

Les Études du CERI
N° 66 - juin 2000

L'Union européenne au regard des pays nordiques

Vincent Simoulin

Centre d'études et de recherches internationales
Sciences Po
ISSN 1297-8450

L'Union européenne au regard des pays nordiques

Vincent Simoulin

Chercheur au LEREPS (Université de Toulouse I)

La proximité tant historique que géographique qui lie les pays nordiques¹, alliée à une communauté de préoccupations et de caractéristiques (haut niveau de développement, réticences vis-à-vis du projet communautaire européen, similitudes et proximités économiques et sociales...), ont abouti à la mise en œuvre d'une coopération régionale, dite « coopération nordique ». Il serait abusif de parler de « bloc » nordique, mais on a pu, par exemple, analyser l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'Union européenne en janvier 1995 davantage comme l'intégration d'un ensemble régional que comme l'entrée au sein de l'UE de pays isolés.

Dans ces conditions, on peut légitimement s'interroger sur l'appréhension qu'ont ces pays de l'Union européenne, et tenter d'évaluer les répercussions de ces perceptions sur leur comportement vis-à-vis de cette dernière.

Nous nous intéresserons donc ici à l'ensemble des pays nordiques, sans analyser la manière dont les questions liées à l'UE sont abordées par chacun. Ce choix est bien entendu discutable : les familiers de ces Etats ont coutume d'insister sur les différences autant que sur les similitudes qui existent entre eux. Il est en particulier important de distinguer les nations scandinaves, dont la langue et la culture sont très proches. Mais c'est sans doute autour de la question européenne que l'on peut mettre ces pays en

¹ Le terme « pays nordiques » désigne le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède. Il se distingue de l'appellation « Scandinavie » qui ne concerne que le Danemark, la Norvège et la Suède. Le regroupement de ces cinq pays se justifie, non seulement par leur proximité géographique et sociale, mais également par l'histoire parfois tourmentée qui les unit depuis l'époque Viking. Il se justifie aussi par leur volonté propre puisque ces pays se perçoivent comme une région cohérente et agissent en conséquence. Ajoutons enfin que, par souci de simplification, on n'abordera pas ici la question des territoires autonomes, îles Féroé et Groenland, qui sont rattachés au Danemark, et îles Åland, qui dépendent de la république de Finlande.

perspective. Nous partirons donc du postulat selon lequel il existe une certaine identité de point de vue des pays nordiques à propos de l'intégration européenne, ce qui n'exclut pas que nous consacrons une section spécifique aux différences de perceptions non seulement selon les pays mais également selon les acteurs, ni que nous fassions des réserves en ce qui concerne la perception par un pays particulier de tel ou tel thème.

Nous montrerons qu'à l'exception de la Finlande, l'Union européenne reste souvent perçue par les populations et les gouvernements nordiques comme une menace. De là découle une forte tendance à aborder la question de façon détournée, d'abord purement économique, puis à l'envisager comme un moyen de réorganisation régionale de l'Europe du Nord. Pour autant, il convient de différencier ces pays : le Danemark, familier des arcanes communautaires, la Finlande qui les aborde avec gourmandise, et la Suède qui s'interroge, tandis que l'Islande et la Norvège s'adaptent à leur non-adhésion. C'est au prix de toutes ces nuances que l'on peut analyser et comprendre la façon dont chaque pays d'Europe du Nord aborde les enjeux actuels du devenir de l'Union européenne.

LA « MENACE » EUROPEENNE

Les pays nordiques se sont signalés au cours de l'histoire par leurs réticences², voire leur hostilité à l'égard de la construction européenne. Dès 1948, au Congrès européen de La Haye, ils se sont clairement rangés aux côtés de la Grande-Bretagne pour éviter que le Conseil de l'Europe ne revête un caractère supranational. Ils ont ensuite contribué à fonder une association européenne de libre-échange sur le modèle intergouvernemental (1960). La Norvège reste le seul pays à avoir refusé par référendum, à deux reprises, une adhésion à la Communauté européenne (en 1972) puis à l'Union européenne (en 1994). Ajoutons que le Groenland est l'unique territoire qui soit sorti de la Communauté européenne (1985), la privant de la moitié de sa superficie. Enfin, on ne saurait oublier que l'échec du premier référendum danois (juin 1992) sur le traité de Maastricht a, d'une part, contribué aux difficultés rencontrées lors du référendum français de septembre 1992 et, d'autre part, conduit à ce que le Danemark bénéficie de clauses d'exemption, à l'image de la Grande-Bretagne.

Dans les pays nordiques, l'Union européenne est perçue comme une question de première importance. Elle a des partisans mais, excepté en Finlande, ne suscite aucun enthousiasme. Elle remet au contraire en cause les représentations identitaires qui ont longtemps nourri leur équilibre.

² Toivo Miljan, *The Reluctant Europeans. The Attitudes of the Nordic Countries towards European Integration*, Londres, Hurst, 1977.

Une identité périphérique

On ne peut faire l'économie, si l'on veut comprendre les perceptions nordiques de l'Union européenne, d'une analyse des représentations que ces pays ont d'eux-mêmes. Le premier élément qu'il nous faut souligner est le sentiment qu'ils ont de constituer une périphérie. A l'exception du Danemark, les pays nordiques se sentent éloignés d'un continent européen auquel ils ne sont pas tout à fait convaincus d'appartenir. Le Premier ministre islandais aurait ainsi déclaré au début des années quatre-vingt-dix que l'Islande avait tout autant vocation à adhérer à l'ALENA qu'à l'Union européenne, sans que cela soit perçu comme une simple boutade³.

Eloignés géographiquement des continentaux, les nordiques se sentent également différents de ces derniers. Dans des pays dont l'industrialisation a été tardive, où les grandes vagues d'exode rural du XIX^{ème} siècle ont été dirigées vers les Etats-Unis d'Amérique plutôt que vers les capitales et villes nordiques, la représentation dominante de l'homme du Nord reste celle d'un paysan enraciné dans son terroir par sa singularité régionale, linguistique et religieuse. Selon Janne Haaland-Matlary, le Norvégien perçoit l'adhésion à l'Union européenne comme une menace pour son identité rurale, protestante et puritaine⁴. Ce qui est vrai de la Norvège l'est aussi, dans une moindre mesure, de la Finlande et de la Suède, et en particulier des provinces septentrionales. Cette représentation est complétée par celle du pêcheur et l'imaginaire de la mer, en particulier en Islande et dans les provinces de l'Ouest de la Norvège. Dans des pays dont presque toutes les villes importantes sont des ports, où les ferries sont parfois le seul moyen de communication, la mer est davantage perçue comme un obstacle ou un bouclier que comme un lien avec le continent.

Cette identité périphérique est au surplus confortée par la religion. Il s'agit de pays protestants et puritains, surtout dans les zones rurales, où la consommation de l'alcool est réprouvée au point d'être régie en Norvège et en Suède par des monopoles. Dès la création de la Communauté européenne, les nordiques n'ont éprouvé que peu d'affinités avec les promoteurs du fédéralisme, qui, à l'image de Schuman, De Gasperi ou Adenauer, incarnaient à leurs yeux la volonté de construire une Europe catholique, rempart au socialisme⁵. Lors des débats préalables au référendum de 1972, les pasteurs de l'Ouest de la Norvège ont pris activement fait et cause contre l'adhésion à la Communauté, présentant leur point de vue comme un combat manichéen à mener contre l'Antéchrist⁶. L'Union chrétienne, petit parti finlandais participant au gouvernement qui proposa la candidature finlandaise en 1992, s'y opposa violemment en se référant à

³ Cette anecdote m'a été rapportée à plusieurs reprises par de hauts fonctionnaires et des diplomates nordiques. Je n'ai toutefois pu vérifier sa provenance ni établir sa véracité. Même s'il ne s'agit que d'une rumeur, elle est révélatrice.

⁴ Janne Haaland-Matlary, « And never the twain shall meet », in Teija Tiilikainen, Ib Damgaard Petersen, *The Nordic Countries and the EC*, Copenhagen, CORE, 1993, pp. 43-63.

⁵ Barry Turner, Gunilla Nordquist, *The Other European Community*, Londres, Weidenfeld and Nicholson, 1982, p. 111.

⁶ Janne Haaland-Matlary, *op. cit.*, p. 49.

la Bible⁷. Aujourd'hui encore, une journaliste suédoise, correspondante à Bruxelles, n'hésite pas à accorder une place de premier plan au facteur religieux, distinguant les mentalités des catholiques de celles des protestants lorsqu'elle analyse les premières années de participation de la Finlande et de la Suède à l'Union européenne⁸.

Le fait que la Finlande, l'Islande et la Norvège n'aient acquis leur indépendance que tardivement et difficilement n'est pas non plus négligeable. Dominée par le Danemark (1389-1815), puis par la Suède (1815-1905), occupée par les Allemands lors de la Seconde Guerre mondiale, la Norvège accorde une importance essentielle à sa souveraineté nationale. L'Islande, qui a longtemps fait partie du royaume du Danemark (1389-1944), se méfie également d'un ensemble européen dont elle se sent éloignée. La Finlande enfin, partie intégrante du royaume de Suède durant cinq siècles (1362-1808), puis Grand-duché placé sous l'autorité du Tsar de Russie (1808-1917), a pour souci premier de garantir sa souveraineté. On verra toutefois qu'en ce qui la concerne, cette inquiétude se traduit plutôt par un engagement européen marqué que par des réticences.

Les pays nordiques se vivent qui plus est comme un ensemble régional cohérent, dans la mesure où leurs langues nationales sont proches, et leurs structures économiques et sociales souvent comparables. Cet espace, le *Norden*, est incarné par une coopération ancienne qui a abouti très tôt à des résultats significatifs tels qu'un accord sur l'abolition des permis de travail pour les ressortissants de tous les pays nordiques (1954), une convention permettant à tout citoyen nordique de bénéficier des prestations sanitaires et sociales d'un autre pays de la région (1955) ou la suppression des passeports pour les voyages d'un pays à un autre (1957). Pour beaucoup de citoyens concernés, l'existence même de cette coopération signifie qu'il existe une alternative à la participation à l'Union européenne. Que le poids économique et politique de celle-ci soit considérable, que le fonctionnement concret de la coopération nordique soit de plus en plus difficile alors que plusieurs de ses membres accordent l'essentiel de leur attention aux négociations communautaires⁹, donne certes peu de poids à cette alternative. Mais il n'en reste pas moins qu'elle paraît plus souhaitable aux citoyens nordiques que le lointain et froid « monstre bruxellois ».

Les pays nordiques perçoivent donc l'Union européenne au travers d'une grille particulière qui accorde une place de choix aux considérations identitaires, à leur inscription dans un ensemble régional et un manque d'enthousiasme flagrant face à la perspective fédéraliste.

⁷ Thomas Pedersen, *European Union and the EFTA Countries. Enlargement and Integration*, Londres, Pinter, 1994, p. 99.

⁸ Emily von Sydow, *När Luther kom til Bryssel. Sveriges första år i EU*, Bokförlaget Arena, 1999.

⁹ Sur tous ces points : Vincent Simoulin, *La Coopération nordique. L'organisation régionale de l'Europe du Nord depuis la tentative autonome jusqu'à l'adaptation à l'Europe*, LHarmattan, Paris, 1999.

La remise en cause des équilibres traditionnels

On sait par ailleurs que les pays nordiques, et au premier chef la Suède, furent longtemps considérés comme un modèle¹⁰. Dans tous ces pays, le taux de syndicalisation est très élevé et le phénomène associatif, loin de se limiter au monde du travail, très développé. La Suède en offre l'image la plus achevée, avec la négociation centralisée des salaires (1956-1983) et la prédominance des politiques actives de lutte contre le chômage. Partout, et au prix d'une fiscalité élevée, l'Etat fournit enfin les mêmes prestations à tous sans considérations de ressources.

Les pays nordiques ont refusé à l'origine de participer à la construction européenne, en partie parce qu'ils étaient persuadés de la supériorité économique et morale de leur modèle et de leur société, et craignaient d'être en quelque sorte tirés vers le bas par une coopération avec les pays continentaux. Ils percevaient les états partisans du fédéralisme européen comme politiquement instables et fort éloignés de la maturité politique¹¹.

Ce modèle est pourtant en crise depuis le milieu des années quatre-vingt. Le patronat a tout d'abord manifesté de moins en moins d'enthousiasme vis-à-vis de la négociation tripartite avec l'Etat et les représentants syndicaux, notamment en Suède où, depuis 1983, il s'est progressivement retiré des procédures centralisées de négociation des salaires. Les pays nordiques ont surtout été frappés au début des années quatre-vingt-dix par une crise économique sans précédent, marquée par une hausse très importante des déficits publics, la quasi faillite du système bancaire en Norvège et en Suède, et une hausse considérable du chômage en Finlande et en Suède. Face à cette situation, un certain nombre de prestations sociales ont été diminuées ou supprimées et le modèle nordique a perdu l'essentiel de sa spécificité.

Même si les économies nordiques connaissent aujourd'hui de meilleurs résultats, cette crise est importante à double titre en ce qui concerne la perception qu'ont ces pays de l'UE. Il est clair tout d'abord qu'il y a eu un âge d'or qui scintille d'autant plus que l'on s'en éloigne, et que l'adhésion à l'Union européenne sera mesurée à son aune. Il est de ce point de vue significatif que les écologistes, à la différence de leurs homologues du reste de l'Europe, soient hostiles à l'Union européenne, qui n'est pas perçue comme une chance d'imposer des mesures de protection de l'environnement mais comme un risque par rapport aux législations nationales.

On peut en second lieu noter que pour beaucoup de citoyens et de politiques septentrionaux, l'adhésion à l'Union européenne est un renoncement. Elle est le fruit de

¹⁰ Sur la définition du « modèle suédois », il existe au moins deux excellentes références en français : Jacques Arnault, *Le « modèle suédois » revisité*, L'Harmattan, Paris, 1991 et Jean-Pierre Durand (ed.), *La fin du modèle suédois*, Paris, Syros, 1994. L'origine de la vogue du « modèle suédois » et de cette appellation à notre avis trompeuse est principalement à chercher dans un livre témoignage : Marquis W. Childs, *Sweden: the Middle Way*, New Haven, Yale University Press, 1936. Marquis Childs y développait l'idée que la Suède avait su développer une « troisième voie » différente du capitalisme et du communisme, en ce qu'elle parvenait à concilier ce qui semblait inconciliable, la propriété privée et l'économie de marché d'une part, le souci du collectif d'autre part.

¹¹ Tojvo Miljan, *op. cit.*, pp. 82-83.

la crise du modèle nordique, c'est-à-dire une décision raisonnée plus qu'un choix délibéré. Elle est d'autre part connotée par cet échec, c'est-à-dire que le développement de la construction européenne est considéré par certains (les écologistes ou les électeurs du parti de gauche anciennement communiste) comme l'une des causes du naufrage de la « troisième voie ».

L'adhésion est même perçue comme un facteur aggravant de la décomposition du modèle nordique. La manière dont la décision de déposer une candidature a été prise et officialisée en Suède en témoigne : seuls le Premier ministre et le ministre des Finances étaient présents lorsqu'elle a été annoncée. Ni le ministre des Affaires étrangères ni celui du Commerce extérieur, alors responsable des relations avec la Communauté européenne, n'étaient là. Or le gouvernement suédois est généralement considéré comme collégial. Contrairement aux normes politiques suédoises, la décision a été prise et annoncée sans consultation officielle, ni des militants du parti social-démocrate, ni des adhérents syndicaux, ni du Parlement. Ce qui est d'autant plus significatif que les congrès du parti social-démocrate et de LO, son allié syndical, s'étaient tenus peu de temps auparavant.

De même, quelques mois plus tard, le nouveau Premier ministre suédois, Carl Bildt, changea radicalement la définition suédoise de la neutralité, qui était jusque là « une totale liberté d'alliance dans la paix afin de garantir une stricte neutralité en temps de guerre », en la réduisant à une simple « non-participation à des alliances militaires », sans non plus consulter le Parlement ni mener de débat public. Cette nouvelle évolution majeure de la politique extérieure suédoise confirma le rôle secondaire attribué au Parlement, mais aussi aux militants politiques et plus largement aux groupes d'intérêt.

A considérer la période postérieure à l'adhésion, on peut également s'étonner de ce que le comité parlementaire chargé des questions européennes soit la seule instance du Parlement suédois qui tienne ses réunions à huis clos, les minutes étant rendues publiques après trois à quatre semaines. Il n'est au surplus que consultatif, et beaucoup moins puissant que son homologue danois. A cela s'ajoute le fait qu'il est impliqué à un stade très tardif et a une très grosse charge de travail¹². De fait, cinq ans après sa naissance, ce comité se présente moins comme un mode de contrôle du gouvernement que comme un moyen lui assurant le soutien des parlementaires : « Je ne sais pas quels sont les critères des partis pour désigner leurs membres au comité parlementaire chargé des questions européennes. Il serait appréciable qu'ils soient au moins à l'aise en anglais, mais ce n'est pas toujours le cas. Il nous faut pourtant distribuer des papiers en anglais ou parfois même en français. Et nous sommes très dépendants du matériel que nous recevons du gouvernement. Il y a toujours un manque de temps du côté gouvernemental »¹³.

Autant dire que le célèbre modèle néo-corporatiste suédois qui était pré décisionnel (le but étant d'atteindre un consensus avant qu'une décision soit prise) est devenu post décisionnel (obtenir des soutiens sur une décision prise)¹⁴. Il serait certes exagéré d'attribuer cette transformation à l'eupéanisation de l'Etat. Si l'adhésion a été

¹² Lee Miles, *Sweden and European Integration*, Ashgate, Aldershot, 1997, p. 304.

¹³ Propos tenu par le secrétaire du Comité parlementaire suédois chargé des questions européennes.

¹⁴ Voir Lee Miles, *op. cit.*, p. 192.

envisagée par le gouvernement suédois, c'est précisément parce que le « modèle suédois » était en crise, et qu'il était impossible de pérenniser des recettes qui n'étaient plus de mise dans une économie de plus en plus exportatrice et mondialisée. Aux yeux de l'opinion publique néanmoins, c'est à l'occasion de la candidature à l'UE que ce renoncement s'est opéré.

Aujourd'hui encore, cinq ans après l'adhésion, les opposants à l'Union européenne insistent sur la menace qu'elle représente. Selon une brochure consacrée à l'UEM par le parti écologiste suédois¹⁵, « les critères de convergence mènent au sabrage social et au chômage ». Comme lors de chaque prise de décision importante à caractère européen, le choix à opérer concernant la participation à l'Union économique et monétaire suscite ainsi des argumentations qui mettent en avant les menaces que représente la dynamique européenne pour le modèle nordique en matière de protection sociale et de démocratie ; les brochures publiées en période électorale en témoignent : « bien que la Suède ne soit pas membre de l'Union monétaire, elle suit une politique économique qui lui permettrait de remplir les conditions de la participation. Cela implique que nous sommes contraints de réduire nos dépenses publiques, ce qui conduit à des coupes dans le système social »¹⁶. « L'UEM présente de grands risques pour la démocratie. Le pouvoir se déplace vers une banque centrale inamovible, qui peut échapper à toute responsabilité. Le chômage est déjà élevé dans plusieurs pays de l'UE. Avec l'UEM, cela peut empirer. L'UEM, ce n'est pas seulement l'euro, mais aussi la base d'un haut chômage. En outre, l'UEM est un projet politique pour faire de l'UE un Etat »¹⁷.

A tel point que les partis plus favorables à la participation sont obligés dans leurs propres brochures de trouver des réponses à cet argument : « bien que le secteur public suédois soit l'un des plus importants du monde, il peine à remplir ses devoirs les plus importants »¹⁸. « L'UE peut empêcher que les pays ne se fassent concurrence par des coupes permanentes dans les dépenses sociales, par des baisses d'impôts ou la réduction des droits des employés »¹⁹.

Même ses plus fervents partisans perçoivent la Communauté européenne comme opaque et bureaucratique : « il est très difficile de s'intégrer à Bruxelles, d'accepter une bureaucratie épaisse et très dure. Pour envoyer une lettre, il faut quatre signatures et trois tampons, il faut deux semaines. Ma première semaine, j'ai découvert qu'on ne frappait pas à la porte du chef. Ça, c'est dur, car on a d'autres façons de travailler »²⁰.

¹⁵ *EMU. En het fråga*, Gröna gruppen i EU-parlamentet, avril 1999.

¹⁶ *Det behövs fler kritiker i Bryssel*, Vänsterpartiets EU-Valplattform, (brochure électorale du parti de gauche aux élections en Suède pour le Parlement européen), juin 1999.

¹⁷ *Nu får det vara nog !!!*, Miljöpartiet de Gröna Garanterat EU-kritiska, (brochure électorale des Verts aux élections en Suède pour le Parlement européen), juin 1999.

¹⁸ *Gör det möjligt* (brochure électorale du parti conservateur aux élections en Suède pour le Parlement européen), juin 1999.

¹⁹ *Vi sätter människan före marknaden*, (brochure électorale du parti social-démocrate aux élections en Suède pour le Parlement européen), juin 1999.

²⁰ Propos tenus par un employé suédois de la Confédération de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE).

Nous ne prétendons pas que tous les citoyens se caractérisent par une « nordicité » irrésistible, un sentiment d'absolue spécificité qui les conduirait à refuser toute participation à la construction européenne ; notre propos est de souligner qu'une opposition existe dans ces pays, qu'elle est bien structurée, et que le bien-fondé de l'adhésion reste à ses yeux une question. Dans cette situation, la nature et la détermination de la constellation politique qui appuie toute éventuelle décision européenne revêtent un caractère décisif.

L'exemple danois est très éclairant. L'échec du premier référendum (juin 1992) sur le traité de Maastricht s'explique en partie par un facteur conjoncturel. Bien sûr, à la base il y a l'importance de l'enjeu que représentait la monnaie unique, et les craintes qu'avait suscitées au Danemark la réunification de l'Allemagne. Il n'en demeure pas moins que le parti social-démocrate a alors été confronté à un conflit entre deux dirigeants qui luttaient pour prendre son contrôle, et qu'il n'a pu s'engager pour le traité de Maastricht qu'il avait pourtant voté unanimement.

S'il n'est pas question d'identifier l'ensemble des citoyens des pays nordiques à des antieuropéens, on ne peut néanmoins ignorer qu'une fraction de la population continue d'y assimiler l'Union européenne à la crise de l'Etat providence et du modèle social nordique. Bien structurée, dotée de représentants dont les principaux sont, comme on le verra, les écologistes (en Suède), les partis de gauche (en Norvège et en Suède) et les mouvements d'opposition à l'UE (au Danemark), cette fraction maintient la question ouverte et peut profiter à l'occasion d'un défaut de mobilisation ou d'un conflit au sein des partisans de l'Union européenne.

A tous points de vue, l'Union européenne est donc assimilée par les populations à la remise en cause des régulations traditionnelles : le modèle nordique des relations professionnelles, les relations entre le gouvernement, le Parlement et les groupes d'intérêt, et enfin plus généralement les habitudes quotidiennes de la vie professionnelle.

La création de nouveaux clivages

Si l'Union européenne fait figure de menace aux yeux des gouvernements comme à ceux des populations, c'est parce quelle est perçue comme un ferment de dissolution. Personne n'oublie le précédent norvégien, c'est-à-dire l'ampleur des divisions qu'a provoquées le référendum de 1972. Les familles se sont déchirées, à tel point qu'on a pu le comparer à l'affaire Dreyfus. L'exemple le plus célèbre reste celui de l'ancien Premier ministre social-démocrate, Einar Gerhardsen, qui se prononça pour l'adhésion, alors que son fils, président de l'association de jeunesse du parti, s'y opposait²¹. Les lignes politiques se sont brouillées, et les partis ont été confrontés aux risques d'éclatement, quand ils n'ont pas effectivement éclaté, comme le parti libéral qui s'est scindé en un parti pro-européen et un anti-européen.

Aux yeux des hommes politiques nordiques, et en particulier des premiers ministres, la question européenne est susceptible d'entraîner la division d'un parti. D'où leur très grande réticence à s'engager résolument en faveur de la participation à l'Union

²¹ Barry Turner, Gunilla Nordquist, *op. cit.*, p. 156.

européenne et à accomplir un travail d'explication et de promotion. Au contraire, les chefs de parti veillent à préserver toutes les sensibilités, à les financer et à leur ménager des possibilités d'expression de façon équitable. Ainsi, lors du référendum de 1994 en Suède, le parti social-démocrate a fait campagne pour l'adhésion tout en formant en son sein un comité d'opposants, tandis que le syndicat LO a décidé de ne pas prendre position en tant qu'organe et de laisser chacun de ses membres s'exprimer. Tout gouvernement suédois se doit de comprendre en son sein des représentants éminents de la sensibilité hostile à la participation à l'Union européenne. Si ce type d'adaptation évite la rupture, il ne facilite guère la définition d'une ligne politique claire à l'égard de l'UE ni la conduite d'une politique de communication envers l'opinion publique suédoise.

Ces différences de sensibilité au sein des partis s'expriment de manière plus vive encore chez les militants. Ainsi, lors du premier référendum danois sur le traité de Maastricht (juin 1992), les sondages indiquèrent que 64 % des électeurs sociaux-démocrates avaient voté « non », alors que le groupe social-démocrate avait unanimement voté pour le traité au Parlement²². Lors du référendum suédois sur l'adhésion (novembre 1994), un sondage de sortie des urnes montra également que 49 % des électeurs sociaux-démocrates avaient voté « non » alors que le chef du parti avait déposé la candidature d'adhésion et la soutenait. De façon encore plus surprenante, il révéla que 13 % des électeurs conservateurs suédois s'étaient prononcés contre l'adhésion alors que ce parti avait toujours milité pour l'adhésion et présentait un front uni en ce sens²³. Pour les dirigeants de ces partis, il importe donc d'éviter la fuite des électeurs et des militants vers les partis clairement opposés à l'adhésion tels que les écologistes ou les partis (agrariens) du centre.

Il s'agit là d'un risque réel, et l'on peut considérer la question européenne comme l'une des causes de la multiplication du nombre des partis et de la volatilité de l'électorat dans les pays nordiques. Ces derniers disposaient traditionnellement d'un système à cinq partis : parti de gauche (anciennement communiste), parti social-démocrate, parti agrarien, parti libéral, parti conservateur. Aujourd'hui, de nouvelles formations de droite peuvent connaître un succès inattendu lors d'une élection, comme ce fut le cas du « Parti du progrès » en Norvège, et disparaître aussi vite, à l'image de « Nouvelle démocratie » en Suède. Si ces structures ont émergé avec des programmes néolibéraux et antifiscaux, le succès épisodique du parti écologiste en Suède est nettement corrélé aux votes dont l'enjeu est européen et aux positions antieuropéennes qu'il affiche autant qu'à son programme écologique. Notons aussi qu'un parti traditionnellement considéré en Norvège et en Suède comme le représentant des ruraux, le parti du centre, et donc comme un membre naturel d'une coalition bourgeoise²⁴, refuse désormais en Norvège toute alliance avec le parti conservateur, beaucoup trop europhile à son goût, et soutient en Suède plus ou moins explicitement le gouvernement social-démocrate, avec qui il partage au moins le fait d'être très divisé sur la question européenne. L'un des effets de cette dernière a donc été d'amoinrir les loyautés partisans et de rendre

²² Nikolaj Petersen, « Game, set and match. Denmark and the European Union after Edinburgh », in Teija Tilikainen, Ib Damgaard-Petersen, *The Nordic Countries and the EC*, Copenhagen, CORE, 1993, pp. 79-106.

²³ Lee Miles, *The European Union and the Nordic Countries*, Londres, Routledge, 1996, p. 109.

²⁴ On qualifie traditionnellement dans les pays nordiques, et en particulier en Suède, les partis non socialistes de « partis bourgeois ».

poreuse la frontière hermétique qui séparait les partis bourgeois des partis socialistes.

Au-delà des risques que la question européenne fait peser sur leur parti, le danger qu'elle représente peut être plus immédiat pour les hommes politiques. Ainsi, le Premier ministre danois, Poul Nyrup-Rasmussen, a été poursuivi par douze personnes privées devant la plus haute juridiction du pays pour avoir agi de manière inconstitutionnelle en signant le traité de Maastricht. Il a certes été acquitté à l'unanimité par cette Cour en avril 1998, mais l'incident n'est pas de nature à inciter les représentants danois, ou plus généralement nordiques, à aller de l'avant dans les négociations communautaires.

La question européenne révèle surtout des clivages géographiques, quand elle ne les crée pas. Les résultats du référendum d'adhésion en Suède sont particulièrement significatifs : 61 % de « oui » dans la région de Stockholm, 66 % dans celle de Malmö et 56 % dans celle de Göteborg, alors que neuf des dix provinces les plus septentrionales ont voté majoritairement contre. Si l'on considère que l'essentiel des fermiers du Sud a voté « oui », on voit que le refus des provinces du Nord reflète un clivage centre/périphérie et non une dépendance envers les productions agricoles²⁵. De même, en Norvège, il n'y a quasiment aucune différence entre le référendum de 1972 et celui de 1994 ; dans les deux cas, un vote massif s'est exprimé dans la région d'Oslo en faveur du « oui » et un rejet déterminant de l'adhésion dans les provinces du Nord et de l'Ouest.

Il convient de rappeler ici que la Finlande, la Norvège et la Suède sont des pays étendus, situés pour partie au nord du cercle polaire, faiblement peuplés et surtout confrontés à une densité très inégale. Pour des raisons d'aménagement du territoire et de sécurité, les gouvernements ont tenu à éviter un dépeuplement des contrées septentrionales qui sont les plus rudes, et par ailleurs frontalières de la Russie. La permanence de ce clivage géographique est d'autant plus préoccupante que les négociations d'adhésion avaient permis d'atteindre des résultats satisfaisants en termes de politique régionale et que, comme en témoigne l'exemple suédois (*cf. supra*), ce qui se joue ici est moins un problème strictement économique en termes de subvention qu'un conflit centre/périphérie dont les enjeux sont identitaires et portent sur les formes et le maintien de la cohésion nationale.

UNE PERSPECTIVE COMPTABLE

Les pays dont il est question ici sont, pour la plupart, indépendants depuis peu de temps. C'est le cas de la Norvège (1905), la Finlande (1917) et l'Islande (1944). Ils ont d'une certaine façon tendance à voir l'Union européenne telle qu'ils voudraient qu'elle soit, c'est-à-dire comme une coopération économique et à caractère intergouvernemental. Cette réduction est aussi le fruit d'une stratégie de la plupart des gouvernements qui vise à contourner le politique par l'économique, à insister le moins possible sur les questions institutionnelles et politiques qui pourraient susciter le plus de débats et d'oppositions au sein des opinions publiques. Il reste que cette stratégie a pour

²⁵ Lee Miles, *Sweden and European Integration*, op. cit., pp. 249-250.

effet pervers de susciter des attentes difficiles à satisfaire et donc d'entraîner des déceptions qui compliquent encore la tâche lorsqu'un nouveau traité communautaire se profile.

Un contournement du politique par l'économique

Dès 1972, quand le premier pays nordique, le Danemark, envisagea l'adhésion à la Communauté européenne, le gouvernement choisit d'insister presque exclusivement sur les aspects économiques et de minorer, voire de passer sous silence les aspects politiques de la construction européenne. Celle-ci fut dépeinte comme étant « en premier lieu une coopération de nature économique », selon les termes de Poul Dalsager, parlementaire social-démocrate éminent, et le Premier ministre danois prit soin de décrire l'adhésion comme le prolongement logique de la politique commerciale danoise d'abord menée au sein de l'AELE. Il écrivit ainsi dans un article publié la veille du référendum : « l'enjeu du vote de demain est de savoir si la population danoise veut une continuation de la politique de marché, qui a constitué le cadre indispensable de la plus longue période de progrès que la société danoise a jamais connue. (...) Il est inutile de nier qu'un non à la CEE mettrait inévitablement en danger l'Etat providence, la situation de l'emploi et le niveau de vie »²⁶.

On peut enfin souligner que le comité parlementaire danois chargé d'examiner les questions européennes fut intitulé à l'origine *Markedsudvalget*, soit le « comité du marché ». De même, le ministre chargé de ces questions fut baptisé « ministre des Relations avec le marché européen ». Tout fut donc fait au Danemark pour gommer le caractère politique de la Communauté européenne et il n'en alla pas autrement lors de l'adhésion de la Suède en 1995, qui intervint pourtant après la chute du mur de Berlin.

On a déjà évoqué la façon dont la candidature suédoise avait été annoncée à la dérobée. Il convient d'ajouter qu'elle a été présentée non par le Premier ministre mais par le ministre des Finances, et qu'elle n'a pas fait l'objet d'une annonce propre mais a été énoncée comme la première mesure d'un plan économique d'urgence, au point que les principaux quotidiens suédois ont qualifié la nouvelle de « note de bas de page ». En un mot, tout a été fait pour transformer une décision politique majeure en une simple adaptation de la politique économique suédoise à la grave crise que connaissait alors le pays²⁷.

L'adhésion fut présentée comme un élément nécessaire d'un plan d'austérité destiné à remédier à la crise économique que subissait la Suède en 1990. L'adhésion aurait été une conséquence inévitable de la « forte inflation, des importants déficits publics et de la faible croissance » que connaissait la Suède²⁸. Le 8 novembre 1994, à la veille du

²⁶ Thomas Pedersen, « Denmark and the European Union », in Lee Miles, *The European Union and the Nordic Countries*, op. cit., pp. 87-88.

²⁷ Jakob Gustavsson « Väststånd och autonomi: ett historiskt dilemma », in Karl Magnus Johansson (ed), *Sverige i EU*, Stockholm, SNS Förlag, 1999, pp. 22-37.

²⁸ *The Economist*, 8 novembre 1990.

référendum d'adhésion, le Premier ministre Ingvar Carlsson et le ministre des Finances Allan Persson intervinrent à nouveau pour souligner qu'un refus risquerait d'accroître les déficits publics et les difficultés de la couronne²⁹.

A l'image de ce qui s'était passé au Danemark, le gouvernement suédois ne se contenta pas d'insister sur l'économie mais minora également les questions institutionnelles. Justifiant la candidature, le Premier ministre affirma ainsi en juin 1991 que « la nécessité d'obtenir l'unanimité pour prendre des décisions serait très probablement maintenue au sein de la Communauté en ce qui concernait la politique étrangère »³⁰. Cette déclaration visait à établir la compatibilité de l'adhésion avec la politique suédoise de neutralité.

Il faut enfin souligner que la commission du Parlement danois chargée des questions européennes a changé de nom en 1993 pour s'intituler désormais « Commission pour l'Europe ». Comme on le verra, ce changement est révélateur de l'évolution des perceptions danoises qui accordent désormais autant d'importance à la politique étrangère et de sécurité commune qu'aux aspects économiques en ce qui concerne l'Union européenne. Cette évolution vaut également pour la Suède et plus encore pour la Finlande. Il n'en est donc que plus remarquable que la campagne référendaire du gouvernement suédois, pourtant postérieure à 1993, ait été axée sur les seuls aspects économiques. Autrement dit, même si les gouvernements nordiques ne considèrent plus seulement l'Union européenne comme une coopération économique, c'est à cette présentation minimale qu'ils recourent pour emporter un référendum crucial.

Aujourd'hui, si aucune adhésion à l'OTAN n'est (encore) évoquée, la position suédoise a considérablement évolué. Le pays a acquis un statut d'observateur au sein de l'Union de l'Europe occidentale, il a pris part aux opérations de maintien de la paix menées par l'OTAN en Bosnie et participe aux accords de « Partenariat pour la paix » de l'OTAN. Pourtant, cette évolution considérable de la politique suédoise ne donne quasiment pas lieu à débat et ne semble pas susciter de communication particulière de la part du gouvernement. A tel point que les observateurs commencent à s'interroger : « j'ai parlé à une politicienne d'assez haut rang, membre du comité de la Défense au Parlement. Je lui ai demandé si l'ajustement de la Suède à l'OTAN ne constituait pas un problème, si ce n'était pas un ajustement incrémental jusqu'à ce qu'il y ait un fait accompli et que vous vous retrouviez membre de l'OTAN. Elle a dit que c'était un problème, mais qu'il fallait d'abord participer au processus de l'Union économique et monétaire. Il faut y participer ou nous perdrons beaucoup. Leur truc, c'est de tracer une ligne entre le management, la défense des industries exportatrices militaires suédoises, et la participation à une défense européenne, mais c'est impossible, il n'y a pas de ligne »³¹.

En insistant ainsi sur l'économie, d'autres coopérations pourtant tout aussi menaçantes pour la souveraineté suédoise sont passées sous silence, en ce qui concerne la défense ou la participation à l'OTAN par exemple, à tel point qu'il serait simpliste de réduire la Suède, et plus généralement les pays nordiques, à de stricts tenants de la ligne intergouvernementale dépourvus de toute capacité d'initiative. Au contraire, ils sont

²⁹ Lee Miles, *Sweden and European Integration*, op. cit., p. 246.

³⁰ *Ibid*, p. 201.

³¹ Propos tenus par une politologue suédoise.

parvenus à gagner une (petite) marge de manœuvre sur la scène communautaire malgré le scepticisme de leur population, mais au moyen d'une stratégie telle qu'elle risque d'accroître à long terme l'obstacle qu'elle leur permet de contourner à court terme.

La déception des attentes

On peut expliquer les adhésions du Danemark et de la Suède comme une soumission au principe de réalité. Si le Danemark a adhéré en 1973, c'est à cause de l'importance de son industrie agroalimentaire, dont les deux principaux débouchés, l'Allemagne et la Grande-Bretagne, étaient membres ou souhaitaient le devenir. Si la Suède a adhéré en 1995, c'est d'abord du fait de la disparition des alternatives. La coopération nordique n'avait jamais réussi à atteindre de réels résultats sur le plan économique et était en crise ; l'accord sur la création d'un Espace économique européen se révélait quant à lui un marché de dupes où les pays de l'AELE étaient réduits à appliquer les décisions prises par l'Union européenne³².

Cette disparition des alternatives fut bien perçue par les électeurs et un sondage paru dans le quotidien suédois *Svenska Dagbladet* (1^{er} juin 1993) montra que 55 % des personnes interrogées croyaient que l'adhésion aurait lieu, alors même que les opposants (46 %) étaient plus nombreux que les partisans (33 %)³³. De même en Finlande, une étude montra en juillet 1993 que 77 % des personnes interrogées pensaient que leur pays rejoindrait l'Union européenne, alors qu'ils n'étaient que 43 % à le souhaiter³⁴. On pourrait résumer les circonstances et les motivations de l'adhésion en disant que les électeurs ne la souhaitaient pas mais considéraient qu'elle était inéluctable.

Les populations attendaient néanmoins de cette adhésion une solution aux problèmes des économies nationales. Le taux de chômage était très élevé et en forte croissance, de 8 % en 1993 en Suède avec environ 5 % de la population active dans des programmes de formation, contre 1,5 % en 1990, et près de 20 % en Finlande en 1994 alors qu'il n'y atteignait pas 4 % en 1990. Or en décembre 1994, le gouvernement suédois proposa un budget incluant des coupes à hauteur de 20 millions de couronnes. En octobre 1995, il proposa 4,6 millions de nouvelles économies afin de financer sa contribution à l'Union³⁵. Malgré une croissance de 4 %, il insistait sur les contraintes liées à la préparation à une éventuelle participation à l'Union économique et monétaire³⁶. Et si, en octobre 1999, le chômage est « tombé » en Suède à 6,4 %, il reste bien au-delà des niveaux auxquels étaient habitués les Suédois, et le gouvernement n'attend pas de le

³² Lee Miles, *Sweden and European Integration*, op. cit., p. 181.

³³ *Ibid*, p. 238.

³⁴ Thomas Pedersen, *European Union and the EFTA Countries. Enlargement and Integration*, op. cit., p. 102.

³⁵ *Ibid*, p. 267.

³⁶ *Ibid*, p. 276.

voir passer sous la barre des 4 %, même à l'horizon 2002³⁷. Non seulement le gouvernement a « vendu » l'Europe comme une pure question économique, passant sous silence les autres aspects, mais encore cette solution est apparue d'emblée illusoire et inefficace aux yeux de l'opinion publique, puisqu'elle n'a pas prévenu les coupes budgétaires mais a semblé les aggraver.

Parce qu'on leur a présenté l'Union européenne comme une construction purement économique, et parce que les gouvernements ont insisté sur les avantages qu'entraînerait la participation, les opinions publiques ont eu tendance à adopter une perspective comptable, c'est-à-dire à continuellement évaluer et réévaluer le coût et les bénéfices de la participation. Or l'essentiel des bénéfices économiques avait déjà été apporté par l'accord sur un Espace économique européen et les adaptations nationales à ce traité, qui avaient par exemple conduit à une réforme de la politique agricole et à une baisse des prix agricoles dès 1990 en Suède. Le bilan semble donc négatif et les attentes sont déçues en Suède, mais pas en Finlande où la baisse des prix agricoles a été sensible après l'adhésion et où l'appréciation d'ensemble est plus positive.

LA REORGANISATION DE L'ESPACE REGIONAL

Si les pays nordiques ont longtemps insisté sur les seuls aspects économiques de l'intégration européenne, et s'ils continuent de le faire, il leur est malgré tout de plus en plus difficile de se cantonner à cette perception. Dans des pays dont les populations sont parmi les plus réticentes à l'intégration, les gouvernements peuvent difficilement laisser penser qu'ils sacrifient la proximité et l'identité nordiques à l'édification d'une Europe perçue par beaucoup comme lointaine, technocratique et par trop continentale. Or la chute du mur de Berlin et l'effondrement du bloc soviétique ont ouvert au début des années quatre-vingt-dix de nouvelles et prometteuses perspectives. Aussi bien au Danemark qu'en Finlande et en Suède, la participation à l'Union européenne est désormais perçue comme inexorablement liée à une réorganisation d'ensemble de l'Europe du Nord.

L'héritage nordique

L'émergence d'une région de la Baltique a précédé l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'Union européenne. Elle s'est d'abord opérée dans le cadre de la coopération nordique, que nous avons déjà évoquée et qu'il s'agit à présent de décrire, d'autant qu'elle représente d'une certaine façon un idéal pour les pays qui y participent.

Le modèle coopératif nordique consiste à initier et à entretenir d'innombrables réseaux

³⁷ *Programme de convergence du gouvernement suédois 1999*, 20 septembre 1999.

d'experts. Son objectif est de faciliter les rencontres et les contacts entre homologues sans but *a priori*, afin que les représentations nationales convergent, qu'une solidarité naisse et se fortifie et que les législations et réglementations nationales en arrivent « naturellement » à s'harmoniser³⁸.

Efficace dans un certain nombre de domaines, cette coopération n'a en revanche jamais réussi à atteindre de résultats en matière économique et est entrée en crise profonde au début des années quatre-vingt, alors que la dépendance économique des pays nordiques envers la Communauté européenne devenait manifeste. Les pays nordiques l'ont progressivement réorganisée en une coopération qui vise désormais à assurer une médiation entre le continent communautaire et l'Europe du Nord-Est. Leur objectif est d'être un « pont » entre les membres de l'Union européenne et leurs voisins de l'Est, et leur tactique a été de créer des coopérations régionales (dans la Baltique et dans la mer de Barents) tout à la fois pour négocier avec la Russie à l'ombre du bouclier communautaire et se prévaloir dans les cercles communautaires de leurs relations privilégiées avec la Russie du Nord-Ouest.

L'émergence d'une dimension baltique a donc correspondu à la mise en place précoce d'institutions auxquelles leurs concepteurs et promoteurs ont pris soin de donner une dimension communautaire. Il s'agit notamment du Conseil des Etats de la région de la Mer baltique (fondé en mars 1992)³⁹ et du Conseil euro-arctique de Barents (fondé en janvier 1993)⁴⁰. Leurs objectifs fondateurs sont l'aide aux institutions démocratiques, l'assistance économique et technologique, la protection de l'environnement, l'assistance humanitaire et des coopérations fonctionnelles dans le domaine de la culture, de l'éducation, du tourisme, des transports, de l'information et de la communication.

Ces deux conseils fonctionnent selon un régime intergouvernemental : ils ne comportent aucune contrepartie parlementaire et comptent parmi leurs membres des observateurs représentant la Commission européenne. La présence de ces derniers témoigne de ce que, malgré la relative spontanéité de l'émergence de la dimension baltique, on ne peut la séparer ni de la dynamique communautaire ni de l'évolution de l'Europe du Nord-Est. Elle est un des éléments de l'eupéanisation des pays qui y participent, non seulement du fait de l'aide des pays nordiques et de l'Allemagne à l'adaptation des structures nationales des anciennes dépendances soviétiques, mais aussi parce que ce type de coopération permet de régionaliser la Russie et donc de diminuer les déséquilibres tout en incluant ce géant. Ainsi, le Conseil des Etats de la région de la Mer baltique traite-t-il pour l'essentiel en ce qui concerne la Russie de

³⁸ On trouvera une analyse de ce modèle dans Vincent Simoulin, *op. cit.*

³⁹ Le Conseil des Etats de la région de la Mer baltique comprend les ministres des Affaires étrangères d'Allemagne, du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Norvège, de la Pologne, de la Russie, de la Suède et des représentants de la Commission européenne. Il a été fondé sur initiative conjointe de l'Allemagne et du Danemark.

⁴⁰ Le Conseil euro-arctique de Barents regroupe les ministres des Affaires étrangères du Danemark, de Finlande, d'Islande, de Norvège, de Russie et de Suède, et des observateurs représentant l'Allemagne, le Canada, les Etats-Unis, la France, le Japon, la Pologne et la Commission européenne. Il a été fondé sur une initiative de la Norvège. A la différence de son prédécesseur, il s'accompagne d'un Conseil régional composé de représentants de sept comtés du Nord de la Norvège, de la Finlande et de la Suède, et du Nord-Ouest de la Russie, ainsi que d'un délégué de la communauté indigène laponne.

questions qui ne concernent que les régions de Kaliningrad et de Saint-Pétersbourg, alors que le Conseil euro-arctique de Barents s'occupe de sujets qui impliquent l'extrême Nord-Est de la Russie, la région de Mourmansk. En outre, l'implication de partenaires et d'organes communautaires contribue à ce rééquilibrage, et évite aux pays nordiques, à la Pologne ou aux Pays baltes de se retrouver en première ligne face à une Russie perçue comme instable et imprévisible. Le concept fondateur de ces conseils consiste donc à combiner régionalisation et multilatéralisation. Autant dire que pour ses promoteurs et fondateurs, la naissance d'une dimension baltique n'avait de sens que si elle s'établissait comme un élément de la dynamique communautaire.

La communautarisation de la dimension baltique

Dès son discours d'ouverture des négociations d'adhésion, Pertti Salolainen, vice-Premier ministre finlandais, déclara que le principal objectif de la Finlande était d'améliorer la stabilité et la sécurité en Europe du Nord. Carl Bildt, Premier ministre suédois, présenta lui aussi comme une contribution décisive de la Suède et des pays nordiques à la politique étrangère et de sécurité commune l'aide apportée à la stabilité des franges nordiques de l'Union européenne, et spécialement des Républiques baltes⁴¹. Il exprimait ainsi la vision unanime des pays nordiques qui considèrent l'Union européenne comme l'un des éléments, essentiel puisqu'il en est le pôle de stabilité, de leur environnement régional.

Les autres composants sont la Russie et les pays d'Europe centrale et orientale, et au premier chef les Républiques baltes. Ces dernières ont vocation à adhérer à l'Union européenne, qui doit contribuer à la stabilisation et au développement de la Russie. Cette vision est très clairement articulée dans le principal rapport de préparation à la première présidence finlandaise de l'Union européenne⁴² selon lequel « la Finlande est favorable à un élargissement car il peut contribuer à une stabilité politique et sociale accrue en Europe, et éviter une polarisation du fait des différences de niveau de vie⁴³ (...) le développement de l'Europe à long terme n'est possible que si l'on se rappelle que la Russie est une partie de l'Europe »⁴⁴.

Pour le Danemark, la Finlande ou la Suède, l'Union européenne est donc devenue un instrument de sécurité et a vocation à un élargissement rapide. L'évolution danoise est particulièrement remarquable sur ce point, comme l'exprime un secrétaire d'Etat : « l'Union européenne a été décrite durant de nombreuses années, au moins dans l'opinion publique, comme une construction économique. C'est toutefois une conception beaucoup trop étroite du rôle de l'Union. Des considérations en termes de sécurité, paix

⁴¹ Adresse à la fondation Paul-Henri Spaak, Bruxelles, 16 septembre 1992.

⁴² *Finlands och Europas framtid*, Statsrådets framtidsredgörelse til Riksdagen Del 1. Helsinki, Statsrådets kanslis publikationsserie 1996/3, 1996 rd-SRR 3.

⁴³ *Ibid*, p. 17.

⁴⁴ *Ibid*, p 73.

et stabilité ont toujours été au cœur de l'intégration européenne, et sont même la raison d'être de l'Union »⁴⁵.

Le Conseil des Etats de la région de la Mer baltique et le Conseil euro-arctique de Barents doivent constituer le cadre de ce développement de l'Union. Le rapport de préparation de la présidence finlandaise l'énonce très clairement : « la coopération régionale entre les pays de la Baltique est concentrée au sein du Conseil des Etats de la région de la Mer baltique qui a été établi en 1992. La Commission européenne est membre de ce Conseil et son *Initiative pour la région Baltique* de 1996 montre qu'elle a l'intention de jouer un rôle encore plus important et offensif dans le Conseil »⁴⁶.

Cette politique s'est effectivement traduite par l'élaboration par la Commission européenne d'une Initiative pour la région Baltique (juin 1996) et par l'adoption d'un programme de coopération régional (Interreg II C Baltic Sea Region) d'environ 50 millions d'ecus en décembre 1997. Ce sont bien les acteurs nordiques qui ont prôné ces mesures, et les institutions qu'ils ont contribué à fonder ont participé de manière importante à leur élaboration. Le Finlandais Kyösti Toivonen a ainsi rédigé le rapport de la « Commission des relations économiques extérieures » du Parlement européen sur l'Initiative pour la région baltique, tandis que le Suédois Staffan Burenstam Linder rédigeait celui de la « Commission des affaires étrangères, de la sécurité et de la politique de défense ». Il faut également noter que la Finlande accorde une place importante au développement de la dimension nordique dans le programme⁴⁷ qu'elle a élaboré pour sa première présidence (juillet-décembre 1999).

Il n'est pas indifférent non plus que la Commission européenne ait en partie fondé son Initiative pour la région Baltique sur les programmes d'action adoptés par le Conseil des Etats de la région de la Mer baltique et qu'elle ait présenté sa proposition à la cinquième session de ce dernier. Enfin, signalons que cette dernière institution constitue également le cadre de l'*Initiative nord européenne* que les Etats-Unis ont décidé de lancer en 1997 et qui a exactement les mêmes objectifs et les mêmes modes de fonctionnement : aider les Républiques baltes à accéder à la démocratie et au développement en favorisant des transferts de savoir-faire et en harmonisant des législations nationales⁴⁸. En un mot, le modèle de la coopération nordique est transposé à l'échelle de la Baltique.

Bien que le développement de ces institutions et de cette politique aient précédé leur adhésion à l'Union européenne, les pays nordiques accordent une importance majeure à la participation de l'Union européenne à la réorganisation de leur espace régional. Et c'est là, aussi bien qu'en ce qui concerne les bénéfices économiques qu'ils en retireront, que réside la clef du bilan que gouvernements et populations tireront de leur participation. C'est là aussi qu'ils souhaitent établir un lien entre le soutien qu'ils

⁴⁵ Friis Arne Petersen, « Denmark's Strategy for the Political Integration of the Baltic Region », in Joseph P. Kruzich, Anna W. E. Fahraeus, *The Baltic Sea Region. Building an Inclusive System of Security and Cooperation*, The Third Annual Stockholm Conference on Baltic Sea Security and Cooperation, 19 novembre 1998, Stockholm, Ambassade des Etats-Unis, pp. 75-78.

⁴⁶ *Finlands och Europas framtid*. Statsrådets framtidsredgörelse til Riksdagen Del 1. Helsinki : Statsrådets kanslis publikationsserie 1996/3, 1996 rd-SRR 3, p. 15.

⁴⁷ *Program for the Finnish Presidency of the European Union* (deuxième version), Helsinki, février 1999.

⁴⁸ Sur ce point : Joseph P. Kruzich, Anna W. E. Fahraeus, op. cit., pp. 121-132.

apporteront ou non aux réformes institutionnelles à venir de l'Union européenne et l'attention que cette dernière accordera à l'élargissement et à l'émergence d'une dimension baltique.

Comme le précise élégamment le rapport finlandais évoqué précédemment : « les questions en relation avec l'élargissement de l'Union européenne à l'Est vont main dans la main avec celles qui concernent le développement interne de l'Union européenne et il n'est pas possible de les séparer »⁴⁹.

UNE NECESSAIRE DIFFERENCIATION

La représentation de l'Union européenne que nous venons de décrire vaut pour tous les pays nordiques ; pourtant, tous n'y trouvent pas les mêmes intérêts, et chacun a donc une perception de l'Union qui lui est propre.

Une différenciation par pays

S'il est nécessaire d'insister sur les différentes manières dont les pays nordiques perçoivent l'UE, ce n'est pas seulement parce qu'ils ont des caractéristiques et des intérêts propres, c'est également parce que des rivalités existent entre eux et parce que le *leadership* régional se joue désormais au niveau communautaire : « tant que nous n'étions pas membres, nous laissons les Danois avoir une meilleure représentation dans certains comités de la Confédération européenne des syndicats. Quand nous sommes devenus membres, nous avons voulu une juste part. Cela a été un choc pour les Danois et a créé beaucoup de conflits qui ont encore des effets »⁵⁰. Or depuis peu, tous ont conscience du fait que ce *leadership* régional dépend en grande partie de leur investissement européen. L'Union européenne se présente donc comme un facteur de rénovation au sein de relations internordiques longtemps dominées par le Danemark et la Suède. Ces deux pays craignent en effet aujourd'hui d'être marginalisés et considérés comme des membres de seconde zone de la scène communautaire, tandis que la Finlande espère y trouver la voie de l'émancipation définitive vis-à-vis de la tutelle suédoise. Rappelons qu'un nombre important de Finlandais résident et travaillent en Suède, qui a été le principal soutien de ce pays durant la délicate période de la « finlandisation », un soutien parfois jugé trop paternaliste par les Finlandais.

En Norvège plus qu'ailleurs, le débat sur l'Union européenne porte avant tout sur l'identité nationale. La Norvège est le seul pays nordique où l'accord sur la création d'un

⁴⁹ *Op. cit.*, p. 72.

⁵⁰ Propos tenu par un membre du bureau international du syndicat suédois LO.

Espace économique européen a soulevé des controverses⁵¹, tout comme la coopération nordique, qui avait suscité de fortes craintes au début des années cinquante⁵². Longtemps dominée par le Danemark puis par la Suède, la Norvège est très sensible, nous l'avons dit, à tout ce qui touche sa souveraineté nationale. C'est dans ce pays que l'identification entre fermier, rural et éthique puritaine est la plus forte, et il est significatif que le Parti populaire chrétien y soit l'un des opposants les plus résolus à l'adhésion. La principale source d'influence fut longtemps l'Allemagne, jusqu'à l'occupation allemande lors de la Seconde Guerre mondiale. La Norvège s'est alors retrouvée isolée par rapport à la scène européenne, sa politique a pris une orientation nettement atlantiste. Son sentiment d'appartenance à l'Europe est le plus faible, et le clivage géographique sur l'adhésion est le plus prononcé et le plus préoccupant pour les gouvernements. C'est le seul pays où, du fait de la manne pétrolière, les arguments économiques ne sont pas déterminants ; les Norvégiens craignent même qu'une adhésion se traduise par un pillage de leurs ressources. Enfin, sa situation géographique fait que la Norvège est le pays nordique le moins concerné (l'Islande mise à part) par l'émergence d'une dimension Baltique, même si elle s'emploie à promouvoir une coopération similaire autour de la mer de Barents. L'Union européenne y est donc clairement perçue comme une menace.

En Islande, l'adhésion n'a jamais été officiellement considérée ni débattue, ce qui s'explique avant tout par le fait qu'elle remettrait en question le système politique existant. Celui-ci accorde en effet une très forte prime, en termes de représentation, aux régions rurales, dont les élus s'appuient sur les groupes d'intérêt liés à l'agriculture ou à la pêche. Or 70 % de la population est aujourd'hui urbanisée, moins de 20 % vit effectivement des industries liées à la pêche⁵³, qui représente néanmoins encore 80 % des exportations. Evoquer la question européenne, c'est donc remettre en cause la vision traditionnelle de l'Islande, pays rural et maritime, et même implicitement suggérer une réforme du système électoral. Pour la première fois en 1995, un parti islandais, le parti social-démocrate, s'est prononcé en faveur de l'adhésion et, de façon très remarquable par rapport aux autres pays nordiques, le soutien à l'adhésion est beaucoup plus élevé au sein de la population que parmi les élites⁵⁴. A l'heure où les réserves de poissons diminuent de façon inquiétante⁵⁵, il est également possible que l'Islande se crispe sur la représentation qu'elle se fait d'elle-même et de l'Union européenne ou qu'elle se convertisse au contraire brutalement à cette dernière. L'Islande se trouve en somme à la croisée des chemins entre la voie norvégienne et la voie finlandaise.

L'engouement actuel de la Finlande pour l'Union européenne est d'autant plus remarquable qu'il est très récent. Le gouvernement lui-même écartait encore toute

⁵¹ Thomas Pedersen, *op. cit.* p. 104.

⁵² Vincent Simoulin, *op. cit.*, p. 81.

⁵³ Gunnar Helgi Kristinsson, « Iceland and the EU », in Lee Miles, *The European Union and the Nordic Countries*, *op. cit.*, p. 160.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Ian Barnes, « Agriculture, fisheries and the 1995 Nordic enlargement », in Lee Miles, *The European Union and the Nordic Countries*, *op. cit.*, p. 232.

possibilité d'adhésion en novembre 1990⁵⁶, c'est-à-dire après l'annonce de la candidature suédoise, et à l'automne 1991 plus de 40 % de la population était toujours incapable d'exprimer une opinion à ce propos⁵⁷. L'adhésion à l'Union européenne a coïncidé avec une profonde crise économique marquée par une forte baisse du PNB, une dévaluation importante de la monnaie nationale et une hausse considérable du chômage. Pourtant, pour la Finlande, qui n'est devenu membre à part entière de l'AELE qu'en 1986 et qui n'a pu adhérer au Conseil de l'Europe qu'en 1989, cette adhésion est avant tout associée à la pleine accession du pays à la communauté démocratique occidentale.

Aux yeux des Finlandais en effet, l'Union européenne est bien plus qu'une coopération économique. Le programme de la première présidence finlandaise l'a clairement exprimé : l'Union européenne doit être un acteur international de grande envergure, apte à défendre les intérêts finlandais dans les négociations internationales, à préserver et accroître la paix en Europe et dans le monde, à proposer des politiques de stabilité des marchés financiers internationaux et à promouvoir l'emploi et la croissance.

La Finlande est concernée au premier chef par l'émergence d'une région de la Baltique et par l'établissement de relations avec les Républiques baltes, en particulier avec l'Estonie, son vis-à-vis avec qui elle entretient une forte proximité linguistique et culturelle. La langue finlandaise est totalement différente des langues scandinaves et, dès l'entre-deux guerres, la Finlande a pris ses distances avec ses voisins nordiques⁵⁸. Tout se passe en fait comme si, en adhérant à l'Union européenne, la Finlande avait clos la phase nordique de son histoire et s'était inscrite dans l'espace européen en son nom propre.

C'est précisément ce que la Suède cherche désespérément à faire. Comme cela a été le cas pour la Finlande, l'adhésion a coïncidé avec la crise économique la plus sévère connue en trente ans par ce pays, et une remise en cause du modèle néo-corporatiste sur lequel avait reposé sa prospérité durant un demi-siècle. Il serait à peine exagéré de dire que l'adhésion est due à une soumission au principe de réalité sans projet directement européen. L'Europe a été présentée non comme un but en soi, mais comme un moyen permettant d'atteindre d'autres fins, qui sont la sortie de la crise économique et la réorganisation de l'espace régional nordique.

Le premier juin 1995, le ministre des Affaires étrangères, Mats Hellström, présenta au Parlement les priorités suédoises pour la Conférence intergouvernementale qui allait s'ouvrir en 1996, en vue de réviser les traités. Il en définit trois : la promotion des initiatives propres à renforcer la légitimité démocratique de l'Union européenne, l'assurance que les Pays baltes seraient traités sur un pied d'égalité avec les autres pays d'Europe centrale et orientale dans le processus d'élargissement, et l'accent à mettre sur l'emploi, la croissance et la protection de l'environnement. Il indiqua également que la Suède ne voulait pas que l'Union européenne se développe dans une direction fédéraliste. Ces objectifs et cette perspective demeurent inchangés aujourd'hui mais,

⁵⁶ Thomas Pedersen, *op. cit.*, p. 89.

⁵⁷ Raimo Vayrinen, « Finland on the way to the European Community », in Teija Tiilikainen, Ib Damgaard-Petersen, *op. cit.*, pp. 64-78.

⁵⁸ Vincent Simoulin, *op. cit.*, pp. 71-73.

malgré un important travail de consultation, le gouvernement n'a toujours pas réussi à produire une vision suédoise de la future Europe.

De ce fait, le gouvernement est dans la position peu enviable d'un membre qui refuse les évolutions proposées par ses partenaires, mais qui n'a d'autre alternative à proposer que le *statu quo*. D'où ses craintes d'être marginalisé dans le concert communautaire et de ne pouvoir exercer qu'une influence réduite.

Enfin, le Danemark est dans une situation particulière depuis l'échec du premier référendum (juin 1992) sur le traité de Maastricht. Au-delà du facteur conjoncturel déjà cité (un conflit entre deux dirigeants qui luttèrent pour prendre le contrôle du parti), une enquête approfondie sur ce premier référendum montre que le refus tiendrait moins à une critique du caractère technocratique ou opaque de la coopération européenne qu'à un refus du fédéralisme et des transferts de souveraineté vers l'Union européenne⁵⁹. Bien que membre aguerri, le Danemark est donc aujourd'hui un peu dans la même situation que la Suède, c'est-à-dire qu'il craint la marginalisation et une perte d'influence.

Une différenciation par acteurs

Un autre problème se pose aux gouvernements des pays nordiques : les partisans de l'UE n'ont pas tous le même modèle en tête. Si les syndicats se sont convertis à la construction européenne après avoir longtemps été sceptiques, c'est tout d'abord parce qu'ils avaient conscience que la prospérité des économies nordiques dépendait de leurs exportations et qu'il fallait donc non seulement assurer l'accès le plus large et le plus aisé possible aux marchés communautaires, mais aussi participer à la prise des décisions et à l'élaboration des standards et réglementations. Mais c'est aussi parce qu'ils y ont vu et y voient encore une opportunité de reconstruire à un niveau plus large le modèle suédois. Ils s'intéressent en particulier à la Charte sociale et à tous les nouveaux modes d'action que peut leur ouvrir la participation européenne : « pour nous, il est important de participer au marché interne, mais il est aussi très important de travailler à la dimension sociale, de stopper le *dumping* social, d'élever le niveau social en Europe, afin qu'il ne soit plus possible pour les entreprises de bouger. Une autre chose importante, c'est le dialogue social. Une partie du modèle suédois consistait en ce dialogue tripartite que nous avons et où nous essayions toujours d'atteindre le consensus. Ces idées tripartites sont en grande partie mortes en Suède mais revivent en Europe »⁶⁰.

Au contraire, les confédérations patronales, qui ont fortement milité en faveur de l'adhésion, ne souhaitent pas le développement d'une Europe sociale, ni l'émergence au niveau communautaire de directives portant par exemple sur la coopération entre syndicats d'une même entreprise dans divers pays. L'Union européenne est à leurs yeux la voie du libéralisme et de la dérégulation.

Les différences de motivation entre les principaux partis politiques favorables à l'UE témoignent de ce décalage entre partenaires sociaux. Les partis sociaux-démocrates y

⁵⁹ Karen Siune, Palle Svensson, Ole Tonsgaard, *Det blev et nej*, Aarhus, Politica, 1992.

⁶⁰ Propos tenus par un membre du département international du syndicat suédois LO.

voient, comme les syndicats, un nouveau lieu pour relancer une politique sociale en crise sur le plan national. L'objectif est de développer des programmes communautaires pour combattre le chômage et le *dumping* social. Il n'empêche que leurs adhérents sont profondément divisés sur cette question, environ la moitié des militants et des adhérents percevant l'Union européenne comme anti sociale. Dans la mesure où ces partis sont généralement les plus importants, une bonne part de la future politique européenne des pays nordiques est conditionnée par leur évolution : autrefois représentants des cols bleus et intimement liés aux syndicats, ils sont confrontés à la montée des cols blancs et entament leur mue.

Au contraire, les partis conservateurs insistent sur le fait que le marché unique doit être perçu comme une source de croissance, condition nécessaire à une baisse du chômage. Ils allèguent certes du risque du *dumping* social pour les pays nordiques, et le gouvernement conservateur suédois dirigé par Carl Bildt (1991-1994) avait lui-même fait du développement de la politique sociale au niveau européen une de ses priorités. Il n'en demeure pas moins que l'objectif n'est plus de reconstituer au niveau européen un dialogue social moribond au plan national, mais de travailler à une convergence des législations au niveau européen dans ce domaine.

Les partis populistes de droite, comme le Parti du progrès en Norvège ou Nouvelle démocratie en Suède, poussent cette logique à son terme en appuyant une participation de leur pays à l'édification d'une Union européenne libérale. Il n'en reste pas moins que Nouvelle démocratie a aujourd'hui perdu l'audience conquise à la surprise générale au début des années quatre-vingt-dix : il n'a obtenu que 0,1 % des voix à l'élection législative de 1998. En revanche, le Parti du progrès fait son meilleur score jamais enregistré : 15,3 % des voix en 1997.

Les partis libéraux, qui ne dépassent guère 5 % des voix mais représentent parfois un appoint indispensable à la constitution d'un gouvernement de coalition, sont les seuls à défendre la vision d'une Europe fédérale. Ce sont ceux qui attachent le plus d'importance au fait que leur pays soit perçu au sein de l'Union européenne comme un membre de plein exercice.

A cause de ces divisions internes, les partisans de l'adhésion ne peuvent s'unir que lors des votes décisifs. Il en résulte qu'ils brouillent réciproquement leurs arguments. Il existe en revanche une plus grande congruence des arguments des opposants qui, s'ils n'ont à peu près aucun autre point d'accord, partagent fondamentalement la même image de l'Union européenne.

Paradoxalement, alors que les mouvements écologistes sont favorables à l'Union européenne dans la plupart des pays membres, ils en sont les opposants les plus vigoureux dans les pays nordiques. Ils lui reprochent d'être trop limitée géographiquement et trop dominée par les considérations économiques pour traiter efficacement des questions environnementales⁶¹. Leur score est très variable selon les pays et les élections, mais ils sont aujourd'hui le soutien du gouvernement social-démocrate suédois.

Les partis de gauche, anciennement communistes, sont tout autant hostiles à l'Union européenne, qu'ils perçoivent comme antisociale et peu concernée par la protection de l'environnement. Dotés d'un score très variable selon les pays et les élections, ils

⁶¹ Annica Kronsell, « Sverige och EU's Miljöpolitik », in Karl Magnus Johansson (ed), *Sverige i EU*, Stockholm, SNS Förlag, 1999, pp. 190-207.

profitent actuellement de la conversion des partis sociaux-démocrates à l'Union européenne et en recueillent les électeurs déçus. C'est notamment le cas en Suède, où leur électorat a doublé aux élections en 1998 (de 6 à 12 %) et où ils représentent le second soutien du gouvernement social-démocrate.

Enfin, les partis du centre qui représentaient les fermiers et les régions rurales, sont confrontés à une mue difficile, puisqu'ils accordent de plus en plus d'importance à la protection de l'environnement, sont moins hostiles à l'Union européenne et cherchent à conquérir un nouvel électorat urbain. Ils sont en déclin prononcé en Norvège et surtout en Suède, où ils ont obtenu 5,1 % en 1998 contre 24,1 % en 1976. Ils sont divisés en premier lieu sur le fait de savoir s'ils doivent s'allier avec le parti social-démocrate ou avec les partis bourgeois, et en second lieu sur la question européenne : leurs dirigeants sont moins opposés que leur base électorale à toute participation.

Il importe enfin de signaler que les pays nordiques se signalent par l'existence de mouvements dont le seul but est d'exprimer une opposition à l'Union européenne. Ces mouvements, tels le Mouvement populaire contre l'UE ou le Mouvement de juin au Danemark⁶², ou encore le Non à l'UE en Norvège, sont bien structurés et ont une audience populaire très importante, puisque le dernier cité revendiquait plus de 140 000 membres au plus fort de la campagne référendaire de 1994. Ils connaissent traditionnellement leurs succès les plus importants lors des élections au Parlement européen. Le Mouvement populaire contre l'UE et le Mouvement de juin ont ainsi respectivement obtenu 7,3 % et 16,1 % des voix en juin 1999 au Danemark. Paradoxalement, c'est l'assise financière et la légitimité politique qu'ils retirent de ces élections européennes au suffrage universel direct qui leur permettent de diffuser de façon permanente leur euroscepticisme.

LES ENJEUX COMMUNAUTAIRES

Un des éléments importants des perceptions nordiques de l'Union européenne est leur sentiment qu'elle comporte un « noyau dur ». Cette expression souvent reprise dans les documents et les réflexions nordiques désigne les pays continentaux qui ont fait l'histoire de la construction européenne, ont décidé de participer à l'UEM et ont obtenu du Conseil européen de Luxembourg (décembre 1997) le droit de se réunir de façon informelle pour discuter entre eux des questions liées à la monnaie unique. Face à ce « noyau dur », les pays nordiques ont une attitude ambivalente : ils expriment d'une part la volonté farouche de défendre leur identité et leur patrimoine politique et social périphérique et d'autre part le souhait d'en faire partie. Leur hantise est de voir leur spécificité niée et mise à mal, mais aussi de se voir relégués au rang de membres de catégorie B.

Ils éprouvent donc une certaine difficulté à se définir face aux débats communautaires

⁶² Le Mouvement populaire contre l'UE est le plus ancien et le plus radical puisqu'il date de 1972 et refuse l'adhésion elle-même. Plus récent (il est issu d'une scission au sein de ce mouvement en 1992), le Mouvement de juin critique le projet fédéral mais non l'adhésion elle-même.

actuels. S'ils défendent ardemment les élargissements à venir, ils appréhendent en revanche l'Union économique et monétaire, qui signifie une progression vers le fédéralisme. Elle les met directement en face du dilemme que nous venons d'évoquer, et ces pays abordent la négociation des nécessaires réformes des institutions européennes en proposant davantage des mesures pragmatiques que des visions novatrices.

L'Union économique et monétaire

Seule la Finlande a opté en faveur d'une participation immédiate à la troisième phase de l'UEM. Pour un pays qui a souvent utilisé l'arme des dévaluations compétitives pour restaurer sa compétitivité et l'équilibre de son commerce extérieur, ce choix est une rupture due au sentiment que « la liberté politique de manœuvre est limitée »⁶³ et que le refus ne saurait être que provisoire. La marge de manœuvre est limitée du fait des interdépendances croissantes entre les économies des Etats membres. Elle l'est également parce qu'une convergence économique accrue des membres actuels est perçue comme une condition au succès des élargissements à venir : elle permettrait une croissance plus soutenue et dégagerait donc des moyens. Elle l'est, enfin, parce que dans une situation où l'Union européenne sera nécessairement plus hétérogène, il est important aux yeux des Finlandais de renforcer cet « évident dénominateur commun qu'est le Marché unique »⁶⁴. En regard de ces arguments, tout refus ne saurait donc être que provisoire, d'autant que la monnaie unique offre des avantages en termes de réduction des coûts et d'accès aux marchés étrangers ainsi que de meilleures possibilités de financement pour les PME⁶⁵.

Les dangers que pourraient représenter l'UEM et une politique monétaire tournée vers la lutte contre l'inflation en ce qui concerne l'emploi et l'avenir du système d'Etat providence sont certes évoqués, mais ils sont replacés dans une perspective qui est celle d'une nécessaire adaptation liée au vieillissement de la population⁶⁶. Il s'agit là d'un souci quasi obsessionnel du gouvernement finlandais, que l'on retrouve exprimé dans toutes ses décisions politiques qui engagent le long terme, et qui figure notamment en bonne place dans le programme qu'il a défini pour sa première présidence de l'Union européenne. Autrement dit, l'UEM est moins un danger pour l'Etat providence qu'un passage obligé pour son adaptation et sa survie.

Selon les Finlandais, ce choix de participer d'emblée à la troisième phase de l'UEM leur permettra en outre d'être en meilleure position pour défendre leurs priorités. D'une certaine façon, la mise en place de la monnaie unique correspond moins à un but qu'à un moyen, elle est instrumentalisée. Comme elle l'exprimait clairement dans son

⁶³ *Economic and Monetary Union - Finnish Options and National Decision Making*, Report of the Council of State to the Parliament, 20 mai 1997, Helsinki.

⁶⁴ *Ibid*, p. 9.

⁶⁵ *Ibid*, pp. 25-30.

⁶⁶ *Ibid*, p. 53.

programme pour la présidence, la Finlande attend en effet de l'Union européenne la mise en place d'un cadre juridique et technique adapté au développement d'une société de l'information, et en particulier du commerce électronique. L'enjeu est multiple puisqu'il s'agit d'utiliser les nouveaux outils offerts par l'information et la communication pour accroître la compétitivité des industries européennes, autant que pour accroître la transparence des administrations en Europe⁶⁷. Il va de soi qu'il s'agit aussi d'assurer les conditions du développement des industries nordiques de la communication dont Nokia et Ericsson sont parmi les plus beaux fleurons. Il convient du reste de souligner que, de façon très significative, le Commissaire finlandais Erkki Liikanen est précisément en charge au sein de la Commission européenne des dossiers des entreprises et de la société de l'information.

Au Danemark et en Suède, l'opinion publique manifeste des réticences beaucoup plus vives et beaucoup plus clairement exprimées qu'en Finlande. Les craintes de marginalisation sont réelles et, en particulier chez le nouveau membre qu'est la Suède, elles sont d'autant plus prononcées que l'Union économique et monétaire constitue une épreuve de vérité, aussi bien vis-à-vis de ses partenaires que de l'opinion publique. Si le Danemark bénéficie depuis le sommet d'Edimbourg d'une dérogation en ce qui concerne sa participation à la troisième phase de l'UEM, ce n'est pas le cas de la Suède qui, en adhérant, s'est engagée à accepter l'ensemble de l'acquis communautaire, y compris la monnaie unique et l'ensemble du traité de Maastricht. Alors que sa situation économique s'était considérablement améliorée et qu'elle pouvait participer d'emblée à la troisième phase, elle s'est accordé la latitude de ne pas le faire en arguant de l'hostilité de son opinion publique et du fait qu'un pas aussi important que l'établissement d'une monnaie unique réclamait une « forte base démocratique »⁶⁸.

Dans cette perspective, il est remarquable que les sondages indiquent depuis le début de 1999 une évolution de l'opinion publique en faveur de la participation à l'UEM. Comme pour l'adhésion, les hommes, les urbains, les conservateurs et les libéraux y sont plus favorables que les femmes, les ruraux et les sociaux-démocrates ; les électeurs du parti du centre sont très divisés, tandis qu'écologistes et gauchistes s'y opposent.

Les sondages ne sont toutefois pas déterminants car, comme on l'a vu, les votes précédents ont montré qu'importaient aussi d'une part le principe de réalité et d'autre part la constellation politique qui poussait sur le plan national tel ou tel traité communautaire. Autrement dit, pour réticents que soient les Suédois à l'égard de l'Union économique et monétaire, on peut penser qu'ils voteraient en sa faveur si le parti social-démocrate s'engageait et si le gouvernement parvenait à établir l'absence de solution alternative et l'importance du risque de marginalisation.

Au Danemark, membre aguerri qui s'est signalé par son taux élevé d'application des directives communautaires, qui remplit actuellement les critères de convergence et qui a négocié une exemption en ce qui concerne sa participation à la troisième phase de l'UEM, le gouvernement prépare la population à une participation prochaine. Dans son discours inaugural devant le Parlement national, le Premier ministre Poul Nyrup Rasmussen a ainsi déclaré le 5 octobre 1999 : « l'euro est aujourd'hui un fait. Les parités

⁶⁷ *Program for the Finnish Presidency of the European Union* (deuxième version), p. 32.

⁶⁸ Communiqué de presse du ministère suédois des Finances, 10 octobre 1997.

ont été fixées. C'est aussi un fait que nous sommes intimement liés aux pays de l'euro, qui représentent la moitié de nos exportations et de nos importations (...) J'ai trois raisons pour maintenir mon opinion que le Danemark aurait intérêt à joindre l'euro. D'abord la question de la sécurité et de la solidité. Nous devons nous protéger dans un monde dur où sévit la spéculation internationale (...) Ensuite, l'argument de l'emploi. Nous avons des idées et des propositions, mais les défendre requiert notre participation à la table, et que nous imprimions notre marque sur les politiques adoptées, ce qui prend place au sein du cercle des pays de l'euro (...) Enfin, l'avenir du Danemark et de l'Europe. Nous devons formuler des demandes sur le marché global et le commerce mondial pour les négociations à venir dans le cadre de l'OMC. Il est important pour le Danemark que le respect des droits des travailleurs soit mis à l'agenda de ce round de négociations ».

La position du Danemark est plus confortable que celle de la Suède. Le ministère de l'Economie a publié un rapport⁶⁹ précisant les modalités pratiques du passage de la couronne à l'euro si cette option était choisie lors d'un référendum dont la date a par la suite été fixée au 28 septembre 2000, et dont le résultat est encore très incertain (ce qui est habituel dans les pays nordiques). Alors que les deux camps sont presque à égalité, et que le nombre d'électeurs n'ayant pas d'opinion arrêtée est important, le moindre événement politique ou propos tenu peut avoir des conséquences. L'opinion publique danoise a ainsi réagi négativement aux mesures d'isolement de l'Autriche prises par l'Union européenne après la constitution d'un gouvernement de coalition unissant les conservateurs et le parti de Jörg Haider. Ces mesures ont été perçues comme une intervention inopportune dans les affaires intérieures d'un pays souverain et comme une illustration des dangers que couraient les « petits » pays. La concomitance en mai 2000 d'une déclaration de Romano Prodi selon laquelle l'euro allait considérablement changer le Danemark et des propositions à caractère fédéraliste de Joscha Fischer a attisé les craintes. Au-delà de ce type de réactions imprévisibles, la nature et l'engagement de la configuration politique qui appuiera la participation du Danemark à la troisième phase de l'UEM sera sans doute décisive.

L'élargissement à l'Est

Comme l'énonce clairement Niels Helveg Petersen, le ministre des Affaires étrangères danois, « l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale est la mission la plus importante de l'Union européenne pour les années à venir. La liberté, le bien-être et la stabilité doivent s'étendre à l'Europe entière »⁷⁰. De même, la « grande Commission » du parlement finlandais, celle qui s'occupe des questions liées à l'Union européenne, écrit

⁶⁹ *Redegørelse for overgang til euroen i tilfælde af dansk deltagelse*, Økonomiministeriet, Copenhague, 25 novembre 1999.

⁷⁰ Niels Helveg Petersen, Introduction à *Dagsorden 2000: EU's udvidelse og reformer*, ministère danois des Affaires étrangères, UM-Tema, août 1999.

dans son rapport⁷¹ sur l'Agenda 2000⁷² proposé par la Commission européenne : « la grande Commission considère que l'élargissement de l'Union européenne doit avoir la prééminence sur les décisions à prendre dans les autres secteurs politiques. La réunification de l'Europe après un demi-siècle de division est sans l'ombre d'un doute la seule question dans l'Agenda 2000 qui ait de véritables implications historiques »⁷³.

Aux yeux de tous les pays nordiques, cet élargissement est nécessaire car l'enjeu majeur est de contribuer à la stabilisation économique et sociale des pays d'Europe centrale et orientale dont ils sont géographiquement proches et dont ils craignent les éventuels soubresauts. La grande Commission du Parlement finlandais le présente dans ce même rapport comme une « solution » (au problème du renforcement de la sécurité en Europe) et non comme un problème, dans la mesure où il obligerait à revoir l'armature institutionnelle et politique de l'Union européenne. Inversement, toutes les autres questions sont présentées comme de « simples moyens à cette fin ».

Qui plus est, l'importance que les pays et les populations nordiques accordent à la protection de l'environnement les conduit à accorder une attention particulière aux dangers liés aux centrales nucléaires des anciennes dépendances soviétiques et plus généralement aux nuisances et à la pollution qui en sont issues. Notons que la commissaire suédoise, Margot Wallström, s'occupe au sein de la Commission européenne des questions liées à l'environnement.

Pour les pays nordiques, les conséquences les plus immédiates et les plus importantes de ce nécessaire élargissement portent sur la Politique agricole commune et la réforme du système de financement de l'Union européenne. En ce qui concerne le premier point, l'élargissement implique d'accentuer et d'accélérer la réforme de la PAC, de hâter le passage d'une politique de soutien des prix agricoles à une politique de soutien aux agriculteurs⁷⁴. En second lieu, les pays nordiques affirment leur assentiment à une augmentation de leur contribution au budget communautaire pourvu qu'elle contribue à l'élargissement. Le Danemark se déclare prêt à accepter une hausse de sa contribution financière qu'il évalue à 3 milliards de couronnes pour 2006, tout en souhaitant que le budget communautaire n'augmente pas plus vite que la croissance en Europe⁷⁵. La situation de la Suède est plus complexe, puisqu'elle souhaite une réduction de sa contribution tout en affirmant également vouloir apporter sa pierre à l'élargissement, et en prêchant pour une rationalisation des coûts.

Enfin, pour nécessaire que leur semble l'élargissement, les pays nordiques le perçoivent paradoxalement comme une menace. Ils craignent que le bas coût de la

⁷¹ *Opinion of the Grand Committee. Agenda 2000 - Report to Parliament under section 54e of the Parliament Act, SuVL 3/1997 vp - E 44/1997 vp, décembre 1997.*

⁷² L'Agenda 2000 a été adopté en juillet 1997, à la suite du Traité d'Amsterdam, et correspond à la stratégie élaborée par la Commission européenne pour préparer l'élargissement de l'Union européenne et réformer ses institutions et ses politiques.

⁷³ *Ibid*, p 7.

⁷⁴ *Dagsorden 2000: EU's udvidelse og reformer*, ministère danois des Affaires étrangères, UM-Tema, août 1999, pp. 11-13. *Opinion of the Grand Committee. Agenda 2000*, op. cit., p. 11.

⁷⁵ *Dagsorden 2000: EU's udvidelse og reformer*, op. cit., p. 27 et p. 38.

main-d'œuvre dans les pays candidats se traduise par une concurrence accrue pour les secteurs agricoles et forestiers de la Finlande et de la Suède, et que l'immigration et la criminalité se développent. Le rapport de synthèse⁷⁶ du gouvernement suédois sur ces questions insiste sur la nécessité de renforcer les contrôles aux frontières afin de prévenir une immigration trop massive et de prendre garde à ce que les pays candidats élèvent leurs standards en matière de protection de l'environnement, de protection du consommateur, etc., pour éviter que les pays membres aient à baisser les leurs.

Les réformes institutionnelles

Peu de documents précis sont encore accessibles en ce qui concerne la conférence intergouvernementale qui s'est ouverte en février 2000 en vue de réviser une nouvelle fois les traités. Précisons d'emblée que le peu dont on dispose indique un accord d'ensemble avec les objectifs de cette conférence tels qu'ils ont été définis : bien fonctionner avec un grand nombre d'Etats, prévenir le risque de dispersion, poursuivre la construction politique de l'Europe⁷⁷.

On peut s'étonner de ce relatif silence alors que la conférence est ouverte. Les pays nordiques ont en effet souvent plaidé pour un accroissement de l'ouverture et de la transparence au sein de l'Union européenne. En application du principe de subsidiarité inscrit dans le traité de Maastricht, ils attendent de la Commission qu'elle accorde une place croissante à des directives-cadre et qu'elle écoute régulièrement les parlements nationaux et les groupes d'intérêt⁷⁸. Ils réclament à l'Union européenne qu'elle adopte un principe de publicité des documents qu'elle produit, c'est-à-dire qu'ils soient librement accessibles à tout citoyen, et que le plus de discussions possibles au sein du Conseil des ministres et des institutions européennes soient également publiques. Il leur semble indispensable non seulement que le résultat de tous les votes au sein du Conseil soit officiel, mais également que les documents préparatoires présentant les positions des divers pays soient systématiquement annexés à toute décision et diffusés⁷⁹.

Il ne s'agit pas de soutenir que ce plaidoyer maintes fois renouvelé en faveur de la transparence et de l'ouverture ne correspondrait qu'à une rhétorique sans fondement ni prolongement dans les pratiques. Ce souci est réel, même s'il est sommaire d'y voir une caractéristique consubstantielle aux pratiques politiques nordiques. La Finlande a ainsi proposé un site Internet remarquablement bien conçu lors de sa présidence de l'Union. Il contenait son programme, un calendrier des événements et réunions à caractère communautaire, les agendas de certaines de ces réunions, ainsi que des informations et

⁷⁶ *An enlarged EU. Opportunities and Problems. A Summary of the reports on the consequences of enlargement of the EU*, ministère suédois des Affaires étrangères, 1999.

⁷⁷ *Adapter les institutions pour réussir l'élargissement : contribution de la Commission à la préparation de la conférence intergouvernementale sur les questions institutionnelles*, Bruxelles, 10 novembre 1999.

⁷⁸ *Amsterdam-traktaten og nærheden*, ministère danois des Affaires étrangères, février 1998.

⁷⁹ *Amsterdam-traktaten og åbenheden*, ministère danois des Affaires étrangères, décembre 1997.

des données sur la Finlande. On y trouvait en revanche assez peu d'informations sur les positions et les intérêts que défendaient les représentants de ce pays lors des dites manifestations.

Comme tous les diplomates, les représentants des pays nordiques auprès de l'Union européenne répugnent à afficher trop ouvertement et trop précocement leurs objectifs et leurs priorités. Un membre de la représentation permanente suédoise auprès du Conseil des ministres de l'Union européenne nous l'a affirmé : « c'est la Suède. Parfois, nous sommes transparents, parfois nous sommes très secrets ». Tenter de percer le secret qui entoure une négociation avant sa conclusion revient à souligner que le Danemark, la Finlande et la Suède souhaitent que la Conférence intergouvernementale s'achève à la date prévue, c'est-à-dire en décembre 2000, et que son agenda soit strictement limité aux trois « reliquats » d'Amsterdam que sont la composition de la Commission, la pondération des voix au sein du Conseil des ministres et une extension de la majorité qualifiée⁸⁰ au sein de ce même Conseil. Le pays le moins ouvert à une possible extension de l'agenda semble être la Suède, alors que le Danemark⁸¹ et la Finlande⁸² acceptent de discuter de la composition et du mode de fonctionnement des autres institutions communautaires, comme la Cour de justice des Communautés européennes ou le Comité économique et social.

Tous trois affirment également vouloir conserver un commissaire pour chaque pays dans la Commission européenne et refusent toute différence de statut ou de droit de vote entre les différents commissaires. La Finlande⁸³ comme le Danemark⁸⁴ accepteraient en revanche d'accroître à cinq ou six le nombre de vice-présidents de la Commission, actuellement limité à deux.

Les trois pays insistent sur le fait que la Commission européenne doit garder un caractère collégial, et qu'aucun commissaire ne doit être personnellement responsable devant le Parlement européen. Il leur semble en revanche souhaitable que la pratique initiée par Romano Prodi, qui consiste à exiger de chaque commissaire l'engagement de démissionner s'il était personnellement mis en cause, initie une réflexion sur la responsabilité individuelle de chaque commissaire face à l'ensemble de la Commission et en particulier son président.

En ce qui concerne la pondération des voix, la Suède souligne que la sous-représentation des grands pays n'est pas « spécialement importante »⁸⁵ tout en se déclarant prête à discuter d'un changement de cette pondération. La Finlande est plus explicite quand elle s'affirme disposée à discuter de ce point pourvu qu'il soit acquis que

⁸⁰ Dans la procédure du vote à la majorité qualifiée, chaque pays a un certain nombre de voix en fonction de sa population et il faut atteindre un seuil de voix pour que la proposition soit adoptée. Il est aujourd'hui de 58,2 %.

⁸¹ *Intergovernmental Conference 2000. Basis for Negotiations*, février 2000.

⁸² *Finlands utgångspunkter och mål vid europeiske unionens regeringskonferens 2000*, Statsrådets redogörelse til riksdagen, 2 février 2000.

⁸³ *Ibid.*, p. 10.

⁸⁴ *Intergovernmental Conference 2000. Basis for Negotiations*, février 2000.

⁸⁵ *Promemoria til EU-Nämnden inför nästa regeringskonferens*, 25 octobre 1999.

chaque pays conserve le droit de désigner un commissaire⁸⁶. Si le Danemark semble indécis, la Finlande et la Suède témoignent de leur préférence pour un changement de pondération des voix plutôt que pour l'adoption d'un système de « double majorité », lequel soumettrait une décision non seulement au fait d'obtenir une majorité qualifiée des voix mais aussi à la contrainte d'obtenir un nombre de voix représentant une certaine proportion (à définir) de la population de l'Union européenne. Elles craignent non seulement que ce système se révèle compliqué, mais aussi qu'il se traduise par une plus forte dilution de leur influence.

Une nuance subtile mais importante sépare par ailleurs d'une part le Danemark et la Finlande et d'autre part la Suède. Les deux premiers s'affirment disposés à discuter de l'extension du vote à la majorité qualifiée tout en affirmant qu'un certain nombre de domaines devront rester soumis au vote à l'unanimité, telles les questions constitutionnelles, budgétaires et fiscales. La Suède est plus radicale et refuse que le vote à la majorité qualifiée soit considéré comme la procédure normale, tout en se déclarant prête à discuter de son extension au cas par cas⁸⁷, mais en écartant de son usage les questions constitutionnelles, à forte portée économique ou liées à la souveraineté.

Pour les pays nordiques, les réformes institutionnelles à venir se présentent au fond comme un dilemme. D'un côté, leur désir de voir s'accroître la transparence et l'ouverture au sein des institutions européennes exige un éclaircissement des compétences et des modes de fonctionnement de ces institutions. Le gouvernement finlandais estimait ainsi dans ses documents préparatoires à la conférence intergouvernementale de 1996 qu'établir une hiérarchie entre les actes communautaires permettrait d'accroître la transparence⁸⁸. Il souhaitait également accroître le rôle de la Cour des comptes des Communautés européennes afin de lutter contre la fraude et la corruption.

D'un autre côté, ce même rapport préparatoire du gouvernement finlandais s'ouvrait sur le souhait de voir « l'Union européenne se développer comme une association d'Etats indépendants »⁸⁹. Cet impératif conduit les gouvernements nordiques à refuser toute clarification qui pourrait ressembler à une constitution et donc à un pas vers le fédéralisme. Tous affirment très clairement que les parlements nationaux sont et doivent rester les seuls tenants d'une véritable légitimité démocratique, et qu'il leur appartient donc de voter ou d'amender un traité.

Les pays nordiques ont enfin des propositions et des priorités. Ils attachent une grande importance à ce que l'Union européenne s'investisse davantage dans la lutte contre toutes les formes de discriminations sexuelles, en particulier sur le marché du travail. Le gouvernement finlandais souhaite que les traités communautaires contiennent désormais une clause concernant la promotion de l'égalité entre hommes et femmes et la lutte contre les discriminations sexuelles. Ils affirment également unanimement leur souhait de voir le mode de décision à la majorité qualifiée s'étendre au domaine de

⁸⁶ *Finlands utgångspunkter och mål vid europeiske unionens regeringskonferens 2000, op. cit.*, p. 11.

⁸⁷ *Promemoria til EU-Nämnden inför nästa regeringskonferens*, 25 octobre 1999, p. 10.

⁸⁸ *Finland's points of departure and objectives at the 1996 Intergovernmental Conference*. Report to the Parliament by the Council of State, 27 février 1996, p. 33.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 9.

l'environnement.

Demeurant fidèles à leur style politique national, qui est pragmatique, lent et consensuel, les pays nordiques souhaitent moins une réforme institutionnelle majeure que des ajustements concrets. Ils sont conscients des adaptations qu'exigera l'élargissement de l'Union européenne en 2003, et veilleront à préserver leurs intérêts. Mais leur contribution tendra davantage à infléchir les pratiques et les modes de fonctionnement sur la scène communautaire qu'à concevoir un nouveau projet institutionnel.

CONCLUSION

Comprendre les perceptions nordiques de l'Union européenne, c'est peut-être en dernière analyse mettre en lumière de ce que Peter Hall a appelé le « discours politique de la nation »⁹⁰, c'est-à-dire le contexte dans lequel une nouvelle politique est introduite et l'héritage par rapport auquel elle est évaluée.

En ce qui concerne la Suède, l'adhésion est d'une part associée à une crise économique sans précédent et à une réduction des budgets publics et du rôle de l'Etat providence ; elle est d'autre part évaluée à l'aune du demi-siècle de paix et de prospérité qu'avait permis le modèle néo-corporatiste. Ce qui explique la très grande difficulté qu'éprouve cette nation à reconstruire son image en tant que membre d'un ensemble européen, et par-là même à définir une représentation de l'Europe à venir. Le Danemark, pourtant membre aguerri, s'interroge également dans ce sens. Du point de vue de la Finlande, qui a pourtant connu une crise économique d'une ampleur comparable à celle de la Suède, l'adhésion est plutôt liée à la restauration de la pleine souveraineté, à la réorganisation d'un espace régional autour d'elle et au rééquilibrage de ses relations avec la Suède. Il est vrai que la participation à l'Union européenne est ici mise en balance avec la difficile période de la « finlandisation » et avec les cinq siècles de domination suédoise qui l'avaient précédée.

Bien qu'elles ne soient pas membres, la Norvège et surtout l'Islande sont confrontées au même défi : redéfinir leur propre image, avant de pouvoir contribuer aux réflexions sur l'Europe. De tous les pays nordiques, c'est pourtant pour la Norvège, grâce à la manne pétrolière, que ce défi sera le moins contraignant ; c'est elle qui s'en tiendra donc le plus volontiers, du moins autant qu'elle le pourra, à sa traditionnelle opposition à toute tentative fédéraliste, ou du moins supranationale.

Les perceptions nordiques de l'Union européenne ne sont donc ni claires ni figées, mais au contraire en plein travail. Car, pour les pays nordiques comme sans doute pour les autres, s'interroger sur leur relation à l'Union européenne et sur les représentations qu'ils s'en font, c'est finalement s'interroger sur l'image qu'ils ont d'eux-mêmes⁹¹. ■

⁹⁰ Peter A. Hall, *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

⁹¹ Cette étude repose en partie sur des entretiens menés à Stockholm en juin 1999 et, de façon plus lointaine et plus indirecte, sur le travail effectué lors de ma thèse dans l'ensemble des pays nordiques à l'exception de l'Islande. Je voudrais remercier ceux qui ont accepté de répondre à mes questions et ont bien voulu m'indiquer un certain nombre de pistes de recherche. Tous ont témoigné de la plus grande disponibilité, d'un profond esprit d'ouverture et je leur dois beaucoup. Sauf indication contraire, les citations qui émaillent le texte, et qui respectent dans tous les cas l'anonymat des acteurs, proviennent de ces entretiens. Je dois enfin une reconnaissance particulière aux membres du *Stockholm Center of Organizational Research* (SCORE) pour leur accueil et pour les conseils et perspectives dont ils m'ont fait bénéficier.