

Mission d'étude en Finlande 18 – 22 septembre 2006

Introduction

Dans le cadre de son étude sur « l'État, l'entreprise et la société civile », la mission annuelle 2006 s'est déplacée en Finlande, à Helsinki, du 18 au 22 septembre 2006. Le programme préparé par la mission économique de l'ambassade de France en Finlande comportait 15 rendez-vous, et une brève présentation du contexte socio-économique de la Finlande par M. Laurent Bergeot, chef de la mission économique.

Le choix de visiter la Finlande était motivé par la renommée du « modèle finlandais » (comme en témoigne la récente visite du premier ministre, Dominique de Villepin, en Finlande) et la capacité de ce pays à traiter les problèmes de société dans un consensus politique national - en particulier, la décision récente de relancer le programme nucléaire civil, décision appuyée sur un large débat national quasi unique dans le monde, alors que la plupart des autres pays européens y ont renoncé sous la pression de l'opinion publique. Cette particularité répondait à l'une de nos trois études de cas identifiées dans le cadre de la mission.

Éléments de contexte

Le contexte socio-économique finlandais

La Finlande est un État « jeune », puisque son indépendance a été déclarée en 1917. Depuis, le pays cherche à affirmer sa singularité et à se démarquer de ses voisins russe et suédois. Ce dernier a exercé son influence sur la Finlande pendant de nombreux siècles, marquant profondément le pays : le suédois, langue maternelle d'une minorité de Finlandais, reste la deuxième langue officielle du pays (enseignement obligatoire jusqu'à 15 ans) ; par ailleurs, la Finlande a conservé de cette époque une administration influente et efficace, dont la tradition remonte au 17^{ème} siècle. Historiquement, la force de

l'administration est d'avoir été créée pour défendre la population contre la noblesse, ce qui peut expliquer le fort capital de confiance dont elle jouit encore aujourd'hui dans l'opinion publique.

La Finlande a développé très tôt une industrie importante autour de son environnement et des secteurs du bois et de l'eau : papier, textile, mais aussi machinisme agricole et électromécanique, filières nécessaires pour l'exploitation industrielle de la forêt finlandaise. L'industrie se développe encore plus après la fin de la deuxième guerre mondiale : la Finlande est dans le camp des vaincus, elle doit donc payer des dommages de guerre très importants à l'URSS, la plupart sous forme de produits manufacturés dont l'Union soviétique a besoin. La Finlande développe donc une industrie lourde importante, dans les secteurs de la métallurgie et de la pétrochimie. En parallèle, le secteur de l'énergie doit se développer pour subvenir aux besoins de l'industrie.

Aujourd'hui, la Finlande conserve une industrie puissante et fortement imbriquée avec le monde rural, avec quelques grandes entreprises de renommée mondiale (Nokia), et une forte implication de l'État dans l'industrie. La perte du client soviétique, dans les années 90, a été à l'origine d'une grave crise qui, si elle est aujourd'hui dépassée, a laissé des traces et a infléchi les comportements économiques et politiques des Finlandais : augmentation du chômage (qui a frôlé les 20% pendant une période), prudence des investisseurs, réticence à une croissance trop rapide des entreprises. Cependant, les Finlandais restent fortement attachés à leur industrie. A l'inverse de la plupart des pays européens, dont l'économie se tertiarise, la Finlande se ré-industrialise : de gros efforts de diversification ont été faits pour résister à la pression de la délocalisation, des investissements très importants sont faits dans l'éducation et la recherche (le pays est aujourd'hui le deuxième investisseur mondial dans la recherche et développement).

Une des principales menaces qui pèsent sur la Finlande est le vieillissement de sa population, plus rapide que dans d'autres pays d'Europe du fait du très faible niveau d'immigration (moins de 2%). Le secteur des services à la personne, qui devient pourtant une nécessité, peine à se développer : les services sont globalement peu productifs.

Principales caractéristiques du « modèle finlandais »

Le modèle social finlandais repose essentiellement sur le principe de l'État-Providence, avec un secteur public dominant et un niveau de fiscalité très élevé, à l'inverse du modèle des pays anglo-saxons.

En parallèle, l'organisation du marché du travail est faiblement encadrée par la réglementation mais régulée par des accords de secteur négociés par des syndicats influents et représentatifs (le taux de syndicalisation, qui approche les 90%, est l'un des plus élevés d'Europe). Le modèle finlandais (qui se rapproche en ces deux caractéristiques du modèle scandinave), se distingue des modèles anglo-saxons, où la négociation est directe entre individu et entreprise, sans syndicats, et du modèle continental (France, Allemagne, pays méditerranéens), où la législation contraignante et protectrice encadre fortement les relations sur le marché du travail.

Une des conditions de réussite du modèle finlandais (et nordique en général) semble être l'acceptation par les employeurs du principe de l'État-Providence (et de son corollaire à savoir une fiscalité lourde), et l'acceptation par les syndicats des efforts de flexibilité nécessaires pour être compétitif. Le système finlandais se rapproche en cela du modèle danois de « flexi-sécurité », alliant flexibilité sur le marché du travail et sécurité renforcée pour le salarié en situation de non-emploi. On peut parler d'un « consensus sociétal », favorisé par une recherche permanente du compromis, fortement ancré dans la culture nordique, et finlandaise en particulier.

D'autres facteurs peuvent expliquer la réussite du modèle nordique : très faible niveau de corruption, administration efficace, un des meilleurs systèmes éducatifs au monde, grands investissements dans la recherche et le développement. Par ailleurs, la vision des Finlandais sur la mondialisation est plutôt positive (des opportunités et des contraintes raisonnables).

Les indicateurs économiques témoignent aujourd'hui des bons résultats du modèle nordique (taux de chômage de long terme faible, investissement élevé dans la R&D...)

Le dossier nucléaire en Finlande

Le paysage énergétique Finlandais

La Finlande dispose de peu de ressources naturelles pour produire son énergie. L'hydraulique, développée assez tôt, ne représente que 15 % de la production. Les 4 réacteurs nucléaires en activité (deux d'origine russe et deux d'origine suédoise) produisent un quart de l'électricité finlandaise ; environ 1/3 de l'électricité est importée, majoritairement de Russie. Pour le reste, la Finlande dispose de productions thermiques fonctionnant à partir de gaz (d'origine russe), de pétrole, de tourbe, ou par recyclage de déchets ; la cogénération est assez développée.

Une entreprise d'état (IVO, devenu entre temps FORTUM) avait le monopole de la production d'énergie. Un certain nombre de grands industriels, grands consommateurs d'énergie, se sont regroupés pour former PVO, une société coopérative de production d'énergie, concurrente d'IVO. PVO vend son électricité à ses actionnaires (les industriels) au coût de production, de sorte que les industriels bénéficient d'une énergie bon marché et à un prix stable.

Les deux entreprises se sont groupées pour former TVO, opérateur chargé du projet de construction du 5^{ème} réacteur finlandais.

Historique du dossier nucléaire

La demande croissante d'électricité incite les producteurs à envisager la construction d'un 5^{ème} réacteur nucléaire. Le premier projet est présenté en 1993 au Parlement mais est rejeté, avec une opinion publique majoritairement opposée au développement de l'énergie nucléaire et une population locale, d'origine suédoise non consultée. La deuxième demande pour un réacteur de 1600 MW sur un site existant, présentée en 2000, est acceptée en 2002 par le vote par le Parlement d'une Décision de Principe (DiP- *Decision in Principle*). Plusieurs facteurs, internes et externes, peuvent expliquer ce revirement de tendance. D'une part, les préoccupations liées au réchauffement climatique et à l'effet de serre ont progressé dans l'opinion publique (cf. : accords de Kyoto) et le nucléaire apparaît comme une alternative crédible. D'autre part, les énergies renouvelables, essentiellement le bois, présentées par les opposants au nucléaire comme une alternative crédible, sont en concurrence avec l'utilisation comme matière première par les grandes industries

du pays. La limitation de la demande en bois pour l'énergie pèserait donc dans la balance finlandaise.

En parallèle, le dossier du traitement et du stockage des déchets nucléaires a avancé. Dès le début des années 1980, le gouvernement prend la résolution de régler d'ici 2000 la question des déchets nucléaires. La solution finlandaise de traitement des déchets devait permettre au pays de prendre lui-même la responsabilité de ses déchets : ni la solution d'exporter les déchets vers l'étranger, ni celle d'une filière de retraitement n'étaient acceptables, cette dernière ayant engendré des coûts beaucoup trop importants à l'échelle du pays. La solution retenue est donc le stockage souterrain définitif dans des couches géologiques profondes. Cependant, cette solution, considérée comme la meilleure solution au regard des connaissances scientifiques actuelles, n'a pu être acceptée qu'à la condition que le stockage soit réversible, de façon à pouvoir s'adapter à de nouvelles solutions, plus efficaces, que pourrait apporter la recherche dans les années à venir.

Le règlement de la question du traitement des déchets nucléaires, suite à un débat national approfondi, est l'une des clés de compréhension de l'acceptation par la population finlandaise d'une reprise du nucléaire. D'autant que cette question du nucléaire, à la différence d'autres pays tels que la France ou les États-Unis, n'est vue que sous l'angle civil et non militaire.

Le processus de décision

Le processus de décision qui conduit à la Décision de Principe de construire et d'exploiter un équipement nucléaire mérite une attention toute particulière et nous semble être une piste intéressante. Il se compose de plusieurs étapes impliquant le parlement, le gouvernement, les différents acteurs impliqués (ONG, autorité de régulation, centres de recherche...) et les municipalités concernées par le projet.

Les principaux jalons sont :

1. L'opérateur qui souhaite exploiter le site (TVO ou Fortum) procède à une évaluation de l'impact environnemental (EIE) de la construction et du fonctionnement de son équipement. Il dépose alors une demande au gouvernement pour obtenir une Décision de Principe sur son équipement, et joint son évaluation des impacts environnementaux à sa demande.

2. Pour les projets nucléaires, le gouvernement demande une analyse préliminaire de la sûreté de l'ouvrage au STUK (autorité de régulation des activités nucléaires) et la position de la municipalité concernée par le projet (qui a un droit de veto sur le projet). Le gouvernement consulte alors les différentes parties prenantes (ONG, médias locaux, experts...) et le ministère du commerce et de l'industrie élabore une proposition de décision.
3. Le gouvernement se prononce sur le projet de décision de principe en prenant en compte le « bienfait global pour la société » et soumet la décision à la ratification du parlement, qui se décide donc sur l'intérêt général en terme de stratégie environnementale et énergétique, et non sur l'intérêt de tel ou tel équipement énergétique.
4. Si la décision de principe est validée, l'opérateur demande un permis de construction au gouvernement (« licence ») ; le gouvernement consulte alors de nouveau les différentes parties prenantes et décide s'il autorise la construction de l'équipement
5. Avant la fin de la construction, l'opérateur soumet une demande d'exploiter son installation, accordée après une nouvelle consultation des parties intéressées.

La décision de principe est celle qui implique le plus les parties prenantes, puisque le parlement et les municipalités peuvent utiliser un droit de veto qui bloque la totalité du projet, obligeant le demandeur à monter un nouveau dossier.

Chaque étape s'appuie sur l'analyse des impacts environnementaux (Environmental Impact Assessment - EIA), remise à jour et critiquée, avec l'aide des ONG, par le ministère de l'environnement, sauf pour les projets nucléaires, où c'est le ministère de l'industrie qui est en charge de l'instruction du dossier.

Les raisons d'un succès

Les différents entretiens font ressortir un certain nombre de facteurs ayant permis l'émergence d'un consensus large autour de la décision de construire le 5^{ème} réacteur nucléaire. Citons, pêle-mêle, les principaux éléments :

- Une recherche permanente du consensus, bien ancrée dans la culture finlandaise ;
- Une forte confiance des Finlandais dans leur administration et leurs scientifiques, qui permet de débattre des sujets techniques de fond, sur des bases objectives et rationnelles - l'autorité de sûreté nucléaire finlandaise (STUK) a ainsi joué un rôle d'arbitre apprécié de toutes les parties ;
- Une communication facilitée par la culture scientifique de bon niveau, liée à un système éducatif efficace et des médias, qui ont apporté, selon tous les acteurs qu'ils soient partisans ou opposants au 5^{ème} réacteur, une contribution positive au débat ;

Il faut noter que cette responsabilité politique des différents acteurs, qui se traduit par cette notion de consensus, va très loin en Finlande : même les ONG anti-nucléaires admettent la décision prise par le gouvernement et le parlement, en reconnaissant certaines erreurs dans leur stratégie de l'époque suggérant peut-être une issue différente à la candidature d'un 6^{ème} réacteur aujourd'hui, alors même que l'idée du nucléaire civil est aujourd'hui soutenue par la population finlandaise.

État, entreprise et société civile en Finlande

Une société de consensus

L'élément essentiel que l'on retient à l'issue des entretiens est l'importance de la recherche du consensus dans l'ensemble de la vie politique finlandaise.

De nombreux comités existent pour consulter, à tous les stades du processus de décision, les différentes parties prenantes. Les comités qui agissent le plus en amont ne cherchent pas à définir des solutions, mais à poser les problèmes sur la table, et à formuler les attentes de chaque partie prenante.

On peut citer l'exemple du « *Committee for the Future* », qui est une commission parlementaire unique au monde chargée de réfléchir aux questions de société dans une perspective de moyen et long terme. Ce comité, associant des parlementaires, des experts, des représentants des entreprises, et de la société civile, s'appuie sur la « méthode de Delphes » (*Delphi method*) qui vise à exprimer les

idées et les arguments sans avoir pour objectif de rapprocher les opinions des différentes parties prenantes.

La vie économique est également très marquée par cette recherche du consensus : les organisations syndicales et patronales sont étroitement associées dans des comités tripartites (État, employeurs, employés), qui, sont à la base du processus de décision en matière économique et sociale.

Néanmoins, cette culture du dialogue et de la recherche du consensus font parfois s'interroger certains acteurs sur le rôle du parlement, dont les prérogatives peuvent apparaître diminuées dans un système où les décisions sont en partie prises en amont par ces différents comités ou espaces de négociations regroupant les différentes parties prenantes (cf. : dans le cadre de la réforme des retraites, l'accord qui a été conclu entre syndicats, les représentants des entreprises et l'administration a pris des options sur la fiscalité, domaine qui relève de la souveraineté populaire exprimée par le parlement).

Une grande confiance dans les institutions et la recherche

Un sondage démontre, et cela nous a été confirmé par plusieurs interlocuteurs, que les finlandais ont une grande confiance dans leurs institutions, dans leur administration et dans la recherche.

La confiance dans les instituts de recherche s'explique par le bon niveau général du système scolaire finlandais. Les sujets scientifiques d'actualité (biotechnologies, énergie nucléaire,...) sont abordées dans les programmes scolaires, sur la base d'un contenu élaboré par des comités multipartites, renforçant leur légitimité.

La confiance dans l'administration et les institutions publiques ne s'explique pas que par des raisons historiques ; la taille du pays favorise la proximité des élus avec les citoyens, de même qu'une volonté affirmée des politiques de conserver la confiance de l'opinion publique. Les corps intermédiaires (syndicats, élus locaux) représentatifs et influents assurent un bon relais de l'information et une décision au plus près des attentes du citoyen (subsidiarité), qui renforce la confiance dans les institutions.

Des ONG diversement perçues

La situation des ONG en Finlande se caractérise par un certain paradoxe. D'une part, les ONG font partie, avec l'Union Européenne

et les partis politiques, des institutions dans lesquelles les Finlandais ont le moins confiance. D'autre part, ils s'investissent massivement dans les nombreuses ONG existantes, dont certaines ont acquis une sympathie très forte (par exemple la Croix Rouge, voire certaines ONG qui assurent des missions de service public, par délégation de l'État).

Il est notable de constater que les ONG contestataires sont très mal perçues par une population qui a majoritairement confiance dans l'État et ses institutions.

Par ailleurs, l'État se place dans une logique de responsabilisation des ONG. Deux exemples sont à noter :

- Les ONG sont associées aux délégations officielles dans les sommets internationaux, ce qui leur permet de donner directement leur point de vue – et permet également à la Finlande de parler d'une seule voix...
- Dans les processus de consultation des parties intéressées, le gouvernement rémunère les ONG sur la base de productions concrètes (rapports, avis,...) sans discrimination par rapport au fond des arguments avancés. Cela permet aux ONG de bénéficier de moyens leur permettant une exposition nationale et au gouvernement de border le débat et d'éviter d'éventuels dérapages.

L'information est donnée globalement assez tôt dans le processus de décision, permettant aux différentes parties prenantes de préciser leur point de vue et argumentation. L'État est présent dans les discussions, mais ne donne pas systématiquement son avis. Les médias contribuent positivement au débat, et sont reconnus pour leur information détaillée et aussi objective que possible (il existe dans la société finlandaise une volonté forte de s'informer sur tous les sujets d'actualité, appuyée par une forte tradition de lecture).

Les OGM

En Finlande, les OGM ne sont pas considérés comme un grand sujet de société qui fait débat. La principale raison est que les semences OGM développées par l'industrie agro-alimentaire ne concernent pratiquement pas l'agriculture finlandaise. Celle-ci reste très traditionnelle et axée sur l'exploitation forestière.

Ce n'est pas non plus du côté des consommateurs que peut venir le sujet de controverse : les OGM commercialisés sont très rares, et ne concernent que certains maïs et dérivés du soja (lécithine,...). Le point essentiel aux yeux de tous les interlocuteurs reste que l'information donnée au consommateur soit la plus complète et objective possible afin qu'il soit en mesure d'établir son choix.

Le commerce équitable

Comme la plupart des pays d'Europe, la Finlande n'échappe pas à la « vague » du commerce équitable. Au contraire, elle connaît un très fort développement (doublement des volumes vendus entre 2004 et 2005), au point d'être au quatrième rang européen par le volume commercialisé. Cependant, le développement du commerce équitable reste limité à quelques produits, et curieusement peu le café, alors que le pays en est un grand consommateur. La différence de prix entre le café « équitable » et le café ordinaire semble être l'explication principale.

La plupart des produits du commerce équitable distribués en Finlande le sont sous le label « Fairtrade », qui est la déclinaison locale du label international Max Havelaar. Le label finlandais est géré par l'Association for Promoting Fairtrade in Finland, créée pour développer et contrôler la filière commerce équitable. L'association regroupe 24 organisations membres (syndicats, associations religieuses,...) et comporte 14 permanents (dont des stagiaires). La certification des producteurs est faite par FLO-Cert (organisme du réseau Max Havelaar). Seules 21 sociétés sont labellisées pour distribuer des produits commerce équitable.

En parallèle, l'association Pro-Fairtrade, qui comporte 400 membres individuels tous volontaires, est le relais de Fairtrade pour l'action locale « militante » auprès des consommateurs et entreprises.

Principaux enseignements

A l'issue de la mission, le principal enseignement que l'on peut retenir des interviews est que le débat sur les grands projets impliquant la société est particulièrement riche et approfondi. Les principales raisons en sont, selon nous :

- la population est réceptive, car elle possède un bon niveau d'éducation et une culture scientifique. Le citoyen a une grande

confiance dans les institutions et les messages sont bien relayés par des médias à la qualité reconnue.

- la recherche du consensus est permanente, et suffisamment anticipée pour permettre à chacun de s'exprimer en s'appuyant sur une méthode acceptée de tous même si les avis divergent sur le fond.

Tous ces éléments ne sont pas forcément transposables directement en France. Quelques pistes de réflexion ultérieures méritent cependant d'être poussées plus loin :

- le financement des ONG sous condition d'une production concrète, quels que soient les arguments de fond développés ; ce point a l'avantage de responsabiliser les ONG et de leur donner les moyens d'étayer sérieusement leurs arguments ;
- la possibilité d'impliquer au plus tôt toutes les parties prenantes, sans chercher trop rapidement une solution, mais en posant d'abord les problèmes ;
- l'importance de l'éducation des citoyens, notamment dans les domaines scientifiques, afin de leur permettre de s'informer par eux-mêmes ; une bonne pratique semble d'accorder en amont les différentes parties prenantes sur le contenu des formations dispensées dans les écoles et universités sur les sujets controversés comme les nouvelles technologies, à la fois en termes scientifiques, techniques et philosophiques ;
- redonner à l'Etat son rôle de « leader », qui indique les grandes orientations, sans pour autant qu'il se substitue aux corps intermédiaires (société civile, administrations locales, entreprises) pour déterminer les modalités concrètes selon lesquelles seront mises en œuvre ces orientations.

Ces pistes de réflexion devront être complétées par les enseignements des prochaines missions à l'étranger.