



HAL
open science

Localisation des productions agricoles dans l'UE. L'enjeu de l'évolution des politiques agricole et commerciale

Karine Daniel, Vincent Chatellier, Emmanuelle Chevassus-Lozza

► To cite this version:

Karine Daniel, Vincent Chatellier, Emmanuelle Chevassus-Lozza. Localisation des productions agricoles dans l'UE. L'enjeu de l'évolution des politiques agricole et commerciale. *Chambres d'Agriculture*, 2008, 969, pp.24-27. hal-02654165

HAL Id: hal-02654165

<https://hal.inrae.fr/hal-02654165>

Submitted on 29 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Localisation des productions agricoles dans l'UE

L'enjeu de l'évolution des politiques agricole et commerciale

Par Karine Daniel⁽¹⁾ - Vincent Chatellier⁽²⁾ - Emmanuelle Chevassus-Lozza⁽²⁾

La concentration géographique des productions agricoles et la spécialisation agricole des régions ont un impact sur la formation des paysages, l'environnement et le développement rural. Les travaux conduits en économie sur la localisation des productions agricoles et agro-alimentaires soulignent que celle-ci n'est pas figée. D'une manière générale, la production tend à se concentrer, ce d'autant que les surfaces agricoles diminuent dans la plupart des pays et que le développement des techniques permet d'améliorer les performances des facteurs de production (travail, terre et cheptel). Dans ce contexte, il est opportun de s'interroger sur les facteurs déterminants de la localisation des productions et d'analyser dans quelle mesure les politiques agricoles et commerciales modifient la concentration des activités.

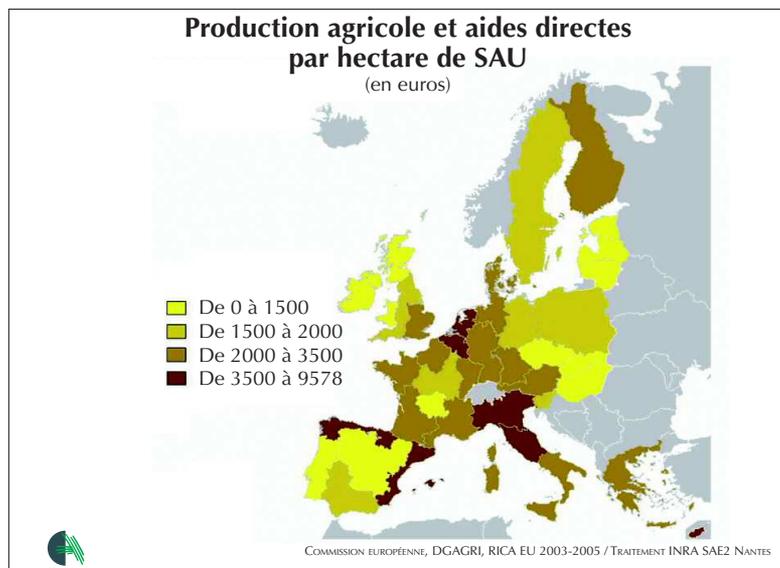
La question de l'impact des politiques agricoles et commerciales sur la localisation et l'évolution des productions est d'importance dans un contexte où les autorités communautaires entendent faire jouer à la

PAC un rôle environnemental, en privilégiant, notamment, un développement équilibré de l'agriculture entre les territoires. L'ouverture croissante du marché européen (baisse des droits de douane dans le cadre des négociations de l'OMC), les projets de renforcement du découplage des aides directes et de suppression des quotas laitiers interrogent sur les conséquences que pourraient avoir de telles dispositions pour les bassins de production européens.

Une moindre concentration géographique pour les productions soutenues par la PAC

Pour mesurer le niveau de concentration de la production agricole sur un territoire,

plusieurs indicateurs sont potentiellement utilisables. En retenant l'indicateur « production agricole (en valeur) + aides directes/hectare de SAU », l'analyse permet de tenir compte des effets des réformes passées de la PAC (baisse des prix compensée par l'octroi d'aides directes). D'une manière générale, cet indicateur est traditionnellement élevé au Danemark et aux Pays-Bas (carte 1). La forte densité de population conduit à une relative rareté des surfaces en foncier, ce qui implique un niveau élevé d'intensification, y compris dans les productions de lait et de viande bovine. Par ailleurs, ces zones développent des productions intensives sur les surfaces dans le domaine de l'horticulture ou de la production porcine. La valeur de cet indicateur est également élevée en Italie du Nord (intensification), en Espagne



1. ESA Angers, LARESS, 55 rue Rabelais, 49007 Angers.

2. INRA UR 1134, Département SAE2, rue de la Géraudière, BP 71627, 44316 Nantes

Tableau 1
Indice de concentration des productions entre les 30 bassins de l'UE à 15 (Indice de THEIL)

	1990-1992	2002-2004	Variation de l'indice (100=1990-1992)	
Céréales	0,17	0,15	92	Soutenue
Viande bovine	0,24	0,20	84	Soutenue
Viande ovine et caprine	0,39	0,38	98	Soutenue
Lait	0,42	0,43	103	Soutenue
Oléagineux	0,42	0,47	111	Soutenue
Volailles	0,69	0,50	72	Non soutenue
Viande porcine	0,73	0,68	93	Non soutenue
Légumes et fleurs	0,88	0,74	85	Non soutenue
Fruits	0,83	0,74	90	Non soutenue
Vin	0,78	0,77	99	Non soutenue

Source : Commission européenne, DGAGRI, RICA UE 1990-2005 / Traitement INRA SAE2 Nantes

du Nord (faibles disponibilités en foncier avec importations d'aliments) et en Grèce (productions méditerranéennes). Elle est, en revanche, particulièrement faible dans les zones extensives d'élevage d'herbivores de l'Ecosse, d'Irlande et d'Auvergne (*Guesdon et al, 2006*). En France, la situation est intermédiaire, du fait de la coexistence, au sein des régions, de différentes productions agricoles (*Chatellier, Delame, 2007*).

Une analyse de l'évolution de la concentration de la production agricole a été conduite, à l'échelle des grands bassins de production de l'Union Européenne (UE), pour la période 1983 à 2004. Il en ressort que les productions agricoles soutenues dans le cadre de la PAC (qui sont aussi fortement mobilisatrices d'espace) sont celles qui sont les moins concentrées géographiquement. Les productions de céréales, de viande bovine et de lait sont globalement les mieux réparties sur le territoire; de plus, elles se concentrent peu sur la période. Pour la viande bovine et les céréales, le mode d'octroi des paiements directs (référence nationale de droits à paiement et, parfois, référence individuelle par producteur) a bloqué les mouvements de concentration. Dans le cas du lait, le régime des quotas a joué un rôle très important. Non seulement les quotas sont fixés par pays mais les règles nationales intègrent, dans certains cas, un lien fort entre la production et le foncier.

Les productions avicoles, porcines, légumières, fruitières, viticoles et horticoles sont, quant à elles, plus concentrées (singulière-

ment pour la viticulture et l'horticulture). Sur la période étudiée, les productions porcines, avicoles et horticoles se sont concentrées. Seule la production de fruits tend à se «déconcentrer». L'Italie, qui est l'un des premiers bassins producteurs, enregistre un recul de son offre alors que celle-ci augmente de manière assez importante en Espagne (Sud et Méditerranée), mais aussi aux Pays-Bas et en Belgique. Ainsi, la déconcentration observée correspond à une délocalisation de la production des bassins traditionnels vers le nord de l'Union.

Si la concentration de toutes les productions agricoles s'opérait dans les mêmes bassins, il en découlerait un effet de concentration géographique globale des activités agricoles. Dans le cas où la concentration concerne des bassins de production distincts, elle implique une spécialisation régionale. Au cours de la période étudiée, la non concentration des productions viticoles, fruitières et légumières dans les régions du sud de l'UE indique que ce schéma classique de spécialisation des aires de production n'est pas véritablement observé.

Sur une période plus récente, correspondant à celle marquée par la mise en œuvre des trois dernières réformes de la PAC (1992, 1999 et 2003), les travaux conduits à partir des données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) européen montrent une moindre amplitude des mouvements de concentration que sur la période 1983 à 1990. Dans le tableau 1, la concentration est appréciée, pour chaque

produit, à partir de l'indice de THEIL. Celui-ci présente de manière synthétique l'intensité de la concentration géographique entre les trente principaux bassins de l'UE (bassins constitués par un regroupement des régions administratives présentent dans l'UE-15 sur la période 1990 à 2004). Il mesure la concentration de la production (en valeur) pondérée par la surface agricole utile de chaque bassin de production. Plus, il est élevé et plus la concentration est intense.

L'accès aux bassins de consommation : une force de concentration des activités

La littérature économique traitant de la question de la localisation des activités agricoles montre que celle-ci évolue sous l'influence principale de la compétitivité relative des régions (coûts de production des biens agricoles) et de la proximité entre les zones de production et les bassins de consommation (coûts de transport).

Dans le cas de l'UE, des analyses ont été effectuées en associant des informations d'EUROSTAT (production agricole en volume, répartition géographique de la population) et une estimation des coûts de production des produits agricoles dans les bassins européens (analyse basée sur le RICA pour neuf produits). Ces traitements économétriques basés sur un modèle d'économie géographique permettent de hiérarchiser les facteurs explicatifs de la concentration de la production (*DANIEL, 2005*). Ils montrent la prédominance de la variable «coûts d'accès aux bassins de consommation» sur celle des coûts de production. La hausse importante du coût du baril du pétrole devrait renforcer le poids de cette variable, d'autant plus que la majeure partie du transport intra-communautaire de produits agricoles et alimentaires s'opère par la route.

Par ailleurs, l'équilibre entre ces deux principales forces de concentration est modifié par l'évolution des règles de la politique agricole et/ou de la politique commerciale. Les produits soutenus par la PAC (grandes cultures, lait, viande bovine, viande ovine) se

maintiennent dans des régions où les coûts de production sont relativement élevés (régions de montagne ou zones défavorisées). En l'absence de ces soutiens, il est fort probable qu'il en découlerait un mouvement accentué de concentration de ces productions. Comme cela est observé pour les productions non soutenues par la PAC, ces productions migreraient vers des zones mieux placées en termes d'accès au marché, dans la limite cependant des disponibilités en foncier et du respect des normes environnementales.

Découplage des soutiens et localisation des productions

Les réformes de la PAC de 1992 et de 1999 ont conduit à un basculement dans les formes de soutien à l'agriculture communautaire. Elles ont formalisé le passage d'une politique de prix garantis à une politique d'aides directes calées sur les facteurs de production (terre et cheptel). Première étape vers le découplage, cette évolution devait théoriquement conduire à renforcer le rôle du marché dans l'orientation des productions agricoles. L'étude des évolutions 1992-2004 montre que ce phénomène n'a pas eu véritablement lieu. Cela tient au fait que les aides directes sont étroitement liées aux facteurs de production et donc à la localisation géographique des exploitations agricoles.

Les productions soutenues par la PAC se maintiennent (mieux que les autres) dans certaines régions où les coûts de production sont relativement élevés. En l'absence des soutiens, celles-ci éprouveraient vraisemblablement des difficultés à maintenir leur potentiel productif. Les aides conduisent très souvent à une spécialisation de ces régions vers les produits agricoles soutenus, au détriment du développement d'autres productions.

Aussi, cette dynamique renforce progressivement la dépendance de ces régions vis-à-vis des soutiens publics. Elle interroge, d'une part, sur les effets que pourrait avoir à moyen terme une diminution des soutiens publics et, d'autre part, sur les liens existants entre le montant des aides directes

alloué aux exploitations et le prix des facteurs de production (notamment le foncier). Les productions agricoles étant plus ou moins substituables entre elles sur un même territoire, l'augmentation induite des coûts concerne tous les produits, y compris ceux qui ne sont pas soutenus. Pour les régions périphériques, donc les moins bien situées en terme d'accès aux bassins de consommation, la baisse de la compétitivité liée à l'attribution des aides directes s'ajoute ainsi à un désavantage initial lié aux coûts de transport.

La politique de soutien direct implique donc la nécessité de son renforcement permanent pour contrer la dynamique de concentration et permettre le maintien d'activités agricoles dans des régions zones défavorisées ou intermédiaires. Les récentes propositions de réforme de la PAC faites par la Commission européenne en novembre 2007 suggèrent d'accentuer le taux de modulation des aides directes du premier pilier pour abonder les mesures du développement rural. Une telle initiative permet, à ressources budgétaires constantes (ce qui est une contrainte forte suite aux perspectives financières de l'UE pour la période 2007-2013), d'aller dans ce sens.

A ce stade, les données statistiques disponibles ne permettent pas encore de mesurer les effets de la mise en œuvre du paiement unique découplé sur la localisation géographique de l'offre de produits agricoles. Néanmoins, il sera utile de produire cette analyse dès que possible, ce d'autant que la Commission européenne incite à une évolution du dispositif mis en œuvre lors de la réforme de la PAC de 2003 (accentuation du taux de découplage, uniformisation du paiement unique par hectare au sein des régions, etc.).

Suppression des quotas laitiers et localisation de la production

La mise en œuvre du régime des quotas laitiers en 1984 a joué un rôle très important dans la localisation géographique de la production laitière. Alors que sur la période 1970 à 1984, la production se concentrait dans les bassins les plus compétitifs, les

quotas ont stoppé cette dynamique, d'autant plus que les volumes de production ont été réduits. Fin 2007, la Commission européenne a proposé au Conseil européen une communication suggérant l'expiration des quotas laitiers à l'horizon de 2015. Pour ce faire, elle entend mettre à profit la période de transition (2008-2015) pour augmenter les volumes de lait et ainsi rendre les quotas laitiers caduques au terme de la période.

La suppression des quotas laitiers rendrait de nouveau possible une évolution de la localisation de la production laitière entre pays/régions/départements sous l'influence des deux variables précitées : le coût de production de la tonne de lait dans les exploitations ; le coût de transport des produits laitiers finis vers les consommateurs. S'ajoute à cela une variable particulièrement importante : le coût d'acheminement du lait des exploitations vers les usines de transformation (coût de collecte). Ce coût est élevé dans le cas du lait pour trois raisons : le lait doit être collecté dans les exploitations de manière très régulière (tous les deux à trois jours) ; le transport du lait exige une technologie de transport assez coûteuse (refroidissement) ; le lait est composé, pour l'essentiel, d'eau.

Le coût de collecte est étroitement lié à la densité de la production laitière dans les régions (quantité de lait au Km²), à la performance des infrastructures routières (critère lié à la densité de population) et à la taille des exploitations. Dans l'hypothèse (théoriquement attendue) où la production de lait se concentrerait dans les zones bénéficiant d'avantages comparatifs, les zones bénéficiaires verraient leur coût moyen de collecte laitière baisser sous l'effet de la concentration accentuée. De fait, ce phénomène aurait pour effet de renforcer mécaniquement leur compétitivité, alors que la situation serait inverse dans les zones en situation de recul de production. L'évolution de la localisation de la production laitière dépendra cependant, d'une part, du mouvement de contractualisation qui s'opèrera entre les industriels de la transformation et les producteurs et, d'autre part, des instruments de politique agricole mis en œuvre pour contrecarrer l'impact territorial attendu. Sur ce point, les règles

Tableau 2. Evolution de la protection du marché communautaire et échanges de la France avec les pays tiers

	Variation de la protection (droits de douane) entre 1997 et 2002 (en %)	Variation des importations de la France (en valeur) entre 1995 et 2002 (en %)	Importations de la France en provenance des pays tiers / Demande française (2002, en %)
Mais	-87	61	6
Biscuits	-32	22	2
Viandes de boucherie	-32	12	3
Beurre	-31	616	2
Poissons	-23	26	31
Thés cafés	-22	83	4
Préparation de fruits	-15	33	14
Légumes frais	-7	106	9
Vins	-1	151	2
Fruits	-1	16	25
Total Agriculture+IAA			4%

Source : Calculs des auteurs d'après, TARIC, ERE (INSEE)

environnementales pourront limiter la concentration. De même, la mise en œuvre de nouveaux soutiens au titre du développement rural est susceptible de favoriser économiquement les régions potentiellement les plus fragiles.

Ouverture du marché et concentration des activités

Les réformes successives de la PAC s'effectuent dans le contexte d'une ouverture croissante du marché communautaire aux produits agricoles et agroalimentaires des pays tiers. Suite à l'application de l'accord agricole du cycle de l'Uruguay sur la période 1995-2001, les négociations en cours dans le cadre cycle de Doha à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pourraient se traduire par une nouvelle baisse des droits de douane et l'ouverture de nouveaux contingents d'importations.

Sur la période couverte par le précédent accord, la diminution de la protection du marché européen n'a pas été homogène entre tous les produits agricoles et agroalimentaires. Elle a, par exemple, été beaucoup plus intense (en valeur relative) pour le maïs que pour les fruits et le vin (tableau 2). Globalement, la baisse des droits de douane a entraîné une augmentation des importations françaises sur la période étudiée. Pour autant, le poids des importations en provenance des pays tiers reste limité dans la demande française totale de produits agricoles et agroalimentaires (4 %).

Au delà de cet effet de concurrence, l'ouverture du marché communautaire influe sur la concentration géographique des produits agricoles et agroalimentaires dans l'espace européen mais également au sein de chaque Etat. Sur ce point, des travaux ont été conduits au niveau des régions françaises pour la période 1995 à 2002 (CHEVASSUS-LOZZA, DANIEL, 2006). Ils ont permis de mieux comprendre la relation entre la concentration géographique des productions et le taux de pénétration du marché français (rapport entre les importations de pays tiers et la demande domestique). Ils soulignent que plus les productions sont exposées à la concurrence internationale (existence de droits de douane faibles) et

plus elles sont géographiquement concentrées sur le territoire.

De manière générale, une ouverture croissante du marché européen renforcerait la concentration des productions. Cet effet pourrait être particulièrement marqué pour les productions agricoles soutenues par la PAC. Non seulement certaines de ces productions restent fortement protégées (viande bovine, lait, sucre), mais elles sont aussi assez dispersées sur le territoire. La concentration des productions agricoles dépendra néanmoins aussi de choix internes relatifs aux politiques environnementales.

POUR EN SAVOIR PLUS

CHATELLIER V., DELAME, 2007. *Les exploitations agricoles européennes et françaises*. In : L'agriculture : nouveaux défis. Editions INSEE-Références, Paris, pp 79-93.

CHEVASSUS-LOZZA E., DANIEL K., 2006, *Market openness and geographical concentration of agricultural and agro-food activities : the challenges for French regions*, Canadian journal of regional science, special issues vol. XXIX n°1, pp. 21-42.

DANIEL K., 2003, *Concentration et spécialisation, quel schéma pour l'agriculture communautaire ?* Economie et Prévision, n°158, pp 105-120.

DANIEL K., 2005, *Eléments sur la géographie de l'agriculture aux Etats-Unis et dans l'Union européenne : Les productions agricoles se concentrent t-elles ?*, Revue d'Economie Régionale et Urbaine, IV, pp533-556.

DANIEL, K., 2007, *Ouverture des marchés et localisation des productions agricoles*, Canadian Journal of Agricultural Economics, n°55, pp.327-347.

GUESDON J. C., CHATELLIER V., MOTTET A., PFLIMLIN A., 2006. *La localisation du cheptel d'herbivores dans les régions européennes*. 13^e colloque 3R (Rencontres Recherches Ruminants), Paris, 6 décembre, 4 p.