

Agriculture : le cas particulier de l'arctique

Autor(en): **Vaittinen, Jarmo**

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: **24.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-140409>

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.

AGRICULTURE - LE CAS PARTICULIER DE L'ARCTIQUE

Jarmo VAITTINEN
*Conseiller commercial, Secrétariat des Affaires communautaires
Ministère des Affaires étrangères
Helsinki*

La production agricole la plus septentrionale du monde

La Finlande est située entre le 60^{ème} et le 70^{ème} degré de latitude nord, approximativement à la hauteur du Groenland. L'effet du Gulf-Stream atténue cependant l'incidence des conditions météorologiques. Celles-ci n'en sont pas moins très rudes et, si l'on se plaît à qualifier l'été finlandais "d'hiver vert", on n'est pas loin de la vérité; en effet, des gels nocturnes peuvent se produire - et il s'en produit - même au coeur de l'été.

La période de croissance des plantes, c'est-à-dire la période durant laquelle la température moyenne de la journée est supérieure à +5°C ne dure que 110 à 120 jours par an, dans les régions les plus septentrionales du pays. Même sur son littoral le plus méridional, la durée moyenne de la période de croissance n'atteint que 180 jours. Il s'ensuit que, par exemple, le rendement moyen de la production de céréales, considéré dans une perspective à long terme, atteint à peine 3,5 tonnes à l'hectare même dans les régions les plus favorisées du pays, soit environ la moitié du rendement habituel dans le centre de l'Europe.

Le bétail doit également être à l'abri, dans des bâtiments bien isolés, pendant une grande partie de l'année comme c'est le cas dans les conditions qui prévalent en montagne. La période d'alimentation stabulante dure sept à huit mois dans le sud de la Finlande et plus de neuf mois en Finlande du nord.

L'agriculture emploie environ 150'000 personnes en Finlande, soit moins de 7% de la main-d'oeuvre active. L'agriculture représente environ 3% du produit intérieur brut. Ces deux chiffres, c'est peut-être surprenant, correspondent assez précisément à la moyenne des pays de l'Union européenne. L'évolution des indicateurs qui précèdent suit, en Finlande, les tendances à la baisse généralement observées en Europe.

Exploitations de petite taille - développement difficile des structures

La surface agricole utile de la Finlande atteint plus de 2,2 millions d'hectares, ce chiffre étant d'environ 900'000 ha en Suisse. Rapportée à l'effectif de sa population, la surface agricole de la Finlande est donc relativement étendue. Toutefois, la Finlande n'est pas un important pays exportateur de produits agricoles. Cette situation, apparemment contradictoire, s'explique en partie par le fait que, à production égale, la surface nécessaire en Finlande est deux fois plus étendue que la surface nécessaire dans le centre de l'Europe.

L'autre facteur majeur, pour expliquer l'importance de la surface agricole, réside dans le fait que le bétail pâture principalement sur ces terres. Les pâturages divers sont très peu nombreux en Finlande; ils ne représentent qu'un peu plus de 100'000 hectares contre environ 530'000 hectares en Suisse, selon les statistiques.

La taille moyenne des exploitations agricoles finlandaises est de 14 hectares de terres de culture, soit un tiers de plus qu'en Suisse mais nettement moins que la moyenne dans les pays de l'Union européenne. La taille moyenne des exploitations d'élevage laitier est du même ordre qu'en Suisse, soit un troupeau moyen de 13 vaches.

L'histoire a appris au pays l'impératif d'autosuffisance

La situation géopolitique de la Finlande, entre l'Est et l'Ouest, a montré au fil des siècles, qu'il est important de pouvoir se suffire à soi-même en terme d'approvisionnement. Après la seconde guerre mondiale et la longue période de pénurie qui a suivi, l'objectif majeur de la production agricole a été d'augmenter l'autosuffisance.

En adhérant à l'Union européenne, la Finlande se suffit à elle-même pour la quasi totalité des produits agricoles majeurs comme le lait, la viande, les oeufs et les céréales. En raison de sa situation géographique, sur la frange septentrionale de la zone de production des plantes cultivées, toute variation des conditions météorologiques se répercute vigoureusement sur le rendement. Ainsi, l'autosuffisance en céréales par exemple peut varier, d'une année à l'autre, entre 70% et 120%.

Tous les produits tropicaux sont, naturellement, des marchandises importées, de même que les vins à base de raisin. Les fruits sont également importés, en majorité, et environ 30% des légumes.

L'évolution de la politique agricole depuis la seconde guerre mondiale

Par suite de la guerre, une partie de la Carélie a été cédée à l'Union Soviétique. Le relogement des populations originaires de la région cédée - environ 400'000 personnes - et des anciens combattants du front, ainsi que la protection de leur revenu, ont été réalisés, principalement, au moyen de mesures de politique agricole.

Une "réforme foncière" appropriée à cette situation exceptionnelle fut réalisée par la création de petites exploitations agricoles, en morcelant les exploitations existantes dont la taille était supérieure à la moyenne et en défrichant de nouvelles terres agricoles. Ces mesures, radicales, réussirent; la population put manger à sa faim et la paix sociale fut préservée malgré de rudes difficultés économiques.

L'évolution survenue au lendemain de la seconde guerre mondiale, dans la politique agricole de la Finlande, ressemble étonnamment à celle survenue dans les autres pays de l'Union européenne. Son objectif majeur, qui était d'augmenter la production, a été atteint.

Depuis les années 1960, la politique agricole a eu pour objectif, tant en Finlande que, conformément au Traité de Rome, dans les pays de la Communauté puis de l'Union, de garantir le niveau de vie de la population agricole, de stabiliser les marchés et d'assurer l'approvisionnement en produits agricoles tout en veillant à ce que les prix soient raisonnables pour le consommateur.

Avec l'augmentation, dans les années 1970 et 1980, des coûts des produits agricoles à l'exportation, la politique agricole a adopté des mesures visant à limiter la production. Il s'agissait notamment de l'assujettissement de la création des exploitations d'élevage à l'octroi d'une autorisation préalable, de l'interdiction de défricher des terres agricoles supplémentaires, des quotas de production de lait et d'oeufs pour chaque exploitation ainsi que de la répartition, entre les exploitants et l'Etat, des coûts d'exportations alignés sur le volume exporté.

Au fur et à mesure des progrès de l'Uruguay round, la Finlande a perçu que la diminution des exportations et de la production agricole était indispensable. Dans la politique agricole, ceci a conduit à une loi-cadre pluriannuelle visant à réduire la production.

En adhérant à l'Union européenne, la Finlande s'intégrera parfaitement, à quelques exceptions près durant la période transitoire, à la politique agricole harmonisée de l'Union, à l'horizon 2000.

L'adhésion de la Finlande à l'Union européenne vue du point de vue de son agriculture

Du point de vue communautaire comme du point de vue finlandais, l'agriculture et la politique régionale ont été les questions les plus épineuses lors des négociations en vue de l'adhésion de la Finlande à l'Union européenne. L'objectif de la Finlande, dans ces négociations, était de trouver des solutions satisfaisantes aux problèmes résultant des conditions nordiques du pays, inconnues des Etats membres de l'Union. Les problèmes les plus importants sont liés, comme on l'a déjà indiqué, à la rigueur du climat et

aussi au fait que cinq millions d'habitants seulement peuplent un territoire qui s'étend sur 338'000 km².

La difficulté d'adaptation économique la plus sérieuse, pour l'agriculture, résultait du fait que le niveau des prix payés au producteur des produits agricoles était, avant l'adhésion, environ deux fois supérieur à celui de l'Union. De plus, les aides structurelles à l'agriculture existant en Finlande dépassaient sensiblement le niveau de l'aide communautaire.

Les nouveaux éléments du traité d'adhésion

Au terme des négociations, les problèmes de politique régionale sont soulagés grâce au nouveau système d'aide régionale à financement communautaire, c'est-à-dire au programme de l'objectif 6. La région bénéficiaire de cette aide couvre les parties septentrionales de la Finlande et de la Suède.

En ce qui concerne la politique agricole, le traité prévoit certains éléments d'aide nationale, encore inconnus dans le cadre de la PAC. De plus, le traité tient partiellement compte des facteurs climatiques en appliquant les règles communautaires existantes.

L'adaptation du prix agricole, avec la division par deux des prix au producteur, a été réalisée du même coup, conformément au traité d'adhésion, sitôt l'adhésion effective. Lors de son adhésion, aucun autre pays aujourd'hui membre de l'Union - et vraisemblablement aucun autre, d'une manière générale, - n'a été auparavant confronté à un tel effondrement des prix en temps de paix. Afin d'atténuer les effets du problème, la Finlande s'est vue accorder le droit d'indemniser, pendant cinq ans et au moyen d'une aide nationale dégressive, les producteurs agricoles pour leurs pertes de revenus.

Avec la chute des prix au producteur, la valeur des stocks des produits agricoles a également diminué de moitié. Dans le traité d'adhésion, la Finlande s'est également vue accorder le droit d'indemniser, sur ses ressources nationales, les propriétaires de stocks lorsque ceux-ci subissent une telle dépréciation.

L'aide au nord, nouvelle forme d'aide nationale de l'Union

L'addition la plus importante à la PAC, dans le traité d'adhésion, était la création d'une aide nordique nationale, en complément du système d'aide communautaire, au bénéfice des régions agricoles les plus septentrionales. Cette aide a pour objectif d'y permettre le maintien de la production traditionnelle existante. L'aide au nord ne doit pas, par conséquent, être la cause d'une augmentation de la production; elle ne doit fausser la concurrence ni à l'intérieur du pays ni entre les Etats membres.

L'aide au nord a donc été adaptée, sur mesure, aux conditions particulières qui sont celles des nouveaux Etats membres nordiques. Cette disposition, à financement natio-

nal, n'affectant pas pour autant le budget communautaire, il était possible aux anciens Etats membres de l'adopter.

Le versement de l'aide au nord est échelonné de telle sorte que son montant est le plus élevé dans les régions les plus reculées de la Laponie et qu'il diminue progressivement en direction du sud de la Finlande. La limite méridionale de la région bénéficiant de cette aide est, approximativement, le 62ème degré de latitude nord; l'aide couvre ainsi la moitié environ de la surface agricole finlandaise. L'aide versée est calculée, en règle générale, à l'hectare ou par unité de bétail.

Le traité d'adhésion prévoit que la Commission de l'Union européenne suit les effets de l'aide au nord et qu'elle a le droit d'en modifier les conditions s'il y a lieu. Il peut se faire que l'aide nationale au nord serve d'exemple en vue dans la perspective de dispositions futures accompagnant la réforme de la PAC.

Prise en compte des circonstances dans l'application des règlements communautaires

Le traité d'adhésion a tenu compte des circonstances nordiques dans la définition des conditions d'application des règlements communautaires sur l'agriculture. L'application en Finlande de l'aide aux régions défavorisées (LFA) en est une bonne illustration. La rigueur du climat a été comparée au climat dans les régions de montagne; en fin de compte, 85% de la surface agricole de la Finlande est incluse dans le champ d'application de l'aide aux régions de montagne (LFA).

De même, des solutions tenant compte des circonstances ont été recherchées dans l'application de tous les règlements communautaires concernant l'agriculture. La chose n'a pas toujours été possible, par exemple si l'application faisait obstacle à la libre circulation des marchandises dans le marché intérieur ou si elle devait fausser les conditions de la concurrence entre les Etats.

Malgré des conditions extrêmement difficiles, au départ, il a été possible de trouver, lors des négociations en vue de l'adhésion, des solutions raisonnablement satisfaisantes pour les parties, ce qui est, en soi, une réussite. Le processus et son issue peuvent servir d'exemple encourageant pour les pays qui viseront, par la suite, à adhérer à l'Union.

L'avenir de l'agriculture nordique

Le traité d'adhésion de la Finlande crée le cadre dans les limites duquel il est possible de préserver la vitalité du noyau de l'agriculture, s'il est vrai que le changements des circonstances économiques est rude. Malgré les conditions raisonnables du traité d'adhésion, les agriculteurs et les organisations de défense des intérêts des producteurs

agricoles sont, parmi toutes les catégories de la population, celles dont l'attitude a été la plus négative.

La critique la plus vive exprimée par les agriculteurs concerne, avant tout, leur incertitude de l'avenir. Le traité d'adhésion, il est vrai, ne garantit pas l'invariabilité des circonstances dans la PAC. D'un autre côté, rester en dehors de l'Union européenne n'aurait pas non plus garanti l'immuabilité des circonstances.

Dans l'immédiat, il semble que le nouveau gouvernement finlandais devra limiter, sérieusement, les dépenses publiques afin de maîtriser un endettement qui n'a cessé de s'accroître. Les mesures nationales d'aide négociées et inscrites dans le traité d'adhésion risquent également d'être l'objet de mesures d'épargne. De plus, on sait d'ores et déjà que l'extension future aux PECOS modifiera fondamentalement les clauses-limites de la PAC.

Ces deux facteurs peuvent se traduire par de nouvelles réductions affectant les conditions économiques du fonctionnement de l'agriculture. Pour contrebalancer l'affaiblissement de la rentabilité de l'agriculture traditionnelle, la Finlande peut tirer avantage de sa situation nordique, en mettant mieux à profit la pureté de son environnement et l'éthique élevée de sa production pour ses produits sur le marché. L'agriculture finlandaise aura-t-elle le temps de s'adapter à tous les changements brutaux qui interviennent simultanément, ses capitaux humains et matériels suffiront-ils pour lui permettre de surmonter des temps difficiles? La question mérite d'être posée.