



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

---

## Politique des prix et soutiens aux revenus agricoles : étude comparative de quelques alternatives à la nouvelle PAC

Jean-Christophe Kroll

### Résumé

Depuis les premières propositions du Commissaire Me Sharry, la réforme de la Politique Agricole Commune a connu et connaîtra encore des ajustements spectaculaires. Les simulations présentées dans cet article sont consacrées à une quantification comparative des effets de divers ajustements possibles sur les revenus des différentes catégories d'exploitation, selon leur orientation de production et leur dimension économique. Parmi ces ajustements, le quantum financier s'avère une alternative techniquement parfaitement crédible.

### Abstract

*Price policy and farm income subsidies : comparison of the effects of some alternatives to the new C.A.P.*

Since the first proposal of Commissioner Me Sharry the reform of the Common Agricultural Policy is gone and will go furthermore over dramatics adjustments. This paper present a simulation of the effects, on the farm income, according to the farm size and the farm spacialization of different methods used for the distribution of public subsidies. Among the possible future adjustments, an individual ceiling deficiency payment appears a technical well reliable answer.

---

### Citer ce document / Cite this document :

Kroll Jean-Christophe. Politique des prix et soutiens aux revenus agricoles : étude comparative de quelques alternatives à la nouvelle PAC. In: Économie rurale. N°220-221, 1994. Les revenus agricoles. Session de printemps 1993, 13 et 14 mai, au IAM de Montpellier, organisée par Jean-Pierre Butault, Bernard Delord et Patrick Rio, chercheurs au Département Economie et Sociologie Rurales de l'INRA. pp. 161-165;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1994.4635>

[https://www.persee.fr/doc/ecoru\\_0013-0559\\_1994\\_num\\_220\\_1\\_4635](https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1994_num_220_1_4635)

---

Fichier pdf généré le 08/05/2018

# POLITIQUES DE PRIX ET SOUTIENS AUX REVENUS AGRICOLES : ETUDE COMPARATIVE DE QUELQUES ALTERNATIVES A LA NOUVELLE PAC

Jean-Christophe KROLL

Professeur à l'Etablissement National d'Enseignement Supérieur Agronomique de Dijon (ENESAD)

## Résumé :

Depuis les premières propositions du Commissaire Mc Sharry, la réforme de la Politique Agricole Commune a connu et connaîtra encore des ajustements spectaculaires. Les simulations présentées dans cet article sont consacrées à une quantification comparative des effets de divers ajustements possibles sur les revenus des différentes catégories d'exploitation, selon leur orientation de production et leur dimension économique. Parmi ces ajustements, le quantum financier s'avère une alternative techniquement parfaitement crédible.

## PRICE POLICY AND FARM INCOME SUBSIDIES : COMPARISON OF THE EFFECTS OF SOME ALTERNATIVES TO THE NEW C.A.P.

### Summary :

Since the first proposal of Commissioner Mc Sharry the reform of the Common Agricultural Policy is gone and will go furthermore over dramatics adjustments. This paper present a simulation of the effects, on the farm income, according to the farm size and the farm spacialization of different methods used for the distribution of public subsidies. Among the possible future adjustments, an individual ceiling deficiency payment appears a technical well reliable answer.

La politique agricole est en plein bouleversement. Nous pensons, avec beaucoup d'autres, que les mesures arrêtées en juin 1992 posent autant de problèmes qu'elles prétendent en résoudre. Bien plus, les modalités d'application qui se précisent conduisent à des effets rigoureusement opposés à ceux que prétendait initialement atteindre la réforme, en matière de répartition des soutiens publics notamment. En même temps, l'extrême complication des nouvelles procédures qui se mettent en place réhabilite une autre alternative, jusqu'ici écartée sous le prétexte de sa lourdeur de gestion. Nous voulons parler du "quantum financier", formule dont nous avons proposé une voie nouvelle d'application visant à concilier contraintes internes d'équilibre des marchés européens, et contrainte externe imposée par les négociations commerciales internationales (J.C. Kroll, 1988). Au-delà des démonstrations qualitatives, une évaluation quantitative des effets de cette alternative, aux multiples modalités d'application possible, paraissait nécessaire pour répondre aux interrogations suscitées par nos propositions. Cette nécessité nous paraît encore plus justifiée aujourd'hui, dès lors que la nouvelle approche que nous proposons acquiert une résonance sociale que la recher-

che ne peut plus ignorer. En témoigne par exemple, le nouveau "Pacte Agricole" mis en avant par le CNJA (mars 1993) qui propose entre autres, "pour l'ensemble des productions (...) des soutiens limités à une quote part financière individualisée, gérée dans un cadre territorial". En outre, la réforme de la PAC constitue désormais une référence nouvelle en matière de coût budgétaire et de redistribution des revenus, qui confère aux alternatives testées dans ce travail une vraisemblance économique et sociale accrue. C'est pourquoi, après avoir précisé la méthodologie de la simulation effectuée, nous analyserons les effets simulés de la nouvelle PAC, dans sa version initiale et dans sa version définitive, avant d'analyser par comparaison, les effets simulés de quelques autres modes possibles d'intervention publique sur les soutiens et les revenus dans l'agriculture française.

## I - QUELQUES ELEMENTS DE METHODE

Les données initiales utilisées dans les simulations qui suivent sont celles du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA, 1990) ordonnées pour l'occasion en 10 orientations technico-économiques (OTEX) et 7 catégories de dimension économique

(CEDEX) de 8 à plus de 100 hectares équivalent blé de Marge Brute Standard (MBS base 1980). Ce simple croisement conduit déjà à des intersections où l'échantillon RICA utilisé compte moins de 10 individus, notamment dans les systèmes d'élevage, au-delà de 80 ha EB de MBS.

Nous n'avons donc pas tenu compte de ces catégories dans l'analyse de nos résultats, afin d'éviter toute distorsion liée à une trop faible représentation statistique... Cependant, en raison de la faiblesse numérique des catégories en question dans l'univers d'origine, nos évaluations macro-économiques ne sont que très faiblement sous-évaluées. Bien entendu, la faiblesse des effectifs de l'échantillon RICA dans les intersections utilisées interdisait tout éclatement supplémentaire par région, nécessaire pour appréhender les effets spatiaux des différentes réformes testées. C'est à l'évidence l'une des limites importantes des simulations qui suivent... Simultanément, aux études statistiques et économétriques conventionnelles, apparaît donc la nécessité d'observations monographiques diversifiées, pour une compréhension plus approfondie des phénomènes en cause.

Ces limites méthodologiques étant posées, l'exercice mené a consisté à appliquer une dizaine de politique de prix et de soutien aux 61 catégories d'exploitations retenues.

\* La politique n° 1 reprend les propositions du commissaire Mc Sharry de janvier 1991 et la politique n° 2 reprend les dispositions de l'actuelle réforme de la PAC (décision du Conseil de juin 1992), qui sont suffisamment connues pour qu'il ne soit point nécessaire de les développer à nouveau ici.

\* Les politiques ensuite testées ont un caractère exploratoire plus marqué. Les politiques 3 et 4 retiennent le principe d'une prime unique forfaitaire et égale pour tout, à l'hectare dans la première hypothèse, par actif (UTA) dans la seconde, à coût constant par rapport à la nouvelle PAC. Les politiques suivantes (5, 6, 7), dont les combinaisons peuvent varier à l'infini, tentent de balayer les différents problèmes que pose la mise en oeuvre concrète d'une politique de quantum, à partir de la situation actuelle (PAC réformée).

Le principe même des simulations effectuées suppose une collection abondante de tableaux de calculs et de résultats, dont l'intérêt résulte d'abord de leur comparaison d'ensemble. En raison de l'impossibilité manifeste de publier, dans cet article, l'ensemble des résultats obtenus, même sous forme synthétique, nous avons pris le parti d'en mener une interprétation strictement littéraire. Mais, il va de soi que nous tenons nos résultats à la disposition du lecteur intéressé. Les principaux résultats quantitatifs de nos simulations figurent en outre dans notre communication de mai 1993 à la session de la SFER de Montpellier.

## II - DES PREMIERES PROPOSITIONS MC SHARRY, A LA NOUVELLE PAC

L'originalité des premières propositions du Commissaire Mc Sharry était bien sûr le principe radicalement nouveau d'une baisse importante des prix, compensée par des aides directes à l'hectare ou l'animal. Ce principe a été depuis maintenu en production de viande, maintenu mais atténué en production céréalière, oublié en production laitière. La deuxième originalité des propositions Mc Sharry résidait dans la modulation des aides aux cultures (céréales et oléagineux) en fonction de la dimension de la sole concernée assortie d'une obligation progressive de gel des terres... Cette tentative de modulation a été totalement occultée depuis, si bien qu'il ne reste, in fine, pas grand chose du projet initial de Mc Sharry dans la réforme adoptée en juin 1992 par le Conseil.

L'explication d'une telle évolution paraît facile aux vues des résultats de notre première simulation. En effet, même sous l'hypothèse -à notre avis optimiste à terme- d'une baisse de 15 % du prix des viandes, l'application mécanique des propositions de janvier 1991 conduit à une baisse quasi systématique, et souvent importante des revenus dans les principales OTEX (de 5 à 30 % selon la taille, avec un extrême en céréaliculture, où la baisse atteint 40 % en deçà de 80 ha, et 70 % au-delà). Seule exception notable : les élevages de granivores bénéficient d'une baisse du coût des aliments concentrés (-27 %), baisse qui compense largement celle du prix des viandes fixées à 15 % dans cette première simulation. Compte tenu des baisses prévisibles de revenu particulièrement sévères en céréaliculture<sup>1</sup>, on comprend aisément que les premières propositions Mc Sharry aient cimenté contre elles l'unanimité des organisations professionnelles. Du coup, ont été rejetées, sans plus de débat, les innovations de modulations des soutiens, dont les effets positifs apparaissaient totalement masqués par la baisse trop brutale des revenus dans les principales orientations de production touchées directement par la réforme.

Incontestablement, la réforme de juin 1992 atténue sensiblement les baisses de revenu auxquelles conduisaient les premières propositions. Elle permet même un certain rééquilibrage entre les différentes orientations de production. Ce n'est donc pas la catastrophe annoncée, même si les baisses mécaniques de revenu restent importantes en céréaliculture -jusqu'à 50 % pour les dimensions économiques les plus élevées. Encore convient-il de rappeler que l'hypothèse retenue dans nos calculs, visant à aligner systématiquement le prix de marché des céréales sur le prix minimum d'intervention, pénalise particulièrement les revenus céréa-

<sup>1</sup> Cette baisse est importante dans nos simulations, alors que Mc Sharry prévoyait un maintien du revenu dans les petites exploitations. Cela est notamment dû au fait qu'il retenait, dans ses évaluations, un prix de marché égal au prix indicatif (100 ECU) et supérieur de 10 ECU au prix d'intervention (90 ECU) que nous avons retenu, dans notre simulation comme prix de base payé au producteur.

liers. En revanche, les diverses primes au maïs ensilages et aux animaux d'embouche, conjuguées à la baisse du prix des aliments concentrés contribuent à une hausse parfois sensible du revenu des divers systèmes d'élevage (sauf celui de granivores, exclus des aides compensatrices, mais soumis, dans nos calculs, à une baisse de leur prix de vente de 20 %, identique à celle de la viande bovine).

D'une manière générale, les variations de nos résultats confirment celles observées par Blogowski et Boyer avec un effet d'amplification beaucoup plus marqué, vraisemblablement lié à nos hypothèses de prix plus extrêmes, et au caractère plus rustique du simulateur employé. Rappelons toutefois que nos simulations n'ont pas l'ambition de procéder à une évaluation détaillée des effets de la nouvelle PAC (lire à ce sujet les deux auteurs déjà cités, ainsi que l'article de Mme Mathieu et M. Ramanantsoa, dans ce même numéro) mais de procéder à une comparaison exploratoire beaucoup plus large de plusieurs systèmes de prix. En ce sens, les niveaux relatifs des revenus, d'une simulation à l'autre, sont plus significatifs que leur niveau absolu. Rappelons aussi que tous les effets analysés sont strictement statiques et moyens. Ils ne préjugent donc pas des dynamiques d'adaptation (agrandissement foncier et gains de productivités notamment) ni des effets intra ou inter-régionaux de répartition (selon notamment le niveau des rendements individuels ou régionaux par rapport aux moyennes régionale ou nationale), ni des disparités d'ajustement au sein de chaque catégorie retenue. Par exemple, les résultats économiques des systèmes d'élevages, aussi bien laitiers que d'embouche ou mixtes, peuvent masquer une très grande hétérogénéité d'évolution des revenus, entre les systèmes intensifs à base de céréales et de maïs qui bénéficient à plein des primes aux cultures, et les systèmes d'embouche extensifs, qui bénéficient d'une prime à l'herbe dont le montant global apparaît nettement plus modeste dans nos simulations. Autant de facteurs possibles de disparités régionales importantes dont l'effet sur l'aménagement du territoire ne peut être ignoré, mais que l'outil ici utilisé interdit d'appréhender.

Les effets de la nouvelle PAC sont obtenus, d'après nos simulations pour un coût total de subventions directes de 35 milliards de francs pour l'échantillon concerné (rapporté à l'ensemble de l'agriculture française, au prorata des surfaces concernées, ce coût serait d'environ 45 milliards). Ces aides directes nouvelles s'accompagnent d'une baisse des prix qui procure un avantage au consommateur évalué à 15 milliards pour les céréales, de 7 milliards pour les oléoprotéagineux et de 13 milliards pour les produits carnés. Les dépenses nouvelles du contribuable sont alors parfaitement compensées par les économies des consommateurs, ce qui est dans la nature même des nouveaux mécanismes de compensations mis en place. Les diverses comparaisons de coûts budgétaires des aides directes doivent toutefois être menées avec précaution, dans la mesure où elles ne correspondent pas à des situations de marché nécessairement identiques, et donc à des coûts totaux identiques. Quoi qu'il en soit, cette estimation de 35 milliards définit désor-

mais une enveloppe réaliste qui constitue une base de comparaison pour les simulations à venir.

### III - LES LIMITES D'UN EGALITARISME SIMPLISTE

La nouvelle PAC a, nous l'avons vu, un effet réel de répartition des revenus entre les différentes orientations de production. En revanche, elle n'a aucun effet significatif sur la répartition des revenus entre les différentes catégories de dimension, dans la mesure où la plupart des aides directes compensatoires nouvelles restent liées à la dimension économique.

A partir de là, qu'advierait-il par exemple, si l'on substituait au dédale complexe des primes actuelles, une prime unique à l'hectare, uniforme pour tous, quelle que soit la dimension économique ou l'orientation des productions, ainsi que l'a par exemple récemment proposée un groupe de chercheurs hollandais (De Veer et al., 1993) ? La division immédiate des 35,16 milliards de francs, par la surface concernée (24,79 millions d'ha) autorise alors une prime uniforme de 1 422 F par hectare de SAU. Si l'on fait maintenant le choix de soutenir le facteur travail, plutôt que le capital foncier, la division des mêmes 35,16 milliards par le nombre d'actifs concernés (942 000) autorise alors une prime uniforme de 37 855 F par UTA.

Dans les deux cas (prime uniforme à l'hectare et prime uniforme à l'UTA), les productions céréalières spécialisées sont brutalement pénalisées (et à un degré moindre l'OTEX grande culture). Dans la mesure où la production céréalière est relativement plus exigeante en surface qu'en main-d'oeuvre, la pénalisation apparaît encore plus nettement dans l'hypothèse de la prime uniforme à l'UTA jusqu'à conduire à des revenus par actifs négatifs.

En effet, les compensations à l'hectare ou à l'actif conduisent à un niveau de soutien par exploitation insuffisant pour compenser la baisse importante du prix des céréales et des oléoprotéagineux issue de la nouvelle PAC. En revanche, la production laitière spécialisée, dont les niveaux de prix ne sont pas affectés par la nouvelle PAC, enregistre évidemment une amélioration sensible de ses revenus, puisque les primes à l'hectare ou à l'actif s'ajoutent mécaniquement au revenu initial, sans que celui-ci n'ait été par ailleurs érodé par la baisse des prix.

On obtient des résultats analogues dans la situation 5 où nous avons ébauché un premier système de quantum à partir de la situation existante héritée de la nouvelle PAC. Dans ce cas, les diverses primes à l'hectare ou à l'UGB sont remplacées par des compléments de prix, type "deficiency payment". Le reversement total des compléments de prix est plafonné par un quantum par actif (ou quote-part financière maximum par actif) ici fixé à 60 000 F. Le niveau de complément de prix doit être important en cultures (céréales et oléoprotéagineux) pour compenser les importantes baisses de prix, respectivement de 35 % et de 50 %. Mais le plafond du quantum est alors atteint très rapidement, pour des

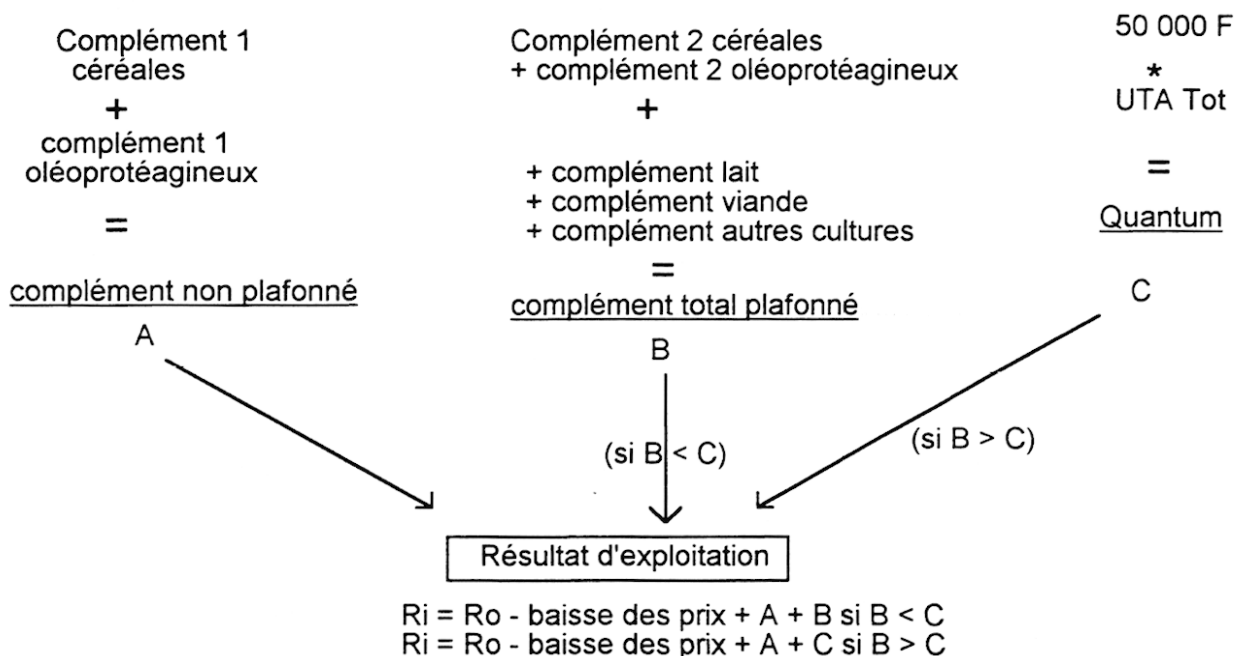
volumes de livraison faibles (86 tonnes par actif) en raison justement du niveau élevé des compléments de prix. Au-delà de ces 86 tonnes par actif, le quantum joue en céréaliculture, de la même manière que la prime uniforme à l'UTA évoquée dans la situation précédente. Insuffisant pour combler l'écart entre les prix de marché et les coûts de production (rémunération du travail exclue), il conduit, chez les moyens et gros livreurs (au-delà de 60 ha), à des revenus négatifs.

#### IV - RETOUR A UNE APPROCHE PLUS GLOBALE DES SOUTIENS

Apparaît ici l'une des limites de fond de la réforme de la PAC. Alors que le premier projet Mc Sharry, malgré ses imperfections, tentait une approche d'ensemble des répercussions des différentes modifications des OCM les unes sur les autres, la réforme finalement adoptée est caractérisée par le retour en force d'une approche analytique des problèmes, production par production, marché par

marché, qui interdit tout mécanisme global de gestion et de coordination des aides publiques. La baisse du prix des céréales, notamment, imposée par une contrainte purement externe (GATT) conduit à des niveaux de prix de marché qui perdent toute signification économique puisque qu'inférieurs au coût de revient des unités de production les plus performantes.

Ceci nous a amenés, dans les simulations ultérieures à définir, à côté des compléments de prix plafonnés par le quantum, des compléments de prix non plafonnés pour les céréales et les oléoprotéagineux. De la même façon, la nécessité d'une approche globale des aides nous a amenés, à côté des baisses de prix et des restrictions quantitatives, à considérer une nouvelle baisse du prix du lait et des autres productions de 15 % compensées par des compléments de prix inclus dans les aides plafonnées, selon le schéma suivant (dans l'hypothèse d'un quantum financier de 50 000 F par actif).



Les simulations successives permettent alors, par ajustements progressifs, de définir des niveaux de compléments de prix et d'aide à l'actif compatibles avec la contrainte budgétaire globale, et autorisant une nouvelle répartition des soutiens et des revenus. Sans qu'il soit possible ici d'entrer dans le détail des calculs et des hypothèses, signalons simplement que la dernière simulation à laquelle nous sommes parvenus permet, avec un quantum par actif de 50 000 F, une répartition plus équitable des soutiens et des revenus, pour l'essentiel inclus dans une fourchette de 60 000 F à 140 000 F par actif. Ces résultats sont obtenus pour un coût en aides directes de 55 milliards, et un avantage au consommateur de 54 milliards. On se situe donc bien à un niveau de performance

budgétaire analogue à celui de la nouvelle PAC<sup>2</sup> Mais surtout, il apparaît que la mise en oeuvre concrète du nouveau dispositif est parfaitement accessible. Elle conduit à des niveaux d'aide et de prix réalistes, et suppose des méthodes de calculs plutôt simplifiées par rapport à ce qu'exige la nouvelle PAC (la prise en compte de nombreux paramètres techniques comme le nombre d'UGB, le chargement par hectare, les tonnages de céréales pour les "petits producteurs", etc. devient inutile dans notre dispositif).

<sup>2</sup> Nous avons déjà discuté par ailleurs la possibilité de retransférer par une gestion appropriée de la TVA, les économies du consommateur en ressources budgétaires destinée au financement des compléments de prix.

## CONCLUSION

Nous sommes passés progressivement, au cours de nos modèles successifs, d'une approche analytique, production par production, à une approche de plus en plus globale de la gestion des marchés. Nous avons bien sûr simplifié nos calculs, en partant d'agrégats qui, pour une analyse plus fine mériteraient d'être spécifiés de manière plus détaillée. Toutefois, quelques observations simples peuvent d'ores et déjà se dégager de cette première approche : le quantum financier est une formule viable, d'application facile et réaliste ; il permet une meilleure homogénéisation des revenus, ce qui a manifestement des effets démographiques et régionaux importants, dans la mesure où c'est dans les régions les plus défavorisées que la proportion d'exploitations de faible dimension économique est la plus grande. Rien n'empêche, en outre, de moduler les compléments de prix par région. Mais,

l'étalonnage et la mesure des effets de cette nouvelle alternative nécessitent un outil plus approprié que le RICA. Bien entendu, les quelques modèles ici présentés n'épuisent pas le sujet. On peut imaginer de tester de nombreuses autres possibilités, telles qu'une prime unique à l'hectare, par exemple, avec un plafonnement par quantum (hybride de nos solutions 4 et 5), etc. Enfin, nos simulations effectuées à partir de la situation existante issue de la réforme de la PAC montre que la transition au quantum est possible, et que la réalité des faits est certainement beaucoup moins terrible en la matière que le poids des mots,... Mais, il est vrai que le débat essentiellement technique que nous avons développé dans cet article ne peut prétendre épuiser le sujet, car c'est d'abord à l'aune des objectifs politiques recherchés que l'on mesure in fine l'efficacité des outils de gestion proposés.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

JC KROLL (1988). - Europe Verte, des excédents trompeurs. *Revue Alternatives Economiques*, n° 58, juin .

JC KROLL (1989). - Une idée neuve pour l'Europe Verte. *Revue Alternatives Economiques*, n° 67, mai.

JC KROLL (1993) - **Politique de prix différenciés en production laitière : Etude comparative d'impact en France et en Allemagne.** Communication au colloque "BAUERN SWISCHEN MARKT UND STAAT", 8-10 mars, BIELEFELD (RFA).

CENTRE NATIONAL DES JEUNES AGRICULTEURS (1993) - Le sens de l'action : le projet du CNJA, Supplément au n° 471 de mars 1993 de la revue *Jeunes Agriculteurs*.

DE VEER et al. (1993) - Dix points sur la politique verte : propositions pour une nouvelle politique agricole plus responsable. *Economie Rurale*, n° 216, juillet-août.

- Les sorties spécifiques du RICA nécessaire à cette étude nous ont été fournies par le Service Régional de Statistiques Agricoles de Bourgogne.