



HAL
open science

La Norvège et la Suisse face à la construction européenne

Jean-Marc Olivier

► **To cite this version:**

Jean-Marc Olivier. La Norvège et la Suisse face à la construction européenne. Pourquoi la Norvège et la Suisse n'adhèrent pas à l'Union Européenne, 2011, France. pp.127-148. hal-00975140

HAL Id: hal-00975140

<https://hal.science/hal-00975140>

Submitted on 8 Apr 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La Norvège et la Suisse face à l'Union européenne : refus et autres voies

Jean-Marc OLIVIER
Université de Toulouse
Laboratoire CNRS Framespa

Il existe encore des espaces européens occidentaux n'appartenant pas à l'UE, malgré leur niveau de développement économique élevé et leur tradition démocratique très ancienne. Le cas le plus étonnant demeure la Suisse, complètement enclavée au sein de l'Union européenne. Évidemment, le premier réflexe, surtout d'un point de vue français, consiste à considérer ces deux petits pays comme des quantités négligeables qui devront rejoindre tôt ou tard l'Union.

	POPULATION (EN MILLIONS)	PIB EN MILLIARDS DE \$ (2011) (FMI)	PIB/H PPA EN \$ 2010 (FMI)	IDH CLASSEMENT 2011
FRANCE	65	2800	41 000 (18 ^e rang mondial)	20^e

Les chiffres contredisent cette analyse trop superficielle : la Suisse et la Norvège pèsent lourd, surtout si on additionne leurs performances.

NORVÈGE	5	480	84 000 (2^e)	1^{ère}
SUISSE	8	665	67 000 (4^e)	11^e
NORVÈGE + SUISSE	13 (20 % de la population française)	1145 (41 % du PIB français)	73 500 (moyenne pondérée par le nombre d'habitants) 179 % du PIB/h français	

Figure 1 : Tableau comparé des performances économiques françaises et helvético-norvégiennes

Il faudrait ajouter que la Norvège est le troisième exportateur de gaz naturel, énergie de plus en plus prisée par l'Europe qui en est relativement démunie. De son côté, la Suisse est le troisième client de l'UE, derrière les États-Unis et la Russie, performance remarquable rapportée à sa population très modeste.

Ce constat du poids économique considérable de ces deux petits pays très avancés rend encore plus incompréhensible leur refus obstiné, voire de plus en plus prononcé, d'entrer dans l'UE. Ils portent tous les deux un regard très méfiant et parfois violemment critique sur le processus européen. Les autres voies qu'ils explorent, et même les modèles alternatifs qu'ils envisagent, constituent un deuxième temps de réflexion nécessaire.

Pourquoi un demi siècle de refus ?

Dès les premiers projets, la Suisse et la Norvège prennent leurs distances avec l'idée d'une communauté européenne dotée d'institutions supranationales, y compris quand ces dernières s'appliquent seulement à l'économie.

Le plan Briand de 1930 sur l'organisation d'un régime d'Union fédérale européenne engendre une double critique suisse qui devient ensuite récurrente : la Confédération helvétique ne peut envisager de participer à un tel projet que si sa neutralité est totalement respectée et la nouvelle organisation ne doit pas gêner les relations de la Suisse avec les autres continents¹. La Norvège, qui vient d'obtenir son indépendance en 1905 après plusieurs siècles d'union forcée avec le Danemark puis avec la Suède, partage cette méfiance. Les refus d'adhésion se confirment lors des consultations récentes. 52,2 % des Norvégiens disent « non » à l'Europe en 1994 et ce chiffre se révèle encore plus élevé dans les derniers sondages. En 2001, l'initiative populaire « Oui à l'Europe » est refusée par 77 % des Suisses. Les habitants des cantons historiques, ceux du pacte de 1291 réunissant les « hommes libres » des trois vallées, disent « non » encore plus massivement.

¹ Collectif, *Nouvelle Histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne, Payot, 1982-1983, 1005 p.

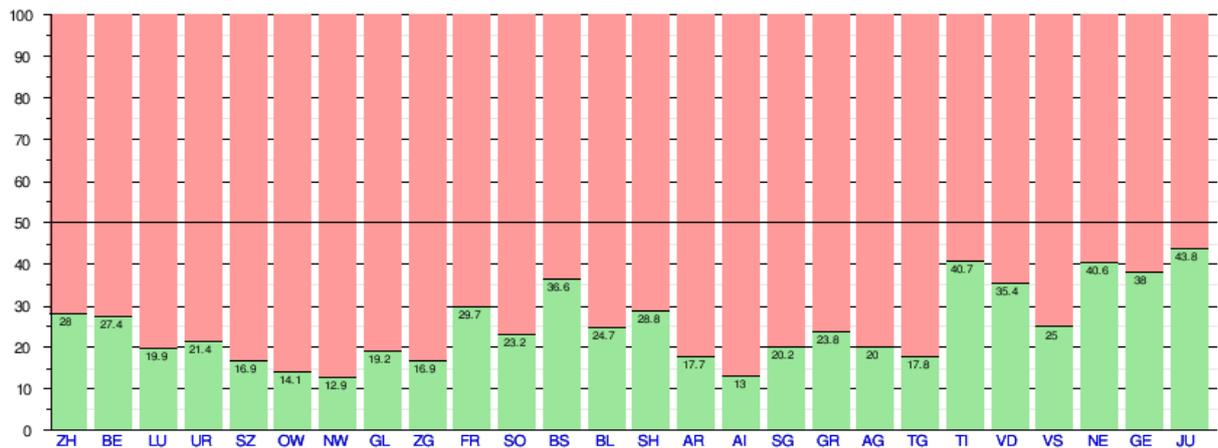


Figure 2 : Résultats par canton de l'initiative populaire « Oui à l'Europe » de mars 2001 (les « oui » sont en vert)

Ainsi, l'initiative n'obtient que 21,4 % de « oui » dans le canton d'Uri (UR), 16,9 % dans celui de Schwytz (SZ) et seulement 12,9 % dans celui de Nidwald (NW). À l'opposé, le canton le plus récent, celui du Jura (JU), créé en 1978, se révèle le moins défavorable à l'Europe avec 43,8 % de « oui ». Il existe donc un culte d'une indépendance construite par l'histoire chez les Suisses, comme chez les Norvégiens.

Le sentiment national semble d'autant plus fort en Suisse qu'il ne peut pas s'appuyer sur une unité religieuse ou linguistique.

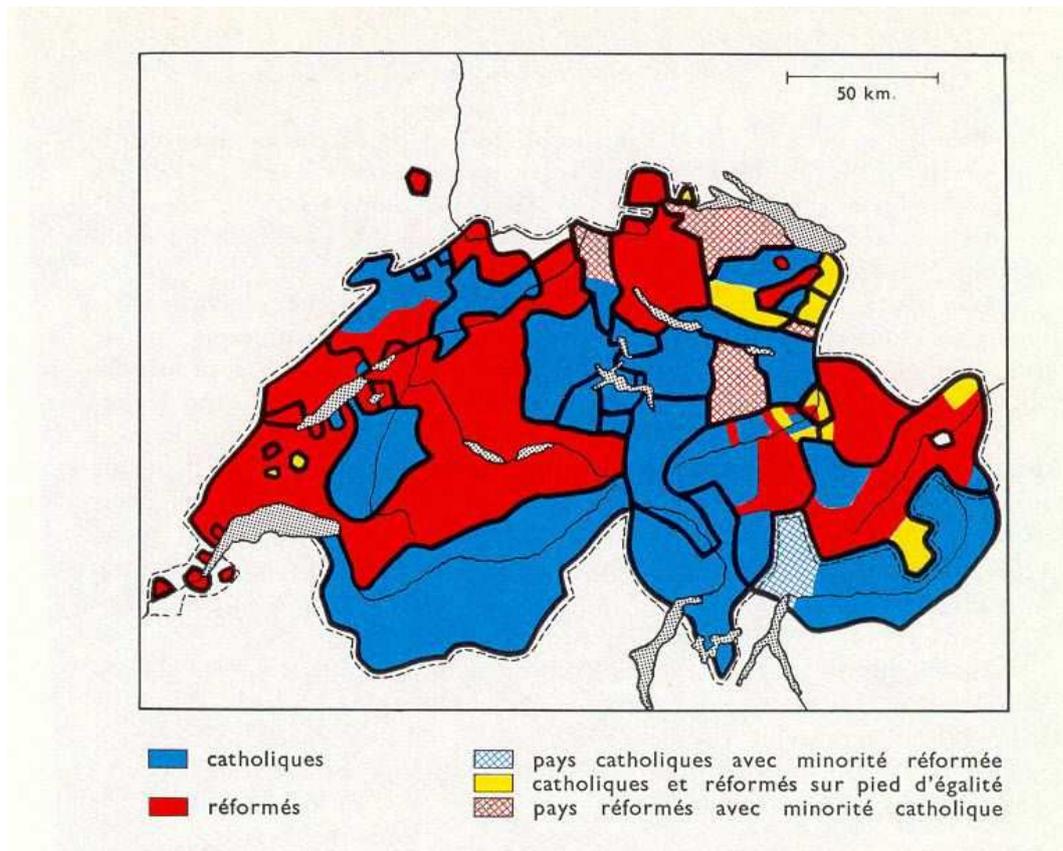


Figure 3 : Carte des religions en Suisse (catholiques et réformés)



Figure 4 : Les langues officielles parlées en Suisse

La Suisse s'est construite en s'opposant à ses puissants voisins qui voulaient l'assimiler : Autriche, France, Allemagne, Savoie, Italie. Elle s'en méfie donc viscéralement ; d'autant plus que ces pays limitrophes parlent les différentes langues de la Confédération helvétique.

Quant à la Norvège, la domination suédoise commencée sous Bernadotte en 1814 s'y achève seulement en 1905². Cette tutelle, relativement douce, fut souvent vécue comme une humiliation par le peuple norvégien constitué pour l'essentiel de ruraux et dépourvu de noblesse depuis le départ des Danois³. Les Suédois, plus citadins, avec une noblesse orgueilleuse et imprégnée d'une étiquette d'inspiration française, méprisaient les représentants de la Norvège qui venaient à Stockholm. La Norvège eut également à subir l'occupation allemande sans que la Suède réagisse. Cependant, globalement, la Norvège et la Suisse ne furent pas traumatisées par la Seconde Guerre mondiale, le nationalisme ne fut donc pas perçu dans les deux pays comme un danger après 1945. La nécessité de participer à des instances européennes ne leur semblait pas aussi essentielle qu'aux Allemands, aux Français et aux Italiens qui avaient pu mesurer les ravages du nationalisme exacerbé. Ce culte de l'indépendance, parfois utopique quand on sait que beaucoup de Suisses demeurent persuadés que leur pays aurait pu résister à une attaque de l'Allemagne nazie, se double d'une ouverture sur les mondes extra-européens plus poussée que chez les six fondateurs de la CEE en 1957.

Ainsi, la Norvège a toujours regardé du côté des Îles Britanniques et de l'Atlantique depuis les Vikings. Elle possède, depuis toujours, l'une des cinq plus grandes flottes de commerce du monde. Ce classement flatteur s'obtient en prenant pour référence la nationalité des propriétaires des navires et non la nature des pavillons qui sont souvent de complaisance. À cela s'ajoute l'importante communauté d'origine norvégienne présente aux États-Unis depuis le XIX^e siècle. En effet, entre 1820 et 1920, plus de 700 000 Norvégiens ont émigré vers l'Amérique du Nord, c'est-à-dire l'équivalent de 80 % de la population norvégienne en 1800. Ce phénomène migratoire existe aussi en Suisse, mais les émigrants helvètes s'installent surtout en Europe. En 2006, 650 000 Suisses sont recensés à l'étranger par la Confédération. Ce groupe constitue la « Cinquième suisse », celle qui s'ajoute aux quatre langues officielles. La répartition de ces Suisses de l'extérieur est la suivante pour les douze premiers pays d'émigration, en prenant en compte la notion de double nationalité acceptée et reconnue par la Confédération helvétique :

France	171 000
Allemagne	72 000
États-Unis	72 000
Italie	47 000
Canada	36 000
Grande-Bretagne	27 000
Espagne	23 000
Australie	21 000
Argentine	15 000
Brésil	14 000

² J. P. Collett, « Charles XIV Jean et la démocratie en Norvège », *Revue d'histoire nordique*, n° 6-7, 2008, p. 95-116.

³ K. Østberg, « Sociétés et sociabilité au Danemark et en Norvège : fonction et importance dans l'évolution du système politique, 1750-1884 », *Revue d'histoire nordique*, n° 8, 1^{er} semestre 2009, p. 197-224.

Autriche	13 000
Israël	12 000

Figure 5 : Les Suisses de l'étranger d'après la *Revue suisse*

Cette ouverture sur les mondes extra-européens s'explique aussi par des intérêts économiques particuliers. Si 60 % des exportations suisses se dirigent vers l'UE, 40 % se destinent au reste du monde, en particulier dans des secteurs très profitables comme l'horlogerie-bijouterie (Swatch Group), la chimie-pharmacie (Novartis) ou l'agro-alimentaire (Nestlé). Dans le domaine de la finance, la mondialisation s'avère encore plus forte avec UBS qui est la plus grande banque européenne de gestion de fortunes. Cet établissement dispose d'une solide implantation aux États-Unis où s'activent plus du tiers de ses 65 000 employés en 2011. La Norvège possède également des multinationales qui dépassent largement l'espace européen. Ainsi, StatoilHydro née en 2006 de la fusion de Statoil (pétrolier d'État) avec Norsk Hydro est le numéro un mondial du pétrole *offshore*.

Mais à ces intérêts financiers modernes s'ajoute la volonté de protéger les activités traditionnelles des deux pays : l'agriculture dans les deux cas, et la pêche en Norvège. En effet, cette dernière accepta d'abandonner une partie de sa souveraineté aux institutions de l'AELE et de l'EEE alors qu'elle refusa de le faire pour l'UE en 1994, tout simplement car le traité de l'EEE n'incluait pas le secteur primaire, à la différence de la PAC européenne qui aurait menacé les énormes subventions versées aux pêcheurs et paysans norvégiens vivant dans un pays trop riche pour espérer rester compétitifs sans ces subventions. Or, l'artisan-pêcheur et le petit paysan ont été élevés au rang d'icônes nationales lors de la construction de l'identité norvégienne au fil du XIX^e siècle, aussi bien dans les romans de Knut Hamsun que dans les peintures de Tidemand, Gund, Krohg ou Hans Dahl. Le même phénomène se retrouve en Suisse où les paysans-soldats ont triomphé des Autrichiens en 1315 à Morgarten, puis des Bourguignons de Charles le Téméraire à Grandson et Morat en 1476, mettant fin au grand projet européen du duc de Bourgogne. Il n'est donc pas concevable de sacrifier ces symboles sur l'autel de l'Europe, d'autant plus qu'ils survivent au sein d'une multitude d'associations folkloriques idéalisant ce passé rural et maritime. Mais le réalisme économique suggère aussi de transiger.

Les autres voies vers l'Europe

Elles reposent, en Suisse comme en Norvège, sur la formule imaginée par René Schwok, titulaire de la chaire Jean Monnet à l'institut européen de l'université de Genève : « Adhésion improbable, marginalisation impossible »⁴.

Ceci se traduit par la multiplication des accords bilatéraux. Ainsi, dans l'esprit de l'AELE, association à laquelle les deux pays ont adhéré dès 1960 et à laquelle ils adhèrent encore, des traités de libre

⁴ R. Schwok, *Suisse Union-Européenne, l'adhésion impossible ?*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, collection « Le savoir suisse », 2010 (première édition en 2006), 150 p.

échange partiel sont signés régulièrement. À cela s'ajoutent des accords de coopération juridique et de libre circulation, comme celui de l'espace Schengen ratifié en 1996 par la Norvège puis par la Suisse en 2005 suite à une votation ayant obtenu 54,6 % de oui. Toutefois, la libre circulation des personnes n'est effective que depuis le 12 décembre 2008 à la frontière helvétique et celle des marchandises subit toujours des contrôles car il n'y a pas d'union douanière entre la Suisse et l'UE. Au total, 150 accords consacrent la coopération permanente entre l'Union européenne et la Suisse. Ils concernent plus particulièrement les transports et la recherche. Amenés à se prononcer régulièrement sur ces textes, les Suisses connaissent probablement mieux les règlements européens que la plupart des citoyens des pays membres de l'Union.

En Norvège, le même phénomène peut être constaté et ces accords sont facilités par l'existence de liens privilégiés avec les autres pays scandinaves au sens large du terme. Ainsi, la convention de Schengen est signée précocement par la Norvège⁵ car il existe déjà un régime de libre circulation avec le Danemark, la Finlande et la Suède. De plus, malgré le référendum de 1994 où les Norvégiens rappellent leur attachement à leur identité spécifique et leur refus de l'Europe de Maastricht, le gouvernement de Gro Harlem Brundtland rejette la voie du nationalisme et décide d'arrimer solidement son pays à l'Union en utilisant tous les cadres de coopération possibles⁶. Ce réalisme semble cependant dicté par les nécessités commerciales : 80 % des exportations norvégiennes se dirigent vers l'UE et 70 % des importations en proviennent. L'entrée en vigueur de l'EEE stimule d'ailleurs la croissance norvégienne qui atteint 2,6 % par an entre 1994 et 2001 pour le PNB hors pétrole⁷. Le taux de chômage régresse, s'inscrivant en dessous de 4 %. Enfin, la non adoption de l'euro n'empêche pas une convergence des politiques financières, ainsi la banque centrale norvégienne, sur le modèle de la BCE, devient de plus en plus indépendante du pouvoir politique. Autre sujet sensible, les prix très élevés des produits agricoles norvégiens, fortement subventionnés, commencent à être discutés, cette remise en cause rejoint des critiques similaires formulées par des membres de l'UE sur la PAC.

De plus, la Norvège ne peut plus compter sur l'EEE, créé en 1994, pour négocier des accords économiques particuliers ; en effet, après les retraits britanniques et scandinaves de l'AELE, cette organisation ne compte plus que trois membres participant à l'EEE (Norvège, Islande et Liechtenstein), les Suisses ayant refusé l'EEE par votation. Ces trois membres pèsent à peine 1 % de la population de l'UE. L'Union européenne ne se préoccupe donc plus des prises de positions formelles ou informelles de l'AELE dans l'EEE. Pour préserver ses intérêts économiques et ne pas être totalement marginalisée, la Norvège doit le plus souvent entériner les nouvelles réglementations européennes sans véritable débat politique national.

⁵ C. Archer, *Norway outside the European Union. Norway and European integration from 1994 to 2004*, London and New York, Routledge, 2005, 228 p.

⁶ F. Orban, « La Norvège et l'Union européenne : entre européanisation et marginalisation », *Nordiques*, n° 2, mai-août 2003, p. 77-95.

⁷ *Stortingsmelding 27* [Livre blanc du Parlement norvégien] (2001-2002), *Om EØS-Samarbeidet 1994-2000*, Oslo, p. 29.

Enfin, il existe d'autres convergences qui font de la Norvège le plus européen des pays non-européens. Ainsi, dans le domaine de la justice, la Norvège, surtout depuis Schengen, se raccorde au tronc juridique et institutionnel commun de l'UE en matière de contrôle aux frontières, d'harmonisation des visas, de politique d'asile et d'immigration. Ceci s'explique, en partie, par la crainte d'une disparition de l'Union nordique et de voir se dresser la frontière extérieure de Schengen entre la Norvège et la Suède. Puis les Norvégiens signent d'autres accords de coopération, avec EUROPOL en 2001, puis avec EURODAC, en 2003, afin d'identifier les demandeurs d'asile.

Cependant, au-delà de ces accords, de fortes tensions persistent. La première provient du niveau de vie plus élevé des Suisses et des Norvégiens, ceux-ci ont donc peur de devoir payer pour les autres s'ils entrent dans l'UE à 27 où il existe des pays pauvres comme la Roumanie et la Bulgarie. Le problème monétaire demeure également un obstacle, la Suisse est très attachée à sa devise nationale tout en étant soucieuse de préserver la compétitivité de ses entreprises. De plus, elle n'hésite pas à tolérer des mesures surprenantes, parfois à la limite de la xénophobie. Ainsi, la société de convoyage « Stocklin Logistik AG » a demandé en septembre 2010 à ses 120 travailleurs frontaliers, français et allemands, d'accepter une réduction de leurs salaires de 6 % en raison de la montée du franc suisse face à l'euro. En effet, alors qu'il fallait 1,5 francs suisses pour acquérir un euro en 2009, il n'en faut plus que 1,3 en 2010. Cet effort salarial n'est proposé qu'aux frontaliers car la direction juge qu'ils bénéficient de salaires élevés libellés dans une monnaie forte alors qu'ils vivent dans des pays où la vie est moins chère. Effectivement, les Francs-Comtois estiment généralement qu'ils doublent leur salaire d'ouvrier ou d'infirmière en traversant la frontière. Il s'agit d'un débat important, car il y a plus de 200 000 travailleurs étrangers frontaliers en Suisse, dont 120 000 Français.

La peur de la délinquance due à l'immigration constitue également l'une des obsessions de l'extrême droite suisse et norvégienne, comme les événements dramatiques de l'île d'Utøya l'ont rappelé récemment. Malgré l'union sacrée qui a succédé à ce drame, de nombreux Norvégiens demeurent agacés par l'arrivée massive des Roms dans les rues d'Oslo depuis quelques années. À Genève, le prolongement de la ligne de tramway jusqu'à Annemasse en France a engendré une levée de boucliers de l'Union Démocratique du Centre, le plus à droite des partis suisses, qui a fait scandale avec une affiche sur le thème : « Un nouveau moyen de transport pour la racaille d'Annemasse ». Il existe aussi une crainte latente d'être englouti ou dépecé par le géant européen qui ne respecterait pas les petits pays. Cette peur apparaît surréaliste quand on la confronte aux principales critiques sur le fonctionnement des institutions européennes ; en effet, l'une des principales causes de l'inertie européenne demeure la règle de l'unanimité et la surreprésentation des petits états peu peuplés dans toutes les instances. Là encore, le réalisme économique se cache parfois derrière ces pensées ultra-démocratiques, ainsi l'affaire du secret bancaire suisse a relancé la peur de l'ogre européen ou plutôt celle des puissants voisins que sont l'Allemagne et la France.

La combinaison de ces appréhensions avec les héritages historiques et les intérêts économiques expliquent le caractère encore très lointain d'une adhésion de la Suisse ou de la Norvège à l'UE. Les derniers sondages y sont très défavorables avec une évolution inquiétante : jusque-là les ruraux et les

plus âgés votaient davantage « non » ; mais désormais ils sont rejoints par de plus en plus de jeunes et en particulier par des femmes qui pensent que leurs acquis, considérables en Norvège, ne seront pas respectés dans le cadre d'une citoyenneté européenne. Ainsi, la loi norvégienne exigeant la présence d'au moins 40 % de femmes dans les conseils d'administration des grandes entreprises a très peu de chances de devenir européenne quand on connaît les taux actuels de présence féminine dans les pays latins (moins de 10 % en général).

Norvège	44,2
Suède	26,9
Finlande	25,7
Danemark	18
Pays-Bas	12,3
Royaume-Uni	11,5
Irlande	10,1
Autriche	9,2
Allemagne	7,8
France	7,6
Luxembourg	7,2
Belgique	7
Suisse	6,6
Espagne	6,6
Grèce	6
Italie	2,1
Portugal	0,8

Figure 6 : Proportion de femmes dans les conseils d'administration des 300 plus grandes entreprises en 2009 (en %)⁸

La perception de l'Europe en Suisse et en Norvège évolue donc, ce n'est plus sa modernité et ses réformes qui font peur, mais plutôt ses dysfonctionnements, ses zones de pauvreté et son manque de transparence qui inquiètent. La Norvège et la Suisse aiment alors à se présenter comme des contre-modèles en rappelant leurs réussites et la chance de posséder sa propre monnaie afin de mener une politique économique nationale. Toutefois, ces avantages apparaissent très conjoncturels et la notion d'anti-modèle européen⁹ ne fonctionne vraiment que dans ces deux petits pays particulièrement riches et satisfaits de leur sort¹⁰.

⁸ Source : *European professional women's network*.

⁹ G. Arès, *La Suisse avenir de l'Europe ? Anatomie d'un anti-modèle*, Paris, Gallimard, le débat, 1997.

¹⁰ A. Reszler, *Les Suisses (s'ils existent)... L'identité suisse et sa relation à l'Europe*, Genève/Chêne-Bourg, Georg éditeur/Éditions Médecine & Hygiène, 2008, 132 p.