes et du dollar actuellement à l'ordre du jour. On a fêté, au début de 1955, le 75<sup>e</sup> anniversaire de la première législation nordique unifiée dans ce domaine: les lois sur les lettres de change, promulguées simultanément dans les trois pays. Mais celles-ci et d'autres initiatives encore, la plupart privées, ne furent que des phénomènes sporadiques bien que nombreux, et ce n'est qu'après le cataclysme de 1940, brisant les rapports normaux du Danemark et de la Norvège avec la Suède,

que se réveilla la conscience universelle de la solidarité nordique. Les champions du mouvement furent, d'abord, les Associations Norden et, depuis 1953, le Conseil Nordique.

Les Associations Norden sont au nombre de cinq, une dans chaque pays. Elles sont organisées sur des bases populaires et décentralisées, ayant de nombreuses filiales à travers les villes et les campagnes. Leurs activités embrassent en premier lieu le domaine du sentiment, visant à faire pénétrer dans les âmes l'Idée Nordique. Mais elles ne négligent rien de ce qui peut rapprocher les peuples dans le champ pratique aussi et elles ont pris maintes initiatives de collaboration et d'unification en matières culturelles, sociales, législatives, économiques, etc.

Le Conseil Nordique est un « corps constitué », une assemblée de caractère officiel composée de membres des parlements de quatre pays, la Finlande restant provisoirement absente par suite de l'attitude méfiante de Moscou vis-à-vis du Conseil. Celui-ci n'a que des pouvoirs consultatifs. Les « recommandations » qu'il adressera aux gouvernements doivent, pour acquérir force de lois, être votées par les institutions constitutionnelles (parlements, etc.) des pays membres respectifs. Mais il a le droit d'initiative et des membres des gouvernements assistent à ses séances et participent aux débats, bien qu'ils soient démunis du droit de vote. Il possède un secrétariat permanent. Et sa composition même lui confère une autorité que l'on aurait tort de sous-estimer.

Les activités du Conseil Nordique embrassent toutes sortes d'affaires communes aux quatre pays — tout en ménageant les intérêts et en réservant le siège de la Finlande. Les gouvernements ont constitué de nombreuses commissions inter-nordiques dans les domaines les plus divers, et il en est de même des organisations privées : scientifiques, culturelles, professionnelles, etc., et y compris celles du patronat et des salariés. Les trois pays centraux ont constitué entre eux une Commission inter-nordique pour la Collaboration Économique, qui est chargée de recherches approfondies sur les problèmes techniques de l'union économique projetée et sur les méthodes d'y arriver. Sous ses auspices, des équipes d'experts, pris aussi bien dans les rangs des entreprises et des organismes que parmi les théoriciens de l'économie et du droit ainsi que parmi les cadres des administrations publiques, entreprennent des

enquêtes, établissent des statistiques et rédigent des rapports sur les répercussions que pourrait vraisemblablement exercer l'Union sur les diverses branches de la vie économique comme sur les économies générales des pays.

La fusion immédiate des trois marchés nationaux s'est tôt révélée une chimère. Guidés par les tribulations du Benelux — dont les augures ont plus d'une fois prophétisé l'échec fatal! — les Nordiques se sont résignés à écarter d'avance les pierres d'achoppement les plus saillantes, à préparer le terrain par le scrutage et l'éducation méthodiques de l'opinion publique, et à dégager une formule d'intégration par étapes qui donnerait les bénéfices les plus grands, avec le moins de dégâts. À l'analyse, les problèmes se sont révélés fort diversifiés, non seulement par les différences structurelles qui existent par exemple entre l'industrie et l'agriculture, mais aussi à l'intérieur de chacune de celles-ci et dans leurs diverses branches et, plus particulièrement, par suite des différences de climat économique qui ont été créées par la politique des trois pays respectifs en matière de tarifs douaniers comme aussi en matière fiscale et sociale, etc.

Le tableau suivant montre l'incidence des droits d'entrée sur la valeur des importations dans chacun des trois pays (1947):

	Droits d'entrée en % de la valeur		Proportion des importations totales grevées de droits
	de l'importation totale	des marchandises grevées de droits	
Danemark.....	3.5	7.8	45.2
Norvège.....	6.5	15.1	43.1
Suède.....	6.4	10.5	61.2

Comparés à maints autres pays, les Nordiques sont en principe libre-échangistes, mais à des degrés divers. La Norvège possède les droits les plus élevés, suivie d'assez près par la Suède, cependant que le Danemark a un des plus bas tarifs du monde. L'on remarquera que les taux norvégiens sont sensiblement plus hauts que ceux des deux autres pays puisque leur total est le plus élevé, tout en provenant du pourcentage le plus réduit du total des importations. À l'intérieur de ce schéma, se dissimulent de grandes

divergences, en fonction de la structure et des traditions économiques de chacun. C'est ainsi qu'en Norvège un grand nombre de produits métalliques, outils, machines, etc. sont sujets à des droits très bas quand ils ne sont pas entièrement exemptés, cependant que ces mêmes articles paient des droits relativement élevés au Danemark et en Suède, lesquels pays possèdent des industries domestiques à protéger, ce qui n'est pas le cas de la Norvège. D'autre part, l'agriculture danoise, qui vise l'exportation, attribuée au libre-échange le plus clair de ses succès depuis bientôt un siècle, cependant que les paysans suédois et norvégiens, qui ne produisent que pour leurs marchés indigènes respectifs prétendent que, sans des droits destinés à maintenir les prix intérieurs à des niveaux élevés, ils devraient fatalement périr et une proportion inquiétante des terres tomberait en friche.

Unir les trois pays à l'intérieur d'un cordon douanier commun et à tarif unique, intermédiaire entre ceux en vigueur réclamerait donc des concessions significatives de part et d'autre. Les Danois devraient se voir imposer des droits sur divers articles, non seulement dispensables mais même qui entrent dans leur frais de production; ils craignent, d'une part, que leurs industries soient mises en état d'infériorité vis-à-vis de la concurrence étrangère et, d'autre part, que la protection douanière qui leur sera offerte se révèle bientôt comme un oreiller sur lequel ils s'endormiront, au plus grand dam aussi bien des consommateurs que des industries protégées elles-mêmes. Des répercussions similaires seraient à appréhender pour l'agriculture, ce qui explique l'aversion des fermiers danois pour un compromis avec les exigences suédoises et norvégiennes.

L'accord entre les paysannats des trois pays a ainsi pu se faire assez aisément sur la nécessité d'un régime spécial pour l'agriculture au sein d'une union économique éventuelle. Non seulement la Norvège et la Suède doivent-elles pouvoir conserver leurs droits sur les produits agricoles danois — fût-ce sous forme de «*heffingen*» à caractère spécial — mais même l'importation de ces produits sera-t-elle réglée quantitativement en fonction des saisons et des contingences de l'approvisionnement.

Les expériences du Benelux ont montré qu'une union douanière mènera inéluctablement à l'union économique. Une fois créé

le marché unique, toute la politique économique, fiscale, financière, monétaire et même sociale des partenaires doit être parallélisée si l'on ne veut pas risquer des tensions et des positions artificielles à l'intérieur du groupe. Les problèmes déjà compliqués se multiplient à vue d'oeil et s'étendent à un très grand secteur de la vie de la nation. Quelques-uns ont reculé devant l'immensité apparente de la tâche et ont proposé que, tout au moins temporairement, l'on se contente d'un « territoire de libre-échange ». Selon la terminologie consacrée, un tel arrangement suppose la libre circulation à l'intérieur du groupe des marchandises produites par chacun des membres. À l'examen, cette proposition n'a pas été retenue, par suite notamment de la difficulté de définir des critères sûrs et aisément contrôlables pour la détermination d'origine, et devant les monceaux de paperasseries et autres formalités qui en seraient la conséquence.

Plus pertinent encore fut l'argument qu'un tel accord n'aurait qu'une portée fort limitée puisque aussi bien les économies des trois pays ne sont que faiblement complémentaires et que la plus grande partie de leur commerce extérieur ne serait donc pas touchée. Les experts, de même que l'opinion publique, dans leur grande majorité, se sont donc arrêtés à l'union douanière comme but immédiat, avec à plus longue échéance, l'union économique intégrale. L'on prévoit cependant que l'une et l'autre seraient à établir par étapes parallèles, avec un certain chevauchement par suite de l'interdépendance des deux systèmes, selon les possibilités des moments et les exigences des circonstances.

\* \* \*

Comme au Benelux, c'est dans l'agriculture que l'on rencontre les obstacles les plus graves à une intégration complète, même si les cultivateurs sont généralement bien disposés envers l'unification dans d'autres domaines que le leur. Les conditions du sol et du climat varient infiniment d'un pays à l'autre et même à l'intérieur de chacun d'eux. Seul le Danemark présente une homogénéité relative à travers tout son territoire. Si son sol n'est pas partout très fertile, le labour millénaire de l'homme lui a permis d'en tirer un maximum de productivité. La proximité des

grands débouchés anglais et allemand, d'autre part la concurrence des prairies d'outre-mer, ont poussé à la spécialisation dans l'élevage bovin et porcin et de la volaille, au détriment de la culture des céréales. Le Danemark doit importer des quantités massives de blé panifiable et de fourrages divers; seule la betterave sucrière et quelques spécialités — semences sélectionnées, plants de pommes de terre — fournissent des excédents exportables, d'ailleurs en quantités très fluctuantes d'une année à l'autre.

Les produits du règne animal de l'agriculture danoise jouissent d'une réputation de haute qualité. La production est rationalisée à l'extrême et basée sur les données scientifiques les plus modernes, en conséquence de la dure nécessité de lutter contre la concurrence de pays mieux doués par la nature. Rejetant délibérément la politique protectionniste qui, à ses yeux, mènerait directement au renchérissement de la production, le paysan danois s'est fait le champion des principes libre-échangistes aussi bien pour lui-même que pour les produits auxiliaires à son exploitation. (Cette attitude est cependant purement pragmatique, l'agriculture danoise ne refusant nullement une protection dans certains cas où elle peut lui paraître utile: sucre, lin, primeurs, etc.). C'est là la principale source de discordance entre la gauche-libérale, parti paysan par excellence, et les conservateurs qui représentent l'industrie; ces derniers verraient volontiers des droits (modérément) protecteurs sur des produits tels que les engrais chimiques, les machines agricoles, etc.

Les parties méridionales de la Suède, notamment la Scanie, présentent des conditions naturelles analogues à celles du Danemark. Les grandes plaines alluviales du Centre produisent également des céréales en abondance et seules les vastes étendues du Norrland sont désavantagées. Bon an, mal an, l'agriculture suédoise nourrit l'habitant et elle peut même normalement exporter quelques produits laitiers. Mais si les conditions d'exploitation en Scanie peuvent parfaitement se comparer avec celles du voisin danois, le climat progressivement plus rigoureux au fur et à mesure que l'on monte vers le nord fait passer les prix du blé et des autres produits du sol, bien au-dessus de ceux auxquels on pourrait les importer. Quand la Suède veut préserver la culture de ses champs, quand pour des raisons nationales et sociales, ou stratégiques, elle désire maintenir une classe paysanne robuste et indépendante,

elle doit forcément avoir une « politique du blé » qui permette de rémunérer convenablement le labeur sur des terres qui, autrement, seraient déficitaires.

Si la Suède pouvait cependant sans grand risque ouvrir ses frontières au blé danois, puisque aussi bien le Danemark n'en cultive pas pour l'exportation, il n'en serait pas de même pour les autres produits agricoles, dont les prix de revient sont largement fonction de celui du blé. Une fusion des marchés suédois et danois contraindrait la Suède à réviser toute sa politique agraire, ce qui n'est pas possible, au moins dans les conjonctures actuelles. Les tractations au sein du Benelux peuvent peut-être fournir un guide, avec toutefois cette réserve que les divergences entre l'agriculture belge et néerlandaise peuvent encore paraître surmontables, seul le Luxembourg ayant des problèmes analogues à ceux de la Suède et, comme nous allons voir, de la Norvège.

Car en Norvège, les conditions se rapprochent de celles de la Suède septentrionale. Seules quelques régions favorisées du Midi jouissent de conditions naturelles qui permettent une agriculture rationnelle. Dans le reste du pays, le sol et le climat rendent l'exploitation plus onéreuse, aggravée encore par le morcellement extrême des terres labourables, dispersées parmi les rochers, et l'étendue minime des fermes et des parcelles. Il n'y a que le foin qui se récolte en quelque abondance. La Norvège doit importer la presque totalité de son blé et de son seigle panifiables et de bonnes quantités de fourrages, aussi bien que les outils, les machines agricoles et les engrais chimiques. Seuls les azotés sont produits au pays, et ils sont même l'objet d'une fructueuse exportation. D'autre part, la Norvège est arrivée à se suffire en produits des animaux: viande, beurre, fromage, etc., bien qu'à des prix supérieurs à ceux du marché mondial.

Pour les mêmes raisons que la Suède, mais à un degré encore plus élevé, la Norvège a ainsi été amenée à s'entourer d'une ceinture de protectionnisme agricole, qu'elle n'est pas disposée à relâcher en faveur du paysan danois. Ce que celui-ci aurait à lui offrir ne serait d'ailleurs que les produits de son élevage, ceux justement dont nous avons dit que la Norvège n'aurait pas besoin. Le sucre danois y a cependant trouvé un débouché, la betterave sucrière ne se cultivant pas en Norvège, pour des raisons climatiques.

Comme en Suède, l'adaptation du tarif douanier norvégien à celui du Danemark et l'admission des produits agricoles danois sur le marché norvégien ne se révèlent donc pas possibles.

L'horticulture, dans laquelle il convient de comprendre la culture des légumes au champ ainsi que les vergers, a elle aussi ses problèmes. Dans les trois pays, la production des fruits et des légumes est protégée par des droits de douane et par des restrictions quantitatives des importations pouvant aller jusqu'à l'interdiction saisonnière. Les conditions d'exploitation de l'horticulture présentent d'ailleurs des analogies plutôt avec l'industrie que l'agriculture. Le cycle de production y est en maints cas moins long que dans celle-ci et plus adaptable aux variations conjoncturelles des marchés. Malgré certaines résistances, il y a lieu de penser que des solutions pourront être trouvées qui, tout en conservant des mesures protectrices pour certains produits communs aux trois pays permettent la libre circulation du reste, c'est-à-dire d'une part, les fruits et légumes particuliers à chacun d'eux et, d'autre part, ceux-là importés de pays tiers.

La pêche maritime est pratiquée par les trois nations, la Norvège exportant notamment de fortes quantités de morue et de harengs salés, le Danemark du poisson frais. Mais le commerce inter-nordique des produits de la pêche est insignifiant. Il se pose entre eux des problèmes pour la pêche côtière, dont la plus grande partie devrait cependant pouvoir être résolue par des négociations bilatérales et sans rapport direct avec l'union économique.

\* \* \*

Certaines industries caractéristiques pour l'un ou l'autre pays doivent leur essor, sinon leur existence, à la présence soit des matières premières, soit de l'énergie hydraulique. C'est ainsi que, depuis le moyen âge déjà, la Suède fut le siège d'une florissante sidérurgie basée sur ses gisements à haute teneur de fer. De même, ses inépuisables forêts ont donné naissance aux industries du bois, de la pâte de bois et du papier, avec leurs dérivés. Elle est suivie de près par la Norvège. Ici aussi, les richesses du sous-sol, bien que moindres que chez la voisine, sont actuellement exploitées activement, cependant que l'énergie électrique à bon

marché et disponible en quantités massives a suscité une puissante industrie de l'azote (engrais chimiques), du carbure de calcium — mentionnons aussi «l'eau lourde», utilisée dans la technique nucléaire — de la sidérurgie et de la métallurgie électrolytiques, produisant notamment l'aluminium et les aciers spéciaux.

Les Norvégiens ont prétendu considérer ces industries-là comme leur apanage particulier, une espèce de monopole naturel, et ils ont mal accueilli des initiatives suédoises visant à la fabrication de certains alliages de fer et de l'azote, commandée par des raisons de défense nationale, mais où la Norvège voyait menacé le plus clair de ses exportations traditionnelles vers la Suède. Les Suédois disent toutefois que leur marché de l'engrais azoté se trouve actuellement en plein développement et qu'il y aura place pour les uns et les autres; ils ne comptent donc pas se désister.

L'énergie électrique elle-même est l'objet de transactions importantes entre les trois pays. En raison de crûe, la Suède en exporte vers le Danemark, dont les usines thermiques la lui restituent quand les cours d'eau suédois sont gelés ou à sec. Mais c'est surtout la Norvège qui pourra en fournir aux deux autres, possédant encore d'énormes réserves hydrauliques inexploitées. L'on envisage l'installation d'un câble sous-marin, alternativement une ligne de haute tension via la Suède, pour l'exportation du courant norvégien vers le Danemark. D'autre part, la Suède désire s'y approvisionner pour ses chemins de fer et pour ses industries du Centre et du Nord. Ces projets vont exiger l'apport de capitaux fort élevés pour l'aménagement des chutes d'eau, la construction de barrages et d'usines, l'établissement des stations transformatrices, etc. en Norvège; ce sera la Suède qui les lui fournira.

L'azote, l'aluminium, l'acier, le bois et l'électricité sont des paradigmes d'industries basées sur les richesses naturelles des pays. Les avantages qu'elles peuvent escompter d'une union économique nordique compensent, et de loin, les désavantages éventuels. Il en est de même pour d'autres branches qui, comme elles, travaillent autant sinon plus pour l'exportation que pour la consommation indigène. L'union économique leur offrira des bases élargies sur lesquelles elles asseoiront une production en séries plus grandes. Avec la rationalisation technique vont de

pair la spécialisation, la division du travail parmi les entreprises et les pays, et l'organisation commerciale de la distribution des produits. La capacité compétitive des industries et des pays concernés en général s'élèvera d'autant, à condition que la politique douanière y soit adaptée, c'est-à-dire qu'elle en tienne compte pour diminuer des droits d'entrée tenus jusque-là pour équitablement protecteurs d'industries moins puissantes. Toutefois, ce ne sera pas le cas partout et toujours. Nous avons vu que par exemple les machines-outils sont exonérées ou faiblement imposées en Norvège qui n'en fabrique pas, cependant que la Suède et le Danemark protègent leurs fabricants lesquels sont arrivés à satisfaire une partie des besoins du marché intérieur et même à lancer quelques spécialités sur le marché mondial. Si, comme il est à prévoir, le tarif de douane de l'Union s'établira comme une moyenne des tarifs actuels des trois pays, les Norvégiens devront payer plus cher les machines-outils qu'ils importeront de l'étranger, donc subir un renchérissement de leur production. Et il n'est pas certain que l'exonération des droits pour les machines importées du Danemark ou de la Suède suffira pour compenser pareil préjudice.

Plusieurs entreprises industrielles possèdent un monopole de fait. Les frais de transport et d'emballage, la fragilité des produits, etc. peuvent les protéger tout aussi efficacement que les droits douaniers contre la concurrence étrangère et même indigène. C'est souvent le cas de la poterie et la briqueterie, de la fabrication des meubles, de certains éléments du bâtiment, etc., pour ne pas parler des métiers domestiques et artisanaux travaillant pour des goûts ou selon des traditions localisées. L'évolution de notre époque, la standardisation des objets et des modes, le développement des transports, ont cependant entamé celles-là de toutes parts, elles s'effritent, et sont en voie de disparaître devant les modèles scientifiquement élaborés, dépersonnalisés, et diffusés par le truchement du commerce privé et des coopératives. La concurrence que les industries nationales infligent ainsi aux entreprises locales serait encore intensifiée par l'admission en franchise des produits des autres pays nordiques. La résistance des intéressés est compréhensible, en tout comparable à celle des industries jouissant de monopoles nationaux de fait, à l'abri de

barrières douanières et qui ne se voient pas volontiers forcées à partager leur clientèle avec les voisins, toutes « nations-soeurs » qu'elles soient, en échange d'une perspective douteuse de réciprocité.

Les intérêts individuels, quelque éminemment respectables qu'ils puissent être, et l'intérêt national, qui se confond pour une bonne part avec celui des consommateurs, peuvent ainsi entrer en conflit. Il est souvent difficile de juger du bien-fondé des arguments d'un exploitant — et du personnel qui fait cause avec lui — qui se voit menacé dans son gagne-pain. Il faut cependant se garder d'infliger inutilement des préjudices, des souffrances, et d'autre part l'État n'a pas à protéger la routine et l'incapacité. Si les circonstances peuvent être pour beaucoup dans l'alternance des succès et des échecs, le facteur humain reste dominant : l'esprit commerçant et la formation technique de l'entrepreneur et de ses collaborateurs. Souvent l'on a vu de petites entreprises locales prendre de l'envergure, de plus grandes périlcliter, au milieu de conjonctures identiques. Ici, ce n'est plus aux économistes d'aligner des chiffres, mais bien aux politiciens d'arbitrer le conflit entre l'intérêt particulier et l'intérêt supérieur de la nation.

L'opposition à l'union économique possède cependant aussi des arguments précis, étayés par des faits mesurables. En fonction des droits douaniers et des politiques économiques des trois pays, les niveaux généraux des prix se sont établis assez divergeants les uns des autres. C'est le cas non seulement des vivres, mais tout particulièrement des salaires — plus élevés en Suède, plus bas en Norvège — ainsi que pour bien d'autres éléments des frais de la production. Les lois fiscales ne sont d'aucune façon comparables, notamment en matière de taxation ou d'exemption des amortissements et des réserves de renouvellement et d'auto-investissement. Les taux de l'escompte et du crédit à court et à long terme sont fonction de l'offre de fonds, plus abondants en Suède, plus rares en Norvège. Les taxes sur les revenus et sur les fortunes des personnes physiques et morales, si elles diffèrent d'un pays à l'autre, n'entrent peut-être pas directement en considération pour les frais de production; indirectement, elles peuvent influencer l'orientation du flux des capitaux en quête d'emploi,

soit des investissements et du choix de localisation de nouvelles industries.

\* \* \*

La Commission Inter-Nordique s'est trouvée devant une tâche compliquée. Si, à longue échéance, l'intérêt supérieur des trois nations recommande l'union douanière, en premier lieu pour des raisons économiques mais aussi comme une composante parmi plusieurs — politiques et autres — qui ensemble constitueront la Communauté Nordique, l'on ne pourrait pas pour cela rester indifférent aux sorts de multiples citoyens qui seraient indubitablement lésés par des réalisations brusquées. La sagesse humaine s'est donc arrêtée à l'intégration par étapes. L'on envisage de débiter par l'abolition des droits sur certaines catégories de produits, celles-là où les intéressés eux-mêmes se sont d'avance déclarés d'accord, et on laissera temporairement de côté les branches où l'on trouve les adversaires ou dont l'adaptation présenterait des problèmes compliqués, en attendant d'avoir acquis quelque expérience.

Mais voici que les gouvernements nordiques se trouvent avoir les mains liées d'avance par leurs obligations internationales. La plupart de leurs traités de commerce avec des pays tiers contiennent la clause «de la nation la plus favorisée», c'est-à-dire que toute concession qu'ils accorderaient à un pays quelconque — *in casu*, l'exemption de droits pour les produits des deux autres pays nordiques — profiterait automatiquement aux parties desdits traités. Des tentatives antérieures d'accords plurilatéraux ont échoué précisément à cause de l'existence de cette clause, notamment la Convention d'Oslo de 1930. Les conventions internationales de l'après-guerre ont battu en brèche la rigidité de telles interprétations. C'est ainsi que pourront être exemptés de l'application de la clause en question les accords d'union douanière ou de territoires de libre-échange, conclus entre deux ou plusieurs États. Un criterium a toutefois été fixé de la sincérité de pareils arrangements, à savoir que pour être reconnus comme tels ils doivent porter sur au moins soixante-dix pour cent des échanges entre les partenaires. Une union douanière qui n'embrasserait qu'un nombre limité de produits ne serait donc pas

COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE DES PAYS DU NORD

reconnue par les autres signataires de conventions plus ou moins universelles tels que le G.A.T.T., lesquels se prévaudraient alors de la clause de la nation la plus favorisée.

La Commission devra conséquemment désigner un nombre suffisant de branches industrielles, et à l'exclusion de l'agriculture, dont l'ensemble des échanges avec les autres pays nordiques serait susceptible d'atteindre le pourcentage stipulé. Le tableau suivant montre les résultats (provisaires) des recherches de la Commission menées par des enquêtes parmi les intéressés, aussi bien que par des investigations individuelles, avec les indices des tendances prépondérantes dans chaque branche et dans chaque pays. Une attitude favorable envers l'Union est indiquée par un F, défavorable par D. Un X, à la dernière colonne, désigne les branches que la Commission a recommandées aux trois gouvernements pour un examen plus approfondi. Celles-ci semblent en effet susceptibles de recueillir le plus d'avantages et le moins d'inconvénients de l'unification de leurs marchés. Les autres branches ne sont toutefois pas pour cela écartées, leur tour viendra par la suite.

branches	Danemark	Norvège	Suède	indice
conserves de légumes et de fruits . . . . .	F	D	F	
conserves de poissons . . . . .	D	F	D	
meubles . . . . .	F	F	F	X
industrie chimique lourde . . . . .	F	F	F	X
industrie des plastiques . . . . .	F	F	F	
couleurs, vernis, lacques . . . . .	F	F	F	X
porcelaines, etc. . . . .	F	D	F	X
verre . . . . .	D	D	F	
ciment et béton . . . . .	F	D	F	
tuiles et briques . . . . .	F	F	F	
caoutchouc . . . . .	F	D	F	
cuir et chaussures . . . . .	F	D	F	X
textiles . . . . .	F	D	F	X
confection . . . . .	F	D	F	
métaux autres que le fer . . . . .	D	F	F	
fer et acier . . . . .	F	F	F	
alliages du fer . . . . .	F	F	D	
produits du fer . . . . .	D	D	F	
machines . . . . .	F	D	F	X
radio et électronique . . . . .	F	F	F	X
électrotechniques autres . . . . .	F	D	F	
favorables . . . . .	17	10	19	8
défavorables . . . . .	4	11	2	-

Les attitudes respectives des industries des trois pays reflètent assez fidèlement le degré d'industrialisation de chacun d'eux. La Suède possède un ensemble d'industries florissantes, qui n'ont pas souffert mais au contraire ont pu profiter des circonstances spéciales créées par deux grandes guerres. Elle n'a rien à craindre mais tout à espérer d'un élargissement de son marché. La Norvège, par contre, s'est à peine relevée des ruines laissées par l'occupation, qui l'avait isolée du reste du monde, usé jusqu'à la trame l'outillage existant, et désorganisé ses finances publiques et privées. Le règne socialiste que ce pays s'est donné depuis la libération a encore par sa politique dogmatique retardé la consolidation et la rationalisation de ses industries renaissantes. Celles-ci demandent en conséquence des mesures protectrices contre les techniques plus perfectionnées des pays voisins, ou tout au moins une «trêve éducatrice» pendant laquelle une politique financière et fiscale libérale et prévoyante devra leur permettre de rattraper le retard. Il est symptomatique que, parmi les quelques branches norvégiennes qui envisagent favorablement l'union douanière, figurent les industries exportatrices caractérisées telles les conserves de poissons, l'azote, l'aluminium basées, nous l'avons dit, sur les richesses naturelles du pays. Le Danemark se trouve, comme on pouvait s'y attendre, au stade intermédiaire, avec prépondérance favorable, comme il sied à une nation de vieilles traditions commerçantes.

L'union douanière vise principalement à la fusion des territoires par l'abolition des barrières douanières à l'intérieur d'un cordon douanier commun. L'union économique présuppose en outre la coordination des politiques économiques et financières dans le sens le plus large. Cet aperçu ne serait pas complet sans une mention brève des services ancillaires, si l'on peut dire: le commerce, les transports, et la finance. Ceux-ci n'ont pas attendu l'union formelle pour traverser les frontières. Le commerce est intrinsèquement international et libre-échangiste. Les transactions commerciales nordiques restent, de par leurs structures économiques respectives, en dedans des limites modestes, bien qu'il y ait encore moyen de les développer. Le tableau suivant montre la part qu'a le commerce inter-nordique dans le volume total de leurs échanges internationaux (1951):

COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE DES PAYS DU NORD

	Danemark	Norvège	Suède
importations.....	15.0 p.c.	17.9 p.c.	10.6 p.c.
exportations.....	13.5 "	15.3 "	17.1 "
ensemble.....	14.3 "	16.8 "	14.0 "

Les sociétés d'assurances et notamment de réassurances ne connaissent pratiquement pas de frontières inter-nordiques. De nombreux organismes bancaires et industriels se sont intéressés financièrement aux trois pays. L'union économique va signifier pour eux un champ d'activité accru, par les facilités qu'elle leur offrira. Cela s'applique tout particulièrement aux sociétés d'armement et de construction de navires.

D'autre part, la S.A.S. bien connue — Scandinavian Airlines System — constitue déjà la première société anonyme vraiment internationale, avec participation financière des trois pays et employant un personnel pris au prorata dans chacun d'eux. Leur collaboration se manifeste également dans le tourisme: les passeports ont été abolis dans le trafic inter-nordique et il en sera prochainement de même pour les carnets de passage des automobiles. Vis-à-vis des étrangers aussi, les trois pays, et la Finlande, vont bientôt constituer un territoire uni pour la circulation des personnes et des autos. Des expositions de produits industriels et d'objets d'art sont organisées en commun dans de nombreux pays. Enfin, les trois pays, avec la Finlande, constituent d'ores et déjà un marché du travail unifié où chaque citoyen de l'un d'eux peut prendre de l'emploi où il veut et entrera alors de plein pied dans les organismes de sécurité sociale de l'endroit tels que caisses de chômage, assurances contre les accidents, secours et hospitalisation, pensions de vieillesse, etc.

\* \* \*

L'union économique des Pays du Nord n'est encore qu'au stade de projet. Mais les investigations ont déjà été poussées loin, l'opinion publique est favorablement disposée, et des réalisations ont eu lieu en maints domaines connexes. Des courants se croisent et se heurtent. Les uns voudraient explorer d'abord tous

les problèmes à fond, se garder d'avance contre toute surprise, toute peine même légère, pour ne procéder à la conclusion d'accords formels réalisateurs que quand tout serait prêt jusqu'au dernier bouton de guêtre. D'autres s'impatientent et veulent aller franchement de l'avant; ils disent que si l'on devait attendre que toutes conditions fussent globalement réunies, on attendrait indéfiniment. Les uns et les autres invoquent à l'appui de leur thèse l'exemple du Benelux qui, comme on sait, fut lancé d'abord sur le papier, et ensuite appelé à la vie après une période de préparation sommaire. Les difficultés, les vicissitudes mêmes qui sont apparues par la suite effraient les uns, qui voudraient en épargner leur pays, cependant que les autres trouvent encouragement précisément dans cette hardiesse et cette bonne volonté, qui ont permis de remédier après-coup aux défaillances, d'ailleurs inévitables quoi qu'on fasse. En voulant trop prévoir, l'on paralyse les forces agissantes, la perfection n'étant pas de ce monde.

La voie moyenne, qui correspond le mieux à la mentalité et au tempérament nordiques, semble recueillir la majorité des voix: la réalisation graduelle et progressive. Certaines branches pourraient être intégrées tout de suite, c'est-à-dire les droits d'entrée et les restrictions d'autre nature à la libre circulation des produits nationaux; d'autres ne viendraient qu'à la fin d'une période d'adaptation, pouvant aller jusqu'à dix ans, selon le cas, de rationalisation des entreprises (notamment en Norvège) par l'apport de techniques nouvelles et de capitaux nouveaux, et aussi par le vote de législations appropriées.

Si la Suède et le Danemark étaient seuls impliqués, l'union pourrait vraisemblablement se faire à bref délai. La gestation se révèle plus pénible par l'attitude de la Norvège, qui craint l'inondation de son marché et l'engloutissement de ses industries censées faibles, par celles des deux autres réputées plus modernes et plus fortes. Des voix se sont élevées pour que le Danemark et la Suède passent outre et établissent d'emblée l'union entre eux deux. Elles prétendent que la Norvège devra fatalement venir s'y adjoindre ultérieurement et, selon eux, plus rapidement. La méthode paraît un peu cavalière aux yeux de beaucoup, qui espèrent encore pouvoir amener l'opinion en Norvège à consentir les sacrifices immédiats quoique parfois douloureux, et à courir les risques

nécessaires, en échange d'avantages plus grands même s'ils sont à plus longue échéance.

Un argument spécieux de la Norvège fut que le déplacement d'une partie de ses importations et exportations fausserait l'équilibre de sa balance des paiements, déjà précaire. Le mécanisme de l'Union Européenne des Paiements, et les perspectives d'une convertibilité générale des principales devises européennes et du dollar ont réduit à néant cette objection de théoriciens imbus de dirigisme économique et qui ne verraient pas volontiers diminuer leur emprise sur l'orientation du commerce. Mais, ou l'on ouvre les frontières et donne libre jeu aux lois de la concurrence, ou l'on organise sa vie économique selon les théories que l'on peut avoir et alors tout devra s'y conformer. Une union économique où l'une des parties prétend ordonner le flux des marchandises, quantitativement et qualitativement, aussi bien que celui des capitaux selon un schéma particulier serait un non-sens. Fût-ce à son corps défendant, la Norvège devra bien finir par imiter ses deux voisins et revenir aux méthodes de l'économie classique libérale qui ont encore une fois fait leurs preuves. La liberté des échanges figure en bonne place, la liberté de circulation des hommes, des biens et des capitaux.

La Commission Économique Inter-Nordique travaille maintenant d'arrache-pied pour pouvoir soumettre son rapport définitif au Conseil Nordique, à la session prochaine de celui-ci qui aura lieu à Copenhague, au début de 1956. Il est à prévoir que les principaux problèmes auront alors été suffisamment élucidés pour permettre au Conseil de «recommander» aux trois gouvernements un projet-embryon d'union douanière. Ce sera alors aux administrations à en élaborer le détail, chacun de son côté, tout en se tenant en contact permanent par des consultations mutuelles par écrit et dans des réunions aux divers niveaux. Après quoi, les parlements nordiques auront le dernier mot.

L'idée de constituer une union limitée aux seuls Danemark et Suède paraît maintenant abandonnée. En effet, l'adhésion ultérieure de la Norvège pourrait être rendue difficile quand ce pays se trouverait devant un traité où il n'aurait eu aucune part dans la détermination des principes et dans la rédaction des textes. De plus, ce serait mal connaître l'âme norvégienne, qui proverbialement se cabre devant le fait accompli. D'autre part, la décision

de temporiser peut avoir été provoquée par un sentiment d'optimisme naissant, l'indice d'une perspective de revirement en Norvège parmi le public aussi bien que chez les industriels eux-mêmes, vers une attitude plus positive. Lors de la dernière session du Conseil Nordique, les délégués norvégiens du salariat recommandèrent en effet la poursuite des travaux. Seuls les délégués patronaux furent encore hésitants. En dernière analyse, c'est question de cadence.

À cette même session du Conseil, en février 1955, à Stockholm, le ministre du commerce suédois, M. John Ericsson, déclara: «La collaboration dans le domaine économique doit viser à promouvoir le progrès dans tous les trois pays. Le développement accéléré de la technique industrielle exigera des apports accrus de capitaux si nous voulons garder notre rang dans la concurrence internationale. Il nous faut organiser la distribution adéquate du travail pour augmenter la production et l'expansion. C'est l'intérêt de chaque pays de ne prendre que des mesures qui les favorisent tous, à l'exclusion de celles qui pourraient créer des difficultés aux partenaires.»

Le délégué danois, M. Einar Foss, disait: «Les inégalités qui indubitablement existent dans la capacité de concurrence de nos pays ne sont pas essentiellement différentes de celles que nous trouvons au sein de chacun d'eux. Les appréhensions de la Norvège ne devraient pas l'induire à se tenir à l'écart, la limitation de l'union aux seuls Danemark et Suède serait regrettable.» Et le délégué norvégien, M. Finn Moe, mettait en garde contre la précipitation: «D'abord, disait-il, nous devons préparer le terrain en résolvant les questions de détail. Notre union ne doit pas chercher à être un but en elle-même, elle doit s'orienter vers l'extérieur, pour accroître la collaboration économique avec tous les pays du monde.

Les Pays Nordiques se rencontrent ici avec ceux du Benelux, et de toute l'Europe occidentale, comme le rappelait l'ex-premier ministre belge M. Paul Van Zeeland: «Mieux vaut agir, quitte à accorder des exceptions et des dérogations quand les nécessités l'imposeront. Fixons les yeux sur l'Europe!»

Kay HECKSCHER,  
*docteur en sciences politiques.*