

30 ans de PAC : plus de grandes cultures, moins de fourrages, autant de disparités géographiques

Anne-Marie DUSSOL
Mohamed HILAL
Jean-Christophe KROLL

INRA - ENESAD
UMR - CESAER Dijon

Cet article a été réalisé dans le cadre de la convention INRA-SCEES sur l'utilisation des données du recensement agricole 2000.

La répartition des surfaces agricoles a connu en France une inversion de tendance vers 1970, impulsée par la mise en place de la politique agricole commune (PAC). Les surfaces fourragères qui augmentaient depuis plus de 100 ans ont commencé à régresser au profit des grandes cultures, dont les surfaces s'étendent géographiquement autour de la Beauce. Cependant, l'analyse plus approfondie montre que c'est tout le territoire national qui, à quelques exceptions près, a été touché par la hausse des surfaces en grandes cultures soutenues au détriment des surfaces fourragères, et que la PAC n'a pas bouleversé les positionnements relatifs des départements.

Avec 27,9 millions d'hectares de surface agricole utilisée (SAU) en 2000, l'agriculture française exploite la plus grande étendue agricole des quinze pays de l'Union européenne, précédant l'Espagne et bien loin devant l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie. Depuis une trentaine d'années, la surface agricole française diminue légèrement et régulièrement. Elle perd près de 70 000 hectares par an entre 1970 et 2000, soit une perte cumulée de 2 millions d'hectares pour l'ensemble de la période, la baisse étant plus forte dans les années 1980 (- 900 000 hectares). Parallèlement à ce mouvement, la répartition des surfaces agricoles se modifie lentement avec une augmentation de la superficie des grandes cultures (+ 2,7 millions en trente ans) et une diminution des surfaces toujours en herbe (- 4 millions) (tableau 1) (encadré p. 32). Face à la modification de la répartition des surfaces agricoles, qui apparaît comme une tendance d'évolution lourde, on s'interroge, ici, sur le rôle de la politique agricole commune (PAC) mise en place à partir de 1962

et sur les conséquences de la réforme de 1992 (encadré p. 28).

Une politique agricole favorable aux grandes cultures

Durant plus d'un siècle, de 1850 à 1970, les surfaces consacrées aux productions fourragères (surfaces toujours en herbe et cultures fourragères) ont augmenté régulièrement jusqu'à couvrir plus de la moitié du territoire agricole, soit 58 % de la SAU [4]. À partir des années soixante-dix, ces surfaces régressent alors que celles consacrées aux grandes cultures augmentent. Cette évolution, concomitante à la mise en place de la politique agricole commune, marque une rupture par rapport à la tendance de long terme. En fixant annuellement un prix commun pour les produits agricoles, la PAC instaure un système de garantie des prix qui favorise les productions végétales destinées à la vente. Ainsi, de 1970 à 1979, les surfaces en grandes cultures

augmentent du fait de l'accroissement de la sole en céréales (+ 540 000 hectares). Dans le même temps, les surfaces toujours en herbe et les prairies diminuent (respectivement – 868 000 et – 587 000 hectares) alors que les surfaces consacrées aux fourrages annuels et aux plantes sarclées fourragères s'étendent (+ 691 000 hectares).

Au cours de la décennie 80, les oléoprotéagineux, qui couvraient environ 400 000 hectares en 1970 et 1979, gagnent deux millions d'hectares. Cette hausse vertigineuse a plus que compensé la diminution des surfaces en céréales (– 639 000 hectares) d'où une augmentation importante des grandes cultures (+ 1,2 million). Cette augmentation et la baisse de la SAU se sont faites au détriment des surfaces toujours en herbe (– 1,2 million) et des cultures fourragères (– 681 000 hectares). Le renforcement des aides à la production d'oléoprotéagineux explique largement la modification de la répartition des surfaces agricoles : les mesures, mises en place dans le cadre de la politique agricole communautaire dans les années 70 et 80, avaient pour objectif de réduire la forte dépendance des approvisionnements en provenance des pays tiers¹. Entre 1988 et 2000, la situation se stabilise : les oléoprotéagineux gagnent 20 000 hectares et les céréales en perdent 76 000. Les décisions récentes, prises à Berlin en mars 1999, qui entérinent une baisse sensible des primes aux oléoprotéagineux, risquent de remettre en cause, au moins de façon conjoncturelle, le mouvement observé de 1979 à 2000, en favorisant les surfaces en céréales aux dépens des oléagineux.

1. En raison de son passé colonial et des accords du GATT de 1962, l'Europe importait à bas prix, et sans protection douanière, des oléoprotéagineux, notamment le soja, en provenance des pays tiers. L'embargo américain sur les exportations de soja en 1974 et l'augmentation rapide des importations dans la seconde moitié des années soixante-dix alertent l'Europe sur les dangers de la dépendance extérieure et conduisent à une politique volontariste de soutien de la production européenne.

Avec la réforme de la PAC de 1992, le soutien aux céréales et oléoprotéagineux change de nature. Le soutien par les prix est réduit et compensé par l'instauration de primes à l'hectare. La baisse des prix n'a pas réduit la part des céréales et des oléagineux dans l'assolement. Les primes, bien que « découplées » des volumes produits et liées aux seules surfaces, paraissent avoir joué de manière analogue au soutien des prix. Toutefois, les superficies susceptibles d'être ensemencées en cultures donnant droit aux primes sont limitées aux seules surfaces déjà en

Les grandes dates de la PAC

Définition des règles de fonctionnement :

- 1957 : institution du principe de la politique agricole commune dans le cadre du Traité de Rome ;
- 1962 : fixation des règles de fonctionnement des principales organisations de marché.

Mise en place des Organisations communes de marché (OCM) :

- 1967 : céréales, graines oléagineuses, porcs, œufs et volailles, fruits et légumes ;
- 1968 : viande bovine, produits laitiers ;
- 1970 : vin, lin et chanvre ;
- depuis 1971 : houblon, semences, coton, tabac....

Quelques modifications de la PAC :

- 1984 : réforme sur la résorption des excédents : mise en place de quotas laitiers et de quantités maximales garanties pour les céréales ;
- 1992 : réorientation des aides agricoles : la politique de soutien des prix est remplacée par une politique de soutien des revenus agricoles, le paiement des aides est subordonné à un gel d'une partie de la surface globale destinée aux céréales, oléagineux et protéagineux.

Tableau 1
Moins de surfaces fourragères au profit des grandes cultures

Millier d'hectares

	1970	1979	1988	2000
Grandes cultures	10 980	11 506	12 672	13 669
dont : céréales	9 201	9 742	9 103	9 027
oléagineux	377	376	1 870	1 993
légumes secs et protéagineux	60	80	558	475
jachères	361	247	243	1 227
Fourrages	4 981	5 085	4 404	4 684
dont : prairies artificielles	1 466	987	639	380
prairies temporaires	2 465	2 357	2 147	2 873
fourrages annuels et plantes sarclées fourragères (dont maïs-fourrage)	1 050	1 741	1 618	1 432
		1 094	1 468	1 385
Surfaces toujours en herbe	12 330	11 462	10 214	8 316
Cultures permanentes et autres cultures	1 614	1 440	1 306	1 186
Surface agricole utilisée (SAU)	29 905	29 497	28 596	27 856

Source : AGRESTE - Recensements agricoles

terres labourables en 1992. En fixant une enveloppe maximale, qui certes n'est pas atteinte, cette règle peut expliquer, en partie, le plafonnement, à partir de 1999, des surfaces en grandes cultures primées.

En outre, la réforme de 1992, qui contraint les producteurs à mettre en jachère une surface proportionnelle (5 à 15 % selon les années) aux étendues consacrées aux céréales et aux protéagineux, a favorisé la progression des surfaces en jachères (+ 983 000 hectares entre 1988 et 2000). Ce mouvement s'est réalisé non pas prioritairement aux dépens des céréales (- 76 000 hectares) et des protéagineux (- 83 000), mais par conversion d'une partie des terres occupées auparavant par des productions fourragères, elles-mêmes provenant principalement des surfaces toujours en herbe (tableau 1). Il faut noter que ces nouvelles primes touchent désormais tous les hectares cultivés, alors qu'avant seuls les hectares donnant lieu à production commercialisée étaient effectivement soutenus. Il y a donc à partir de 1992 une aide aux céréales intraconsommées, et par conséquent à l'élevage, qui a pu conforter la baisse des surfaces fourragères non aidées.

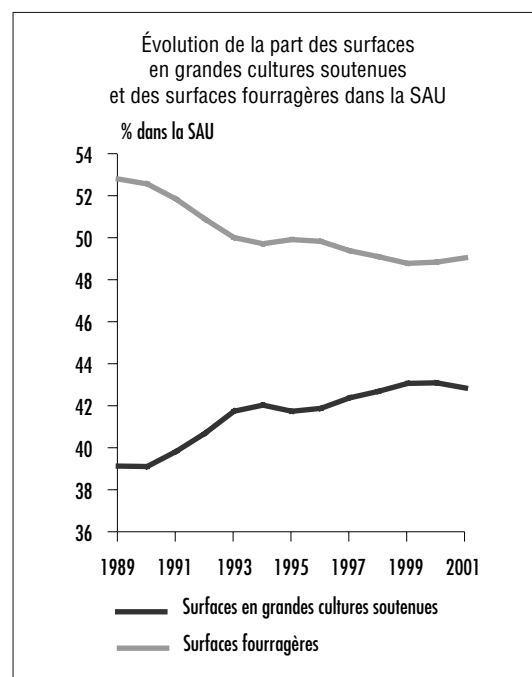
Les grandes évolutions mesurées entre les deux derniers recensements agricoles de 1988 et 2000 ne permettent pas de voir l'impact

précis dans le temps de la réforme de 1992. Les évolutions annuelles montrent quant à elles une poursuite, à partir de 1993, de la baisse des surfaces fourragères et de la hausse des surfaces en grandes cultures soutenues, mais à un rythme atténué par rapport aux années antérieures (graphique 1). Il apparaît donc que la réforme de 1992 n'a pas changé le sens des évolutions antérieures mais en a ralenti le processus. La politique agricole commune, depuis ses débuts, contribue donc à moduler l'utilisation des terres agricoles. Ainsi, entre 1979 et 2000, les surfaces en grandes cultures soutenues par la PAC, à savoir les céréales, les oléoprotéagineux (COP) et les jachères, augmentent de 2,3 millions d'hectares alors que les surfaces fourragères (surfaces toujours en herbe et cultures fourragères) perdent 3,5 millions d'hectares (encadré p. 32).

Une géographie figée malgré les apparences

De prime abord, la modification de la répartition des surfaces agricoles entre 1979 et 2000 affecte avec une intensité variable les départements français. En 1979, les surfaces fourragères (surfaces toujours en herbe et cultures fourragères) occupent 16,5 millions d'hectares, soit 55 % de la SAU. Elles sont particulièrement dominantes dans un tiers des départements où elles couvrent au moins 70 % des terres agricoles : que ce soit dans les zones traditionnellement herbagères de Basse-Normandie, des Alpes et de la Corse, dans les bastions d'élevage du Massif Central et de ses marges, ou encore dans les départements laitiers de l'est et de l'ouest de la France. En 2000, à l'exception des zones de montagne (Massif Central, Jura et Alpes) où elles se maintiennent, les surfaces fourragères régressent partout. En particulier, parmi les 10 départements de forte spécialisation fourragère de l'Ouest, dont les surfaces consacrées aux fourrages représentaient plus de 70 % de la SAU en 1979, il n'en reste qu'un dans ce cas en 2000 : la Manche. L'instauration des quotas laitiers en 1984, associée à l'augmentation de la productivité laitière des vaches, a provoqué une forte diminution des troupeaux laitiers. Ayant besoin de moins de surfaces fourragères, les producteurs ont été incités à diversifier leur activité vers d'autres cultures, notamment les cultures soutenues par la PAC, quitte à produire des céréales pour les élevages hors sol.

Graphique 1
Coup de frein à l'envol des surfaces en grandes cultures grâce à la réforme de la PAC



Source : AGRESTE - Statistique agricole annuelle (SAA)

Face à la régression des surfaces fourragères, les superficies en grandes cultures aidées par la PAC augmentent et semblent se propager géographiquement à partir du foyer beauceron. Aux sept départements du Bassin parisien, qui avaient en 1979 plus de 70 % de leur superficie agricole en COP et jachères, s'ajoutent, en 2000, une dizaine de départements localisés soit en contiguïté avec les précédents (Aube, Yonne, Indre-et-Loire, Vienne et Charente-Maritime), soit dans le sud-ouest du pays (Landes, Gers, Haute-Garonne) (cartes). Cependant, derrière ces évolutions, qui semblent privilégier certaines zones géographiques, le processus de substitution des grandes cultures soutenues par la PAC aux surfaces fourragères affecte, en réalité, tous les départements et se répartit de manière très uniforme sur le territoire national. La superficie des surfaces fourragères passe de 56,1 % à 51,1 % de 1979 à 1988 puis à 46,7 % en 2000, soit une perte de 10 points en 20 ans pour l'ensemble de la France. Le classement des départements, par rapport à

la moyenne nationale de chaque date, permet de montrer, à quelques exceptions près, que les spécificités géographiques varient peu. Ainsi, mis à part l'Orne et la Mayenne, qui

Carte

Typologie de spécialisation des départements

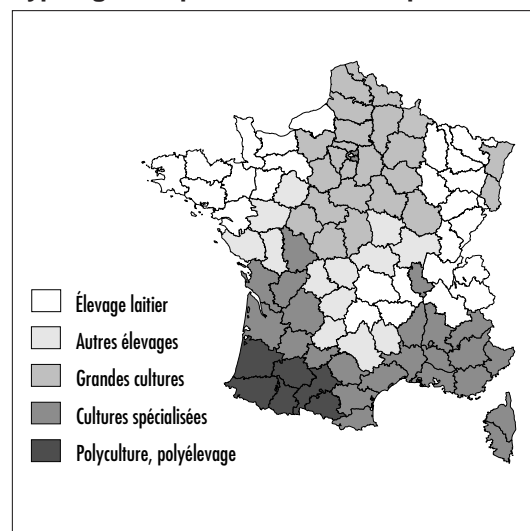


Tableau 2

Évolution de la part des surfaces en grandes cultures soutenues et des surfaces fourragères dans la SAU selon la spécialisation agricole des départements

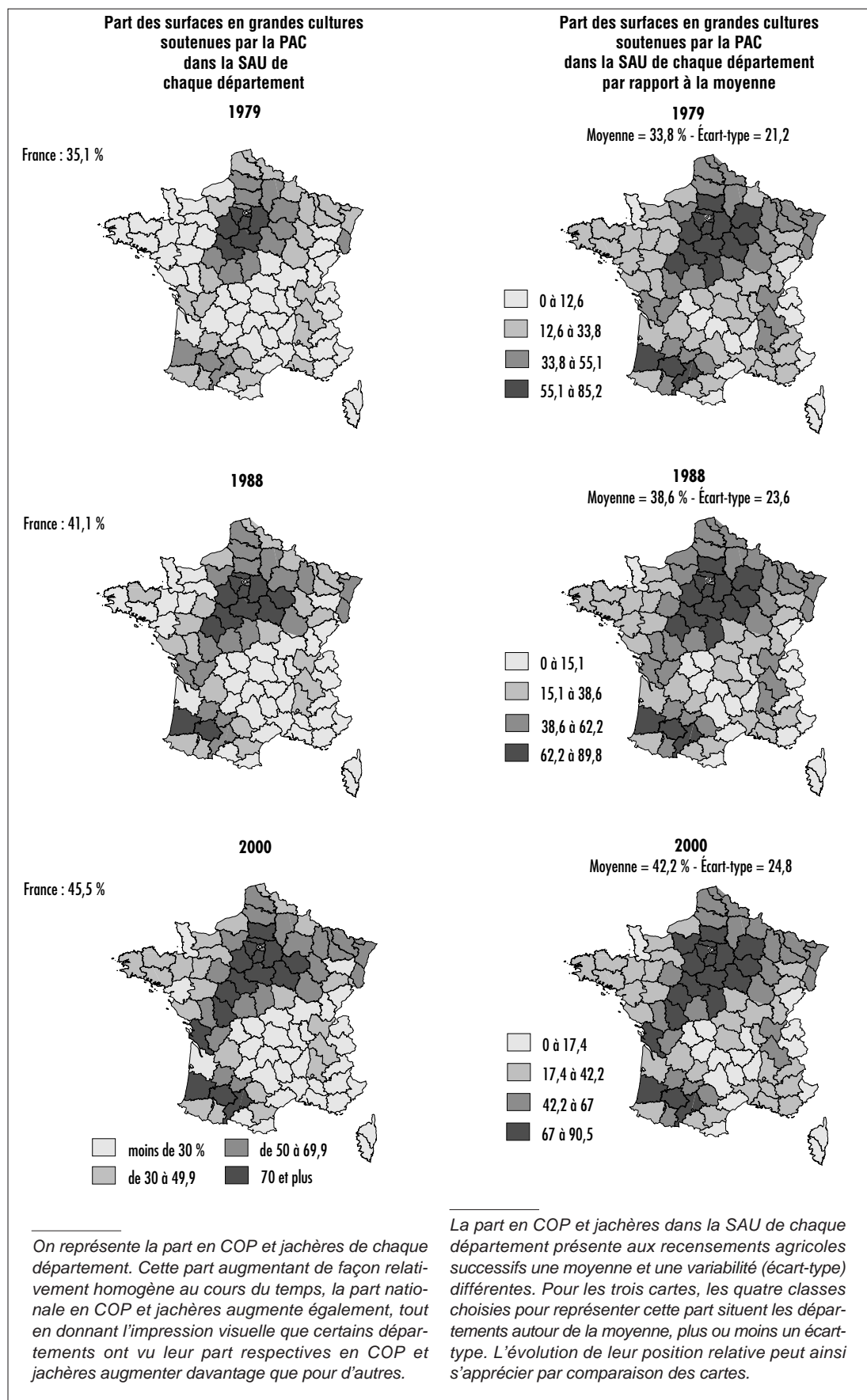
Spécialisation agricole*	Effectifs	Surfaces					
		en grandes cultures soutenues (%)			fourragères (%)		
		1979	1988	2000	1979	1988	2000
Départements de grandes cultures	23	58,4	65,5	69,4	30,4	25,0	20,8
Grandes cultures du Bassin parisien	14	63,3	70,5	74,6	26,7	21,2	16,8
Grandes cultures et cultures spécialisées	6	55,0	63,3	66,5	32,8	27,1	23,2
Grandes cultures et élevage du nord de la France	3	40,8	45,4	48,7	43,8	40,0	36,1
Départements d'élevage laitier	27	21,9	26,5	33,0	75,3	70,8	64,3
Zone Est	9	30,8	35,9	43,7	68,4	63,5	55,7
Zone Massif Central	4	15,8	14,7	14,0	82,4	84,2	84,8
Zone nord des Alpes	4	28,3	31,0	33,5	68,5	66,2	63,7
Zone Ouest	10	18,3	24,8	33,2	77,8	71,2	62,7
Départements de polyculture et polyélevage du Sud-Ouest	6	49,5	58,0	59,2	46,1	38,6	36,7
Départements de cultures spécialisées	26	31,9	38,4	41,7	44,9	40,1	37,7
Cultures spécialisées et grandes cultures ou élevage	11	38,1	47,4	53,2	52,1	44,1	38,5
Fruits, légumes ou fleurs	8	29,0	29,6	27,2	32,9	35,4	39,1
Viticulture	7	19,1	21,7	22,6	34,3	32,9	35,1
Autres départements d'élevage	13	19,9	24,1	27,7	77,6	73,8	70,2
Élevage bovin, ovin ou caprin	4	13,3	13,3	12,7	84,7	85,1	85,9
Zone Massif Central	5	19,4	19,8	21,7	78,9	79,0	77,0
Zone Ouest	4	24,9	36,1	44,9	71,3	60,6	51,5
France métropolitaine	95	35,1	41,1	45,5	56,1	51,1	46,7

* Typologie de spécialisation des départements établie par le SCEES en 1997 (voir carte ci-dessus) [3].

Les cases grisées contiennent des valeurs supérieures à la moyenne française.

Source : AGRESTE - Recensements agricoles

La hausse des surfaces en grandes cultures touche l'ensemble du territoire français



Source : AGRESTE - Recensements de l'agriculture

enregistrent une diminution de leurs surfaces fourragères plus forte que la baisse moyenne, et la Saône-et-Loire, la Haute-Loire, les Hautes-Alpes et la Haute-Corse, qui voient la proportion de leurs surfaces fourragères augmenter ou ne baisser que très légèrement, les positions départementales restent relativement stables. Concernant l'accroissement des surfaces en COP et jachères, qui passent de 35,1 % en 1979 à 41,1 % en 1988 et 45,5 % en 2000, seules la Charente-Maritime, l'Eure et la Vienne ont une progression supérieure à la moyenne nationale, ce qui leur permet de rejoindre le groupe de tête. Ailleurs, la hausse est beaucoup moins contrastée, même si quelques départements, tous en zone de montagne, enregistrent une progression des

surfaces en grandes cultures aidées inférieure à la moyenne nationale, voire même une diminution (cartes). En somme, hormis quelques modulations à la marge, dans les zones de montagne et les zones périphériques des grands bassins céréaliers, le mouvement de substitution des surfaces en grandes cultures soutenues par la PAC aux surfaces fourragères touche avec la même intensité l'ensemble du territoire national.

Stabilité des systèmes de production régionaux

Cette grande homogénéité spatiale du processus de substitution des grandes cultures aux surfaces fourragères trouve son pendant dans la dynamique des systèmes de production. Si l'on reprend la typologie de spécialisation des départements établie par le SCEES en 1997 [3], on constate que, globalement, les surfaces en céréales, oléoprotéagineux et jachères augmentent là où elles étaient déjà importantes, notamment dans les départements de grandes cultures du Bassin parisien, mais aussi dans les régions d'élevage laitier de l'est et de l'ouest de la France, dans les zones de polyculture-élevage du Sud-Ouest et dans les départements de cultures spécialisées (tableau 2). En fait, seuls quelques systèmes de production assez spécifiques résistent au mouvement de hausse général. Il s'agit des départements très spécialisés en fruits et légumes, fleurs et viticulture, des départements d'élevages laitiers et d'embouche du Massif Central et des départements d'élevage mixte bovins-ovins-caprins où la part des surfaces toujours en herbe reste stable ou augmente.

Ainsi, les grandes cultures soutenues par la PAC se développent partout, sauf là où elles sont en compétition avec des cultures spécialisées dominantes à forte valeur ajoutée, et sauf dans les zones géographiques où leur développement paraît techniquement le moins favorable. Simultanément, les surfaces toujours en herbe diminuent et l'intensification fourragère se poursuit dans la période récente : la part des cultures fourragères, maïs-ensilage inclus, qui représentait un peu plus de 30 % des surfaces fourragères principales en 1979 et 1988 passe à 36 % en 2000. La réforme de 1992 de la PAC, en dépit de son ambition initiale de maîtrise des excédents de cultures primées et de soutien aux systèmes herbagers extensifs, n'a donc pas modifié le cours antérieur de l'évolution. Elle

Méthodologie

Cet article s'appuie sur l'évolution des surfaces agricoles mesurées aux quatre derniers recensements agricoles (1970, 1979, 1988 et 2000).

*Pour les comparaisons qui tiennent compte des recensements agricoles de 1970 et de 1979 (1ère partie de l'article), les « grandes cultures » répondent à la définition suivante : les « **grandes cultures** » regroupent les céréales, les cultures industrielles (dont les oléagineux), les légumes secs et protéagineux, les pommes de terre, les légumes frais de plein champ et les jachères.*

*Dans la suite de l'article, les **grandes cultures soutenues par la PAC** répondent à une définition un peu plus restreinte. Il s'agit des **céréales et oléoprotéagineux (COP)** (blé tendre, blé dur, orge et escourgeon, avoine, triticale, seigle, maïs-grain, maïs-semence, sorgho-grain, mélange de céréales, autres céréales, colza grain et navette, tournesol, soja, pois sec, fève et féverole, lupin et vesce) et des **jachères**, non aidées (y compris jachère de vigne) et aidées (non compris les cultures non alimentaires sur terres gelées y compris jachères faunistique).*

Ces grandes cultures soutenues par la PAC (céréales, oléoprotéagineux et jachères) ont bénéficié, pour les deux premières catégories, de soutien par les prix ou par des aides spécifiques avant 1992, et bénéficient de primes à l'hectare depuis la réforme de 1992. Bien que primé depuis 1993, le maïs-fourrage n'est pas compris dans cet ensemble, mais reste rattaché aux surfaces fourragères dans cette analyse.

*Les « **surfaces fourragères** », quant à elles, sont définies comme la somme des **superficies en fourrages** [maïs fourrage et ensilage (plante entière), plantes sarclées fourragères (chou, betterave...), autres fourrages annuels (sorgho fourrager...), prairies artificielles (luzerne, trèfle violet...), prairies semées depuis moins de six ans en graminées pures et prairies semées depuis moins de six ans en mélanges] et des **superficies toujours en herbe** [superficies en prairies naturelles ou semées depuis six ans ou plus et superficies toujours en herbe peu productives (parcours, lande pâturée...)].*

est néanmoins parvenue à en atténuer l'ampleur.

D'une manière générale, que l'on raisonne sur la distribution géographique des modifications de la répartition des surfaces agricoles ou sur les variations au sein des systèmes de production, le fait marquant est la très faible différenciation spatiale des mouvements observés. L'évolution, entre 1979 et 2000, de la part des différents types de cultures, surfaces en grandes cultures aidées par la PAC d'un côté et surfaces fourragères de l'autre, est constante et simultanée dans la grande majorité des départements français. Les impressions visuelles de propagation, comme l'extension en tâche d'huile des surfaces en COP et jachères, soutenues par la PAC, autour de la Beauce et dans le Sud-Ouest, ne font que refléter des spécificités spatiales antérieures. En effet, ces impressions sont identiques à celles que donnerait, par analogie, l'image d'une île volcanique qui sortirait progressivement de l'océan : au début, ce sont les zones centrales, les plus élevées, qui sont visibles ; ensuite, bien que l'ensemble de l'île s'élève, ce sont les zones périphériques aux précédentes qui surgissent ; enfin, d'autres zones, plus périphériques encore, apparaissent. Ainsi, bien que l'élévation soit simultanée sur l'ensemble de l'île, le processus donne l'illusion d'une propagation du centre de l'île vers la périphérie.

Concernant la modification de la répartition des surfaces, on constate que les spécialisations régionales acquises en France à la fin des années soixante-dix n'ont été que légèrement modifiées par la PAC. En revanche, celle-ci a conduit à ce qu'une grande majorité de départements, à partir d'une situation initiale acquise antérieurement, s'engagent dans un processus commun de substitution

des grandes cultures aidées par la PAC aux surfaces fourragères. Ce constat bat, en partie, en brèche la théorie des avantages « naturels » comparatifs, qui supposait, au départ, que la création d'un marché agricole communautaire unifié conduirait les régions à se spécialiser dans les productions pour lesquelles elles étaient comparativement les mieux placées (culture de vente pour les unes, cultures fourragères et élevage pour les autres). En termes de surface, si les régions céréalières ont bien renforcé leurs surfaces en grandes cultures, les régions d'élevage, en revanche, n'ont pas accru leurs surfaces fourragères. Toutefois, cette évolution des surfaces ne préjuge pas de la spécialisation de certaines régions d'élevage. En effet, une part croissante des cultures de vente soutenues par la PAC peut être consacrée à l'élevage.

En matière d'occupation du territoire, il apparaît donc que la mise en œuvre de la politique agricole commune a fortement favorisé le développement des céréales, oléoprotéagineux (COP) et jachères, et que ce développement s'est effectué sur la quasi totalité du territoire, y compris hors des bassins de production spécialisés repérables au début des années soixante-dix. En outre, telle qu'elle est conçue, y compris dans sa version rénovée postérieure à 1992, la politique agricole commune paraît beaucoup plus propice à préserver les équilibres (ou les déséquilibres ?) territoriaux existants lors de sa mise en place, qu'à promouvoir de nouvelles formes d'organisation spatiale des productions sur le territoire national. Ceci amène à considérer que la PAC reste globalement, jusqu'en 2000, d'abord un instrument de pilotage des marchés (1^{er} pilier) plutôt que d'aménagement du territoire (2^e pilier).

Bibliographie

- [1] BOURGEOIS L., DESRIERS M. (2002), « Une concentration géographique des productions modérée depuis 1970 » - AGRESTE - *Cahiers*, n° 2.
- [2] BERAUD E. (1997), « Depuis 1950, la concentration géographique a davantage concerné les cheptels que les cultures » - INSEE - *Synthèses*, n° 10.
- [3] PERREL B. (1997), « Un quart de siècle de comptes départementaux : des résultats toujours très dépendants des spécialisations » - INSEE - *Synthèses*, n° 10.
- [4] BRUN A., STEPHAN J.M., BONTRON J.C. (1989), « Le grand atlas de la France rurale » - INRA/SCEES, Éditions Jean-Pierre de Monza.