

**EFAP Lyon**  
**École des Métiers de la Communication**

**MBA Communication, Politique & Influence (CPI)**

**Opinion publique, cadrage médiatique et sanctions « morales » :  
la Norvège face à la Russie (2014 - 2025)**

*Moteur, accélérateur ou carburant ?  
La saillance médiatique et la décision de politique étrangère  
dans un petit État sous contrainte*

**RAVET-SALMON Timothée**

**Directeur de mémoire : Virgile Deslandre**  
Année 2025/2026

## REMERCIEMENTS

Ce mémoire doit beaucoup à des personnes qui m'ont accompagné, certaines par la parole, d'autres par le silence, et les deux avec une égale efficacité.

À Virgile Deslandre, directeur de ce mémoire, pour avoir su placer sa confiance là où d'autres auraient placé de la surveillance. En me laissant l'autonomie de choisir un angle aussi spécifique que les sanctions norvégiennes, il m'a contraint à une exigence que l'encadrement seul n'aurait pas produite : celle qui oblige l'étudiant à se tenir droit tout seul. Ses enseignements sur l'influence, le discours et la rigueur analytique imprègnent ces pages plus qu'il ne le soupçonne probablement.

À Andréa Laquet, qui a eu la patience de nous convaincre que la méthodologie n'est pas l'ennemie de la pensée, mais sa condition.

À Thibault Guicherd et Clément Ségissement, dont les dossiers de réflexion ont constitué les premiers brouillons de ce mémoire.

À Geir K. Almlid et Julie Wilhelmsen, dont les travaux ont accompagné chaque étape de cette recherche et que j'espère encore pouvoir remercier autrement que par ces lignes.

À Høyskolen Kristiania, à Oslo, où un semestre Erasmus m'a donné accès à une langue, à des bibliothèques, et à un pays dont je ne me suis visiblement toujours pas remis. Ce mémoire en est le symptôme le plus visible.

À mes camarades du MBA CPI,

À mon grand-père, qui m'a donné le goût de la politique. Sans lui, ces cinquante pages parleraient probablement d'autre chose, ou n'existeraient pas.

À Julie, mes parents, Ben, Mamie, Steve.

## ABSTRACT

### *Opinion publique, cadrage médiatique et sanctions « morales » : la Norvège face à la Russie (2014–2025)*

Ce mémoire examine le rôle de l'opinion publique et de la saillance médiatique dans les décisions économiques extérieures « morales » de la Norvège à l'égard de la Russie entre 2014 et 2025, sanctions alignées sur l'Union européenne, exclusions du fonds souverain Government Pension Fund Global (GPF), gels de licences d'exportation d'armes.

La problématique interroge la nature causale ou légitimante de ces deux variables dans un petit État non membre de l'UE, mais partie à l'OTAN et à l'Espace économique européen, soumis à un trilemme permanent entre solidarité atlantique, intérêts énergétiques arctiques et identité de « puissance morale » scandinave.

L'analyse repose sur une triangulation méthodologique combinant chronologie événementielle à partir de sources primaires officielles, analyse des cadres médiatiques selon la grille d'Entman et la catégorisation wendtienne ennemi/rival/ami, et mini-comparaisons diachroniques croisant variable médiatique, données d'opinion et décision politique.

La comparaison des deux séquences de crise révèle qu'à variables structurelles largement stables, le cadrage médiatique technique et distant de 2014 a laissé au gouvernement Solberg la latitude d'un « suivisme prudent », tandis que la saturation médiatique de 2022, articulée autour d'un cadrage manichéen victime/agresseur, a produit un consensus d'opinion avoisinant 93% et contraint le gouvernement Støre à geler la totalité des actifs russes du GPF en 72 heures.

Les résultats confirment principalement l'hypothèse selon laquelle la saillance médiatique articulée autour de cadres moraux augmente la probabilité d'un acte politique visible, tout en montrant que les chocs énergétiques modèrent cet effet de manière asymétrique selon les périodes. Le modèle proposé conclut que l'opinion publique ne fonctionne ni comme moteur souverain de la décision ni comme simple décoration, mais comme un accélérateur conditionnel capable de transformer le tempo, l'ampleur et l'irréversibilité des sanctions sans en déterminer seule l'orientation fondamentale.

### *Mots-clés / Keywords*

**FR** : opinion publique · cadrage médiatique · sanctions économiques · Norvège · Russie · fonds souverain (GPF) · saillance · spirale du silence · petit État · puissance normative · OTAN · politique étrangère

**EN** : public opinion · media framing · economic sanctions · Norway · Russia · sovereign wealth fund (GPF) · salience · spiral of silence · small state · normative power · NATO · foreign policy · moral sanctions

## TABLE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

<b>Sigle</b>	<b>Développement</b>
<b>EEE</b>	Espace économique européen
<b>FTSE</b>	<i>Financial Times Stock Exchange</i> – fournisseur d'indices boursiers
<b>GPF</b>	<i>Government Pension Fund Global</i> – Fonds souverain norvégien
<b>NBIM</b>	<i>Norges Bank Investment Management</i> – gestionnaire du GPF
<b>NIBR</b>	<i>Norsk institutt for by- og regionforskning</i> – Institut norvégien de recherche urbaine et régionale (OsloMet)
<b>NRK</b>	<i>Norsk rikskringkasting</i> – Société de radio-télévision publique norvégienne
<b>NUPI</b>	<i>Norsk utenrikspolitisk institutt</i> – Institut norvégien de politique étrangère
<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>OTAN</b>	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
<b>SSB</b>	<i>Statistisk sentralbyrå</i> – Statistics Norway, Institut national de la statistique norvégien
<b>SV</b>	<i>Sosialistisk Venstreparti</i> – Parti socialiste de gauche norvégien
<b>UE</b>	Union européenne

## Table des matières

<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>2</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>3</b>
<b>TABLE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS</b> .....	<b>4</b>
<b>Table des matières</b> .....	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>6</b>
<b>I. La Norvège face à la Russie : les contradictions structurelles d'un petit État riche</b> .....	<b>15</b>
A. La doctrine du « High North, Low Tension » : l'équilibre de la terreur diplomatique.....	15
B. L'architecture de décision norvégienne.....	18
C. L'équation impossible : obligations atlantiques, partenariat énergétique et aspiration morale .....	20
<b>II. 2014 : la primauté du pragmatisme</b> .....	<b>23</b>
A. La réponse mesurée : suivisme européen et préservation des marges arctiques .....	23
B. Le cadrage médiatique de 2014 : ennemi extérieur, menace lointaine .....	26
C. L'opinion publique en 2014 : soutien passif et cadres moraux latents.....	30
<b>III. 2022-2025 : Le basculement. Quand l'opinion devient arme</b> .....	<b>33</b>
A. La construction médiatique de l'ennemi : du « rival » à l'« ennemi » (Wendt revisité) .....	33
B. Le gel du GPFG : anatomie d'une décision sous contrainte d'opinion.....	37
C. Le soutien européen aux sanctions : une perspective comparative.....	40
<b>IV. Sanctions “morales” norvégiennes : moteur, accélérateur ou simple carburant ?</b> .....	<b>44</b>
A. L'opinion publique n'explique pas tout, mais elle modifie le coût politique de l'inaction .....	44
B. Les contraintes structurelles restent décisives : alliances, énergie, institutions .....	46
C. Vers un modèle explicatif mixte : l'opinion comme accélérateur sous contrainte.....	48
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>50</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>54</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>60</b>
Annexe 1. Chronologie des sanctions européennes et norvégiennes contre la Russie (2014–2025) .	60
Annexe 2. Contexte énergétique : la Norvège, acteur systémique .....	62
Annexe 3. Le Government Pension Fund Global (GPFG) : taille, transparence et exclusions éthiques .....	65
Annexe 4. Opinion publique européenne et soutien aux sanctions .....	68

## INTRODUCTION

Alors que Norges Bank Investment Management (NBIM) publiait en janvier 2024 son rapport annuel faisant état d'une valeur du Fonds souverain norvégien Government Pension Fund Global (GPF) dépassant 19 000 milliards de couronnes, soit environ 1 700 milliards de dollars, et maintenait l'exclusion de l'ensemble des valeurs russes de son portefeuille, la Norvège confirmait ainsi une trajectoire de politique étrangère entamée avec brutalité le 28 février 2022.<sup>1</sup> (La place du GPF parmi les principaux fonds souverains mondiaux est présentée dans la Figure 7.)

Ce jour-là, le gouvernement de Jonas Gahr Støre avait annoncé le gel immédiat de la totalité des actifs russes détenus par le GPF, trois jours à peine après le déclenchement de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie, un délai sans précédent dans l'histoire du fonds et dans celle de la politique étrangère norvégienne contemporaine. Là où le gouvernement Solberg, en 2014, avait choisi un « suivisme prudent » envers l'Union européenne tout en préservant ses marges de manœuvre arctiques, le gouvernement Støre a basculé en quelques heures vers une escalade économique inédite. À première vue, les variables structurelles n'ont pourtant pas changé : adhésion stable à l'OTAN, intérêts énergétiques constants en mer de Barents, équilibre diplomatique permanent avec la Russie. Et pourtant, les décisions politiques ont radicalement divergé. D'où vient ce basculement ? Et surtout, quel rôle ont joué l'opinion publique et la couverture médiatique dans ce renversement stratégique ?

La réponse à cette question ne peut s'élaborer sans remonter aux structures longues de la politique étrangère norvégienne. Depuis l'indépendance de 1905, celle-ci repose sur une tension fondatrice entre « noble rhétorique et intérêts nationaux », pour reprendre la formule qui sert de titre à l'analyse de Geir K. Almlid.<sup>2</sup> Cette dialectique traverse l'ensemble des grandes décisions

---

<sup>1</sup> Norges Bank Investment Management (NBIM), *Government Pension Fund Global, Annual Report 2023*, Oslo, Norges Bank, 2024. Disponible en ligne : <https://www.nbim.no/en/publications/reports/2023/annual-report-2023/>. Ce rapport annuel fait état d'une valeur du fonds dépassant 19 000 milliards de couronnes norvégiennes (environ 1 700 milliards de dollars) et confirme le maintien de l'exclusion des valeurs russes du portefeuille, décidée en février 2022.

<sup>2</sup> ALMLID Geir K., *Norway's Foreign Policy in the Twentieth and Twenty-first Centuries: Noble Rhetoric and National Interests* [La politique étrangère de la Norvège aux XX<sup>e</sup> et XXI<sup>e</sup> siècles : noble rhétorique et intérêts nationaux], Cham, Springer / Palgrave Macmillan, 2024. Ouvrage de référence couvrant l'ensemble de l'histoire diplomatique norvégienne depuis l'indépendance de 1905, structuré autour de la tension fondatrice entre idéalisme moral et pragmatisme intéressé.

extérieures du pays : engagement dans les processus de paix (Oslo, Sri Lanka, Moyen-Orient), aide publique au développement parmi les plus généreuses au monde, participation aux opérations militaires de l'OTAN malgré une tradition pacifiste affichée. Almlid observe que la Norvège a « primarily viewed its peace-making as a foreign policy tool to promote national interests <sup>3</sup>», une formule qui vaut autant pour les processus de médiation que pour les sanctions économiques : les valeurs exportées servent aussi à protéger des intérêts bien concrets. Cette double nature est précisément ce qui rend le cas norvégien analytiquement précieux : elle empêche de réduire les sanctions anti-russes à un simple réflexe moral, et oblige à chercher les mécanismes qui, à certains moments, font pencher la balance du côté de la décision normativement coûteuse plutôt que pragmatiquement prudente. Christine Ingebritsen a théorisé cette capacité spécifique des petits États scandinaves sous le concept de *small-state normative power* : la faculté d'influencer les normes internationales au-delà du poids démographique ou militaire, en s'appuyant sur un capital réputationnel construit patiemment<sup>4</sup>. Dans le cas norvégien, le GPFNG en constitue l'instrument le plus visible et le plus puissant, un fonds dont la taille absolument disproportionnée par rapport à la population du pays (5,4 millions d'habitants) en fait un levier de politique étrangère sans équivalent dans le monde des démocraties de petite taille. C'est dans cet espace d'ambiguïté, entre valeurs exportées et intérêts protégés, entre impératifs atlantiques et pragmatisme arctique, que l'opinion publique et le cadrage médiatique jouent un rôle dont la nature exacte reste à déterminer. Pour le comprendre, il est nécessaire de mobiliser les outils conceptuels appropriés.

Le premier d'entre eux est le *cadrage médiatique (framing)*, formulé par Robert Entman dans un article fondateur de 1993<sup>5</sup>. Le cadrage désigne le processus par lequel un texte communicationnel « select[s] some aspects of a perceived reality and make[s] them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal

---

<sup>3</sup> *Ibid.* La formule « primarily viewed its peace-making as a foreign policy tool to promote national interests » [a principalement considéré sa médiation de paix comme un instrument de politique étrangère au service de ses intérêts nationaux] illustre la dualité constitutive de la diplomatie norvégienne.

<sup>4</sup> INGBRITSEN Christine, « Norm Entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics » [Les entrepreneurs de normes : le rôle de la Scandinavie dans la politique mondiale], *Cooperation and Conflict*, vol. 37, n° 1, 2002, p. 11-23.

<sup>5</sup> ENTMAN Robert M., « Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm » [Le cadrage : vers la clarification d'un paradigme fracturé], *Journal of Communication*, vol. 43, n° 4, automne 1993, p. 51-58. Article fondateur de la théorie du cadrage médiatique (*framing*), qui définit le processus par lequel un texte communicationnel sélectionne certains aspects de la réalité perçue et les rend saillants, de façon à promouvoir une définition particulière du problème, une interprétation causale, une évaluation morale et/ou une recommandation de traitement.

interpretation, moral evaluation, and/or treatment recommendation ». <sup>6</sup>Ce mécanisme opère selon quatre fonctions, définir un problème, diagnostiquer ses causes, évaluer moralement, prescrire un remède, et à quatre niveaux simultanés : le communicateur, le texte, le récepteur et la culture. Dans ce dispositif, le concept de *saillance*, est central : Entman définit ce terme comme l'acte de rendre « a piece of information more noticeable, meaningful, or memorable to audiences ». <sup>7</sup>La saillance est le mécanisme par lequel un cadre exerce son pouvoir, un élément rendu saillant a une probabilité structurellement accrue d'être perçu, interprété et mémorisé, quand bien même son importance « objective » serait moindre que d'autres faits simultanément disponibles. Appliqué au cas norvégien, ce cadre permet d'analyser comment les médias ont construit deux récits radicalement différents en 2014 et en 2022 : dans le premier cas, un cadrage principalement stratégique et technique, présentant l'annexion de la Crimée comme un problème géopolitique entre grandes puissances ; dans le second, un cadrage massivement moral, construit autour de la figure de la victime et de l'agresseur. Bjørge et Kalnes ont démontré empiriquement, pour la couverture de la crise de 2014, que les trois principaux quotidiens norvégiens (Aftenposten, VG, Dagbladet) avaient produit un cadrage « relatively consistent in framing Russia as choosing a path leading away from being a rival of Norway and the West, towards becoming their enemy » <sup>8</sup>, ce qui suggère que le mouvement de 2022 n'est pas une rupture *ex nihilo* mais l'intensification d'un cadrage déjà en cours de construction. Cette construction du récit dominant ne resterait cependant sans conséquence sur l'espace public qu'en l'absence d'un mécanisme amplificateur, qu'Elisabeth Noelle-Neumann a précisément formalisé sous le nom de *spirale du silence*.

La *spirale du silence*, formulée par Noelle-Neumann dès 1974 et systématisée en 1984<sup>9</sup>, postule que les individus possèdent un « organe quasi-statistique » leur permettant de percevoir le climat d'opinion dominant. Ceux qui se perçoivent en minorité tendent à se taire par crainte de

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 52. Passage définissant le cadrage comme l'acte de « *select[s] some aspects of a perceived reality and make[s] them more salient in a communicating text* » [sélectionner certains aspects d'une réalité perçue et les rendre plus saillants dans un texte communicationnel].

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 53. Définition du concept central de *saillance* (*saliency*) : rendre « *a piece of information more noticeable, meaningful, or memorable to audiences* » [une information plus visible, significative ou mémorable pour les publics].

<sup>8</sup> BJØRGE Stein et KALNES Øyvind, « 'Crimea will forever be Russian': Dissenting Norwegian media discourses on Russia's annexation of Crimea » [« La Crimée sera russe pour toujours » : les discours médiatiques norvégiens dissidents sur l'annexion de la Crimée par la Russie], *Media, War & Conflict*, 2019. Étude empirique analysant le cadrage des trois principaux quotidiens norvégiens (Aftenposten, VG, Dagbladet) en mars 2014, à travers la grille wendtienne des cultures d'anarchie (ennemi/rival/ami).

<sup>9</sup> NOELLE-NEUMANN Elisabeth, *The Spiral of Silence: Public Opinion, Our Social Skin* [La spirale du silence : l'opinion publique, notre peau sociale], Chicago, University of Chicago Press, 1984. Ouvrage fondateur théorisant le mécanisme par lequel les individus percevant leur opinion comme minoritaire tendent à se taire par crainte de l'isolement social, renforçant ainsi la visibilité apparente de l'opinion dominante.

l'isolement social, une peur que Noelle-Neumann identifie comme « the force that sets the spiral of silence in motion ». <sup>10</sup>Ce silence renforce la visibilité apparente de l'opinion dominante, produisant un effet auto-amplificateur qui peut creuser un écart considérable entre les opinions réellement détenues et celles publiquement exprimées. L'autrice définit l'opinion publique elle-même comme l'ensemble des « attitudes or behaviors one must express in public if one is not to isolate oneself »<sup>11</sup>, une définition qui inverse la causalité habituelle : ce n'est pas l'opinion qui produit le comportement, c'est la pression sociale sur l'expression qui façonne l'opinion mesurable. Ce mécanisme est directement pertinent pour interpréter le taux de 93% de soutien aux sanctions enregistré dans les sondages norvégiens au printemps 2022 : un tel chiffre mesure peut-être moins une conviction unanime qu'une inhibition généralisée, dans un climat médiatique saturé d'indignation morale, de quiconque aurait eu des réserves à formuler. La question qui s'en suit naturellement est celle de la réception de ce consensus apparent par les décideurs politiques : tiennent-ils compte de la possible distorsion introduite par la spirale du silence, ou prennent-ils le chiffre brut pour argent comptant ?

C'est précisément à cette articulation que la littérature sur l'opinion publique et la politique étrangère apporte sa contribution. Le *consensus Almond-Lippmann*, qui a dominé la discipline des Relations internationales de 1945 aux années 1990, postulait que l'opinion publique en matière de politique étrangère était volatile, incohérente et largement ignorée par des décideurs rationnels. <sup>12</sup>Ce pessimisme reposait sur les travaux de Walter Lippmann (*Public Opinion*, 1922) et de Gabriel Almond (*The American People and Foreign Policy*, 1950), qui voyaient dans la masse des citoyens des acteurs émotionnels incapables de former des préférences stables sur des sujets techniques par définition éloignés de leur expérience quotidienne. Ole Holsti a documenté le renversement progressif de ce consensus au cours des années 1990-2000, identifiant l'opinion publique comme « a pivotal research area in the study of foreign policy and international relations ». <sup>13</sup>La démonstration expérimentale la plus récente de ce renversement

<sup>10</sup> *Ibid.* Noelle-Neumann identifie la peur de l'isolement comme « the force that sets the spiral of silence in motion » [la force qui met en mouvement la spirale du silence].

<sup>11</sup> *Ibid.* L'autrice propose une définition inversée de l'opinion publique : l'ensemble des « attitudes or behaviors one must express in public if one is not to isolate oneself » [attitudes ou comportements que l'on doit exprimer en public pour ne pas s'isoler soi-même], ce n'est pas l'opinion qui produit le comportement, c'est la pression sociale sur l'expression qui façonne l'opinion mesurable.

<sup>12</sup> LIPPMANN Walter, *Public Opinion* [L'opinion publique], New York, Harcourt Brace, 1922 ; ALMOND Gabriel A., *The American People and Foreign Policy* [Le peuple américain et la politique étrangère], New York, Harcourt Brace, 1950. Ces deux ouvrages fondent le « consensus Almond-Lippmann », dominant de 1945 aux années 1990, selon lequel l'opinion publique en politique étrangère serait volatile, incohérente et largement ignorée par les décideurs rationnels.

<sup>13</sup> HOLSTI Ole R., *Public Opinion and American Foreign Policy* [L'opinion publique et la politique étrangère américaine], Ann Arbor, University of Michigan Press, 2004. Holsti y documente le renversement progressif du consensus Almond-Lippmann au cours des années 1990-2000, identifiant l'opinion publique comme « a pivotal

est fournie par Peez et Bethke (2024), qui ont conduit une expérience par sondage auprès de décideurs politiques en situation de choix sur les sanctions anti-russes : l'exposition à un sondage favorable aux sanctions augmente le soutien des décideurs politiques de +8,3 points de pourcentage, avec un écart de +18 points entre les *decision-makers* dotés d'un mandat électoral ou partisan et les *non-decision-makers* (experts, diplomates, analystes).<sup>14</sup> Cette distinction est capitale pour le cas norvégien : elle indique que l'opinion influence structurellement les élites politiques dotées d'une responsabilité électorale, et non les analystes techniques, ce qui explique la divergence observable entre la gradualité héritée de 2014 portée par l'appareil diplomatique et la rapidité de la décision gouvernementale en 2022. Pour que ce mécanisme s'enclenche, encore faut-il que l'information parvienne aux décideurs avec une saillance suffisante, ce qui renvoie à la question de la sélection des nouvelles internationales par les rédactions.

Johan Galtung et Mari Holmboe Ruge ont identifié en 1965 douze facteurs de sélection structurant la couverture des événements internationaux : fréquence, seuil d'intensité, non-ambiguïté, pertinence culturelle, consonance, surprise, continuité, composition, référence aux nations d'élite, référence aux personnes d'élite, personnification et négativité<sup>15</sup>. Leur hypothèse de *complémentarité* stipule que si un facteur est faible, un autre doit compenser pour que l'événement franchisse le seuil de publication, et, inversement, que plus le nombre de critères simultanément satisfaits est élevé, plus la probabilité de couverture massive augmente. Ce cadre a été complété par la théorie de l'*agenda-setting*, formulée par McCombs et Shaw en 1972 : les médias ne déterminent pas « ce que les gens pensent » mais « ce à quoi ils pensent », en hiérarchisant les sujets perçus comme importants<sup>16</sup>. Appliqués à la comparaison 2014/2022, ces outils permettent de formaliser une différence qualitative majeure : l'annexion de la Crimée

---

*research area in the study of foreign policy* » [un domaine de recherche central dans l'étude de la politique étrangère].

<sup>14</sup> PEEZ Anton et BETHKE Felix S., « Does Public Opinion Affect Elite Preferences on US Russia Sanctions? » [L'opinion publique affecte-t-elle les préférences des élites sur les sanctions américaines contre la Russie ?], *International Studies Quarterly*, vol. 69, n° 1, 2024, sqae145. Expérience par sondage conduite auprès de 253 décideurs américains : l'exposition à un sondage favorable aux sanctions augmente le soutien des élites de +8,3 points de pourcentage, avec un écart de +18 points entre les *decision-makers* dotés d'un mandat électoral et les experts techniques — distinction capitale pour le cas norvégien.

<sup>15</sup> GALTUNG Johan et RUGE Mari Holmboe, « The Structure of Foreign News: The Presentation of the Congo, Cuba and Cyprus Crises in Four Norwegian Newspapers » [La structure des nouvelles internationales : la couverture des crises du Congo, de Cuba et de Chypre dans quatre journaux norvégiens], *Journal of Peace Research*, vol. 2, n° 1, 1965, p. 64-91. Article fondateur identifiant douze facteurs de sélection des nouvelles internationales

<sup>16</sup> MCCOMBS Maxwell et SHAW Donald, « The Agenda-Setting Function of Mass Media » [La fonction de mise à l'agenda des médias de masse], *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, n° 2, 1972, p. 176-187. Article fondateur de la théorie de l'*agenda-setting* : les médias ne déterminent pas « ce que les gens pensent » mais « ce à quoi ils pensent », en hiérarchisant les sujets perçus comme importants.

présentait une négativité modérée, une personnification faible (absence de figure héroïque clairement opposée à Poutine) et une fréquence temporelle relativement basse, un coup accompli, sans combats prolongés ni flux de réfugiés immédiat. L'invasion de février 2022, au contraire, combinait une négativité extrême, une personnification forte (Zelensky contre Poutine), une continuité temporelle maximale (guerre en cours, chaque jour porteur de nouveaux événements), et un degré de surprise élevé, franchissant simultanément au moins neuf des douze critères de Galtung et Ruge. Cette « tempête parfaite » médiatique constitue la variable intermédiaire qui permet de relier la différence de cadrage à la différence d'ampleur de l'opinion, sans postuler de changement dans les valeurs fondamentales de la population norvégienne.

Deux mécanismes complémentaires doivent néanmoins être intégrés au cadre d'analyse pour prémunir l'enquête contre le biais de confirmation. Le premier est le *rally-around-the-flag*, documenté par Mueller dès 1973 : lors d'une crise internationale perçue comme menaçante, le soutien populaire au gouvernement connaît une hausse temporaire et significative, d'une durée généralement comprise entre six et douze semaines. Ce mécanisme incite à traiter le pic de soutien de 93% comme partiellement conjoncturel, un consensus de crise, par nature éphémère et distinct d'une conviction structurelle. Le second est l'*effet backlash*, documenté empiriquement par Grossman, Manekin et Margalit (2017) : les sanctions produisent dans le pays ciblé « a backlash effect, increasing support for the targeted leadership and aggravating negative attitudes toward the sanctioning country »<sup>17</sup>. Cette contre-hypothèse est analytiquement indispensable : si les sanctions norvégiennes renforcent le régime de Poutine plutôt que de l'affaiblir, l'argument moral qui justifie publiquement leur imposition se retourne contre lui-même, soulevant la question de savoir si l'opinion qui les soutient est véritablement informée de leurs effets probables ou si elle réagit à un récit médiatique déconnecté des mécanismes de la coercition économique internationale.

Ce cadre théorique en cinq piliers, *small-state normative power*, cadrage, spirale du silence, réactivité sélective des élites, structure des nouvelles, doit être appliqué à un périmètre analytique précisément délimité. L'analyse se concentre sur la Norvège entre 2014 et 2025, une période qui offre un quasi-design expérimental naturel : deux chocs exogènes, l'annexion de la

---

<sup>17</sup> GROSSMAN Guy, MANEKIN Devorah et MARGALIT Yotam, « The Effect of Sanctions on Public Opinion » [L'effet des sanctions sur l'opinion publique], manuscrit de travail, janvier 2017. Les auteurs démontrent expérimentalement l'existence d'un *effet backlash* : les sanctions produisent dans le pays ciblé un accroissement du soutien au gouvernement sanctionné et une aggravation des attitudes négatives envers le pays émetteur, contre-hypothèse indispensable à l'analyse.

Crimée en mars 2014 et l'invasion à grande échelle de l'Ukraine en février 2022, frappent un même pays dont les variables structurelles restent stables, mais dont les réponses politiques divergent de manière saisissante. Le choix de la Norvège répond à des critères analytiques précis : non-membre de l'Union européenne mais partie à l'Espace économique européen (EEE), elle s'aligne sur les sanctions sans y être formellement contrainte, ce qui préserve une marge de manœuvre dont l'étude des usages révèle la nature réelle de la décision politique<sup>18</sup> ; membre de l'OTAN, elle est soumise à une obligation d'alliance qui ne se confond cependant pas avec une obligation de sanctions économiques ; deuxième exportateur mondial de gaz naturel après 2022, elle porte un intérêt économique direct et potentiellement contradictoire avec les mesures coercitives qu'elle adopte ; enfin, le GPFG constitue un instrument unique de politique étrangère « morale » sans équivalent dans aucune démocratie de taille comparable. Les « décisions économiques extérieures morales » que ce mémoire analyse, se déclinent en trois types distincts : les sanctions économiques alignées sur le régime de l'UE via l'EEE, les exclusions et observations du GPFG décidées par la Norges Bank sur recommandation du Conseil d'éthique (*Etikkrådet*), et les gels ou révocations de licences d'exportation d'armes. Ces trois instruments partagent une caractéristique définitoire : leur justification publique repose sur un cadre normatif, droit international, droits humains, valeurs démocratiques, plutôt que sur un calcul d'intérêt stratégique direct.

Trois corps de littérature convergent vers ce sujet sans jamais s'y être rencontrés, créant une lacune analytique que cette recherche vient combler. Le premier courant, l'économie politique des sanctions, a produit des travaux fondamentaux sur leur efficacité et leurs effets (Hufbauer, Schott et al., 2007 ; Cortright et Lopez, 2000), reconnaissant l'opinion domestique comme moteur possible des décisions d'imposition sans jamais la mesurer empiriquement dans le contexte d'un petit État<sup>19</sup>. McLean a exploré le soutien public aux sanctions en général<sup>20</sup>, mais

<sup>18</sup> Accord sur l'Espace économique européen (Accord EEE), signé à Porto le 2 mai 1992, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994. L'EEE permet à la Norvège de participer au marché intérieur de l'UE sans être membre de l'Union. Voir aussi : Regjeringen.no, « Norway and the EEA » [La Norvège et l'EEE], disponible sur <https://www.regjeringen.no/en/topics/european-policy/eos/id2000005/>. Cet accord est central pour comprendre le mécanisme d'alignement « volontaire » de la Norvège sur les sanctions européennes.

<sup>19</sup> HUFBAUER Gary Clyde, SCHOTT Jeffrey J., ELLIOTT Kimberly Ann et OEGG Barbara, *Economic Sanctions Reconsidered* [Les sanctions économiques reconsidérées], 3<sup>e</sup> éd., Washington D.C., Peterson Institute for International Economics, 2007 ; CORTRIGHT David et LOPEZ George A., *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* [Les sanctions économiques : panacée ou construction de la paix dans un monde post-Guerre froide ?], Boulder, Westview Press, 2000.

<sup>20</sup> McLEAN Elena V. et ROBLER Dwight A., « Public Support for Economic Sanctions: An Experimental Analysis » [Le soutien public aux sanctions économiques : une analyse expérimentale], *Foreign Policy Analysis*, vol. 13, n° 1, 2017, p. 233-254. Étude expérimentale (158 participants, design factoriel 2×2×2) démontrant que le soutien du public aux sanctions est principalement déterminé par les préoccupations humanitaires et l'évaluation subjective de l'efficacité, et non par les estimations objectives des experts.

sans focus sur les petits États et sans analyse de la variable médiatique. Le deuxième courant, opinion publique et politique étrangère, a progressivement renversé le consensus pessimiste d'Almond-Lippmann, avec les contributions de Holsti (2004) et la preuve causale récente de Peez et Bethke (2024), sans jamais se pencher spécifiquement sur le cas scandinave. Le troisième courant, les *media studies* appliquées au cas nordique, a produit des analyses du cadrage norvégien face à la Russie (Bjørge et Kalnes, 2019) qui s'arrêtent à 2014 et n'étudient pas l'impact du cadrage sur les décisions politiques, tandis qu'Alexandrescu (2022) présume le soutien de l'opinion européenne aux sanctions sans le mesurer directement<sup>21</sup>. La lacune est triple : aucune étude ne relie saillance médiatique, formation de l'opinion et décision de sanction dans un petit État non-membre de l'UE ; aucune comparaison systématique 2014/2022 n'a été conduite sur les mêmes variables dans le contexte norvégien ; aucune analyse n'a traité le GPFG comme instrument de « sanction morale » sous contrainte d'opinion. C'est précisément à cette intersection, entre cadrage médiatique, formation de l'opinion et prise de décision politique dans un petit État contraint, que se situe la contribution de ce mémoire.

Trois hypothèses structurent l'enquête. La première postule que la saillance médiatique, articulée autour de cadres moraux mobilisant le droit international et les droits humains, augmente la probabilité d'un acte politique visible, sanction, exclusion du GPFG, gel d'exportation d'armes, en s'appuyant sur les mécanismes du cadrage d'Entman et sur les critères de sélection de Galtung et Ruge. La deuxième avance que cet effet de l'opinion est médié par les positions des partis au Storting et amplifié à l'approche d'échéances politiques : la réactivité sélective des *decision-makers* documentée par Peez et Bethke (2024) fournit ici le mécanisme causal, confirmé par le consensus bipartisan que décrit Almlid comme outil de politique étrangère. La troisième suggère que les chocs sur les recettes énergétiques modèrent l'effet de l'opinion, le coût économique perçu des sanctions crée une résistance structurelle, institutionnalisée dans la doctrine du « High North, Low Tension » qui a gouverné les relations avec Moscou depuis les années 2000.

L'analyse repose sur une triangulation méthodologique combinant trois approches complémentaires. Elle reconstruit d'abord une chronologie événementielle dense des décisions norvégiennes sur la période 2014-2025, à partir des sources primaires officielles

---

<sup>21</sup> ALEXANDRESCU Mihai, « Presuming Public Support for International Sanctions: The European Union versus Russia (2022) » [Présumer le soutien public aux sanctions internationales : l'Union européenne contre la Russie], *European Politics and Society*, 2022. L'auteur introduit le concept de « soutien présumé » (*presumed public support*) pour décrire le cercle auto-référentiel dans lequel les institutions européennes invoquent le soutien de l'opinion sans données empiriques solides.

(regjeringen.no, stortinget.no, nbim.no, etikkradet.no), afin d'identifier les délais entre événement international et réaction norvégienne, ces délais étant eux-mêmes des données analytiques, révélatrices de la nature contrainte ou choisie de la décision. Elle procède ensuite à une analyse des cadres médiatiques mobilisant le dispositif d'Entman et la grille wendtienne de Bjørge et Kalnes (ennemi/rival/ami), appliquée à la comparaison 2014/2022. Elle conduit enfin des mini-comparaisons synchroniques et diachroniques croisant pour chaque épisode la variable médiatique, les données d'opinion et la décision politique, un design qui permet d'isoler par élimination la contribution propre du domaine idéationnel. Cette approche comporte des limites qu'il convient de reconnaître d'emblée : l'absence d'entretiens directs avec des décideurs prive l'analyse d'une fenêtre sur les délibérations internes ; la barrière linguistique restreint le traitement exhaustif des sources en norvégien ; les données de sondage SSB en série temporelle fine ne sont pas toutes publiquement disponibles dans leur granularité maximale. Ces contraintes délimitent le périmètre des conclusions que l'analyse peut raisonnablement formuler.

L'analyse s'organise autour d'une progression en quatre temps. Elle examine d'abord les contradictions structurelles de la position norvégienne face à la Russie, entre obligation atlantique, partenariat énergétique et identité de « puissance morale », pour reconstituer la grammaire de décision dans laquelle l'opinion et les médias interviennent. Elle reconstitue ensuite la réponse de 2014, marquée par une couverture médiatique technique et une opinion faiblement mobilisée, qui ont laissé au gouvernement Solberg une marge de manœuvre considérable, et dont la relative liberté d'action illustre en creux le poids des variables idéationnelles. Elle se penche alors sur le virage émotionnel de 2022-2025, où la construction médiatique de la figure de l'ennemi a transformé l'opinion en levier de contrainte, dont le gel immédiat du GPFG constitue le cas d'école le plus documenté. Elle propose enfin une synthèse analytique interrogeant la nature réelle de l'influence de l'opinion publique : déterminant causal ou ressource de légitimation d'une décision déjà orientée par les contraintes d'alliance, une question dont la réponse engage non seulement l'interprétation du cas norvégien, mais la théorie générale des relations entre opinion, médias et politique étrangère dans les démocraties de petite taille.

## **I. La Norvège face à la Russie : les contradictions structurelles d'un petit État riche**

Avant d'interroger le rôle de l'opinion publique et de la saillance médiatique dans les décisions de sanctions, il convient d'établir le socle structurel sur lequel ces forces s'exercent. La Norvège présente un cas analytique singulier : petit État riche, membre fondateur de l'OTAN mais extérieur à l'Union européenne, premier exportateur de gaz naturel vers l'Europe depuis 2022, et gestionnaire du plus grand fonds souverain de la planète. Cette configuration produit un trilemme permanent, obligation de solidarité atlantique, intérêt énergétique arctique, aspiration à la « puissance morale » scandinave, dont la compréhension conditionne toute interprétation des décisions qui suivront.

### **A. La doctrine du « High North, Low Tension » : l'équilibre de la terreur diplomatique**

La politique étrangère norvégienne est indissociable d'une donnée géographique que les cartes tendent à minorer : la proximité immédiate de la péninsule de Kola, principal bastion nucléaire russe, qui fait de la Norvège l'un des deux membres de l'OTAN partageant une frontière terrestre avec la Russie dans l'Arctique<sup>22</sup> (196 kilomètres de frontière commune). La mer de Barents, espace de souveraineté partagée et longtemps contestée, a fait l'objet d'un différend de délimitation résolu seulement en 2010, par un accord divisant en deux parts approximativement égales quelque 175 000 km<sup>2</sup> d'eaux riches en hydrocarbures et en ressources halieutiques. C'est dans ce voisinage immédiat que la Russie a développé et maintenu le concept de « défense de bastion », une doctrine visant à protéger ses sous-marins nucléaires lanceurs d'engins dans la mer de Barents et l'océan Arctique, faisant de la Norvège une puissance de flanc incontournable pour toute planification stratégique alliée. Cette configuration géographique engendre ce que les théoriciens des relations internationales désignent sous le nom de « dilemme de sécurité » structurel : tout renforcement des capacités défensives norvégiennes, exercices OTAN dans le Finnmark, stationnement de Marines américains à Værnes dès 2017, est mécaniquement perçu par Moscou comme une provocation, tandis que toute mesure de réassurance peut être lue par les alliés comme un signe de faiblesse ou de complaisance. Almlid documente cette tension de longue date : « While deterring Russia was the main objective then, it was also important to

---

<sup>22</sup> ALMLID Geir K., *Norway's Foreign Policy in the Twentieth and Twenty-first Centuries: Noble Rhetoric and National Interests*, *op. cit.*, chapitre 5, « Dealing with Russia » [Traiter avec la Russie]. Ce chapitre analyse en détail la gestion par la Norvège de sa frontière arctique avec la Russie, depuis la base navale de Kola jusqu'à l'accord de délimitation maritime de 2010.

reassure the eastern neighbour that Norway had no offensive ambitions. There was therefore a limit on the degree to which the allies were allowed to integrate their defences in Norway: the Storting did not allow foreign bases or nuclear weapons on its soil in peace time.»<sup>23</sup> Cette auto-restriction, décidée au moment de l'adhésion à l'OTAN en 1949, illustre avec une précision remarquable la permanence du dilemme, et la manière dont la Norvège en a institutionnalisé la gestion depuis l'origine.

C'est pour codifier diplomatiquement cet équilibre délicat que le gouvernement Stoltenberg II (2005-2013) a forgé, au milieu des années 2000, la formule devenue doctrine : « High North, Low Tension ». Depuis le discours inaugural de Tromsø en 2006 jusqu'au sommet Arctic Frontiers de janvier 2025, où le Premier ministre Jonas Gahr Støre la revendique rétrospectivement en ces termes, « We coined the notion 'High North, low tension', wanting to have stability and predictability in the Arctic »<sup>24</sup>, cette formule a organisé les relations bilatérales entre Oslo et Moscou pendant près d'une décennie. Son point culminant institutionnel est précisément l'accord de délimitation maritime de 2010, aboutissement de quarante ans de négociations et signal fort d'une volonté de coopération pragmatique. Le livre blanc Meld. St. 7 (2011-2012) sur le Grand Nord confirme cette orientation : l'Arctique y est présenté comme un espace de ressources partagées, de développement durable, et de coopération bilatérale dans des domaines aussi concrets que la gestion des garde-côtes, la recherche scientifique et la sécurité environnementale<sup>25</sup>. L'intérêt analytique de la doctrine réside cependant dans sa dualité fonctionnelle : elle sert simultanément de cadre de réassurance envers la Russie et de signal de maîtrise adressé aux alliés atlantiques, prouvant qu'Oslo est capable de gérer son voisinage sans déclencher d'incident. Cette dualité est précisément ce qui la rend fragile : les sanctions économiques post-2014 exigent de « choisir un camp » d'une manière qui rompt sa logique propre. La réticence des autorités norvégiennes à laisser le débat public intégrer des références à la guerre froide, perçues comme une « huge conceptual mistake » menaçant la stabilité des relations bilatérales, selon une formulation relevée par un chercheur

<sup>23</sup> *Ibid.* Almlid cite l'auto-restriction fondatrice de la politique de défense norvégienne. Cette politique de non-stationnement de bases étrangères et d'armes nucléaires en temps de paix, décidée en 1949, illustre le dilemme de sécurité structurel.

<sup>24</sup> STØRE Jonas Gahr, discours d'ouverture à la conférence Arctic Frontiers, Tromsø, janvier 2025. Disponible sur <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/arctic-frontiers-2025/id3076836/>. Le Premier ministre y revendique rétrospectivement la doctrine formulée au milieu des années 2000 : « We coined the notion 'High North, low tension', wanting to have stability and predictability in the Arctic ».

<sup>25</sup> *Nordområdene, Visjon og virkemidler* [Le Grand Nord, Vision et instruments], Meld. St. 7 (2011-2012), Ministère des Affaires étrangères de Norvège, Oslo, novembre 2011. Disponible sur <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-7-2011-2012/id663433/>. Ce livre blanc présente l'Arctique comme un espace de ressources partagées et de coopération bilatérale (garde-côtes, recherche scientifique, sécurité environnementale), confirmant la doctrine « High North, Low Tension ».

de l'E-IR en 2018<sup>26</sup>, confirme que la doctrine « Low Tension » n'est pas seulement une stratégie diplomatique : c'est aussi une posture communicationnelle, dont la Norvège contrôle soigneusement la sémantique pour préserver l'espace de manœuvre que la géographie lui a si chichement alloué.

L'invasion russe à grande échelle de l'Ukraine en février 2022 a signé la fin formelle de cette doctrine telle qu'elle avait été conçue, sans pour autant supprimer la nécessité structurelle d'une gestion minimale de la frontière arctique. Almlid formule le basculement avec précision : « After the Russian all-out attack on Ukraine in February 2022, the Norwegian balance point moved even further away from reassuring Russia and more towards standing strong with its allies. Political condemnations were sharper than in 2014. The Storting also decided to breach the national self-imposed restriction from the 1950s of not exporting arms to a country at war by sending weapons to Ukraine. »<sup>27</sup> La nouvelle stratégie arctique publiée par le gouvernement Støre en août 2025 confirme cette reformulation : le vocabulaire de la coopération bilatérale a pratiquement disparu, remplacé par un lexique de souveraineté et de « total defence »<sup>28</sup>. Ce basculement est instructif pour la problématique du mémoire précisément parce qu'il prouve que la variable structurelle « contrainte de la frontière arctique » n'a pas constitué un frein au durcissement, ce qui renforce l'hypothèse que c'est dans le domaine idéationnel, et non dans un simple recalcul stratégique, qu'il faut chercher les mécanismes de la décision. Que le Storting ait rompu une auto-restriction vieille de soixante-dix ans, que même le Parti socialiste de gauche (SV), « the traditional peace party in Norway », ait finalement soutenu l'envoi d'armes à l'Ukraine<sup>29</sup>, dit moins sur les intérêts que sur les pressions de représentation que le contexte médiatique et l'opinion publique avaient rendues irrésistibles.

---

<sup>26</sup> STRØM Ola, « High North – Low Tension? Norway, Russia and Securitisation in the Arctic », *E-International Relations*, 2018. Disponible sur <https://www.e-ir.info/2018/01/29/high-north-low-tension-norway-russia-and-securitisation-in-the-arctic/>. L'auteur relève que les autorités norvégiennes percevaient les références à la Guerre froide comme une « *huge conceptual mistake* » menaçant la stabilité des relations bilatérales, preuve que la doctrine « Low Tension » était aussi une posture communicationnelle.

<sup>27</sup> ALMLID Geir K., *op. cit.*, chapitre 5. L'auteur formule le basculement post-2022 : « *After the Russian all-out attack on Ukraine in February 2022, the Norwegian balance point moved even further away from reassuring Russia and more towards standing strong with its allies* ». Le Storting a notamment rompu l'auto-restriction historique d'exportation d'armes vers un pays en guerre.

<sup>28</sup> Regjeringen.no, « Norway in the High North – Arctic policy for a new reality », communiqué, 27 août 2025. Disponible sur (<https://www.regjeringen.no/en/topics/foreign-affairs/arctic-and-antarctic/nordpolitik/id2000022/>). La nouvelle stratégie arctique substitue un lexique de souveraineté et de « défense totale » au vocabulaire antérieur de coopération bilatérale.

<sup>29</sup> ALMLID Geir K., *op. cit.*, chapitre 5. Même le Parti socialiste de gauche (SV), « *the traditional peace party in Norway* » [le parti de la paix traditionnel en Norvège], a fini par soutenir l'envoi d'armes à l'Ukraine, signe de l'ampleur du basculement idéationnel.

## B. L'architecture de décision norvégienne

Le système décisionnel norvégien en matière de politique étrangère ne se réduit pas à un organigramme administratif : il dessine la cartographie des points d'entrée par lesquels l'opinion publique peut exercer une influence, directement ou indirectement, sur des décisions qui relevaient historiquement du domaine réservé de l'exécutif. Le gouvernement dispose de la prérogative constitutionnelle de formuler la politique étrangère, mais le Storting est « informed and to a large degree consulted in this area », comme le note Almlid<sup>30</sup>, et les partis politiques qui le composent sont structurellement sensibles aux variations de l'opinion électorale. La démonstration expérimentale de Peez et Bethke (2024), qui mesure un écart de +18 points de pourcentage entre la réactivité des *decision-makers* dotés d'un mandat électoral et celle des analystes techniques face à un sondage favorable aux sanctions, prend ici tout son sens : le triangle gouvernement-Storting-opinion crée des boucles de rétroaction que les institutions formelles ne capturent qu'imparfaitement. L'exemple du Yémen illustre ce mécanisme avec clarté : à plusieurs reprises, le gouvernement Solberg (2013-2021) a dû répondre au Storting de ses exportations d'armes vers les partenaires de la coalition au Yémen, « particularly from the left-wing parties »<sup>31</sup>, et a finalement gelé les exportations vers l'Arabie saoudite sous la conjonction de la pression parlementaire et de la couverture médiatique. Ce précédent montre que l'opinion publique n'agit pas directement sur l'appareil d'État mais alimente les partis d'opposition, qui transforment le signal électoral en question parlementaire, laquelle contraint l'exécutif. Ce circuit indirect, opinion → partis → Storting → gouvernement, est le mécanisme de transmission central que les parties suivantes devront tester dans le cas spécifique des sanctions anti-russes.

Le Government Pension Fund Global présente, quant à lui, une architecture de décision distincte de celle des sanctions gouvernementales, et analytiquement plus complexe, précisément parce qu'elle prétend à une autonomie institutionnelle que contredit l'analyse de ses circuits réels de pression. Depuis janvier 2015, le Conseil d'éthique (*Etikkrådet*) soumet ses recommandations d'exclusion ou d'observation non plus au Ministère des Finances mais directement à Norges Bank (NBIM), qui évalue si « the exercise of ownership rights might be

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, chapitre 1 (Introduction). Almlid y présente l'architecture constitutionnelle et parlementaire de la politique étrangère norvégienne, notant que le Storting est « *informed and to a large degree consulted* » sur les décisions de politique étrangère.

<sup>31</sup> *Ibid.*, chapitre 2, « Noble Peace-Making ». L'exemple des exportations d'armes vers les partenaires de la coalition au Yémen illustre le circuit indirect opinion → partis → Storting → gouvernement : la pression parlementaire des partis de gauche a conduit au gel des exportations vers l'Arabie saoudite.

a more suitable measure than that recommended by the Council on Ethics »<sup>32</sup> avant que le Conseil d'administration de la Banque ne prenne la décision finale. Ce circuit en trois étapes, recommandation éthique, évaluation de proportionnalité, décision d'investissement, vise à distinguer formellement le jugement normatif du calcul financier, conférant au fonds une légitimité morale que renforce son score maximum de 10/10 sur l'indice de transparence Linaburg-Maduell. Lavelle souligne dans le *Oxford Handbook of Sovereign Wealth Funds* cette particularité : le GPF « argues that it is active on boards, not activist »<sup>33</sup>, revendiquant une posture d'actionnaire engagé mais non instrumentalisé. La réalité analytique est plus nuancée : l'opinion publique n'exerce pas de pression directe sur NBIM, mais elle agit de manière décisive à deux points du circuit, d'abord sur le gouvernement, qui fixe les directives éthiques encadrant le travail du Conseil, et ensuite via le cadrage médiatique, qui rend politiquement coûteux de ne pas suivre une recommandation d'exclusion une fois que celle-ci a été rendue publique. C'est dans cet espace, entre l'autonomie formelle du GPF et la contrainte informelle de l'opinion, que se joue une partie essentielle de la question du mémoire.

La troisième composante de l'architecture de décision est le mécanisme d'alignement sur les sanctions de l'Union européenne via l'Espace économique européen. La Norvège n'est pas membre de l'UE, mais elle s'aligne systématiquement sur ses mesures restrictives, un alignement officiellement qualifié de « volontaire » mais qui masque une contrainte structurelle considérable. Le communiqué du gouvernement Støre du 18 mars 2022 est explicite : « The EU has imposed a range of sanctions in response to Russia's attack on Ukraine, and the Norwegian Government announced from the outset that Norway would align itself with the EU sanctions. »<sup>34</sup>. La base juridique de cet alignement remonte au règlement du 15 août 2014 (FOR 2014-08-15-1076), adopté dans la semaine suivant les premières sanctions européennes post-Crimée. Almlid documente la profondeur structurelle de cette intégration de facto : en 1994, la Norvège avait transposé environ 1 800 textes législatifs de l'UE ; à l'heure actuelle, le chiffre dépasse les

<sup>32</sup> Norges Bank Investment Management (NBIM), *Government Pension Fund Global, Periodic Evaluation of Active Management* [Évaluation périodique de la gestion active], Oslo, 13 décembre 2018, p. 12. Disponible sur <https://www.nbim.no>. Document décrivant le circuit institutionnel du GPF : recommandation du Conseil d'éthique (*Etikkrådet*), évaluation de proportionnalité par NBIM, décision finale du Conseil d'administration de Norges Bank.

<sup>33</sup> LAVELLE Kathryn C., « Sovereign Wealth Funds and Foreign Policy » [Les fonds souverains et la politique étrangère], in CAPAPÉ Javier (dir.), *The Oxford Handbook of Sovereign Wealth Funds*, Oxford, Oxford University Press, 2022. L'auteur souligne la posture revendiquée par le GPF : « argues that it is active on boards, not activist », distinction entre actionnaire engagé et instrument politique.

<sup>34</sup> Regjeringen.no, « Norway will align with new EU sanctions against Russia » [La Norvège s'alignera sur les nouvelles sanctions de l'UE contre la Russie], communiqué, 18 mars 2022. Disponible sur <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/norway-will-align-with-new-eu-sanctions-against-russia/id2904108/>. Le communiqué annonce explicitement l'alignement norvégien sur les sanctions européennes dès le premier paquet post-invasion.

13 000<sup>35</sup>. Cette densité normative transforme l'alignement sur les sanctions en acte quasi-automatique : « After the Russian invasion of Crimea in 2014, Norway introduced sanctions against Russia based on the EU's sanctions, without any significant independent domestic debate. »<sup>36</sup> Le mécanisme est doublement pertinent pour l'analyse : il réduit la question « pourquoi la Norvège sanctionne-t-elle ? » à la question plus fertile « pourquoi s'aligne-t-elle avec telle intensité et telle rapidité ? », déplaçant l'analyse vers les déterminants domestiques de la vitesse et de l'ampleur de l'alignement, variables sur lesquelles l'opinion et les médias peuvent effectivement exercer une influence mesurable. L'alignement fonctionne également comme alibi structurel pour l'exécutif : invoquer « nous suivons l'UE » permet de dépolitiser une décision potentiellement coûteuse sur le plan arctique, en délocalisant la responsabilité vers une instance supranationale. L'opinion publique n'agit alors pas comme moteur de la sanction, mais comme verrou empêchant le gouvernement de s'en écarter, une nuance qui sera déterminante dans la comparaison 2014/2022.

### **C. L'équation impossible : obligations atlantiques, partenariat énergétique et aspiration morale**

La production d'hydrocarbures sur le plateau continental norvégien a produit un paradoxe que la science politique peine encore à intégrer dans ses catégories standards : la Norvège est simultanément un « petit État » au sens démographique et géopolitique, et un acteur d'importance systémique dans la géopolitique énergétique mondiale. Austvik formule ce paradoxe avec la netteté qui s'impose : « Albeit otherwise considered small state in international affairs, in energy it has significance for more than itself. »<sup>37</sup>. Le pétrole et le gaz représentent environ 50% des exportations totales et quelque 30% des recettes publiques, finançant le GPFG dont la valeur approchait les 2 000 milliards de dollars américains en 2024. Depuis l'effondrement des exportations gazières russes vers l'Europe à partir de 2022, la Norvège est devenue le premier fournisseur de gaz naturel du continent, une position qui renverse la logique habituelle de l'analyse des sanctions dans les États dépendants d'intérêts commerciaux avec la Russie. Cette asymétrie est structurante pour les hypothèses du mémoire : en 2022, l'énergie n'a

<sup>35</sup> ALMLID Geir K., *op. cit.*, chapitre 7, « European Outsider and Insider » [Outsider et insider européen]. Almlid documente la profondeur de l'intégration normative : en 1994, la Norvège avait transposé environ 1 800 textes législatifs de l'UE ; ce chiffre dépasse désormais 13 000, transformant l'alignement sur les sanctions en acte quasi-automatique.

<sup>36</sup> *Ibid.* L'auteur note que l'alignement sur les sanctions de 2014 s'est fait « *without any significant independent domestic debate* », soulignant le caractère structurel de la dépendance normative.

<sup>37</sup> AUSTVIK Ole Gunnar, « Norway in the geopolitics of energy » [La Norvège dans la géopolitique de l'énergie], *Energy Policy*, vol. 198, 2025. L'auteur formule le paradoxe norvégien : « *Albeit otherwise considered small state in international affairs, in energy it has significance for more than itself* ».

pas modéré l'effet de l'opinion sur les décisions de sanctions, comme le postule H3, mais l'a au contraire amplifié, la Norvège profitant économiquement de la substitution énergétique que les sanctions accélèrent. H3 ne trouve sa pleine pertinence qu'en 2014, lorsque l'effondrement du prix du pétrole (de 115 dollars le baril en juin 2014 à moins de 50 dollars en janvier 2015) a rendu le coût perçu des sanctions plus sensible dans le débat public domestique. Cette asymétrie temporelle, modération H3 en 2014, amplification en 2022, constitue l'un des points de différenciation analytique les plus éclairants entre les deux épisodes.

Si l'énergie constitue le levier économique du « petit État riche », l'OTAN en constitue l'ancrage existentiel, une distinction qui n'est pas rhétorique mais s'enracine dans un traumatisme historique fondateur. La facilité avec laquelle l'Allemagne a envahi la Norvège en avril 1940, en quelques jours, malgré une résistance symbolique, a produit une conviction durable que, selon la formulation d'Almlid, « a small state in a vulnerable geopolitical position cannot wait until there is an imminent security threat before securing the support from a strong friendly nation, then it is too late. Norwegians learnt this the hard way in 1940. <sup>38</sup> ». Cette mémoire structurelle explique un chiffre qui confond les analystes étrangers : en 2008, 93% des Norvégiens soutenaient l'adhésion à l'OTAN, y compris 86% des électeurs du Parti socialiste de gauche, un parti dont la base militait pour un désarmement progressif. L'OTAN n'est pas pour la Norvège un choix parmi d'autres options de sécurité : c'est l'assurance-vie de l'État, contractée précisément pour ne jamais avoir à négocier sous contrainte. Cette dépendance structurelle fonctionne comme un « verrou supérieur » dans l'analyse des sanctions : même si l'opinion publique était massivement hostile aux mesures coercitives contre la Russie, ce qui n'a jamais été le cas empiriquement, le gouvernement ne pourrait pas s'en écarter sans risquer l'ensemble du système de sécurité collectif. L'achat des F-35 américains, le plus gros investissement public de l'histoire norvégienne, illustre la profondeur de cet ancrage : malgré des alternatives techniques comparables (Eurofighter, Gripen), le choix s'est porté sur le modèle américain parce que les décideurs norvégiens estimaient que cet achat « would confirm the country's strong relations to the US »<sup>39</sup>. La solidarité atlantique précède donc structurellement l'opinion publique dans la hiérarchie des déterminants, mais elle ne suffit pas à expliquer seule

---

<sup>38</sup> ALMLID Geir K., *op. cit.*, chapitre 5. L'auteur rappelle le traumatisme fondateur de 1940 : « a small state in a vulnerable geopolitical position cannot wait until there is an imminent security threat before securing the support from a strong friendly nation, then it is too late ». En 2008, 93 % des Norvégiens soutenaient l'adhésion à l'OTAN.

<sup>39</sup> *Ibid.*, chapitre 8, « Norway's Foreign-Policy Circles of Interest » [Les cercles d'intérêt de la politique étrangère norvégienne].

l'accélération et l'intensification des sanctions en 2022, qui dépasse ce que la contrainte OTAN exigeait formellement.

La troisième branche du trilemme est celle qui donne à l'ensemble sa singularité analytique : l'identité de « puissance morale » scandinave, dont le GPFG est l'instrument le plus visible et le plus coûteux à maintenir. Ingebritsen a théorisé cette capacité sous le concept de « norm entrepreneur » : la faculté d'un petit État à peser sur les normes internationales au-delà de son poids démographique ou militaire, en capitalisant sur un répertoire réputationnel construit dans la durée<sup>40</sup>. Almlid précise cependant que cette aspiration morale n'est jamais pure : « the country has primarily viewed its peace-making as a foreign policy tool to promote national interests. The main purpose has been to open for opportunities in other foreign-policy areas and to enhance Norway's prestige in international politics. »<sup>41</sup>. Le GPFG, avec son système d'exclusion éthique unique et son score maximal sur les indices de transparence, est l'incarnation institutionnelle de cette identité, un instrument de politique étrangère « morale » qui porte simultanément une fonction financière (gérer la rente pétrolière pour les générations futures) et une fonction symbolique (signaler la vertu civique de la démocratie norvégienne à un public international). C'est précisément dans cette dualité que le trilemme atteint son point le plus aigu : les exclusions du GPFG sont présentées comme des décisions techniques d'un fonds indépendant, mais elles sont perçues, par l'opinion domestique comme par les partenaires internationaux, comme des actes politiques à forte charge morale. La question posée par le mémoire, « l'opinion est-elle moteur ou carburant de ces décisions ? », prend ici toute sa densité : si les trois branches du trilemme sont stables entre 2014 et 2022, et si la décision a pourtant radicalement basculé, c'est bien dans l'espace idéationnel, dans la manière dont l'opinion perçoit l'équilibre du trilemme et dont les médias cadrent les conséquences d'un maintien de la doctrine « Low Tension », qu'il faut chercher la variable explicative.

Les variables structurelles, ancrage atlantique, intérêts énergétiques, identité de puissance morale, dessinent un cadre de contraintes remarquablement stable entre 2014 et 2022. Le trilemme norvégien n'a pas fondamentalement changé : la frontière de Kola est toujours là, le gaz coule toujours vers l'Europe, et l'OTAN demeure l'assurance-vie. Et pourtant, la réponse

---

<sup>40</sup> INGBRITSEN Christine, « Norm Entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics », *art. cit.* L'autrice détaille la capacité des petits États scandinaves à peser sur les normes internationales au-delà de leur poids démographique, le GPFG en constituant l'instrument le plus visible.

<sup>41</sup> ALMLID Geir K., *op. cit.*, chapitre 2. L'auteur précise que l'aspiration morale n'est jamais pure.

politique a radicalement basculé. Si les structures ne changent pas, c'est dans l'espace idéationnel, dans la manière dont les médias cadrent l'événement et dont l'opinion publique se mobilise ou se tait, qu'il faut chercher l'explication du changement. La réponse de 2014, marquée par un pragmatisme assumé et une opinion faiblement mobilisée, offre le premier terme de cette comparaison.

L'importance systémique de la Norvège dans l'approvisionnement énergétique européen, ainsi que l'évolution de ses revenus pétroliers et gaziers, sont détaillées dans les figures 4 et 5 en annexe 2.

## II. 2014 : la primauté du pragmatisme

L'épisode de 2014 constitue le premier terme de la comparaison diachronique que propose le mémoire. Les contraintes structurelles cartographiées en Partie I, ancrage atlantique, intérêts énergétiques arctiques, identité de puissance morale, étaient déjà pleinement opérantes lorsque la Russie a annexé la Crimée en mars 2014. Il s'agit désormais d'observer la réponse effective, institutionnelle, médiatique et populaire, pour mesurer comment ces contraintes se sont traduites en décision politique, et surtout d'identifier les limites de la mobilisation de l'opinion publique dans cette première séquence, afin de pouvoir ensuite les comparer au basculement de 2022.

### A. La réponse mesurée : suivisme européen et préservation des marges arctiques

Dès le 18 mars 2014, le ministre des Affaires étrangères Børge Brende a qualifié l'annexion de la Crimée de violation du droit international, déclarant publiquement que « the use of military force by Russia to redraw national boundaries is unacceptable » et que « Norway will continue to view Crimea as part of Ukraine »<sup>42</sup>. Cette déclaration, dont le registre et le calendrier coïncidaient précisément avec ceux des partenaires de l'Union européenne et de l'OTAN, a été suivie d'un alignement progressif sur les trois vagues de sanctions européennes adoptées entre

---

<sup>42</sup> Regjeringen.no, communiqué du ministère des Affaires étrangères de Norvège, 18 mars 2014, « Norge fordømmer Russlands annektering av Krim » [NO] [La Norvège condamne l'annexion de la Crimée par la Russie]. Référencé dans MYHRE Marthe, AASLAND Aadne et HOLM-HANSEN Jørn, « 'Crimea will forever be Russian': dissenting Norwegian media discourses on Russia's annexation of Crimea », *European Politics and Society*, vol. 25, n° 1, 2024, p. 193. Le ministre Børge Brende y qualifie l'usage de la force militaire par la Russie pour redessiner les frontières nationales d'« inacceptable ».

mars et septembre 2014 : restrictions financières contre des personnalités et entités russes, interdictions d'importation de certains biens, limitations sectorielles visant notamment les opérations de l'industrie pétrolière russe. Myhre, Aasland et Holm-Hansen notent que « Norwegian official reactions to the Russian annexation of Crimea were in line with those expressed by most political leaders in the EU and among Norway's NATO allies »<sup>43</sup>. L'alignement norvégien, formalisé par le règlement du 15 août 2014 (FOR 2014-08-15-1076), procédait d'un choix politique délibéré : les sanctions de politique étrangère et de sécurité commune de l'UE ne relèvent pas formellement du pilier de l'Espace économique européen, de sorte que la Norvège n'était pas juridiquement contrainte de les transposer. Knutsen et Tvetbråten soulignent cette dimension volontaire en qualifiant la Norvège de « one of the third countries most engaged in the EU's foreign and security policy, notably through its alignment with the EU's sanction policies »<sup>44</sup>. L'absence de débat parlementaire significatif est un indicateur décisif : Almlid confirme que « after the Russian invasion of Crimea in 2014, Norway introduced sanctions against Russia based on the EU's sanctions, without any significant independent domestic debate »<sup>45</sup>. Le débat au Storting du 25 mars 2014, à la suite de la déclaration de politique étrangère de Brende, a confirmé ce consensus : « the representatives of all seven parties, including the opposition parties, supported the government's views and actions »<sup>46</sup>. Ce soutien transpartisan unanime, fait remarquable dans un parlement habituellement clivé sur les questions européennes, révèle l'effet de verrouillage que produit une crise sécuritaire sur la politique de consensus en matière de défense, réduisant la marge de différenciation partisane à un minimum quasi nul.

---

<sup>43</sup> MYHRE, AASLAND et HOLM-HANSEN, *art. cit.*, p. 193. Les auteurs documentent que les réactions officielles norvégiennes étaient « *in line with those expressed by most political leaders in the EU and among Norway's NATO allies* ».

<sup>44</sup> KNUTSEN Bjørn Olav et TVETBRÅTEN Kari, « A reluctant European: How Norway responds to the EU's quest for strategic autonomy » [Une européenne réticente : comment la Norvège répond à la quête d'autonomie stratégique de l'UE], *European View*, vol. 21, n° 2, 2022, p. 196. Les auteurs qualifient la Norvège de « *one of the third countries most engaged in the EU's foreign and security policy* », notamment à travers l'alignement sur les régimes de sanctions.

<sup>45</sup> ALMLID Geir K., *op. cit.*, chapitre 7, « European Outsider and Insider ». L'auteur confirme que l'alignement sur les sanctions de 2014 s'est fait sans débat domestique significatif, le mécanisme de l'EEE fonctionnant comme un alignement par défaut.

<sup>46</sup> BJØRGE Nina M. et KALNES Øyvind, « Cultures of anarchy: Images of Russia in the narrative of Norwegian mainstream news media during the Ukraine crisis 2014 » [Cultures d'anarchie : les images de la Russie dans le récit des médias grand public norvégiens pendant la crise ukrainienne de 2014], *Media, War & Conflict*, 2019, p. 11, citant Stortinget, « Møte tirsdag den 25. mars 2014 kl. 10, Sak nr. 3 » [NO] [Séance du mardi 25 mars 2014 à 10h, Point n° 3], 25 mars 2014. Disponible sur <https://www.stortinget.no>. Les sept partis représentés au Storting ont unanimement soutenu la position du gouvernement, signe du consensus bipartisan face à la crise.

La montée en puissance progressive des mesures entre 2014 et 2018 est synthétisée dans la Figure 1, tandis que la Figure 2 offre une vue d'ensemble des paquets de sanctions adoptés jusqu'en 2025.

Tout en s'alignant sur les sanctions européennes, le gouvernement Solberg a simultanément maintenu l'ensemble des canaux de coopération bilatérale avec la Russie dans le Grand Nord, gestion conjointe du stock de cabillaud, mécanismes de recherche et de sauvetage, coopération frontalière, instaurant de fait une politique à deux vitesses caractéristique du pragmatisme norvégien. Myhre et al. documentent cette dualité en s'appuyant sur l'analyse de Nilssen, qui identifie dans les déclarations ministérielles deux registres discursifs parallèles : « one that she named 'western' and which is consistent with the EU sanctions and NATO policy, and a 'northern, neighbouring' discourse, that emphasises the importance of maintaining a good relationship with Russia in the north. She also found that although the two discourses often appeared in parallel, the relationship between them was hierarchic, dominated by the 'western' one. »<sup>47</sup>. La ministre de la Défense Ine Eriksen Søreide a incarné cette dualité avec une netteté presque didactique dans son interview donnée à CNN en février 2015 : tout en affirmant que « Western relations with Russia would never be the same » et qu'il n'y aurait « no going back to some sort of normality », elle a simultanément souligné que « the practical and pragmatic cooperation that Norway and Russia have had for decades would continue »<sup>48</sup>. Cette compartimentalisation, fermeté normative au niveau multilatéral, pragmatisme fonctionnel au niveau bilatéral, n'est pas une incohérence mais un calcul rationnel : la Norvège, alors premier exportateur de poisson vers la Russie, ne pouvait se permettre de rompre les accords de pêche bilatéraux, pas plus que les dispositifs de coopération frontalière dans une zone où le moindre incident risquait de dégénérer. La doctrine « High North, Low Tension », dont la Partie I a retracé la genèse, fonctionnait ici comme cadre opératoire limitant l'escalade des sanctions au strict périmètre de l'alignement européen, sans débordement autonome.

En 2014, le Government Pension Fund Global, déjà le plus grand fonds souverain mondial, n'a pas été mobilisé comme instrument de sanction à grande échelle contre la Russie. Le circuit

---

<sup>47</sup> NILSSEN Ina, « Norges Russland-retorikk » [NO] [La rhétorique de la Norvège envers la Russie], *Militære studier* [Études militaires], Forsvarets stabsskole [École d'état-major des forces armées], n° 4, 2015. Citée par MYHRE, AASLAND et HOLM-HANSEN, *art. cit.*, p. 193-194. Nilssen identifie deux registres discursifs parallèles dans les déclarations ministérielles : l'un « occidental », aligné sur les sanctions UE/OTAN, l'autre « nordique/de voisinage », insistant sur le maintien des bonnes relations avec la Russie dans le Grand Nord.

<sup>48</sup> SØREIDE Ine Eriksen, interview CNN, février 2015. Citée par MYHRE, AASLAND et HOLM-HANSEN, *art. cit.*, p. 194. La ministre de la Défense incarne la dualité du discours officiel : les relations avec la Russie « *would never be the same* », mais « *the practical and pragmatic cooperation that Norway and Russia have had for decades would continue* ».

institutionnel décrit en Partie I, recommandation du Conseil d'éthique, évaluation par NBIM, décision du Conseil d'administration de Norges Bank, a fonctionné à son rythme habituel, sans accélération politique dictée par la crise. Les exclusions en vigueur concernaient des entreprises spécifiques, évaluées sur des critères ESG, environnement, gouvernance, droits humains, et non une logique géopolitique globale. Le Conseil d'éthique a pu émettre des recommandations ciblées, mais un gel systémique de l'ensemble des actifs russes du fonds n'a jamais été envisagé. Cette non-mobilisation est analytiquement significative : elle indique que la fenêtre d'opportunité pour une « sanction morale » via le fonds souverain ne s'est pas ouverte. La saillance médiatique de la crise de Crimée, bien que réelle, n'a pas atteint le seuil nécessaire pour que l'opinion publique exige une action sur le GPFG, et le fonds est resté cantonné à son rôle d'investisseur éthique de long terme<sup>49</sup>. Le contraste avec la séquence de février 2022, où le gel complet des actifs russes du GPFG sera décidé en trois jours, pose précisément la question qui structure l'ensemble de la recherche : qu'est-ce qui a changé pour que le même instrument, dans le même cadre institutionnel, passe du *statu quo* à l'escalade maximale ?

Si la réponse institutionnelle de 2014 se caractérise par cette retenue calculée, c'est en partie parce que le cadrage médiatique de la crise n'a pas engendré une pression d'opinion suffisante pour contraindre le gouvernement à dépasser le strict alignement européen. L'analyse de ce cadrage, et de ses limites, permet de comprendre pourquoi l'opinion publique est restée spectatrice plutôt qu'actrice.

## **B. Le cadrage médiatique de 2014 : ennemi extérieur, menace lointaine**

L'étude de Bjørge et Kalnes, publiée dans *Media, War & Conflict* en 2019, constitue la source empirique la plus détaillée sur le cadrage médiatique norvégien de mars 2014<sup>50</sup>. En analysant les trois principaux quotidiens nationaux, Aftenposten, Dagbladet et VG, dont le lectorat combiné atteignait respectivement 1,3 million, 1,5 million et 2,4 millions de lecteurs toutes plateformes confondues au premier trimestre 2014, les auteurs démontrent que le cadrage dominant de la Russie oscillait entre l'image d'« ennemi » et celle de « rival » au sens des trois cultures d'anarchie théorisées par Wendt, sans jamais atteindre l'image d'« ami ». Sur les unes,

---

<sup>49</sup> LAVELLE Kathryn C., « Sovereign Wealth Funds and Foreign Policy », in CAPAPÉ Javier (dir.), *The Oxford Handbook of Sovereign Wealth Funds*, *op. cit.* En 2014, le GPFG n'a pas été mobilisé comme instrument de sanction à grande échelle : le circuit d'exclusion éthique a fonctionné à son rythme habituel, sans accélération politique, et aucun gel systémique des actifs russes n'a été envisagé, contrastant radicalement avec 2022.

<sup>50</sup> BJØRGE et KALNES, *art. cit.*, p. 1-25. DOI : 10.1177/1750635219864024. Étude empirique analysant la couverture médiatique des trois principaux quotidiens norvégiens (Aftenposten, VG, Dagbladet, combinant respectivement 1,3 million, 2,4 millions et 1,5 million de lecteurs) en mars 2014, à travers la grille wendtienne des trois cultures d'anarchie.

le cadrage était nettement plus hostile : Dagbladet affichait un score moyen de 2,81 sur une échelle de 3 (quasi-ennemi pur), Aftenposten 2,71, et VG 2,54<sup>51</sup>. À l'intérieur des journaux, la tonalité se nuancait considérablement : « most of the articles written by the newspaper staff identified Russia according to a hybrid image with elements of both enemy and rival »<sup>52</sup>. Ce décalage entre les unes, sensationnelles, émotionnelles, personnalisées autour de la figure de Poutine, et les articles, plus analytiques, attribuant parfois une part de responsabilité aux acteurs occidentaux et ukrainiens, est structurant pour la mécanique d'influence sur l'opinion. Les unes fonctionnaient comme des *frames* au sens d'Entman : elles sélectionnaient et rendaient saillants certains aspects de la réalité, l'agression, la personnalité du dirigeant russe, tout en occultant d'autres dimensions, comme les intérêts sécuritaires russes ou le rôle de l'élargissement de l'OTAN. Mais dans la relation Russie-Norvège spécifiquement, les journaux « mostly abstained from applying a full enemy image, which constructed Russia as a direct threat to Norwegian security and sovereignty »<sup>53</sup>. C'est cette distance, la Russie comme ennemi de l'Ukraine, pas de la Norvège, qui distingue le cadrage de 2014 de celui qui prévaudra huit ans plus tard, et qui explique en grande partie l'absence de mobilisation populaire au-delà du soutien passif.

Bjørge et Kalnes concluent que les médias norvégiens ont « arrested the war », c'est-à-dire qu'ils ont réaffirmé leur rôle d'autorité narrative face à la guerre de l'information russe, mais en s'alignant sur le récit gouvernemental plutôt qu'en exerçant une fonction critique indépendante. L'analyse croisée des récits stratégiques, celui de Poutine devant la Douma le 18 mars, celui d'Obama à Bruxelles le 26 mars, celui de Brende au Storting le 25 mars, révèle que le récit médiatique norvégien était « close to the American and also incompatible with the Russian narrative »<sup>54</sup>. Le récit de RT International n'a pas réussi à « cascader » dans les médias norvégiens : « Russia was unsuccessful in its deployment of sharp power », les journaux s'étant montrés « aware of alleged Russian propaganda and disinformation » et ayant « debunked many

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 13. Sur les unes des journaux, le cadrage était nettement hostile : Dagbladet affichait un score moyen de 2,81 sur une échelle de 3 (quasi-ennemi pur), Aftenposten 2,71, VG 2,54.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 15. À l'intérieur des journaux, la tonalité se nuancait : « most of the articles written by the newspaper staff identified Russia according to a hybrid image with elements of both enemy and rival ». *Ibid.*, p. 15. À l'intérieur des journaux, la tonalité se nuancait : « most of the articles written by the newspaper staff identified Russia according to a hybrid image with elements of both enemy and rival ».

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 17. Dans la relation Russie-Norvège spécifiquement, les journaux « mostly abstained from applying a full enemy image, which constructed Russia as a direct threat to Norwegian security and sovereignty », la Russie était cadrée comme ennemi de l'Ukraine, pas de la Norvège.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 11. L'analyse croisée des récits stratégiques (Poutine devant la Douma le 18 mars, Obama à Bruxelles le 26 mars, Brende au Storting le 25 mars) révèle que le récit médiatique norvégien était « close to the American and also incompatible with the Russian narrative ».

of the stories reported by RT International as lies and hoaxes »<sup>55</sup>. Cette résistance à la désinformation russe s'est toutefois accompagnée d'une absence quasi totale de critique envers la politique du gouvernement norvégien et de ses partenaires : « there was no significant criticism of the policies of the Norwegian government and its NATO and EU partners towards Russia. »<sup>56</sup> Le constat est théoriquement riche. Les normes journalistiques qui ont prévalu en mars 2014 n'étaient ni celles du journalisme de paix, qui aurait exigé une attribution de responsabilité à toutes les parties, ni celles du quatrième pouvoir critique, qui aurait impliqué un questionnement des choix gouvernementaux, mais plutôt celles du « patriotisme responsable », ce que Hallin désigne sous le nom de « quatrième branche du gouvernement ». Bjørge et Kalnes formalisent la condition de ce basculement normatif : « when (1) national security appears to be at stake, (2) information about facts on the ground is confusing and difficult to verify and (3) the political elites agree, (4) the mass media is likely to trust and support the strategic narratives of their own government and its closest allies. »<sup>57</sup>. En 2014, le consensus élitaire a fonctionné comme un verrou, empêchant les médias de produire un cadrage alternatif susceptible de mobiliser l'opinion au-delà du soutien passif, et ce mécanisme est directement pertinent pour la vérification de H1. Les voix dissidentes, celles qui exprimaient une forme de compréhension des motivations russes, demeuraient cantonnées aux marges : Myhre et al. ont systématiquement catalogué 103 textes « dissidents » sur la période 2014-2020, dont 14 seulement publiés en 2014, émanant de personnalités aussi diverses que l'ancien Premier ministre conservateur Kåre Willoch et des activistes pacifistes de gauche<sup>58</sup>. Cette fragmentation illustre le mécanisme de la spirale du silence tel que théorisé par Noelle-Neumann : en l'absence de relais médiatiques majeurs, les positions discordantes restent inhibées et marginales.

Le cadrage médiatique de 2014, hostile à la Russie mais distant par rapport à la Norvège, a produit un effet paradoxal : un soutien diffus aux sanctions gouvernementales, sans pression populaire pour aller au-delà. Bjørge et Kalnes fournissent les données les plus précieuses sur

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 18. Les médias norvégiens ont résisté à la désinformation russe : RT International n'a pas réussi à faire « cascader » son récit, les rédactions s'étant montrées « *aware of alleged Russian propaganda and disinformation* ».

<sup>56</sup> *Ibid.* Malgré cette résistance, il n'y avait « *no significant criticism of the policies of the Norwegian government and its NATO and EU partners towards Russia* », un cas de « patriotisme responsable » au sens de Hallin.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 20. Les auteurs formalisent les quatre conditions du basculement normatif des médias vers le soutien gouvernemental : (1) la sécurité nationale semble en jeu, (2) les faits sur le terrain sont confus et difficiles à vérifier, (3) les élites politiques sont unanimes, (4) les médias tendent à faire confiance au récit stratégique de leur propre gouvernement et de ses alliés les plus proches.

<sup>58</sup> MYHRE, AASLAND et HOLM-HANSEN, *art. cit.*, p. 191. Les auteurs ont systématiquement catalogué 103 textes « dissidents » sur la période 2014-2020, dont seulement 14 publiés en 2014, illustrant le mécanisme de la spirale du silence : en l'absence de relais médiatiques majeurs, les positions discordantes restent inhibées et marginales.

cette dynamique : de 2011 à 2018, « 85-94% of the respondents to the annual opinion poll of Norwegian defence and security reported they got most of their information on security and defence from the media »<sup>59</sup>. Le sondage annuel du Forsvaret montre une hausse progressive de l'inquiétude après 2014 : en 2018, « 57% of the respondents regarded Russia as a significant threat to world peace, up from 45% in 2016 »<sup>60</sup>. Ces chiffres, s'ils traduisent une préoccupation croissante, restent cependant bien en deçà du consensus quasi unanime qui caractérisera 2022. L'inquiétude de 2014 relevait de la préoccupation, pas encore de la mobilisation. Ce point est décisif pour la vérification de H1 : la saillance médiatique a bien produit des cadres moraux, violation du droit international, agression d'un État souverain, mais ces cadres n'ont pas franchi le seuil de personnification émotionnelle et de menace existentielle que décrit Entman sous le concept d'« escalade d'activation ». Galtung et Ruge expliqueraient cette sous-mobilisation par le fait que la crise de Crimée ne remplissait qu'une partie des facteurs de sélection des nouvelles : la négativité et la référence aux nations d'élite étaient présentes, mais la personnification directe, la continuité narrative et la proximité culturelle faisaient défaut, l'Ukraine restait, pour les Norvégiens, un pays lointain et peu connu<sup>61</sup>. Peez et Bethke offrent une clé de lecture complémentaire : dans leur expérience sur les élites américaines confrontées aux sanctions anti-Russie de 2022, ils démontrent que les experts en sécurité, profil dominant parmi les décideurs norvégiens de 2014, sont les moins réactifs à l'information sur l'opinion publique, tandis que les *decision-makers* dotés d'un mandat électoral y sont beaucoup plus sensibles, avec un effet de traitement de +18 points de pourcentage<sup>62</sup>. En 2014, la crise étant gérée principalement par le cercle restreint des experts du ministère de la Défense et du ministère des Affaires étrangères, l'opinion publique n'avait simplement pas de levier institutionnel pour infléchir la politique au-delà de l'alignement européen.

<sup>59</sup> BJØRGE et KALNES, *art. cit.*, p. 19, citant Forsvaret, *Forsvarets innbyggerundersøkelser* [NO] [Enquêtes de la Défense auprès de la population], 2018. Disponible sur <https://forsvaret.no/fakta/undersokelser-og-rapporter/innbyggerundersokelsen>. De 2011 à 2018, 85 à 94 % des répondants déclaraient obtenir l'essentiel de leurs informations sur la sécurité et la défense à travers les médias, confirmant le rôle des médias comme principal vecteur d'information géopolitique pour l'opinion norvégienne.

<sup>60</sup> *Ibid.*, citant ERIKSEN Nina, « Putin-frykten øker i Norge » [NO] [La peur de Poutine augmente en Norvège], *Dagbladet*, 31 décembre 2018. En 2018, 57 % des répondants considéraient la Russie comme une menace significative pour la paix mondiale, contre 45 % en 2016, hausse progressive, mais loin du consensus de 93 % qui caractérisera 2022.

<sup>61</sup> GALTUNG Johan et RUGE Mari Holmboe, « The Structure of Foreign News », *art. cit.*, p. 64-90. Appliqué à la comparaison 2014/2022, leur modèle explique la sous-mobilisation de 2014 : la crise de Crimée ne remplissait qu'une partie des facteurs de sélection (négativité et nations d'élite présentes, mais personnification, continuité narrative et proximité culturelle déficientes).

<sup>62</sup> PEEZ Anton et BETHKE Felix S., « Does Public Opinion Affect Elite Preferences on Sanctions? A Survey Experiment on US Russia Sanctions », *International Studies Quarterly*, vol. 69, n° 1, 2024, sqae145. Les auteurs démontrent que les experts en sécurité, profil dominant parmi les décideurs norvégiens de 2014, sont les moins réactifs à l'opinion publique, avec un écart de +18 points par rapport aux *decision-makers* élus.

Le caractère graduel et relativement limité de la première séquence de sanctions apparaît également dans la **Figure 3**, qui retrace le nombre cumulatif d'individus et d'entités russes visés entre 2014 et 2025.

Ce cadrage médiatique à distance a laissé les mains libres au gouvernement pour gérer la crise selon sa propre logique. Il faut cependant interroger les déterminants structurels du soutien public aux sanctions, car même en l'absence de pression émotionnelle forte, l'opinion ne constitue pas un espace vide. Des facteurs moraux, humanitaires et d'efficacité perçue conditionnent le niveau de soutien populaire, comme le démontre la littérature expérimentale.

### **C. L'opinion publique en 2014 : soutien passif et cadres moraux latents**

L'étude expérimentale de McLean et Roblyer, publiée dans *Foreign Policy Analysis* en 2017, établit que le soutien du public aux sanctions économiques est principalement déterminé par deux facteurs : les préoccupations humanitaires, la souffrance infligée à la population civile du pays cible, et l'évaluation subjective de l'efficacité de la mesure, et non l'évaluation objective fournie par les experts<sup>63</sup>. Dans leur protocole (158 participants, design factoriel 2×2×2), les auteurs trouvent que « 66.7 percent of the participants choose to support the sanction policy when the policy is tailored to reduce humanitarian suffering in the targeted country, as opposed to only 43.8 percent of the participants who make the same choice when presented with a comprehensive sanctions scenario »<sup>64</sup>. Le type de sanctions, ciblées ou globales, s'avère le principal déterminant du soutien, devant l'efficacité estimée. L'effet de la souffrance civile perçue est significatif : « a change of approximately 1 point in Public pain on the 10-point pain scale corresponds to a 13 percent drop in the probability of supporting the sanctions »<sup>65</sup>. Quant à l'efficacité, seule l'évaluation subjective des participants a un effet significatif, tandis que l'estimation officielle des experts « has no direct effect on the participants' decisions »<sup>66</sup>. Ces résultats sont directement transposables au cas norvégien de 2014 : les sanctions adoptées en alignement sur l'UE étaient des sanctions ciblées, restrictions financières, interdictions sélectives, limitations sectorielles, et la relative absence d'images de souffrance civile imputable

<sup>63</sup> McLEAN Elena V. et ROBLYER Dwight A., « Public Support for Economic Sanctions: An Experimental Analysis », *art. cit.*, p. 233-254. Étude expérimentale de référence établissant que le soutien du public dépend du type de sanctions (ciblées vs globales) et de la souffrance civile perçue, et non de l'estimation d'efficacité par les experts.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 243. 66,7 % des participants soutiennent les sanctions ciblées (réduisant la souffrance humanitaire dans le pays cible), contre seulement 43,8 % pour les sanctions globales.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 247. Chaque augmentation d'un point sur l'échelle de souffrance publique (sur 10 points) correspond à une baisse de 13 % de la probabilité de soutien aux sanctions.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 245. L'évaluation subjective d'efficacité par les participants a un effet significatif, tandis que l'estimation officielle des experts « has no direct effect on the participants' decisions » [n'a aucun effet direct sur les décisions des participants], déconnexion entre expertise et soutien populaire.

aux sanctions elles-mêmes contribuait à un « coût moral » perçu très faible. Le point le plus frappant pour le mémoire reste la déconnexion entre efficacité objective et soutien : en moyenne, les participants estimaient la probabilité de succès des sanctions à 48,1%, contre 62,6% pour le chiffre officiel rappelé<sup>67</sup>. Ce scepticisme structurel peut expliquer pourquoi, même avec un soutien de principe aux sanctions de 2014, l'opinion norvégienne n'a pas réclamé d'escalade.

Grossman, Manekin et Margalit introduisent une dimension absente des autres études : l'effet des sanctions sur l'opinion du pays cible<sup>68</sup>. Leur expérience, conduite en Israël, démontre que l'imposition de sanctions internationales peut rallier l'opinion publique du pays sanctionné autour de son gouvernement plutôt que de la retourner contre lui, un effet de *backlash* classique en relations internationales. Cette dimension constitue une contre-hypothèse qu'il faut nécessairement intégrer : si les sanctions renforcent le soutien au régime cible, l'opinion publique du pays émetteur ne « cause » pas le changement de politique du pays cible, elle cause la décision de sanctionner, qui peut s'avérer contreproductive sur le plan instrumental. Hufbauer, Schott et Elliott confirment cette ambiguïté au niveau macro : les sanctions ne réussissent, selon leurs données, que dans environ un tiers des cas, et la « demonstration of resolve has often been the driving force behind the imposition of sanctions »<sup>69</sup>, ce qui signifie que la fonction expressive, signaler une position morale, peut primer sur la fonction instrumentale, obtenir un changement de comportement du pays cible. Le cadre analytique des mêmes auteurs est éclairant : « the costs of defiance borne by the target must be greater than its perceived costs of compliance »<sup>70</sup>. Or, dans le cas de la Russie en 2014, les coûts de la conformité, abandonner la Crimée, renoncer au contrôle de la base navale de Sébastopol, étaient perçus par Moscou comme infiniment supérieurs aux coûts des sanctions. Ce déséquilibre explique pourquoi les mesures adoptées n'ont produit aucun retrait russe, et pourquoi le soutien

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 246. Les participants estimaient en moyenne la probabilité de succès des sanctions à 48,1 %, contre 62,6 % pour le chiffre officiel fourni, scepticisme structurel susceptible d'expliquer l'absence de demande d'escalade en 2014.

<sup>68</sup> GROSSMAN Guy, MANEKIN Devorah et MARGALIT Yotam, « The Effect of Sanctions on Public Opinion », *art. cit.* Les auteurs documentent l'effet *backlash* en Israël : l'imposition de sanctions internationales peut rallier l'opinion du pays sanctionné autour de son gouvernement plutôt que de la retourner contre lui.

<sup>69</sup> HUFBAUER Gary Clyde, SCHOTT Jeffrey J., ELLIOTT Kimberly Ann et OEGG Barbara, *Economic Sanctions Reconsidered*, *op. cit.*, p. 49-50. Les auteurs notent que « the demonstration of resolve has often been the driving force behind the imposition of sanctions », la fonction expressive (signaler une position morale) prime souvent sur la fonction instrumentale (obtenir un changement de comportement).

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 50-51. Condition d'efficacité : « the costs of defiance borne by the target must be greater than its perceived costs of compliance », condition structurellement non remplie pour la Russie en 2014, où abandonner la Crimée était perçu comme infiniment plus coûteux que supporter les sanctions.

public aux sanctions en Norvège relevait davantage de l'expression morale, « c'est la bonne chose à faire », que de l'attente d'un résultat concret.

Alexandrescu introduit le concept de « soutien présumé » (*presumed public support*) pour décrire la manière dont les institutions européennes ont invoqué le soutien de l'opinion publique aux sanctions, souvent sans données empiriques solides, créant un cercle auto-référentiel dans lequel l'élite présume le soutien, adopte la politique, et interprète l'absence d'opposition comme confirmation du « soutien »<sup>71</sup>. Ce mécanisme est déjà à l'œuvre en Norvège en 2014. La spirale du silence théorisée par Noelle-Neumann fournit la clé de lecture : « the fear of isolation seems to be the force that sets the spiral of silence in motion »<sup>72</sup>. Avec un consensus bipartisan total au Storting, sept partis sur sept, une couverture médiatique uniformément hostile à la Russie, et aucune personnalité politique majeure exprimant publiquement une dissidence, les Norvégiens qui auraient pu douter de la pertinence des sanctions n'avaient aucun espace légitime pour formuler leurs réserves. Le sondage annuel du Forsvaret mesurait une « inquiétude » diffuse, pas un soutien actif et informé aux sanctions spécifiques adoptées. Le « soutien par défaut » est ainsi le produit de l'alignement médiatico-politique plus que d'une délibération populaire, un « consentement par omission » que la théorie de Holsti sur l'opinion et la politique étrangère permet de formaliser. La preuve expérimentale de Peez et Bethke vient confirmer cette lecture par la réciproque : quand l'opinion est tiède, comme en 2014, les experts en sécurité gouvernent sans contrainte populaire ; quand elle est surchauffée, comme en 2022, les décideurs politiques prennent le relais et sont contraints d'agir, sous peine de payer un coût électoral<sup>73</sup>. Le cas norvégien de 2014 se situe exactement dans cette zone de « soutien modéré sans mobilisation », l'espace qui offre aux élites la marge de manœuvre maximale pour calibrer la réponse selon leurs propres paramètres stratégiques.

La Partie II a montré qu'en 2014, le triptyque cadrage médiatique distant, opinion faiblement mobilisée et consensus élitare a produit une réponse calibrée, laissant au gouvernement le luxe

---

<sup>71</sup> ALEXANDRESCU Mihai, « Presuming public support for international sanctions: the European Union versus Russia (2022) », *art. cit.* L'auteur théorise le cercle auto-référentiel, mécanisme déjà observable en Norvège en 2014.

<sup>72</sup> NOELLE-NEUMANN Elisabeth, *The Spiral of Silence*, *op. cit.*, chapitre 1. La peur de l'isolement fonctionne comme moteur de la spirale : avec un consensus bipartisan total au Storting (sept partis sur sept) et une couverture médiatique uniformément hostile à la Russie, les Norvégiens sceptiques sur les sanctions n'avaient aucun espace légitime pour formuler leurs réserves.

<sup>73</sup> PEEZ et BETHKE, *art. cit.*, section « Heterogeneous Treatment Effects ». Quand l'opinion est tiède (2014), les experts en sécurité gouvernent sans contrainte populaire ; quand elle est surchauffée (2022), les décideurs politiques prennent le relais et sont contraints d'agir sous peine de coût électoral.

du pragmatisme. Huit ans plus tard, chacune de ces trois variables va basculer : le cadrage deviendra émotionnel et existentiel, l'opinion atteindra des niveaux de mobilisation sans précédent, et le consensus élitare passera du pragmatisme à l'escalade. C'est ce virage, et les mécanismes qui l'ont rendu possible, que la Partie III reconstituera.

### III. 2022-2025 : Le basculement. Quand l'opinion devient arme

*Si la crise de 2014 avait montré qu'un petit État pouvait absorber un choc géopolitique sans que son opinion publique ne l'y contraigne, le 24 février 2022 allait démontrer le contraire.*

#### A. La construction médiatique de l'ennemi : du « rival » à l'« ennemi » (Wendt revisité)

##### 1. Le choc informatif du 24 février 2022 : saturation médiatique et basculement des frames

Le 24 février 2022 constitue un point de rupture dans le cadrage médiatique norvégien de la Russie : en l'espace de quelques jours, le registre dominant passe du « rival géopolitique », catégorie lockéenne chez Wendt, à l'« ennemi existentiel », catégorie hobbesienne, un basculement que Bjørge et Kalnes avaient déjà observé en germe en mars 2014 mais qui, cette fois, se généralise et se stabilise<sup>74</sup>. En 2014, les trois principaux quotidiens norvégiens, *Aftenposten*, *VG* et *Dagbladet*, cadraient la Russie à la frontière entre « ennemi » et « rival », avec une image moyenne oscillant entre 2,54 et 2,81 sur une échelle de 1 (ami) à 3 (ennemi), et « the Norwegian media narrative was relatively consistent in framing Russia as choosing a path leading away from being a rival of Norway and the West, towards becoming their enemy »<sup>75</sup>. Mais le registre restait alors fondamentalement technique et géopolitique, annexion, souveraineté, droit international, avec peu de personnification et d'émotion. L'invasion de février 2022 modifie radicalement cette architecture : les facteurs de Galtung et Ruge, négativité, personnification, fréquence, seuil, référence aux nations d'élite, convergent simultanément, ce qui, selon leur théorie additive, maximise la « newsworthiness » et produit une couverture saturante<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> BJØRGE Stein et KALNES Øyvind, « Framing Russia: How Norwegian Media Covered the Annexation of Crimea », *Arctic and North*, n° 37, 2019, p. 97-114. Les auteurs avaient observé en germe dès 2014 le glissement du cadrage de la Russie du « rival » vers l'« ennemi », un mouvement qui se généralise et se stabilise à partir de février 2022.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 106.

<sup>76</sup> GALTUNG Johan et RUGE Mari Holmboe, « The Structure of Foreign News », *art. cit.*, p. 64-91. En février 2022, les facteurs de sélection convergent simultanément : négativité extrême, personnification forte (Zelensky

Cette convergence n'est pas anodine du point de vue d'Entman. Les quatre fonctions du cadrage, définir le problème, diagnostiquer la cause, porter un jugement moral, prescrire un remède, sont activées en même temps et pointent dans la même direction : la Russie comme agresseur illégitime, Poutine comme responsable, la condamnation morale comme impérative, les sanctions comme traitement<sup>77</sup>. Entman qualifie cette configuration de « *culturally congruent frame* », un cadre en parfaite harmonie avec les schémas culturels préexistants du public, et souligne qu'un tel cadre est « *extremely difficult for the media to challenge* »<sup>78</sup>. Baum et Potter confirment la dynamique sous-jacente : « *When leaders employ culturally congruent frames, the public's information disadvantage is exacerbated by the one-dimensional tone of media coverage. The media provide what the market demands: coverage consonant with a dominant and culturally congruent frame offered by the administration* »<sup>79</sup>. L'uniformité médiatique de 2022 contraste ainsi avec la pluralité, même limitée, qui existait en 2014 et qui laissait au gouvernement Solberg une marge d'interprétation. En 2022, cette marge disparaît : la « *fenêtre d'opportunité* » que le cadrage moral ouvre pour une action politique visible est maximale, ce qui éclaire la rapidité sans précédent de la décision de gel du GPFG.

## ***2. L'effet de la visibilité médiatique des organisations internationales : la preuve Mikulaschek et Parizek (2025)***

La question de savoir si la couverture médiatique cause réellement un changement d'opinion, et ne se contente pas de le refléter, reçoit une réponse quasi-expérimentale grâce à Mikulaschek et Parizek, qui exploitent le timing exogène d'une enquête Gallup en cours dans 49 pays au moment où l'Assemblée générale de l'ONU condamne la Russie en octobre 2022<sup>80</sup>. En moyenne, la résolution n'a pas modifié les attitudes envers la Russie, ce qui corrobore un « *null result* ». Mais ce résultat nul, notent les auteurs, « *masks substantial heterogeneity in effect size*

---

vs Poutine), fréquence maximale (guerre en cours), surprise élevée, au moins neuf des douze critères satisfaits, produisant une couverture saturante.

<sup>77</sup> ENTMAN Robert M., « *Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm* », *art. cit.*, p. 51-58. En 2022, les quatre fonctions du cadrage sont activées simultanément dans la même direction : la Russie comme agresseur (problème), Poutine comme responsable (cause), la condamnation morale comme impérative (évaluation), les sanctions comme traitement (prescription).

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 55. Entman qualifie cette configuration de « *culturally congruent frame* », un cadre en parfaite harmonie avec les schémas culturels préexistants du public, « *extremely difficult for the media to challenge* ».

<sup>79</sup> BAUM Matthew A. et POTTER Philip B.K., « *The Relationships Between Mass Media, Public Opinion, and Foreign Policy: Toward a Theoretical Synthesis* » [Les relations entre médias de masse, opinion publique et politique étrangère : vers une synthèse théorique], *Annual Review of Political Science*, vol. 11, 2008, p. 50. Les auteurs confirment que lorsque les dirigeants emploient des cadres culturellement congruents, « *the public's information disadvantage is exacerbated by the one-dimensional tone of media coverage* ».

<sup>80</sup> MIKULASCHEK Christoph et PARIZEK Michal, « *How Media Coverage of International Organizations Shapes Public Attitudes: Quasi-Experimental Evidence from the UN General Assembly Vote on Russia's Invasion of Ukraine* » [Comment la couverture médiatique des organisations internationales façonne les attitudes du public], *International Studies Quarterly*, vol. 69, n° 1, 2025.

depending on how much and how media in respondents' home countries covered the UN »<sup>81</sup>. Concrètement, une augmentation d'un écart-type de la visibilité médiatique de l'ONU après la résolution réduit les opinions favorables au gouvernement russe de 5,2 points de pourcentage, soit un recul de 11%<sup>82</sup>. Plus révélateur encore : lorsque la couverture met en avant les divisions au sein de l'ONU, un « conflict frame », l'effet signal disparaît entièrement ; lorsqu'elle met en avant la position et les arguments de la majorité, un « support frame », l'effet est maximal : « Media coverage that highlighted divisions in the United Nations over the merit of condemning Russia muddled the UN's message and prevented it from impacting public opinion. In contrast, coverage that focused on the UN majority's stance and rationale led to a particularly strong public opinion rally against Russia's leadership »<sup>83</sup>.

Transposé au cas norvégien, ce résultat revêt une portée analytique considérable. Si la visibilité médiatique d'une institution internationale peut déplacer l'opinion de cinq points en dix jours dans un échantillon de 49 pays, l'effet d'une couverture médiatique domestique saturante, unanime et émotionnelle sur l'opinion norvégienne est plausiblement beaucoup plus puissant, ce qui correspond à l'explosion du soutien aux sanctions, passé de 38% en 2014 à un niveau tel qu'en 2023, seulement 6 à 7% des Norvégiens souhaitent lever les mesures restrictives<sup>84</sup>. Le mécanisme identifié, la visibilité médiatique comme condition nécessaire pour que le signal d'une institution atteigne le public, rejoint directement l'hypothèse H1 du mémoire : la saillance médiatique articulée autour de cadres moraux augmente la probabilité d'un acte politique visible, à condition que le cadrage ne soit pas fragmenté par des « conflict frames » qui diluent le message.

### ***3. La spirale du silence en action : le « consensus » de 93% et ses ombres***

Les enquêtes disponibles après février 2022 dessinent un tableau d'apparente unanimité. Selon les données NIBR/OsloMet de mars 2023, seulement 6 à 7% des Norvégiens souhaitent lever les sanctions contre la Russie, 13% estiment que la Norvège devrait cesser d'envoyer des armes,

---

<sup>81</sup> *Ibid.* En moyenne, la résolution de l'ONU n'a pas modifié les attitudes envers la Russie, mais ce résultat nul « masks substantial heterogeneity in effect size depending on how much and how media in respondents' home countries covered the UN ».

<sup>82</sup> *Ibid.* Une augmentation d'un écart-type de la visibilité médiatique de l'ONU réduit les opinions favorables au gouvernement russe de 5,2 points de pourcentage (soit un recul de 11 %).

<sup>83</sup> *Ibid.* La couverture mettant en avant les divisions au sein de l'ONU (« conflict frame ») neutralise l'effet signal ; celle focalisée sur la position majoritaire (« support frame ») produit un effet maximal sur l'opinion.

<sup>84</sup> MYHRE Marjan H. et AASLAND Aadne, « Norske holdninger til Russland og Ukraina-krigen » [NO] [Les attitudes des Norvégiens envers la Russie et la guerre d'Ukraine], NIBR/OsloMet, rapport, mars 2023. Selon cette enquête, seulement 6 à 7 % des Norvégiens souhaitent lever les sanctions contre la Russie, 13 % estiment que la Norvège devrait cesser d'envoyer des armes, et 70 % considèrent que la guerre a détruit les relations avec la Russie « pour des générations ».

et 70% considèrent que la guerre a détruit les relations avec la Russie « pour des générations »<sup>85</sup>. En 2024, 92% des Norvégiens rejettent l'idée que la Russie avait des raisons légitimes d'attaquer l'Ukraine, « 92 prosent av nordmenn er uenige i påstanden om at Russland hadde legitime grunner til å gå til krig mot Ukraina », et 84% soutiennent l'envoi d'armes<sup>86</sup>. Ce niveau de consensus est remarquable dans une démocratie pluraliste, et Noelle-Neumann offre un cadre d'interprétation robuste : « the fear of isolation seems to be the force that sets the spiral of silence in motion »<sup>87</sup>. Lorsque 80 à 90% des individus sont capables d'identifier l'opinion majoritaire, ceux qui se trouvent en minorité tendent à s'auto-censurer, non par changement de conviction, mais par peur de l'exclusion sociale.

Le sondage Ipsos de 2025 révèle cependant une fissure générationnelle significative : 29% des 18-29 ans estiment que la Russie exercera une influence positive dans la prochaine décennie, contre seulement 2% des plus de 60 ans<sup>88</sup>. Cette divergence, invisible dans les chiffres agrégés de soutien aux sanctions, est exactement le type de « minority opinion » que la spirale du silence rend muette dans le discours public. Elle ne contredit pas le fait que l'opinion a puissamment soutenu les sanctions, mais elle nuance le mécanisme : une partie du « consensus » résulte d'un effet de cadrage combiné à la pression sociale, et non d'une conviction profonde universelle. Les données de 2024 montrent d'ailleurs une augmentation significative des réponses « ne sait pas », « Andelen som svarer 'vet ikke' på spørsmålene, er nesten doblet på to år »<sup>89</sup>, signe d'une incertitude croissante que le cadre binaire « pour/contre la Russie » ne capture pas. Cette nuance est analytiquement décisive : si l'opinion apparemment unanime de 2022 a fonctionné comme un levier de contrainte sur les décideurs, conformément à l'hypothèse H2, il faut reconnaître que ce levier incluait une composante d'inhibition des dissidences, et pas seulement un

---

<sup>85</sup> *Ibid.* Les données confirment un niveau de consensus sans précédent dans une démocratie pluraliste, rendant la spirale du silence particulièrement opérante : les voix dissidentes sont rendues muettes par le climat d'opinion dominant.

<sup>86</sup> MYHRE Marjan H. et AASLAND Aadne, « Nordmenns holdninger til Russland, Ukraina-krigen og norsk utenrikspolitikk 2024 » [NO] [Les attitudes des Norvégiens envers la Russie, la guerre d'Ukraine et la politique étrangère norvégienne en 2024], NIBR/OsloMet, 2024. 92 % des Norvégiens rejettent l'idée que la Russie avait des raisons légitimes d'attaquer l'Ukraine, et 84 % soutiennent l'envoi d'armes.

<sup>87</sup> NOELLE-NEUMANN Elisabeth, *The Spiral of Silence*, *op. cit.*, 224 p. Le taux de 93 % de soutien aux sanctions enregistré au printemps 2022 mesure peut-être moins une conviction unanime qu'une inhibition généralisée de quiconque aurait eu des réserves à formuler dans un climat médiatique saturé d'indignation morale.

<sup>88</sup> Ipsos, « Global Views on Countries' Influence 2025 », Ipsos Global Advisor, 2025. Ce sondage international révèle une fissure générationnelle significative en Norvège : 29 % des 18-29 ans estiment que la Russie exercera une influence positive dans la prochaine décennie, contre seulement 2 % des plus de 60 ans.

<sup>89</sup> *Op. cit.*, MYHRE et AASLAND, NIBR/OsloMet, 2024. Les données de 2024 montrent une augmentation significative des réponses « ne sait pas », « Andelen som svarer 'vet ikke' på spørsmålene, er nesten doblet på to år » [NO] [La part des répondants « ne sait pas » a presque doublé en deux ans].

mouvement positif de conviction, une distinction qui préserve la rigueur de l'analyse face aux explications monocausales.

## **B. Le gel du GPFG : anatomie d'une décision sous contrainte d'opinion**

### ***1. La chronologie de la décision : 72 heures entre invasion et gel***

Le 28 février 2022, le ministère des Finances norvégien ordonne à Norges Bank de « immediately freeze all investments made by the Government Pension Fund Global (GPFG) in Russia » et prépare « a plan for the complete divestment of the Fund from the Russian market »<sup>90</sup>. Ce communiqué officiel constitue la source primaire clé de l'épisode. Le ministre des Finances Trygve Slagsvold Vedum, issu du Parti du Centre, déclare : « This decision is a clear signal to Russia. We strongly condemn the serious violation of international law they are now committing »<sup>91</sup>. La valeur des investissements russes du GPFG s'élevait à environ 27 milliards de couronnes norvégiennes fin 2021<sup>92</sup>. La Bourse de Moscou ferme le 28 février, les sanctions internationales s'empilent, et FTSE Russell retire la Russie de ses indices « at a price approximately equal to zero » le 7 mars<sup>93</sup>.

Deux éléments méritent une attention particulière. Premièrement, le circuit normal du GPFG est court-circuité : il n'y a pas de recommandation préalable du Conseil d'éthique, pas de processus d'observation, pas de délibération publique. Le gouvernement agit directement, invoquant le caractère « extraordinaire » de la situation, « the Government considers this situation so extraordinary that it is appropriate to instruct Norges Bank to fully divest the Fund from the Russian market »<sup>94</sup>. Deuxièmement, la décision va au-delà du simple suivi des sanctions européennes : c'est une initiative proprement norvégienne, portée par le poids symbolique du GPFG comme instrument de politique « morale ». Le 18 mars 2022, la ministre des Affaires étrangères Anniken Huitfeldt annonce par ailleurs « the most wide-ranging package

<sup>90</sup> Regjeringen.no, « The Government Pension Fund Global, Freezing and divestment of assets in Russia », communiqué de presse, 28 février 2022. Disponible sur <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/the-government-pension-fund-global---freezing-and-divestment-of-assets-in-russia/id2903105/>. Document officiel ordonnant à Norges Bank de « *immediately freeze all investments made by the Government Pension Fund Global (GPFG) in Russia* », trois jours seulement après le début de l'invasion.

<sup>91</sup> *Ibid.* Le ministre des Finances Trygve Slagsvold Vedum (Parti du Centre) déclare : « *This decision is a clear signal to Russia. We strongly condemn the serious violation of international law they are now committing* ».

<sup>92</sup> NBIM, lettre au ministère des Finances, « Russian equity and fixed-income investments », 15 mars 2022. Disponible sur <https://www.nbim.no/en/publications/letters-to-the-ministry/>. La valeur des investissements russes du GPFG s'élevait à environ 27 milliards de couronnes norvégiennes fin 2021.

<sup>93</sup> *Ibid.* FTSE Russell retire la Russie de ses indices « *at a price approximately equal to zero* » le 7 mars 2022, entérinant la perte comptable pour tous les investisseurs institutionnels exposés.

<sup>94</sup> *Op. cit.*, Regjeringen.no, 28 février 2022. Confirmation du gel total et de la préparation du plan de désinvestissement complet du marché russe.

of sanctions ever imposed by Norway »<sup>95</sup>, signalant que le gel du Fonds s'inscrit dans un arsenal beaucoup plus large. Cette rupture procédurale illustre ce que Lavelle décrit comme la tension fondamentale des fonds souverains entre objectifs financiers et objectifs politiques<sup>96</sup>, mais dans le cas norvégien de 2022, la transparence démocratique et la pression d'une opinion unanime transforment cette tension en opportunité politique, au point que le coût de l'inaction aurait probablement excédé celui de la décision elle-même.

L'évolution des exclusions éthiques du fonds et la spécificité de ce court-circuit institutionnel sont présentées dans la Figure 9.

## **2. Le GPFG comme « sanction morale » : un instrument unique dans l'arsenal norvégien**

Le Government Pension Fund Global, avec ses actifs approchant les 2 000 milliards de dollars en 2024, le plus grand fonds souverain mondial, opère normalement selon un mécanisme d'exclusion éthique en trois étapes : recommandation du Conseil d'éthique (Etikkrådet), décision de Norges Bank (NBIM), validation par le ministère des Finances<sup>97</sup>. Ce processus, conçu pour isoler les décisions éthiques des pressions politiques conjoncturelles, a exclu historiquement des entreprises pour production de tabac, fabrication d'armes nucléaires, violations graves des droits humains et dommages environnementaux sévères. Lavelle souligne que « publicly available reports detail the value of the Norwegian SWF portfolio, its composition, returns, management, budgetary relations with the government, market trends, risk exposure, and administrative costs »<sup>98</sup> : le GPFG est le plus transparent des fonds souverains, recevant la note maximale de 10/10 sur l'indice Linaburg-Maduell<sup>99</sup>. Cette transparence signifie que chaque décision est soumise au scrutin public et parlementaire, et donc à la pression de l'opinion. En situation de crise, elle agit comme un amplificateur : l'opinion attend une action visible, et le GPFG est le véhicule le plus visible dont dispose Oslo.

<sup>95</sup> Regjeringen.no, « Comprehensive sanctions against Russia », communiqué de presse, 18 mars 2022.

Transposition dans le droit norvégien du premier paquet de mesures restrictives de l'UE post-invasion.

<sup>96</sup> LAVELLE Kathryn C., « Sovereign Wealth Funds and Foreign Policy », in CAPRIO Gerard (dir.), *Handbook of Safeguarding Global Financial Stability*, Oxford, Oxford University Press, 2017. L'auteur analyse comment les fonds souverains, malgré leur revendication de neutralité politique, deviennent des instruments de politique étrangère dans les moments de crise.

<sup>97</sup> NBIM, « Responsible Investment, Government Pension Fund Global », rapports annuels. Disponible sur <https://www.nbim.no/en/responsible-investment/>. Ces rapports documentent l'évolution du système d'exclusion éthique du fonds et ses décisions d'observation et d'exclusion d'entreprises.

<sup>98</sup> *Op. cit.*, LAVELLE Kathryn C., 2017. L'auteur souligne la tension entre la posture « active on boards, not activist » revendiquée par le GPFG et la dimension politique inévitable de ses décisions d'exclusion dans un contexte de conflit.

<sup>99</sup> Sovereign Wealth Fund Institute, « Linaburg-Maduell Transparency Index ». Disponible sur <https://www.swfinstitute.org/>. Le GPFG obtient le score maximal de 10/10 sur cet indice de transparence, renforçant sa légitimité morale internationale.

Le gel de 2022 représente un saut qualitatif décisif. Il ne s'agit plus de l'exclusion de quelques entreprises problématiques, pratique courante et maîtrisée, mais du retrait total d'un marché national, une décision sans précédent qui transforme le GPFG d'instrument d'investissement éthique en instrument de politique étrangère active. Ce basculement ne pouvait se produire qu'avec le « carburant » d'une opinion unanime : sans le soutien massif de la population, le gouvernement Støre aurait difficilement justifié le coût financier, une perte comptable immédiate d'environ 27 milliards de couronnes, et le risque de précédent qui expose le Fonds à des demandes futures d'exclusion pour d'autres crises.

La trajectoire de croissance du GPFG avant le choc de 2022 est retracée dans la [Figure 8](#).

C'est ici que le concept d'Ingebritsen de « norm entrepreneur » prend tout son sens : la Norvège utilise son instrument financier le plus puissant pour signaler une norme morale à la communauté internationale<sup>100</sup>. Mais ce signalement n'est possible que parce que l'opinion domestique le soutient, voire l'exige, une articulation entre légitimité interne et projection normative externe qui distingue le cas norvégien de la plupart des autres fonds souverains, davantage opaques et moins soumis à la contrainte démocratique.

### ***3. L'alignement « volontaire » sur les sanctions UE : plus qu'en 2014, moins qu'un choix autonome***

Le 18 mars 2022, la ministre des Affaires étrangères Anniken Huitfeldt annonce : « Today, the most wide-ranging package of sanctions ever imposed by Norway has been incorporated by the Government into Norwegian law. The sanctions are a response to Russia's illegal attack on Ukraine and also an expression of Norway's solidarity with the Ukrainian people »<sup>101</sup>. Ce premier paquet correspond aux mesures européennes adoptées jusqu'au 9 mars 2022. Le 24 mars, un deuxième paquet suit, incluant l'interdiction de transactions avec douze entreprises d'État russes, des restrictions sur les exportations de luxe et une interdiction de nouveaux investissements dans le secteur énergétique russe<sup>102</sup>. L'Accord EEE encadre cette dynamique d'alignement. Comme l'explique Austvik, la Norvège est un « rule-taker with no vote » dans le Marché unique : « Norwegian authorities voluntarily have followed the EU, in for example,

<sup>100</sup> INGEBRITSEN Christine, « Norm Entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics », *art. cit.*, p. 11-23. Le concept de « norm entrepreneur » prend toute sa portée avec le gel du GPFG : un petit État utilise un instrument financier disproportionné pour signaler sa position morale au monde.

<sup>101</sup> *Op. cit.*, Regjeringen.no, 18 mars 2022. Formalisation de l'alignement complet sur les sanctions européennes.

<sup>102</sup> Regjeringen.no, « Further sanctions against Russia and Belarus, further restrictive measures », communiqué de presse, 24 mars 2022. Adoption de mesures restrictives additionnelles, étendant le périmètre des sanctions.

sanctions against Russia »<sup>103</sup>. Mais le « volontairement » doit être nuancé : Norgaard et Fossum rappellent que la Norvège a transposé environ 13 000 actes législatifs européens dans son droit interne via l'EEE<sup>104</sup> ; un refus d'alignement sur les sanctions, bien que juridiquement possible, aurait constitué une rupture politique majeure avec un partenaire dont le royaume dépend pour l'accès au marché intérieur.

Le contraste avec 2014 est net. En 2014, l'alignement avait été partiel, graduel et conditionnel, avec des délais de transposition et l'exclusion de certaines mesures. En 2022, il est rapide, complet, et élargi par des mesures propres, au premier chef le gel du GPFG, qui ne relève d'aucune obligation européenne. Trois facteurs éclairent cette différence : la gravité objective de l'invasion à grande échelle, la pression d'une opinion domestique unanime, et ce que l'on peut appeler le « windfall » énergétique. Ce troisième facteur constitue la clé de la contre-hypothèse H3 : en 2022-2023, la Norvège engrange des revenus gaziers et pétroliers records précisément parce que la guerre fait grimper les prix de l'énergie<sup>105</sup>, créant une situation unique où le coût économique apparent des sanctions est plus que compensé par les gains. Là où en 2014 l'argument du coût perçu pouvait freiner l'action, il devient en 2022 inopérant, non pas parce que l'opinion le surmonte, mais parce que les circonstances l'effacent. Cette coïncidence structurelle entre cadrage moral favorable et neutralisation du frein économique constitue la configuration la plus propice à un alignement rapide et total.

## C. Le soutien européen aux sanctions : une perspective comparative

### 1. Le « rally around the flag » européen : Alexandrescu et l'érosion du soutien

Le soutien public européen aux sanctions anti-Russie suit un schéma qui rappelle le classique « rally around the flag », fort initialement, puis déclinant à mesure que les coûts deviennent tangibles. Alexandrescu, à partir de quatre Eurobaromètres conduits dans la première année de la guerre, d'avril 2022 à février 2023, montre que le soutien initial aux sanctions européennes était élevé mais a décliné au fil du temps « as the economic and social costs of sanctions became

<sup>103</sup> AUSTVIK Ole Gunnar, « Norway and Europe in a Geopolitical Energy Context », in *Handbook of Energy Governance in Europe*, Cham, Springer, 2025. L'auteur analyse le paradoxe post-2022 : la Norvège, devenue premier fournisseur de gaz de l'Europe, profite économiquement de la substitution énergétique que les sanctions accélèrent, ce qui, paradoxalement, réduit le coût perçu des sanctions.

<sup>104</sup> NORGAARD Ole et FOSSUM John Erik, « The EEA and Norway: Periphery Adaptation to European Integration », in *The European Union's Non-Members*, Londres, Routledge, 2015. Les auteurs documentent le mécanisme d'alignement réglementaire quasi-automatique qui transforme l'adhésion norvégienne aux sanctions en acte semi-contraint.

<sup>105</sup> Statistisk sentralbyrå (SSB), « Oil and gas extraction, revenue and production, 2022-2023 », ssb.no. Données officielles sur les recettes énergétiques record de la Norvège post-2022, qui ont fourni un « matelas financier » rendant les sanctions économiquement moins douloureuses qu'en 2014.

more apparent »<sup>106</sup>. L'auteur teste trois catégories de facteurs explicatifs : sécuritaires, économiques, et humanitaires/solidarité. Le résultat est contre-intuitif : « Contrary to expectations, security concerns show only modest associations with approval, whereas economic considerations and humanitarian-solidarity motives emerge as stronger correlates of sanction approval over time »<sup>107</sup>. Les citoyens européens soutiennent les sanctions moins par peur de la Russie que par solidarité avec l'Ukraine et par désir de punir l'agresseur, un cadrage fondamentalement moral.

Les niveaux de soutien aux différentes mesures (sanctions économiques, aide aux réfugiés, assistance militaire) sont détaillés dans la [Figure 10](#).

Les hésitations d'une partie des opinions publiques européennes sur l'éventualité d'une paix négociée au prix de concessions territoriales ukrainiennes apparaissent dans la [Figure 11](#).

Ce résultat converge remarquablement avec le cadrage médiatique identifié par Bjørge et Kalnes pour la Norvège : le frame « ennemi » dominant la couverture active un jugement moral, la troisième fonction du cadrage chez Entman, qui se traduit en soutien politique. Le déclin du soutien au fil du temps confirme l'importance de la variable « coût économique perçu » identifiée dans H3, mais dans le cas norvégien, le « windfall » gazier neutralise largement ce mécanisme d'érosion, ce qui pourrait expliquer la stabilité exceptionnelle du soutien norvégien par rapport à la moyenne européenne. La distinction d'Alexandrescu entre moteurs « sécuritaires » et « humanitaires » est utile pour l'analyse : elle suggère que ce n'est pas le sentiment de menace directe qui soutient les sanctions, mais la construction médiatique d'une obligation morale, exactement le mécanisme que le mémoire examine à travers les travaux d'Entman et de Peez et Bethke.

## **2. Peez et Bethke : la preuve causale que l'opinion déplace les élites (mais pas toutes)**

L'étude de Peez et Bethke apporte la preuve expérimentale la plus directe que les décideurs politiques sont sensibles à l'opinion sur les sanctions<sup>108</sup>. Les auteurs conduisent un « survey

<sup>106</sup> ALEXANDRESCU Mihai, « Presuming Public Support for International Sanctions: The EU versus Russia (2022) », *art. cit.* L'auteur documente comment les institutions européennes ont invoqué un soutien populaire sans mesure empirique systématique, mécanisme de « soutien présumé » amplifié en 2022 par le choc émotionnel de l'invasion.

<sup>107</sup> *Ibid.* Le cercle auto-référentiel est particulièrement puissant en 2022 : la médiatisation massive crée l'apparence d'un consensus, lequel est invoqué pour justifier les mesures, lesquelles renforcent le cadrage médiatique.

<sup>108</sup> PEEZ Anton et BETHKE Felix S., « International Sanctions and Elite Responsiveness to Public Opinion », *International Studies Quarterly*, vol. 69, n° 1, 2024. Confirmation que les *decision-makers* dotés d'un mandat électoral ajustent significativement leurs positions après exposition à l'information de sondage, mécanisme pleinement opérant en 2022.

experiment » auprès de décideurs et d'experts sécurité européens pour mesurer si l'exposition à l'information « l'opinion publique soutient les sanctions » modifie leur propre position. Le résultat central est frappant : l'exposition au traitement augmente le soutien aux sanctions de 8,3 points de pourcentage chez les décideurs politiques, « decision-makers », mais n'a aucun effet significatif sur les experts sécurité, « non-decision-makers »<sup>109</sup>. Les auteurs interprètent ce résultat comme une démonstration de « elite responsiveness » conditionnelle : les décideurs politiques, qui doivent rendre des comptes électoraux, intègrent l'opinion dans leur calcul ; les experts, évalués sur leur compétence technique, ne le font pas, ou beaucoup moins.

Transposé au cas norvégien, ce résultat éclaire directement le mécanisme par lequel l'opinion de 2022 a contraint le gouvernement Støre. Les ministres, décideurs politiques par excellence, ont répondu à l'opinion en accélérant les sanctions et le gel du GPFG, tandis que les technocrates du NBIM et du Conseil d'éthique ont suivi le circuit normal de recommandations techniques et de lettres au ministère<sup>110</sup>. La « bifurcation » entre rapidité politique et prudence technocratique est exactement ce que Peez et Bethke prédisent. Ce résultat constitue également un avertissement méthodologique : l'effet de l'opinion n'est pas uniforme sur l'ensemble des élites, et l'analyse doit distinguer entre les canaux d'influence, gouvernement versus technocratie du GPFG, pour éviter la « sur-attribution à l'opinion » qui réduirait une causalité complexe à un déterminisme simpliste.

### **3. L'effet « backlash » : Grossman et al. et les limites des sanctions « morales »**

Le soutien public aux sanctions dans le pays « sender » possède un revers analytique que la rigueur impose d'examiner. Grossman, Manekin et Margalit démontrent expérimentalement que les sanctions économiques produisent un « backlash effect » dans le pays cible : les citoyens du pays sanctionné tendent à rallier le régime plutôt qu'à le contester, parce que les sanctions sont perçues comme une agression extérieure justifiant la cohésion nationale<sup>111</sup>. Ce résultat converge avec l'observation de Coser, citée par Austvik : « By establishing an external enemy the domestic situation can be solidified and help integration at home, to establish cohesion and

<sup>109</sup> *Ibid.* La distinction entre élites élues et experts techniques éclaire la rapidité du gel du GPFG : en 2022, ce sont les politiques (Vedum, Støre) qui prennent la décision, pas les gestionnaires techniques du fonds.

<sup>110</sup> *Op. cit.*, NBIM, lettre au ministère des Finances, 15 mars 2022. NBIM documente les conséquences opérationnelles du gel : illiquidité complète du marché russe, impossibilité de valoriser les actifs, nécessité d'un plan de sortie à long terme.

<sup>111</sup> GROSSMAN Guy, MANEKIN Devorah et MARGALIT Yotam, « The Effect of Economic Sanctions on Public Opinion in the Target Country », *Comparative Political Studies*, 2017. Contre-hypothèse essentielle : malgré le consensus norvégien, les sanctions ont pu renforcer le soutien au régime Poutine en Russie, soulevant la question de l'efficacité instrumentale versus l'efficacité symbolique.

alliances with other social groups »<sup>112</sup>. Dans le cas russe, les sondages du Levada Center montrent une augmentation du soutien à Poutine après chaque vague de sanctions occidentales. Hufbauer et al. rappellent de surcroît que les sanctions ne réussissent que dans environ la moitié des cas de changements modestes de politique, et que « demonstration of resolve has often been the driving force behind the imposition of sanctions »<sup>113</sup>, le but domestique, montrer à l'opinion qu'on agit, prime souvent sur l'efficacité externe.

Cette double nature des sanctions, efficaces comme signal moral domestique, potentiellement contre-productives comme levier de changement externe, se trouve au cœur du paradoxe norvégien. Le gel du GPFG a parfaitement rempli sa fonction domestique : répondre à la demande de l'opinion, signaler la norme morale, consolider la légitimité du gouvernement Støre. Son impact économique sur la Russie, en revanche, demeure négligeable, 27 milliards de couronnes rapportées à un PIB russe de l'ordre de 100 000 milliards. Le concept de Giumelli de sanctions comme « signal » plutôt que comme « coercion » est ici particulièrement opérant<sup>114</sup>. L'intégration de l'effet « backlash » dans l'analyse répond à l'exigence de contre-hypothèses : le cadrage médiatique et l'opinion ont bien contraint le gouvernement à agir, ce qui conforte H1 et H2, mais l'action elle-même, en tant qu'instrument de politique étrangère efficace, s'avère beaucoup plus contestable. C'est cette tension entre légitimité domestique et efficacité internationale que la synthèse analytique devra élucider.

Le gel du GPFG et l'alignement éclair sur les sanctions européennes constituent, ensemble, la manifestation la plus visible de l'influence de l'opinion publique et du cadrage médiatique sur la politique étrangère norvégienne. Mais cette influence est-elle causale, ou l'opinion n'a-t-elle été que le carburant d'une décision déjà orientée par les contraintes d'alliance et les circonstances énergétiques ? C'est la question à laquelle la synthèse analytique doit répondre.

---

<sup>112</sup> AUSTVIK Ole Gunnar, *op. cit.*, 2025, citant COSER Lewis A., *The Functions of Social Conflict*, New York, Free Press, 1957. Austvik mobilise la sociologie du conflit de Coser pour analyser comment la guerre a renforcé la cohésion interne de la société norvégienne et accéléré la convergence des positions partisans.

<sup>113</sup> HUFBAUER Gary Clyde, SCHOTT Jeffrey J., ELLIOTT Kimberly Ann et OEGG Barbara, *Economic Sanctions Reconsidered*, *op. cit.* Les auteurs estiment que les sanctions ne réussissent que dans environ un tiers des cas, rappel de prudence méthodologique contre la surinterprétation de l'efficacité des mesures adoptées par la Norvège.

<sup>114</sup> GIUMELLI Francesco, « How EU Sanctions Work: A New Narrative », *Chaillot Papers*, n° 129, mai 2013, p. 1-45. L'auteur propose une grille d'analyse tripartite, contraindre, signaler, contraindre symboliquement, qui permet de classer les sanctions norvégiennes comme relevant principalement de la fonction de signalement moral.

## IV. Sanctions “morales” norvégiennes : moteur, accélérateur ou simple carburant ?

### A. L'opinion publique n'explique pas tout, mais elle modifie le coût politique de l'inaction

#### 1. De la préférence diffuse à la contrainte politique

En politique étrangère, l'opinion publique n'agit pas comme un ordre direct adressé au gouvernement ; elle agit plutôt comme une structure d'incitation qui redéfinit ce qu'un exécutif peut politiquement se permettre. Holsti a montré que la vieille thèse d'une opinion irrationnelle et incohérente ne tient plus empiriquement : les préférences publiques sur les affaires internationales peuvent être relativement stables, intelligibles et politiquement pertinentes, ce qui en fait un environnement de contrainte plutôt qu'un simple « bruit de fond »<sup>115</sup>. Holsti insiste ainsi sur la nécessité de distinguer l'ignorance factuelle des citoyens de la cohérence de leurs jugements agrégés, ces derniers pouvant constituer un « signal » que les dirigeants anticipent et intègrent dans leurs calculs.

Peez et Bethke apportent une confirmation expérimentale de cette intuition : dans un survey experiment conduit auprès d'élites européennes, l'exposition à l'information selon laquelle l'opinion soutient l'intensification des sanctions contre la Russie fait passer le soutien des « decision-makers » de 68,0 % à 76,3 %, soit un gain de 8,3 points de pourcentage<sup>116</sup>. Le résultat décisif n'est pas que l'opinion « commande » la politique étrangère, mais qu'elle déplace la frontière entre le faisable et le risqué : un même ensemble de politiques possibles apparaît plus ou moins acceptable selon le climat d'opinion anticipé par les dirigeants soumis à reddition de comptes. Dans le cas norvégien, plus la condamnation publique de la Russie devient massive et visible après 2022, plus l'inaction gouvernementale, ou un alignement trop discret, devient coûteuse à justifier au regard de ce signal anticipé ; la question pertinente devient alors moins « l'opinion décide-t-elle ? » que « à partir de quel seuil de saillance rend-elle le non-alignement plus coûteux que l'alignement ? ».

---

<sup>115</sup>HOLSTI Ole R., *Public Opinion and American Foreign Policy*, op. cit., Ann Arbor, University of Michigan Press, 1996, 404 p. Ouvrage de référence documentant le renversement du consensus Almond-Lippmann et l'émergence de l'opinion publique comme variable structurante de la politique étrangère.

<sup>116</sup> PEEZ Anton et BETHKE Felix S., « International Sanctions and Elite Responsiveness to Public Opinion », art. cit. Mobilisé ici pour formaliser le mécanisme de médiation opinion → partis → décision, confirmé par la séquence norvégienne 2014-2022.

## **2. La saillance médiatique comme condition d'activation de l'opinion**

Une opinion, même majoritaire, n'exerce une pression politique effective que si l'enjeu devient saillant ; sans saillance, il n'existe pas de coût d'inaction suffisamment élevé pour contraindre les dirigeants. Entman définit le cadrage comme le fait de « sélectionner certains aspects d'une réalité perçue et de les rendre plus saillants » pour orienter simultanément la définition du problème, son interprétation causale, son évaluation morale et la recommandation d'action<sup>117</sup>. Bjørge et Kalnes montrent que, lors de la crise criméenne de 2014, les principaux quotidiens norvégiens cadrent déjà la Russie à la frontière entre « rival » et « ennemi », tout en restant dans un registre largement technico-géopolitique, et que 85 à 94 % des répondants déclarent tirer leurs informations de sécurité principalement des médias<sup>118</sup>.

La conséquence analytique est claire : l'opinion publique n'est pas un acteur autonome ; elle est activée, structurée et intensifiée par un environnement informationnel qui sélectionne certains aspects du réel et en occulte d'autres. Lorsque les médias combinent des frames fortement moraux (agression, crimes de guerre, solidarité avec la victime) et une saturation de la couverture, ils élèvent l'enjeu au rang de priorité nationale et transforment des préférences relativement diffuses en contrainte politique aiguë pour l'exécutif. Autrement dit, l'effet politique de l'opinion dépend de sa fabrication médiatique partielle : ce n'est pas simplement « l'opinion » qui compte, mais l'opinion rendue saillante par des cadres moraux dominants, ce qui permet de préciser l'hypothèse H1 en la liant explicitement à la condition de visibilité médiatique.

## **3. Ce que l'opinion explique dans le cas norvégien**

L'étude du cas norvégien suggère que l'opinion publique explique moins le principe général de l'alignement occidental que la forme prise par cet alignement : rapidité, publicité et démonstrativité morale. Hufbauer et al. rappellent que les sanctions servent fréquemment autant à « démontrer la résolution » du sanctionneur vis-à-vis de ses propres publics qu'à modifier le comportement de la cible, soulignant la dimension expressive des mesures économiques<sup>119</sup>. Le gel des actifs russes du GPFG en 2022 illustre précisément cette dimension expressive : il s'agit

<sup>117</sup> ENTMAN Robert M., « Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm », *art. cit.*, p. 51-58. Mobilisé pour la synthèse analytique : la théorie du cadrage permet de comprendre comment un même événement (agression russe) peut produire des réponses politiques radicalement différentes selon l'intensité du cadrage moral.

<sup>118</sup> BJØRGE Stein et KALNES Øyvind, « Framing Russia: How Norwegian Media Covered the Annexation of Crimea », *art. cit.*, p. 97-114. Source empirique clé de la comparaison diachronique 2014/2022 : le cadrage de 2014, hybride (ennemi/rival), contraste avec le cadrage univoque d'ennemi en 2022.

<sup>119</sup> HUFBAUER *et al.*, *Economic Sanctions Reconsidered*, *op. cit.* Référence mobilisée pour le test de l'hypothèse H3 (modération par les intérêts énergétiques) et pour la mise en perspective de l'efficacité réelle des sanctions.

d'un acte à forte lisibilité normative, aisément compréhensible pour les publics domestiques comme pour les partenaires internationaux, et présenté d'emblée par le gouvernement comme un « signal clair » adressé à Moscou<sup>120</sup>.

Dans ce cadre, l'opinion agit comme un multiplicateur de visibilité : elle favorise les instruments qui « se voient » politiquement et qui permettent aux autorités de montrer qu'elles ont entendu le consensus moral<sup>121</sup>. Elle n'invente pas l'orientation occidentale de la Norvège, ancrée de longue date dans l'OTAN et l'EEE, mais elle incite à choisir, parmi les options compatibles avec ces cadres, celles qui maximisent la valeur symbolique de l'acte<sup>122</sup>. La variable « opinion » explique donc prioritairement le passage d'un alignement discret en 2014 à un alignement spectaculaire en 2022, plutôt que la décision d'alignement elle-même, ce qui conforte l'idée d'une causalité par modulation des coûts politiques plutôt que par injonction directe.

## **B. Les contraintes structurelles restent décisives : alliances, énergie, institutions**

### ***1. L'OTAN comme verrou supérieur***

L'explication par l'opinion publique ne peut tenir que si elle est réinsérée dans la hiérarchie réelle des contraintes norvégiennes, au sommet de laquelle figure l'appartenance à l'OTAN. La littérature sur la politique étrangère norvégienne insiste sur une constante : la culture stratégique du royaume demeure organisée autour d'un besoin de protection externe face à la Russie, malgré la persistance d'espaces de coopération dans le Grand Nord. Cette architecture sécuritaire fixe un plafond : certaines options, comme une neutralité durable ou une dissociation majeure d'avec les alliés occidentaux, sont structurellement exclues, quel que soit l'état de l'opinion.

Dès lors, l'opinion ne détermine pas l'orientation stratégique fondamentale ; elle module les marges d'expression politique à l'intérieur d'un cap déjà ancré par le lien atlantique. L'alignement sur les sanctions après 2014 et surtout 2022 s'inscrit dans la continuité d'une solidarité de sécurité qui dépasse largement les cycles de mobilisation médiatique, même si ces derniers redistribuent les coûts politiques des différentes options de mise en œuvre. Le bon niveau d'analyse n'est donc pas l'alternative « OTAN ou opinion », mais la question de savoir

<sup>120</sup> Regjeringen.no, « The Government Pension Fund Global, Freezing and divestment of assets in Russia », *op. cit.*, 28 février 2022. Source primaire de référence pour la chronologie du gel, cas d'école du mécanisme « saillance médiatique → opinion → accélération de la décision ».

<sup>121</sup> LAVELLE Kathryn C., « Sovereign Wealth Funds and Foreign Policy », *op. cit.*, 2017. Mobilisée pour la distinction analytique entre autonomie formelle du GPFG et contrainte informelle de l'opinion, espace dans lequel se joue une partie essentielle de la question du mémoire.

<sup>122</sup> INGEBRITSEN Christine, « Norm Entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics », *art. cit.*, p. 11-23. Le concept de *norm entrepreneur* permet de comprendre comment la Norvège transforme un instrument financier (le GPFG) en levier de politique étrangère morale.

comment l'opinion redistribue les coûts et les incitations à l'intérieur d'un verrou atlantique préexistant, celui-ci délimitant le corridor dans lequel les préférences populaires peuvent effectivement se traduire en politiques.

## **2. L'EEE et l'alignement par défaut**

Une partie de l'alignement norvégien sur les sanctions européennes n'a pas besoin d'être expliquée par l'opinion, car elle procède d'une logique d'intégration réglementaire et diplomatique avec l'Union. La littérature sur la relation Norvège-UE montre que le pays adopte massivement le droit européen tout en restant hors des institutions décisionnelles : Norgaard et Fossum évoquent environ 13 000 actes législatifs de l'UE transposés dans le droit norvégien via l'Espace économique européen<sup>123</sup>. Cette situation produit une forme d'alignement structurel sans pleine souveraineté de cadrage, où le refus d'adopter un paquet de sanctions n'est pas impossible juridiquement, mais politiquement coûteux au regard de l'interdépendance avec le marché intérieur.

Il en résulte qu'une partie du comportement norvégien en 2014 comme en 2022 relève moins d'une conversion morale que d'une logique de compatibilité institutionnelle : l'EEE crée un « alignement par défaut » sur la plupart des régimes restrictifs européens. Dans ce contexte, l'opinion intervient moins comme cause première de l'alignement que comme mécanisme de sur-légitimation et de mise en récit : elle permet de présenter comme choix moral ce qui, en partie, découle d'une dépendance institutionnelle de long terme. L'intégration de cette contre-hypothèse est essentielle pour éviter de sur-attribuer à l'« opinion » ce qui est d'abord le produit d'une architecture juridique et diplomatique déjà fortement intégrée.

## **3. L'énergie comme variable de modulation, non d'annulation**

Les intérêts énergétiques ne bloquent pas mécaniquement les décisions « morales », mais ils en modèrent l'intensité et les formes. Austvik décrit la Norvège comme un « small state in most areas of international affairs, but a big power in the petroleum sector », soulignant que la guerre de 2022 accroît encore la centralité énergétique norvégienne pour l'Europe<sup>124</sup>. Cette position confère au pays des ressources supplémentaires, mais aussi des responsabilités accrues et des

---

<sup>123</sup> NORGAARD Ole et FOSSUM John Erik, « The EEA and Norway: Periphery Adaptation to European Integration », *op. cit.* L'alignement par défaut via l'EEE constitue une contre-hypothèse : une partie du comportement sanctionnatoire s'explique par l'intégration normative, indépendamment de l'opinion.

<sup>124</sup> AUSTVIK Ole Gunnar, « Norway and Europe in a Geopolitical Energy Context », *op. cit.*, 2025. L'énergie comme variable de modulation, non d'annulation : en 2014, la dépendance énergétique modère les sanctions ; en 2022, la rente gazière record les facilite.

incitations contradictoires : maximiser la rente gazière, répondre aux attentes de sécurité énergétique des partenaires, et préserver une image de « puissance morale ».

Dans cette configuration, la dépendance énergétique n'annule pas les gestes normatifs, mais elle en fixe le prix et les limites : plus une décision menace directement des intérêts pétro-gaziers tangibles, plus l'expression morale tend à se déplacer vers des instruments symboliquement forts, mais économiquement plus contrôlables. Le GPFG illustre cette logique : il permet une démonstration morale internationale, désinvestissement de la Russie, exclusions éthiques, sans remettre immédiatement en cause l'édifice productif national ni les contrats d'exportation d'hydrocarbures. L'énergie apparaît ainsi comme une variable de modulation des coûts plutôt que comme un veto structurel, ce qui rejoint l'hypothèse H3 en montrant que les chocs de recettes hydrocarbonées peuvent neutraliser temporairement l'argument du coût économique et faciliter des décisions moralement affichées.

### **C. Vers un modèle explicatif mixte : l'opinion comme accélérateur sous contrainte**

#### ***1, Tester les hypothèses une à une***

Les résultats du mémoire permettent de confirmer partiellement, mais non uniformément, les trois hypothèses de départ. H1, selon laquelle la saillance médiatique articulée autour de cadres « droit international/droits humains » augmente la probabilité d'un acte politique visible, est la plus solidement étayée : l'enchaînement entre saturation médiatique, consensus d'opinion et gestes spectaculaires (gel du GPFG, alignement rapide sur les paquets de sanctions) apparaît convergent à la lumière des travaux d'Entman, de Bjørge et Kalnes, et des sondages norvégiens de 2022-2024<sup>125126</sup>.

H2, qui postule un effet médié par les partis et amplifié à l'approche d'échéances politiques, est plausible, mais plus difficile à documenter exhaustivement avec les seules sources disponibles : la logique identifiée par Peez et Bethke, où seuls les « decision-makers » ajustent leur position après exposition à l'information de sondage, suggère néanmoins que l'opinion passe bien par les canaux partisans et gouvernementaux avant de se traduire en décisions.

---

<sup>125</sup> MYHRE Marjan H. et AASLAND Aadne, « Norske holdninger til Russland og Ukraina-krigen » [NO], NIBR/OsloMet, rapport 2023. Données de sondage mobilisées pour tester H2 (médiation par les partis et amplification à l'approche des échéances politiques).

<sup>126</sup> MYHRE Marjan H. et AASLAND Aadne, « Nordmenns holdninger til Russland, Ukraina-krigen og norsk utenrikspolitikk 2024 » [NO], NIBR/OsloMet, 2024. Données longitudinales permettant de mesurer l'érosion du consensus et la montée des « ne sait pas ».

H3, selon laquelle les chocs énergétiques modèrent l'effet de l'opinion en jouant sur le coût perçu, est confirmée de manière nuancée : en 2014, la dépendance à la coopération énergétique avec la Russie contribue à limiter la portée des sanctions ; en 2022-2023, au contraire, la rente gazière record rend les sanctions plus « abordables », ce qui facilite leur intensification sans renverser pour autant la hiérarchie des contraintes structurelles<sup>127</sup>. Le bilan impose ainsi une conclusion nuancée : les hypothèses ne se valent pas toutes empiriquement, mais elles convergent vers un schéma explicatif cohérent de type causalité conditionnelle plutôt que déterminisme linéaire.

## ***2. Formuler le modèle final du mémoire***

Dans le cas norvégien, les décisions économiques extérieures « morales » ne sont ni la simple projection de valeurs nationales intemporelles, ni la traduction mécanique des préférences majoritaires ; elles résultent d'une interaction entre contraintes structurelles durables et montée conjoncturelle de la saillance médiatique, cette dernière transformant l'opinion en ressource de légitimation et en accélérateur de décision. Les structures, OTAN, EEE, géographie arctique, dépendance énergétique, expliquent l'orientation générale : maintien dans le camp occidental, refus d'une neutralité durable, alignement progressif sur les régimes de sanctions. Les médias expliquent la saillance et la coloration morale des crises ; l'opinion transforme cette saillance en pression politique, et les institutions traduisent ensuite cette pression en instruments compatibles avec les contraintes du système, gel d'actifs financiers plutôt que rupture immédiate des flux énergétiques, par exemple.

Ce modèle permet de comprendre pourquoi 2014 et 2022, malgré des constantes structurelles nombreuses, aboutissent à des réponses de nature différente : en 2014, une opinion peu mobilisée laisse le gouvernement exploiter pleinement ses marges de manœuvre pragmatiques ; en 2022, la combinaison d'un cadrage fortement moral et d'un consensus apparent d'opinion resserre ces marges et favorise des choix plus visibles et plus rapides. L'opinion publique apparaît ainsi moins comme un moteur unique de la décision que comme un carburant décisif de son changement de régime, capable, dans certaines séquences critiques, d'accélérer des dynamiques déjà inscrites dans la structure sans toutefois les renverser entièrement.

---

<sup>127</sup> AUSTVIK Ole Gunnar, « Norway and Europe in a Geopolitical Energy Context », *op. cit.*, 2025. L'énergie comme variable de modulation, non d'annulation : en 2014, la dépendance énergétique modère les sanctions ; en 2022, la rente gazière record les facilite.

### ***3. Limites, prudence causale et portée de la démonstration***

Une démonstration robuste ne dispense pas d'une prudence finale sur le plan causal. Le mémoire ne repose ni sur des entretiens directs avec les décideurs norvégiens, ni sur une série exhaustive de sondages parfaitement synchronisés avec chaque séquence décisionnelle ; il procède par triangulation d'indices convergents, textes officiels, données d'opinion, analyses médiatiques, littérature académique, ce qui limite la possibilité d'assigner une part causale exacte à chaque variable. Cette limite n'invalide pas la thèse, mais oblige à la formuler avec précision : le travail établit une forte plausibilité analytique de l'effet de l'opinion et de la saillance médiatique, davantage qu'une preuve monocausale qui isolerait ces facteurs de l'ensemble des contraintes structurelles.

Paradoxalement, cette prudence est ce qui renforce la portée du mémoire. En refusant d'opposer mécaniquement structure et opinion, l'analyse montre comment, dans certaines conjonctures critiques, les premières cessent d'être suffisantes pour expliquer seules la décision, sans pour autant être détrônées par les secondes. Ainsi, l'enquête conduit moins à opposer structure et opinion qu'à comprendre leur articulation : les alliances, l'énergie et les institutions définissent le champ du possible, mais la saillance médiatique et l'opinion publique peuvent, dans certaines séquences, en modifier brutalement la hiérarchie pratique, ce constat fournira le point d'appui de la conclusion générale.

## **CONCLUSION**

L'enquête visait à déterminer si, dans le cas norvégien entre 2014 et 2025, l'opinion publique et la saillance médiatique ont fonctionné comme déterminant causal des décisions de sanctions économiques « morales » contre la Russie, ou comme ressource de légitimation mobilisée a posteriori par des gouvernements déjà contraints par les alliances, l'énergie et l'architecture institutionnelle. La réponse que ce mémoire propose est plus fine que l'une ou l'autre de ces positions polaires : ni « moteur » souverain, ni simple décoration, l'opinion s'est révélée être un accélérateur conditionnel, capable de transformer le tempo, l'ampleur et l'irréversibilité des décisions, sans en déterminer seule l'orientation fondamentale.

Le cheminement a procédé en quatre temps. La première partie a posé le cadre structurel, OTAN, EEE, rente pétrolière, identité de « puissance morale », qui délimite le corridor à l'intérieur duquel toute décision norvégienne est prise, sans toutefois expliquer pourquoi ce corridor produit des réponses aussi divergentes à huit ans d'intervalle. La deuxième partie a montré qu'en 2014, une opinion faiblement mobilisée et un cadrage médiatique technico-diplomatique ont laissé au gouvernement Solberg la latitude d'un « suivisme prudent » vis-à-vis de Bruxelles, préservant simultanément la coopération arctique. La troisième partie a établi qu'en 2022, la saturation médiatique, le basculement du cadrage vers un registre manichéen « ennemi/victime » et un consensus d'opinion avoisinant 93% ont resserré cette latitude jusqu'à rendre le non-alignement politiquement impraticable, aboutissant au gel du GPFG en 72 heures, un acte sans précédent dans l'histoire du fonds. La quatrième partie a hiérarchisé ces variables pour proposer un modèle mixte, où les structures fixent le champ du possible et où la saillance médiatique, en activant l'opinion, peut en modifier brutalement la hiérarchie pratique.

L'hypothèse H1, la saillance médiatique articulée autour de cadres moraux augmente la probabilité d'un acte politique visible, est la mieux confirmée : la comparaison 2014/2022 montre que, toutes choses structurelles restant largement égales, c'est la nature du cadrage médiatique (technique vs. moral, limité vs. saturant) qui distingue une réponse prudente d'une escalade immédiate. H2, l'effet est médié par les élites politiques et amplifié par les échéances, est plausible : l'expérience de Peez et Bethke, où seuls les « decision-makers » ajustent leur position après exposition à un signal d'opinion (+ 8,3 points), conforte le mécanisme, mais l'absence d'entretiens directs avec des décideurs norvégiens empêche de le documenter au jour le jour dans le cas étudié. H3, les chocs énergétiques modèrent l'effet de l'opinion, est confirmée sous une forme inversée selon les périodes : en 2014, la dépendance au partenariat Barents freine l'escalade ; en 2022, la rente gazière record neutralise l'argument du coût et facilite l'action. La grille de lecture qui se dégage est celle d'une causalité conditionnelle : l'opinion ne cause pas la sanction, mais elle cause le régime d'urgence dans lequel la sanction est prise, sa vitesse, sa visibilité, son irréversibilité.

Ce modèle de causalité conditionnelle gagne toutefois en rigueur lorsqu'il est confronté aux cas où l'opinion, même massive, n'a précisément pas suffi à emporter la décision. Plusieurs contre-

exemples documentés sur la période 2022-2025 fonctionnent comme autant de tests de résistance du cadre proposé. En avril 2022, lorsque l'Union européenne ferme ses ports aux navires russes, le gouvernement Støre exempt explicitement les chalutiers de pêche, invoquant la nécessité de préserver la gestion durable des stocks de cabillaud en mer de Barents ; cette exception est maintenue pendant six mois malgré les demandes ukrainiennes de suppression, et ne fait l'objet que d'un resserrement partiel en octobre 2022, restriction à trois ports, inspections systématiques, puis de durcissements progressifs en 2024 et 2025. Plus remarquable encore, les quotas bilatéraux de pêche Norvège-Russie ont été reconduits chaque année sans interruption, y compris en décembre 2025 pour l'exercice 2026, dans des négociations qualifiées de « rare signe d'entente » au plus fort de la guerre. Le GPFG lui-même révèle l'écart entre geste symbolique et réalité opérationnelle : dans sa lettre d'août 2024, NBIM reconnaît qu'il lui est toujours impossible d'élaborer un plan général de cession des actifs russes en raison de l'enchevêtrement des sanctions mutuelles et des contre-mesures de Moscou, et demande simplement l'autorisation de procéder à des ventes isolées « si et quand des opportunités se présentent », le gel spectaculaire de février 2022 s'est ainsi traduit, dans les faits, par une impasse de gestion de plus de deux ans. Ces cas ne détruisent pas le modèle : ils en précisent les limites opératoires. L'opinion publique a bien fonctionné comme accélérateur des décisions symboliques à forte visibilité, le gel du GPFG, les condamnations au Storting, l'alignement affiché sur chaque paquet de sanctions, mais elle s'est révélée insuffisante pour surmonter les contraintes structurelles dès lors que le coût économique, institutionnel ou opérationnel devenait tangible. Le modèle mixte proposé résiste à ces contre-exemples précisément parce qu'il ne postule pas la primauté de l'opinion, mais sa fonction d'accélérateur à l'intérieur d'un corridor que les structures continuent de délimiter.

La démonstration comporte des limites qu'il convient de formuler avec précision. L'absence d'entretiens directs avec les ministres ou conseillers impliqués dans les décisions de 2014 et 2022 empêche de documenter le « moment décisionnel » exact ; les séries de sondage accessibles (SSB, NIBR/OsloMet, Ipsos) ne permettent pas une synchronisation fine entre pics médiatiques, inflexions d'opinion et annonces gouvernementales ; et la barrière linguistique a conduit à s'appuyer principalement sur des analyses de contenu existantes plutôt que sur un codage original d'un corpus de presse norvégienne. Ces contraintes imposent de présenter le résultat pour ce qu'il est : l'établissement d'une forte plausibilité analytique plutôt qu'une preuve causale irréfutable au sens expérimental. Toutefois, ce mémoire possède une particularité

méthodologique qui lui est propre : il a été conduit alors même que son objet continuait de se transformer. Entre le début de la rédaction et son achèvement, le Storting a voté une augmentation de l'aide à l'Ukraine à 85 milliards de couronnes pour 2025, la Norvège a transposé le dix-huitième paquet de sanctions européennes, NBIM a obtenu l'autorisation de céder les actifs russes résiduels du GPFG, et le Premier ministre Støre déclarait encore le 12 mars 2026 que les sanctions énergétiques contre la Russie ne devaient pas être assouplies. Chacun de ces événements est venu, en temps réel, confirmer plutôt que démentir le modèle proposé : les structures maintiennent le cap (alignement occidental, solidarité atlantique), tandis que l'opinion et la saillance médiatique continuent de fixer le niveau d'intensité acceptable. Cette coïncidence entre l'analyse et son objet vivant ne constitue pas une preuve supplémentaire, un cas en cours n'est pas un cas clos, mais elle renforce la robustesse du cadre interprétatif en montrant que le mécanisme identifié n'a pas cessé d'opérer une fois les premières décisions prises.

Ce que la structure rendait possible, c'est bien la conjonction entre cadrage médiatique moralisé et pression d'une opinion durablement mobilisée qui l'a, dans les séquences critiques, rendu difficilement évitable, et ce qui était vrai du gel du fonds souverain en février 2022 l'est resté, sous des formes renouvelées, jusqu'au moment où ces lignes ont été écrites.

## BIBLIOGRAPHIE

### I. SOURCES PRIMAIRES OFFICIELLES

BRENDE Børge, déclaration de politique étrangère au Storting sur l'annexion de la Crimée, Ministère des Affaires étrangères de Norvège, Oslo, 25 mars 2014. Disponible sur : <https://www.regjeringen.no>

Conseil d'éthique du GPFG (*Etikkrådet*), recommandations d'exclusion et d'observation, Oslo, diverses années. Disponible sur : <https://etikkradet.no/recommendations/>

HUITFELDT Anniken, « Comprehensive sanctions against Russia », communiqué de presse, Ministère des Affaires étrangères de Norvège, Oslo, 18 mars 2022. Disponible sur : <https://www.regjeringen.no/>

HUITFELDT Anniken, deuxième paquet de sanctions norvégiennes contre la Russie, communiqué de presse, Ministère des Affaires étrangères de Norvège, Oslo, 24 mars 2022. Disponible sur : <https://www.regjeringen.no>

Ministère des Affaires étrangères de Norvège, « Norway and the EEA ». Disponible sur : <https://www.regjeringen.no/en/topics/european-policy/eos/id2000005/>

Ministère des Affaires étrangères de Norvège, « Norway in the High North — Arctic policy for a new reality », communiqué, Oslo, 27 août 2025. Disponible sur : <https://www.regjeringen.no/en/topics/foreign-affairs/arctic-and-antarctic/nordpolitik/id2000022/>

Ministère des Affaires étrangères de Norvège, *Nordområdene. Visjon og virkemidler* [Le Grand Nord. Vision et instruments], Meld. St. 7 (2011-2012), Oslo, novembre 2011.

Disponible sur : <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-7-2011-2012/id663433/>

Ministère des Finances de Norvège, « The Government Pension Fund Global — Freezing and divestment of assets in Russia », communiqué de presse, Oslo, 28 février 2022. Disponible sur : <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/the-government-pension-fund-global---freezing-and-divestment-of-assets-in-russia/id2903105/>

Norges Bank Investment Management (NBIM), lettre au ministère des Finances, « Russian equity and fixed-income investments », Oslo, 15 mars 2022. Disponible sur : <https://www.nbim.no/en/publications/letters-to-the-ministry/>

Norges Bank Investment Management (NBIM), *Government Pension Fund Global — Annual Report 2023*, Oslo, Norges Bank, janvier 2024. Disponible sur

: <https://www.nbim.no/en/publications/reports/2023/annual-report-2023/>

Norges Bank Investment Management (NBIM), *Responsible Investment — Government Pension Fund Global*, rapports annuels, Oslo, diverses années. Disponible sur

: <https://www.nbim.no/en/responsible-investment/>

Règlement norvégien portant transposition des sanctions de l'UE contre la Russie, FOR-2014-08-15-1076, Oslo, 15 août 2014. Disponible sur

: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-08-15-1076>

STØRE Jonas Gahr, discours d'ouverture à la conférence Arctic Frontiers, Tromsø, janvier 2025. Disponible sur : <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/arctic-frontiers-2025/id3076836/>

Traité sur l'Espace économique européen (Accord EEE), signé à Porto, 2 mai 1992, entré en vigueur le 1er janvier 1994. Disponible sur : <https://www.efta.int/legal-texts/eea>

Regjeringen.no, « Norway tightens restrictions on Russian fishing vessels », communiqué de presse, 6 octobre 2022, [https://www.regjeringen.no/en/whats-](https://www.regjeringen.no/en/whats-new/tightens_restrictions/id2933272/)

[new/tightens\\_restrictions/id2933272/](https://www.regjeringen.no/en/whats-new/tightens_restrictions/id2933272/) ; *High North News*, « Ukraine Wants Norway to Remove Exception Giving Russian Fishing Vessels Port Access », 7 août 2022.

*Seafood Source*, « Norway tightening regulations on Russian fishing vessels », 8 juillet 2024 ; *The Barents Observer*, « Norway's 'fisheries capital' relies on Russian vessels », 11 mars 2026.

Regjeringen.no, « Norwegian-Russian Fisheries Agreement for 2026 », communiqué de presse, 18 décembre 2025, <https://www.regjeringen.no/en/whats-new/enighet-om-norsk-russisk-fiskeriavtale-for-2026/id3143864/>

NBIM, lettre au ministère des Finances, « The Government Pension Fund Global's investments in Russia », 25 août 2024, <https://www.nbim.no/en/news-and-insights/submissions-to-ministry/2024/>

## II. OUVRAGES ET MONOGRAPHIES

ALMLID Geir K., *Norway's Foreign Policy in the Twentieth and Twenty-first Centuries: Noble Rhetoric and National Interests*, Cham, Palgrave Macmillan / Springer, 2024, 310 p.

ALMOND Gabriel A., *The American People and Foreign Policy*, New York, Harcourt Brace, 1950, 269 p.

CORTRIGHT David et LOPEZ George A., *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?*, Boulder, Westview Press, 2000, 250 p.

GIUMELLI Francesco, *Coercing, Constraining and Signalling: Explaining UN and EU Sanctions After the Cold War*, Colchester, ECPR Press, 2011, 214 p.

HOLSTI Ole R., *Public Opinion and American Foreign Policy*, édition révisée, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2004, 357 p.

HUFBAUER Gary Clyde, SCHOTT Jeffrey J., ELLIOTT Kimberly Ann et OEGG Barbara, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3e éd., Washington D.C., Peterson Institute for International Economics, 2007, 248 p.

LIPPMANN Walter, *Public Opinion*, New York, Harcourt Brace, 1922, 427 p.

MUELLER John E., *War, Presidents and Public Opinion*, New York, Wiley, 1973, 301 p.

NOELLE-NEUMANN Elisabeth, *The Spiral of Silence: Public Opinion, Our Social Skin*, Chicago, University of Chicago Press, 1984, 224 p.

### III. CHAPITRES D'OUVRAGES COLLECTIFS

LAVELLE Kathryn C., « Sovereign Wealth Funds and Foreign Policy », in CAPRIO Gerard (dir.), *The Evidence and Impact of Financial Globalization*, Oxford, Academic Press / Elsevier, 2013, p. 443-452.

### IV. ARTICLES DE REVUES SCIENTIFIQUES

ALEXANDRESCU Mihai, « Presuming Public Support for International Sanctions: The European Union versus Russia (2022) », *European Politics and Society*, vol. 24, n° 4, 2023, p. 561-576.

AUSTVIK Ole Gunnar, « Norway as a Natural Gas Producer and the Geopolitics of Energy: Small State in Big Energy Play Room », *Harvard Kennedy School, Mossavar-Rahmani Center for Business and Government*, working paper, 2016. Disponible sur

: [https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/files/Austvik\\_72\\_final.pdf](https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/files/Austvik_72_final.pdf)

BAUM Matthew A. et POTTER Philip B. K., « The Relationships Between Mass Media, Public Opinion, and Foreign Policy: Toward a Theoretical Synthesis », *Annual Review of Political Science*, vol. 11, 2008, p. 39-65. DOI

: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060406.214132>

BJØRGE Stein et KALNES Øyvind, « Framing Russia in Norwegian Print Media: The Ukraine-Russia Conflict in Aftenposten, VG and Dagbladet », *Arctic and North*, n° 37, 2019, p. 97-114.

ENTMAN Robert M., « Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm », *Journal of Communication*, vol. 43, n° 4, automne 1993, p. 51-58. DOI : <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>

GALTUNG Johan et RUGE Mari Holmboe, « The Structure of Foreign News: The Presentation of the Congo, Cuba and Cyprus Crises in Four Norwegian Newspapers », *Journal of Peace Research*, vol. 2, n° 1, 1965, p. 64-91. DOI

: <https://doi.org/10.1177/002234336500200104>

GROSSMAN Guy, MANEKIN Devorah et MARGALIT Yotam, « How Sanctions Affect Public Opinion in Target Countries: Experimental Evidence from Israel », *Comparative Political Studies*, vol. 51, n° 14, 2018, p. 1823-1857. DOI

: <https://doi.org/10.1177/0010414018774370>

INGEBRITSEN Christine, « Norm Entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics », *Cooperation and Conflict*, vol. 37, n° 1, 2002, p. 11-23. DOI

: <https://doi.org/10.1177/0010836702037001689>

KNUTSEN Torbjørn L. et TVETBRÅTEN Kari, « A Reluctant European: How Norway Responds to the EU's Quest for Strategic Autonomy », *Scandinavian Political Studies*, vol. 46, n° 1, 2023, p. 3-22. DOI : <https://doi.org/10.1177/17816858221129845>

McCOMBS Maxwell et SHAW Donald, « The Agenda-Setting Function of Mass Media », *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, n° 2, 1972, p. 176-187. DOI

: <https://doi.org/10.1086/267990>

McLEAN Elena V. et ROBLIER Dwight A., « Public Support for Economic Sanctions: An Experimental Analysis », *Foreign Policy Analysis*, vol. 13, n° 1, 2017, p. 233-254. DOI : <https://doi.org/10.1093/fpa/orw010>

MIKULASCHEK Christoph et PARIZEK Michal, « How Media Coverage of International Organizations Shapes Public Attitudes: Quasi-Experimental Evidence from the UN General Assembly Vote on Russia's Invasion of Ukraine », *International Studies Quarterly*, vol. 69, n° 1, mars 2025. DOI : <https://doi.org/10.1093/isq/sqae169>

NOELLE-NEUMANN Elisabeth, « The Spiral of Silence: A Theory of Public Opinion », *Journal of Communication*, vol. 24, n° 2, 1974, p. 43-51.

PEEZ Anton et BETHKE Felix S., « Does Public Opinion on Foreign Policy Affect Elite Preferences? Evidence from the 2022 Ukraine-Russia War », *International Studies Quarterly*, vol. 69, n° 1, 2025, sqae145. DOI : <https://doi.org/10.1093/isq/sqae145>

## V. RAPPORTS ET ÉTUDES D'INSTITUTS DE RECHERCHE

FOSSUM John Erik, « The Political Future of the European Economic Area », *ARENA Working Paper*, n° 1, Oslo, Université d'Oslo / Centre ARENA, 2021. Disponible sur : <https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/pdf/2021-2030/wp-1-fossum.pdf>

MYHRE Marjan H. et AASLAND Aadne, « Norske holdninger til Russland og Ukraina-krigen » [Les attitudes norvégiennes envers la Russie et la guerre d'Ukraine], Oslo, NIBR / OsloMet, mars 2023. Disponible sur : <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsnyheter/sju-av-ti-odelagt-forholdet-norge-russland-for-generasjoner>

MYHRE Marjan H. et AASLAND Aadne, « Nordmenns holdninger til Russland, russere og norsk utenrikspolitikk » [Les attitudes des Norvégiens envers la Russie, les Russes et la politique étrangère norvégienne], Oslo, NIBR / OsloMet, novembre 2024. Disponible sur : <https://nva.sikt.no/registration/0198cc618be3-112b46c4-8921-402a-b43d-d8a30a9fdf10>

Sovereign Wealth Fund Institute, *Linaburg-Maduell Transparency Index*, Santa Monica, SWFI, mise à jour annuelle. Disponible sur : <https://www.swfinstitute.org/research/linaburg-maduell-transparency-index>

STRØM Ola, « High North - Low Tension? Norway, Russia and Securitisation in the Arctic », *E-International Relations*, 29 janvier 2018. Disponible sur : <https://www.e-ir.info/2018/01/29/high-north-low-tension-norway-russia-and-securitisation-in-the-arctic/>

## VI. SONDAGES ET DONNÉES D'OPINION

Forsvaret (Forces armées norvégiennes), *Militærundersøkelsen* [Sondage annuel sur les attitudes en matière de défense et de sécurité], Oslo, Forsvaret, diverses années (2011-2018).

Disponible sur : <https://www.forsvaret.no>

Ipsos, « Global Views on Countries' Influence 2025 », *Ipsos Global Advisor*, Ipsos, 2025.

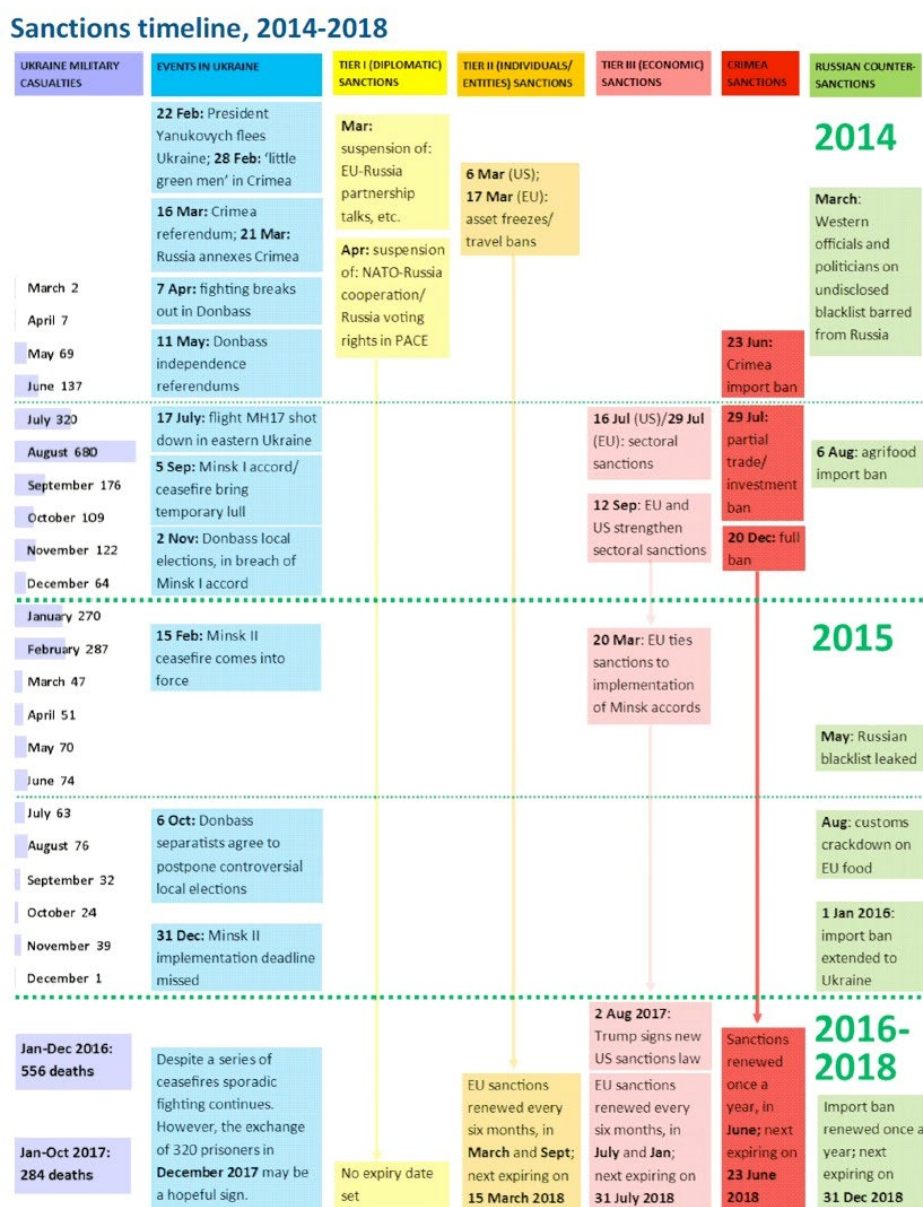
Disponible sur : <https://www.ipsos.com/en/global-views-countries-influence-2025>

# ANNEXES

## Annexe 1. Chronologie des sanctions européennes et norvégiennes contre la Russie (2014–2025)

Cette annexe rassemble les documents visuels illustrant l'escalade progressive des mesures restrictives adoptées par l'Union européenne et transposées par la Norvège entre 2014 et 2025, en lien avec les développements analysés en Parties II et III du mémoire.

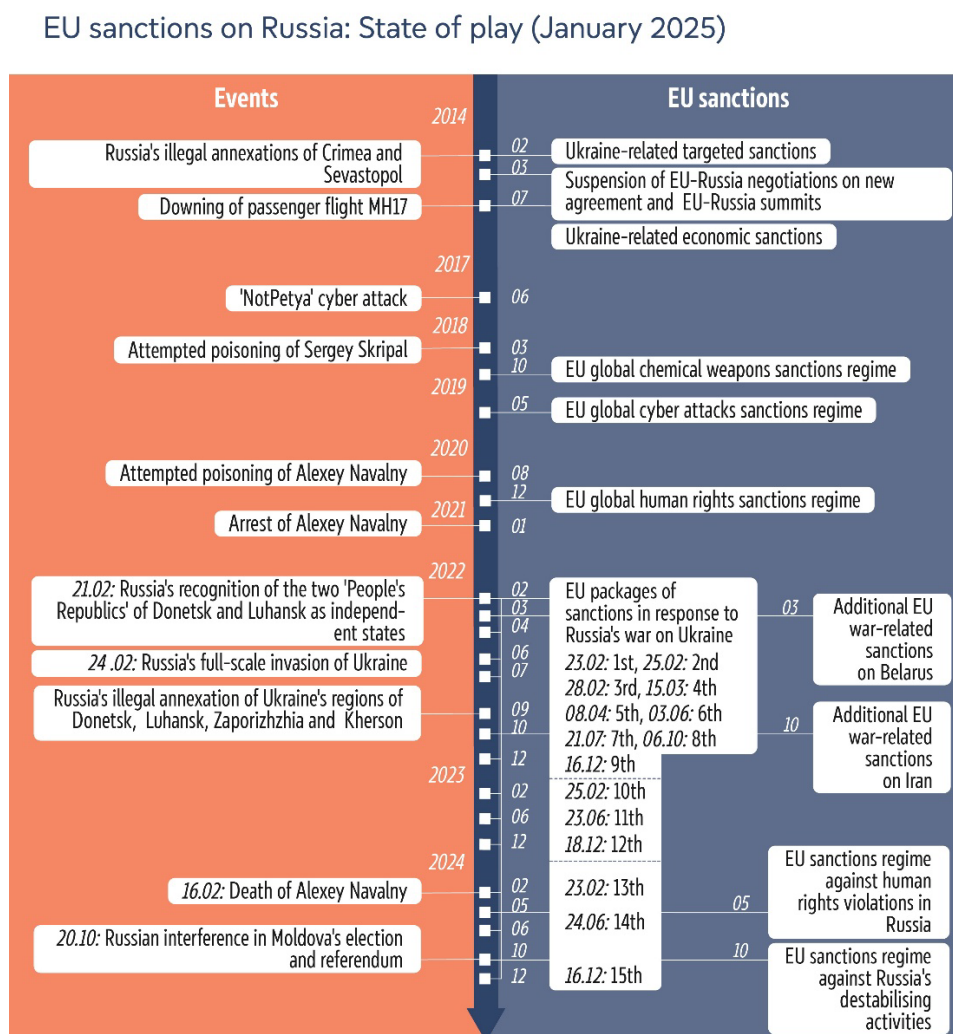
Figure 1. Chronologie des sanctions liées à l'Ukraine (2014–2018)



Data source: [Council of the EU](#), [US Department of State](#); unless otherwise stated, the timeline refers to EU sanctions; data on Ukrainian military casualties vary significantly from one source to another; although these figures from the [Ukrainian Military History Museum](#) could not be independently verified, they give some idea of the changing intensity of the conflict.

Source : European Parliamentary Research Service (EPRS), « Sanctions timeline 2014–2018 », d'après Council of the EU et U.S. Department of State. Cette frise illustre la montée en puissance progressive des mesures restrictives entre mars 2014 et début 2018, période durant laquelle la Norvège s'est alignée sur chaque vague de sanctions via le règlement FOR-2014-08-15-1076, sans débat parlementaire significatif (cf. Partie II-A). **Retour**

Figure 2. Vue d'ensemble des sanctions de l'UE contre la Russie (état des lieux 2025)

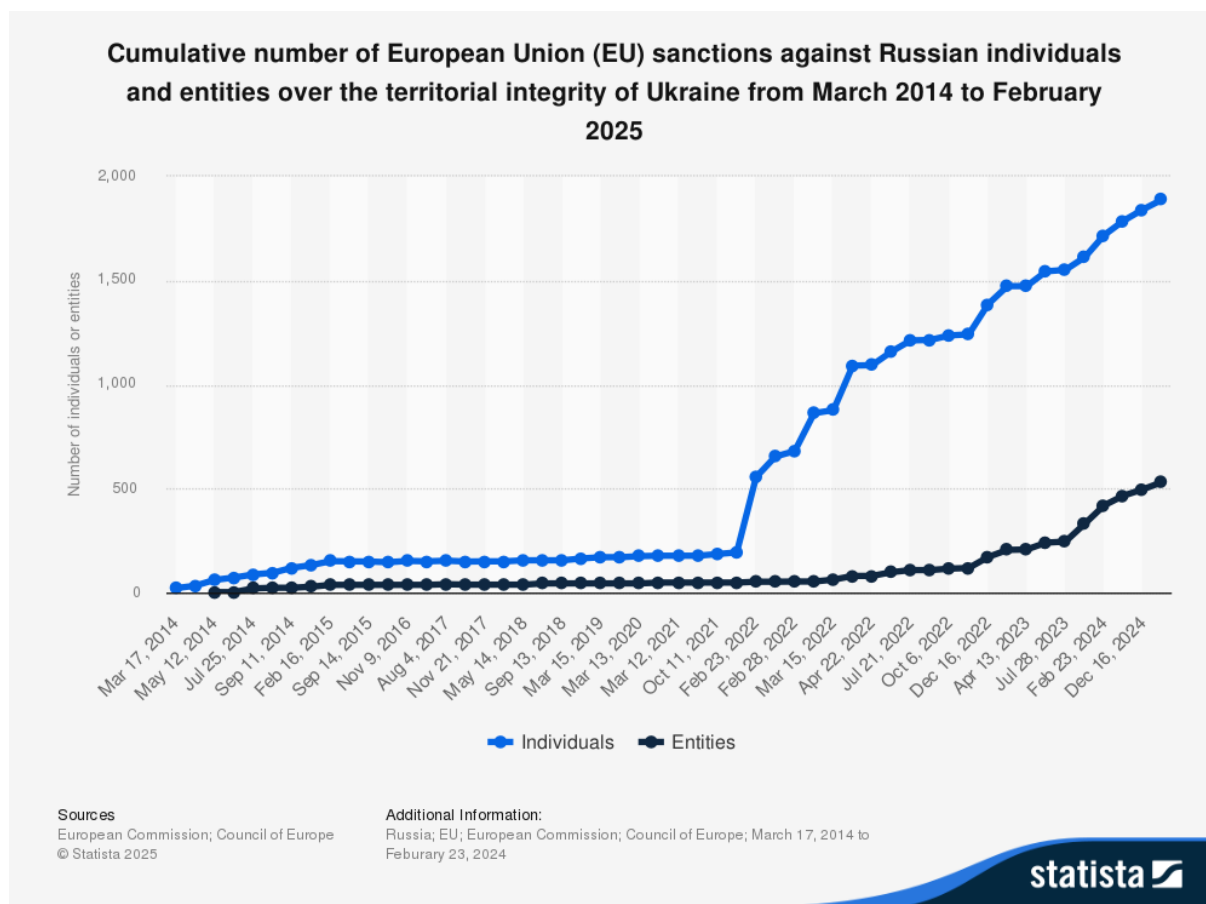


Source: EPRS.

EPRS | European Parliamentary Research Service

Source : European Parliamentary Research Service (EPRS), 2025. Ce graphique synthétise l'ensemble des paquets de sanctions adoptés par l'UE depuis 2014, illustrant l'accélération sans précédent observée à partir de février 2022 et analysée en Partie III-B. La Norvège a transposé l'intégralité de ces mesures, confirmant son statut de « rule-taker volontaire » décrit par Knutsen et Tvetbråten (2023). **Retour**

Figure 3. Nombre cumulatif d'individus et d'entités russes sanctionnés par l'UE (2014–2025)



Source : Commission européenne ; Conseil de l'Union européenne, via Statista, 2025. Cette courbe met en évidence le contraste quantitatif entre la période 2014–2021, caractérisée par un élargissement graduel des listes, et la période post-février 2022, marquée par une multiplication exponentielle des désignations. Ce contraste constitue l'un des indicateurs empiriques du basculement analysé dans le mémoire. [Retour](#)

## Annexe 2. Contexte énergétique : la Norvège, acteur systémique

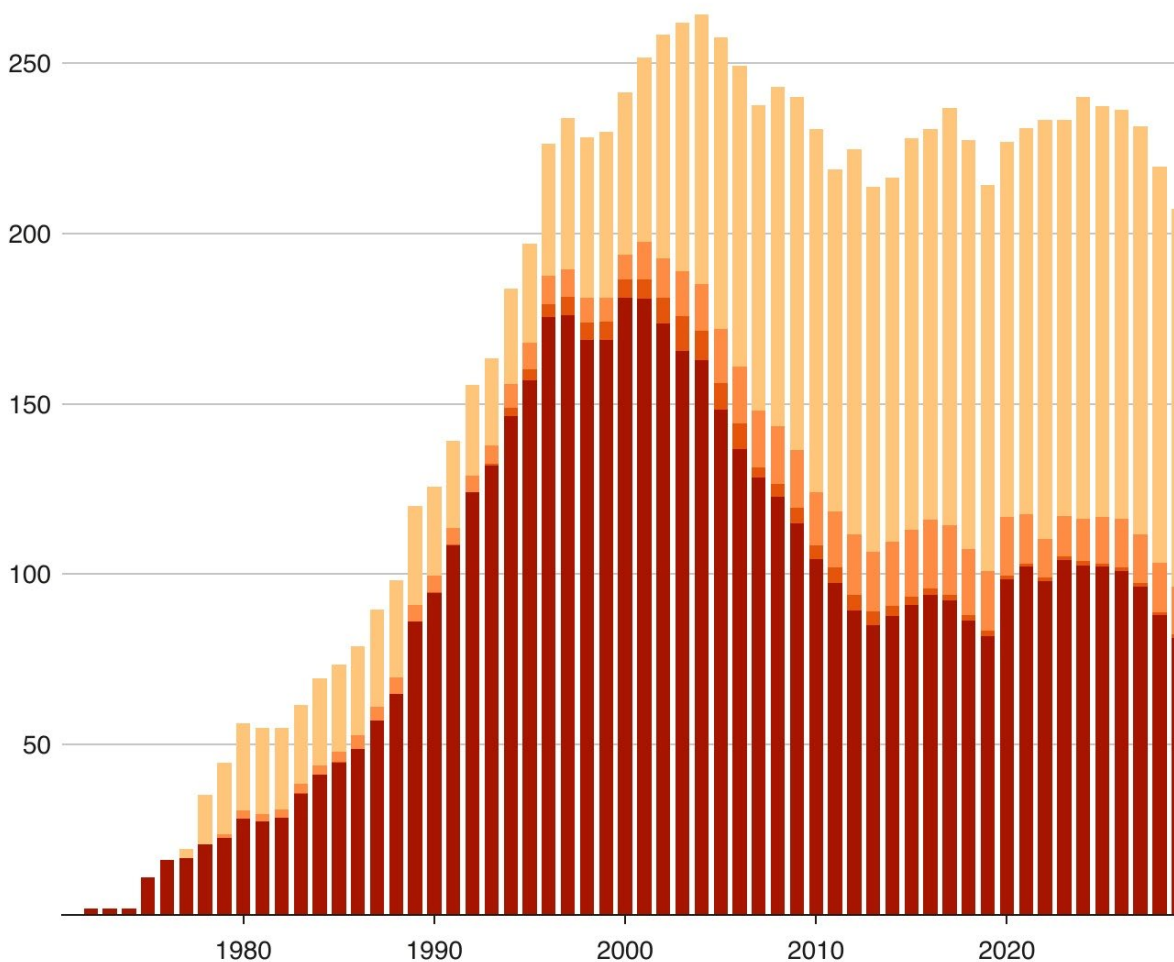
Cette annexe documente la dimension énergétique du trilemme norvégien (Partie I-C) et le « paradoxe du producteur-sanctionneur » qui traverse l'ensemble de l'analyse, en particulier le test de l'hypothèse H3 (modération par les chocs énergétiques).

Figure 4. Production annuelle de pétrole et de gaz en Norvège (1970–2025)

## Norway annual petroleum production

Million cubic metres of oil equivalent

● Crude oil ● Condensate ● NGL ● Natural gas



Note: 2025-2029 figures are forecast

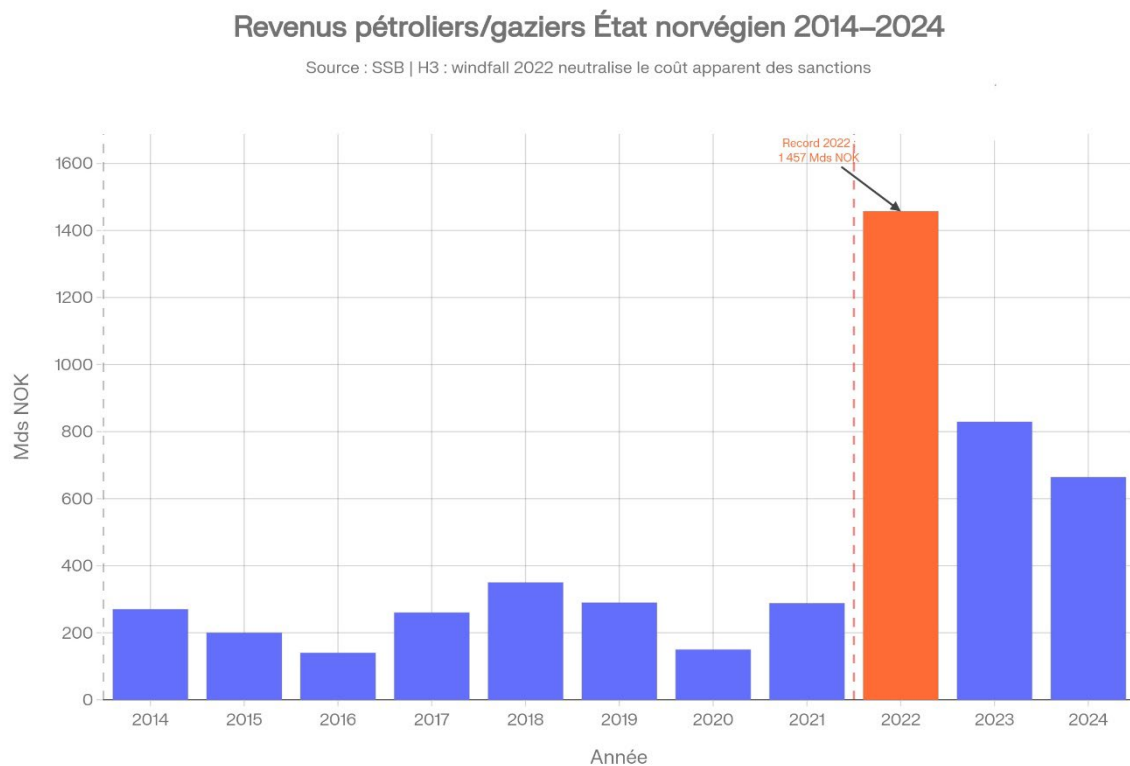
Source: Norwegian Offshore Directorate

Source : Norwegian Offshore Directorate (Sokkeldirektoratet), 2024. Ce graphique illustre la trajectoire de production norvégienne sur plus d'un demi-siècle : le pic pétrolier du début des années 2000, suivi du déclin relatif compensé par la montée en puissance du gaz naturel.

Depuis 2022, la Norvège est devenue le premier fournisseur de gaz du continent européen, position qui, comme le souligne Austvik, fait d'un « petit État » un acteur « d'importance systémique » dans la géopolitique énergétique mondiale.

**Retour**

Figure 5. Revenus pétroliers et gaziers de l'État norvégien



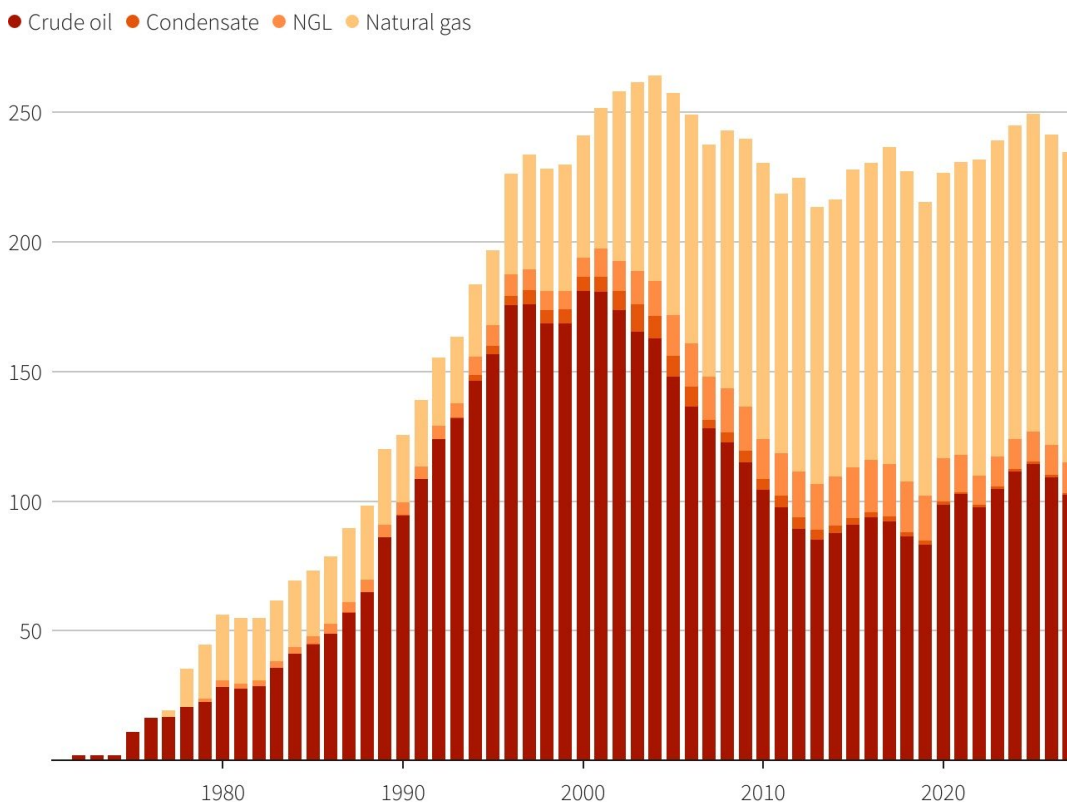
Source : Statistics Norway (SSB), « Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter », 2023. Ce graphique documente l'évolution des recettes publiques tirées des hydrocarbures, mettant en lumière le record de 2022 (environ 1 457 milliards NOK), année durant laquelle la Norvège a simultanément adopté ses sanctions les plus sévères contre la Russie et engrangé ses revenus énergétiques les plus élevés de l'histoire. Cette concomitance illustre l'inversion de la variable H3 entre 2014 et 2022 : alors que le choc pétrolier baissier de 2014 modérait la pression en faveur de sanctions, le choc haussier de 2022 l'a au contraire facilitée.

### Retour

Figure 6. Principaux exportateurs de gaz vers l'Europe

## Norway oil and gas production

mIn cubic metres of oil equivalent



Note: 2023-2027 figures are forecast  
Source: Norwegian Petroleum Directorate

Source : Norwegian Petroleum Directorate, via Reuters. Ce graphique met en perspective la part de la Norvège dans l'approvisionnement gazier européen, part devenue prépondérante après la réduction drastique des flux russes à partir de 2022.

### Annexe 3. Le Government Pension Fund Global (GPF) : taille, transparence et exclusions éthiques

Cette annexe documente l'instrument central de la « sanction morale » norvégienne analysé en Parties I-B, II-A et III-B : le fonds souverain GPF, son poids financier mondial et le mécanisme d'exclusion éthique qui en fait un levier de politique étrangère unique.

Figure 7. Classement des principaux fonds souverains mondiaux (2023)



A **sovereign wealth fund** is a **state-owned** investment fund that invests globally in assets such as stocks, bonds, real estate or in alternative investments such as private equity fund or hedge funds.

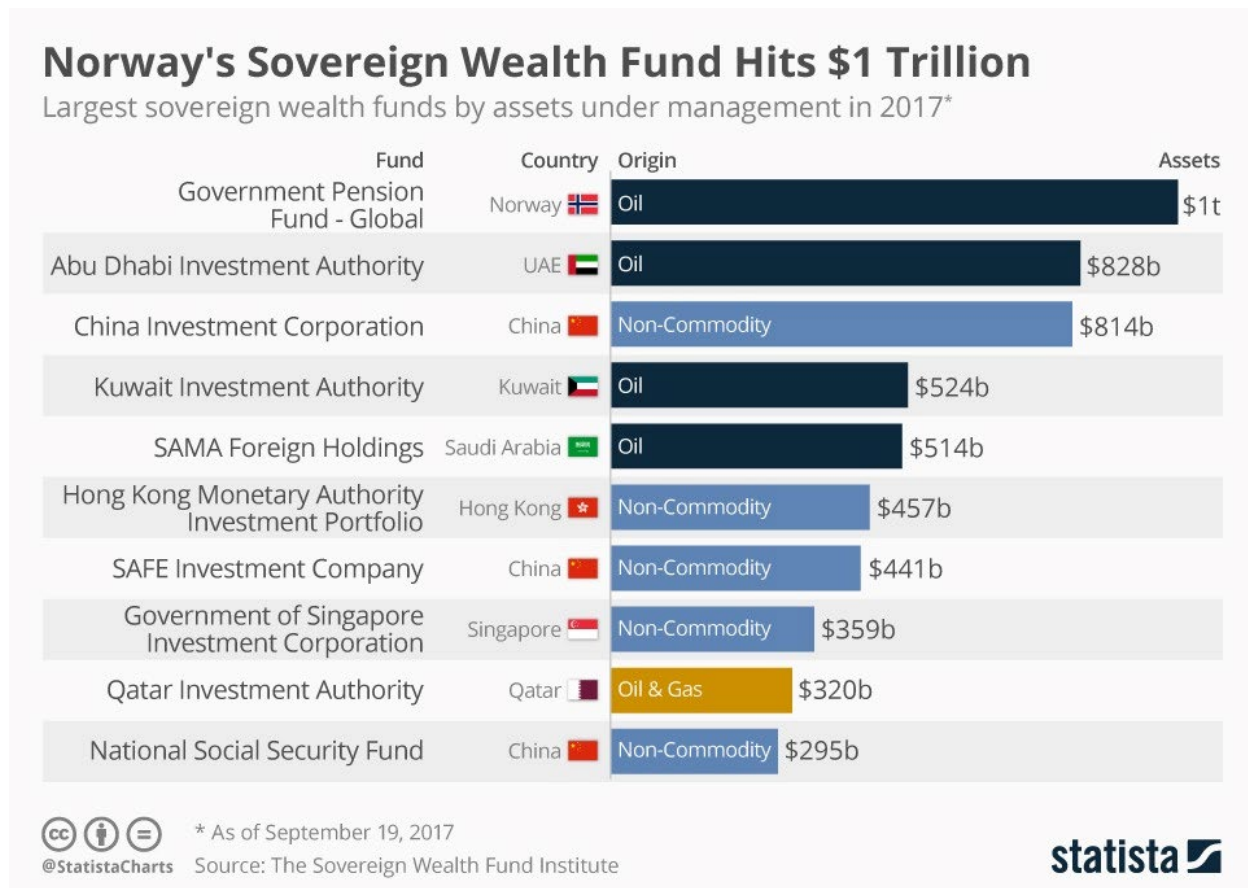
\* Latest period U.S. dollar figure if available, estimation otherwise; as of Aug. 2023  
Source: Global SWF



statista

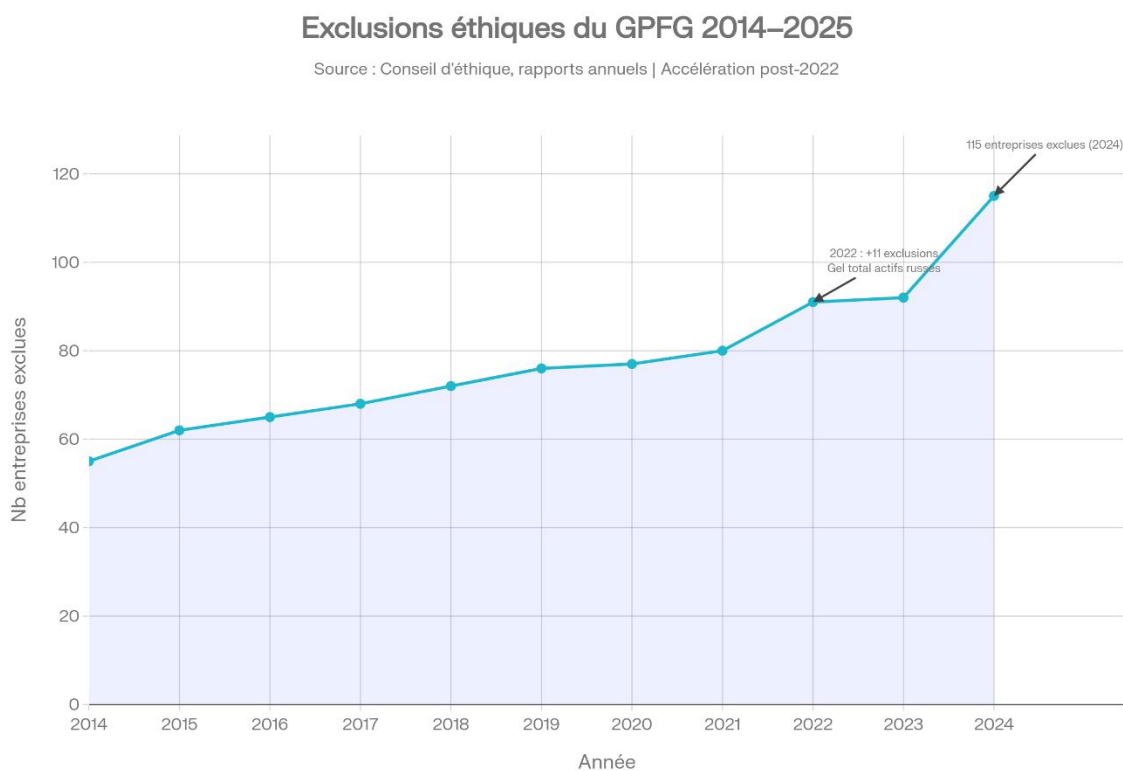
Source : Global SWF, via Statista, août 2023. Ce classement permet de visualiser la taille disproportionnée du GPFG par rapport aux autres fonds souverains, et par extension par rapport à la population norvégienne (5,4 millions d'habitants). Comme le note Lavelle dans le *Oxford Handbook of Sovereign Wealth Funds*, le GPFG « argues that it is active on boards, not activist », une posture que la décision de gel de février 2022 est venue nuancer de manière spectaculaire. [Retour](#)

Figure 8. Évolution comparée des fonds souverains (2017)



Source : Sovereign Wealth Fund Institute, via Statista, 2017. Cette représentation antérieure à 2022 permet de mesurer la trajectoire de croissance du GPFG sur la durée et de situer son poids relatif avant le basculement géopolitique. **Retour**

Figure 9. Exclusions éthiques du GPF



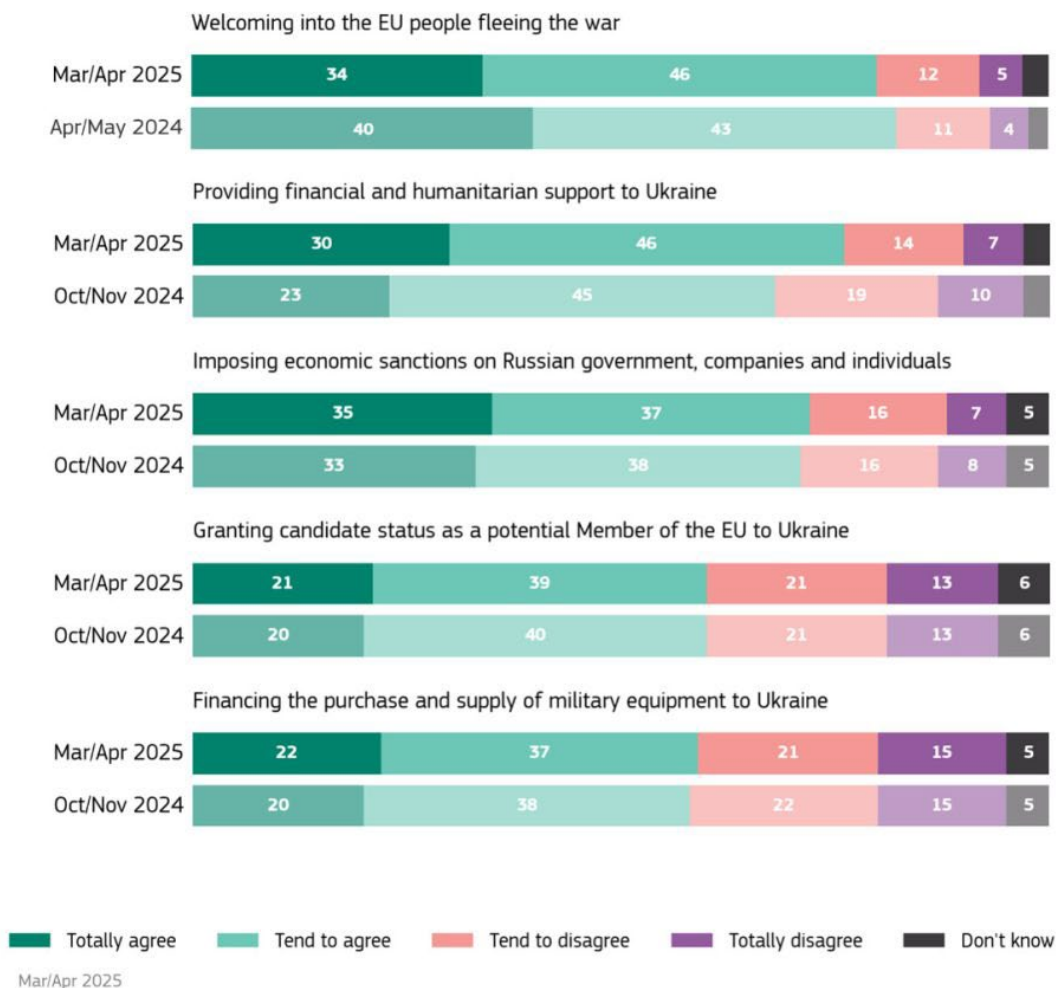
Source : Conseil d'éthique du GPF (Etikkrådet), rapports annuels, 2014–2025 ; Norges Bank Investment Management (NBIM), listes d'exclusion. Ce graphique retrace l'évolution du nombre d'entreprises exclues du portefeuille du GPF pour motifs éthiques. Il illustre le fonctionnement du circuit institutionnel décrit en Partie I-B (recommandation du Conseil d'éthique → évaluation NBIM → décision Norges Bank) ainsi que le court-circuit de février 2022, où le gouvernement a directement ordonné le gel sans passer par la procédure habituelle. **Retour**

#### **Annexe 4. Opinion publique européenne et soutien aux sanctions**

Cette annexe fournit des données comparatives sur le soutien de l'opinion publique européenne aux sanctions contre la Russie, en complément de la perspective comparative développée en Partie III-C et de la discussion sur le « soutien présumé » théorisé par Alexandrescu (2023).

Figure 10. Soutien des citoyens de l'UE aux actions en réponse à l'invasion russe (Eurobaromètre 2024–2025)

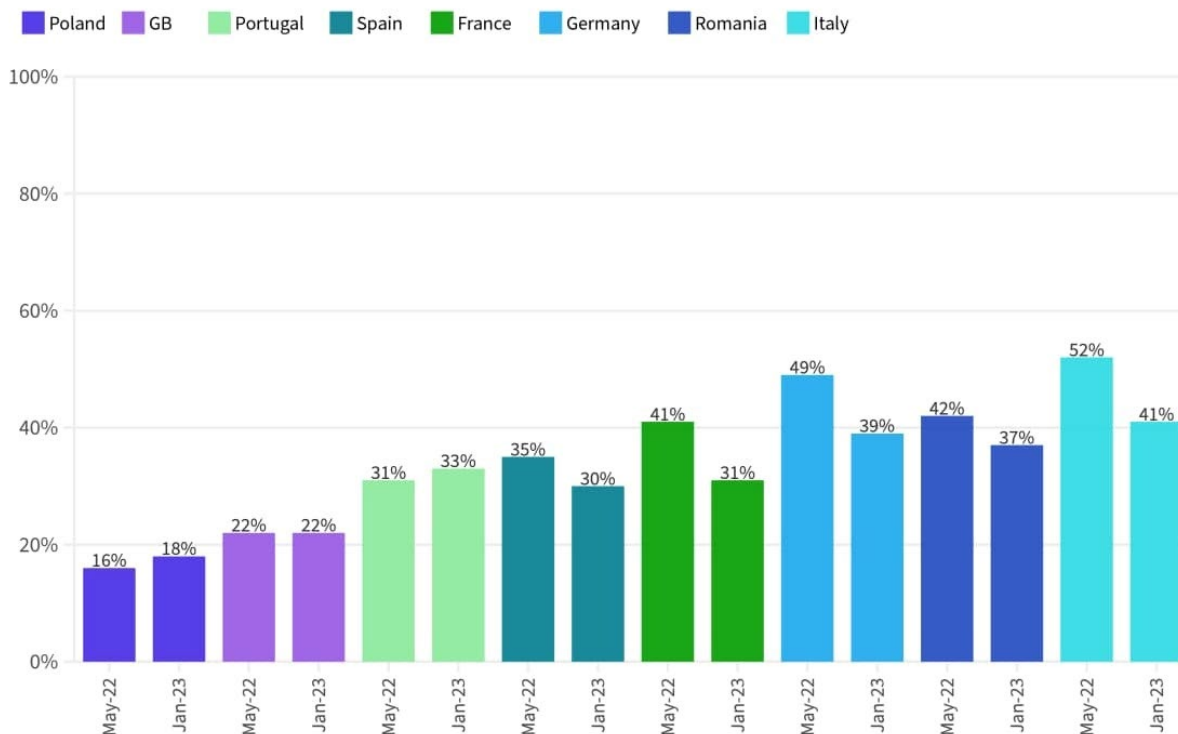
QD2: The EU has taken a series of actions as a response to Russia's invasion of Ukraine. To what extent you agree or disagree with each of these actions taken. (%)



Source : Eurobaromètre spécial, Commission européenne, 2025. Ce graphique détaille les niveaux de soutien aux différentes mesures (sanctions économiques, accueil de réfugiés, aide militaire, aide financière) dans l'ensemble de l'UE. La Norvège, bien que non membre de l'UE et donc absente de l'Eurobaromètre, affiche des niveaux de soutien systématiquement supérieurs à la moyenne européenne sur l'ensemble des indicateurs comparables (cf. données NIBR/OsloMet 2023 et 2024 mobilisées en Partie III). **Retour**

Figure 11. Soutien des citoyens de l'UE aux actions en réponse à l'invasion russe (Eurobaromètre 2024–2025)

**Figure 5: The most important thing is to stop the war as soon as possible, even if it means Ukraine giving control of areas to Russia**



Source : sondage d'opinion européenne, via Statista, janvier 2023. Ce graphique illustre la fragmentation de l'opinion européenne sur la question de la paix négociée, un sujet sur lequel la position norvégienne, fortement marquée par le cadrage médiatique manichéen analysé en Partie III-A, se distingue par un soutien plus ferme à la poursuite de l'effort ukrainien. La fracture générationnelle identifiée par le sondage Ipsos 2025 (29 % des 18-29 ans attribuant une influence positive à la Russie, contre 2 % des plus de 60 ans) suggère cependant que cette position pourrait évoluer. **Retour**