



ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
TREIZIÈME LÉGISLATURE

RAPPORT D'INFORMATION

*Présenté à la suite de la mission effectuée en Finlande
du 24 au 26 mai 2010*

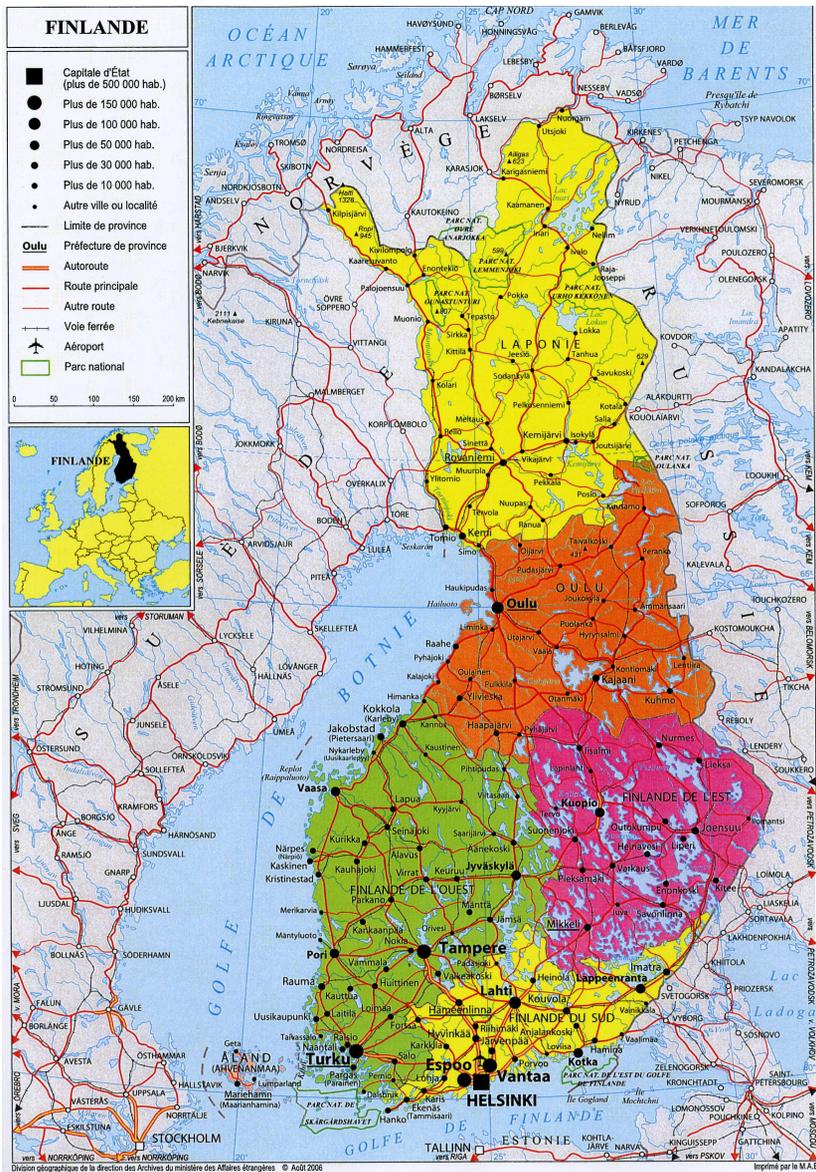
par une délégation du

GROUPE D'AMITIÉ FRANCE- FINLANDE ⁽¹⁾

(1) Cette délégation, composée de M. Alain Bocquet, *Président*, MM. Yves Durand et Lionel Tardy, a effectué cette mission avec une délégation du groupe interparlementaire d'amitié France-Finlande du Sénat, composée de M. Jean-François Legrand, *Président*, MM. Jean Desessard et M. Philippe Madrelle.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	7
L'EDUSKUNTA : LE CŒUR DE LA DÉMOCRATIE FINLANDAISE	11
I. – Présentation générale de l'Eduskunta	11
II. – Le fonctionnement de l'Eduskunta	13
A. La fonction législative du Parlement	13
B. La fonction de contrôle de l'Eduskunta	14
1° Des institutions législatives et exécutives symétriques	14
2° Une spécificité du contrôle parlementaire : le contrôle de constitutionnalité	15
C. L'Eduskunta et l'Union européenne : le rôle de la Grande Commission	16
III. – L'autre parlement de Finlande : l'Åland Lagting	17
LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE FINLANDAISE : UN MODÈLE POUR DEUX OBJECTIFS	18
I. – La situation énergétique du pays	18
A. Un contexte énergétique délicat	18
B. Une politique émancipatrice en matière d'énergie	19
II. – Les axes de développement	21
A. Le renforcement du parc nucléaire	21
B. Le développement des énergies renouvelables	22
C. La réduction des émissions de gaz à effet de serre	23
LE SYSTÈME ÉDUCATIF FINLANDAIS	24
I. Structure du système éducatif	24
A. Un système décentralisé	25
B. L'enfant au centre de l'enseignement	26
C. Des enseignants autonomes et en formation constante	27
II. – Les outils d'évaluation de la politique d'éducation	28
III. – La politique d'intégration scolaire des enfants immigrés – l'exemple de Helsinki	29
ANNEXES	30
I. – Gouvernement Vanhanen (mai 2010)	30
II. – VISITE DE DEUX ENTREPRISES	31
III. – PROGRAMME DE LA MISSION	32



INTRODUCTION

Une délégation des groupes d'amitié France-Finlande de l'Assemblée nationale et du Sénat s'est rendue en Finlande du 23 au 26 mai 2010, à l'invitation de la Présidente du groupe d'amitié Finlande-France de l'Eduskunta, Mme Elisabeth Nautiler.

Conduite par M. Alain BOCQUET, député (GDR) du Nord, Président du groupe d'amitié de l'Assemblée nationale, et M. Jean-François LEGRAND, sénateur (UMP) de la Manche, Président du groupe interparlementaire d'amitié du Sénat, la délégation était en outre composée de MM. Yves DURAND, député (SRC) du Nord et Lionel TARDY, député (UMP) de Haute-Savoie, tous deux vice-présidents du groupe d'amitié de l'Assemblée nationale ainsi que de MM. Jean DESESSARD, sénateur (SOC) de Paris et Philippe MADRELLE, sénateur (SOC) de la Gironde, tous deux vice-présidents du groupe d'amitié du Sénat.

La délégation a souhaité, lors de cette mission, aborder les thèmes des institutions, de l'éducation et, prioritairement, de l'énergie.

Cette attention prioritaire portée aux questions énergétiques a été notamment motivée par les convergences stratégiques existant entre la Finlande et la France. En effet, la Finlande, pays sans ressources énergétiques fossiles, est confrontée au défi majeur de la couverture de ses besoins actuels et futurs par une production électrique suffisante. Mais cette nécessité est abordée avec une exigence environnementale forte qui place ce pays dans une situation semblable à celle de la France, elle-même engagée dans une politique écologique ambitieuse dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Ces défis communs ont conduit les deux pays à collaborer dans le domaine énergétique ; il était donc utile de confronter les vues respectives des deux pays à l'occasion de la visite des groupes d'amitié de l'Assemblée nationale et du Sénat.

La délégation s'est également intéressée aux questions institutionnelles, la Finlande présentant un système politique

original, fondé depuis plus d'un siècle sur un parlementarisme fort. Le système institutionnel et la pratique politique finlandaises présentent à la fois des similitudes et de grandes différences avec les institutions françaises ; de plus, la classe politique finlandaise continue de réfléchir à l'évolution de l'équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, et ce, dans la continuité de la grande réforme constitutionnelle de 2000. Il était donc particulièrement intéressant d'approfondir la connaissance de ce système, notamment dans le cadre de l'Union européenne, dont la Finlande est un membre actif et engagé.

Enfin, la délégation a souhaité aborder le thème de l'éducation par le biais de la découverte d'un établissement scolaire finlandais. Cet intérêt n'est pas sans exemple au niveau international, car la Finlande attire depuis quelques années de nombreux observateurs étrangers en raison de l'excellence de son système éducatif, que les résultats obtenus aux enquêtes PISA ont fait apparaître. Il était donc pertinent pour les parlementaires français de pouvoir découvrir le cœur de ce système par le biais d'une confrontation avec la vie d'un établissement scolaire.

Le programme élaboré par le groupe d'amitié de l'Eduskunta a été d'une très grande qualité et a parfaitement répondu aux attentes des parlementaires français. Les nombreuses rencontres ont permis d'examiner en détail les thématiques envisagées. La grande disponibilité des personnalités politiques finlandaises rencontrées est un témoignage marquant de l'intérêt porté à la France par les responsables du pays. À ce titre, la délégation souhaite vivement remercier M. Sauli NIINISTÖ, Président de l'Eduskunta, ainsi que les présidents et les membres de la Grande Commission, de la commission constitutionnelle et du groupe d'amitié finlandais pour leur engagement et les échanges instructifs qu'ils ont permis.

La délégation tient aussi à exprimer ses plus vifs remerciements à MM. Mauri PEKKARINEN, ministre des Affaires économiques et Risto VOLANEN, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, M. Matti VANHANEN, qui ont souhaité rencontrer les députés et sénateurs français lors d'entretiens fructueux.

Les membres de la mission présentent également leurs remerciements à M. Jarmo TANHUA, PDG de TVO/PVO, maître d'œuvre de la centrale EPR construite par AREVA, pour la présentation de l'activité de sa société. Ils remercient de même MM. Ole SALVÉN et Esa KOSONEN de la société Finnforest et M. Frédéric TROJANI, directeur de l'activité « Secteur public » de Gemalto, pour la visite de leurs entreprises respectives qu'ils ont bien voulu conduire.

Enfin, les membres de la délégation remercient l'ambassadeur de France en Finlande, son Exc. Mme Françoise BOUROLLEAU, ainsi que le personnel de l'ambassade, dont ils ont pu apprécier la courtoisie, l'efficacité et la disponibilité.

L'EDUSKUNTA : LE CŒUR DE LA DÉMOCRATIE FINLANDAISE

I. – PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'EDUSKUNTA

Si la Finlande est indépendante depuis 1917, sa tradition parlementaire est née avec l'instauration d'une représentation législative en 1906, lors de l'adoption de la nouvelle loi constitutionnelle sur le Parlement par les États généraux du Grand-Duché de Finlande, alors partie de l'empire russe. La création d'un Parlement répondait autant aux aspirations nationales des Finlandais qu'au souci de préserver la spécificité institutionnelle et sociale du pays à l'égard du puissant maître russe. La naissance de l'institution parlementaire s'accompagna de l'octroi du droit de vote et de l'éligibilité des femmes (19 femmes furent d'ailleurs élues députées lors des premières élections, en 1907).

Depuis sa naissance, l'Eduskunta – nom du parlement finlandais – est resté le centre névralgique de la vie politique finlandaise. La représentation pluripartiste du pays est toujours restée d'actualité, même si la vie politique s'est essentiellement structurée autour de trois grands partis (les sociaux-démocrates, le parti agrarien, devenu parti du Centre, et le Kokoomus), permettant les alliances et les alternances électorales sans tomber pour autant dans l'instabilité Gouvernementale qui avait pu exister jusqu'au début des années 30.

Le pouvoir du Parlement s'est affermi à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2000, notamment par rapport à celui du Président de la République. Le pouvoir de ce dernier a été considérablement réduit depuis cette réforme. Ainsi ne choisit-il plus le Premier ministre, qui est désormais élu par le Parlement. De ce principe découle le pouvoir de contrôle accru de l'Eduskunta sur la politique de l'exécutif à tous les niveaux, nationaux ou communautaires. Ce contrôle s'exerce notamment par le vote de confiance à l'encontre d'un ministre ou du Gouvernement. Si elle n'est pas votée, le Président de la République est tenu d'accorder sa démission au membre ou à l'ensemble de l'exécutif ainsi révoqué. Enfin, le droit de veto présidentiel concernant les lois votées est

également restreint ; il ne peut s'appliquer qu'une fois et a pour conséquence de renvoyer le projet devant le Parlement qui peut le confirmer. Dans ce cas, le Gouvernement a l'obligation de prendre les décrets d'application.

Les élections législatives : un scrutin proportionnel original

Les députés finlandais sont élus selon un scrutin proportionnel avec listes de groupe. Mais le citoyen choisit aussi la personne pour qui elle veut voter. Comment fonctionne un tel scrutin ?

- Chaque parti ou alliance de parti présente une liste de candidats dans une région électorale. Chaque candidat se voit attribué un numéro qui servira au vote.
- Lors du scrutin, l'électeur vote pour un seul candidat. Les voix récoltées par chaque liste sont comptabilisées. Les sièges acquis sont répartis en fonction du nombre de voix global de chaque liste (répartition selon la méthode d'Hondt).
- Sont élus à ces sièges les candidats ayant récolté le plus grand nombre de voix sur leur nom.

Ce système électoral permet de conjuguer une représentation proportionnelle des partis dans un régime traditionnellement pluripartiste tout en conservant l'attrait du scrutin nominal. Il est à noter que ce scrutin n'est pas sans danger pour les personnalités politiques les plus en vue. Ainsi, lors des élections législatives de 2007, la ministre de la culture du précédent Gouvernement Vanhanen n'avait pas été réélue dans sa région, faute de voix en nombre suffisant sur son nom.

Quelques éléments-clefs :

- 200 députés élus pour 4 ans selon un scrutin proportionnel avec listes de partis dans chaque région électorale ;
- 1 Président (M. Sauli Niinistö) et 2 vice-présidents (M. Seppo Kääpä et Mme Tarja Filatov) ;
- 7 groupes parlementaires
- 42% de femmes au Parlement ;
- 2 sessions par an (février-juin / septembre-décembre) ;
- 15 commissions permanentes + la Grande Commission ;
- 220 à 300 projets de loi soumis par le Gouvernement chaque année (150 à 200 propositions déposées).

II. – LE FONCTIONNEMENT DE L'EDUSKUNTA

Élus pour 4 ans selon un scrutin proportionnel, les 200 députés finlandais se répartissent au sein de 14 commissions permanentes et de la Grande Commission. Si le domaine de travail de la Grande Commission est bien spécifique, celui des commissions permanentes correspond au domaine de compétence des ministères prévus par la Constitution. Ce décalque permet de favoriser le travail législatif et de contrôle des parlementaires.

A. La fonction législative du Parlement

La très grande majorité des lois votées à l'Eduskunta est issue de projets de loi déposés par le Gouvernement. 220 à 300 projets sont soumis chaque année au Parlement ; 150 à 200 propositions sont déposées dans le même temps.

Pour commencer son parcours législatif, un projet ou une proposition doit tout d'abord faire l'objet d'un premier débat en séance plénière à l'issue duquel les députés votent la poursuite de l'examen du texte. Si le vote est favorable, le projet ou la proposition est renvoyé dans la ou les commissions compétentes pour être immédiatement examiné en deux phases. La première phase comprend les auditions d'experts et de personnes qualifiées. La seconde concerne l'examen proprement dit du texte et les propositions de modification. Le secrétaire de commission rédige un rapport auquel peuvent être ajoutés les commentaires et remarques de l'opposition.

Le texte est ensuite examiné en séance plénière au cours de deux lectures. La première sert à la discussion et à la modification du texte ; la seconde porte uniquement sur son adoption ou son rejet. La loi ainsi votée est promulguée par le Président de la République.

Un à deux mois sont en général nécessaires à une commission pour traiter un texte, mais les affaires urgentes peuvent être examinées en quelques jours. Les grands projets législatifs peuvent

prendre de nombreux mois, voire des années. Les questions qui n'ont pas été traitées pendant la législature deviennent automatiquement caduques.

Cette procédure est différente lorsqu'il s'agit de lois constitutionnelles. En effet, une initiative législative concernant la Constitution doit être approuvée par une majorité simple en seconde lecture. Elle est alors laissée en suspens jusqu'à l'élection générale suivante. La Chambre nouvellement élue reprend le débat sur le texte législatif, puis procède à un vote qui doit atteindre la majorité des deux tiers pour que la loi puisse être promulguée. Si la réforme est considérée comme urgente, il est possible de ne pas attendre la législature suivante. Il est toutefois nécessaire dans ce cas qu'une majorité des cinq sixièmes soit réunie pour déclarer l'initiative constitutionnelle urgente.

B. La fonction de contrôle de l'Eduskunta

1° Des institutions législatives et exécutives symétriques

Le pouvoir de contrôle parlementaire s'appuie sur l'appareil des commissions. Ces dernières ⁽¹⁾, sont très spécialisées et ont des attributions qui recourent en grande partie celles des ministères correspondants. Ce parallélisme permet d'effectuer un contrôle approfondi de l'exécutif. Les commissions peuvent ainsi, même en dehors de l'examen de projets de loi, demander des informations au

(1) La liste des commissions de l'Eduskunta :

Grande Commission	Commission de la défense
Commission de la Constitution	Commission de la culture
Commission des affaires étrangères	Commission des affaires sociales et de la santé
Commission des finances	Commission de l'économie
Commission de l'administration	Commission de l'avenir
Commission de l'inspection	Commission du travail et de l'égalité
Commission des lois	Commission de l'environnement
Commission de l'agriculture et de la foresterie	

Chaque commission est composée de 17 membres et de 9 suppléants – de fait, un député peut donc participer aux travaux de plusieurs commissions. La commission des finances et la Grande commission sont composées respectivement de 21/19 et 25/13 membres et suppléants.

ministère ou lui transmettre leurs commentaires sur la politique suivie par le Gouvernement.

2° Une spécificité du contrôle parlementaire : le contrôle de constitutionnalité

M. Jakob Söderman, vice-président de la commission de la Constitution, a expliqué le fonctionnement de cet organe à la délégation.

La commission examine les affaires relatives à la Constitution ou à la législation qui s'y rapporte étroitement, comme la législation sur l'autonomie des îles Åland, les élections, la nationalité, les droits individuels, la langue ou les partis. Cette commission examine également les questions relatives à la responsabilité des ministres dans l'exercice de leurs fonctions, les rapports du Chancelier de justice du Gouvernement et du Médiateur de l'Eduskunta. En outre, elle évalue les candidats aux fonctions de Médiateur de l'Eduskunta et de médiateur adjoint, en vue du scrutin prévu à ce sujet en plénière. Enfin, elle veille au respect des actes et traités internationaux.

Au niveau législatif, la commission est chargée de vérifier *a priori* la constitutionnalité des projets et propositions de loi. Elle s'appuie dans cette tâche sur l'audition de spécialistes. L'unanimité est recherchée dans les décisions prises par la commission, ce qui, en pratique, conduit souvent à la recherche de compromis dans les affaires importantes. Si la commission décide que des dispositions du projet ou de la proposition sont anticonstitutionnelles, le texte de la loi est renvoyé en examen auprès de la commission saisie au fond avec les observations nécessaires à sa modification.

M. Söderman a rappelé qu'une loi ou un décret en vigueur ne relevait plus de la compétence de la commission, mais de celle des tribunaux, qui peuvent éventuellement opposer la Constitution à son application dans le cadre d'une procédure juridictionnelle.

C. L'Eduskunta et l'Union européenne : le rôle de la Grande Commission

M. Erkki Tuomioja, président de la Grande Commission, a présenté à la délégation les prérogatives de sa commission.

La Grande Commission est investie d'une double mission. Elle suit l'élaboration de la politique nationale liée à l'adhésion à l'Union européenne, à l'exception de la politique étrangère et de sécurité, laquelle est du ressort de la commission des affaires étrangères. Elle examine, par ailleurs, les propositions de loi dont elle est saisie après leur examen en première lecture – cette dernière activité étant très restreinte dans les faits.

En vertu de la Constitution, chaque membre du Gouvernement doit, dans l'exercice de toutes ses fonctions, jouir de la confiance du Parlement. Ce principe de la responsabilité devant le Parlement s'applique également aux activités du Gouvernement dans l'Union européenne. C'est la Grande commission qui doit veiller à ce que l'Eduskunta exerce pleinement son influence et ses prérogatives en matière de contrôle parlementaire dans le processus décisionnel communautaire.

Avant chaque réunion du Conseil de l'Union européenne, le ministre représentant la Finlande se rend devant la Grande Commission pour expliquer à celle-ci les principaux sujets qui y seront abordés et les positions de la Finlande les concernant.

Dans le processus décisionnel concernant la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne, la commission des affaires étrangères a le même droit d'obtenir des informations et le pouvoir de s'exprimer au nom de l'Eduskunta que la Grande Commission dans les autres affaires communautaires.

Pour pouvoir étayer son contrôle, la Grande Commission reçoit de la part des autres commissions des avis sur les questions communautaires qui correspondent à leurs attributions. Habituellement, la Grande Commission se rallie aux vues exprimées par la commission concernée.

Les réglementations communautaires, avant tout les directives, nécessitent souvent des modifications de la législation finlandaise. Les décisions à ce sujet sont prises en séance plénière, dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Les conventions internationales, y compris les amendements aux traités constitutionnels de l'Union européenne, requièrent l'adoption par la Chambre réunie en séance plénière.

III. – L'AUTRE PARLEMENT DE FINLANDE : L'ÅLAND LAGTING

L'archipel des îles Åland est composé 6 500 îles qu'habitent 26 200 personnes. Il dispose d'un statut autonome depuis la résolution de la Société des Nations de juin 1921 qui a tranché le cas litigieux de ce territoire. En effet, après l'indépendance finlandaise, la population de cet archipel, exclusivement suédophone, demanda son rattachement au royaume de Suède. De par son caractère international, ce conflit entre le nouvel État finlandais et ce territoire, fut tranché par la Société des Nations. En découlèrent le principe d'autonomie politique de l'archipel, l'État finlandais assurant sa sécurité – mais avec démilitarisation du territoire – et ses prérogatives régaliennes (représentation diplomatique, notamment dans les affaires européennes, levée de l'impôt). En conséquence le parlement de l'archipel vote son budget et dispose de compétences législatives propres dans plusieurs domaines (enseignement, santé, transports, police, culture, etc.).

L'Åland Lagting est composé de 30 parlementaires élus répartis en 7 commissions chargées de travailler sur les domaines relevant des compétences propres du territoire. Les représentants sont élus selon le même type de scrutin que celui en vigueur pour les parlementaires nationaux. L'archipel est représenté à l'Eduskunta par un député ⁽²⁾ qui est membre de fait de la commission de la Constitution, du fait de la compétence de cette dernière sur les traités régissant les statuts des îles Åland.

(2) Mme Elisabeth Naüclér, présidente du groupe d'amitié Finlande-France qui accueillait la délégation, est députée des îles Åland.

LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE FINLANDAISE : UN MODÈLE POUR DEUX OBJECTIFS

Si l'énergie occupe une place prépondérante dans les équilibres économiques d'un pays développé, cette dernière est encore plus déterminante pour un pays comme la Finlande. Ne bénéficiant pas ou peu de ressources propres, confronté à un climat difficile, le pays a dû faire des choix politiques conséquents pour s'assurer l'approvisionnement en énergie indispensable à son bon développement économique. Avec les nouveaux défis environnementaux à venir, la politique énergétique finlandaise doit désormais concilier deux objectifs qui peuvent s'avérer contradictoires : fournir le pays en énergie pour répondre à des besoins toujours croissants ; concilier cette fourniture avec des objectifs d'excellence environnementale contraignants. La délégation a pu apprécier les axes stratégiques que le Gouvernement finlandais a choisis pour mener à bien cette double tâche.

I. – LA SITUATION ÉNERGÉTIQUE DU PAYS

A. Un contexte énergétique délicat

Par certains aspects, la Finlande ressemble à la France dans le domaine énergétique. Le pays ne dispose pas de ressources énergétiques fossiles, ce qui l'oblige à importer l'intégralité de ses besoins en pétrole et en gaz. Si elle a développé avec constance son potentiel hydro-électrique, ce dernier est désormais intégralement exploité et ne saurait plus suffire à la couverture de ses besoins⁽³⁾. Il faut ajouter à ces difficultés la rigueur du climat, qui conditionne une part conséquente de l'utilisation de l'énergie (22 % de la consommation est consacrée au chauffage), mais aussi le fait que l'industrie finlandaise est particulièrement gourmande en énergie (par exemple, l'industrie papetière représentait à elle seule 32 % de la consommation d'électricité du pays en 2007). La Finlande est

(3) De fait, cette ressource, qui représentait la quasi-totalité de la production électrique jusqu'au début des années 60, ne représente plus que 15 % de la production électrique en 2007.

donc un pays grand consommateur d'énergie ⁽⁴⁾ qui dépend de l'étranger pour ses approvisionnements.

B. Une politique émancipatrice en matière d'énergie

La politique énergétique du pays a été orientée par la nécessité de fournir l'énergie nécessaire au pays tout en gagnant en indépendance à l'égard de ses fournisseurs étrangers.

Trois compagnies se partagent le domaine nucléaire en Finlande :

Fortum est une compagnie d'origine finlandaise travaillant sur l'ensemble des pays nordiques et en Russie. L'État finlandais possède 51 % du capital de la compagnie. Elle exploite actuellement deux centrales nucléaires, de conception russe, sur le site de Loviisa.

TVO est une compagnie de production d'électricité détenue par des actionnaires de la filière industrielle du bois et du papier. Le but de la société est notamment de fournir à prix coûtant ses actionnaires en énergie. TVO intervient également sur le marché de l'électricité finlandais. TVO dispose de deux centrales (Olkiluoto 1 et 2) situé à Eurajoki. La nouvelle centrale Olkiluoto 3, de type EPR, est actuellement en construction sur le même site.

Fennovoima est un nouvel intervenant sur le marché finlandais. Cette compagnie fonctionne sur le même principe que TVO, fournissant ses actionnaires en énergie à prix coûtant. 30% de l'actionariat est constitué par des industriels tandis que 36% des parts sont détenues par des compagnies d'énergie régionales et locales. L'expert nucléaire allemand E.ON détient pour sa part 34% du capital. Fennovoima a reçu l'autorisation de construire une nouvelle centrale nucléaire, dont le site reste encore à déterminer.

En plus de ces trois compagnies, il faut mentionner l'existence de **Posiva**, entreprise spécialisée dans le stockage des déchets nucléaires, qui intervient dans ce domaine pour le compte des trois compagnies.

Le choix du nucléaire à la fin des années 60 a permis de sécuriser et d'augmenter la production d'électricité pour les besoins présents et futurs ⁽⁵⁾. La production d'électricité d'origine nucléaire a débuté en 1977 et a pris une place déterminante dans le spectre énergétique du pays : la part du nucléaire représente désormais 25 % de l'électricité produite. Le pays est actuellement doté de 4 centrales nucléaires opérationnelles, appartenant toutes à des compagnies indépendantes privées. La mise en œuvre du

(4) En 2008, le pays se classait au 6^e rang pour la consommation énergétique par habitant parmi les États membres de l'OCDE (la France étant au 11^e rang).

(5) La consommation d'électricité a ainsi augmenté de plus de 50 % dans les années 80 et de 27 % dans les années 90.

programme nucléaire a permis de réduire considérablement la part du charbon et du pétrole dans la production électrique.

Parallèlement au développement du nucléaire, le Gouvernement a œuvré pour réduire la dépendance à l'égard du pétrole à partir des années 70. La consommation pétrolière est ainsi passée de 58 % de la consommation énergétique totale en 1973 à 24,4 % en 2007.

La filière du bois et de ses dérivés est également une source d'indépendance énergétique, eu égard au potentiel forestier du pays. En 2007, la production d'électricité à partir des produits du bois, de la tourbe ou des biocarburants représentait 18,2 % de la fourniture électrique, élément non négligeable dans le spectre énergétique finlandais.

Des économies structurelles ont également pu être accomplies en développant la production d'électricité selon le principe de cogénération : la production de chaleur et d'électricité au sein des mêmes unités de production permet ainsi de répondre aux besoins de consommation électrique tout en chauffant d'importants volumes de locaux et d'habitations. La Finlande est d'ailleurs l'un des pays les plus en pointe dans cette technologie.

Les efforts en vue d'assurer la fourniture énergétique du pays tout en s'émancipant des sources extérieures ont donc été efficaces. Il convient néanmoins de relativiser leur portée quant à l'indépendance énergétique du pays. À l'heure actuelle, 69 % de l'énergie consommée est encore importée. Le recours au pétrole, au charbon et au gaz naturel (ce dernier provenant exclusivement de Russie) explique ce taux. Il faut également noter que 14 % de l'électricité consommée est encore directement importée. En conséquence, si la fourniture d'énergie a été garantie et a répondu aux besoins croissants des 40 dernières années, l'émancipation du marché finlandais peut encore être notablement renforcée.

II. – LES AXES DE DÉVELOPPEMENT

A. Le renforcement du parc nucléaire

Lors de l'entretien qu'il a donné à la délégation, M. Mauri PEKKARINEN, ministre de l'économie, a rappelé l'importance de la période présente pour la politique énergétique du pays. En effet, le Gouvernement finlandais venait de donner son accord pour la construction de deux nouvelles centrales nucléaires ainsi que le développement d'un site d'enfouissement des déchets nucléaires. Le Parlement finlandais devait encore se prononcer sur ces projets⁽⁶⁾.

Les deux futures centrales, dévolues à deux opérateurs privés (TVO et Fennovoima), s'ajoutent à la centrale EPR Olkiluoto 3 actuellement construite pour le compte de TVO par le consortium Areva-Siemens. Ces trois projets ont pour but de développer la production d'électricité à hauteur des besoins attendus dans les vingt prochaines années.

La centrale EPR Olkiluoto 3 et le nouveau projet Olkiluoto 4 :

Construite par le consortium Areva-Siemens pour le compte de TVO, le chantier de cette centrale a pris un retard conséquent par rapport au calendrier prévisionnel. Les contraintes de sécurité et les retards dus aux modifications des plans préliminaires ont fortement augmenté le coût et la durée du projet.

Les dirigeants de TVO et de PVO que la délégation a rencontrés estiment qu'il y a eu des dysfonctionnements dans la fourniture de matériel ; ils pointent également des problèmes de répartition des tâches entre EDF et Areva ainsi que des différences culturelles dans le travail sur les réglementations.

Dans le cadre de la construction de la nouvelle centrale attribuée à TVO (Olkiluoto 4), Areva a néanmoins été retenue parmi les différentes entreprises candidates à la construction. Une nouvelle coopération aurait l'avantage de faire gagner du temps et de renforcer l'efficacité. Ce serait aussi une opportunité pour Areva de contrebalancer les pertes engendrées par un premier projet dont les surcoûts sont considérables.

(6) Le Parlement s'est depuis prononcé, autorisant les deux projets de construction, par 120 voix pour et 72 contre pour le projet de TVO, 121 pour et 71 contre pour le projet de Fennovoima.

Ce faisant, ils permettront d'accroître l'indépendance énergétique d'un pays où la part de l'électricité dans la consommation énergétique totale est considérable (42 % en 2004). À terme, la production d'électricité d'origine nucléaire devrait atteindre 60 % de la production électrique totale.

B. Le développement des énergies renouvelables

Le Gouvernement finlandais s'est engagé dans une politique énergétique fortement marquée par les exigences environnementales. Dans leur présentation, nos interlocuteurs du ministère de l'économie, MM. Taisto Turunen et Riku Huttunen, ont ainsi précisé que la Finlande a pour but d'atteindre en 2020 les objectifs fixés par l'Union européenne dans ce domaine.

Le but premier est d'atteindre, conformément à ces objectifs, les 38 % d'énergie renouvelable dans la consommation d'énergie finale en 2020. Or en 2005 la part de l'énergie renouvelable dans la consommation d'énergie finale de la Finlande était de 28,5 %. Au regard de l'augmentation prévisionnelle de cette contribution des énergies renouvelables à l'approvisionnement énergétique, le défi à relever est considérable compte tenu des ressources naturelles du pays. En effet, l'intégralité du réseau hydraulique pouvant servir à la production d'électricité est déjà équipé et seules des améliorations de productivité à la marge peuvent être envisagées. La situation géographique du pays ne permet pas de développer le volet solaire ; quant au volet éolien, le potentiel du pays, au contraire de ses voisins scandinaves, est relativement faible.

En conséquence, le Gouvernement finlandais a décidé de jouer sur d'autres leviers. Le développement des solutions utilisant la biomasse est mis en avant. Les ressources issues des filières forestières et papetières sont privilégiées : les déchets et produits dérivés de ces industries sont facilement utilisables pour la production d'énergie, notamment dans les usines de cogénération. Elles pourraient représenter jusqu'à 48 % des gains énergétiques attendus selon le ministère de l'économie. L'importance de la forêt finlandaise se révèle donc un atout précieux. Le développement des biocarburants pour les transports est un autre axe majeur – il pourrait représenter jusqu'à 16 % des gains énergétiques. Le

développement des pompes à chaleur est également privilégié. Enfin, la fixation de prix de rachat avantageux pour l'électricité éolienne doit permettre de dynamiser ce secteur encore très confidentiel.

C. La réduction des émissions de gaz à effet de serre

Le développement du nucléaire et les principes posés par le Gouvernement pour le développement des énergies renouvelables auront un impact positif sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre. L'un des buts recherchés est notamment la fermeture des centrales thermiques fonctionnant au charbon, but revendiqué par tous les partis politiques. Mais d'autres mesures sont également envisagées.

La Finlande a entériné l'abandon du plan d'échanges des droits d'émission de gaz à effet de serre à compter de 2013. La fin de ces possibilités d'échanges ⁽⁷⁾ doit inciter les industries à améliorer leurs dispositifs de production afin d'atteindre les objectifs de réduction.

Nos interlocuteurs au ministère de l'économie ont également annoncé une forte augmentation de la taxe sur les combustibles fossiles en 2011. Cette augmentation touchera les industries comme les particuliers (pour ces derniers elle se matérialisera notamment par une taxe lors de l'achat d'un véhicule neuf). Le but est de réduire la consommation, notamment dans le secteur des transports.

(7) Ce plan d'échanges est géré par le ministère de l'économie, qui s'occupe par ailleurs des programmes nationaux de réduction des émissions – le ministère de l'environnement s'occupant du volet international de cette politique.

LE SYSTÈME ÉDUCATIF FINLANDAIS

La délégation a eu l'opportunité de visiter l'établissement scolaire *Helsingin Normaalityseo*, qui regroupe les classes correspondant au collège et au lycée. La présentation du système d'enseignement *in situ* et la possibilité de s'immerger dans la vie d'un établissement et d'une classe ont permis à la mission d'apprécier les spécificités d'un système éducatif régulièrement remarqué pour son excellence.

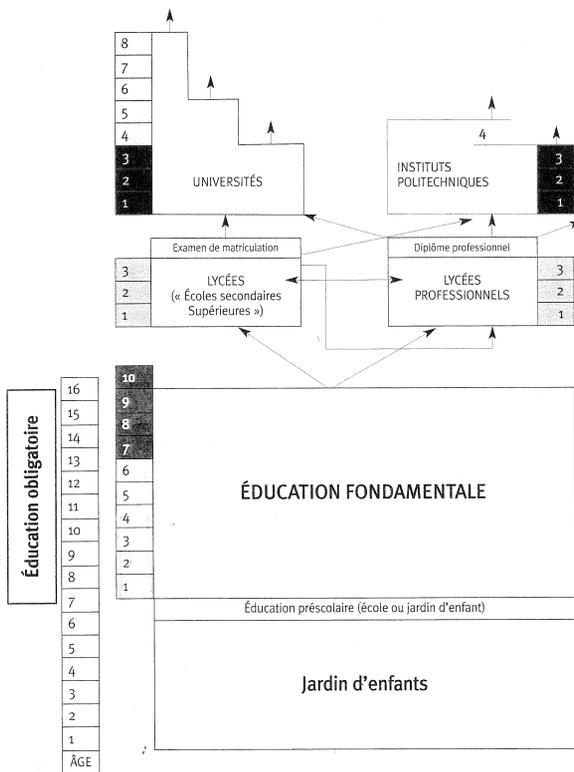
La délégation a constaté la grande décontraction qui existe au sein de l'établissement : accès libre aux locaux, professeurs à l'écoute et disponibles pour les élèves, des espaces de détente prévus à l'intérieur de l'école, des élèves participatifs et décomplexés par rapport à leurs enseignants. Une telle atmosphère n'est pas sans conséquence sur l'efficacité de l'apprentissage et révèle un très grand effort fait depuis plusieurs décennies par l'État pour améliorer son système éducatif.

Quelques éléments-clefs :

- Scolarité obligatoire jusqu'à 17 ans ;
- 38 semaines de travail (36 en France) ;
- Taux d'obtention d'un diplôme de l'enseignement supérieur pour les 25-34 ans en 2006 : 38,5 % (41,4 % en France) ;
- Dépenses d'éducation du PIB (2007) : 5,6 % (France : 6 %, moyenne OCDE : 5,7%).

I. STRUCTURE DU SYSTÈME ÉDUCATIF

L'entrée dans le système scolaire se fait à l'âge de 7 ans, avec possibilité d'une année de préparation à l'école primaire optionnelle (dans les faits, une très grande majorité d'enfants la suit). Le socle de l'éducation fondamentale, correspondant à l'école primaire (classes à 1 à 6) et au collège (classes 1 à 9), est de plus en plus réuni en un seul et même établissement.



Le système éducatif finlandais *

Tableau extrait de l'ouvrage de M. P. Robert, *La Finlande : un modèle éducatif pour la France ?* p. 27

Les élèves peuvent ensuite s'orienter vers un lycée général ou professionnel. Des passerelles existent entre les deux types d'établissement pour offrir le plus grand choix aux élèves. Les lycéens peuvent ensuite continuer leurs études à l'université, qui est accessible sur concours, ou au sein de nombreuses institutions polytechniques (écoles de commerce, d'ingénierie, etc.).

A. Un système décentralisé

Le système éducatif finlandais est passé en 30 ans d'une structure administrative centralisée à une organisation gestionnaire décentralisée. Si un socle commun et des orientations nationales garantissent des objectifs identiques sur le territoire, les moyens de

les atteindre sont laissés à l'appréciation des acteurs de l'éducation au niveau local. Trois pôles sont en charge du domaine :

– **Le ministère de l'Éducation** s'occupe du budget national de l'éducation et le répartit auprès des municipalités qui gèrent directement les établissements scolaires. Le ministère est une administration à effectif réduit ⁽⁸⁾ chargée des orientations nationales de la politique d'éducation. Il s'occupe notamment des fondements législatifs, des qualifications des enseignants ou encore des grilles horaires.

– **Le Conseil national finlandais de l'éducation** se charge de l'élaboration des programmes, des supports pédagogiques ou encore de la supervision du système des affectations en lycées.

– **Les municipalités** gèrent librement les établissements scolaires de leur territoire. Elles financent conjointement avec l'État leurs structures, mais gèrent également tous les aspects de la vie quotidienne des établissements. Elles recrutent le corps enseignant, décident des créations d'établissement et définissent les effectifs des classes. Elles peuvent décider d'ouvrir également des enseignements optionnels. Elles garantissent enfin l'autonomie des établissements qui ont une grande liberté d'action dans leurs orientations et choix pédagogiques.

B. L'enfant au centre de l'enseignement

La réforme progressive du système éducatif depuis les années 60 a eu pour principe de recentrer l'éducation autour de l'enfant et de ses besoins. Cette évolution peut se lire selon plusieurs axes :

– **un objectif d'égalité des élèves et d'équité de traitement** : transports scolaires, manuels et repas gratuits ; possibilité de s'inscrire dans l'établissement de son choix.

– **une autonomisation de l'élève** : le programme commun durant la première partie de l'éducation fondamentale s'enrichit progressivement de cours optionnels choisis par l'élève, le but étant

(8) Environ 300 personnes travaillent au sein de ce ministère.

de le rendre indépendant pour l'étape du lycée modulaire où il choisit lui-même ses cours. L'élève est accompagné durant sa scolarité par des conseillers d'orientation (1 pour 200 élèves en moyenne) pour l'aider dans ses choix ; des tuteurs existent également.

– **un environnement sécurisant et accueillant** : effectifs de classe réduits (entre 20 et 25 élèves en moyenne) ; une amplitude horaire adaptée aux rythmes des élèves (une journée allant de 8 heures à 15 heures) ; des cours de 45 minutes entrecoupés de pauses ; un volume de travail à domicile réduit (le plus faible des pays de l'OCDE pour les collégiens) ; un système de notation non anxiogène mis en place progressivement durant la scolarité.

– **un rythme scolaire adapté au développement de l'élève** : redoublement banni au profit d'adaptations du rythme scolaire et d'aides personnalisées ; détection et accompagnement précoce des élèves en difficulté ; classes spécifiques pour les enfants primo-arrivants.

– **une intégration de l'école dans la société** : enseignements optionnels ouverts sur des domaines extra-scolaires (activités musicales, découverte de l'entreprise) ; projets individuels des élèves encouragés.

C. Des enseignants autonomes et en formation constante

La décentralisation a donné une grande autonomie budgétaire et pédagogique aux établissements. Cette autonomie se retrouve également au niveau des enseignants, qui sont maîtres de leurs choix pédagogiques dans le cadre de l'établissement pour atteindre les objectifs du programme national. Il est à noter que l'inspection et la pression normative qu'elle exerçait n'existe plus en Finlande depuis 15 ans.

Cette autonomie est préparée en amont durant la formation des enseignants. Ceux-ci doivent disposer d'un master et préparent un concours très sélectif pour intégrer les formations au métier d'enseignant qui sont intégrées au cursus universitaire. Les

étudiants doivent par ailleurs effectuer des stages pratiques dans des écoles pour une période équivalente à 4 mois. Leur capacité à développer des méthodes d'enseignement et à s'adapter aux différentes situations que leur futur métier présentera est appréciée tout au long de leur formation. Cette dernière continue par ailleurs durant leur carrière puisque les enseignants doivent accomplir trois jours de formation continue sur leur temps libre chaque année.

II. – LES OUTILS D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE D'ÉDUCATION

Du fait de la forte décentralisation en termes de moyens et de prises de décision, l'État a mis en place tout un système d'évaluation ayant pour but de permettre l'autorégulation des différents acteurs locaux. Ces évaluations au niveau national n'ont pas de valeur contraignante et sont d'abord utilisées par les municipalités pour évaluer la pertinence et l'efficacité de leurs actions locales. Cette évaluation est une obligation légale.

Depuis 2003, le **Conseil finlandais pour l'évaluation de l'éducation** est en charge du pilotage des évaluations au niveau national. L'objectif est de mesurer les acquis des élèves en fin de scolarité obligatoire (9^{ème} année) et depuis peu au début du cursus fondamental (fin de la 2^{ème} année). Les évaluations sont effectuées sur des échantillons aléatoires d'établissements et concernent différentes matières. Les rapports sont publics mais ne contiennent aucun classement ou palmarès.

Des enquêtes portent également sur les moyens financiers ou sur l'organisation des structures d'enseignement. Une attention particulière est apportée à l'équité de l'offre éducative. Au niveau des établissements, l'évaluation est également obligatoire. Les écoles et lycées doivent se doter d'un plan d'évaluation interne pour mesurer la réalisation des objectifs fixés pour une période donnée.

III. – LA POLITIQUE D'INTÉGRATION SCOLAIRE DES ENFANTS IMMIGRÉS – L'EXEMPLE DE HELSINKI

La Finlande est l'un des pays européens au taux d'immigration le plus faible. Mais cette situation, du fait de l'intégration européenne et du vieillissement de la population, est amenée à se modifier.

La ville de Helsinki est en première ligne quant à l'expérimentation pédagogique dans ce domaine, du fait de la concentration de la population immigrée sur son territoire. Des classes d'intégration de 15 à 20 élèves non finnophones ont été mises en place. Un enseignement massif du finnois y est accompli durant la première année. Les élèves intègrent ensuite progressivement d'autres enseignements dans des matières où le niveau de langue acquis joue un rôle moindre (pratiques artistiques, économie domestique) pour se familiariser avec un usage plus large du finnois et s'intégrer au groupe majoritaire. Après la première année, ces élèves, intégrés dans le cursus classique, ont la possibilité de recourir à un accompagnement en finnois épisodique lorsqu'ils rencontrent des difficultés.

La municipalité a également mis en place un enseignement de 40 langues différentes ouvert aux enfants issus de l'immigration désireux de perfectionner leur connaissance de leur langue maternelle. Cet enseignement est optionnel.

Spécificité de l'enseignement finlandais, les cours de religion ou d'éthique sont obligatoires à l'école. Dès que trois élèves d'une confession sont présents dans un établissement, il est obligatoire de fournir un enseignement dans la religion minoritaire. Cet aspect particulier a entraîné une adaptation des municipalités qui ont recruté des professeurs pour l'enseignement de l'Islam. Ceci doit être mis en parallèle avec le fait que le port du voile n'est pas interdit au sein de l'école.

ANNEXES

I. – GOUVERNEMENT VANHANEN (MAI 2010)

M. Matti Vanhanen (Parti du centre)
Premier Ministre

M. Jyrki Katainen (Rassemblement national)
Ministre des Finances

M. Alexandre Stubb (Rassemblement national)
Ministre des Affaires étrangères

M. Paavo Vayrynen (Parti du centre)
Ministre du Commerce extérieure et du développement

Mme Tuija Brax (Les Verts)
Ministre de la Justice

Mme Anne Holmlund (Rassemblement national)
Ministre de l'Intérieur

Mme Astrid Thors (Parti suédois)
Ministre de Migration et des Affaires Européennes

M. Jyri Hakiimies (Rassemblement national)
Ministre de la Défense

Mme Mari Kiviniemi (Parti du centre)
Ministre de l'Administration publique et des Collectivités locales

Mme Henna Virkkunen (Rassemblement national)
Ministre de l'Education

M Stefan Wallin (Parti suédois)
Ministre de la culture et des Sports

Mme Sirkka-liisa Anttila (Parti du centre)
Ministre de l'Agriculture et des Forêts

Mme Anu Vehviläinen (Parti du centre)
Ministre des Transports

Mme Suvi Lindén (Rassemblement national)
Ministre des Communications

M. Mauri Pekkarinen (Parti du centre)

Ministre de l'Economie

Mme Liisa Hyssalii (Parti du centre)
Ministre des Affaires sociales et de la Santé

Mme Paula Risikko (Rassemblement national)
Ministre des Services sanitaires et sociaux

Mme Anni Sinnemiiki (Les Verts)
Ministre de l'Emploi

Mme Paula Lehtomiiki (Parti du centre)
Ministre de l'Environnement

M Jan Vapaavuori (Rassemblement national)
Ministre du Logement

II. – VISITE DE DEUX ENTREPRISES

La délégation a visité les entreprises Finnforest et Gemalto. Finnforest intervient dans le secteur du bois et Gemalto fournit des solutions de sécurité numérique.

Elle s'est d'abord rendue au siège de Finnforest qui appartient au groupe forestier international Metsallitto Group, présent dans une trentaine de pays. Finnforest fabrique des produits à partir de matières premières en bois provenant de forêts gérées durablement en Finlande, Russie, dans les pays baltes et en Europe de l'ouest.

La philosophie de l'entreprise est d'utiliser une quantité minimale de matière et d'énergie tout au long du cycle de vie des matériaux.

En Finlande, 80 % des forêts appartiennent à environ 300.000 propriétaires privés. Plus de 30.000 contrats de vente sont signés chaque année pour acquérir le bois ;

La délégation s'est ensuite rendue au siège de la société à Vantaa, situé à proximité de Helsinki où elle a rencontré M. Frédéric Trojani, Directeur de l'activité « secteur public ».

Gemalto est le leader mondial de la sécurité numérique avec un chiffre d'affaires de 1,65 Md€ en 2009, la société emploie plus de 10 000 salariés travaillant depuis 75 bureaux, et des centres de recherche et de service dans 41 pays. Bien implantée dans son secteur, elle n'a pas trop souffert de la crise.

Elle a pour clientèle une cinquantaine de gouvernements, dont ceux des États-Unis et de la Chine, et produit à leur demande tous types de papiers d'identité sécurisés (cartes nationales d'identité, passeports, permis de conduire, etc.). L'entreprise, qui consacre une part significative de son budget à la recherche-développement, est à la pointe de l'innovation: de nouvelles caractéristiques sécuritaires sont recherchées en permanence pour contrer la fraude.

III. – PROGRAMME DE LA MISSION

Dimanche 23 mai 2010

23 h 00 Arrivée des délégations à l'aéroport de Helsinki par le vol AY874.
Accueil par Mme Gunilla Carlander, secrétaire du Groupe d'amitié Finlande-France
Hébergement à l'hôtel Simonkenttä

Lundi 24 mai 2010

08 h 50 Départ de l'hôtel

09 h 00 Rencontre avec M. Risto Volanen, Secrétaire d'État, conseiller du Premier Ministre
Palais du Gouvernement

10 h 00 Les solutions énergétiques de la Finlande
Rencontre avec M. Taisto Turunen, Directeur général et M. Riku Huttunen, Conseiller
Ministère du travail et de l'économie

11 h 00 Départ du Ministère

- 11 h 15 Visite à l'école Helsingin normaalilyseo
Contact : Mme Najat Ouakrim-Soivio
- présentation
- suivi des cours
- rencontre avec des professeurs et étudiants
- déjeuner à l'école
- 13 h 15 Départ de l'école à pied
- 13 h 30 Visite au bureau d'information du Gouvernement
autonome des îles d'Åland
Hôte : Mme Elisabeth Naüclér
- 14 h 30 Temps libre
- 19 h 15 Départ de l'hôtel
- 19 h 30 Dîner offert par S.E. Mme Françoise Bourolleau,
Ambassadeur de France à la résidence

Mardi 25 mai 2010

- 09 h 15 Départ de l'hôtel
- 09 h 30 Rencontre avec M. Sauli Niinistö, Président du
Parlement
- 10 h 30 Questions d'actualité sur le fonctionnement et le travail
du Parlement et les projets de réformes
constitutionnelles
M. Seppo Tiitinen, Secrétaire général du Parlement
- 11 h 15 Échange de vues avec la Commission constitutionnelle
M. Jakob Söderman, vice-président de la Commission
(et autres membres)
- 12 h 00 Déjeuner offert par M. Erkki Tuomioja, Président de la
Grande commission (responsable des affaires
européennes)
- 13 h 20 Rencontre avec M. Mauri Pekkarinen, Ministre de
l'industrie
Salle de réunion du Gouvernement au Parlement
- 14 h 00 Suivi de la session mixte des députés et membres
finlandais du Parlement européen (Débat sur la

stratégie Europe 2020 avec la participation des membres finlandais du Parlement européen, salle plénière du Parlement)

- 14 h 30 Temps libre
- 19 h 50 Départ de l'hôtel à pied
- 20 h 00 Dîner offert par le Groupe d'amitié
Hôte: Mme Elisabeth Naclér, Président du Groupe d'amitié

Mercredi 26 mai 2010

- 08 h 00 Départ de l'hôtel
- Rencontre à PVO/TVO (Pohjolan Voima / Teollisuuden Voima)
Hôtes: M. Jarmo Tanhua, M. Jouni Silvennoinen et M. Timo Rajala
- 09 h 30 Départ de TVO
- 10 h 00 Visite à Finnforest (solutions bois pour construction)
Hôtes: MM. Ole Salvén et Esa Kosonen
- 11 h 30 Départ
- 12 h 00 Visite et déjeuner chez Gemalto (sécurités numériques intégrées)
Hôte: M. Frédéric Trojani, Directeur de l'Activité « Secteur Public »
- 14 h 30 Départ de Gemalto
- 15 h 00 Arrivée à l'aéroport Helsinki-Vantaa
- 16 h 05 Départ de l'aéroport Helsinki-Vantaa par le vol AY873.