



COMMISSION EUROPÉENNE
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AGRICULTURE

Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles



Evaluation ex post du Plan de Développement Rural National

Marché CNASEA n° 21-07

Aides aux zones défavorisées

Rapport d'évaluation

Synthèse du rapport final

Décembre 2008



Réseau CASE



53 rue de Fives, 59650 Villeneuve d'Ascq
16 rue Jean-Pierre Timbaud, 75011 Paris
Tél. 01 53 36 10 06 - bureau@pollen-conseil.fr



Table des matières

Introduction	2
1. Cadre général	2
1.1. Méthodologie et réalisation des travaux d'évaluation	2
1.2. Définition et bref historique des zones défavorisées	3
1.3. Evolution structurelle de l'agriculture dans les zones défavorisées	4
2. Le dispositif d'aide au maintien de l'agriculture dans les zones défavorisées	6
2.1. De multiples aides sont mises en œuvre	6
2.2. Les objectifs et la logique d'action	7
2.3. Bilan des réalisations	7
2.4. Mise en œuvre	9
3. Analyse de l'impact des aides	11
3.1. Impact économique du handicap et compensation des aides sur le revenu	11
3.2. Impacts sur l'environnement	12
3.3. Impacts sur le territoire et la population	13
4. Réponses aux questions évaluatives	14
4.1. Questions relatives aux effets sur les structures agricoles	14
4.2. Questions relatives aux effets sur le revenu	14
4.3. Questions relatives aux effets sur l'environnement	15
4.4. Questions relatives aux effets sur les territoires	15
4.5. Question sur les conditions d'efficacité de l'aide	16
4.6. Question sur la cohérence entre les dispositifs d'aide	18
5. Recommandations	19

Introduction

Le présent document constitue la synthèse du rapport final de l'évaluation ex-post du PDRN Plan de développement rural national, pour la partie "aides aux zones défavorisées".

Elle concerne en particulier la mesure du PDRN mettant en œuvre les indemnités compensatrices du handicap naturel (ICHN), mais aussi les autres aides qui peuvent concourir au soutien de l'agriculture dans les zones défavorisées.

L'évaluation des autres mesures du PDRN est traitée par ailleurs dans trois autres lots, "Forêt", "Mesures agri-environnementales" et "Actions sur les structures".

Le travail d'évaluation de synthèse intègre, dans sa logique propre, les analyses, conclusions et recommandations produites au niveau de chaque lot.

1. Cadre général

1.1. Méthodologie et réalisation des travaux d'évaluation

1.1.1. Présentation générale de la démarche

La collecte des données quantitatives et qualitatives, et leurs traitements, se sont déroulés de mars à juin 2008. Ils ont été guidés par l'analyse préalable du questionnement évaluatif, ce qui a conduit les évaluateurs à appréhender l'ensemble des aides concourant au maintien de l'agriculture, et pas seulement la mesure du PDRN (les ICHN), en distinguant autant que possible les différents types de zones défavorisées.

Il a été procédé à une enquête auprès d'un panel de 15 zones d'étude qui a permis de rencontrer à la fois des acteurs territoriaux et des bénéficiaires des ICHN. En parallèle, ont été menés des traitements des différentes données statistiques disponibles tant sur les réalisations du PDRN que sur l'agriculture et les territoires couverts par les zones défavorisées.

Le questionnement évaluatif a également orienté l'analyse dans les trois dimensions, économie des exploitations, environnement et territoire, qui correspondent aux trois grands objectifs de la politique d'aide aux zones défavorisées. Sur la base de ces trois thématiques, il a été organisé trois groupes focus en juin 2008 pour approfondir les premières analyses.

L'évaluation a été pilotée par un comité de pilotage d'évaluation spécifique à ce lot qui était présidé par Monsieur Robert Mondot.

1.1.2. La collecte et le traitement des données statistiques

La collecte et le traitement des données statistiques ont occupé une large part des travaux d'évaluation. Plusieurs types de bases de données ont été mobilisés :

- Données financières de synthèse du MAP ;
- Données réunies dans l'ODR concernant les paiements des différentes mesures du PDRN (données du CNSEA et des offices) ;
- Recensement général agricole RGA 1979, 1988 et 2000 ;
- Enquête sur les structures des exploitations ESE 2005 ;
- Réseau d'information comptable agricole RICA ;
- Base de données TERUTI de 1992 à 2004 ;
- Données de la MSA 2000-2006 ;
- Bases de données socio-économiques non spécifiquement agricoles : recensement de population 2000 et mises à jour 2007, fichiers des établissements IAA (SIREN-INSEE), foyers fiscaux et revenus (DGI-INSEE)...

1.1.3. L'enquête dans un échantillon de zones défavorisées

Le choix des 15 zones d'étude a visé à refléter la diversité des enjeux au niveau des territoires. Une attention particulière a été portée aux zones défavorisées simples et aux zones sèches par rapport aux zones de

montagne qui avaient fait l'objet d'une certaine priorité lors des précédentes évaluations et dont la situation paraît mieux connue.

Chaque zone a fait l'objet en moyenne d'une quinzaine d'entretiens dont la moitié auprès d'acteurs régionaux ou locaux et l'autre moitié auprès d'exploitants de la zone (118 pour l'ensemble des 15 zones).

Ces enquêtes ont confirmé la diversité des réalités de terrain dans les différents territoires et ont conduit à définir un zonage spécifique pour traiter certains points d'analyse.

1.1.4. Une typologie spécifique des zones défavorisées pour l'évaluation du PDRN

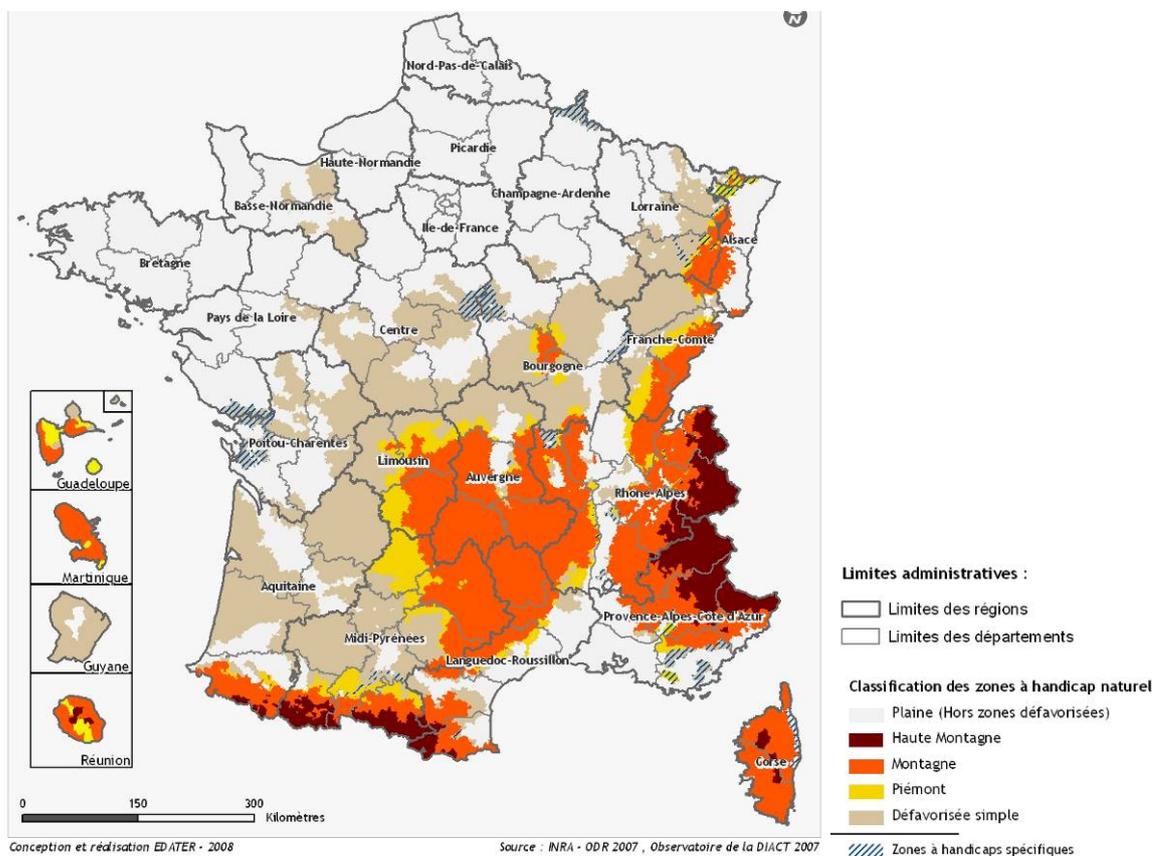
Afin de pouvoir comparer des données statistiques de sources différentes avec une perspective historique, l'échelle de la petite région agricole (PRA) a été préférée aux échelles communales ou cantonales. Par ailleurs, afin d'affiner certaines analyses, un croisement « type de zone défavorisée/nature des activités agricoles » a été réalisé. Ce zonage *ad hoc* permet de distinguer :

- les zones sèches,
- les piémonts laitiers et non laitiers,
- les zones défavorisées simples non sèches, majoritairement vers l'élevage et celles qui sont plus vers les grandes cultures,
- les zones de montagne non sèches attractives (flux migratoire positif) et celles non attractives (flux migratoire négatif).

Ce découpage a été utilisé conjointement aux zonages officiels des zones défavorisées et à d'autres partitions, définies par des auteurs travaillant principalement dans le domaine de l'aménagement du territoire.

1.2. Définition et bref historique des zones défavorisées

Carte 1 - Les zones défavorisées en 5 classes



L'aide française à l'agriculture aux zones défavorisées est une mesure historique attachée initialement à la politique d'aménagement de la montagne.

La définition des zones défavorisées a changé de nature avec son européanisation. Aux critères simples de handicap montagnard (pente et altitude), ont été ajoutés des critères à caractère socioéconomique. Le

classement des zones défavorisées a peu évolué depuis les principaux arrêtés de classement pris entre 1974 et 1982. On a pu cependant constater une complexification progressive du zonage (piémont, haute montagne, zones sèches, partition des zones dans la gestion départementale) et un flux régulier mais faible de nouveaux classements. Par contre, la notion de handicap spécifique n'a été utilisée que de façon marginale.

Les zones défavorisées représentent 53% du territoire, dont 23,15% en zone de montagne, 28,1 % en autres zones défavorisées et 18,4 % en zones à handicaps spécifiques, soit un total de 29 millions d'hectares.

Tableau 1 - Les zones défavorisées en quelques chiffres

	TOTAL national	TOTAL ZD	ZDS	Piémont	Montagne	Haute montagne	
Nombre d'exploitations (3)	567 236 100%	232 570 41%	119 120 21%	28 360 5%	79 410 14%	5 670 1%	<i>professionnelles et autres</i>
Bénéficiaires ICHN (1)	108 308 100%	108 310 100%	35 740 33%	12 460 11,5%	56 320 52%	3 790 3,5%	<i>cumul sans doublon</i>
Budget ICHN (1)	3 110 100%	3 110 100%	430 14%	220 7%	2 240 72%	220 7%	<i>millions euros (FEADER)</i>
Budget autres PDRN (1)	3 764 100%	2 600 69%	1 050 28%	260 7%	1 170 31%	110 3%	<i>millions euros (FEADER)</i>
SAU (2)	28 083 100%	12 640 45%	7 020 25%	1 120 4%	3 930 14%	560 2%	<i>milliers ha</i>
Prairies (STH + prairies cultivées) (2)	12 738 100%	8 150 64%	3 440 27%	760 6%	3 180 25%	640 5%	<i>milliers ha</i>
Cheptel bovin (3)	13 164 100%	6 320 48%	3 290 25%	790 6%	2 240 17%	130 1%	<i>milliers UGB (alim. grossière)</i>
Cheptel ovin (3)	1 080 100%	910 84%	310 29%	110 10%	420 39%	60 6%	<i>milliers UGB (alim. grossière)</i>
Cheptel caprin (3)	179 100%	110 61%	63 35%	9 5%	34 19%	4 2%	<i>milliers UGB (alim. grossière)</i>
Cheptel herbivore (3)	14 697 100%	7 500 51%	3 670 25%	880 6%	2 790 19%	150 1%	<i>milliers UGB</i>
Actifs agricoles salariés ou non (3)	855 100%	320 37%	170 20%	30 4%	110 13%	10 1%	<i>milliers UTA</i>
Population totale (4)	57 498 100%	12 650 22%	6 320 11%	860 1,5%	5 170 9%	150 1%	<i>milliers habitants</i>

Source : (1) Bilans CNASEA 2000-2006 (ODR) ; (2) Teruti 2004 ; (3) ESE 2005 ; (4) RGP 1999

1.3. Evolution structurelle de l'agriculture dans les zones défavorisées

1.3.1. Evolution des surfaces agricoles

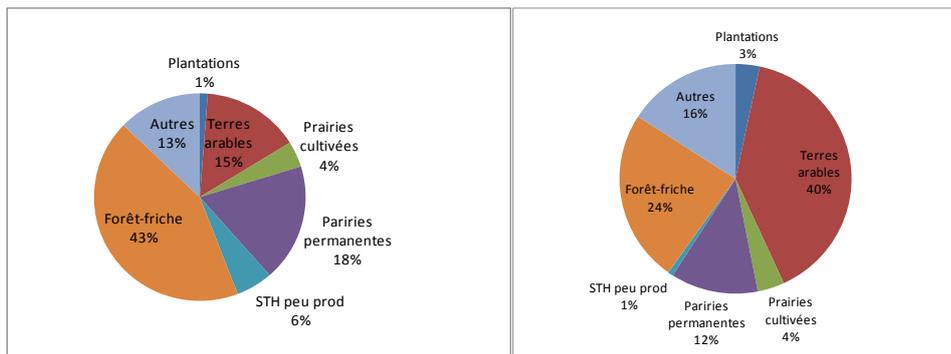
La déprise agricole se ralentit au niveau national durant la période de programmation. Ce ralentissement concerne surtout les zones défavorisées. La situation est plus favorable aux zones de montagne mais défavorable à la haute montagne.

Tableau 2 - Récapitulatif de l'évolution de la SAU totale dans les zones défavorisées

Ensemble des surfaces des territoires	Hors ZD	ZD Total	ZDS	ZP	ZM	ZHM
Evolution annuelle moyenne entre 1992-2000	-0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,3%	-0,5%	-0,3%
Evolution annuelle moyenne entre 2000 2004	-0,2%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	+0,2%	-0,6%
Evolution globale en hectares entre 1992/2004	-466.000	-411.000	-189.000	-31.000	-142.000	-49.000
SAU en 2004 (milliers d'hectares)	16.157	13.066	7.457	1.125	3.801	683

Source: Teruti 1992, 2000 et 2004

Graphique 1 - Répartition des surfaces
Zones défavorisées Hors zones défavorisées



Source Teruti 2003

Alors que les surfaces cultivées ont diminué au niveau de l'ensemble des zones défavorisées (exception de la haute montagne), la surface en herbe totale a été maintenue, les prairies temporaires ayant augmenté et les autres surfaces moins diminuées.

Tableau 3 - Evolution annuelle moyenne de la SAU et des surfaces en herbes - Ensemble des zones défavorisées

Zones défavorisées	Evolution 92-2000	Evolution 2000-04	Ecart 92-2004	Surfaces 2004
COP, jachères, plantations	+0,2%	-0,3%	+10 000 ha	4 899 000 ha
Prairies temporaires (1)	-2,6%	-1,1%	-331 000 ha	1 163 000 ha
Prairies permanentes (2)	-0,3%	+0,3%	-43 000 ha	5 363 000 ha
STH peu productives (3)	-0,2%	-0,2%	-47 000 ha	1 642 000 ha
TOTAL Surfaces en herbe (1+2+3)	-0,6%	0,0%	-423 000 ha	8 167 000 ha

Source Teruti 1992-2000-2004

Tableau 4 - Récapitulatif de l'évolution moyenne annuelle des surfaces composant la SAU dans les zones défavorisées entre 2000 et 2004

Evolution	Hors ZD	ZD total	ZDS	ZP	ZM	ZHM
COP, jachères, plantations	+0,0%	-0,3%	-0,1%	-1,1%	-0,8%	+3,4%
Prairies temporaires (1)	-4,3%	-1,1%	-1,5%	-0,1%	-1,1%	-0,4%
Prairies permanentes (2)	+0,2%	+0,3%	+0,5%	+0,6%	+0,5%	+1,4%
STH peu productives (3)	+1,5%	-0,2%	-0,7%	-0,8%	+0,5%	-1,2%
TOTAL Surfaces en herbe (1+2+3)	-0,8%	0,0%	+0,3%	+0,3%	+0,3%	-0,7%
Total Surfaces en herbe en 2004 (milliers hectares)	4.571	8.167	3.454	825	3.321	667

Source: Teruti 2000 et 2004

Les différents types de zones défavorisées n'ont pas eu la même évolution :

- les zones défavorisées simples ont la plus grande diminution de prairies temporaires,
- les zones de piémont ont mieux maintenu leurs surfaces de prairies cultivées,
- les zones de montagne ont surtout augmenté leurs surfaces toujours en herbe les moins productives,
- en haute montagne, en revanche, la surface en herbe a diminué et tout particulièrement les surfaces les moins productives.

1.3.2. Evolution des exploitations agricoles

a) Le nombre d'exploitations agricoles diminue

La tendance lourde, structurelle, est la baisse du nombre des exploitations agricoles dans toutes les zones, qui est bien plus importante que la déprise agricole. Mais, fait nouveau depuis 2000, la baisse apparaît plus forte en zones défavorisées, et en particulier en haute montagne. Cette baisse plus importante du nombre d'exploitations concerne surtout les exploitations non professionnelles en montagne et surtout haute montagne, dont la proportion dans l'ensemble des exploitations diminue et se rapproche de la moyenne de la plaine.

b) La SAU moyenne par exploitation augmente dans toutes les zones.

En parallèle à la baisse tendancielle du nombre d'exploitations, l'augmentation tendancielle de la SAU moyenne par exploitation est également structurelle et concerne l'ensemble du territoire national.

Les zones de piémont et de montagne ont une évolution très similaire aux territoires hors zones défavorisées. Les zones défavorisées simples se singularisent avec une SAU moyenne des exploitations beaucoup plus importante qui s'explique par les deux orientations dominantes « grandes cultures » et « élevage herbivore ».

c) Le nombre des actifs agricoles diminue malgré l'augmentation des structures collectives (GAEC)

Globalement l'évolution du nombre des actifs agricoles suit l'évolution du nombre des exploitations.

Plus faible qu'hors zones défavorisées, le nombre d'UTA (équivalent temps plein) par exploitation augmente depuis 2000 dans toutes les zones alors qu'il diminuait avant.

Les exploitations sont essentiellement familiales, mais l'on peut noter une augmentation très forte des GAEC dans les zones défavorisées, notamment en montagne et haute montagne.

d) L'installation des jeunes agriculteurs est insuffisante pour remplacer les départs, avec une situation plus favorable en montagne.

Les taux d'installation des moins de 40 ans sont légèrement plus favorables en zones défavorisées (le piémont et la montagne ont les meilleurs taux de renouvellement). La haute montagne se caractérise par une contre performance, à rapprocher de la perte en nombre d'exploitations et à la déprise qui caractérise cette zone.

Le dispositif d'aide à l'installation des jeunes agriculteurs (DJA) joue un rôle améliorateur avec des bonifications substantielles pour ceux qui s'installent en zones de montagne et haute montagne. Ainsi le taux d'installation aidée y est deux fois supérieur qu'ailleurs.

e) Evolution des cheptels herbivores

Le cheptel des herbivores diminue moins dans l'ensemble des zones défavorisées qu'hors zones, et cela depuis de nombreuses années. En montagne et surtout en haute montagne, le cheptel qui s'était maintenu dans les années 90, a subi une baisse dans la dernière période.

La tendance à l'extensification de l'élevage herbivore se constate dans et hors zones défavorisées mais pas au même niveau de chargement. Très globalement le cheptel herbivore rapporté à l'ensemble de la surface en prairie, indique un taux de chargement inférieur à 1 UGB par hectare sur l'ensemble des zones défavorisées, contre près de 1,6 UGB hors zones défavorisées.

La tendance à l'augmentation de la taille moyenne des cheptels, par exploitation ou par unité de travail, est également générale. L'échelonnement de la taille des troupeaux qui diminue avec l'altitude est conservé.

2. Le dispositif d'aide au maintien de l'agriculture dans les zones défavorisées

2.1. De multiples aides sont mises en œuvre

Le soutien spécifique ou renforcé de l'agriculture dans les zones défavorisées mobilise de multiples aides:

- la mesure clé des ICHN Indemnités compensatrices du handicap naturel (mesure e du PDRN),
- les mesures structurelles, ciblées ou modulées en fonction des zones défavorisées : aides à l'investissement et à l'installation (mesures a, b) et l'aide au pastoralisme (mesure j),
- les mesures agro-environnementales : les MAE et la PHAE en particulier (mesures f),
- les aides du 1er pilier différentes selon les types d'élevage (et, parfois, comme certaines primes ovines, spécifiques aux zones de montagne),
- des aides aux filières hors dispositif communautaire (collectivités territoriales et offices d'élevage),
- en ce qui concerne les DOM, un dispositif particulier le POSEI et des aides structurelles majorées (obj1).

2.2. Les objectifs et la logique d'action

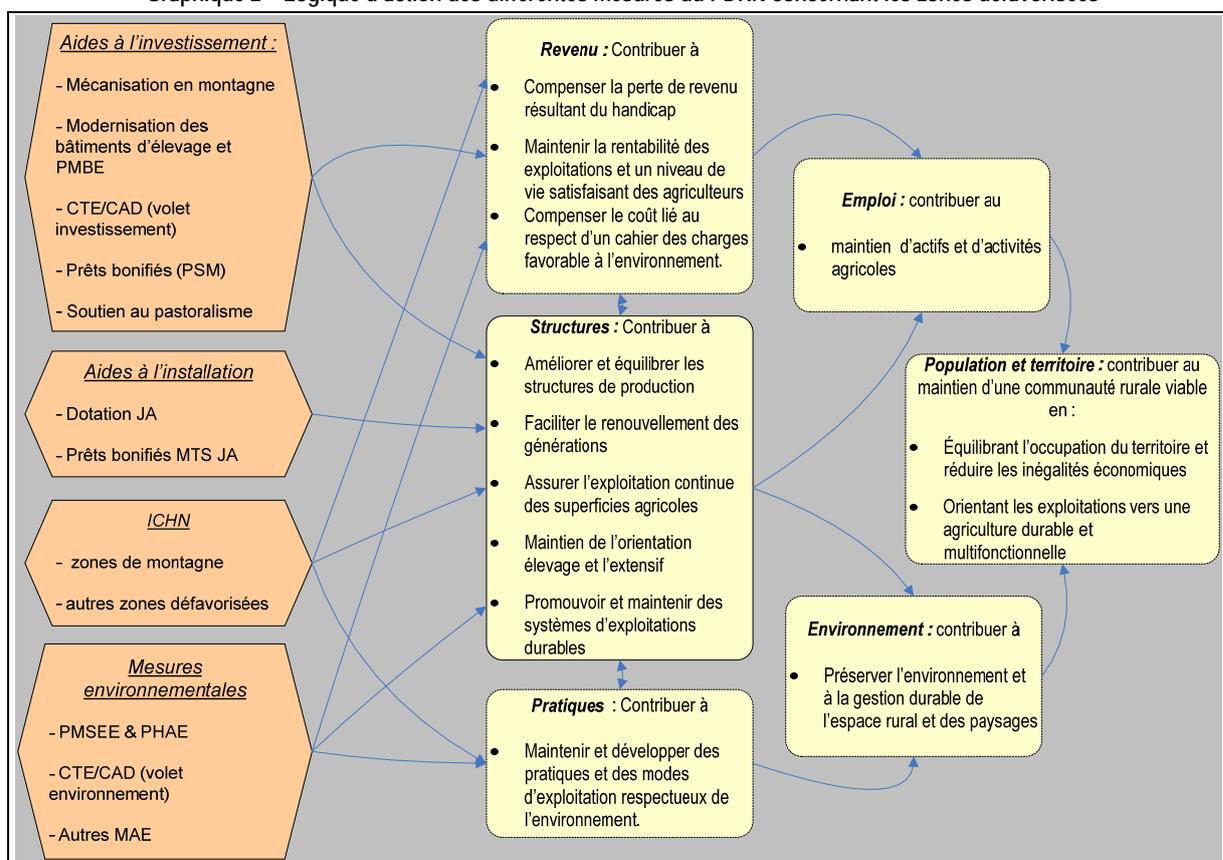
Concernant les ICHN, le RDR stipule :

« Un soutien est accordé aux régions défavorisées [zones soumises à handicaps naturels] afin de contribuer aux objectifs suivants :

- assurer l'exploitation continue des superficies agricoles de manière à contribuer au maintien d'une communauté agricole viable ;
- préserver l'espace naturel ;
- maintenir et promouvoir des modes d'exploitation durables, qui tiennent compte en particulier des exigences environnementales. »

Le graphique ci-dessous présente une synthèse des principales mesures mises en œuvre dans le cadre du PDRN et des principaux objectifs attendus dans les zones défavorisées.

Graphique 2 – Logique d'action des différentes mesures du PDRN concernant les zones défavorisées



Le principe d'action spécifique des ICHN est la compensation d'un handicap naturel permanent lié à la zone afin de permettre aux exploitations de s'adapter à ce milieu, de se maintenir et d'assurer une exploitation continue des superficies agricoles.

La finalité est avant tout économique par la compensation du handicap. Mais le dispositif s'inscrit aussi dans les autres objectifs du RDR de préservation de l'environnement et de développement des territoires.

2.3. Bilan des réalisations

2.3.1. Le PDRN a été en grande partie mobilisé dans les zones défavorisées

Si les ICHN constituent une part importante du budget du PDRN (39%), c'est l'ensemble du PDRN qui se trouve fortement mobilisé en faveur de l'agriculture des zones défavorisées (74% des dépenses) et en premier lieu de la montagne/haute-montagne (55% des dépenses).

Les 11 premières mesures reprises dans le tableau ci-dessous couvrent environ 65% des dépenses publiques du PDRN dont 83% en zones défavorisées.

Tableau 5 – Dépenses publiques totales des principales interventions du PDRN 2000-2006

(en milliers d'€)	Hors zone défavorisée		Montagne - Haute montagne		Autres zones défavorisées		Total
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant
ICHN (mesure e)	2.994	0%	2.443.095	79%	660.045	21%	3.106.135
C.T.E MAE (mesure a)	576.891	38%	332.304	22%	624.938	41%	1.534.133
PMSEE (mesure f)	40 222	7%	313 933	58%	189 442	35%	541 264
PHAE (mesure f)	60.878	7%	478.784	58%	284.744	35%	824.406
DJA (mesure b)	220.011	39%	195.873	35%	143.955	26%	559.840
C.T.E investissement (mesure a)	103.358	33%	89.578	28%	122.734	39%	315.670
MAE 2078 (mesure f)	101.249	47%	54.124	25%	62.332	29%	217.705
C.A.D (mesure f)	76.940	50%	29.817	19%	47.812	31%	154.569
PMBE (mesure a)	26.852	33%	33.014	41%	20.366	25%	80.232
Bâtiment d'élevage (mesure a) (**)	738	1%	51.323	98%	153	0%	52.214
Mécanisation en montagne (mesure a) (**)	30	0%	13.394	100%	11	0%	13.435
Pastoralisme ((mesure j)	2.411	28%	6.123	71%	117	1%	8.651
Total	1.212.574	16%	4.041.362	55%	2.156.649	29%	7.410.586
PAM/PI (équivalent subvention)(*) (mesure a)	99.869	34%	192.309		66%		292.178
MTS JA (équivalent subvention)(*) (mesure b)	157.427	40%	239.170		60%		396.597
Total avec PAM/PI et MTS JA**	1.469.870	18%	6.126.117		82%		8.099.361
Budget initial total du PDRN							10.682.498

Source : CNASEA, produit par ODR-INRA Toulouse (07/2008)

(*) Estimation équivalent subvention sur base de calculs MAP. Pour le MTS JA, estimation basée sur les dossiers examinés favorablement en CDOA

(**) Le fait que quelques bénéficiaires de mesures spécifiques se trouvent en dehors de leur zone d'éligibilité (ex. ICHN, bâtiments d'élevage, mécanisation en montagne) est dû au classement de l'exploitation selon le siège et non selon ses bâtiments

2.3.2. Les bénéficiaires

La caractérisation des bénéficiaires montre la forte couverture des mesures dans les zones défavorisées (surtout en montagne). Les bénéficiaires des ICHN qui bénéficient largement des autres mesures du PDRN gèrent l'essentiel de l'élevage herbivore national (seul l'élevage bovin laitier est moins présent).

Tableau 6 – Nombre de bénéficiaires du PDRN 2000-2006

(nombre d'exploitations bénéficiaires)	Hors zone défavorisée		Montagne Hte montagne		Autres zones défavorisées		Total
	nb	%	nb	%	nb	%	nb
ICHN (mesure e)	280	0%	75.397	55%	60.838	45%	136.515
C.T.E MAE (mesure f)	20.649	40%	11.719	22%	19.798	38%	52.166
PHAE (mesure f)	5.733	9%	38.805	58%	21.906	33%	66.444
DJA (mesure b)	18.770	52%	7.944	22%	9.437	26%	36.151
C.T.E investissement (mesure a)	14.228	37%	9.150	24%	14.592	38%	37.970
MAE 2078 (mesure f)	16.631	42%	12.489	32%	10.388	26%	39.508
C.A.D (mesure f)	9.651	54%	3.517	20%	4.787	27%	17.955
PMBE (mesure a)	1.873	40%	1.364	29%	1.437	31%	4.674
Bâtiment d'élevage en montagne (mes.a)	38	1%	5.232	99%	14	0%	5.284
Mécanisation en montagne (mesure a)	3	0%	2.310	100%	4	0%	2.317
Pastoralisme (mesure j)	19	4%	414	93%	12	3%	445
PAM (mesure a)	8.173	38%	5.858	28%	7.224	34%	21.255
PI (mesure a)	738	23%	1.278	40%	1.165	37%	3.181
MTS-JA (mesure b)	nd	-	nd	-	nd	-	41.012
Ensemble des exploitations bénéficiaires ou non (*)	336.510	59%	86.503	15%	144.123	25%	567.136

Source : CNASEA, produit par ODR-INRA Toulouse (07/2008) - (*) ESE 2005

(**) Le fait que quelques bénéficiaires de mesures spécifiques se trouvent en dehors de leur zone d'éligibilité (ex. ICHN, bâtiments d'élevage, mécanisation en montagne) est dû au classement de l'exploitation selon le siège et non selon ses bâtiments

2.3.3. Réalisation du PDRN et des ICHN en particulier dans les DOM

Un zoom sur les DOM montre un portrait inverse à la situation métropolitaine : faible couverture (sauf pour la Réunion) et faible part de l'élevage dans l'agriculture aidée.

Tableau 7 - Pénétration ICHN, DJA et prétraitements dans les DOM (ensemble des exploitations)

2000-2006	ICHN	DJA	prétraite	MAE	Investissement
Guadeloupe	2,3%	1,0%	0,1%	1,7%	0,0%
Martinique	23,5%	2,7%	0,2%	10,2%	0,1%
Guyane	18,4%	2,6%	0,0%	5,7%	4,2%
Réunion	67,5%	4,7%	7,4%	7,8%	3,5%
Ens. DOM	26,1%	2,4%	2,3%	5,0%	1,3%

Source : ODR sur base des données CNASEA

Le nombre de bénéficiaires des ICHN est de 6.583 sur l'ensemble des DOM, dont 79% à la Réunion.

2.4. Mise en œuvre

2.4.1. Les multiples interventions en zones défavorisées

Les différentes mesures concourant au maintien de l'agriculture dans les zones défavorisées (voir la liste ci-dessus en 2.1) sont pilotées au niveau national et mises en œuvre au niveau départemental, comme c'est la règle dans le PDRN. La réalité est cependant plus complexe, une dose de déconcentration souvent importante, voire de décentralisation, pouvant être constatée sur plusieurs dispositifs (installation, investissement, CTE-CAD).

2.4.2. Mise en œuvre de la mesure ICHN

Les conditions générales et spécifiques d'attribution des ICHN ainsi que les montants de références sont fixés au niveau national. Les départements peuvent adapter et moduler certains éléments de l'aide en fonction d'enjeux ou d'objectifs locaux.

Des modifications substantielles ont été apportées en début de programme à la mesure ICHN (passage à un paiement par ha, conditions de BPAH et de chargement, et dispositifs de lissage interannuel).

Elles ont ainsi perturbé l'évolution tendancielle qui voulait que le nombre de bénéficiaires évolue comme le nombre d'exploitants recensés. Deux tendances opposées ont pu être constatées :

- la stabilisation du nombre de bénéficiaires en régions de montagne, ce qui traduit en fait l'arrivée de nouveaux bénéficiaires en zones de montagne sèche
- la baisse plus importante du nombre de bénéficiaires dans les zones de piémont, due au départ d'exploitations en polyculture élevage, et surtout à l'écart temporaire (2001) des élevages en bovin laitier.

Dès 2003, la tendance traditionnelle a été retrouvée, sauf en haute montagne qui voit s'accélérer la baisse du nombre de ses bénéficiaires.

a) L'évolution des exploitations de taille réduite

Le soutien aux exploitations de taille réduite est une caractéristique centrale des ICHN. Le plafonnement à 50ha de surfaces éligibles (la surface fourragère en général) y concourt principalement, renforcé par la majoration de 10% des 25 premiers ha.

L'évolution du nombre de dossiers selon la classe de taille montre un glissement dans toutes les zones, vers les grandes tailles. Ainsi les exploitants bénéficiaires déclarant une surface fourragère de moins de 50ha sont devenus minoritaires dans les zones défavorisées simples et en piémont.

Cette évolution traduit sans doute la fin de la tendance montagnarde à la surreprésentation des exploitations non-professionnelles.

b) Une mesure simple mais néanmoins plusieurs critères spécifiques d'éligibilité

A l'exception des zones de montagnes sèches et des DOM, où des cultures végétales sont éligibles, seuls les

élevages herbivores sont éligibles. En zones défavorisées simples et piémont non laitier, les élevages bovins laitiers sont écartés.

Au-delà de ces critères d'éligibilité liés à la production, plusieurs critères écartent à la marge certains exploitants.

Une particularité de la mesure est de limiter l'éligibilité des pluriactifs sur le critère de l'importance du revenu non agricole, la règle étant différente selon que l'exploitant est ou non en zone de montagne/haute montagne ou non. Les pluriactifs ayant des exploitations "non professionnelles" sont également rendus inéligibles par un critère de taille minimale de surface ou de cheptel. Il y a là une certaine complexité mais aussi une discrimination des pluriactifs notamment en zone de piémont et zones défavorisées simples.

L'autre grande originalité du dispositif est d'avoir défini le système de plage optimale de chargement animal (UGB par hectare) qui permet de rendre inéligible les modes d'élevage trop intensifs (taux de chargement maximal) ou trop extensifs (taux de chargement minimal). La définition des plages ainsi que les modalités de calcul du taux de chargement sont ajustées au niveau départemental, à l'échelon de sous-zones si nécessaire.

En début de programmation, les sociétés ont été reconnues comme éligibles, dans la mesure où le sociétaire principal répond aux critères d'éligibilité. Plusieurs bénéficiaires peuvent être pris en compte dans les GAEC. Cette adaptation a permis d'accompagner la très remarquable augmentation du nombre des GAEC dans les zones défavorisées de montagne.

Le critère des types de production éligibles est également spécifique au dispositif. Dès l'origine le dispositif est ciblé sur l'élevage bovin et ovin. Durant la programmation, les autres espèces herbivores ont été rendues éligibles, à l'exception de l'élevage bovin laitier qui est resté inéligible dans les zones défavorisées simples et zones de piémont (sauf les piémonts dits "laitiers").

Le dispositif est ouvert également aux productions végétales, mais de façon restrictive : quelques cultures en zones de montagne sèche, quelques cultures en zones défavorisées simples de Corse et surtout des cultures "industrielles" dans les DOM.

2.4.3. Problématique liée au zonage

Les zones à handicap naturel originel, montagne et haute montagne, ont été définies à partir des critères physiques simples : l'altitude auquel il a été naturel d'adjoindre le climat (sec ou non). L'extension aux zones de piémont et zones défavorisées simples a introduit des critères socio-économiques qui sont plus des résultantes de handicaps naturels : moindre revenu, déprise rurale, exode rural.

Le handicap naturel demeure a priori la cause des difficultés à produire ou à vendre, générant des surcoûts ou un manque à gagner qu'il s'agit alors de compenser. Par extension, les zones à handicap spécifique sont des zones pour lesquelles le handicap n'est pas naturel mais lié à une contrainte environnementale qui induit des pratiques agroenvironnementales qu'il s'agit d'indemniser. La France a très peu développé ce dernier type de zone.

Il apparaît que dans toutes les zones défavorisées, des critères objectifs du handicap naturel peuvent aisément être dégagés, critères à paramétrer selon les territoires et les zones : climat (altitude, vent, pluviométrie, sécheresse), type de sol (argile, rocaillieux, acide), pente et relief, éloignement des parcelles, isolement et accessibilité de l'exploitation... En zones défavorisées simples, il faut toutefois distinguer celles où l'élevage est prédominant et pour lesquels le handicap naturel peut être décrit avec des critères physiques et celles où les grandes cultures dominent et où le handicap naturel est moins flagrant.

Le handicap peut être défini au niveau d'un territoire (système actuel) ou au niveau des exploitations. La définition de l'éligibilité au niveau d'un territoire crée un certain nombre d'iniquités, relativement marginales, à la frontière entre deux zones mais aussi au sein du territoire qui est rarement homogène dans le handicap (toutes les parcelles ne sont pas en pente, ou mal exposées etc.). Les bénéficiaires rencontrés en enquête seraient partisans d'une définition du handicap au niveau des exploitations, voire des parcelles. Ce principe serait d'autant plus acceptable que, depuis l'adoption du calcul des indemnités à la surface fourragère, il s'agit pour les bénéficiaires éleveurs d'indemniser la difficulté à produire des fourrages sur les terres difficiles, que l'exploitant maintient en exploitation grâce aux ICHN, entretenant ainsi l'espace.

3. Analyse de l'impact des aides

3.1. Impact économique du handicap et compensation des aides sur le revenu

Nous raisonnerons dans ce chapitre dans le cadre de l'élevage herbivore qui concerne l'essentiel de l'agriculture soutenue dans les zones défavorisées.

3.1.1. Appréciation de l'impact économique du handicap au niveau des exploitations

L'exercice s'est révélé délicat dans la mesure où il est souvent difficile de différencier le poids relatif du handicap et du choix de systèmes de production dans le résultat économique et les caractéristiques des exploitations. Si l'effet du handicap naturel peut statistiquement être mesuré toutes OTEX confondues, il n'en reste pas moins que les différents types de productions ne sont pas impactés de façon égale.

a) *Le handicap induit des systèmes de production contraints dans leur taille et leur performance technique*

Un effet direct du handicap conduit les élevages à être moins intensifs et moins productifs (un cheptel souvent plus petit, au rendement animal plus faible, sur une surface en proportion plus grande mais au rendement végétal plus faible).

b) *Le handicap génère des écarts de charges d'exploitation (par OTEX)*

b1. *Les charges variables par OTEX*

Les charges variables sont directement liées à l'intensification des élevages.

Les systèmes laitiers sont donc les premiers impactés par le handicap par les charges opérationnelles les plus élevées (en particulier pour ce qui concerne l'alimentation).

Ainsi dans les élevages de montagne, qui sont moins intensifs, les charges indiquent un surcoût très net. Il est chiffré à 30 € la tonne produite (soit environ 3 centimes le litre de lait).

b2. *Les charges fixes*

Un surcoût dû au handicap apparaît de façon nette dans le coût du bâtiment d'élevage (surcoût évalué sur la base des investissements réalisés dans le cadre du PMBE à près de 36% en montagne). Le coût des équipements (dont la salle de traite) s'accroît aussi fortement avec le handicap.

Les systèmes les plus impactés sont à la fois les plus intensifs (production laitière) et les plus extensifs, seuls à même de valoriser les surfaces marginales (élevage ovin).

Tableau 8 - Charges fixes par UGB

	HZD	ZDS ICHN	ZP ICHN	ZM ICHN	ZHM ICHN
Otex 41 - bovin lait	1 002	929	1 067	1 084	ns
Otex 42 - bovin viande	571	598	586	655	ns
Otex 44 - ovin-caprin	1 293	555	ns	811	475
Otex 60-71-81-82 - polyculture élevage	942	938	ns	1 132	ns

Source : RICA 2006

c) *Il résulte un revenu agricole, charges déduites, plus faible*

Tableau 9 - Revenu d'exploitation hors aides du 2^{ème} pilier

	HZD	ZDS ICHN	ZP ICHN	ZM ICHN	ZHM ICHN
Otex 41 - bovin lait	20 400	27 700	7 800	800	ns
Otex 42 - bovin viande	15 100	11 900	8 400	1 300	ns
Otex 44 - ovin-caprin	14 100	2 000	0	-1 000	-14 100
Otex 60-71-81-82 - polyculture élevage	19 900	11 200	ns	6 100	ns

Source : RICA 2006

Le revenu, charges déduites, est plus faible dans les zones défavorisées, toutes otex confondues.

En 2006, la situation en bovin viande est relativement plus favorable qu'en bovin lait et surtout en ovin.

d) Les aides agri-environnementales contribuent à l'amélioration du revenu

Les mesures agri-environnementales, dont la PHAE mais aussi les CTE et CAD, ont une incidence nette dans le compte d'exploitation des élevages des zones défavorisées, tout particulièrement dans les zones de montagne et haute montagne.

Ces aides ne comblent que très partiellement le différentiel de revenu, et ce n'est d'ailleurs pas leur objectif. Elles visent à indemniser des surcoûts dus à des contraintes et des pratiques agro-environnementales. Toutefois, selon l'enquête auprès des bénéficiaires et des acteurs, elles ont été peu incitatives de nouvelles pratiques mais plutôt la reconnaissance financière du moindre rendement de l'élevage extensif, concourant ainsi à son maintien dans les zones défavorisées.

e) La compensation du handicap par les ICHN

Tableau 10 - ICHN et écart de revenu des bénéficiaires par OTEX en 2006

Ecart de revenu avant ICHN	Référence Hors ZD	ZDS	Piémont	Montagne	Hte montagne
Otex 41 - bovin lait	21 500	ns	-9 300	-17 300	ns
Otex 42 - bovin viande	17 200	- 1 000	-4 700	- 11 300	ns
Otex 44 - ovin- caprin	15 500	- 9 800	ns	-13 500	-22 800
Otex 60-71-81-82 - polyculture élevage	20 700	- 7 100	ns	-13 200	ns

Montant moyen des ICHN	ZDS	Piémont	Montagne	Hte montagne
Otex 41 - bovin lait	ns	3 300	8 100	ns
Otex 42 - bovin viande	2 900	3 500	7 600	ns
Otex 44 - ovin- caprin	3 100	ns	8 700	13 500
Otex 60-71-81-82 - polyculture élevage	2 600	ns	6 400	ns

Prime / écart de revenu	ZDS	Piémont	Montagne	Hte montagne
Otex 41 - bovin lait	ns	35%	47%	ns
Otex 42 - bovin viande	290%	74%	67%	ns
Otex 44 - ovin- caprin	32%	ns	64%	59%
Otex 60-71-81-82 - polyculture élevage	37%	ns	48%	ns

Source : RICA 2006

Les ICHN, grâce à la revalorisation des montants en début de période, ont pu compenser en partie le moindre revenu agricole dû à la moindre productivité générée par le handicap. Par la modulation du montant de l'indemnité selon la zone, le différentiel de revenu est considérablement réduit.

Toutefois, depuis 2000, alors qu'en zone défavorisée simple et piémont le revenu agricole (incluant l'ICHN) a été amélioré (en moyenne +5000 €), le revenu est resté globalement stable en montagne et légèrement dégradé en haute montagne, et cela malgré la nette revalorisation du montant de l'ICHN les premières années du PDRN. Le revenu de l'élevage ovin plus faible quelle que soit la zone est également problématique.

f) Le revenu complémentaire extra agricole

La recherche d'une activité extérieure non agricole apparaît nettement comme une des clés du maintien des exploitations agricoles. Cela est très net en montagne et surtout haute montagne (78% des conjoints y ont une activité non agricole), précisément là où les revenus des exploitations sont les plus faibles.

3.2. Impacts sur l'environnement

3.2.1. Entretien de l'espace rural et des paysages

Les zones défavorisées ont été créées en premier lieu pour entretenir les espaces, et lutter contre la déprise. Un objectif environnemental a été introduit lors du RDR en 1999.

Ainsi, le rôle de l'ICHN et des aides associées dans le maintien des types d'exploitations adaptées aux régions les plus extensives apparaît peu contestable, et ce d'autant plus qu'on observe les évolutions sur une longue période (*voir ci-dessus l'évolution des surfaces et du nombre d'exploitations*). Néanmoins, le maintien des exploitations est une condition préalable mais non suffisante à la préservation de l'environnement, et l'on a vu que l'utilisation de l'outil « indemnités compensatoires » pour faire évoluer la gestion environnementale de territoires spécifiques n'a pas été un succès.

3.2.2. Développement des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement

Les pratiques de l'élevage herbivore extensif sont reconnues pour leurs effets bénéfiques sur l'environnement à travers l'impact positif direct des surfaces herbagères.

Les bénéficiaires de l'ICHN entretiennent 55% de la STH totale en France, de façon plus extensive avec des taux de chargement plus faibles.

Tableau 11 - La STH en zone défavorisée et chez les bénéficiaires de l'ICHN

	STH (ha)	% STH totale
Hors Zone Défavorisée	2 466 000	30%
En Zone Défavorisée	5 665 000	70%
Total	8 131 000	100%
Bénéficiaires ICHN	4 442 000	55%

Source : enquête structure 2005 (SCEES)

Toutefois, le critère du taux de chargement annuel moyen d'une exploitation en tant que critère environnemental, garant des bonnes pratiques agricoles, est discutable. Alors que la définition des plages de chargement départementales a visé plus à permettre aux bénéficiaires des ICHN de rester éligibles qu'à les contraindre, le fait de calculer un taux annuel moyen n'interdit pas des systèmes d'élevages avec des pointes élevées de chargement ponctuelles, et des pratiques problématiques pour l'environnement en matière de fertilisation ou de gestion des effluents.

A cet égard, ce ne sont pas les ICHN qui ont pu influencer pour l'adoption des meilleures pratiques agricoles pour l'environnement mais bien les MAE et la PHAE.

Les ICHN ont plutôt un « effet socle » puisqu'ils permettent avant tout aux éleveurs de se maintenir, de pouvoir entretenir les surfaces en herbe et de contractualiser, le cas échéant, d'autres dispositifs comme les MAE, qui ont des effets plus directs sur l'environnement.

3.3. Impacts sur le territoire et la population

L'élargissement de l'analyse à l'observation de l'évolution des territoires eux-mêmes est un exercice délicat dont les résultats doivent être lus avec prudence. Quelques points clefs sont à retenir :

- la situation au sein des zones défavorisées est très hétérogène (nous avons défini une typologie en 11 classes, mais il serait possible de détailler plus encore les situations) ;
- schématiquement quatre types de facteurs jouent un rôle important dans l'évolution des zones défavorisées : les facteurs naturels (relief, climat, sol, ...), les facteurs humains (culturels et historiques), les politiques et interventions (agricoles ou non), l'existence et la qualité de l'armature urbaine et du bassin d'emploi de proximité ;
- la dynamique de développement agricole des zones défavorisées ne suit pas celle du développement des territoires plutôt lié aux facteurs exogènes (bassin d'emploi, étalement urbain, tourisme...).

3.3.1. Le développement socio-économique des territoires

Au plan démographique, après un ralentissement de la croissance entre 1975 et 1999, les zones rurales défavorisées comme celles hors zones ont progressé plus fortement après 1999. Toutefois, les écarts de développement entre territoires ruraux ont été considérables au sein des zones défavorisées, qui regroupent des territoires encore en déprise (en particulier des zones de montagne mais aussi de piémont et défavorisées simples au Nord du Massif Central) et les petites régions agricoles parmi les plus dynamiques au niveau national (Jura, Alpes du Nord et Alpes du Sud, Littoral méditerranéen, extrêmes Ouest et Est des Pyrénées).

3.3.2. Le développement de l'emploi dans les territoires

Comme dans le reste des zones rurales, l'emploi dans les zones défavorisées est composé :

- de l'emploi agricole dans les exploitations, emplois directs, salariés et non salariés surtout, soit environ 320 000 emplois UTA pour 230 000 exploitations, et enregistre une baisse annuelle supérieure à celle

observée hors zone défavorisée ;

- des emplois non agricoles composés en partie d'emplois indirects situés en amont et aval de l'agriculture, et des autres emplois ruraux, qui correspondent aux autres activités économiques locales (économie résidentielle, tourisme, industrie).

Ainsi, l'effet sur l'emploi des aides à l'agriculture est à chercher surtout dans l'emploi indirect éventuellement généré par l'activité agricole (filière amont ou aval, services à l'agriculture) mais surtout dans les emplois et la dynamique démographique rendus possibles du fait du maintien de l'agriculture et de l'occupation de l'espace (paysages, présence d'activité dans les territoires, vie sociale,...).

3.3.3. Une approche territoriale des systèmes de production des zones défavorisées

La valorisation de la production agricole passe par les filières en aval (coopératives, entreprises, ...).

En tendance, la diminution des IAA des zones défavorisées (en nombre d'établissements) est moins forte qu'ailleurs en France, sans que l'on puisse en montrer la cause.

Parallèlement, la valorisation de la production locale passe par une valorisation des produits liés à leur qualité ou au lien avec le terroir. Si la montagne tire assez bien son épingle du jeu du fait de ses AOP et dans une moindre mesure de ses IGP, les autres zones défavorisées ne se démarquent pas significativement des régions non classées.

4. Réponses aux questions évaluatives

(Les références des questions communautaires ou nationales sont données entre parenthèse)

4.1. Questions relatives aux effets sur les structures agricoles

a) Question relative à la pérennité de l'utilisation des terres agricoles (V.2)

La déprise agricole se ralentit au niveau national. Ce ralentissement concerne surtout les zones défavorisées.

Le dispositif des ICHN a joué un rôle dans le maintien des surfaces en herbe, notamment en zone de montagne, où les ICHN constituent une part déterminante du revenu agricole (plus de 40%). Cependant, en dépit d'une aide encore plus importante, la baisse des surfaces exploitées s'est accélérée en haute montagne

b) Question relative au maintien de l'activité et des systèmes de production (Q.2.1)

A la légère déprise au niveau de la surface agricole utilisée correspond une forte baisse du nombre des exploitations de l'ordre de 3 à 4,5%. Cette diminution particulièrement importante ces dernières années dans les zones de montagne et haute montagne est surtout imputable à la très forte baisse du nombre des exploitations non professionnelles. Fort logiquement cette évolution s'accompagne d'un agrandissement de la SAU moyenne, similaire d'ailleurs dans les toutes les zones.

Les ICHN mais aussi les autres aides du 2^{ème} pilier (PHAE, aides à l'investissement) ont un effet direct pour limiter la perte en exploitations en améliorant les revenus des éleveurs. Pour de nombreux éleveurs de montagne, éleveurs ovins et éleveurs de haute montagne en particulier, les ICHN constituent une part essentiel du revenu.

Le dispositif d'aide à l'installation joue également un rôle non négligeable pour renouveler le tissu agricole, tout particulièrement en montagne et haute montagne où l'aide est fortement bonifiée.

4.2. Questions relatives aux effets sur le revenu

a) Question relative à la compensation du handicap naturel (V.1)

Le handicap dans les zones défavorisées conduit à un écart marqué du revenu agricole (en ne comptant pas les aides du 2^{ème} pilier) entre les exploitations hors zone et celles des zones défavorisées.

Plusieurs mesures du PDRN compensent cet écart, au premier rang desquelles l'ICHN (différemment selon le type de zone défavorisée et son handicap). L'impact des MAE est par ailleurs non négligeable même si les aides visent à compenser non pas le handicap mais l'exploitation extensive des surfaces en herbe. Les aides à l'installation jouent également un rôle.

En dépit des aides, les écarts de revenu demeurent toutefois importants et le revenu a même baissé en zone de haute montagne, et cela malgré la forte revalorisation des indemnités les premières années du PDRN.

b) Question relative à la situation des produits agricoles de base (T.4)

Le dispositif de soutien de l'agriculture des zones défavorisées ne vise pas directement à améliorer la situation des produits mais celle des producteurs.

Toutefois, le développement de productions avec des signes officiels de qualité (AOC) et la transformation et la vente à la ferme peuvent avoir un effet pour une meilleure valorisation des produits agricoles. Cet effet reste géographiquement limité et dépend plus du dynamisme des acteurs locaux et du contexte socioéconomique local (tourisme, image culturelle...) que du dispositif de compensation de handicap. Il est toutefois vital pour une filière de valorisation d'un produit lié au terroir, que la production locale puisse être maintenue (exemple de la production du fromage de brebis AOC Roquefort).

4.3. Questions relatives aux effets sur l'environnement

a) Questions relatives à la contribution à la protection de l'environnement (V.4 et T.5)

L'agriculture soutenue dans les zones défavorisées est essentiellement constituée d'élevage herbivore extensif dont l'impact positif sur l'environnement est reconnu. Ce sont surtout les effets positifs directs du maintien des surfaces herbagères sur l'environnement des surfaces herbagères qui sont mis en avant.

Bien que le dispositif des ICHN n'ait pas pour objectif premier la préservation de l'environnement, le rôle de l'ICHN dans le maintien de l'élevage herbivore, et par là, de la surface en herbe est favorable à l'entretien de l'espace rural et des paysages. La définition de plages optimales de chargement vise à contrôler les pratiques risquées pour l'environnement.

Néanmoins, les contreparties environnementales des ICHN sont beaucoup plus faibles que celles des MAE et de la PHAE, plus contraignante au niveau du taux de chargement et de l'utilisation des engrais. La perception de ce décalage semble croissante chez les agriculteurs bénéficiaires.

Le développement de l'agriculture biologique n'est pas particulièrement favorisé par les dispositifs de soutien.

Pour ce qui est des productions végétales qui peuvent être éligibles aux ICHN dans les zones de montagne et haute montagne sèche (et par extension en Corse et dans les DOM), il n'y a pas de conditions d'éligibilité à portée environnementale.

b) Question relative aux bonnes pratiques agricoles et plages de chargement (Q.1.3)

La mise en œuvre des plages de chargement n'a pas eu d'incidence sur l'évolution des systèmes de production. Le chargement des élevages bénéficiaires a peu évolué même s'il baisse légèrement chaque année. La part des exploitations hors plage optimale est de toute façon faible, sauf en zone défavorisée simple où le plafond est parfois limitant et où la question de l'intérêt des ICHN peut se poser. Le plancher du taux de chargement peut également poser un problème dans les zones sèches.

La combinaison des mesures de soutien en revanche a été très certainement favorable au développement de bonnes pratiques du point de vue environnemental, en particulier la PHAE et les CTE dont les taux de pénétration ont été remarquables dans les zones défavorisées. Soulignons que près des 2/3 des bénéficiaires des ICHN ont contractualisé un dispositif PHAE ou CTE.

c) Question relative à la préservation de l'espace naturel (Q.2.3)

Le maintien des surfaces agricoles extensives en général, et de prairies plus spécifiquement, sont l'apport principal pour ne pas dire essentiel des ICHN au niveau environnemental.

Le maintien de l'entretien des terres semble être plus un problème de disponibilité de main d'œuvre que de taille d'exploitation. L'analyse a montré une baisse de la main d'œuvre disponible, particulièrement en haute montagne, qui peut être dommageable pour l'entretien des terres, en particulier les moins productives.

4.4. Questions relatives aux effets sur les territoires

a) Questions relatives au maintien du revenu de la communauté rurale (T.3 et V.3)

La hausse du revenu moyen des ménages entre 1999 et 2005 est difficilement imputable à l'agriculture, mais plutôt à l'arrivée importante de nouveaux résidents dans les territoires et à la réussite de certains projets de développement, principalement touristiques.

Le dispositif de soutien à l'agriculture (et en premier lieu les ICHN) a certainement contribué au maintien du revenu global mais très modestement.

Le montant des aides agricoles est un constituant très important du revenu agricole. Les ICHN correspondent à

environ 20% du revenu agricole global des zones défavorisées, mais en montagne et surtout haute montagne, il constitue une part beaucoup plus importante, quasiment 100% pour l'élevage ovin.

Il faut souligner l'importance de la pluriactivité : pour près de la moitié des cas dans les zones défavorisées (et près de 3 cas sur 4 en haute montagne), le revenu familial est composé du revenu agricole complété d'un revenu non agricole.

b) Question relative à la population rurale (T.1)

Après un ralentissement de la croissance de la population entre 1975 et 1999, la démographie des zones rurales défavorisées progresse plus fortement après 1999, comme ailleurs mais à un rythme moindre.

La dynamique est particulièrement importante en haute montagne et en piémont. Les zones qui sont le plus en retrait de cette dynamique sont certaines parties des zones défavorisées simples.

Il est difficile de voir un lien direct entre les dispositifs de soutien agricole et la croissance démographique, car d'autres facteurs jouent fortement. En particulier, notons le phénomène d'étalement urbain en piémont et zone défavorisée simple sèche qui a pu affecter l'agriculture par la pression foncière qu'il engendre.

c) Question relative à l'emploi (T.2)

Le programme (ensemble des aides ICHN, DJA, aides à l'investissement...) parce qu'il contribue au maintien de l'activité agricole a un effet direct sur l'emploi agricole et indirect sur les emplois liés à l'agriculture, mais agit plus pour la préservation de l'emploi que pour la création, dans une tendance générale structurelle à la diminution des emplois liés à l'agriculture. Cet effet propre, difficilement quantifiable, est inégal dans les différentes zones défavorisées, selon la dynamique spécifique de maintien du nombre des actifs agricoles et du développement d'activités de valorisation des produits ou de diversification (ex. agrotourisme).

d) Questions relatives à la viabilité globale des territoires (Q.2.2 et Q.4.3)

L'effet du dispositif ICHN sur la communauté rurale, son développement, sa viabilité, sa vitalité globale, est très indirect. Des facteurs exogènes jouent un rôle déterminant.

Là où les systèmes de production sont difficiles à maintenir car contraints et lourdement handicapés (zones de haute montagne et zones sèches en général), le dispositif d'aide (en particulier les ICHN) apparaît insuffisant pour maintenir l'agriculture (qui consiste essentiellement en de l'élevage herbivore et quelques cultures bien typées en montagne sèche).

A l'inverse, l'hypothèse d'un espace rural occupé et géré comme facteur d'attractivité est confirmée.

4.5. Question sur les conditions d'efficacité de l'aide

a) Question relative aux impacts des modifications des règles de gestion des ICHN (Q.1.1)

La transition a été radicale dans le concept puisqu'il ne s'agissait plus d'indemniser des élevages mais l'exploitation de surfaces fourragères présentant un handicap. Elle a toutefois été largement amortie par le dispositif de transition mis en place et régulièrement adapté aux difficultés rencontrées. La revalorisation de l'indemnité dans les premières années de programmation a rendu la réforme peu perceptible pour les agriculteurs.

Il demeure que la montagne semble avoir bénéficié du changement plus que les autres zones, le nombre de bénéficiaires ayant diminué seulement de 2% sur la période, contre 15% ailleurs. La perte est très sensible en haute montagne (30%) et est surtout liée à la chute importante du nombre d'exploitations.

b) Question relative à l'efficacité de la mise en œuvre (T.6)

La mesure ICHN se veut être un dispositif stable et assez simple, contraint financièrement. Dans cette optique, les critères d'éligibilité et modulations de l'aide sont assez précis pour un réel ciblage.

L'efficacité maximale du soutien à l'agriculture est obtenue par la mobilisation de plusieurs aides ainsi que par une stratégie territoriale.

c) Question relative à l'adaptation au contexte actuel (Q.2.4)

Reprenons les différents critères d'éligibilité :

- **Conditions d'âge et de retraite** : elles facilitent les reprises des exploitations et les dynamiques de renouvellement de générations, conditions de survie de l'agriculture dans certaines zones.
- **Lieu de résidence et de siège de l'exploitation** : ce critère a pu poser problème pour les exploitations en

bordure des zones, sans que cela soit chiffrable. La question du maintien de ce critère doit être posée pour les zones humides où les sièges d'exploitation sont souvent hors zone (parfois par la force des choses).

- **Les critères de surfaces minimales et d'UGB** : ces critères excluent les actifs pluriactifs pour lesquels l'activité agricole est secondaire. Le critère de surface est redondant avec le critère d'UGB sauf en ICHN végétale en zone sèche et dans les DOM.
- **Règles relatives à l'activité principale** : l'encadrement des pluriactifs bénéficiaires de l'aide apparaît aujourd'hui comme une restriction peu utile et peu compatible avec l'objectif d'un maximum de surfaces agricoles, et ce d'autant plus que plusieurs autres aides de la PAC, parmi les plus importantes, ne comportent pas de restriction d'accès de ce type.
- **Le respect des bonnes pratiques agricoles et le chargement** : le respect de la plage de taux de chargement est supposé prouver le respect des BPAH. Des réserves peuvent être émises (*voir en 4.3.b*) mais ce critère a le très grand atout d'être simple.
- **Productions éligibles** : hors des DOM et des montagnes sèches où des cultures sont éligibles (cela ne concerne au final qu'environ 5% des bénéficiaires), les surfaces éligibles correspondent aux élevages herbivores et les surfaces fourragères. Durant le PDRN, l'éligibilité a été ouverte à presque toutes les espèces herbivores (et pâturant).
- **Elevage bovin lait** : lors de l'extension des zones défavorisées aux zones défavorisées simples et piémont, les élevages bovins laitiers ont été exclus. Sur la période considérée, il a pu apparaître que cette exclusion ne se justifiait pas toujours, et l'élevage bovin laitier a rapidement à nouveau été éligible dans certaines parties du piémont.

d) Question relative au soutien ciblé des petites exploitations (Q.3.1)

La majoration d'aide pour les 25 premiers hectares

La finalité de la majoration des 25 premiers hectares n'est pas simplement de favoriser les exploitations de petite taille mais aussi d'introduire une progressivité pour prendre en compte l'effet taille dans l'impact du handicap (très net au niveau des charges de structures). On ne peut pas conclure sur l'effet propre de la mesure sur le maintien d'exploitations, la diminution du nombre des petites exploitations étant une tendance lourde.

La suppression de cette majoration sera un peu pénalisante pour les structures les plus petites. Mais il ne paraît y avoir de demande ni pour, ni contre une telle solution.

La pluriactivité

Le critère qui limite le plus la pluriactivité est le critère du revenu. Il est différent selon que l'on est en zones de montagne/haute montagne ou non. C'est là où réside le point le plus délicat, car la distinction, est très discriminante pour les pluriactifs des zones de piémont et défavorisées simples. La problématique concerne un nombre d'exploitants non négligeable (environ 15%) mais est marginale en termes de surface et donc de budget ICHN.

Alors que l'activité non agricole du conjoint est très fréquente et sans doute nécessaire, l'activité agricole comme activité seconde de l'exploitant est en forte diminution, tout particulièrement en montagne et haute montagne.

e) Question relative à la pertinence et aux effets de la segmentation (Q.5.1)

La segmentation telle qu'elle a été réalisée reflète globalement une progressivité du handicap mais avec de nombreux contre-exemples locaux.

On voit bien se distinguer les zones sèches qui présentent un handicap climatique, handicap qui s'aggrave avec l'altitude et le relief. Se distinguent aussi très nettement la haute montagne, et la montagne en général. Les performances économiques des exploitations ainsi que l'orientation des systèmes de production fortement homogène traduisent des choix agronomiques contraints par le handicap. Dans ces situations, les ICHN (ainsi que les autres aides à l'installation ou à l'investissement) jouent pleinement leur rôle de compensation et d'aide au maintien.

La situation est par contre plus floue pour les zones défavorisées simples, en particulier pour les parties de celles-ci orientées vers les OTEX grandes cultures ou lait.

Par ailleurs, il peut y avoir une certaine injustice dans le fait de définir une zone au niveau d'un territoire (à l'origine à l'échelon cantonal) qui peut présenter des hétérogénéités dans le handicap ainsi que des exclusions litigieuses en bordure des zones. La définition du handicap au niveau de la parcelle serait plus équitable, cette conception de l'ICHN liée à la parcelle est devenue une évidence pour beaucoup dans la mesure où l'ICHN

calculée à la surface devient une sorte de DPU compensateur.

f) Question relative à la distorsion de concurrence dans les zones défavorisées spécifiques (Q.5.2)

Nous n'avons pas d'éléments probants pour répondre à cette question.

On distingue bien qu'il y a un différentiel de revenu selon les orientations d'élevage ainsi que selon les zones. Le dispositif des ICHN (mais aussi les autres mesures) compense le handicap mais pas l'effet filière.

Dans ce sens, le dispositif est neutre vis-à-vis des filières, à l'exception des zones défavorisées simples et le piémont non laitier, où précisément l'ICHN vient conforter le bovin viande en concurrence avec le bovin lait, alors que pendant la période l'aide du 1^{er} pilier a été plus avantageuse au bovin viande. C'est une distorsion mais qui a été voulue du fait de la surproduction laitière passée.

Une autre distorsion existe entre les zones de piémont et la montagne. Outre le fait qu'à la frontière des zones, des exploitations présentent des handicaps identiques mais ne bénéficient pas du même montant d'ICHN, les pluriactifs sont moins facilement éligibles en piémont et les aides à l'installation sont très différenciées.

g) Question relative au cas des DOM (Q.3.2)

Le dispositif ICHN a été adapté à la spécificité de l'agriculture Domienne. Les ICHN végétales sont dominantes et seulement 20% des bénéficiaires sont des éleveurs. Cette adaptation pourrait encore être affinée au niveau du zonage pour mieux coller à la complexité de la géographie des îles.

Le faible taux de couverture des ICHN comme des autres mesures du PDRN pose problème aux Antilles-Guyane, sachant que la difficulté provient en grande partie de la forte proportion de (très) petites exploitations. Cela explique également pourquoi les montants des indemnités sont particulièrement faibles puisqu'ils sont au prorata des surfaces.

Ce montant faible interroge sur l'efficacité du dispositif, notamment pour les productions de canne et surtout de banane, car l'ICHN n'y représente qu'une très petite part du produit agricole. Mais cette aide, même d'un très faible montant (moins de 1000 euros par an), est précieuse pour les nombreux petits éleveurs et cultivateurs qui exploitent des terres qui sans eux seraient en friche. On est bien dans l'objectif premier des ICHN mais on doit poser la question d'un renforcement du sur-subventionnement des premiers hectares pour les DOM.

h) h) Question relative aux territoires en marge avec des problèmes spécifiques (Q.3.3)

Périurbain

Nous n'avons pas d'information spécifique concernant les zones périurbaines.

Les dispositifs ICHN ou autres mesures du PDRN y semblent cependant peu adaptés, surtout pour résoudre les questions liées au foncier.

ICHN végétales

En dehors des DOM, les ICHN végétales ne concernent que les zones de montagne sèche. Le nombre de bénéficiaires est très réduit.

Si cette ouverture des ICHN aux cultures est justifiée pour maintenir une agriculture et un entretien de l'espace, l'extension des aides végétales à d'autres zones est d'autant plus envisageable que les ICHN sont dorénavant attachées à la surface exploitée et non plus au cheptel. Néanmoins une telle décision transformerait encore un peu plus les ICHN en « DPU compensateurs du handicap ».

Exclusion des élevages bovin lait

L'inéligibilité des élevages en bovin lait aux ICHN en zones défavorisées simples et dans une partie du piémont n'apparaît plus justifiée aux vues des situations constatées durant la période.

Les évolutions récentes peuvent relativiser ce jugement.

4.6. Question sur la cohérence entre les dispositifs d'aide

a) Question relative à la cohérence avec les évolutions des autres dispositifs (Q.1.2 et Q.4.2)

Nous n'avons pas relevé d'incohérence particulière entre les dispositifs qui concourent au maintien de l'agriculture, mais au contraire une synergie.

Les interactions entre les dispositifs avec les ICHN agissant comme une aide "socle" et les autres mesures du

PDRN renforcent l'impact individuel de chacune des aides sur les exploitations.

b) Question relative à la cohérence avec le 1er pilier de la PAC (T.7)

Les aides examinées ici (les ICHN et les autres mesures du PDRN modulées ou ciblées sur les zones défavorisées) viennent assez largement en compensation d'une sous attribution des aides du premier pilier dans les zones défavorisées (à l'exception de l'élevage bovin des zones défavorisées simples). Elles compensent donc surtout "le handicap des aides du premier pilier".

L'évolution du premier pilier montre que ses modalités d'attribution peuvent permettre un impact fort sur la gestion de l'environnement par l'agriculture. Cela pourrait permettre de moins mettre les ICHN à contribution dans ce domaine et de les recentrer sur leur mission première : la compensation de handicaps physiques les plus objectifs.

c) Questions relatives à la mise en perspective historique d'une politique stable (Q.4.1, Q.4.4 et Q.5.3)

Les ICHN, et les dispositifs associés, ont incontestablement atteint leur objectif de limiter la déprise agricole dans les différentes zones concernée. Mais cette limitation n'est que relative.

Dans une perspective à long terme, la nécessité du dispositif pour maintenir les élevages en montagne et haute montagne ne fait aucun doute. La revalorisation des montants est même parfaitement justifiée. Compte tenu du faible revenu des élevages de haute montagne, notamment en ovin, et dans le contexte de la réforme de la PAC et de l'OMC, peu favorables à l'élevage herbivore, on doit cependant s'interroger jusqu'à quelle limite aller dans la revalorisation qui serait nécessaire pour réaliser une véritable compensation de handicap.

A contrario, dans les zones défavorisées simples ou le piémont, la faible part que prend les ICHN dans la constitution du revenu (autour de 10%, et cela sur le long terme) interroge sur leur efficacité.

Il demeure néanmoins que l'abandon du dispositif visant à compenser le handicap, même dans la perspective d'une définition d'un DPU de référence régional et non plus national conduirait à une déprise agricole de grande ampleur, tout particulièrement en haute montagne et dans les zones sèches. Cette déprise qui concernerait surtout les surfaces en herbe les moins productives, s'accompagnerait d'une baisse globale de l'activité agricole dommageable pour de nombreux territoires.

5. Recommandations

a) Pour une mise en cohérence des dispositifs d'aide dans une approche globale du développement agricole et rural

Le maintien de l'agriculture ne dépend pas seulement d'un dispositif comme les ICHN qui est général même si quelques modulations et ajustements peuvent être faits à l'échelon départemental. Les autres aides comme les mesures agri-environnementales, les aides à l'investissement, à l'installation ainsi que les aides plus structurantes au niveau territorial (aides à la mise en marché et commercialisation, au pastoralisme, aux groupements pour la mécanisation, le remplacement, ...) sont également nécessaires. Il apparaît que ces différents dispositifs mobilisent de nombreux acteurs et que les dynamiques territoriales favorables au maintien de l'agriculture sont le fruit d'une bonne concertation entre tous les acteurs (Services de l'Etat, Région, Département, Intercommunalités, Organisations professionnelles agricoles,...), à un échelon souvent infra départemental (exemples du Pays Basque, de la Maurienne, du Haut Jura,...). S'il est souhaitable d'avoir des politiques interrégionales telles que des politiques de massif (montagne), l'échelon infra-départemental (bassin d'emploi ? petite région agricole ?) est sans doute aussi le niveau de la concertation et de la mobilisation.

b) Pour une distinction plus nette entre objectifs du maintien de l'agriculture dans les zones à handicap naturel et la réponse aux enjeux agro-environnementaux

Les enjeux agro-environnementaux du maintien de l'agriculture dans les zones défavorisées sont partagés. Les ICHN ne peuvent à eux-seuls y faire face. La logique d'action des ICHN est économique et vise à compenser le handicap. L'objectif environnemental introduit dans les ICHN dans le PDRN est repris par l'éco-conditionnalité des aides publiques et européennes en particulier (évolution de la PAC).

Demander plus, signifierait que l'on demande alors aux ICHN d'être une MAE, c'est-à-dire de compenser un surcoût dû à des pratiques agro-environnementales non habituelles.

Ainsi, en distinguant mieux les objectifs entre ICHN et MAE, on peut alors parler plus clairement de l'efficacité

des MAE quant à l'adoption de nouvelles pratiques et la préservation de l'environnement.

Une distinction plus nette des objectifs respectifs de l'ICHN et des MAE conduirait dans certains cas à préférer une MAE à l'ICHN, lorsqu'il s'agit de compenser un surcoût dû à des pratiques agro-environnementales, comme dans le cas des zones défavorisées à handicap spécifique ou des zones défavorisées simples à orientation grandes cultures où l'enjeu est avant tout le maintien des prairies pour préserver la biodiversité.

c) La question du zonage

Le constat est l'inégalité engendrée par la définition du zonage sur une base territoriale.

La proposition est de passer à un système de définition du handicap au niveau de l'exploitation. Un tel système semble envisageable car les ICHN sont dorénavant calculées à la surface, et les déclarations de surface se font au niveau cadastral informatisé. Cela rendrait éligible des zones en difficulté aujourd'hui exclues et résoudrait le problème des franges de zone.

Deux inconvénients majeurs à un tel changement sont à souligner : la perte de lisibilité des territoires appartenant à une zone à handicap particulière et la complexité de la mise en place du système.

d) Des critères d'éligibilité des ICHN en question

Revenu non agricole plafonné et pluriactivité

Le constat est la discrimination engendrée par le plafonnement du revenu non agricole à ½ SMIC pour les exploitants à titre secondaire (revenu agricole inférieur au revenu non agricole) dans les zones de piémont et défavorisées simples, vis-à-vis des pluriactifs. La discrimination est moins nette en zones de montagnes et haute montagne où le plafonnement de revenu non agricole est à 2 SMIC. Nous proposons d'abandonner ce critère de revenu agricole minimum, dans toutes les zones, tout en conservant un seuil de chargement minimal (éviter les pratiques trop extensives) et les seuils minimaux de surface ou de cheptel.

La reconnaissance des sociétés non agricoles

La reconnaissance des sociétés est dorénavant acquise. Il demeure un facteur de discrimination par le fait de considérer comme non agricole des sociétés dont l'actionariat ne serait pas majoritairement des exploitants agricoles. En regard des objectifs du PDRN, nous ne trouvons pas de justification à maintenir un tel critère.

Lieu d'exploitation ou de résidence principale

Si l'on abandonne le principe du zonage territorial pour une définition du handicap à la parcelle ou à l'exploitation, ce critère n'a plus lieu d'être.

Dans le cas du maintien du système de zonage territorial, un assouplissement peut être envisagé pour éviter quelques phénomènes aberrants (surtout pour les zones à handicaps spécifiques).

Plafonnement de 50 ha dans le cas d'exploitations avec plusieurs UTA

Les associés de GAEC sont dorénavant éligibles (à quelques réserves près quant à leur passé d'exploitant individuel ou de jeunes installés) ce qui se traduit concrètement par un plafonnement au prorata du nombre des associés.

La question se pose alors au sujet des autres formes sociétaires. Nous proposons, pour éliminer toute discrimination quant aux systèmes juridiques ou organisationnels des exploitations, d'indemniser les exploitations avec un plafonnement calculé sur la base de 50 ha multiplié par le nombre d'UTA (éventuellement au-delà de 1 UTA, et éventuellement plafonné à 2 ou 3 UTA).

Elevage laitier

Dès lors qu'est maintenu le garde-fou du plafonnement du taux de chargement qui permet d'éviter de soutenir les modes d'élevage trop intensifs, l'inéligibilité de l'élevage en bovin lait dans les zones défavorisées simples et de piémont non laitier ne se justifie plus dans le contexte actuel où celui n'est plus autant favorisé par le marché et les aides comme par le passé et ne fait plus l'objet d'excédents structurels.

Extension des ICHN végétales : statu quo

Dès lors que les ICHN visent à maintenir une activité agricole en compensant le handicap lié à la terre (calcul des ICHN à la surface), on peut envisager d'étendre les ICHN à toutes les cultures. Il s'agirait alors, explicitement de compléter le système des DPU par l'introduction d'une compensation du handicap. Cela ne peut s'envisager que dans le cadre de la réforme de la PAC et de l'avenir des DPU.

Cas des DOM

Le cas des DOM est spécifique notamment du fait de l'extension des ICHN à quasiment toutes les productions agricoles. Il est vrai que le handicap est (très) important dans ces régions.

Il importe de pouvoir compenser le handicap mais en prenant comme référence non pas un système de production hors DOM (c'est le rôle de POSEI), mais une référence sur le territoire et utiliser les ICHN pour aider au maintien de l'agriculture sur les terres les plus difficiles menacées de déprise. Cela implique de revisiter le système de zonage : le système préconisé de définition du handicap à la parcelle serait particulièrement adapté. Il s'agit également d'introduire un système de (très forte) majoration des premiers hectares.

e) Soutien de l'élevage herbivore à amplifier compte tenu des menaces

Dans les conclusions des travaux de Prospective agriculture 2013 menés par l'INRA, l'élevage herbivore est identifié comme particulièrement menacé, quel que soit le scénario.

L'avenir des zones défavorisées où l'élevage prédomine est incertain. Déjà ressentie pour la filière ovine, et pressentie pour la filière bovine (remise en question des quotas laitiers, chute des prix de la viande), la question du maintien de l'élevage dans les zones défavorisées est posée plus que jamais. Nous atteignons également la limite du dispositif des ICHN, dans la filière ovine et en haute montagne, où il n'a pu endiguer totalement les effets de déprise. On ne peut que souligner le besoin de revaloriser les ICHN (ou de moduler d'autres aides) de façon à maintenir un niveau de revenu suffisant pour ces filières.

f) Pour un observatoire des zones défavorisées

Compte tenu des difficultés à réunir les données lors de la présente évaluation mais aussi et surtout, de la grande disparité des situations, du fait également de l'ampleur budgétaire des dispositifs et de l'importance des zones défavorisées (surfaces concernées, nombre d'exploitations, part dans l'élevage,...), il nous paraît indispensable de créer un observatoire permanent des politiques agricoles en faveur des zones défavorisées. Cet observatoire aurait entre autre pour mission de réunir les informations relatives aux dispositifs mis en œuvre dans les zones défavorisées (PDRN, collectivités territoriales). Il aurait aussi un rôle d'aide à la gestion pour le PDRH et pour les collectivités.