

Pérennité de la situation géographique de la Finlande : les arguments contre l'adhésion à l'UE

Autor(en): **Jansson, Jan-Magnus**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **53 (1995)**

Heft 2: **Finlande et Union européenne**

PDF erstellt am: **21.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-140410>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

PÉRENNITÉ DE LA SITUATION GÉOGRAPHIQUE DE LA FINLANDE

LES ARGUMENTS CONTRE L'ADHÉSION À L'UE

Jan-Magnus JANSSON
Professeur, Ancien ministre
Helsinki

Au référendum finlandais du 16 octobre 1994, 56,9% des participants ont voté pour l'adhésion à l'Union européenne, tandis que 43,1% ont voté contre. L'étendue de l'opposition a dépassé les prédictions. Pourtant les trois grands partis - centre, sociaux-démocrates et conservateurs - ont donné leur support à l'adhésion. De même les grandes organisations de la vie économique, patronat et syndicats. La plupart des journaux ont soutenu l'Union, parfois d'une manière très engagée.

Les ressources des opposants ont été beaucoup plus limitées. Des grandes organisations, seul le syndicat des producteurs agricoles s'est engagé contre l'adhésion. Dans le secteur politique, deux partis mineurs, le rassemblement des gauches et l'union chrétienne, se sont déclarés contre l'UE.

Une analyse plus détaillée, toutefois, donne un résultat plus nuancé. J'utilise ici les chiffres présentés par EVA, une organisation établie pour diffuser l'information des entreprises industrielles et commerciales. EVA a conduit des sondages réguliers sur le développement des opinions concernant l'adhésion de la Finlande à l'UE, sondages respectés pour leur objectivité. Les chiffres du dernier sondage avant le vote, en août-septembre 1994 indiquent que le modèle suivi par les opinions a été assez compliqué.

Ainsi, le parti du centre et le parti social-démocrate ont été profondément divisés sur le sujet de l'adhésion. En dépit de l'attitude favorable prise par les dirigeants du parti, 60% des adhérents du centre se sont déclarés contre la participation de la Finlande à l'UE; celle-ci fut soutenue seulement par 22%. Au sein du parti social-démocrate, 48% ont été "pour" et 35% "contre". C'est seulement parmi les conservateurs que les partisans d'un "oui" ont eu une position assez forte: 77% "oui", 12% "non". (Dans tous les partis, il y avait un groupe sans opinion déclarée.)

De même, la majorité des membres de l'Union des syndicats ouvriers (SAK) s'est opposée à l'UE (52% "non", 30% "oui"). Au niveau des individus, il est évident que la profession et la position sociale du votant ont fortement influencé le vote. Il y a une

corrélation très nette entre le degré d'éducation et le vote: ceux qui ont un degré universitaire ou une formation professionnelle supérieure ont eu une attitude favorable envers l'UE. La majorité des ouvriers et surtout des paysans se trouvait parmi les partisans du "non", tandis que la classe moyenne a été disposée à voter "oui". Parmi les femmes, il y a eu plus de résistance que parmi les hommes.

Enfin, le facteur régional a eu des effets très clairs. Le nord et le centre du pays, régions à dominance rurale, ont voté contre l'adhésion. Les grandes agglomérations urbaines du sud, cependant, ont décidé en faveur du "oui".

Il serait sans doute exagéré d'interpréter le référendum comme une lutte entre "élites" et "peuple". Néanmoins le référendum a fait apparaître un clivage entre le centre et la périphérie qui peut avoir de graves conséquences pour la cohésion sociale du pays.

Arguments: l'indépendance

Dans tous les pays scandinaves qui ont voté l'année dernière sur une adhésion à l'UE, l'argument sur les effets négatifs de l'UE vis-à-vis l'indépendance du pays a eu un grand poids.

Passons en revue les critères qui constituent un état indépendant ou, pour utiliser le terme juridique, un Etat souverain. D'abord, l'Etat a un droit de légiférer dans tous les domaines sans limitations extérieures. De plus, il conduit sa politique extérieure sans être subordonné à aucun, et il a une défense nationale indépendante. Enfin, il a une monnaie nationale qui constitue la base de sa vie économique.

Il est vrai que l'Etat peut renoncer à son droit de légiférer dans un domaine limité en vertu d'un traité international qu'il a approuvé. Le problème posé par l'Union européenne (j'utilise ici le terme "Union" quoique, juridiquement, il s'agit souvent des actes de la Communauté européenne qui fait partie de l'Union) est que la participation à l'Union a des conséquences particulièrement graves pour la souveraineté des Etats-membres. La vie quotidienne du citoyen est soumise à des règles souvent détaillées que le parlement national ne peut pas influencer. De larges secteurs législatifs sont transférés à Bruxelles: par exemple, la politique agricole et le commerce extérieur. Dans plusieurs autres domaines, le droit de légiférer est limité par celui de l'UE.

Ces limitations à la souveraineté nationale sont accentuées par le fait que, dans le cas d'un conflit entre la législation nationale et les règles de l'Union, ce sont ces dernières qui l'emportent. Le droit national (même la Constitution, selon certaines autorités) a une position clairement subordonnée au droit communautaire dans les domaines dont celui-ci s'est emparé. Les cours doivent s'adapter à ce fait.

L'Union a aussi des conséquences pour la politique étrangère des Etats-membres. Je reviendrai à ce problème plus tard.

Du point de vue de la souveraineté nationale, c'est quand-même l'Union économique et monétaire (UEM) qui constitue la menace la plus grave. Comme on le sait, l'UEM est contenue dans le traité de Maastricht qui a été accepté par le gouvernement finlandais sans aucune réserve. L'objectif du traité est, au plus tard en 1999, la création d'une Banque européenne et d'une monnaie unique pour l'UE, pourvu qu'un nombre suffisant des Etats-membres remplisse les conditions économiques et financières posées par le traité.

On traite souvent l'UEM comme s'il s'agissait seulement d'un instrument de la politique monétaire. En fait, ce qui est en jeu est la capacité de l'Etat-membre de prendre des décisions indépendantes dans le domaine de la politique économique et financière. Evidemment, c'est exactement l'intention de cet arrangement. Mais ce qui est vraiment remarquable, c'est que le gouvernement finlandais proclame que l'UE doit rester "une Union d'Etats indépendants", et, simultanément, endosse l'UEM.

Pour un petit pays qui, comme la Finlande, est situé à la périphérie de l'UE, la monnaie unique et la position omnipotente de la Banque européenne seraient particulièrement désastreuses. Le moyen le plus efficace de lutter contre des perturbations économiques a été la politique monétaire indépendante, y compris la possibilité de changer la valeur externe de la monnaie nationale. Dans l'Union monétaire, la Finlande n'aura aucune chance d'influencer la politique d'une banque lointaine qui échappe à tout contrôle du côté des Etats-membres. Ce système serait l'apogée de la centralisation.

Dans la discussion publique qui a précédé le référendum, quelques partisans de l'UE ont admis que la participation à l'Union signifie en fait qu'on abandonne une partie du pouvoir souverain aux autorités de Bruxelles et que, désormais, la Finlande ne peut pas légiférer librement sur certaines matières. Mais, a-t-on ajouté, le pouvoir souverain auquel on renonce sera compensé par l'influence qu'on reçoit sur les décisions de l'Union, décisions de grande portée.

Les opposants, à leur tour, ont admis que l'influence sur les affaires de l'UE n'est pas sans importance. Toutefois, a-t-on répliqué, il s'agit d'une influence marginale. En qualité de membre, la Finlande dispose de trois votes sur un total de 87 au Conseil des ministres; au Parlement européen, le nombre correspondant est de 16 places sur plus que 600. Il est évident que cette représentation ne donne aucune garantie d'une influence réelle.

Les dangers les plus tangibles sont pourtant liés à la conférence intergouvernementale de 1996. A cette conférence, le traité de Maastricht fera place aux structures nouvelles dont on sait encore peu de choses. Il est cependant très probable que le développement ne sera pas favorable aux petits états comme la Finlande. L'extension de l'Union aux Etats ex-communistes de l'Europe centrale signifierait une population supplémentaire d'environ 100 millions. Il n'est pas possible de s'imaginer que les présentes institutions de l'Union puissent continuer de fonctionner dans ces nouvelles

conditions. Il sera nécessaire de réduire la représentation des Etats particuliers aux organes de l'Union; probablement, le nombre des décisions qui exigent l'unanimité sera diminué d'une manière drastique.

Même si l'extension de l'Union sera étalée sur quelques années, la pression sera forte pour réformer les institutions de l'UE dans une direction défavorable pour les petits Etats. Les grands états de l'Union ont été - en partie pour des raisons valables - mécontents de l'influence numérique dont ils jouissent à présent. Finalement, il faut se souvenir de la position forte qu'occupe le fédéralisme au parlement de Strasbourg. Les fédéralistes convaincus travaillent pour établir une Union munie d'une réelle souveraineté aux dépens des Etats-membres.

La conclusion que tirent les ex-opposants à l'adhésion à l'Union européenne est la suivante: la Finlande a renoncé à sa souveraineté antérieure pour gagner une certaine influence sur les décisions au sein de l'UE. Il semble pourtant que ce gain est illusoire, surtout si le développement de l'Union devait entraîner la perte de certains droits souverains qui restent encore pour notre pays. La réforme des institutions de l'Union contient de nouveaux risques considérables.

Démocratie en danger

La participation à l'Union européenne a été beaucoup critiquée du point de vue de la démocratie. Un trait essentiel de la démocratie réside dans le droit des citoyens d'influencer la ligne générale de la politique et de décider quelle équipe doit exercer le pouvoir de l'Etat. Cela implique aussi le droit de déposer ceux qui agissent contre la volonté des citoyens.

L'adhésion à l'UE signifie qu'un grand secteur du pouvoir politique est transmis à la Commission européenne, organe situé en dehors du contrôle des citoyens finlandais. Il est vrai que le Parlement européen peut déposer la commission par un vote des deux tiers. Mais ce droit est un droit théorique, presque impossible à exercer en pratique. Dans le Conseil des ministres, la présence des pays est plus réelle. Mais pour le citoyen ordinaire, la possibilité d'influencer les décisions de ces organismes est en pratique nulle. Le parlement national, au contraire, est l'objet d'une observation critique continue: les citoyens peuvent rencontrer les députés et les représentants de leurs organisations donnant leur témoignage aux comités du parlement.

Au niveau national, la presse, les manifestations, les grèves même peuvent influencer les décisions des autorités. Au niveau européen, seuls les groupes riches en ressources ont une influence correspondante. Pour avoir des "lobbyistes" à Bruxelles, il faut posséder des moyens considérables; il faut aussi trouver des personnes capables d'assumer cette tâche. En pratique, cela signifie une croissance de l'inégalité dans la société.

Le citoyen ordinaire et les groupes de pression pauvres perdent leur influence; celle des groupes riches et accoutumés à agir au niveau international va augmenter.

Un argument très important en Scandinavie concerne le droit d'être informé des discussions et des projets qui précèdent la décision des autorités. Seule la présence d'une information large sur le travail des autorités donne une chance réelle à la presse, et encore plus aux citoyens, de remplir leur rôle comme gardiens de la démocratie. La règle en vigueur dans les pays scandinaves, la Finlande incluse, est que tout acte d'une autorité publique, même préparatoire, est ouvert au public, sauf dans quelques cas spécifiés. Au contraire, les actes des autorités de l'UE - excepté ceux du parlement - sont en général secrets et ne sont accessibles aux journalistes et au public qu'avec l'autorisation de ces autorités.

Ainsi, la participation à l'UE signifie le passage d'un climat très ouvert à l'information à un climat marqué par beaucoup plus de secret. Les autorités de Bruxelles ont promis que la "transparence" recevra plus de place dans leur travail; les pays scandinaves s'efforcent de changer ces promesses en réalité.

Economie et écologie

Dans le secteur économique, l'avenir de l'agriculture finlandaise a été sans conteste la question la plus discutée pendant les négociations entre la Finlande et l'UE. Parce que ce sujet est traité par un autre auteur dans ce cahier, je ne veux pas entrer dans les détails. Mais à cause du rôle central que l'agriculture a joué dans la discussion publique avant le référendum, voici un résumé du problème:

- Jusqu'ici, les prix agricoles ont été fixés dans des négociations entre le gouvernement et les organisations des producteurs agricoles. Les principes du calcul des prix sont établis par la loi.
- L'importation des produits agricoles n'a pas été libre, mais soumise à un système de licences.
- Le but de la politique agricole a été de maintenir l'autarcie dans le domaine des produits alimentaires essentiels. Les raisons ont été économiques, démographiques et relatives à la défense nationale.
- En raison des différences de climat, l'agriculture finlandaise ne peut pas produire aux prix de l'Europe centrale. La baisse des prix, sans compensations serait fatale pour l'avenir de la production agricole en Finlande.

Si l'Union européenne avait consenti une période de transition suffisante, le problème de l'adaptation de l'agriculture aurait été moins difficile à résoudre. Dans les discussions, on a cherché une solution en établissant un système de compensations en partie transitoires, en partie permanentes qui doivent alléger le fardeau des cultivateurs.

Les frais sont partagés entre l'UE et l'Etat. En dépit de ces mesures, les revenus des cultivateurs seront réduits et un nombre considérable d'entre eux sont forcés de quitter leur métier. Dans ces circonstances, le but de la politique de l'Etat sera de veiller au maintien de l'agriculture et de garantir que le pays entier restera habité.

Les malheurs de l'industrie ont été plus légers. En fait, déjà le traité sur le libre-échange avec la CEE (1973) et l'établissement de l'Espace Economique Européen (1994) ont garanti l'accès libre des produits industriels finlandais au marché européen. Les cercles industriels ont, en général, été favorables à la participation de la Finlande à l'UE. Toutefois, certaines branches comme une partie de l'industrie alimentaire qui est basée sur des matières premières finlandaises, se sont opposées à l'adhésion.

Une large part des arguments contre l'UE est basée sur des considérations d'environnement. Selon le traité avec l'UE, la législation finlandaise sur la protection environnementale doit être harmonisée avec celle de l'Union après un certain délai. On s'est inquiété de ce que la nature arctique, très sensible aux empiétements humains, ne soit désormais pas suffisamment respectée. De même, on a critiqué l'abolition des limitations qui ont empêché les étrangers d'acheter librement les terrains finlandais. Serait-ce la fin du silence des forêts et des lacs, fierté des Finlandais...?

Le consommateur a aussi réagi contre certains aspects de l'UE. Le libre-échange est un principe fondamental de l'Union: on se demande si l'abolition des contrôles à la frontière va signifier l'importation de marchandises de mauvaise qualité. En fait, le laboratoire de la douane a récemment rapporté que la qualité des légumes importés de l'Europe méridionale a beaucoup décliné depuis l'adhésion à l'Union; le laboratoire regrette que la bonne coopération qui existait avec les autorités espagnoles "semble s'être détériorée en quelques mois"...

Il n'est pas nécessaire de continuer le catalogue des problèmes, grands et petits, réels ou peut-être imaginaires, que la participation à l'UE fait naître. Au lieu de cela, je passe à la question la plus importante posée par l'adhésion à l'UE: l'orientation de la politique de sécurité de la Finlande.

La géographie ne change pas

Selon le traité de Maastricht, l'Union européenne aura une politique étrangère et une politique de sécurité communes. Celles-ci embrassent en principe toute question qui se rapporte à la sécurité de l'Union.

Le gouvernement finlandais a accepté les obligations du traité de Maastricht sans réserve. Cela signifie un bouleversement de la politique étrangère que notre pays a menée depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Cette politique a reposé sur deux piliers: d'abord une coopération étroite avec les pays voisins, surtout la Russie (l'Union Soviétique) et la Suède, puis une politique neutre dans les questions multilatérales de

l'Europe et du monde. Au départ défavorisée en tant que pays vaincu dans la guerre et voisin d'une grande puissance communiste, la Finlande a reçu la reconnaissance et le respect des autres pays pour sa politique de neutralité.

Avec la chute de l'Union Soviétique, le pacte d'assistance mutuelle que la Finlande avait conclu avec l'URSS en 1948, fut annulé. Bien que ce pacte ne fût pas un traité d'alliance formelle, il était considéré comme un obstacle à une politique de neutralité stricte. Cet obstacle éloigné, la Finlande avait la voie libre: elle aurait pu clarifier et fortifier sa neutralité, une politique qui était assez naturelle pour un pays que la géographie avait situé à la frontière entre ouest et est en Europe.

Le gouvernement a pourtant choisi un autre chemin. Au début de l'année 1992 il a demandé d'être admis comme membre de l'Union européenne ou de la Communauté européenne, selon la terminologie de ce temps. La raison première de cette décision fut sans doute d'ordre économique. Mais depuis Maastricht, la dimension politique de l'UE ne pouvait pas être négligée. Il fallait donc s'adapter à ce changement radical d'orientation.

On a discuté si un Etat membre de l'Union peut mener une politique de neutralité. Il me semble évident qu'un membre ne peut maintenir une neutralité *politique* dans un conflit où l'Union a pris son parti. Les obligations du traité de Maastricht sont très claires.

Cet engagement a des conséquences importantes pour les relations de la Finlande et de la Russie. La Russie a une importance exceptionnelle pour la Finlande dans les domaines politique et économique. La seconde ville de la Russie, St. Petersbourg, est située très près de la frontière finlandaise. La Finlande a une frontière longue avec la Russie; aujourd'hui, c'est la seule frontière commune de la Russie et de l'UE.

En qualité de membre de l'UE, pourtant, la Finlande ne peut pas conduire une politique envers la Russie qui serait fondée seulement sur l'intérêt national finlandais. La Finlande doit suivre la politique décidée par l'UE dans les relations avec la Russie. Pour le moment ces relations sont bonnes et la Russie a besoin du support économique de l'Union. Mais il est toujours possible qu'un conflit surgisse entre ces deux puissances pour une raison quelconque; dans ce cas, la Finlande serait obligée de suivre l'Union, peut-être au détriment des intérêts vitaux du pays.

Nous avons constaté qu'une neutralité politique n'est pas possible si l'UE est partie d'un conflit. Mais est-ce que cette liaison politique empêche une neutralité *militaire*? La position officielle du gouvernement finlandais est que la Finlande, bien que membre de l'Union, reste en dehors de toute alliance militaire. Juridiquement, cette politique à visage double est possible: l'UE n'est pas une alliance militaire, et la dimension militaire ne peut être développée qu'après la conférence intergouvernementale de 1996. Toutefois, il est certain qu'il y aura des pressions fortes pour coordonner la défense des Etats-

membres, et alors on verra si le gouvernement finlandais peut maintenir la position actuelle.

Les Etats-membres de l'UE doivent aussi définir leur position envers l'Union de l'Europe occidentale, "annexe militaire" de l'UE. La Finlande a aujourd'hui un statut d'observateur dans cette organisation. Une adhésion comme membre présuppose une décision du parlement finlandais. Une telle adhésion serait une mauvaise solution au problème de la sécurité de la Finlande; les obligations (défense solidaire de tout membre de l'UE) sont lourdes quand les ressources pour remplir cette tâche sont inadéquates.

La discussion sur les problèmes de sécurité de la Finlande a partagé ceux qui participent au débat en deux camps. Quelques-uns pensent que seule une adhésion à l'OTAN peut garantir la sécurité du pays; leur argument principal est la situation d'insécurité en Russie.

D'autres - auxquels j'appartiens - pensent que la Finlande ne peut garder ses intérêts que si la coopération avec la Russie continue. Si on considère l'attitude négative de la Russie envers l'adhésion de ses voisins à l'OTAN, la participation à cette organisation pourrait plutôt diminuer notre sécurité. Même en qualité de membre de l'UE la Finlande devrait donc développer une politique étrangère aussi indépendante que possible et, avant tout, continuer de rester en dehors des alliances militaires. Si nous gardons le contrôle de la défense, cela signifie en dernier lieu une garantie pour notre liberté de choix.

Comme on le voit, la décision d'adhérer à l'UE n'est que le commencement d'une série de décisions très graves qui concernent notre avenir. Les prochaines années seront donc pleines de tensions et d'échanges d'opinions.