Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE

COMMISSION EUROPÉENNE

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AGRICULTURE

Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles

C N A S E A

Evaluation ex post du Plan de Développement Rural National

Marché CNASEA n°21-07

Aides aux zones défavorisées

Rapport d'évaluation

Décembre 2008

Rapport final définitif

POLLEN Conseil

Réseau CASE

ADE

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

edater

La présente étude a été réalisée par le cabinet POLLEN Conseil,
en association avec les cabinets ADE, EDATER, ACER Campestre,
à la demande du CNASEA
pour le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

Elle n'engage que ses auteurs
et ne reflète pas nécessairement l'opinion
du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Table des matières

Introduction 3

1. Cadre général 4

1.1. Méthodologie et réalisation des travaux d'évaluation 4

1.1.1. Présentation générale de la démarche 4

1.1.2. La collecte et le traitement des données statistiques 4

1.1.3. L'enquête dans un échantillon de zones défavorisées 5

1.2. Définition et bref historique des zones défavorisées 6

1.3. Présentation des aides de soutien à l'agriculture dans les zones défavorisées 10

1.3.1. Les Indemnités Compensatrices du Handicap Naturel : la mesure clé du l'aide au maintien de l'agriculture dans les zones défavorisées 10

1.3.2. Les mesures structurelles, ciblées ou modulées en fonction des zones défavorisées 12

1.3.3. Les mesures agroenvironnementales 15

1.3.4. Les autres aides hors PDRN 16

1.3.5. Le dispositif particulier des DOM 18

1.4. Le référentiel de l'évaluation, la logique d'action et le zonage 19

1.4.1. Les objectifs et la logique d'action 19

1.4.2. La logique d'action des ICHN 21

1.4.3. Une typologie spécifique des zones défavorisées pour l'évaluation du PDRN 21

2. Bilan des réalisations et mise en œuvre 26

2.1. Bilan des réalisations 26

2.1.1. Les dépenses publiques 26

2.1.2. Les bénéficiaires 28

2.1.3. Réalisation du PDRN et des ICHN en particulier dans les DOM 32

2.2. Mise en œuvre de l'aide au maintien de l'agriculture dans les zones défavorisées 36

2.2.1. Mise en œuvre des différents dispositifs en zones défavorisées 36

2.2.2. Mise en en œuvre de la mesure ICHN 37

2.2.3. Problématique liée au zonage 48

3. Analyse de l'évolution des zones défavorisées 52

3.1. Evolution structurelle de l'agriculture dans les zones défavorisées 52

3.1.1. Evolution des surfaces agricoles 52
3.1.2. Evolution des exploitations agricoles 60
3.2. Impact économique du handicap et compensation des aides sur le revenu 68
3.2.1. Appréciation de l'impact économique du handicap au niveau des exploitations 69
3.2.2. Appréciation de la compensation du handicap par les aides aux zones défavorisées 78
3.3. Volet Environnement 82
3.3.1. Entretien de l'espace rural et des paysages 82
3.3.2. Développement des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement 88
3.4. Volet Territoire et population 101
3.4.1. La dynamique rurale des zones défavorisées entre 1990 et 2000 : pour un diagnostic de la situation de départ à l'échelle des cantons 102
3.4.2. Le développement socio-économique des territoires sur la période récente 106
3.4.3. Développement de l'emploi dans les territoires 111
3.4.4. Approche territoriale des systèmes de production des zones défavorisées 121
3.5. Analyse des effets des ICHN dans DOM 128

4. Réponses aux questions évaluatives 129
4.1. Questions relatives aux effets sur les structures agricoles 130
4.2. Questions relatives aux effets sur le revenu 132
4.3. Questions relatives aux effets sur l'environnement 134
4.4. Questions relatives aux effets sur les territoires 138
4.5. Question sur les conditions d'efficacité de l'aide 143
4.6. Question sur la cohérence entre les dispositifs d'aide à l'agriculture dans les zones défavorisées 151

5. Conclusions et recommandations 156
5.1. Principaux points d'évaluation 156
5.2. Recommandations 158

Liste des cartes, graphiques et tableaux 164

Liste des sigles et acronymes 170

Introduction

Le présent document constitue le 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 e 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.

Le cadre de l'évaluation est défini par la Commission européenne. Aussi l'évaluateur doit répondre à des questions communautaires, des questions spécifiques à la mesure e et des questions transversales appliquées à toutes les mesures du PDRN. Le Ministère de l'agriculture et de la pêche a arrêté un questionnement complémentaire portant sur la mesure e et l'aide aux zones défavorisées plus généralement.

Pour répondre aux questions évaluatives, compte tenu de l'approche demandée par le comité de pilotage visant à appréhender le soutien des zones défavorisées de façon globale au-delà du seul dispositif des ICHN, le présent rapport est décomposé en plusieurs parties :

1. un cadre général qui présente la démarche d'évaluation, les zones défavorisées et les différentes aides concourant au soutien de l'agriculture dans ces zones, au premier rang desquelles l'ICHN, puis fixe le référentiel d'évaluation,
2. un bilan des réalisations et de la mise en œuvre des différentes mesures et aides,
3. une analyse de l'évolution des zones défavorisées sous différents aspects : structure des exploitations agricoles, impact et compensation du handicap, environnement, territoire… tous les aspects correspondants aux effets et impacts, directs et indirects des aides sont abordés pour fournir les éléments factuels et d'analyse qui permettront de répondre aux questions évaluatives,
4. la réponse aux différentes questions évaluatives,
5. une conclusion et des pistes de réflexion constituant les recommandations des évaluateurs.

Pour alléger le présent document, deux annexes ont été constituées et sont disjointes.

L'annexe 1 présente une **analyse des sources** statistiques et des tableaux, cartes et graphiques fournissant des **données statistiques détaillées** pour les différentes parties du rapport principal.

L'annexe 2 présente le panel et les outils de l'enquête dans **les 15 zones d'étude**. Chaque zone fait l'objet d'une fiche de présentation synthétique et analytique des données collectées auprès des acteurs et bénéficiaires de l'ICHN rencontrés.

Dans cette annexe, sont incluses également le compte-rendu des auditions réalisées par le comité de pilotage sur les **deux cas particuliers de la Corse et du Marais Poitevin**.

1. Cadre général

1.1. Méthodologie et réalisation des travaux d'évaluation

1.1.1. Présentation générale de la démarche

L'évaluation s'est déroulée en trois phases :

- lancement de l'évaluation et analyse méthodologique préalable (déc. 2007 à février 2008)
  - analyse documentaire
  - expertise et 1ères analyses des bases de données
  - analyse du cadre réglementaire de mise en œuvre et de la logique d'action des ICHN, en ouvrant la réflexion aux autres aides concourant aux mêmes objectifs
  - *restitution devant le comité de pilotage de l'analyse méthodologique préalable (29 février)*
- collecte des données et premières analyses (mars à mai 2008)
  - traitements et analyses des bases de données,
  - enquête dans les 15 zones d'étude : entretiens auprès des acteurs de terrain et enquêtes auprès des bénéficiaires
  - *restitution devant le comité de pilotage des premiers résultats (15 mai)*
- consolidation et achèvement des travaux (mai à septembre 2008)
  - poursuite des traitements et analyses des bases de données
  - tenue de 3 groupes de travail (5 et 7 juin)
  - approfondissement de l'analyse
  - présentation des projets de rapport devant le comité technique (25 juin et 21 juillet 2008)
  - restitution devant le comité de pilotage *(4 septembre)*
- Derniers ajustements du rapport final et concertation avec le lot synthèse (septembre-octobre 2008)

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. En effet, les sources de données statistiques sont nombreuses et variées.

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 CNASEA 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 de l'IAA (SIREN-INSEE), foyers fiscaux et revenus (DGI-INSEE) … (voir détail dans la partie territoire).

--> voir en annexe 1 section 2.1, l'analyse plus détaillée des sources de données statistiques, des contraintes et limites de leur utilisation.

1.1.3. L'enquête dans un échantillon de zones défavorisées

Afin d'éclairer et d'approfondir les analyses, 15 zones ont été choisies pour faire l'objet d'une enquête de terrain. Le choix des zones réalisé en collaboration avec le comité d'évaluation a visé à refléter la diversité des enjeux au niveau des territoires. Ceci étant, dans les choix des zones 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 parait mieux connue.

Les zones choisies correspondent à des « *Petite région agricole* » (PRA). L'INSEE définit la « Région agricole (RA) » comme un nombre entier de communes formant une zone d'agriculture homogène, certaines RA pouvant être à cheval sur plusieurs départements. Il y a 411 RA. La « Petite région agricole (PRA) » est constituée par le croisement du département et de la RA (Il y a 713 PRA) ; nos analyses ont retenu les PRA (donc départementales) parfois appelées PRAD dans le texte.

Tableau 1 - Zones d'études de cas

Nom PRA	*Zone déf. dominante*	*Département*
Plateau Langrois	ZD simple	Côte d'Or
Plaine Albigeois et Castrais	ZD simple	Tarn
Pays d'Auge	ZD simple	Calvados
Boischaut Sud	ZD simple	Indre
Rég. des plateaux	ZD simple	Haute Saône
Coteaux de Provence	ZD simple (sèche)	Var (sec)
Plateau inférieur du Jura	Piémont laitier	Jura
Haut Limousin	Piémont	Corrèze
Montagne du Jura	Montagne	Jura
Plateau de Millevaches	Montagne	Corrèze
Pays de Sault	Montagne (sèche)	Aude
Coteaux du Pays Basque	Montagne	Pyrénées atlantiques
Montagne de Hte Provence	Hte Montagne (sèche)	Alpes de Hte Provence
Maurienne	Hte Montagne	Savoie
Martinique	Montagne, Piémont (DOM)	Martinique

Chaque zone a fait l'objet en moyenne d'une quinzaine d'entretiens :

- 7 à 8 entretiens auprès d'acteurs régionaux ou locaux (DDAF, DRAF, DIREN, chambres d'agricultures, collectivités locales, PNR, organisations professionnelles œuvrant dans les filières principales des sous zones choisies...), soit plus d'une centaine d'acteurs interviewés en face à face ou par téléphone
- et 7 à 8 entretiens auprès d'exploitants de la zone (118 au total). L'enquête s'est déroulée aux mois d'avril et mai 2008, sur base de propositions des DDAF (le fichier nominatif du CNASEA ayant été reçu après la 1ère vague de prise de rendez vous).

Le questionnement de l'enquête a eu pour objectif de collecter des éléments susceptibles d'alimenter les réponses au questionnement évaluatif. ***--> voir en annexe volume 2, des données sur le panel, les questionnaires et les fiches études de cas***

Ces enquêtes de terrain 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 *(voir en section 1.4.3)*.

1.2. Définition et bref historique des zones défavorisées

L'« aide aux zones défavorisées » est en France une mesure historique attachée initialement à la politique d'aménagement de la montagne.

Le dispositif tire son origine de l'Indemnité Spéciale établie en 1972 en Zone Montagne (ISM) visant à maintenir le pâturage d'été *(« prime à la vache tondeuse »)*.

En 1975, inspirée par le dispositif français, la directive européenne (CE) n°75/268 étend le dispositif à l'ensemble de la Communauté européenne en définissant les principes de classement des zones montagnes et autres zones défavorisées et en mettant en place les Indemnités Compensatoires de Handicap Naturel permanent par UGB.

En 1976, cette directive est transposée en droit français par le décret 76/385 et un arrêté définit des critères de délimitation de zones défavorisées et les critères économiques d'éligibilité.

En 1978 est créée l'ISHM, taux majoré de l'ISM pour les zones hors montagne.

Le classement des zones défavorisées a peu évolué depuis les principaux arrêtés de classement pris entre 1974 et 1982, mais un flux continu d'arrêtés portant sur quelques communes ou parties de communes est néanmoins constaté.

La définition des zones défavorisées au sens des règlements européens est construite au départ sur des critères simples du handicap de la montagne (pente et altitude).

L'extension progressive à d'autres zones défavorisées de piémont et de plaine a introduit des critères socio-économiques pour définir le handicap.

La définition de zone défavorisée selon le critère de handicap spécifique a été utilisée de façon très limitée.

Tableau 2 - Définition des zones de montagne et autres zones défavorisées en 2002-2006

Classement CE	Critères communautaires (CE 1257/99)	Classement français	Critères nationaux	Nbr de com.	% du territoire	nb total d'exploitations (*)	Nb total d'exploitations professionnelles (*)	Montant de l'aide ICHN en million euros (**)
Zones de montagne (art 18)	- soit existence de conditions climatiques très difficiles en raison de l'altitude, se traduisant par une période de végétation sensiblement raccourcie - soit la présence à une altitude moindre de fortes pentes […] - soit une combinaison des 2 facteurs moins accentués	**Haute montagne**	Altitude > 1.200m *(circulaire du 6 août 1979)*	631	4,40%	6 745	2 480	213
		Montagne	Altitude > 600 m (Vosges), 800 m (versants méditerranéens et DOM) et 700m dans les autres massifs ; OU pentes > 20% OU altitude > 500m et pentes >15%	5.598	18,80%	97 296	50 157	2 221
Autres zones défavorisées (Art 19)	Zones menacées de déprise […] devant répondre à toutes les caractéristiques suivantes : - présence de terres peu productives ; ET en raison de la faible productivité du milieu naturel, obtention de résultats économiques de l'agriculture sensiblement inférieurs à la moyenne ET faible densité ou tendance à la régression de la population qui dépend de manière prépondérante de l'activité agricole.	**Piémont**	Contiguë à la zone montagne ; ET présenter des caractères montagneux atténués, mais suffisants pour constituer un handicap certain. Une partie de ces zones de piémont sont définie comme « piémont laitier » *(arrêté du 2 août 1979)*	1.744 1.552 hors les zones à handicap spécifique	4,40%	30 212	14 783	220
		Zones défavorisées simples (ZDS)	4 conditions interviennent simultanément : - Un résultat brut d'exploitation par personne active membre de la famille du chef d'exploitation < 80% de la moyenne nationale ; - Une production agricole finale par ha de SAU < 80% de la moyenne nationale ou une densité de cheptel herbivore par ha de surface fourragère < 1UGB/ha ; - Une densité de population <50% ou une diminution de la population d'au moins 0,5% par an ; - Un taux d'actifs agricoles > à 15%.	7.964	23,60%	144 310	75 359	448
Zones affectées par un handicap spécifique (art. 20)	Zone assimilable aux ZD dans laquelle l'activité agricole […] est nécessaire afin d'assurer la conservation ou l'amélioration de l'environnement, l'entretien de l'espace naturel, leur vocation touristique ou pour des motifs de protection côtière.	**Zones à handicap spécifique**	- Faible potentialité et mauvaise situation hydraulique des sols ; - Présence de fortes pentes - Contraintes relatives à l'entretien de l'espace naturel, la vocation touristique et au caractère insulaire de certaines zones	540 632 en incluant les zones piémonts	1,80%			
			Total	**16.477**	**53,10%**	**278 563**	**142 779**	**3 102(***)**
Les **zones sèches** caractérisées par une sècheresse estivale marquée, des sols karstiques et une faible croissance de la biomasse, chevauchent les zones de montagne et les zones défavorisées simples (arrêté du 27 août 1985).								

(*) Source : AGRESTE, Recensements agricoles 2000
(**) Source : CNASEA, produit par l'ODR-INRA Toulouse, le 30/07/2008
(***) total sans les communes « hors zones défavorisées »

Les zones défavorisées simples et les zones de montagne telles que définies par les règlements sont cependant loin de délimiter des territoires homogènes comme l'ont indiqué les visites de terrain. C'est pour cette raison qu'un zonage plus fin a été réalisé pour aborder certains aspects de l'étude (voir ci-après en 1.4.3).

Si la définition des zones ne pose guère de problèmes en zone de montagne et de haute montagne (article 18), les critères étant géomorphologiques (altitudes, pentes), il n'en est pas de même dans les zones défavorisées simples (article 19). En zones de piémont, la difficulté est de fixer la limite. En zones défavorisées simples, le handicap n'est plus apprécié sur base du handicap lui-même mais sur base d'une appréciation des impacts du handicap supposé sur les exploitations et l'environnement socio-économique.

Ces critères sont remis en cause, notamment suite à un rapport de la cour des comptes européenne, et la CE s'est engagée à revoir un nouveau zonage sur la base de critères communs.

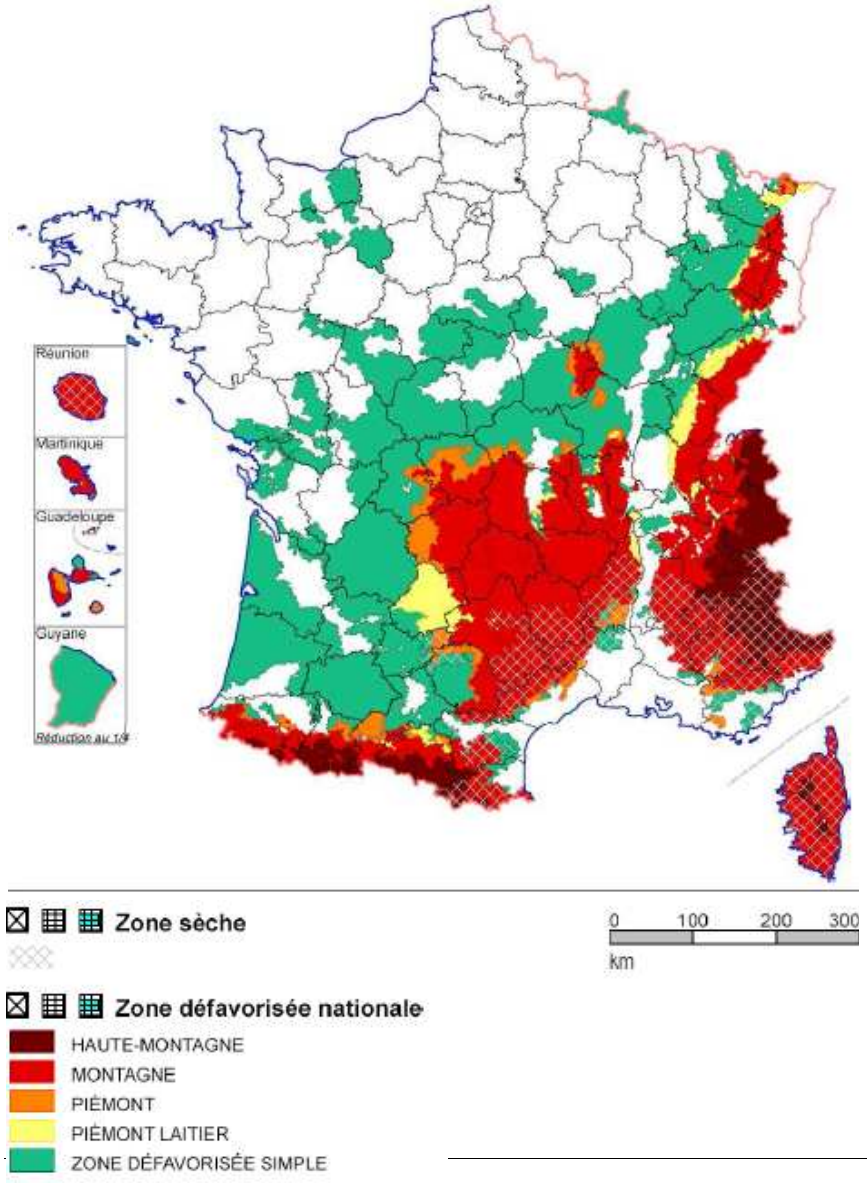
Les zones à handicap spécifique sont limitées en France à 632 communes. 22 communes en Corse relèvent explicitement de l'article 20. Par ailleurs, 518 communes en zones défavorisées simples mais aussi 192 communes en zone de piémont, ont été reconnues au niveau communautaire comme relevant également de l'article 20 ; toutefois, dans l'application au niveau national, ces communes sont traitées comme relevant de l'article 19. Pour la présente étude, elles sont assimilées à des zones défavorisées simples.

Tableau 3 - Les zones défavorisées en quelques chiffres (France entière)

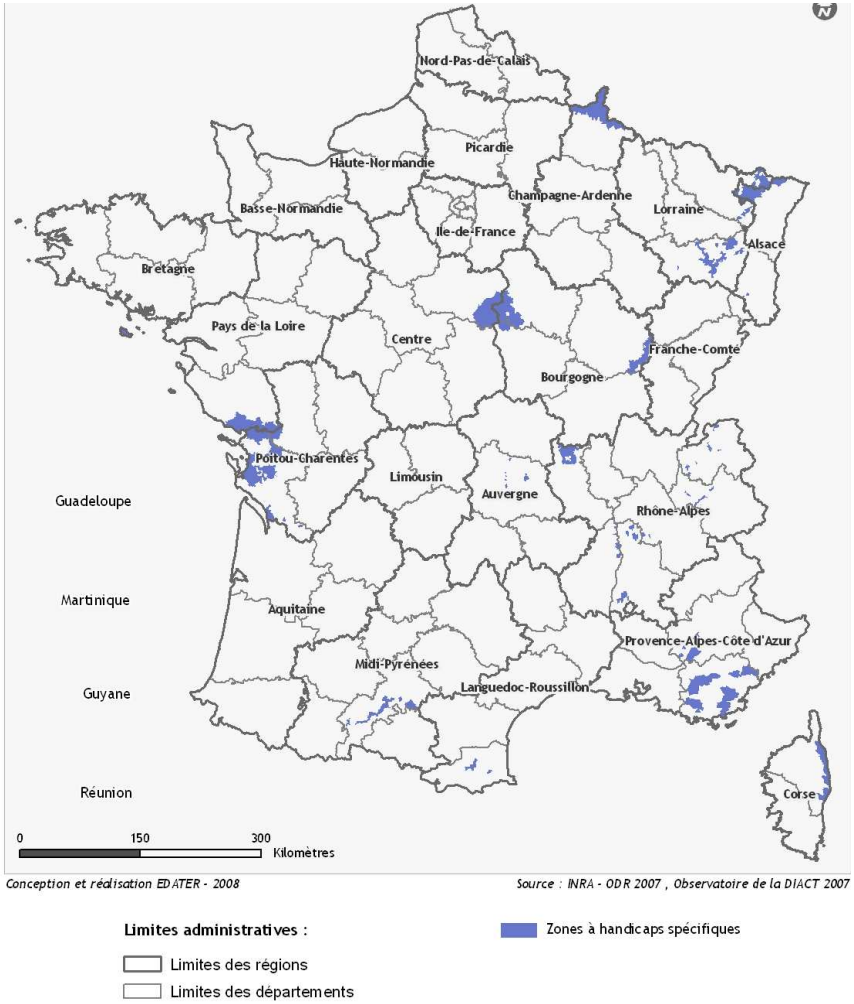
	TOTAL national	TOTAL ZD	ZDS	Piémont	Monta-gne	Haute monta-gne	
Nombre d'exploitations (3)	567 236 100%	232 570 41%	119 120 21%	28 360 5%	79 410 14%	5 670 1%	*professionnelles et autres*
Bénéficiaires ICHN (1)	108 308 100%	108 310 100%	35 740 33%	12 460 11,5%	56 320 52%	3 790 3,5%	*cumul sans doublon*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

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

Carte 1 - Les zones défavorisées en 5 classes



Carte 2 - Les zones à handicap spécifiques



1.3. Présentation des aides de soutien à l'agriculture dans les zones défavorisées

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

- la mesure clé des 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,
- les mesures agro-environnementales : les MAE et la PHAE en particulier (mesures f),
- les aides du 1er pilier dont certaines sont conditionnées par l'appartenance aux ZD (cas exceptionnels de primes ovines jusqu'en 2005),
- des aides aux filières hors dispositif communautaire,
- en ce qui concerne les DOM, un dispositif particulier le POSEI et des aides structurelles majorées (objectif 1).

1.3.1. Les Indemnités Compensatrices du Handicap Naturel : la mesure clé du l'aide au maintien de l'agriculture dans les zones défavorisées

a) Les ICHN ciblées sur l'élevage herbivore en montagne puis étendu

Le dispositif, ciblé à l'origine sur une aide au maintien de l'élevage bovin en (haute) montagne, est progressivement étendu à tout type d'élevage herbivore et à des zones hors montagne (avec des réserves pour l'élevage bovin laitier). En 1985, une zone sèche est définie sur le pourtour méditerranéen et en 1990 une ICHN végétale est introduite pour certaines cultures dans les zones de montagne sèche. Plus récemment, dans les DOM et la Corse, les ICHN ont été étendues à des cultures.

Le règlement n°950/97 clarifie et refond certaines mesures, devenues traditionnelles, et dans un souci de cohérence, il intègre le dispositif des ICHN. L'aide vise à "*assurer la poursuite de l'activité agricole et, ainsi, le maintien d'un minimum de peuplement ou l'entretien de l'espace naturel dans certaines zones défavorisées"*. La notion d'espace naturel, présente dès 1975, est à prendre dans le sens d'espace "non artificialisé".

La dimension environnementale est affirmée avec la réforme de la PAC qui s'inscrit dans l'Agenda 2000 et le Règlement 1257/1999 (appelé « RDR »). L'ICHN doit dorénavant contribuer à assurer l'exploitation continue des surfaces afin de maintenir une communauté rurale viable, à préserver l'espace naturel et à maintenir des modes d'exploitation durables, qui tiennent compte en particulier des exigences environnementales. Les aides agricoles sont attribuées en fonction du respect des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement.

L'ICHN est restée depuis 1975 une mesure réglementairement assez stable, qui a cependant connu un certain nombre de modifications quant à sa zone d'extension, ses modalités d'octroi, et son montant. Le RDR 2000-2006 introduit des modifications

importantes, à la fois pour les modalités de paiement des aides et pour les conditions d'attribution. Il prévoit notamment :

- un versement des indemnités par ha de superficies fourragères et pour certaines cultures et non plus proportionnellement aux effectifs animaux, avec un maximum de 50 ha primables par exploitation individuelle,
- une augmentation du nombre de productions éligibles dans le domaine végétal,
- le conditionnement du paiement au respect des bonnes pratiques agricoles, de règles relatives au bien-être des animaux et à la qualité de l'environnement.

Sur la période 2000-2006, ces indemnités ont représenté globalement 3,2 milliards d'euros d'aides versées, soit environ 32 % des dépenses totales du PDRN. Elles constituent l'une des pièces maîtresses d'un dispositif global de soutien aux zones défavorisées et la seule mesure spécifique à l'ensemble des zones défavorisées.

b) Les ICHN végétales hors les DOM

En 1990, en montagne et haute montagne sèches les surfaces éligibles sont étendues aux surfaces couvertes en productions végétales cultivées et destinées à la commercialisation, à l'exception des productions sous serres ou grands tunnels, des céréales, des jachères cultivées ou des productions faisant l'objet de cueillette.

(Voir en annexe 1 section 2.3.3 d pour des données sur les bénéficiaires).

c) Cas de DOM

Dans les DOM, les conditions d'éligibilité sont abaissées par rapport à la métropole : minimum 2ha de SAU (au lieu de 3), dont minimum 2 ha (au lieu de 3) de surfaces fourragères ou 0,5 ha (au lieu de 1) de cultures éligibles et pour les éleveurs minimum 2 UGB (au lieu de 3).

De plus, les surfaces éligibles aux ICHN sont étendues dans les DOM aux surfaces de géranium, vétiver, de vanille sous bois, d'arboriculture fruitière ainsi que de canne à sucre et, dans les zones de montagne et haute montagne, les surfaces en productions végétales destinées à la commercialisation (bananes), d'horticulture ornementale, de plantes aromatiques excepté la vanille sous bois, de plantes à parfum. Des particularités régionales existent : la canne n'est pas éligible en Guyane, ou pour une grande partie de la Guadeloupe (seulement à Marie-Galante).

Les cultures légumières ne sont pas éligibles dans le PDRN ; elles le sont actuellement pour le FEADER.

A partir de 2003, les zones de montagne de l'île de la Réunion bénéficient d'une indemnité plus importante (221€/ha au lieu de 136 ou 186€/ha).

Il n'ya pas de BPAH sur les cultures végétales. Pour l'élevage, la définition de la plage optimale et des minima et maxima est spécifique. Le maximum de chargement est 2,5 UGB par ha en Guadeloupe et Martinique, mais seulement de 2 UGB en Guyane et 6 UGB à la Réunion. Le seuil minimal est de 0,2 UGB en Guadeloupe et à la Réunion, et 0,4 UGB.

1.3.2. Les mesures structurelles, ciblées ou modulées en fonction des zones défavorisées

Les aides à l'installation ainsi que les aides à l'investissement sont pour la plupart éligibles dans et hors zones défavorisées. En revanche, selon les zones, le montant de l'aide et/ou le montant du plafond peuvent être majorés. En ce qui concerne l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs, le fait d'être en zone défavorisée, en particulier en zone de montagne, est particulièrement avantageux : budget de la reprise éligible supérieur, dotation supérieure, taux bonifié du prêt inférieur…

Sur la période, les aides à l'installation et à l'investissement ont représentée plus de 1,72 milliards d'euros de dépenses publiques, soit environ 1/5 du PDRN, concentré à près de 70% dans les zones défavorisées.

a) Le dispositif d'aide aux bâtiments d'élevage et à la mécanisation en zone de montagne

Le dispositif d'aide aux bâtiments d'élevage et à la mécanisation est spécifique aux zones de montagne et haute montagne depuis 1991. En 2005, l'aide aux bâtiments a été intégrée dans le dispositif PMBE et seule la mécanisation reste subventionnable à titre spécifique.

Pour la période 2000-2006, ce dispositif vise à compenser le surcoût en montagne lié d'une part à la construction ou la rénovation des bâtiments d'élevage bovin, ovin ou caprin et d'autre part à l'acquisition de matériels agricoles spécifiques. Il vise également à créer de meilleures conditions de travail pour l'agriculteur, à permettre l'entretien d'espaces naturels fragiles et à améliorer l'état sanitaire et le bien-être des animaux.

Il s'agit d'une subvention d'équipement, variable selon le type d'investissement et selon la zone. Le montant de subvention maximal est de 15 250 € (16 000€ pour les JA) et le taux de subvention maximal varie de 20 à 35 % selon qu'il s'agisse de la montagne ou haute montagne et d'un JA ou non. Cette aide est cofinancée à 25% par le FEOGA et le cofinancement des collectivités est possible depuis 2002. La prévision 2000-2006 était de 2000 dossiers par an.

b) Un soutien renforcé à l'installation

Les aides à l'installation sont inscrites sous la priorité *« équilibrer l'occupation du territoire et maîtriser les inégalités* » du PDRN, au même titre que l'ICHN. Elles visent à faciliter l'installation de jeunes agriculteurs dans l'optique d'avoir un renouvellement efficace des générations et de maintenir un nombre suffisant d'agriculteurs (notamment dans les zones défavorisées) en soutenant les projets économiquement viables.

Les dispositifs concernés sont la Dotation Jeunes Agriculteurs (DJA) et les prêts bonifiés, prêts à Moyen Terme Spéciaux Jeunes Agriculteurs (MTS-JA). Les premières aides à l'installation ont vu le jour en France en 1965 lors de la mise en place du dispositif des prêts bonifiés. En 1973, la DJA et la MTS-JA sont créées. Ces dispositifs, d'abord dédiés exclusivement aux régions de montagne, sont étendus à l'ensemble du territoire en 1976. En dehors de quelques modifications sur les critères d'attribution et les montants alloués, les deux dispositifs ont globalement peu évolué depuis, mais d'autres dispositifs d'aide au niveau national et local ont été introduits.

La DJA est une subvention en capital destinée à financer la reprise ou la création d'une

exploitation agricole. Elle est considérée comme une aide à la trésorerie. Elle concerne aussi bien le jeune exploitant à titre principal que celui à titre secondaire (montant diminué de moitié et étendu à la zone de plaine en 2002) quelque soit la forme d'installation (individuelle ou sociétaire, cadre familial ou hors cadre familial) et quelque soit l'orientation technico-économique de l'exploitation.

A l'occasion de leur installation, les jeunes agriculteurs peuvent également bénéficier de prêts à Moyen Terme Spéciaux Jeunes Agriculteurs (MTS-JA), bonifiés par l'Etat (cofinancement FEOGA), pour une durée maximale du prêt de 15 ans (bonification variable selon la zone, voir tableau ci après). Ces prêts, plafonnés à 110 000 euros, sont destinés à financer les dépenses effectuées lors de l'installation (reprise d'un capital d'exploitation préexistant, investissements mobiliers et immobiliers, dépenses de mise en état et d'adaptation du capital d'exploitation, constitution d'un fonds de roulement, ou encore, acquisition de parts sociales).

Les montants de la DJA et des prêts MTS JA sont déterminés en fonction de la zone et du projet (critères fixés au niveau de la réglementation et au niveau local en CDOA[1]), selon le tableau suivant.

ZONES	Montagne	Autres zones défavorisées	Hors zones défavorisées
DJA	16 500 euros à 35 900 euros	10 300 euros à 22 400 euros	8 000 euros à 17 300 euros
Prêts MTS-JA - Taux - Durée de bonification - Plafond de l'équivalent subvention	2% (puis 1 % en 2006) 15 ans 11 800 euros		3.5% (puis 2.5 % en 2006) 12 ans 22 000 euros

c) Des aides à l'investissement majorées

c1. Le plan d'amélioration matériel

Introduit en 1985 par un règlement spécifique à l'efficacité des structures agricoles, les Plans d'Amélioration Matériel (PAM) visent une « modernisation » de l'exploitation via une programmation pluriannuelle des investissements. Depuis la notion de modernisation de l'exploitation agricole alors utilisée a évolué et pour la période du PDRN, il s'agissait de privilégier les investissements non productifs, la diversification et la création de valeur ajoutée via une sélection au moment de l'agrément de l'aide. En 2005 il est remplacé par le Plan d'investissement (PI, disparu en 2007). En 10 ans son utilisation a diminué de plus de 70% du fait de la diminution du coût du crédit sur le marché et du développement d'autres dispositifs (CTE, PMBE) permettant l'octroi de subventions. Les investissements aidés doivent répondre aux objectifs communs français et communautaires précités.

Il s'agit de prêts à taux d'intérêt bonifié. Un PAM/PI combine une série de « prêts spéciaux modernisation » (PSM).

1 Pour chaque zone le montant est modulé sur la base de critères fixés par la Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture, souvent en fonction du Projet agricole Départemental. Ils intègrent la nature du projet, le mode de transmission (bail ou vente), le type de reprise (dans le cadre familial ou non). Il peut s'agir aussi de favoriser la création de valeur ajoutée ou de favoriser une production en particulier. Les exploitations fragiles (cultures pérennes, agriculture biologique, zone défavorisée, zone de montagne, installation hors cadre familial) bénéficient d'une modulation positive du montant de DJA qui leur est attribuée. Cette modulation a pour objet la prise en charge partielle des frais suivi de ces exploitations.

Le taux bonifié est de 2% en zones défavorisées et 3,5% hors zones défavorisées, pour une durée de bonification de 3 à 6 ans pour les PAM et 5 ans pour les PI et une durée totale du prêt de 11 ou 12 ans. A titre d'exemple, le montant moyen des PAM en 2001 est de 187 000 € (maximum 344 000 € en maraîchage et minimum 155 000 € en bovins viande). Le taux de cofinancement FEOGA est de 25% (taux majoré pour les jeunes agriculteurs).

c2. Le plan de modernisation des bâtiments d'élevage

Le Plan de Modernisation des Bâtiments d'Elevage (PMBE) vise à améliorer la compétitivité des exploitations d'élevage dans un contexte de réforme de la PAC et d'adaptation aux exigences minimales en matière d'environnement, d'hygiène et de bien-être animal, indispensables dans la mise en place de la conditionnalité des aides du 1er pilier. Créé en 2005, il ne concerne que la modernisation des élevages bovins, ovins et caprins[2].

Les investissements éligibles sont en lien direct avec l'activité d'élevage et concernent la rénovation ou l'extension de bâtiments existants ou une construction neuve. Il s'agit de financer les projets de logement des animaux, les constructions nécessaires à l'activité d'élevage, les équipements de gestion des effluents sous certaines conditions et les ateliers de transformation des produits d'élevage sous certaines conditions.

Le PMBE est une subvention en capital, dont l'enveloppe nationale est répartie de manière hétérogène entre les régions selon le nombre d'UGB et le nombre d'exploitations d'élevage de chaque région. Les montants subventionnables maximums sont entre 60 000 € et 100 000 € et le taux de subvention de 20% à 60% selon la zone géographique et la nature des travaux (rénovation, construction neuve). L'intensité de l'aide tient compte des surcoûts observés en zone de montagne et haute montagne et comporte une majoration pour les jeunes agriculteurs et en cas de construction en bois. Le montant minimum d'investissement éligible est de 15 000 €.

d) Un soutien ciblé au pastoralisme

Partant du constat que de nombreux espaces de piémont et de montagne sont délaissés du fait de la difficulté d'exploitation, le PDRN prévoit également des actions complémentaires spécifiques aux espaces pastoraux destinées à apporter un entretien et une amélioration de certaines zones rurales fragiles.

Elles visent à remettre en valeur le patrimoine pastoral en vue de favoriser l'installation des jeunes exploitants, préserver les paysages, participer à la lutte contre les incendies et de contribuer à la renaissance du tourisme. Les actions concernent notamment le débroussaillage d'ouverture, l'entretien par les herbivores pour valoriser le potentiel pastoral des espaces reconquis, la remise en état de la logistique pastorale.

2 Il s'ouvre aux autres filières animales, sous certaines conditions, à partir de 2007.

1.3.3. Les mesures agroenvironnementales

Les mesures agro-environnementales ne sont pas ciblées ni même modulées selon les zones défavorisées. Néanmoins un certain nombre d'entre elles concernait les systèmes de production herbagers qui caractérisent en premier lieu les zones défavorisées.

En France, deux types de dispositifs de soutien à l'agroenvironnement peuvent être distingués :

- la « prime à l'herbe » (PMSEE devenue PHAE) constitue une MAE « de masse », disposant d'un cahier des charges unique sur l'ensemble du territoire et permettant un grand nombre de souscriptions,
- les autres MAE ciblées qui sont essentiellement déclinées au niveau régional[3] au travers de 22 programmes régionaux présentant une grande diversité de catégories d'actions.

a) Les MAE en général

D'après le règlement de 1997, les MAE répondent à deux grandes catégories d'objectifs, à savoir, la réduction des effets polluants de l'agriculture et la promotion des pratiques qui assurent l'entretien de l'espace naturel.

Ces mesures consistent à compenser des pertes de revenus ou des surcoûts occasionnés par les pratiques d'entretien de l'espace naturel et de protection de la nature que l'exploitant s'engage à mettre en œuvre.

Les MAE sont essentiellement déclinées au niveau régional, niveau apparu comme le lieu de mise en cohérence le plus approprié des actions et des enjeux.

Le montage du PDRN en 2000 s'est fait en effet parallèlement à la mise en place en 1999 d'une loi d'orientation agricole en France instaurant un dispositif nouveau dans la politique de développement agricole nationale : le Contrat Territorial d'Exploitation, ou CTE. Ce dernier est un contrat de 5 ans passé entre un exploitant agricole volontaire et l'autorité publique, comportant un volet « socio-économique » avec des investissements et un volet « environnemental et territorial », qui jusqu'en 2002 est le cadre unique de mise en œuvre des MAE. Ce choix particulier introduit pour les MAE une rupture forte par rapport à la période précédente, en termes de théorie d'action de la politique (approche globale de contractualisation à l'échelle de l'exploitation et non plus de la parcelle) et en termes de modalités de mise en œuvre.

La suspension de la mise en œuvre du CTE au cours de l'été 2002 et son remplacement par le Contrat d'Agriculture Durable (CAD) à partir de juillet 2003, correspond à un recentrage sur les problématiques environnementales prioritaires. De plus, la PHAE mise en place en 2003 (voir-ci-dessous) constitue un dispositif de mise en œuvre des MAE herbagères qui sont également contractualisées au travers des CTE (2000-2002) et des CAD.

Ces évolutions se caractérisent donc par une diminution progressive de la contractualisation via des contrats globaux d'exploitation (49 000 CTE puis 22 200 CAD) et une montée en puissance des MAE « de masse » telle la PHAE (57 000 bénéficiaires).

3 Excepté 4 mesures nationales : reconversion des terres arables en prairies, protection des races menacées, conversion à l'Agriculture biologique et Agroforesterie.

b) De la PMSEE à la PHAE : la MAE de l'élevage herbivore (extensif)

> La PHAE n'est pas spécifique aux zones défavorisées, mais représente une mesure de masse importante ciblant les systèmes de production caractérisant les zones défavorisées. Elle est très liée aux ICHN puisque 80% des bénéficiaires de la PHAE sont aussi bénéficiaires des ICHN.

La prime herbagère agro-environnementale PHAE est une aide à l'agriculture française créée en 2003 à la suite de la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE) versée de 1993 à 1997 et de 1998 à 2002 et largement connue sous l'appellation de «prime à l'herbe». Par rapport à l'ancien système, la PHAE permet une plus grande implication des départements dans les décisions relatives à la mise en œuvre de la prime à partir de 2003 et reprend les mesures MAE herbagères 19 et 20 du catalogue national. Le public ciblé, qui est constitué des éleveurs extensifs spécialisés, est resté largement inchangé.

La PHAE est destinée à soutenir les pratiques de gestion extensive des prairies et de gestion des prairies peu productives dans des espaces menacés de fermeture. Cet objectif d'ensemble est scindé en deux objectifs spécifiques :

- Maintenir les systèmes d'élevage extensifs en indemnisant les agriculteurs qui les pratiquent (Mesure 19),
- Répondre aux enjeux environnementaux de la prairie (Mesure 20).

L'éligibilité recouvre toutes les exploitations d'élevage herbivore suffisamment extensives et spécialisées pour respecter les deux principaux critères d'éligibilité, le chargement animal maximal et la part minimale des surfaces en herbe au sein de la SAU. Les régions et départements déterminent les principaux critères d'éligibilité des exploitants, les MAE détaillées et le détail des cahiers des charges.

1.3.4. Les autres aides hors PDRN

a) Les aides du 1er pilier

Les aides du 1er pilier concernent les exploitations des zones défavorisées pour les terres en cultures éligibles au DPU et surtout, compte tenu de l'importance de l'élevage, par les aides à la production animale et à l'abattage des animaux, aides qui sont différentes selon les filières animales dans les modalités d'application et le montant.

Jusqu'en 2005, ce sont principalement les aides de soutien économiques des OMC Viande (PMTVA pour les vaches allaitantes, PSBM pour les bovins mâles, Prime abattage, PBC pour les brebis et chèvres) auxquelles s'ajoutent des aides complémentaires avec conditionnalités qui intéressent particulièrement les zones défavorisées : la prime supplémentaire à la brebis en zones défavorises et le complément extensif bovin.

Elles représentent un poids très important dans le résultat économique des exploitations, et les changements dans les modalités d'attribution des aides impactent fortement les choix de systèmes de production.

La prime à l'élevage calculée à la tête de bétail peut inciter à augmenter son cheptel, sans se soucier de la productivité, et les différentiels conjoncturels des montants des primes peuvent orienter vers un système d'élevage plutôt qu'un autre. Ce sont les raisons qui ont conduit à une augmentation du cheptel jusqu'en 2002, tout particulièrement en bovin viande.

b) Des aides aux filières hors PDRN

Le dispositif d'aide aux investissements dans les industries agroalimentaires (mesure g) n'a pas de modulation spécifique aux zones défavorisées. Toutefois, il devait privilégier les projets favorisant les relations contractuelles avec l'amont avec comme double objectif, une meilleure valorisation des produits agricoles et une meilleure équité territoriale. A ce titre, il peut être attendu une mobilisation marquée de la mesure g vers les filières de valorisation des produits animaux (viande et lait) collectés dans les zones défavorisées.

Le rapport de la Cour des Comptes de 2006 sur l'OFIVAL et l'ONILAIT soulignait à la fois la non-connaissance des aides concernant les filières de productions animales, leur multiplicité et leurs objectifs croisés.

"Pour les seuls offices, la cour des comptes a dénombré plus de 50 dispositifs permanents auxquels s'ajoutent des aides d'urgence. Les aides payées en 2004 (176 M€) ont été principalement consacrées à l'amélioration de la qualité des produits (environ 19 M€), la couverture de dommages exceptionnels (32 M€), le développement agricole (9 M€), l'investissement dans les bâtiments d'élevage (5 M€) et les entreprises de l'aval des filières (8 M€), la cessation d'activité laitière (22 M€), la promotion des produits (13 M€), l'aménagement du territoire (4 M€ pour les zones de montagne). En outre, 30 M€ ont été dépensés dans le cadre des contrats de plan Etat Régions (CPER) qui visent surtout le développement agricole, l'investissement dans les bâtiments et l'amélioration de la qualité des produits et pratiques.

Ces regroupements par objectif sont en fait relativement incertains car nombre de ces dispositifs ont plusieurs objectifs et plusieurs dispositifs peuvent viser le même objectif".

Des aides peuvent concerner des élevages non éligibles à l'ICHN comme l'aide à la qualité en zone de montagne. L'objectif de cette aide était explicitement le maintien d'un potentiel de production dans ces zones de montagne, marquées par un haut niveau du coût de production ; l'amélioration de la qualité de cette production devant permettre, à terme, de valoriser au mieux ces produits et compenser ainsi les coûts élevés de production.

Des aides peuvent concerner des filières éligibles et être ciblées pour les zones défavorisées : aide au lait de montagne (promotion de la qualité) ou prime supplémentaire ovine réservée aux zones défavorisées.

Il est intéressant aussi de noter que le système d'aide aux investissements dans les bâtiments (douze aides des offices visaient l'aménagement la construction ou la mise aux normes des bâtiments d'élevage en 2004) a été largement simplifié et coordonné à travers la mise en place du plan de modernisation des bâtiments PMBE à partir de 2005 (aide abordée ci-dessus en 1.2.3 car c'est une mesure du PDRN). Ce passage a également permis à des collectivités territoriales (départements et régions) de se joindre et de fondre leurs dispositifs dans le PMBE.

L'envers de la médaille, comme nous l'ont signalé les professionnels rencontrés dans les zones d'études concernées, est que des dispositifs qui étaient ciblés pour les élevages de montagne étaient dorénavant ouverts aux autres zones, ce qui a réduit en quelque sorte l'avantage qui était donné aux zones de montagne.

Les collectivités territoriales (Régions, Départements voire Communautés de communes) peuvent cofinancer ou mettre en œuvre des actions ciblées, parfois sans chercher de cofinancement, en privilégiant le plus souvent les actions collectives.

1.3.5. Le dispositif particulier des DOM

> L'importance des aides à la production directes et indirectes relevant de l'OCM / Poseidom complétées par des aides à l'investissement relevant de l'objectif 1 dans le cadre du Docup, relativise fortement les aides du PDRN.
>
> Les mesures du PDRN ont pu être modulées au niveau de chaque DOM, avec des adaptations spécifiques au DOM (ICHN, préretraite).

Les exploitants agricoles ont accès aux aides communautaires (dites de la politique agricole commune) mises en oeuvre en métropole (PDRN et aides relevant du FEOGA-garantie) ainsi qu'à des soutiens directs spécifiques aux départements d'outre mer (POSEIDOM et montants compensatoires). Ces programmes d'option spécifique à l'éloignement et à l'insularité des départements français d'outre mer (POSEIDOM) sont adoptés par le Conseil de l'Union Européenne en application de l'article 227 du traité de Rome de 1957 qui prévoit la possibilité de prendre en faveur des DOM des mesures justifiées par leur situation pour permettre leur intégration dans les politiques communes.

En dehors des mesures du PDRN appliquées dans les DOM, et des aides à l'investissement qui relèvent du DOCUP (Feoga-orientation objectif 1), les aides sont sectorielles et pour l'essentiel les secteurs de la canne à sucre, de la banane et de l'élevage, qui constituent l'essentiel de l'agriculture des DOM.

Tout d'abord en ce qui concerne l'élevage, il ya le système des primes animales relevant du 1er pilier : Prime à l'Abattage (PAB), Prime Spéciale Bovins Mâles (PSBM), Prime au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes (PMTVA) et Prime aux brebis et aux chèvres depuis le 1er janvier 2003.

Avec la réforme de la PAC en 2003, ces dispositions ont été abrogées ; en conséquence, est mis en place depuis le 1er janvier 2005, uniquement dans le cadre du POSEIDOM, un programme spécifique, qui reconduit le système des primes animales, avec la même enveloppe financière et les mêmes conditions d'octroi que dans le cadre de l'OCM précédent.

Dans le POSEIDOM également, le Régime Spécifique d'Approvisionnement aide en particulier les éleveurs par une aide compensant des surcoûts au niveau des intrants (aliments du bétail, animaux reproducteurs).

En outre des aides complémentaires à la production bénéficient aux éleveurs : aides à l'amélioration de la qualité des volailles, aides à la collecte et au transport, aides à l'insémination artificielle bovine. A ces aides directes, des aides bénéficient aux organisations de producteurs : actions publi-promotionnnelles, aide à la consommation des produits locaux, aide à 'animation et la gestion du programme, aide à la découpe ou à la mise aux normes des boucheries traditionnelles.

Pour la production de canne, des aides sont octroyées selon trois modalités :

- Pour la canne, l'essentiel des aides provient des mesures prévues à l'article 16 du POSEIDOM-agricole, visant le transport des cannes du bord du champ vers le centre de réception ;
- Pour le sucre, les aides sont couvertes dans le cadre de OCM avec des mesures spécifiques incluses pour le sucre de canne des DOM, en particulier les mesures de soutien à l'écoulement du sucre des DOM vers le marché continental européen ;
- Pour le rhum, le soutien communautaire provient en partie de l'aide prévue à l'article

17 du POSEIDOM-agricole, concernant la transformation de la canne en rhum agricole.

L'ensemble de la filière bénéficie également des mesures structurelles accordées de façon globale aux DOM, régions d'objectif n°1, dont l'utilisation varie selon chaque région en fonction des priorités de développement. Ces mesures se sont avérées particulièrement importantes ces deux dernières années pour cette filière, confrontée à des impératifs d'investissement lourd à entreprendre, notamment en matière environnementale (ex : dispositifs de traitement des effluents des distilleries ou encore aides à la replantation, à l'amélioration foncière et à l'épierrage).

Pour la production de banane, une aide compensatoire permet de compenser le différentiel de recettes entre le prix du marché et le prix à la production.

La production antillaise a vécu une crise financière majeure en 2003, due au démantèlement de l'OCM et la disparition des certificats d'importation, à l'alignement social des DOM sur la métropole induisant une augmentation des salaires de plus de 80% depuis 1993, et au déséquilibre de la formule d'aide qui a sous-compensé la production antillaise. A partir de 2005, avec un effet rétroactif sur la production de 2004, a été mis en place un dispositif un complément d'aide compensatoire dans le cadre de POSEIDOM.

1.4. Le référentiel de l'évaluation, la logique d'action et le zonage

1.4.1. Les objectifs et la logique d'action

Comme cela vient d'être montré au chapitre précédent, la liste des « aides aux zones défavorisées » est longue. Ces aides multiples possèdent chacune des objectifs propres qui s'articulent autour des objectifs globaux du RDR.

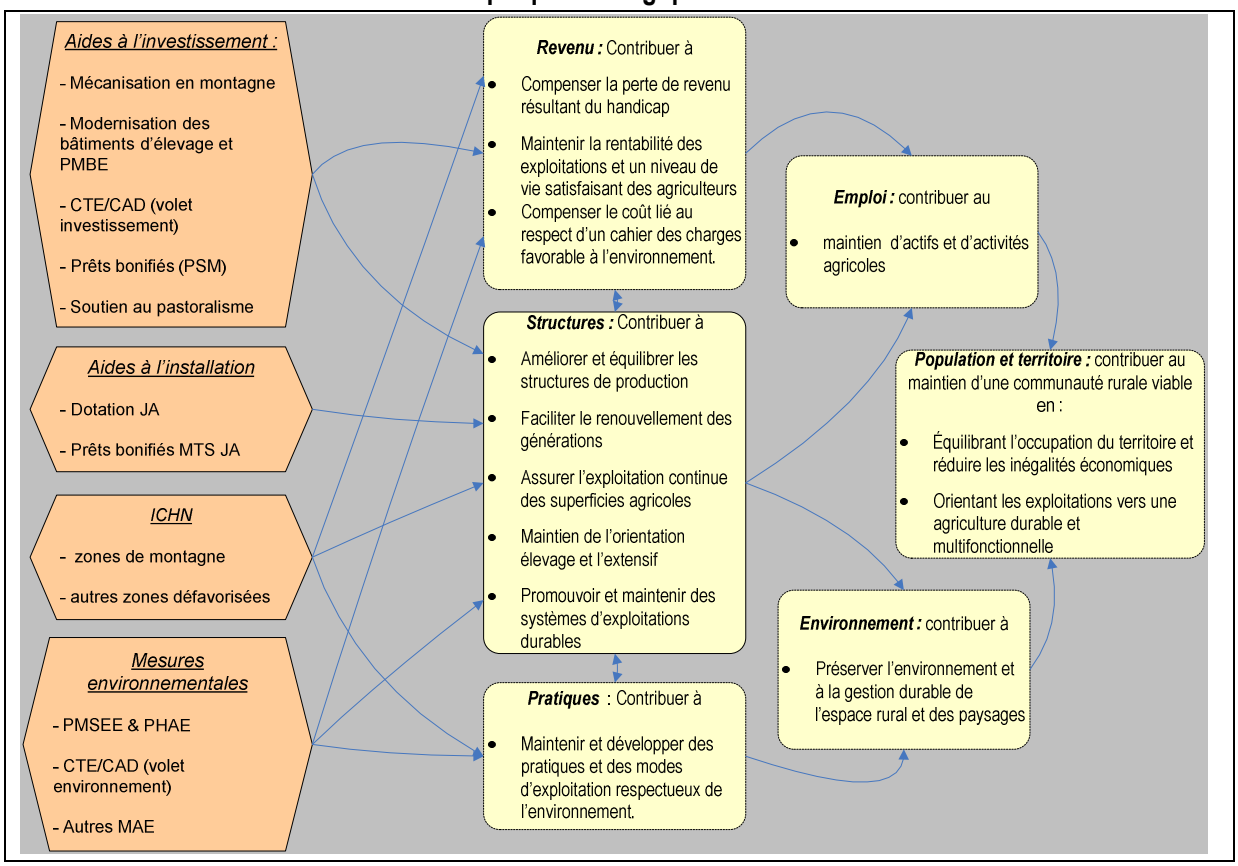
Même s'il ne s'applique qu'aux mesures spécifiques du soutien accordé aux zones défavorisées au titre du chapitre V (ICHN en France), l'article 13 du règlement (CE) 1257/1999 portant sur les zones défavorisées, définit explicitement les objectifs recherchés sur le plan communautaire par les mesures d'intervention dans les zones défavorisées :

« 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 1 – Logique d'action



Le schéma illustre d'une part la multiplicité des objectifs poursuivis globalement et individuellement par les différentes mesures et d'autre part leurs imbrications les uns aux autres.

Dans ce contexte l'appréciation des effets propres de chaque mesure est particulièrement délicate comme on le verra dans l'analyse présentée dans les chapitres suivants.

La multiplicité des effets attendus des mesures ne doit pas masquer l'objectif principal : le soutien à l'agriculture qui est avant tout économique. Il s'inscrit néanmoins dans l'optique du développement durable des territoires ce qui induit de s'assurer des impacts positifs sur l'environnement, l'emploi, l'occupation du territoire.

Il est intéressant de noter que se sont développés dans les zones défavorisées (tout particulièrement en zones de montagne) les principes de l'agriculture multifonctionnelle, la reconnaissance de la pluriactivité, le développement d'un élevage respectueux de l'environnement et acteur de l'entretien du paysage ou encore gardien du patrimoine (races locales, pratiques culturelles traditionnelles dont le pastoralisme, la transhumance…). Même si ces dimensions qui sortent du modèle dominant de l'agriculture productive, ne sont pas des objectifs de l'ICHN ou de la DJA, elles sont inhérentes au fait même de soutenir une agriculture dans des territoires où le handicap induit de trouver des solutions techniques, économiques et sociales différentes de l'agriculture de plaine sans handicap.

Les zones défavorisées en particulier de montagne sont également assez souvent des territoires touristiques et/ou attractifs, des territoires au patrimoine culturel fort et souvent mieux préservé qu'ailleurs. S'ajoutent ainsi des attentes de la population locale et des

agriculteurs attachés à leur terroir pour le maintien d'une agriculture porteuse de valeurs allant bien au-delà de la seule logique de rentabilité économique.

1.4.2. La logique d'action des ICHN

Le principe 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 comporte aussi des objectifs complémentaires.

Les références explicites à des objectifs environnementaux constituent une évolution par rapport aux périodes précédentes, mais cela n'en fait pas pour autant une mesure agri-environnementale. Les ICHN ne compensent pas les surcoûts dus à des pratiques bénéfiques à l'environnement, mais par les critères d'éligibilité, elles visent à soutenir une agriculture (l'élevage herbivore en l'occurrence) qui ne soit pas nuisible à l'environnement et qui favorise un entretien de l'espace.

De plus, le fait de favoriser le maintien d'exploitations répond à un objectif d'aménagement des territoires, en maintenant ainsi des emplois, une population et les aménités induites par la présence de l'agriculture.

Dans cette tâche aux multiples effets, d'autres mesures du PDRN viennent conforter l'action des ICHN comme l'aide à l'installation ou les aides à l'investissement qui comportent des modalités spécifiques aux zones défavorisées.

Pour ce qui est des objectifs spécifiquement environnementaux, les MAE sont souvent ciblées sur la production herbagère qui constitue la principale utilisation des terres agricoles des zones défavorisées, et contribuent ainsi fortement à l'action des ICHN.

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

Les zones défavorisées sont loin de représenter des territoires homogènes et le découpage prévu par les règlements européens ne représente pas la diversité des enjeux des zones défavorisées.

L'analyse des zones défavorisées et les différents travaux ou bases de données consultés à l'occasion de l'évaluation ex-post s'appuient sur des typologies plus ou moins détaillées dépendantes des données statistiques suivies.

Afin d'affiner certaines analyses, un croisement « type de zonage défavorisé / nature des activités agricoles » a été identifié lors de la phase 3 de l'évaluation.

Ce zonage complémentaire ad hoc appelé « zonage 11 », permet de distinguer :

- les zones sèches
- les piémonts laitiers et non laitiers
- au sein des zones défavorisées simples non sèches, les zones orientées majoritairement vers l'élevage et celles qui sont plus vers les grandes cultures
- et au sein des zones de montagne non sèches, les zones attractives et non attractives.

(Voir les cartes 3 et 4, page 27).

Un des objectifs de cette typologie est de pouvoir comparer des données statistiques de sources différentes avec une perspective historique. Pour cette raison, l'échelle de la petite

région agricole PRA a été préférée aux échelles communales ou cantonales pour lesquelles nous ne disposions pas des données historiques et comparables. Afin de disposer d'une typologie assez fine mais manipulable, les PRA ont été définies selon une typologie en 11 classes (voir méthodologie de construction en fin de section).

Les enjeux des différentes zones sont différenciés. Le tableau suivant les présente avec le comptage des PRA et communes correspondantes, classées selon cette typologie.

Tableau 4 – Enjeux spécifiques des zones défavorisées (zonage 11)

Zonage de base	Zonage 11	Enjeux et problématiques spécifiques					
Hors zones défavorisées		**Nbre hab /km²**	**Nombre de PRA**	**Surface Territoire**	**Nbre de communes**	**Pop. en 1999**	**Variation 99/90**
		170	359	263 337 km²	20 217	44 817 082	4%
		Des PRA à dominante élevage herbivores ou herbivores-grandes cultures sont minoritaires mais non négligeables. Ce sont des zones qui peuvent présenter des contraintes et des enjeux de maintien de l'agriculture très proches de ceux de zones défavorisées simples.					
Zone défavorisée simple	**ZDS sèche**	**nbre hab /km²**	**Nombre de PRA**	**Surface Territoire**	**Nbre de communes**	**Pop. en 1999**	**Variation 99/90**
		23	6	1 186 km²	64	27 632	2%
		Ce sont les zones du Sud, proche du littoral méditerranéen, qui subissent une pression foncière importante et où l'agriculture, l'élevage ovin en particulier, joue un rôle important dans la prévention contre les risques incendie.					
	ZDS à dominante grandes cultures	**nbre hab /km²**	**Nombre de PRA**	**Surface Territoire**	**Nbre de communes**	**Pop. en 1999**	**Variation 99/90**
		48	97	75 673 km²	4 173	3 601 408	4%
		Zones de plaine dont l'orientation dominante en grandes cultures indique que le retournement des prairies en céréaliculture est possible et où les éleveurs peuvent cultiver des fourrages en limitant la pâture (systèmes d'élevage relativement intensif). L'enjeu du maintien des prairies dans cette zone est néanmoins important car elles prennent une valeur écologique si elles intègrent une mosaïque paysagère à dominante céréalière.					
	ZDS à dominante élevage herbivore	**nbre hab /km²**	**Nombre de PRA**	**Surface Territoire**	**Nbre de communes**	**Pop. en 1999**	**Variation 99/90**
		63	59	58 391 km²	4 197	3 677 373	-1%
		Zones de plaine où l'orientation dominante d'élevage herbivore indique que les surfaces toujours en herbe sont importantes (élevage relativement extensif) et où le retournement des prairies est moins aisé. Cette situation correspond à un handicap naturel (sol peu propice à la céréaliculture, topographie relativement accidentée).					
Piémont	**Piémont laitier**	**nbre hab /km²**	**Nombre de PRA**	**Surface Territoire**	**Nbre de communes**	**Pop. en 1999**	**Variation 99/90**
		41	4	1 310 km²	157	53 111	3%
		Alors que dans les zones défavorisées simples et les zones de piémont en général, les élevages bovins laitiers sont exclues (filière excédentaire), une exception a été accordée à des zones de piémont où l'élevage laitier était prépondérant. Etant à la frange de zones de montagne, certains élevages exploitent des parcelles présentant des difficultés similaires à celles rencontrées en zone de					

<table>
<tr><th>Zonage de base</th><th>Zonage 11</th><th>Enjeux et problématiques spécifiques</th></tr>
<tr><td rowspan="3"></td><td></td><td colspan="6">montagne. Toutefois les exploitations ont plus aisément des alternatives à l'élevage, des possibilités d'utiliser des parcelles peu ou pas difficiles, et souffrent moins de l'isolement ou de l'éloignement.</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Piémont non laitier</td><td>nbre hab /km²</td><td>Nombre de PRA</td><td>Surface Territoire</td><td>Nbre de communes</td><td>Pop. en 1999</td><td>Variation 99/90</td></tr>
<tr><td>40</td><td>25</td><td>19 160 km²</td><td>1 222</td><td>766 628</td><td>2%</td></tr>
<tr><td colspan="6">La différence avec le piémont laitier, est que l'on n'y soutient pas l'élevage laitier, ce qui conduit à les distinguer. Sinon comme l'autre zone de piémont, il est face à la même problématique d'être à la frange de la montagne, en zone intermédiaire entre plaine et montagne.
Le piémont de zone sèche fait partie de notre zonage piémont non laitier.</td></tr>
<tr><td rowspan="9">Montagne</td><td rowspan="3">Montagne sèche</td><td>nbre hab /km²</td><td>Nombre de PRA</td><td>Surface Territoire</td><td>Nbre de communes</td><td>Pop. en 1999</td><td>Variation 99/90</td></tr>
<tr><td>30</td><td>36</td><td>34 736 km²</td><td>1 611</td><td>1 024 816</td><td>5%</td></tr>
<tr><td colspan="6">Egalement dans le Sud de la France, la problématique est assez proche des zones sèches défavorisées simples, si ce n’est l’altitude et une topographie plus accidentée.
Elles subissent une certaine pression foncière et l’agriculture, l’élevage ovin en particulier, y joue un rôle important dans la prévention contre les risques incendie. Les ICHN ont été étendues à dans ces zones aux productions végétales cultivées et destinées à la commercialisation, à l'exception des productions sous serres ou grands tunnels, des céréales, des jachères cultivées.</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Montagne non sèche attractive</td><td>nbre hab /km²</td><td>Nombre de PRA</td><td>Surface Territoire</td><td>Nbre de communes</td><td>Pop. en 1999</td><td>Variation 99/90</td></tr>
<tr><td>61</td><td>35</td><td>19 602</td><td>1 201</td><td>1 188 357</td><td>9%</td></tr>
<tr><td colspan="6">Ce sont les zones de montagne dont le dynamisme territoriale (économie et population agricoles et non agricoles) est favorable au maintien. Il y est relativement aisé de trouver un emploi en dehors de l'exploitation et des circuits courts de valorisation ainsi que l'agro-tourisme offrent des possibilités d'améliorer le revenu de l'exploitation. La contrepartie de cette situation favorable au maintien de l'agriculture est la pression foncière. Celle-ci est sans doute une contrainte à l'agrandissement des exploitations ou l'installation ; toutefois ces zones demeurent attractives.</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Montagne non sèche non attractive</td><td>nbre hab /km²</td><td>Nombre de PRA</td><td>Surface Territoire</td><td>Nbre de communes</td><td>Pop. en 1999</td><td>Variation 99/90</td></tr>
<tr><td>57</td><td>71</td><td>49 890 km²</td><td>2 833</td><td>2 851 671</td><td>0%</td></tr>
<tr><td colspan="6">Ce sont les zones de montagne qui à l'inverse des zones attractives, cumulent des handicaps qui induisent une dynamique territoriale défavorable au maintien de l'agriculture et l'installation : densité d'habitat faible, tourisme peu développé, activités non agricoles rares, collecte du lait ou des animaux difficile… La pression foncière est faible, mais les zones sont peu attractives.</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Haute Montagne</td><td rowspan="3">Haute montagne sèche</td><td>nbre hab /km²</td><td>Nombre de PRA</td><td>Surface Territoire</td><td>Nbre de communes</td><td>Pop. en 1999</td><td>Variation 99/90</td></tr>
<tr><td>16</td><td>9</td><td>11 613 km²</td><td>302</td><td>183 310</td><td>7%</td></tr>
<tr><td colspan="6">La haute montagne sèche offre peu de possibilité agricole en dehors de l'élevage extensif de mouton ; les zones de haute montagne peuvent comporter des estives utilisées par les élevages en aval. La lutte contre les incendies est un enjeu.</td></tr>
</table>

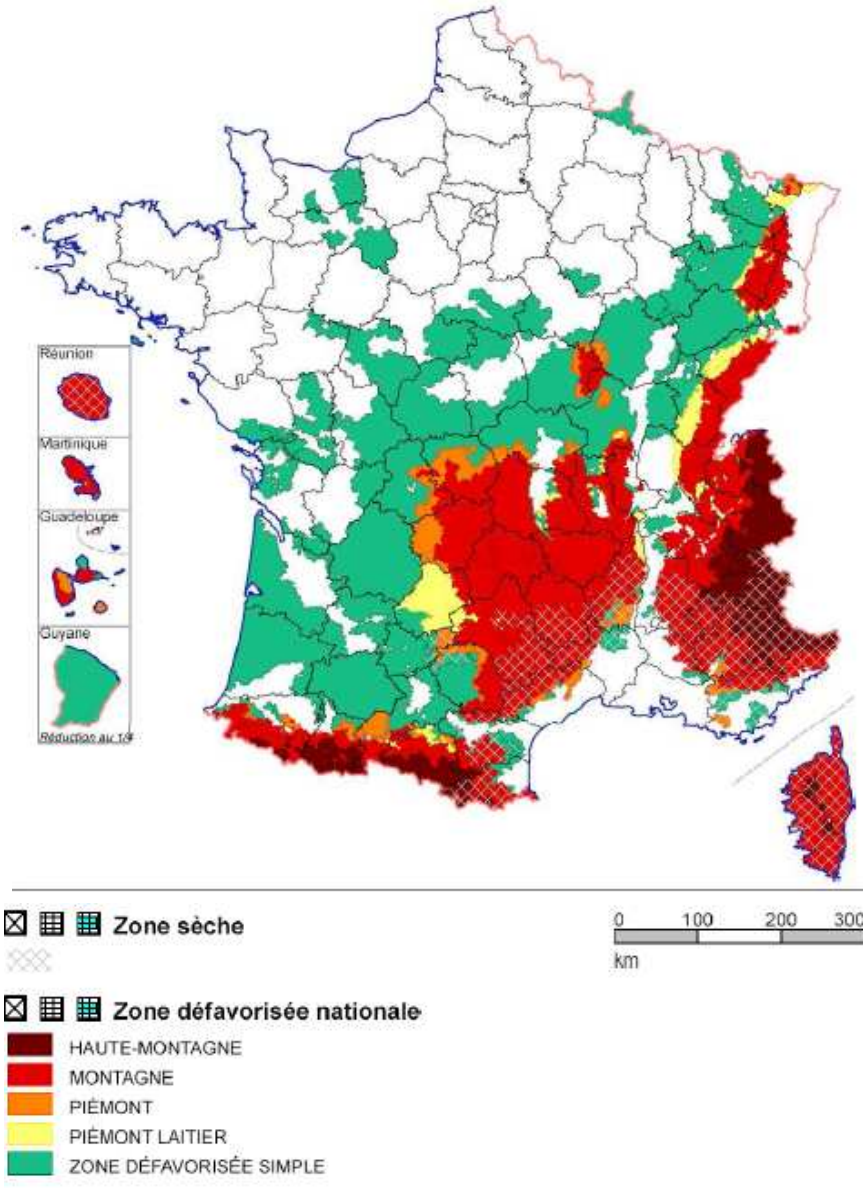
Zonage de base	Zonage 11	Enjeux et problématiques spécifiques					
		nbre hab /km²	Nombre de PRA	Surface Territoire	Nbre de communes	Pop. en 1999	Variation 99/90
	Haute montagne non sèche	25	13	12 794	586	326 068	4%
		On aurait pu différencier comme pour la montagne, les zones attractives et non attractives, mais le nombre de PRA étant faible, la distinction n'a pas été faite. Le fait d'avoir sur son territoire des stations de ski offre des opportunités aux éleveurs soit pour trouver un emploi d'appoint, soit pour écouler leur production. Les estives (ou alpages) sont également utilisées par des éleveurs d'aval.					

Source des données : EDATER, juin 2008 à partir des données INSEE RGP 1990 et 1999 et du RA 2000

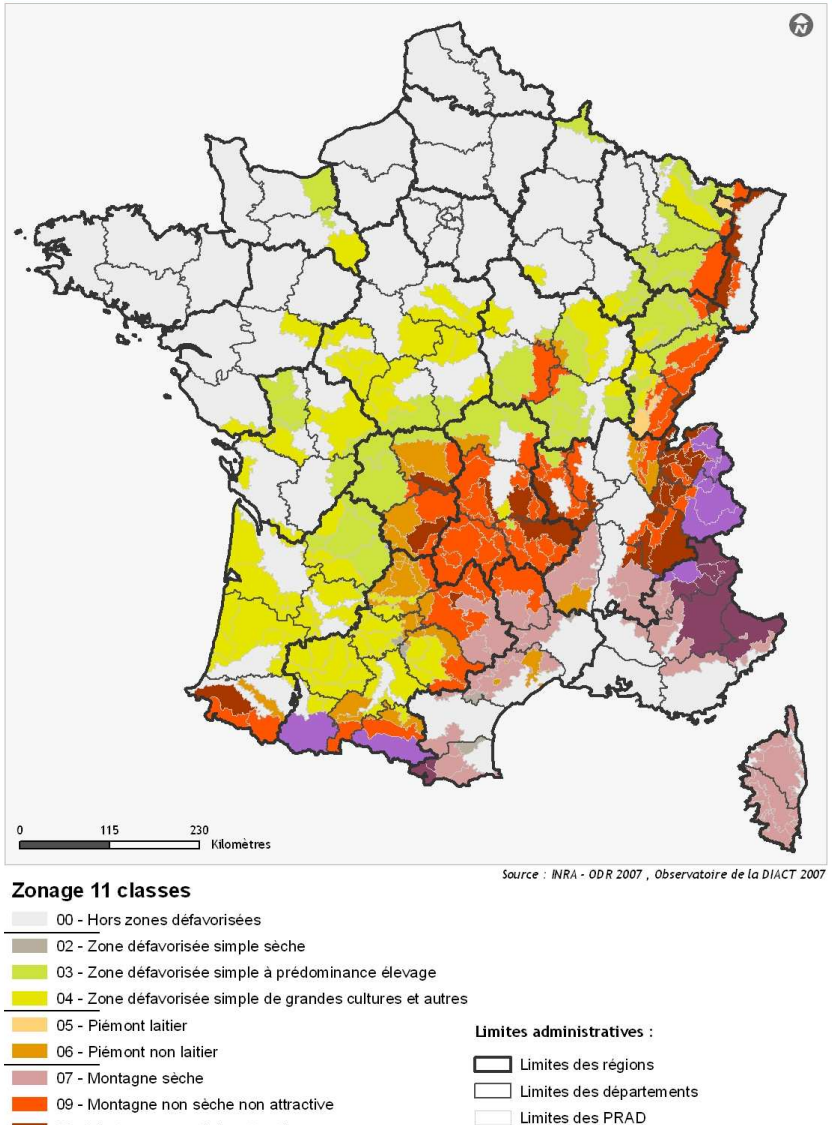
DOM	Zonage de base (ZD10)	Nb de communes	Surface territoire	Population (*)	Nbre hab / km²
Guadeloupe		**34**	**1 706 km²**	**489 847**	**287**
	Zones défavorisées simples	12	395		
	Piémont	8	614		
	Montagne	14	698		
Martinique		**34**	**1 128 km²**	**401 000**	**355**
	Piémont	2	70		
	Montagne	32	1 058		
Réunion		**24**	**2 512 km²**	**793 000**	**316**
	Zones défavorisées simples	1	15		
	Piémont	4	538		
	Montagne	16	1 689		
	Haute montagne	3	269		
Guyane		**22**	**86 504 km²**	**220 000**	**2,5**
	Hors zones défavorisées	4	10 014		
	Zones défavorisées simples	18	76 490		
Total DOM		**114**	**91 547 km²**	**1 903 847**	**21**
	Hors zones défavorisées	4	10 014		
	Zones défavorisées simples	31	76 900		
	Piémont	14	1 222		
	Montagne	62	3 142		
	Haute montagne	3	269		
	Des zones peuvent être sèches, d'autres au contraire trop humides ; le climat tropical sur un terrain essentiellement montagneux, ouvert aux vents marins (et tempêtes), peut contraindre fortement le choix des cultures et limiter les rendements. L'insularité (sauf la Guyane) et l'ultra-périphérie ajoutent aux handicaps naturels. Pour l'essentiel des territoires cultivables, la pression foncière est très forte (sauf la Guyane). Des critères d'éligibilité spécifiques ont été définis pour soutenir les productions agricoles à destination industrielle ou de l'expédition (cane à sucre, banane, horticulture). Le zonage défini en métropole (continent) a été adopté avec une relative difficulté à utiliser les critères d'altitude et de zonage communale à la situation très morcelée et diversifiée.				

(*) INSEE - Estimations de la population au 1er janvier 2005

Carte 3 - Les zones défavorisées en 5 classes



Carte 4 - Les PRA selon le zonage en 11 classes - France entière



2. Bilan des réalisations et mise en œuvre

2.1. Bilan des réalisations

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).

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

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

2.1.1. Les dépenses publiques

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

(en milliers d'€)	Hors zone défavorisée		Montagne - Haute montagne		Zones défavorisées simples -Piémont		Total	
Dispositif	**Montant**	**%**	**Montant**	**%**	**Montant**	**%**	**Montant**	**%**
ICHN	2.994	0%	2.443.095	79%	660.045	21%	3.106.135	100%
C.T.E MAE	576.891	38%	332.304	22%	624.938	41%	1.534.133	100%
PMSEE	40 222	7%	*313 933*	*58%*	*189 442*	*35%*	541 264	100%
PHAE	60.878	7%	478.784	58%	284.744	35%	824.406	100%
DJA	220.011	39%	195.873	35%	143.955	26%	559.840	100%
C.T.E investissement	103.358	33%	89.578	28%	122.734	39%	315.670	100%
MAE 2078	101.249	47%	54.124	25%	62.332	29%	217.705	100%
C.A.D	76.940	50%	29.817	19%	47.812	31%	154.569	100%
PMBE	26.852	33%	33.014	41%	20.366	25%	80.232	100%
Bâtiment d'élevage (****)	738	1%	51.323	98%	153	0%	52.214	100%
Mécanisation en montagne (****)	30	0%	13.394	100%	11	0%	13.435	100%
Pastoralisme	2.411	28%	6.123	71%	117	1%	8.651	100%
Total	**1.212.574**	**16%**	**4.041.362**	**55%**	**2.156.649**	**29%**	**7.410.586**	**100%**
Part des exploitations en 2005 (*)	**336.510**	**59%**	**86.503**	**15%**	**144.123**	**25%**	**567.136**	**100%**
*PAM/PI (équivalent subvention)***	*99.869*	*34%*	*192.309*			*66%*	*292.178*	*100%*
*MTS JA (équivalent subvention)***	*157.427*	*40%*	*239.170*			*60%*	*396.597*	*100%*
Total avec PAM/PI et MTS JA*	***1.469.870***	***18%***	***6.126.117***			***82%***	***8.099.361***	***100%***
Budget total du PDRN							**10.682.498**	**100%**

Source : CNASEA, produit par : ODR-INRA Toulouse, le: 3/07/2008

(*) ESE 2005 pour la part des exploitations, (**) Estimation équivalent subvention sur base de calculs MAP. Pour le MTS JA, estimation basée sur les dossiers examinés favorablement en CDOA (****) certaines exploitations

peuvent leur siège hors des zones de montagne et avoir bénéficié d'aides pour leurs ateliers d'élevage en montagne.

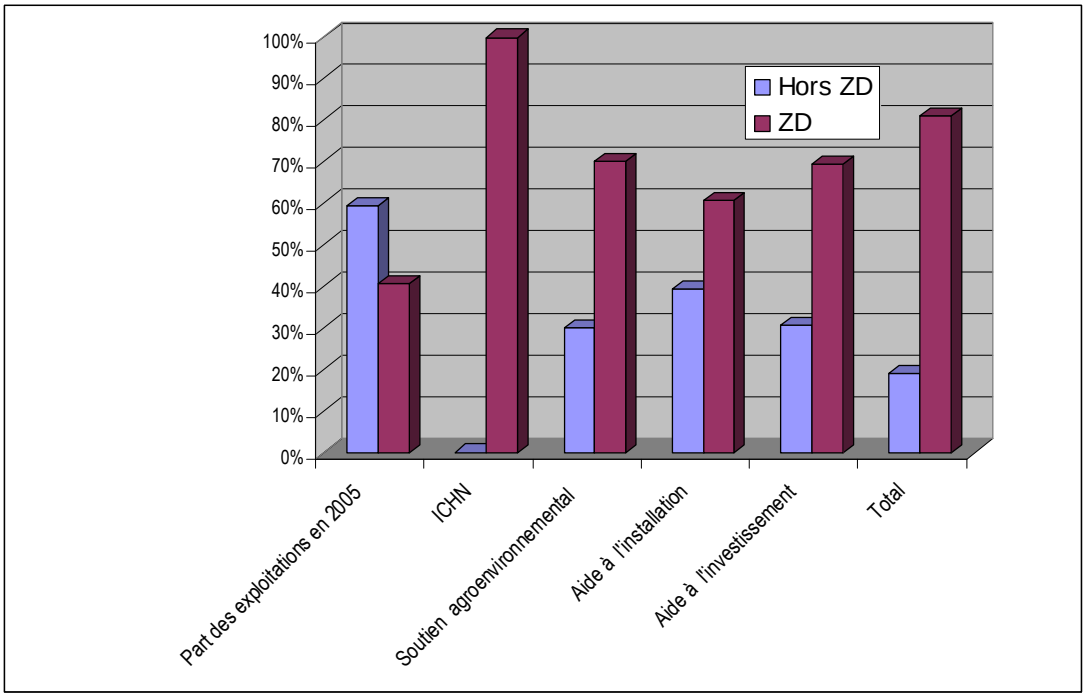
Les principales interventions en zones défavorisées sont classées en ordre décroissant d'importance financière au niveau national.

--> voir des données détaillées en annexe 1, section 2.3.1

Le premier constat est le ciblage des moyens du PDRN dans les zones défavorisées et plus particulièrement en zones de montagne. Les 11 premières mesures reprises dans le tableau ci-dessus couvrent environ 65% des dépenses publiques du PDRN dont 83 % en zones défavorisées. Pour ces 11 mesures, la zone de montagne concentre 54% des moyens alors qu'elle ne représente que 15 % des exploitations françaises.

Cette concentration s'explique d'abord par l'importance de mesures spécifiques à la zone (ICHN) ou spécifiquement déclinée dans celle-ci (installation et montagne), ainsi que des niveaux/taux d'intervention supérieurs. Une autre raison est le ciblage de certaines mesures sur l'élevage herbivore sur prairies (PHAE, PMBE, …) qui représente les principaux systèmes d'exploitation de ces zones.

Graphique 2– Part des dépenses publiques totales des principales interventions du PDRN 2000-2006 attribuée aux ZS et hors ZD



Source : CNASEA, produit par : ODR-INRA Toulouse, le: 3/07/2008

L'ICHN, mesure qui a mobilisé le plus de ressources PDRN, concentre plus de 30% des dépenses publiques. Des mesures non spécifiques aux zones défavorisées y sont particulièrement développées comme le soutien à l'agroenvironnement (MAE, la PHAE, volets environnementaux des CTE, CAD) qui se concentrent à près de 70% en zones défavorisées alors que cette zone ne représente que 40% des exploitations. Les aides à l'installation (DJA, MTS JA) sont à 60% consacrées aux exploitations de la zone défavorisée.

Dans le tableau 6 sur les cofinancements, ci-après, notons que le cofinancement des

collectivités ne concerne dans les zones défavorisées que les aides à l'investissement.

Tableau 6 - Cofinancement du PDRN en zones défavorisées et hors zones défavorisées

	FEOGA		Etat		collectivités et autres	
Dispositif	**HZD**	**ZD**	**HZD**	**ZD**	**HZD**	**ZD**
ICHN	57%	50%	43%	50%	0%	0%
MAE	47%	49%	52%	51%	1%	0%
Investissement	50%	49%	46%	48%	4%	3%
DJA	48%	46%	52%	54%	0%	0%
TOTAL	47%	50%	52%	50%	1%	0%

Source : CNASEA, produit par : ODR-INRA Toulouse

2.1.2. Les bénéficiaires

--> voir des données détaillées en annexe 1, section 2.3.2

a) Ensemble des mesures PDRN

Tableau 7 – Nombre de bénéficiaires du PDRN 2000-2006

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

Source : CNASEA, produit par : ODR-INRA Toulouse, le: 3/07/2008 ; (*) ESE 2005 pour la part des exploitations

Nota : le fait que quelques bénéficiaires de mesures spécifiques se trouvant 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 le lieu d'exploitation).

Les bénéficiaires ICHN sont dans les zones défavorisées par définition.

Les MAE sont également largement mobilisées dans les zones défavorisées: 60% des CTE-MAE, 91% des PHAE.

En ce qui concerne la DJA, le nombre de bénéficiaires est réparti entre zones dans une proportion correspondant plus ou moins à leur poids dans la population avec néanmoins une représentation plus importante de la zone de montagne

Le tableau suivant indique plus précisément les taux de contractualisation des MAE et des ICHN selon les 4 types de zones défavorisées.

Près de 90% des exploitations bénéficient de l'ICHN en zones de montagne alors qu'elles ne représentent que 38% en zones défavorisées simples et 60% en piémont.

Si l'on cumule le nombre de bénéficiaires des principales MAE (CET, CAD et PHAE), ce qui surestime légèrement le nombre car des exploitations ont pu bénéficier d'une PHAE et d'un CTE ou d'un CAD, cela permet d'indiquer néanmoins la forte utilisation des MAE en montagne et surtout haute montagne. Il y a là un lien évident de causalité avec la présence d'élevage herbivore, c'est-à-dire ayant des surfaces en herbe.

Tableau 8 - Nombre de contractants par dispositif MAE et "taux de contractualisation dans les 4 types de zones défavorisées

	Nombre d'exploitations (ESE 2005)	Nombre de CTE	Nombre de CAD	Nombre de PHAE	Total des contractants	Contractants en % des exploitations	Bénéficiaires ICHN	Taux de couverture ICHN
Haute montagne	5 952	571	339	3.246	**4.156**	**70%**	3 974	68%
Montagne	80 651	9.580	2.501	32.479	**44.560**	**55%**	50 218	62%
Piémont	26 070	3.302	600	6.729	**10.631**	**41%**	11 139	43%
ZD simples	118 053	14.524	3.094	14.532	**32.150**	**27%**	29 447	25%
Hors ZD	336 510	17.886	7.429	9.439	**34.754**	**10%**	*4 738*	ns
Total	**567 236**	**45.863**	**13.963**	**66.426**	**126.252**	**22%**	**99 516**	**24%**

Source: Enquête Structures 2005

nota : des bénéficiaires sont comptés hors ZD pour de multiples raisons techniques

b) Caractéristiques des bénéficiaires ICHN

--> Se reporter pour plus de détail à l'annexe 1, section 2.3.3

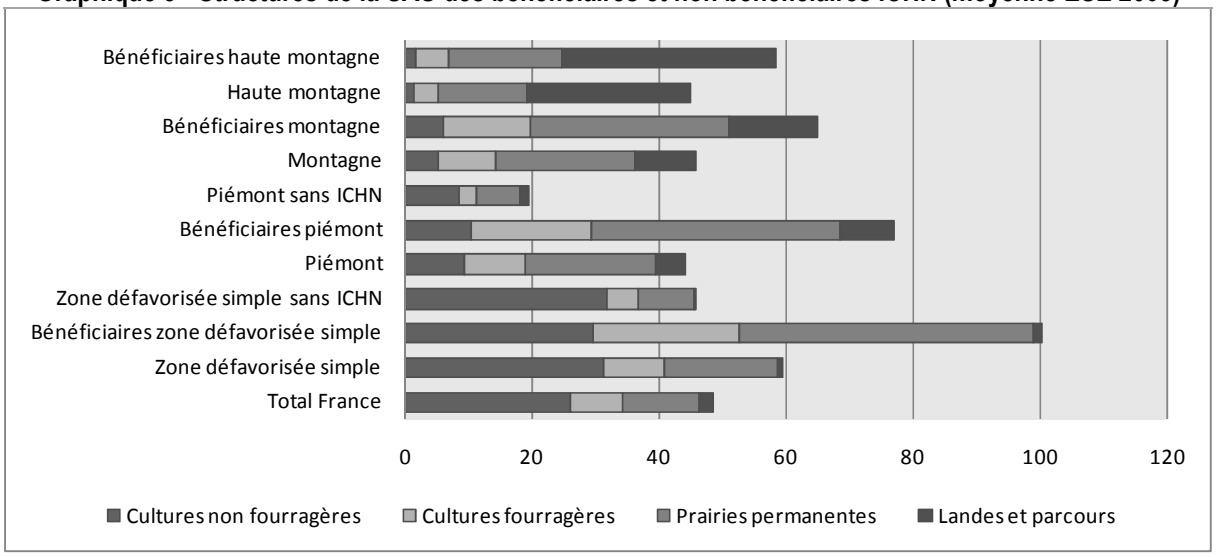
La SAU des bénéficiaires ICHN est surtout composée de surfaces fourragères : 64 ha en moyenne (dont 47 ha de STH) sur 78 ha de SAU.

Tableau 9 - Structures de la SAU des bénéficiaires ICHN (moyenne ESE 2005)

moyenne des surfaces en hectares	Cultures non fourragères	Cultures fourragères	Prairies permanentes	Landes parcours	SFP	SAU
Total France (bénéficiaires ou non)	26	8	12	2	22	49
Non bénéficiaires ZD simple	31	9	18	1	28	60
Bénéficiaires ZD simple	30	23	46	1	70	100
Bénéficiaires piémont	11	19	39	9	66	77
Bénéficiaires montagne	6	14	31	14	61	65
Bénéficiaires haute montagne	2	5	18	34	56	58

Source ESE 2005

Graphique 3 - Structures de la SAU des bénéficiaires et non bénéficiaires ICHN (moyenne ESE 2005)



Source ESE 2005 - ensemble des exploitations

Selon l'ESE 2005, la moyenne d'UGB (déclaration PAC) des bénéficiaires ICHN est de:

- 68 UGB bovin (9,4 vaches laitières, 25,1 vaches nourrices)
- 8,5 UGB ovin (12,8 brebis laitières, 34,6 brebis nourrices)
- 1 UGB caprin (3,9 chèvres)

Les zones défavorisées hébergent 38% du cheptel bovin et 74% du cheptel ovin.

Tableau 10 - Répartition du cheptel herbivore dans les zones défavorisées (2005)

	Bovins	Ovins
Total France	100%	100%
Hors zones défavorisées	51%	16%
Non bénéficiaires ZD simple	9%	6%
Bénéficiaires ZD simple	16%	23%
Bénéficiaires piémont	5%	8%
Bénéficiaires montagne	16%	37%
Bénéficiaires haute montagne	1%	6%
Non bénéficiaires P-M-HM	2%	4%

Source ESE 2005

c) L'aide au pastoralisme, un dispositif structurant pour les zones défavorisées

--> voir quelques données complémentaires en annexe 1 section 2.3.5

L'aide au pastoralisme consiste essentiellement à subventionner des investissements collectifs dans les estives ou les parcours. Les bénéficiaires directs sont des associations ou groupements d'éleveurs, mais aussi les collectivités locales ou établissements publics qui gèrent les espaces de parcours.

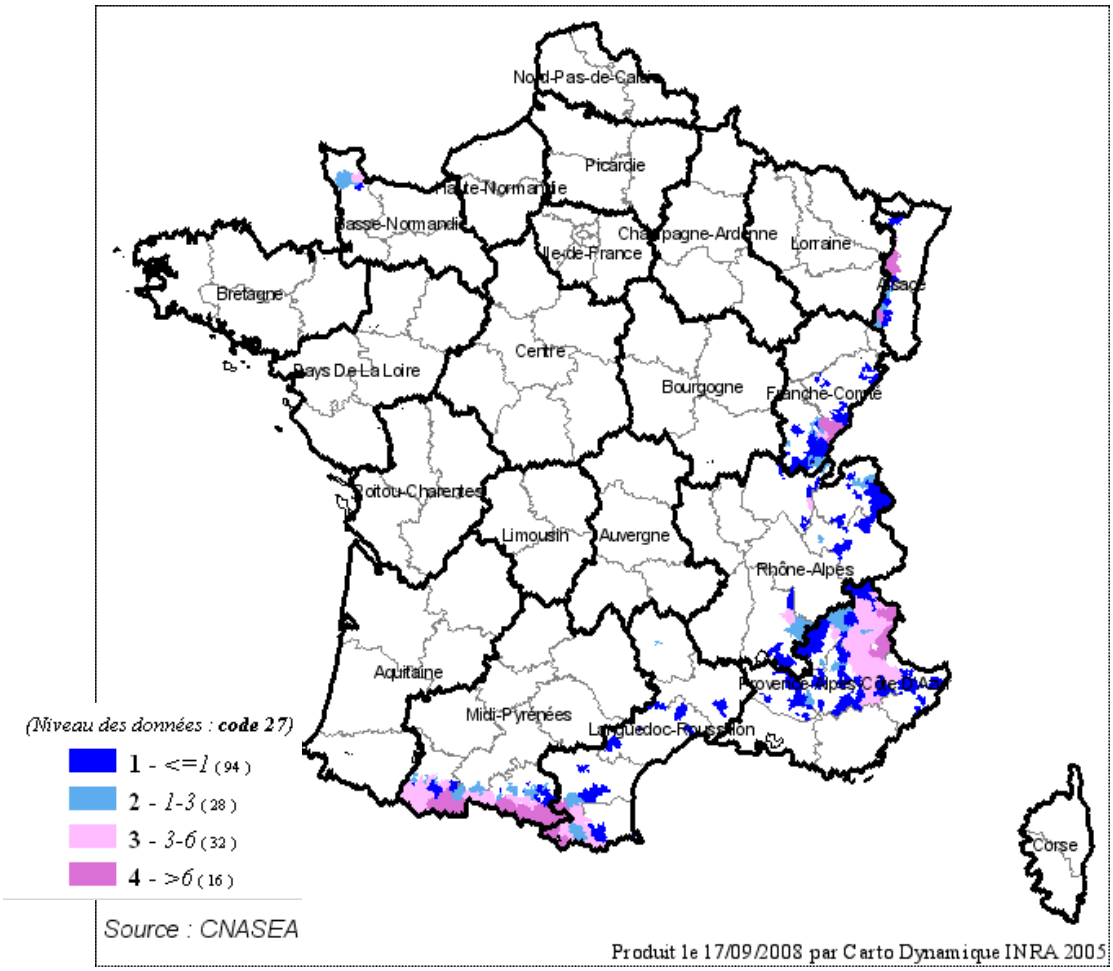
Entre 2000 et 2006, 609 dossiers ont été soutenus pour un total de 8,65 M€. 93% des dossiers concernent la montagne ou la haute montagne, pour 70% du budget seulement car quelques gros dossiers ont été réalisés hors zones défavorisées.

Tableau 11 – Dossiers et montants réalisés entre 2000- et 2006 par le dispositif Pastoralisme

Types de zones (siège du Maître d'ouvrage)	**Nbre de bénéfi-ciaires**	**%**	**Nbre de dossiers**	**Montant total financé**	**%**
Zones défavorisées simples	2	0,4%	3	34 738	0,4%
Piémont	10	2%	10	82 392	1%
Montagne	176	40%	232	2 800 275	32%
Haute Montagne	238	53%	323	3 322 818	38%
Hors zones défavorisées	19	4%	41	2 411 088	28%
France métropolitaine	**445**	100%	**609**	**8 651 310**	100%

Source : CNASEA, produit par ODR-INRA Toulouse le 24 septembre 2008, traitements EDATER

Carte 5 - Nombre de Bénéficiaires du dispositif « pastoralisme » (2000-2006)



Source : CNASEA, produit par ODR-INRA Toulouse le 17 septembre 2008

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

--> Se reporter pour plus de détail à l'annexe 1, section 2.3.4

a) Ensemble du PDRN

Tableau 12 - Répartition globale des dépenses publiques PDRN dans les DOM 2000-2006

	MAE	DJA-Préretraite	Investissement	ICHN	TOTAL	TOTAL DOM
Guadeloupe	2 751 546	2 779 225	290 981	438 968	6 260 721	8%
Martinique	3 537 994	3 246 153	53 517	2 794 346	9 632 009	10%
Guyane	1 605 712	826 167	912 855	683 699	4 028 433	4%
Réunion	5 938 725	27 732 849	774 651	33 309 246	67 755 471	78%
Ens. DOM	13 833 977	34 584 395	2 032 004	37 226 259	87 676 634	100%
	16%	39%	2%	42%	100%	

Source : ODR sur base des données CNASEA

Les deux gros budgets sont consacrés aux aides visant le plus explicitement le maintien de l'agriculture. La préretraite qui est surtout importante à la Réunion est agrégée à l'aide à l'installation car la mesure est explicitement associée dans les DOM à la reprise des terres à des fins agricoles et à l'installation des jeunes.

La Réunion est le DOM qui a le plus mobilisé les aides du PDRN, tout particulièrement ces deux dispositifs.

Au niveau de l'ensemble des DOM, les ICHN représentent 42% du budget global PDRN, très proche de la moyenne nationale (40%). Mais la Réunion affiche un budget ICHN proche de 50%, les autres DOM ont été moins consommateurs : 29% à la Martinique, 17% en Guyane et seulement 7% à la Guadeloupe.

Les MAE ne représentent que 16% des dépenses publiques contre 25% dans les autres zones défavorisées. Mais cette proportion est faible car la Réunion a peu mobilisé les MAE, car dans les autres DOM la proportion oscille entre 37 et 44%.

En proportion, la Guyane a beaucoup mobilisé les aides à l'investissement (23% du PDRN).

La dépense publique PDRN (2000 à 2006) représente 4.000 € par exploitation dans les DOM, alors qu'elle est d'environ de 19.600 € pour l'ensemble de la métropole. En ne considérant que les zones défavorisées, la dépense moyenne en métropole atteint 26.600 €.

Tableau 13 - Pénétration ICHN, DJA et préretraites 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

Les mesures PDRN ont été largement moins mobilisées qu'en métropole, à l'exception notable de la Réunion pour les ICHN, la DJA et la préretraite.

b) Les ICHN en particulier

Alors que les zones défavorisées concernaient l'essentiel des surfaces des DOM, que les ICHN ont été étendues à l'essentiel de la production végétale et à tous les élevages, le taux de pénétration est très faible dans les DOM sauf la Réunion qui représente 78% des bénéficiaires Domiens.

Tableau 14 - Taux de pénétration de l'ICHN dans les DOM

DOM	Ensemble des exploitations	Nombre UTA familiales	Nombre d'UTA	UTA / expl	SAU	SFP	SAU / exploitation
Exploitations avec ICHN	19%	27%	25%	1,79	33%	18%	9,9

Source ESE 2005

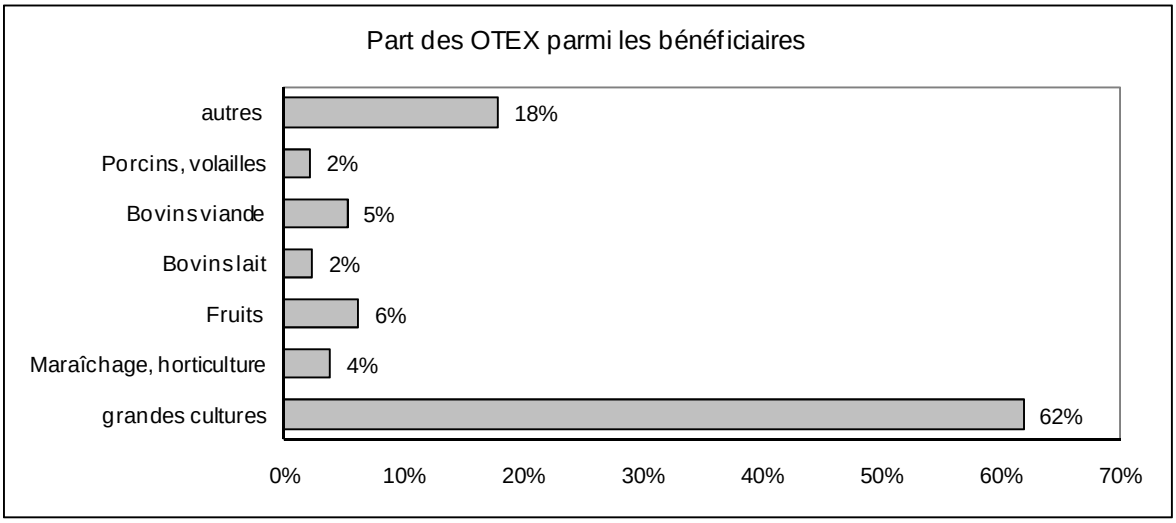
Tableau 15 - Nombre de bénéficiaires dans les DOM, dans les différentes zones défavorisées

2000-2006	ZDS	Piémont	Montagne	Haute montagne	TOTAL	TOTAL DOM
Guadeloupe	66	105	47	0	218	3%
Martinique	342	0	573	0	915	14%
Guyane	0	45	193	0	238	4%
Réunion	58	2.559	1.449	1.146	5.212	79%
Ens. DOM	466	2.709	2.262	1.146	6.583	100%
	7%	41%	34%	17%	100%	

Source : ODR sur base des données CNASEA

Le profil des bénéficiaires ICHN, selon leur orientation agricole, est très spécifique dans les DOM, puisque l'élevage y est largement minoritaire.

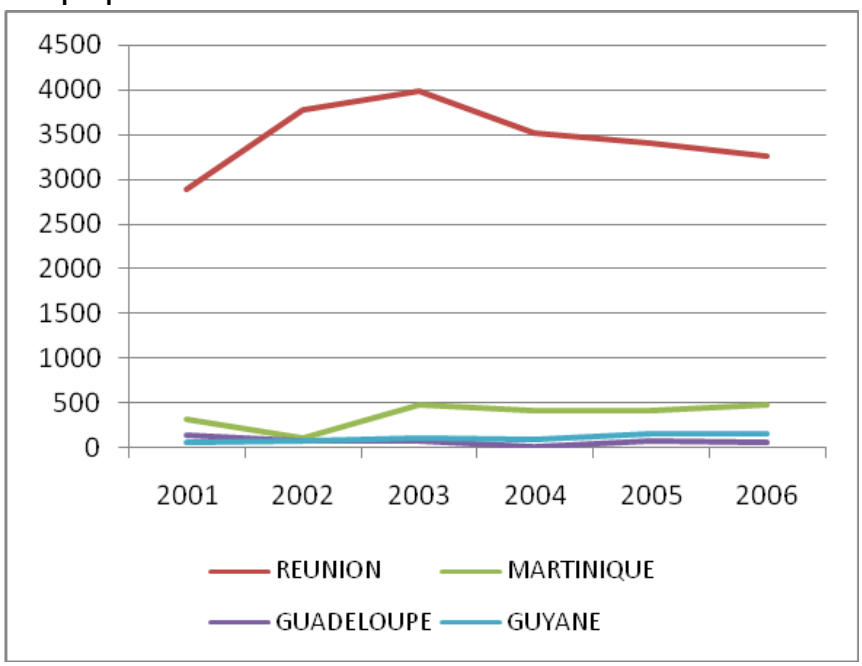
Graphique 4 - Répartition des bénéficiaires de l'ICHN selon les orientations agricoles dans les DOM



Source ESE 2005

Le taux de couverture des ICHN selon les OTEX oscille entre 7 et 13% de l'ensemble des exploitations selon les OTEX, à l'exception de l'OTEX grandes cultures et de l'OTEX bovin lait. Il s'agit d'une part de la filière de la canne à sucre qui est importante en nombre d'exploitations et fortement structurée, et d'autre part, de la filière bovin lait, beaucoup plus marginale en nombre d'exploitations, mais très organisée.

Graphique 5 - Evolution du nombre de bénéficiaires ICHN dans les DOM



Source : Bilan des paiements CNASEA (ODR)

L'augmentation du nombre de bénéficiaires en 2002-2003 à la Réunion et en 2003 à la Martinique serait imputable (aux dires des acteurs) à l'amélioration du dispositif de déclaration avec une mobilisation des filières (canne, banane, élevage).

Une explication de la sous-utilisation des ICHN, notamment en Martinique et Guadeloupe, vient de la structure des exploitations : beaucoup d'exploitations non professionnelles (surtout en Guadeloupe) ayant moins de 2 ha (seuil d'exigibilité).

De plus, de nombreux petits exploitants (au dire des acteurs) ne seraient pas à jour de leurs cotisations sociales.

Tableau 16 - Proportion des exploitations professionnelles dans les DOM

% des professionnelles	Exploitations	SAU	UTA
Guadeloupe	20%	52%	51%
Martinique	43%	79%	83%
Guyane (littoral)	50%	87%	71%
La Réunion	69%	91%	83%
Dom	42%	77%	73%
Métropole	64%	92%	90%

Source : ESE 2005

Tableau 17 - SAU moyenne dans les DOM

SAU moyenne (ha)	Ensemble des exploitations	Exploitations professionnelles	Autres exploitations
Guadeloupe	3,7	9,9	2,3
Martinique	6,9	12,7	2,5
Guyane (littoral)	12,4	21,9	3,2
La Réunion	6,0	8,0	1,7
Dom	5,6	10,2	2,2
Métropole	50,4	73,1	10,7

Source : ESE 2005

Tableau 18 - Montant moyen dans les différentes zones défavorisées des DOM (sur 6 ans)

2000-2006	ZDS	Piémont	Montagne	Haute montagne	Toutes zones	2001-2006 (*) montant des ICHN moyen annuel
Guadeloupe	2.001	2.195	1.625	0	2.014	965
Martinique	3.079	0	3.094	0	3.067	1 250
Guyane	0	4.404	2.507	0	2.865	1 075
Réunion	4.323	5.757	5.401	10.215	6.597	1 600
Ens. DOM	3.081	5.597	4.491	10.215	5.800	1 542

Source : ODR sur base des données CNASEA

Le montant des ICHN est petit en comparaison des montants de la métropole.

La très petite taille moyenne des exploitations en est la cause directe. La taille des exploitations entre DOM, explique aussi les écarts des montants moyens. L'écart est accentué pour la Réunion du fait de la zone de haute montagne, inexistante dans les autres DOM.

2.2. Mise en œuvre de l'aide au maintien de l'agriculture dans les zones défavorisées

2.2.1. Mise en œuvre des différents dispositifs en zones défavorisées

> Les interventions en zone défavorisées s'inscrivent dans les dispositifs de programmation et de mise en œuvre d'un seul programme de développement rural. Le cadrage des mesures du programme reste bien au niveau national et se décline pour certaines mesures à un niveau local, régional ou départemental.

Pour les ICHN, les services de l'Etat dans le département (DDAF) instruisent les dossiers et fixent par arrêté préfectoral annuel, dans les limites nationales ou communautaires, certaines modalités d'application telles que les sous-zones, les plages optimales de chargement, les éventuelles modulations des montants par hectare et les éléments d'encadrement de la dépense.

Pour les aides à l'investissement et la DJA, les structures locales ADASEA et CDOA jouent un rôle important dans le financement des dossiers. Le soutien agro-environnemental comprend essentiellement des mesures déclinées au niveau régional.

Le tableau ci-dessous résume les responsabilités de chaque organisme dans la mise en œuvre des principales mesures et dispositifs concernés.

Tableau 19 – Autorités compétentes et organismes responsables

Mesures / dispositifs	Pré-instruction	Examen et instruction	Comité consulté	Décision d'octroi	Paiement	Contrôles 1er niveau	Suites aux contrôles
Mesure e- ICHN	non	DDAF	-	Préfet départ.	CNASEA	DDAF CNASEA	DDAF CNASEA
Mesure a plans d'investissements - CTE	ADASEA		CDOA				
Aides aux bâtiments d'él. & mécanisation en montagne	non		-				
Mesure b – Installation JA (dotation et MTS-JA)	ADASEA		CDOA				
Mesure f MAE - CTE -CAD	ADASEA		CDOA				
PMSEE -PHAE	non		-			DDAF/ONIC	
Mesure i – Pastoralisme	non		-			DDAF CNASEA	

CDOA : Commission départementale d'orientation de l'agriculture, CNASEA Centre National pour l'Aménagement des structures des exploitations agricoles, ADASEA ou ODASEA Organisme Départemental pour l'Aménagement des Structures Agricoles, ONIC : Office National Interprofessionnel de Céréales (contrôles des surfaces)

Les collectivités territoriales ne participent pas au dispositif ICHN qui constitue en quelque sorte une "donne agro-économique", et en ce sens, les ICHN sont comparables aux aides du 1er pilier. Elles sont en revanche plus largement associées aux autres mesures, dans le dispositif agroenvironnemental, dans les aides à l'investissement (plutôt en cofinancement)

ou encore l'aide à l'installation (surtout avec des aides compléments parfois en abondement de la DJA). Elles ont pu aussi compléter par des dispositifs spécifiques très ciblés.

Toutefois, les enquêtes dans les 15 zones d'étude montrent qu'il n'y a pas véritablement de politique concertée pour les zones défavorisées.

La zone de montagne (y compris la zone de haute montagne qui devient alors une sorte de sous-zone de montagne) peut néanmoins focaliser les attentions, en particulier à l'échelon départemental. Ainsi, les deux zones d'études remarquables sont les Pyrénées-Atlantiques et la Savoie, où l'ensemble des collectivités, des Communes à la Région, semblent être mobilisées pour soutenir l'agriculture, dans le cadre du PDRN mais aussi avec des dispositifs spécifiques. Si l'on ne peut conclure à une politique concertée, des efforts certains ont été faits pendant la programmation du PDRN, en ce qui concerne la politique d'installation et d'investissement avec la mise en place concertée du PBME notamment).

Notons que les collectivités apparaissent néanmoins réticentes à mettre en œuvre des dispositifs d'aide individuelle, privilégiant plutôt les actions plus collectives, structurantes en amont ou aval de l'agriculture -à l'exception de l'aide à l'installation qui est une mesure qui est très prisée par les collectivités territoriales.

L'évaluation de la mise en œuvre de différentes mesures du PDRN est faite dans les autres lots de l'évaluation du PDRN. Les particularités des différentes aides en ce qui concerne plus spécifiquement les zones défavorisées ont été rappelées en 1.3.2.

La mise en œuvre dans les zones défavorisées, de ces dispositifs est celle qui prévaut pour l'ensemble du territoire national ; la spécificité est que le fait d'appartenir à une zone défavorisée, et le plus souvent le fait d'appartenir à une zone de montagne ou de montagne, déclenche une bonification, majoration des aides ou hausse des plafonnements. Cette règle générale ne s'applique pas aux quelques (rares) mesures d'aides ciblées aux zones défavorisées qui sont pour l'essentiel des aides à l'élevage qui ont été gérées par l'office d'élevage, auxquelles on peut ajouter quelques aides à l'investissement individuel ou collectif gérées hors PDRN par des collectivités territoriales. L'ADASEA a pu être en charge par les collectivités de la gestion du paiement, mais ce n'est pas systématique.

2.2.2. Mise en en œuvre de la mesure ICHN

a) Modalités de mise en œuvre des ICHN

Le décret n°2001-535 du 21 juin 2001 et les arrêtés interministériels annuels modifiant le code rural fixe les conditions générales et spécifiques d'attribution des ICHN ainsi que les montants de références au niveau national. Les critères d'éligibilité, la modulation de l'aide, ainsi que leurs évolutions au cours de la période 2000-2006 sont résumés dans l'annexe 1 (section 1) sur base de ces décrets et arrêtés nationaux. Les modalités opérationnelles sont précisées par voix de circulaire.

Par arrêtés préfectoraux, les départements peuvent adapter et moduler certains éléments de l'aide en fonction d'enjeux ou d'objectifs locaux. Il s'agit essentiellement de la définition de sous zones à l'intérieur du zonage national, de la fixation des plages optimales de

chargement par sous zone, de la modulation du montant des aides dans les limites de l'enveloppe fixée et enfin de la fixation du stabilisateur départemental.

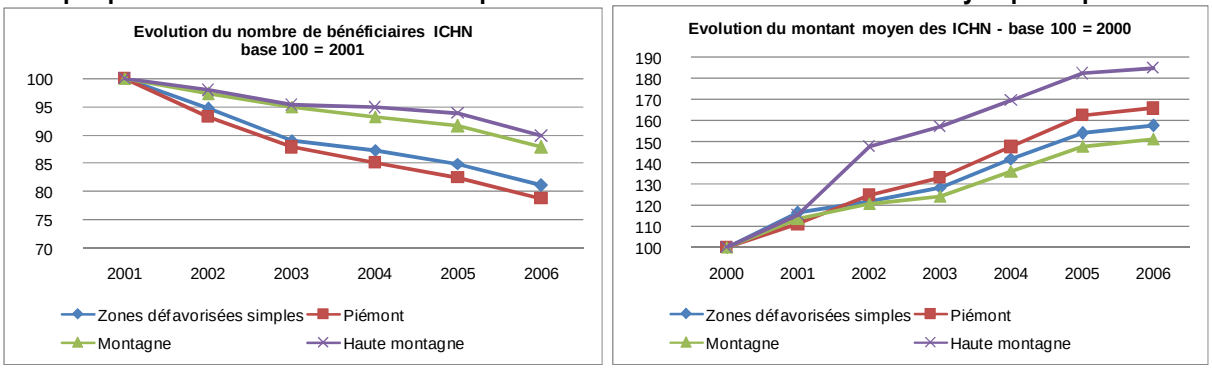
Pour bénéficier de l'aide, les exploitants doivent respecter un certain nombre de critères :

- Etre âgé de moins de 65 ans au 1er janvier et ne pas bénéficier de la préretraite ou de la retraite agricole.
- Avoir sa résidence principale en zone défavorisée.
- Conduire une exploitation dont le siège et 80% de la Surfaces agricoles utilisées (SAU) de l'exploitation sont situés dans une zone défavorisée.
- Exploiter au minimum 3 ha de SAU (2 ha dans les DOM), dont minimum 3 ha de surfaces fourragères (2ha dans les DOM), ou minimum 1ha de culture éligible (0,5 ha dans les DOM)
- Retirer au moins 50% de son revenu de l'activité agricole.
  - Dans les zones de montagne et de haute-montagne, les agriculteurs pluriactifs qui ont des revenus agricoles (RA) inférieurs aux revenus non agricoles (RNA) peuvent bénéficier de l'indemnité :
    - pour au maximum 50 ha primés si leurs RNA sont < à 1 SMIC,
    - pour au maximum 25 ha primés si leurs RNA sont compris entre 1 et 2 SMIC.
  - En piémont et ZDS, les agriculteurs pluriactifs qui ont des RA inférieurs aux RNA peuvent bénéficier de l'indemnité si leur RNA est < à 1/2 SMIC
- Etre à jour de ses cotisations sociales agricoles.
- Pour les éleveurs, détenir au moins l'équivalent de 3 UGB (2 UGB dans les DOM).

b) Evolution dans le temps

Le nombre de bénéficiaires suit une tendance à la baisse correspondant à la réduction du nombre d'exploitations agricoles. Plus spécifiquement pour cette période de programmation, le nombre de bénéficiaires des ICHN a également été affecté par les changements introduits dans les modalités mais relativement à la marge : passage de l'UGB à l'ha comme assiette de calcul, augmentation des productions éligibles, conditionnement aux respects de bonnes pratiques, etc.

Graphique 6 - Evolution du nombre d'exploitations bénéficiaires et du montant moyen par exploitation



Source : Bilans CNASEA (ODR) de 2000 à 2006

c) Transition entre les 2 périodes de programmation (1994-99 et 2000-06)

Comme cela a été signalé plus avant, des modifications substantielles ont été apportées en

début de programme à la mesure ICHN (passage à un paiement par ha, conditions de BPAH et définitions de plages de chargement etc.)

Afin de gérer la transition, le Ministère avait mis en place des outils de laminage ou de compensation des effets de la réforme, dont certains transitoires :

- L'indemnité différentielle : limité à 2 ans prévoyant, à structure identique[4] le paiement de 2/3 de la différence entre la prime 2000 et la prime 2001 et d'1/3 en 2002.
- L'écrêtement : aucun agriculteur ne peut recevoir en 2001 et 2002 plus de 120% de la prime 2000 à structure identique. Ce mécanisme a été prolongé au-delà de la période de transition en reportant l'écrêtement d'une année sur l'autre. En 2002, l'écrêtement a été supprimé en haute montagne.
- Le stabilisateur budgétaire départemental : il s'agit d'un coefficient d'ajustement qui permet d'ajuster les paiements effectifs à l'enveloppe budgétaire attribuée au département.
  Il peut être appliqué de manière uniforme ou différencié par sous zone départementale.
  Comme l'avait fait remarquer l'évaluation à mi-parcours, le stabilisateur est avant tout un mode de régulation budgétaire peu corrélé aux objectifs de l'aide et à ses modalités d'application.

Ces dispositions ont permis de gérer et de lisser dans le temps les inévitables variations induites par la réforme, tant du point de vue des exploitations bénéficiaires, qu'au niveau de la gestion de l'aide. En particulier, les missions de suivi qui ont accompagné la transition ont pu détecter rapidement les situations locales problématiques[5] et y remédier, sans que les conséquences soient trop importantes pour les bénéficiaires.

Zoom sur les zones de haute montagne :

Un rapport d'expertise[6] avait relevé l'explosion de certaines primes en haute montagne pour les agriculteurs à faible taux de chargement, maîtrisée en 2001 par l'écrêtement, mais la suppression de l'écrêtement en haute montagne en 2002 a généré un besoin de financements supplémentaires non prévu dans tous les départements concernés. Les solutions mises en œuvre ont été diverses, dont certaines consistaient à mettre à contribution les autres zones au travers du stabilisateur tandis que 2 départements ont décidé de maintenir l'écrêtement en haute montagne en 2002. L'étude met également en lumière certains effets non désirés quant aux plages de chargements retenues et les difficultés liées au concept de « structure non identique » dans certains dossiers très extensifs.

Suite aux changements, le nombre d'exploitations bénéficiant des ICHN a poursuivi sa tendance à la baisse en début de période (2001-2003) au même rythme que la période précédente (-3,3% par an en moyenne entre 1990 et 1999). Ces constats généraux doivent néanmoins être nuancés si l'on considère les différents types de zones.

Entre 2001 et 2003, **les piémonts** sont les zones qui proportionnellement enregistrent les

4 Identique à 5% près en 2001 et 10% en 2002, sinon, la prime différentielle n'est pas due.

5 A titre illustratif : la problématique des laitiers en zones de piémont ; l'évolution différenciées des filières ovines et caprines ; la croissance des besoins financiers sur les zones sèches et la haute montagne, etc.

6 « *Rapport de la mission d'expertise sur l'application de la réforme de l'ICHN dans 4 départements* », E. Robidou, MAAPAR – CGGREF, 24/1/03

plus fortes baisses d'effectifs au cours de cette transition. Deux éléments sont à souligner à ce sujet. D'une part, des pertes plus marquées au niveau des systèmes grandes cultures ou mixtes herbes-cultures. D'autre part, comme pour les ZDS, les éleveurs purs bovins lait avaient été écartés dans un premier temps en 2001, puis réintégrés en 2002 en piémont laitier s'ils avaient bénéficié de l'ICHN en 2000.

L'augmentation du nombre de productions éligibles dans le domaine végétal a permis plus spécifiquement dans les **zones de montagne sèches**, l'arrivée de nouveaux bénéficiaires.

> *Zoom sur les zones sèches :*
> *Entre 2001 et 2003, dans les zones défavorisées sèches, la baisse n'est qu'en moyenne de -3% des bénéficiaires contre -7% en raison de l'augmentation du nombre de productions végétales. En Haute Provence, l'ICHN végétale pure représente 1/3 des dossiers, alors que dans le Var, ces dossiers ont été multipliés par 2 ou 3. L'intégration de ces nouvelles cultures est parfois complexe au regard du stabilisateur départemental.*

La **montagne** a davantage bénéficié du changement puisque d'une part, elle se caractérise par des systèmes plus extensifs et le montant de la prime y est plus élevé. D'autre part, le nombre de bénéficiaires entre 1999 et 2003[7] (fin de la période de transition) n'a baissé en montagne que de 2% alors que dans le même temps les autres zones défavorisées perdaient près de 15% de bénéficiaires.

Il faut surtout noter la **perte importante (-30% déjà entre 1999 et 2001) de bénéficiaires en haute montagne**. Cette diminution est d'abord liée à une chute importante du nombre d'exploitations agricoles entre 1999 et 2001. Une autre explication est également à chercher dans le passage du calcul de l'indemnité de l'UGB à la surface fourragère ; de nombreux éleveurs en haute montagne se seraient trouvé en difficulté pour justifier leurs surfaces (estives collectives, baux oraux).

d) L'évolution des exploitations de taille réduite

Comme déjà mentionné, le soutien aux exploitations de taille réduite est une caractéristique centrale des ICHN. Le plafonnement à 50ha de surfaces éligibles qui y concourt principalement, est renforcé par deux dispositions particulières.

D'une part, par une majoration des 25 premiers ha (+10% pour 2001-2003, +20% pour 2004, +30% à partir de 2005).

D'autre part, les exploitants pluriactifs ne retirant pas au moins 50% de leurs revenus de l'activité agricole peuvent avoir accès aux ICHN si, en zones défavorisées simples et en piémont, le revenu non-agricole ne représente pas plus de 0,5 SMIC, et en zone de montagne et haute montagne, pas plus de 1 SMIC pour 50ha éligibles, entre 1 et 2 SMIC pour 25 ha primés.

L'évolution du nombre de dossiers selon la classe de taille montre un glissement dans toutes les zones, vers les grandes tailles.

7 Sur base de séries longues 1984-2006 constituées par le MAP sur base de données MAP et de l'ODR (CNASEA)

Tableau 20 - Evolution du nombre de dossiers ICHN par classe de taille de surfaces fourragère

Nombre de dossiers En % de la zone	Moins de 10ha de SF		Moins de 25ha de surfaces fourragères				moins de 50 ha de surfaces fourragères			
	2001	2006	2001		2006		2001		2006	
	en %	en %	dossiers	en %	dossiers	en %	dossiers	en %	dossiers	en %
ZD simple	7%	4%	9.320	26%	5.704	20%	18.935	53%	12.637	44%
Piémont	5%	3%	3.545	28%	1.956	19%	7.407	57%	4.778	47%
Montagne	7%	6%	16.508	30%	12.265	25%	35.070	63%	27.572	56%
Haute montagne	12%	10%	1.570	41%	1.234	36%	2.566	68%	2.129	63%

Source : Montants Pacage CNASEA 2001-2006

Elle correspond à la tendance générale de la plus grande baisse des petites exploitations (dont les non professionnelles) qui s'accompagne de l'augmentation de la SAU moyenne. **Ainsi les exploitants bénéficiaires déclarant une surface fourragère de moins de 50ha sont devenus minoritaires dans les zones défavorisées simples et en piémont.**

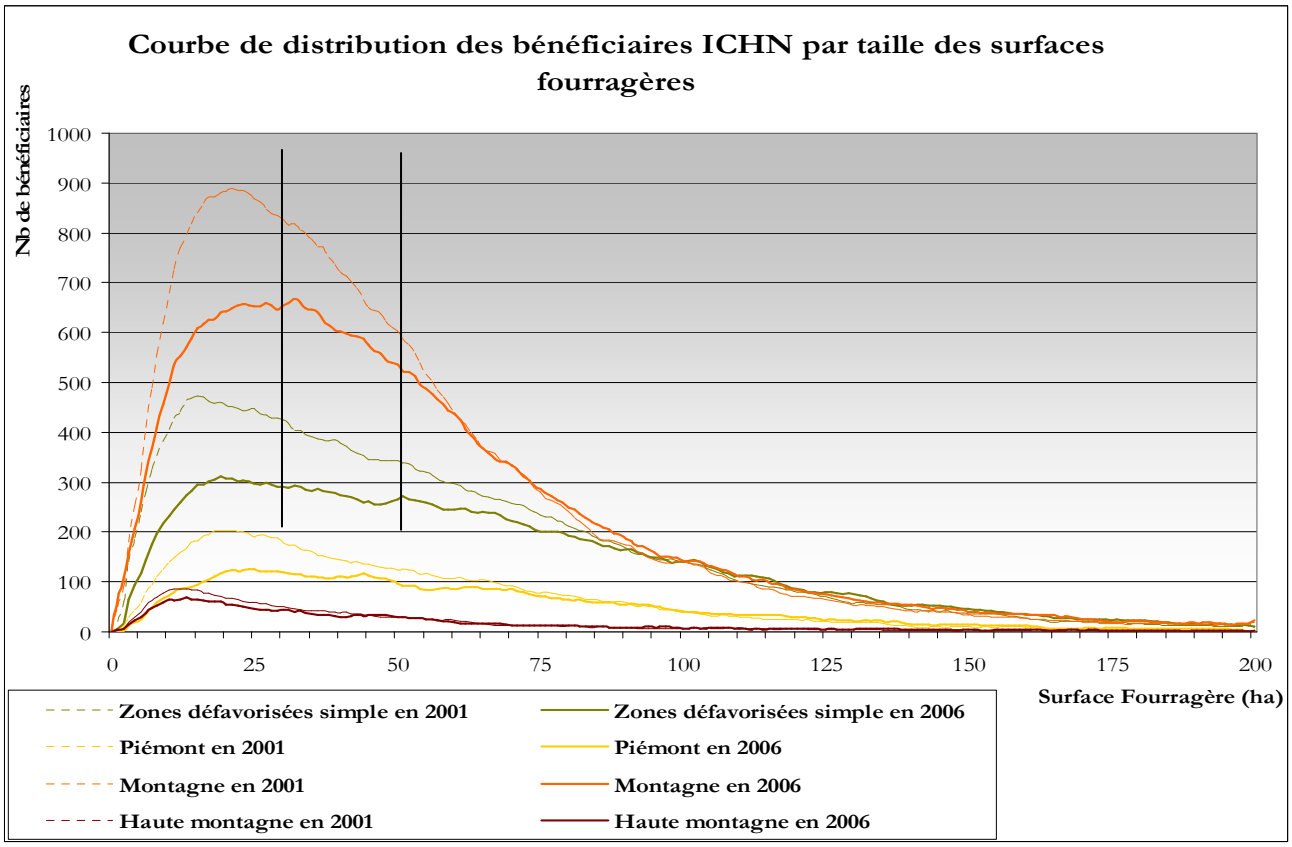
La règle du plafonnement des 50 ha répond d'une part à la prise en compte de la progressivité du surcoût du handicap (l'indemnité compensatoire globale diminue au fur et à mesure que la taille diminue), et d'autre part, sur le fait de ne pas favoriser les systèmes d'élevage très extensifs.

Le fait d'avoir des surfaces en herbes peu productives, des landes et des parcours, conduit les exploitations à avoir des surfaces importantes, supérieurs à 50 ha, mais en pratique, l'indemnité globale plafonnée sur les 50 premiers ha rend compte que l'intensité de l'exploitation est concentrée sur les terres les plus productives, et que les surfaces toujours en herbe peu productives sont moins utilisées (temps de pâturage réduit, éventuellement 1 fauche). Pour les exploitations avec un seul exploitant, les dires des acteurs et bénéficiaires reconnaissent cet aspect d'indemnisation progressive liée à l'intensité du travail.

En revanche, les exploitations ayant des grandes tailles car elles emploient plusieurs personnes sont pénalisées *(selon l'ESE 2005, 53% des exploitations non GAEC ont plus de 50 ha)*. En cours de période, cet effet négatif a été pris partiellement en compte en permettant aux GAEC de multiplier la surface primable par le nombre d'associés. Mais la question n'est pas résolue pour les exploitations ayant un salarié ou tout simplement faisant travailler le couple d'exploitants. *(voir en 3.1.2 la part des GAEC et le nombre des UTA).*

Le graphique ci-après ne prend en considération que la seule surface fourragère (critère d'éligibilité). Cela montre l'importance du poids des 25 premiers hectares et celui des 50 hectares en 2001 et 2006 (les courbes en rouge, les plus hautes, correspondent à la montagne ; les courbes en brun, les courbes suivantes, correspondent aux zones défavorisées simples ; puis les courbes en jaune, le piémont ; enfin, les courbes en noir, les plus basses, correspondent à la haute montagne). L'écrasement des courbes (2001 en pointillé, 2006 en trait plein) quelle que soit la zone, indique à la fois une augmentation de la taille moyenne des surfaces et une plus grande dispersion des tailles.

Tableau 21 - Distribution du nombre de dossiers ICHN par classe de taille de surfaces fourragère 2001-2006



Source : ODR données CNASEA, données lissées

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

Critère d'être cotisant MSA

- *être à jour de ces cotisations sociales.*

Ce critère de cohérence de l'aide publique qui n'est pas spécifique aux ICHN. Cela n'apparaît pas du tout un problème en métropole, l'enquête auprès des acteurs et bénéficiaires.

En revanche, c'est un vrai problème dans les DOM (moins à la Réunion) où de nombreux agriculteurs, notamment parmi les éleveurs sont soit marginalisés du point de vue socio-économique (activité économique agricole et non agricole non déclarée), soit se trouvent régulièrement en situation difficile qui les conduisent à être "en retard de cotisation". Dans ce cas, le soutien qu'apporterait l'ICHN fait d'autant plus défaut. Cette non-régularité des exploitants explique sans une part non négligeable de la sous-consommation de l'aide, mais ce problème dépasse largement le cadre du dispositif des ICHN.

Critère des seuils des revenus

- *Retirer au moins 50% de son revenu de l'activité agricole.*
  - *Dans les zones de montagne et de haute-montagne, les agriculteurs pluriactifs qui ont*

des revenus agricoles (RA) inférieurs aux revenus non agricoles (RNA) peuvent bénéficier de l'indemnité :

- *pour au maximum 50 ha primés si leurs RNA sont < à 1 SMIC,*
- *pour au maximum 25 ha primés si leurs RNA sont compris entre 1 et 2 SMIC.*

- *En piémont et ZDS, les agriculteurs pluriactifs qui ont des RA inférieurs aux RNA peuvent bénéficier de l'indemnité si leur RNA est < à 1/2 SMIC*

Ce critère de revenu est une spécificité des ICHN.

Il vise à limiter la pluriactivité. Un emploi complémentaire (ou une activité non agricole complémentaire comme des gîtes ruraux) ne pose aucun problème. En revanche, l'actif non-agricole qui maintient une activité agricole secondaire n'est pas reconnue, sauf dans le cas où le revenu agricole est d'au moins ½ SMIC (2 SMIC en montagne/haute montagne).

Comme exposé dans le tableau ci-dessous, la problématique concerne un nombre d'exploitants non négligeable (environ 15% des exploitants ont un taille d'exploitation suffisante, l'âge et exercent à titre secondaire) mais plus marginal quand on considère la SAU concernée (entre 4 et 7 % de la SAU).

La différence nette faite en montagne / haute montagne et les autres zones défavorisées peut se justifier en partie par le fait que les revenus agricoles y sont plus faibles et qu'il est alors plus aisé pour un pluriactif ayant une activité à mi-temps (exemple d'un saisonnier en station de ski) de se trouver dans la situation d'un revenu agricole inférieur au RNA. L'augmentation du seuil à un niveau supérieur réduit cet inconvénient.

Le seuil relativement élevé induit que seuls les actifs non salariés ayant une activité particulièrement rémunératrice en non-agricole (2 fois le SMIC) sont exclus. L'argument avancé par les professionnels agricoles est que ces exploitants privilégient l'élevage extensif au détriment d'un bon entretien de l'espace. Il est vrai qu'en élevage laitier, la pluriactivité est limitée car l'élevage est très contraignant et exigeant en temps de présence et qu'en élevage pour la viande, il est relativement plus aisé d'exploiter à temps partiel.

Si le seul objectif est de limiter le risque d'extensification outrancière, le critère du taux de chargement minimal ne serait-il pas suffisant à cet effet ?

En zone défavorisée simple et piémont, le critère est plus exclusif, il s'agit alors d'une non - reconnaissance de l'activité agricole à titre secondaire. Le fait de distinguer les zones défavorisées et piémont de la montagne ne se justifie pas particulièrement puisque la pluriactivité est quasi-identique entre plaine et montagne et même supérieure en Piémont.

En outre, un problème particulier survient quand l'exploitant a développé une activité de diversification qui n'est pas reconnue comme activité agricole (gîte rural, auberge à la ferme, vente directe), dans la mesure où ces activités sont souhaitées par ailleurs pour aider au maintien de l'activité agricole, par souci de cohérence, il faudrait soit relever le seuil (comme en montagne), soit considérer ces activités de diversification comme agricoles.

Tableau 22 - Répartition des exploitations et de la SAU équivalente selon les critères d'éligibilité

NOMBRE EXPLOITATIONS	Total	HZD	Total ZD	ZDS	P	M	HM
Ensemble des exploitations	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Exploitations professionnelles	64%	65%	62%	63%	57%	63%	53%
> 3 ha SAU et < 65 ans	76%	74%	79%	78%	76%	82%	81%
idem dont activité principale exploitant	63%	62%	65%	64%	59%	68%	66%
idem dont activité secondaire	13%	12%	14%	14%	17%	14%	15%
ICHN	18%	0%	41%	25%	43%	62%	68%
GAEC	3%	0%	6%	4%	7%	9%	6%
SAU	**Total**	**HZD**	**Total ZD**	**ZDS**	**P**	**M**	**HM**
SAU totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Exploitations professionnelles	92%	93%	91%	92%	91%	91%	83%
> 3 ha SAU et < 65 ans	97%	97%	97%	97%	97%	98%	97%
idem dont activité principale exploitant	91%	91%	92%	91%	90%	93%	93%
idem dont activité secondaire	6%	6%	5%	6%	7%	5%	4%
ICHN	27%	0%	60%	42%	75%	88%	88%
GAEC	7%	0%	16%	11%	21%	23%	19%

Source : ESE 2005

Critère de la taille minimale de 3 hectares

- *Exploiter au minimum 3 ha de SAU (2 ha dans les DOM), dont minimum 3 ha de surfaces fourragères (2ha dans les DOM), ou minimum 1ha de culture éligible (0,5 ha dans les DOM)*
- *Pour les éleveurs, détenir au moins l'équivalent de 3 UGB (2 UGB dans les DOM).*

Le critère de taille peut se justifier par le seul fait que le montant des ICHN devient très petit pour les toutes petites exploitations pour un même coût de gestion de l'aide.

Dans les DOM, l'abaissement à 2 ha (ou 2 UGB) se justifie compte tenu des tailles d'exploitations nettement plus faible qu'en métropole.

Ce critère concerne un nombre important d'exploitations (entre 15 et 20%) mais ne concerne que 2 à 3% de la SAU *(voir le tableau ci-dessus)*.

Comme déjà évoqué ci-dessous, c'est un critère visant à ne pas prendre en compte la pluriactivité, et compte tenu de la taille d'exploitation et du revenu d'élevage que l'on peut en attendre, des actifs exerçant cette activité agricole à titre très marginal.

En ce sens, ce critère est redondant avec le critère de revenu. Il n'est restrictif en pratique qu'en montagne et haute montagne où le critère de revenu est plus souple.

La même réflexion sur la justification du critère de revenu s'applique au critère de taille.

Critère d'âge (exploitant individuel)

- *Etre âgé de moins de 65 ans au 1er janvier et ne pas bénéficier de la préretraite ou de la retraite agricole.*

Le critère d'âge est secondaire et répond surtout à un besoin de cohérence notamment avec l'objectif de favoriser l'installation des jeunes et de moderniser l'agriculture.

En pratique, les exploitants de plus de 65 ans, non retraités est très marginal. Et les retraités peuvent conserver une petite activité, trop petite pour être éligible.

Critère de lieu d'exploitation ou de résidence

- *Conduire une exploitation dont le siège et 80% de la Surfaces agricoles utilisées (SAU) de l'exploitation sont situés dans une zone défavorisée.*
- *Avoir sa résidence principale en zone défavorisée*

Le critère du lieu d'exploitation correspond plus à souci de soutenir la population rurale que d'entretenir l'espace rural.

Ce phénomène concerne la frange des différentes zones défavorisées, où l'on peut avoir des exploitations "à cheval" entre deux zones.

Deux cas posent question.

Le premier cas, rencontré en enquête, de l'éleveur ovin de plaine (ou de piémont) qui a des surfaces d'estives (transhumance) en montagne ou haute montagne. Si la surface en montagne est conséquente, il y a alors évidemment intérêt à déclarer le siège d'exploitation en montagne, sans pour autant y vivre, quite à ce que le siège d'exploitation se résume à une boîte postale, comme il nous a été rapporté. Le phénomène ne saurait être massif.

Le second cas est plus spécifique aux zones à handicap spécifique, des zones humides par exemple, où il n'est pas question de bâtir d'une part, et d'autre part, où l'exploitation des prairies s'intègre dans un système de production couplé (proche en ce sens, avec des estives complémentaires avec l'exploitation dans la vallée, ou avec un élevage transhumant de plaine). Le maintien d'une agriculture exploitant ces zones à handicap passe sans doute par reconnaissance de ce type d'exploitations. Cela milite d'ailleurs pour considérer les ICHN de telles zones; comme des MAE.

Le critère de la résidence principale correspond au cas de l'exploitant sans siège d'exploitation, comme le cas du berger sans lieu d'exploitation dont la résidence principale est en zone défavorisée.

Critère de statut juridique

- *Les GAEC (2001), les centres d'enseignement et de formation agricoles privés (2004) et d'autres formes sociétaires (SCEA, EARL, …) peuvent également être éligibles moyennant certaines conditions précises.*

Pour ce qui est des GAEC, il a été introduit en début de programme, une mesure

d'assouplissement perçue comme une mesure d'équité. Le montant des ICHN est au prorata du nombre d'associés avec un plafonnement de 50 ha par associé éligible.

Cet assouplissement a été d'autant plus souhaitable que les GAEC sont en forte augmentation et qu'ils constituent des modèles socio-économiques intéressants pour l'élevage, tout particulièrement en élevage laitier.

Les GAEC représentaient 6% des exploitations en 2005 dans les zones défavorisées (jusqu'à 9% montagne) mais surtout représentaient 16% de la SAU (23% en montagne) *(voir le tableau 22 ci-dessus)*. C'est considérable.

Une restriction est donnée : les associés doivent avoir été des exploitants avant d'intégrer le GAEC (d'une exploitation d'au moins ½ SMI) ou avoir bénéficié de la DJA. Cela peut être discriminatoire en particulier pour les jeunes qui intègrent un GAEC familial sans (pouvoir ou vouloir) recourir aux aides à l'installation. Nous ne voyons pas et n'avons pas entendu de justification particulière qui viserait à rendre plus efficace le dispositif dans l'atteinte de ses objectifs économiques, environnementaux ou d'aménagement du territoire.

La reconnaissance des autres personnes morales (SCEA, EARL…) est également un assouplissement cohérent avec la réalité des systèmes d'exploitation. Il ne s'agit pas comme dans le GAEC de reconnaître l'association de plusieurs associés qui pourraient être éligibles, mais de reconnaître le caractère agricole de la personne morale par le fait que le capital est majoritairement détenu par des exploitants agricoles et qu'un associé au moins réponde aux critères d'éligibilité d'un exploitant individuel.

C'est une ouverture mais qui est toutefois restrictive. Il élimine de fait les exploitations dont les propriétaires ne seraient pas exploitants agricoles à titre principal. Cette situation a été rencontrée dans les DOM, en Martinique lors de l'enquête, où un nombre de domaines (habitations) sont la propriété de société civile familiale dont les membres ont des revenus extérieurs relativement conséquents. Ce type d'exploitation se trouve également en métropole, en viticulture ou en arboriculture, voire en grandes cultures, mais serait rare en élevage (on peut penser à des grands élevages de type ranching comme en Camargue qui n'est pas en zone défavorisée).

Nous ne voyons pas comment ce critère peut permettre de mieux répondre aux objectifs de l'aide. En revanche, la transposition des critères d'éligibilité de l'exploitant individuel à l'associé agricole de référence répond un simple souci de cohérence.

Critère laitier

Ne sont pas éligibles :

- *les exploitations à orientation laitière pure dans les zones défavorisées simples et de piémont (hors piémont délimité à orientation laitière dominante) c'est à dire ayant uniquement des UGB laitières.*

Pour être plus précis, la surface éligible des ICHN est au prorata de la proportion en UGB éligibles (bovin viande, ovin, caprin, équidé, cervidé, camélidé).

C'est évidemment une mesure discriminante pour l'élevage bovin lait qui, lors de l'extension des ICHN aux zones défavorisées simples et piémonts, ne pouvait être encouragé alors que par ailleurs la communauté devait gérer la surproduction. Néanmoins, est vite apparu le

problème des zones de piémont majoritairement en bovin lait qui risquait alors d'être encore plus déstabilisées. C'est pourquoi, par exception, ont été définies des zones de piémont laitier où les bovins laitiers a été rendues éligibles, tout comme les zones de montagne limitrophes.

La proportion d'élevages en bovin lait n'est pas négligeable dans les zones défavorisées simples puisqu'elles concentrent 15% des vaches laitières nationales pour moins de 3% dans les piémonts (y compris laitiers) *(voir tableau en 3.1.2.e)*.

La surproduction de la filière lait est passée depuis plusieurs années, et l'on parle plutôt de déficit de production dans un contexte de prix peu rémunérateur, la filière n'est plus autant privilégiée. Nous verrons plus loin (voir en 3.2.1.) que la filière bovin viande a été finalement plus avantagée par les prix et les aides du 1er pilier.

La non-éligibilité des bovins laitiers parait dorénavant peu justifiée.

Critère équidé

Pour le calcul du chargement les animaux sont convertis en UGB :

- *équidé de plus de 6 mois = 1 UGB*
- *alpaga de plus de 2 ans = 0,3 UGB*
- *lama de plus de 2 ans = 0,45 UGB*
- *cerf, biche de plus de 2 ans = 0,33 UGB*
- *daim et daine de plus de 2 ans = 0,17 UGB*

Au-delà des équidés, ce sont tous les herbivores autres que les classiques bovins, ovins et caprins dont il s'agit.

Mais ce sont surtout les équidés qui sont concernés et qui peuvent éventuellement poser des problèmes, tout particulièrement dans les zones où la pression foncière gène les agriculteurs pour s'installer ou s'agrandir.

C'est en tout cas, le discours entendu dans les enquêtes où il a été reproché à des exploitants à titre secondaire (néo-ruraux ?) de s'installer sur des terres pour les exploiter a minima.

Là encore, comme d'autres critères, si l'objectif est l'entretien de l'espace, le taux de chargement minimum devrait être un garde-fou suffisant, et il n'y a pas de raison de mettre en question l'éligibilité des équidés. Si en revanche, il s'agit d'aider une filière majoritaire, structurante pour le territoire, ancrée dans la tradition, les ICHN doivent alors être ciblées sur cet élevage en particulier ; ce n'est pas la logique actuelle des ICHN.

2.2.3. Problématique liée au zonage

> Des critères objectifs permettent de définir le handicap au niveau d'un territoire ou au niveau des exploitations, avec des critères plus variés et plus pertinents que le seul critère d'altitude ou de climat (sec ou non sec).
>
> La remise en question du handicap ne se justifie que dans le cas des zones défavorisées simples dont l'orientation dominante est la grande culture et non l'élevage.
>
> La définition de l'éligibilité au niveau du seul zonage territorial crée un certain nombre d'iniquités, relativement marginales mais qui militent pour une définition du handicap au niveau des exploitations, voire des parcelles.

L'éligibilité des ICHN n'est pas conditionnée ou modulée en fonction du handicap réel de l'exploitation, mais en fonction d'un handicap supposé, lié à un zonage territorial (essentiellement selon le découpage communal) et au type de production (essentiellement l'élevage herbivore, avec les deux exceptions de l'éligibilité des productions végétales en montagne sèche et de l'inéligibilité des ateliers en bovin lait en zones défavorisées simples et piémont).

Ce zonage pose question à deux niveaux :

- sur l'ensemble de la zone, les distinctions actuelles entre zone défavorisée simple, zone de piémont, zone de montagne et zone de haute montagne reflètent-t-elles correctement les différentiels de handicap ?
- au sein d'une même zone, les différences de potentiels et de handicaps des exploitations qui, bien qu'appartenant à une même zone, se trouvent dans des situations différentes.

Dans les deux cas, il s'agit de voir dans quelle mesure la compensation d'un handicap moyen est équitable et perçue comme tel par les bénéficiaires.

Les critères objectifs des handicaps naturels semblent aisément être dégagés, mais sont à moduler selon les territoires et les zones : climat (altitude, vent, pluviométrie, sécheresse), type de sol (argile, rocailleux, acide), pente et relief, éloignement des parcelles, isolement et accessibilité de l'exploitation… des critères qui correspondent d'ailleurs aux déclarations des bénéficiaires.

Le tableau ci-après présente les différents critères retenus par les bénéficiaires enquêtés pour définir le handicap que leurs exploitations subissent :

- De façon non surprenante mais remarquable, 6 des sept premiers critères mis en avant sont ceux qui induisent le fait de ne pas pouvoir produire autre chose que de l'herbe et que cette production herbagère aura des rendements d'autant plus faibles que le handicap (pente, altitude, sècheresse, qualité du sol) sera fort.
  La prise en compte de ces critères ne reflète que partiellement le découpage actuel qui est avant tout basé sur l'altitude (montagne et haute montagne) avec la modulation introduite dans les zones sèches. La pente qui réduit les possibilités de mécanisation (et donc de culture, ou même d'entretien des pâtures) n'est pas nécessairement corrélée à l'altitude : de fortes pentes peuvent se trouver en dehors de la montagne et en montagne,

on peut trouver des terres peu pentues. Les zones défavorisées simples et zones de piémont peuvent alors rendre éligible des exploitations hors zone de montagne subissant en partie de tels handicaps naturels, mais les zones n'ont pas été définies par rapport à ces critères. Ce qui apparaît néanmoins, c'est que d'une part, les zones de piémont sont précisément proches de la montagne et présentent en partie les handicaps naturels de montagne, et d'autre part, les élevages des zones défavorisées simples exploitent des surfaces en herbe qui présentent également en partie des handicaps naturels (critères 1 à 7).

- Les critères 1 et 2, d'altitude et de climat, peuvent être définis à l'échelon communal mais le critère de pente, du point de vue des bénéficiaires enquêtées, pour être correctement pris en compte devrait l'être à l'échelon infra-communal, voire au niveau de l'exploitation.
- Les deux critères 3 et 8, cités assez régulièrement dans toutes les zones mais un peu plus fréquemment dans les zones accidentées (pas uniquement en montagne), en corrélation avec le critère de pente, est d'une part la géométrie du parcellaire (petites surfaces et/ou découpées), la dispersion des parcelles et la difficulté d'accès de certaines parcelles (accès pour les machines, ou même pour les animaux). Ces critères pour être pris compte doivent l'être à l'échelon de l'exploitation.
- Les critères 7 et 9 sont en fait des critères synthétiques, correspondant à la résultante des critères 1-6 et 8 : la meilleure utilisation de ces terres est la production fourragère et le plus souvent en surfaces toujours en herbe. Cela signifie qu'une partie des terres des bénéficiaires consacrées à la production fourragère était considéré comme ne présentant pas de handicap particulier. Ce sont ces terres qui sont susceptibles d'être retournées. La proportion augmente en zones défavorisées simples, tout particulièrement dans les zones à orientation grandes cultures (là où la surface en herbe dans la SAU est particulièrement faible). Dans les zones où la surface en herbe est a contrario majoritaire dans la SAU, l'essentiel des terres présente des handicaps, l'orientation principale vers l'élevage herbivore s'imposant alors.
- Les critères 10 et 11 sont des critères non physiques exogènes.
  Le coût du foncier est indéniablement un handicap très contraignant pour les exploitations face auquel les dispositifs de soutien (dont l'ICHN) sont impuissants.
  Le critère environnemental n'est pas non plus un handicap pris en compte par l'ICHN (à l'exception des zones à handicap spécifique qui n'ont pas été enquêtées). Ce critère a été cité par des exploitations qui avaient contractualisé des MAE mais aussi par des exploitations dont le taux de chargement est à la limite du plafond ou encore des élevages exploitant des terres difficiles d'accès présentant un intérêt environnemental réputé (ex. estive).
- Les critères suivants 12,13 et 14 sont économiques et résultent d'autres critères dont l'éloignement ou l'isolement, la pente) : ils peuvent être définis à l'échelon communal mais aussi modulés au niveau de l'exploitation (situation du siège d'exploitation dans un relief accidenté ou difficile d'accès par exemple).

Tableau 23 - Handicaps mis en avant par les bénéficiaires lors de l'enquête (dans l'ordre décroissant d'importance multiplié par la fréquence de citation)

1. Période de végétation courte (climat, altitude)	1,8
2. Entretien/cultures difficile (pentes fortes)	1,8
3. Mauvaise situation hydraulique des terres (sec ou humide)	2,1
4. Géométrie du parcellaire	2,2
5. Rendement moindre des cultures	2,3
6. Affleurement de la roche, empierrement des parcelles	2,3
7. Faible potentialité des terres	2,3
8. Difficulté d'accès des terres / éloignement	2,4
9. Faible possibilité d'utilisation alternative des terres	2,5
10. Coût du foncier (zones touristiques ou périurbaines)	2,5
11. Problème environnemental spécifique à gérer	3,0
12. Coûts des intrants / difficulté d'accès aux approvisionnem.	3,2
13. Bâtiments, matériels plus coûteux ou spécifiques	3,2
14. Difficulté pour commercialiser les produits	3,3

(*) classement à partir de 1 pour le handicap le plus fort jusqu'à 4

Source : enquête bénéficiaires 2008

Sur les questions du caractère équitable de l'aide et de l'amélioration possible, au-delà des demandes de revalorisation et d'extension des surfaces ou productions éligibles, une constante revient fortement dans les commentaires des bénéficiaires qui ne se positionnent pas par rapport aux zones de plaine, mais par rapport aux inégalités et différences de handicap entre les exploitations au sein de leur zone, ou dans les zones voisines :

"Certains zonages sont injustifiés : certaines communes sont classées montagne alors que peu de handicap par rapport à ici"

"Certaines exploitations hors zone ont aussi des terres en pente et perçoivent peu d'ICHN"

"Les plateaux en montagne (100m plus haut) ont moins de handicaps (pas de pierre ou pente) mais nettement plus d'aide"

"Le handicap naturel (en ZDS sèches) équivalent à celui de la haute montagne. Le traitement au cas par cas serait plus juste et logique" etc.

Le découpage actuel est déclaré relativement insatisfaisant par les bénéficiaires ou les acteurs. Des études ont été menées à plusieurs endroits et occasions (par exemple au Pays basque ou encore en Provence). Ce qui pose surtout problème est le fait que le zonage territorial (souvent à l'échelon communal) n'est pas assez fin, générant des inégalités au sein

des zones et mais aussi en frange dans les communes voisines hors zone.

Dans l'enquête, il a beaucoup été évoqué que l'idéal serait un zonage infracommunal, voire au niveau des exploitations, sur la base d'une notation multicritère, éventuellement au-delà des zones actuelles pour prendre en compte des exploitations actuellement non-éligibles qui pâtissent pourtant de handicaps naturels importants. La question des exploitations « à cheval » entre deux zones est également soulevée.

A la question de la remise en cause du zonage, les bénéficiaires se déclarent ouverts à une telle opération. Le discours est plus prudent au niveau des professionnels car le zonage des zones défavorisées est utilisé comme critère d'éligibilité d'autres aides et il permet aussi de communiquer sur les zones défavorisées (montagne, piémont, plaine avec handicap…) comme des territoires et de pouvoir ainsi mobiliser et bénéficier d'une dynamique territoriale (communes, acteurs économiques…) susceptible de mieux défendre les intérêts des producteurs, même si le dispositif est imparfait et inéquitable (à la marge).

La demande communautaire de définir avec des critères objectifs communs les zones défavorisées simples aura des réponses différentes selon les territoires :

- Le piémont pose peu de problème, dans la mesure où ces zones sont considérées comme intermédiaires, des zones aux handicaps naturels de montagne atténués ou en partie activés. Il faut néanmoins prendre en considération des critères plus fins (voir ci-dessus les critères 1 à 6).
- En revanche la définition des autres zones défavorisées simples est plus difficile dans la mesure où les critères qui sont à leur origine sont socioéconomiques. Il apparaît suite aux enquêtes et aux analyses selon le zonage fin utilisé dans la présente évaluation qu'il faut sans doute différencier parmi les zones défavorisées simples :
  - les zones sèches : les terres présentant un handicap climatique (s'il n'y a pas d'irrigation), une pente, un sol peu profond, un morcellement sont identifiables, et sont précisément fortement menacées de déprise avec comme incidence une augmentation du risque incendie (et parfois d'inondation torrentielle et/ou érosion).
  - les zones où l'élevage est dominant : les terres présentent un ensemble de handicaps naturels (type de sol et pente pour l'essentiel) qui explique précisément l'orientation dominante vers l'élevage. Le risque est alors l'enfrichement.
  - les zones où l'élevage n'est pas dominant et sans handicap naturel clair. Le risque est surtout le retournement des prairies ce qui est dommageable surtout du point de vue de la biodiversité. On rejoint la problématique des zones humides pour lesquelles le critère de handicap est environnemental. Le dispositif adéquat ne serait pas l'ICHN mais une MAE.

3. Analyse de l'évolution des zones défavorisées

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

--> Se reporter en annexe 2.4.1 et 2.4.2 pour des données détaillées

3.1.1. Evolution des surfaces agricoles

La déprise agricole se ralentit au niveau national. Ce ralentissement concerne surtout les zones défavorisées. La situation est nettement favorable aux zones de montagne et de piémont, mais défavorable à la haute montagne.

Alors que les surfaces cultivées ont diminué au niveau de l'ensemble des zones défavorisées *(-0,3% par an entre 2000 et 2004)*, la surface en herbe totale augmente *(+0,3%)* pour toutes les zones sauf en haute-montagne où elle diminue *(-0,7%).*

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 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.

a) Evolution globale dans et hors zones défavorisées

Tableau 24 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Ensemble territoire national (métropole)

Ensemble territoire national	Evolution 92-2000	Evolution 2000-04	Ecarts 92-2004	Surfaces 2004
SAU	*-0,3%*	*-0,2%*	*-877 000 ha*	*29.223.000 ha*
COP, jachères, plantations	*+0,1%*	*-0,1%*	*+40.000 ha*	*16 495 000 ha*
Prairies temporaires	*-2,8%*	*-2,6%*	*-803.000 ha*	*2 180 000 ha*
Prairies permanentes	*-0,3%*	*+0,3%*	*-96 000 ha*	*8 707 000 ha*
STH peu productives	*-0,1%*	*+0,0%*	*-18.000 ha*	*1 851 000 ha*

Source Teruti 1992-2000-2004

Au niveau national, la SAU diminue légèrement mais de façon constante depuis plusieurs décennies.

La perte de surfaces agricoles correspond à des gains égaux en forêt-friche et en surfaces artificialisées.

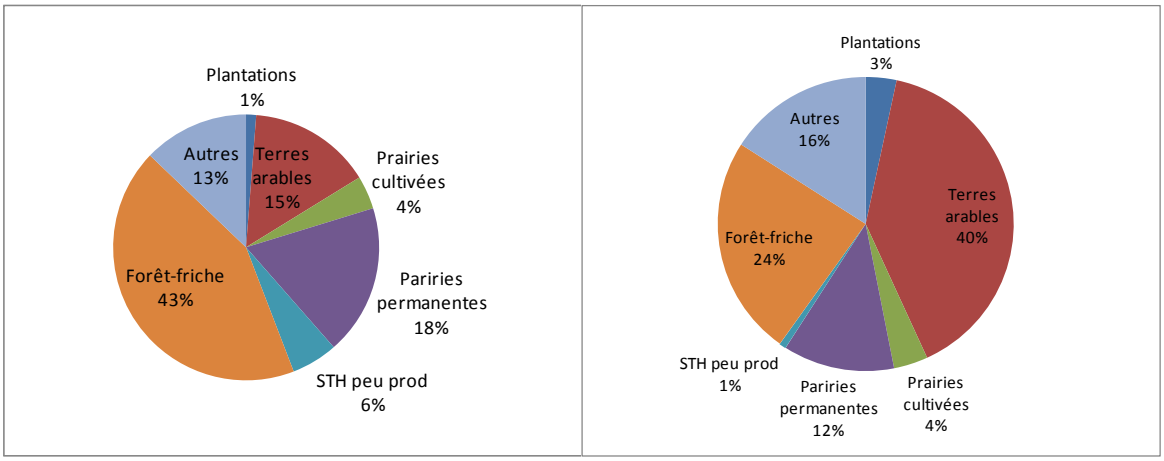
La diminution de la surface en herbe est plus modérée depuis 2000, et sans doute depuis les années 1990, en net ralentissement en comparaison des années 80. Les flux annuels sont relativement faibles mais au bout de 12 ans, cela concerne près de 7% des surfaces en herbes. La perte concerne surtout les prairies temporaires, beaucoup moins les prairies permanentes et presque pas la STH peu productive. La surface toujours en herbe serait même en augmentation depuis 2000.

NOTA : La mesure des surfaces est différente selon les sources (RG, ESE, Teruti). La définition des surfaces en herbe varie aussi. Dans cette synthèse, la surface en prairies totales est de 13 080 milliers d'ha en 2004 avec évolution annuelle de -0,6% puis -0,4% (dans Teruti nous avons 12.738 milliers d'ha avec des taux de -0,7% puis -0,3%). Si au niveau global c'est relativement comparable, cela l'est moins dès que l'on descend à un niveau plus fin. Il apparaît ainsi une augmentation des prairies artificielles et temporaires dans la synthèse de l'utilisation du territoire faite au MAP, qui comptabilise 3.049 milliers d'ha en 2004 avec un taux d'augmentation annuel de 0,97% entre 1992 et 2000, puis de 0,14% entre 2000 et 2004 alors que Teruti indique une diminution très nette.

b) Evolution de l'ensemble des zones défavorisées

Graphique 7 - Répartition des surfaces

Zones défavorisées **Hors zones défavorisées**



Source Teruti 2003

Tableau 25 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Zones défavorisées

Zones défavorisées	Evolution 92-2000	Evolution 2000-04	Ecarts 92-2004	Surfaces 2004
SAU	*-0,3%*	*-0,1%*	*-411 000 ha*	*13 066 000 ha*
COP, jachères, plantations	*+0,2%*	*-0,3%*	*+10 000 ha*	*4 899 000 ha*
Prairies temporaires	*-2,6%*	*-1,1%*	*-331 000 ha*	*1 163 000 ha*
Prairies permanentes	*-0,3%*	*+0,3%*	*-43 000 ha*	*5 363 000 ha*
STH peu productives	*-0,2%*	*-0,2%*	*-47 000 ha*	*1 642 000 ha*

Source Teruti 1992-2000-2004

Tableau 26 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Hors zones défavorisées

Hors zones défavorisées	Evolution 92-2000	Evolution 2000-04	Ecarts 92-2004	Surfaces 2004
SAU	*-0,2%*	*-0,2%*	*-466 000 ha*	*16 157 000 ha*
COP, jachères, plantations	*+0,0%*	*+0,0%*	*+30 000 ha*	*11 586 000 ha*
Prairies temporaires	*-2,6%*	*-4,3%*	*-472 000 ha*	*1 017 000 ha*
Prairies permanentes	*-0,3%*	*+0,2%*	*-48 000 ha*	*3 345 000 ha*
STH peu productives	*+0,8%*	*+1,5%*	*25 000 ha*	*209 000 ha*

Source Teruti 1992-2000-2004

La déprise agricole (diminution de la SAU) est moindre dans les zones défavorisées depuis 2000 :

- les cultures non fourragères ont moins augmenté,
- les prairies temporaires ont moins diminué après 2000 (4 fois moins),
- les prairies permanentes augmentent après 2000 mais au même rythme qu'hors zones

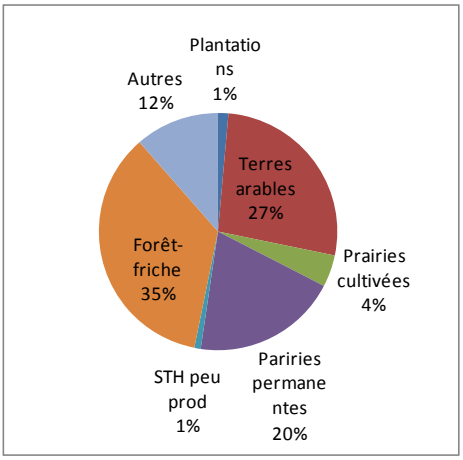
défavorisées,

- la surface toujours en herbe peu productive (parcours, estives…) continue à diminuer en zones défavorisées alors qu'elle augmente hors zones.

Dans les zones défavorisées, la perte des surfaces agricoles s'est faite au profit de la forêt (et friches) alors qu'hors zones défavorisées, elle s'est faite plutôt pour la plus grande partie au profit des surfaces artificialisées.

c) Zones défavorisées simples

Graphique 8 - Répartition des surfaces dans les zones défavorisées simples



Source Teruti 2003

Tableau 27 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Ensemble zones défavorisées simples

Zones défavorisées simples	Evolution 92-2000	Evolution 2000-04	Ecarts 92-2004	Surfaces 2004
SAU	*-0,2%*	*-0,2%*	*-189 000 ha*	*7 457 000 ha*
COP, jachères, plantations	*+0,3%*	*-0,1%*	*+74 000 ha*	*4 003 000 ha*
Prairies temporaires	*-2,8%*	*-1,5%*	*-196 000 ha*	*597 000 ha*
Prairies permanentes	*-0,4%*	*+0,5%*	*-79 000 ha*	*2 738 000 ha*
STH peu productives	*+1,7%*	*-0,7%*	*12 000 ha*	*119 000 ha*

Source Teruti 1992-2000-2004

Tableau 28 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Zones défavorisées simples sèches

ZDS sèches	Evolution 93-2000	Evolution 2000-03	Ecarts 92-2003	Surfaces 2003
SAU	*-0,6%*	*-0,3%*	*-2 100 ha*	*63 000 ha*
Terres arables	*-0,9%*	*0,0%*	*-1 000 ha*	*16 000 ha*
Prairies permanentes	*2,1%*	*-4,8%*	*0*	*4 000 ha*
STH peu productives	*-14,5%*	*35,7%*	*-100 ha*	*1 000 ha*

Source Teruti 1993-2000-2003

Tableau 29 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Zones défavorisées simples à dominante élevage

ZDS dominante élevage	Evolution 93-2000	Evolution 2000-03	Ecarts 92-2003	Surfaces 2003
SAU	*-0,1%*	*-0,1%*	*-45 000 ha*	*3 450 000 ha*
Terres arables	*0,2%*	*-0,5%*	*-7 000 ha*	*1 366 000 ha*
Prairies permanentes	*-0,4%*	*0,2%*	*-42 000 ha*	*1 994 000 ha*
STH peu productives	*1,3%*	*-2,0%*	*2 000 ha*	*64 000 ha*

Source Teruti 1993-2000-2003

Tableau 30 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Zones défavorisées simples à dominante cultures

ZDS dominante cultures	Evolution 93-2000	Evolution 2000-03	Ecarts 92-2003	Surfaces 2003
SAU	*-0,2%*	*-0,3%*	*-86 000 ha*	*3 892 000 ha*
Terres arables	*-0,1%*	*-0,3%*	*-57 000 ha*	*2 918 000 ha*
Prairies permanentes	*-0,5%*	*-0,2%*	*-28 000 ha*	*738 000 ha*
STH peu productives	*2,3%*	*0,6%*	*9 000 ha*	*55 000 ha*

Source Teruti 1993-2000-2003

NOTA 1: les Terres arables correspondent aux deux catégories "COP, jachères, plantations" et "Prairies temporaires".

NOTA 2: les données disponibles pour l'ensemble de la zone (zonage en 5 classes) vont de 1992 à 2004 alors que celles disponibles pour les sous-zones (zonage en 11 classes) vont de 1993 à 2003. De plus le traitement des données pour le zonage en 11 classes génère des approximations. Aussi, la stricte addition des données des sous-zones ne permet pas de retrouver les données obtenues pour l'ensemble de la zone.

L'évolution générale de la SAU dans les zones défavorisées simple est plutôt similaire à la moyenne nationale. A la différence de la moyenne nationale, la STH peu productive continue de diminuer après 2000 alors que la surface en prairie permanente réaugmente.

Depuis 2000, le ralentissement de la perte des surfaces en herbes se fait avec une stagnation de la forêt et même une diminution des cultures (plantations surtout).

La diminution des surfaces en herbe (surtout prairies temporaires) correspond à plus de 275.000 ha (de 1992 à 2004) au profit des cultures mais aussi la forêt et les autres surfaces (artificialisées).

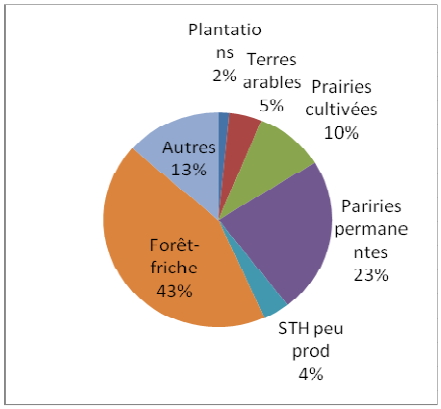
Les données sur les zones défavorisées simples sèches sont peu exploitables.

La différence essentielle entre ZDS à orientation élevage et celles à orientation grandes cultures est la part très importante des surfaces toujours en herbe (prairies permanentes) dans les zones à élevage. Elles s'y maintiennent particulièrement bien depuis 2000.

Sur la base de l'évolution de la STH, il apparaît que le système d'élevage herbivore s'est maintenu tout particulièrement dans les zones à dominante d'élevage mais moins dans les autres ZDS.

d) Zones de piémont

Graphique 9 - Répartition des surfaces dans les zones de piémont



Source Teruti 2003

Tableau 31 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Ensemble zones de piémont

Zones de piémont	Evolution 92-2000	Evolution 2000-04	Ecarts 92-2004	Surfaces 2004
SAU	*-0,3%*	*-0,1%*	*-31 000 ha*	*1 125 000 ha*
COP, jachères, plantations	*-0,7%*	*-1,1%*	*-30 000 ha*	*300 000 ha*
Prairies temporaires	*-1,6%*	*-0,1%*	*-31 000 ha*	*217 000 ha*
Prairies permanentes	*+0,6%*	*+0,6%*	*+35 000 ha*	*526 000 ha*
STH peu productives	*-0,3%*	*-0,8%*	*-5 000 ha*	*82 000 ha*

Source Teruti 1992-2000-2004

Tableau 32 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Piémont laitier

Piémont laitier	Evolution 93-2000	Evolution 2000-03	Ecarts 92-2003	Surfaces 2003
SAU	*0,0%*	*0,0%*	*0*	*53 000 ha*
Terres arables	*1,8%*	*-2,0%*	*1 000 ha*	*16 000 ha*
Prairies permanentes	*-1,2%*	*1,2%*	*-1 000 ha*	*35 000 ha*
STH peu productives	*6,0%*	*-12,6%*	*0*	*2 000 ha*

Source Teruti 1993-2000-2003

NOTA : les surfaces des zones de piémont laitier sont sous-estimées du fait du calcul des zones effectué au niveau des PRA

Tableau 33 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Piémont non laitier

Piémont non laitier	Evolution 93-2000	Evolution 2000-03	Ecarts 92-2003	Surfaces 2003
SAU	*-0,2%*	*-0,3%*	*-20 000 ha*	*910 000 ha*
Terres arables	*-1,2%*	*-1,3%*	*-41 000 ha*	*306 000 ha*
Prairies permanentes	*0,7%*	*0,5%*	*30 000 ha*	*488 000 ha*
STH peu productives	*-0,5%*	*-0,4%*	*-4 000 ha*	*81 000 ha*

Source Teruti 1993-2000-2003

La déprise agricole (SAU) a presque stoppé après 2000.

Les surfaces en culture continuent de diminuer (céréales, plantations), les surfaces en prairies temporaires diminuent beaucoup moins et celles en prairies permanentes continuent d'augmenter. Les STH peu productives assez marginales continuent leur diminution.

L'augmentation des surfaces en herbe est surtout imputable au piémont non laitier, ce qui correspond à une augmentation de l'élevage plus extensif.

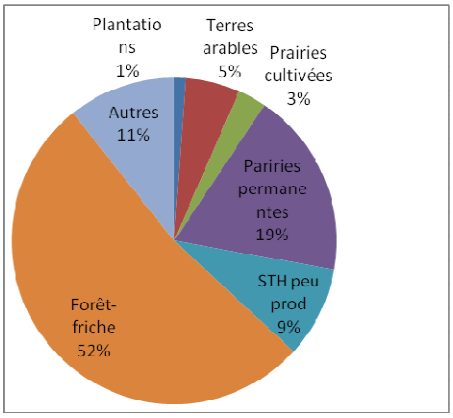
En revanche, en piémont laitier, la SAU se maintient avec une diminution de la STH, ce qui correspond à un maintien de l'élevage laitier relativement intensif, nécessitant des cultures de prairies temporaires et de céréales fourragères.

Le taux de chargement de l'UGB rapporté à l'hectare de prairie est identique à celui des zones défavorisées simples, un peu moins de 1,1 UGB. Il est en baisse correspondant à une légère extensification des élevages (comme dans les autres zones).

La forêt ne progresse quasiment pas. Les surfaces artificialisées (pression urbaine) après avoir augmenté avant 2000, sont stagnantes depuis.

e) Zones de montagne

Graphique 10 - Répartition des surfaces dans les zones de montagne



Source Teruti 2003

Tableau 34 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Ensemble zones de montagne

Zones de montagne	Evolution 92-2000	Evolution 2000-04	Ecarts 92-2004	Surfaces 2004
SAU	*-0,5%*	*0,15%*	*-142 000 ha*	*3 801 000 ha*
COP, jachères, plantations	*-0,2%*	*-0,8%*	*-30 000 ha*	*580 000 ha*
Prairies temporaires	*-3,7%*	*-1,1%*	*-116 000 ha*	*284 000 ha*
Prairies permanentes	*-0,3%*	*+0,5%*	*-5 000 ha*	*1 970 000 ha*
STH peu productives	*-0,1%*	*+0,5%*	*+9 000 ha*	*967 000 ha*

Source Teruti 1992-2000-2004

Tableau 35 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Montagne sèche

Montagne sèche	Evolution 93-2000	Evolution 2000-03	Ecarts 93-2003	Surfaces 2003
SAU	*-0,5%*	*0,4%*	*-22 000 ha*	*893 000 ha*
Terres arables	*-0,5%*	*-0,4%*	*-11 000 ha*	*224 000 ha*
Prairies permanentes	*0,0%*	*1,0%*	*5 000 ha*	*171 000 ha*
STH peu productives	*-0,7%*	*0,8%*	*-9 000 ha*	*411 000 ha*

Source Teruti 1993-2000-2003

Tableau 36 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Montagne non sèche attractive

Montagne non sèche attractive	Evolution 93-2000	Evolution 2000-03	Ecarts 93-2003	Surfaces 2003
SAU	*-0,4%*	*-0,1%*	*-22 000 ha*	*651 000 ha*
Terres arables	*-1,6%*	*-1,6%*	*-24 000 ha*	*138 000 ha*
Prairies permanentes	*0,3%*	*0,3%*	*12 000 ha*	*385 000 ha*
STH peu productives	*-1,3%*	*0,6%*	*-9 000 ha*	*121 000 ha*

Source Teruti 1993-2000-2003

Tableau 37 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Montagne non sèche non attractive

Montagne non sèche non attractive	Evolution 93-2000	Evolution 2000-03	Ecarts 93-2003	Surfaces 2003
SAU	*-0,2%*	*-0,1%*	*-40 000 ha*	*2 370 000 ha*
Terres arables	*-0,3%*	*-1,8%*	*-38 000 ha*	*510 000 ha*
Prairies permanentes	*-0,5%*	*0,5%*	*-26 000 ha*	*1 405 000 ha*
STH peu productives	*0,8%*	*0,2%*	*24 000 ha*	*430 000 ha*

Source Teruti 1993-2000-2003

Selon la série RGA-ESE, la déprise agricole (SAU) était stoppée avant 2000 et aurait

redémarré après. Teruti montre au contraire que la déprise était relativement forte avant 2000 pour stopper après 2000.

Ces sources statistiques ne traitent pas exactement des mêmes choses. L'apparente aberration statistique concerne essentiellement la montagne sèche.

Ce que l'on peut dire est que du point de vue de l'occupation de l'espace, on constate à partir de 2000, un arrêt de l'érosion des surfaces en herbe et de la déprise agricole, la forêt diminuant même alors qu'elle augmentait avant.

L'augmentation des surfaces toujours en herbe serait ainsi nette en montagne sèche après 2000, sachant que la part de ces surfaces dans la SAU est importante.

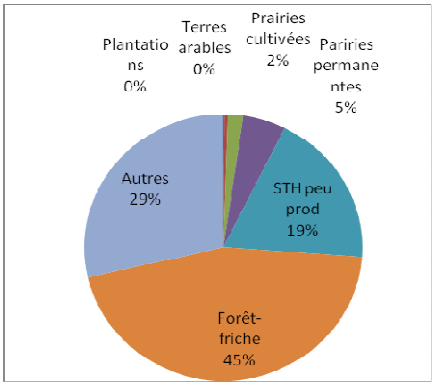
Il y a assez peu de différences entre les zones non sèches, attractives ou non. On peut éventuellement déceler une légère plus grande déprise agricole dans les zones de montagne attractives (avec notamment une diminution de la STH peu productive --dont alpages - ainsi que des terres arables) avant 2000. Après 2000, l'évolution semble identique dans les deux types de zone.

Notons que les exploitations sont plus extensives en montagne comparée au piémont, quand on rapporte le cheptel à la surface de prairies (0,8 contre 1,1 UGB par ha) alors que la surface de SAU rapportée à l'UTA est quasiment identique. Les élevages sont plus extensifs avec des cheptels plus petits.

Il apparaît (selon la série RGA-ESE) que le cheptel ait diminué après 2000 alors qu'il était plutôt en augmentation avant 1998 puis stagnant avant 2000. Comme il y a un maintien des surfaces en herbe cela traduit des pratiques d'élevage plus extensives. Cela pourrait correspondre au développement de l'élevage bovin viande au détriment (relatif) de l'élevage bovin lait.

f) Zones de haute Montagne

Graphique 11 - Répartition des surfaces dans les zones de haute montagne



Source Teruti 2003

Tableau 38 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Ensemble zones de haute montagne

Zones de haute montagne	Evolution 92-2000	Evolution 2000-04	Ecarts 92-2004	Surfaces 2004
SAU	*-0,3%*	*-0,2%*	*-49 000 ha*	*683 000 ha*
COP, jachères, plantations	*-4,4%*	*3,4%*	*-4 000 ha*	*16 000 ha*
Prairies temporaires	*2,9%*	*-0,4%*	*+12 000 ha*	*64 000 ha*
Prairies permanentes	*-0,5%*	*1,4%*	*+2 000 ha*	*129 000 ha*
STH peu productives	*-0,9%*	*-1,2%*	*-59 000 ha*	*474 000 ha*

Source Teruti 1992-2000-2004

Tableau 39 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Haute montagne sèche

Haute montagne sèche	Evolution 93-2000	Evolution 2000-03	Ecarts 93-2003	Surfaces 2003
SAU	*-0,6%*	*0,2%*	*-14 000 ha*	*355 000 ha*
Terres arables	*-1,4%*	*0,0%*	*-2 000 ha*	*19 000 ha*
Prairies permanentes	*-0,7%*	*1,9%*	*1 000 ha*	*91 000 ha*
STH peu productives	*-0,5%*	*-0,4%*	*-12 000 ha*	*242 000 ha*

Source Teruti 1993-2000-2003

Tableau 40 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Haute montagne non sèche

Haute montagne non sèche	Evolution 93-2000	Evolution 2000-03	Ecarts 93-2003	Surfaces 2003
SAU	*-1,1%*	*-1,7%*	*-41 000 ha*	*311 000 ha*
Terres arables	*-0,7%*	*-0,9%*	*-3 000 ha*	*37 000 ha*
Prairies permanentes	*0,0%*	*0,0%*	*0*	*36 000 ha*
STH peu productives	*-1,2%*	*-2,0%*	*-37 000 ha*	*238 000 ha*

Source Teruti 1993-2000-2003

La SAU essentiellement composée de STH peu productive, a globalement diminué depuis 2000, poursuivant la baisse des années précédentes.

Les comparaisons entre les recensements agricoles et Teruti posent problème. Les surfaces en herbe sont très importantes dans les zones de haute montagne mais n'apparaissent pas dans les recensements (n'y sont pas comptées les surfaces exploitées par des exploitations dont le siège est hors zones ainsi que des surfaces exploitées collectivement ou tout simplement non déclarées). Aussi la progression remarquable de la STH entre 1988 et 2000 dans les recensements ne correspondait pas à une véritable augmentation de la surface globale en herbe des zones de haute montagne. Teruti montre même que les prairies (surtout en estives et parcours) ont tendance à diminuer avec toutefois un renversement de tendance après 2000 dans la haute montagne sèche.

Les élevages sont particulièrement extensifs, correspondant à l'importance majeure de la STH et surtout de la STH peu productive. Le taux de chargement moyen est de 0,25 UGB/ha (si l'on rapporte le cheptel domicilié en haute montagne à l'ensemble de la surface en prairies, mais c'est sans compter sur la transhumance).

Globalement la forêt a progressé (10% entre 1993 et 2003 en haute montagne sèche et 7% en haute montagne non sèche) au détriment des prairies mais aussi des autres surfaces non agricoles. **On doit conclure à une déprise agricole en haute montagne.**

En haute montagne sèche après 2000, il apparaît un arrêt de la déprise mais avec une diminution des surfaces en herbe les moins productives (alpages, parcours…), diminution moins forte qu'en haute montagne non sèche.

3.1.2. Evolution des exploitations agricoles

a) Evolution du nombre d'exploitations agricoles

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. Mais 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.

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 cheptels qui diminue avec l'altitude est conservé.

La baisse des exploitations professionnelles s'est ralentie dans la dernière période, mais ce ralentissement est moins marqué dans les zones défavorisées.

Tableau 41 - Evolution de l'ensemble des exploitations agricoles de 1988 à 2005

Toutes exploitations agricoles	Hors ZD	ZDS	ZP	ZM	ZHM
Total des exploitations en 2005	336 510	118 053	26 070	80 651	5 852
Evolution annuelle moyenne entre 1988 et 2000	-3,6%	-3,4%	-3,4%	-3,2%	-3,5%
Evolution annuelle moyenne entre 2000 2005	**-2,6%**	**-3,9%**	**-3,4%**	**-3,5%**	**-4,5%**

Source RGA 1979-1988-2000 et ESE2005

Tableau 42 - Evolution du nombre d'exploitations agricoles professionnelles de 1988 à 2005

Exploitations professionnelles	Hors ZD	ZDS	ZP	ZM	ZHM
Exploitations professionnelles en 2005	212 120	74 305	14 929	51 166	3 130
Evolution annuelle moyenne entre 1988 et2000	-3,9%	-3,7%	-3,2%	-2,6%	-1,7%
Evolution annuelle moyenne entre 2000 2005	**-1,8%**	**-2,6%**	**-2,4%**	**-2,0%**	**-2,4%**

Source RGA 1979-1988-2000 et ESE2005

La baisse plus forte des exploitations non professionnelles conduit à ce que la part des exploitations professionnelles devienne identique en plaine comme en montagne (63%) ; de même, la haute montagne effectue un net rattrapage, la proportion d'exploitations non professionnelles devenant minoritaire après 2000.

Tableau 43 - Proportion des exploitations professionnelles dans l'ensemble des exploitations agricoles, dans les différentes zones, en 1988 et 2005

Année	Hors ZD	ZDS	ZP	ZM	ZHM
1988	62%	61%	53%	54%	38%
2005	63%	63%	57%	63%	53%
Différence	+1%	+2%	+4%	+9%	+15%

Source RGA 1979-1988-2000 et ESE2005

La part de la SAU occupée par les exploitations professionnelles tend à être similaire quelque soit la zone, approchant ou dépassant les 90%.

Tableau 44 - Part de la SAU des exploitations professionnelles sur la SAU totale, dans les différentes zones, en 1988 et 2005

Année	Hors ZD	ZDS	ZP	ZM	ZHM
1988	92%	90%	84%	84%	70%
2005	93%	92%	90%	89%	83%
Différence	+1%	+2%	+6%	+5%	+13%

Source RGA 1979-1988-2000 - ESE 2005

Tableau 45 - Evolution du nombre de bénéficiaires ICHN entre 2001 et 2006

	Hors ZD	ZDS	ZP	ZM	ZHM
Evolution annuelle moyenne entre 2001 et 2006	-	-3,4%	-3,9%	-2,1%	-1,8%

Source CNASEA 2001 et 2006 (via ODR)

L'évolution des bénéficiaires indique tout d'abord qu'elle suit celle des exploitations agricoles en général mais avec une réalité différente, en zones de montagne/haute montagne et en zones de piémont et ZDS.

En montagne/haute montagne, l'évolution est celle des exploitations professionnelles qui indique que le dispositif ICHN atteint plutôt les exploitations qui résistent le mieux.

En piémont, les bénéficiaires qui sont principalement les éleveurs en bovin viande, ont un peu moins bien résisté que les autres.

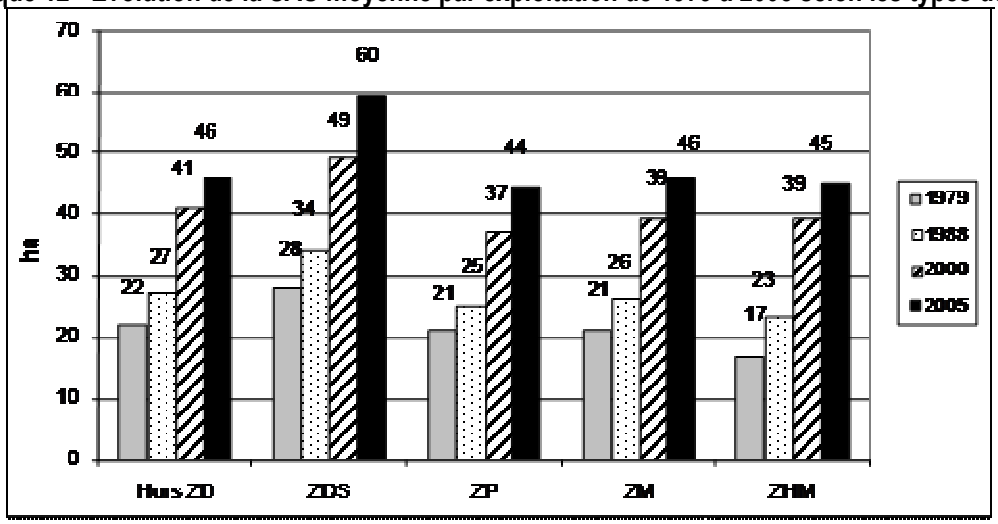
En zones défavorisées simples, le dispositif apparaît comme plus neutre.

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 la double orientation dominante grandes cultures et élevage herbivore dominante.

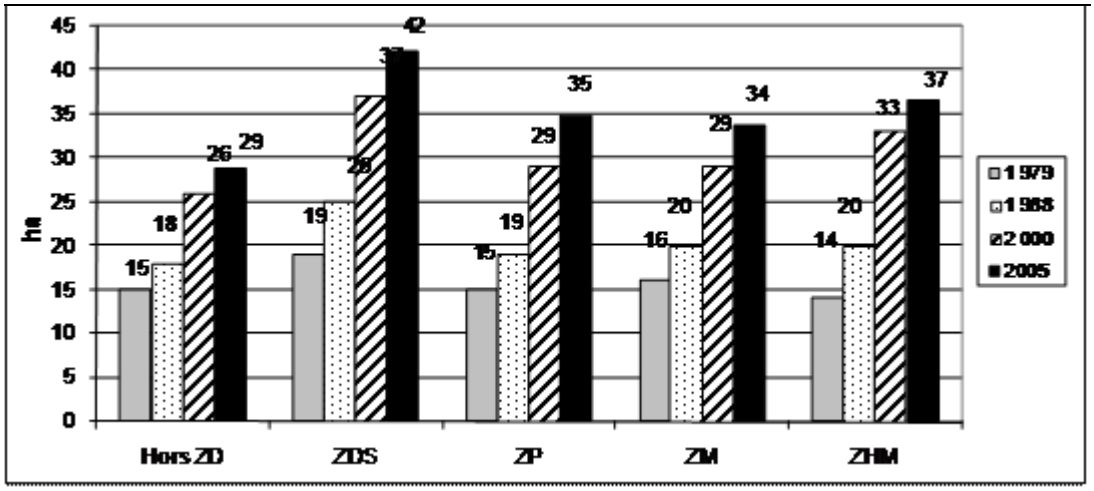
L'écart entre les zones défavorisées simples et les autres zones est atténué quand on considère la SAU par unité de travail, car les exploitations dans les zones défavorisées simples sont plus grandes en surface mais aussi en nombre d'actifs occupés.

Graphique 12 - Evolution de la SAU moyenne par exploitation de 1979 à 2005 selon les types de zones



Source RGA 1979-1988-2000 - ESE 2005

Graphique 13- Evolution de la SAU moyenne par Unité de travail de 1979 à 2005 selon les types de zone



Source RGA 1979-1988-2000 - ESE 2005

Les écarts de SAU moyenne peuvent s'expliquer du fait des orientations agricoles dominantes.

Hors zones défavorisées, le poids des exploitations viticoles et de fruits et légumes des zones de plaines fait chuter fortement la moyenne.

Les zones défavorisées simples ont une proportion plus importante d'exploitations de grandes cultures, de polyculture-élevage.

En revanche on retrouve de fortes similitudes entre les zones de piémont et de montagne où l'élevage herbivore est dominant. Avec l'altitude, la surface moyenne augmente, les surfaces toujours en herbe augmentant un peu plus vite que ne diminuent les surfaces arables.

c) Evolution des actifs agricoles

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.

En moyenne l'exploitation de haute montagne est celle qui occupe le moins d'actifs : 1,2 UTA contre 1,6 pour une exploitation hors zones défavorisées en 2005.

Le nombre d'UTA par exploitation augmente depuis 2000 dans toutes les zones défavorisées alors qu'il diminuait avant, correspondant à un phénomène modéré (mais sensible) de concentration (notamment par la constitution de GAEC) d'une part, et d'autre part à la diminution relative des exploitations non professionnelles.

Soulignons que la caractéristique des exploitations des zones défavorisées d'être des exploitations essentiellement familiales demeure. En montagne et haute montagne, le nombre d'UTA familiales correspond à plus de 90% du volume total des UTA.

La structure des âges de l'ensemble des exploitants agricoles indique une population active un peu plus jeune en montagne et haute montagne. La part des moins de 50 ans y est d'environ 45% contre 40% en plaine et piémont. L'explication est à rechercher dans les départs à la retraite des années 90 et dans le fait que les installations sont légèrement supérieures depuis de nombreuses années déjà.

Tableau 46 - Evolution des UTA dans les différentes zones

Ensemble des exploitations	Année	Hors ZD	ZDS	ZP	ZM	ZHM
UTA totales	2 005	538 088	167 237	33 148	109 834	7 179
Evolution annuelle moyenne entre 1988 et 2000		**-3,4%**	**-3,5%**	**-3,5%**	**-3,2%**	**-3,3%**
Evolution annuelle moyenne entre 2000 2005		**-2,2%**	**-3,7%**	**-3,8%**	**-3,5%**	**-4,8%**

Sources : RA 2000 et ESE 2005

Alors qu'hors zones défavorisées, le nombre des GAEC diminue légèrement, il a continué d'augmenter fortement dans les zones défavorisées, au point que la proportion des GAEC est devenue supérieure à la moyenne nationale en piémont et zone de montagne.

Tableau 47 - Evolution du nombre des GAEC

Variable	Année	Hors ZD	ZDS	ZP	ZM	ZHM
Effectif des GAEC	2005	22 940	9 539	2 171	8 086	383
Evolution annuelle moyenne entre 1988 et 2000		**-0,2%**	**0,8%**	**2,5%**	**4,2%**	**8,3%**
Evolution annuelle moyenne entre 2000 2005		**-0,1%**	**0,7%**	**2,6%**	**3,0%**	**5,2%**
Part des GAEC sur les expl. profess. en 1988		6%	6%	6%	6%	3%
Part des GAEC sur les expl. profess. en 2005		11%	13%	15%	16%	12%

Source RGA 1979-1988-2000 - ESE 2005

Le développement des GAEC particulièrement important dans les zones défavorisées est favorisé d'une part par le système d'aide à l'installation qui encourage cette modalité de transmission d'exploitation, et d'autre part, par le dispositif d'ICHN qui permet aux associés de GAEC de multiplier le plafond des surfaces primables par le nombre d'associés éligibles.

d) L'installation des jeunes agriculteurs

Les taux d'installation des moins de 40 ans sont légèrement supérieurs en zones défavorisées en comparaison du hors zone. Notons que le piémont et la montagne ont les meilleurs taux de renouvellement. La haute montagne se caractérise par une contreperformance, à rapprocher de la perte en nombre d'exploitations et à la déprise qui caractérise cette zone.

La DJA joue un rôle améliorateur. Aussi la haute montagne est moins perdante, mais en revanche la montagne est fortement bénéficiaire avec un taux supérieur de 50% au hors zone.

Cette dynamique s'inscrit dans le temps, avec un nombre de dossiers d'installation DJA en croissance de 3% en montagne entre 2000 et 2005, alors qu'en plaine et dans les autres zones défavorisées, ce chiffre est en baisse de près de 20%.

Graphique 14 - Evolution de la dynamique d'installation

Source : sous ODR, données CNASEA

Sur la période 2000-2006, les zones défavorisées ont enregistré l'installation de 46 500 exploitants, dont 30 000 de moins de 40 ans et environ 18 000 installations aidées par la DJA.

Ainsi, les zones défavorisées représentent 48% des 37 700 DJA accordées sur la période mais mobilisent 60% des dotations de ce dispositif.

Tableau 48 – Indicateurs de synthèse sur l'installation des jeunes dans les zones défavorisées

	Total	Hors ZD	ZDS	ZP	ZM	ZHM
Total des exploitations en 2000	660 185	385 757	138 240	25 792	101 089	9 307
Installations de jeunes de - de 40 ans	69 184	39 146	14 417	2 983	11 838	800
Taux annuel moyen	1,50%	1,45%	1,49%	1,65%	1,67%	1,23%
Ecart par rapport au hors ZD	-	0	+3%	+14%	+15%	-15%
Installations en DJA	37 714	19620	8 172	1 685	7 794	443
Taux annuel moyenne (DJA)	0,82%	0,73%	0,84%	0,93%	1,10%	0,68%
Ecart par rapport au hors ZD	-	0	+16%	+28%	+52%	-6%
Montant moyen de la DJA	16 532	12 587	16 239	17 172	25 972	28 130

Sources : MSA et données CNASEA, plateforme ODR, juin 2008

Dans plusieurs départements ou régions, les collectivités se sont investies sur ces mêmes thèmes en renforçant les dispositifs, principalement sur l'installation et en bâtiments (par

exemple l'aide au logement de l'agriculteur en Midi-Pyrénées).

L'exemple du Jura ci-dessous indique que la réalité de l'installation peut être hétérogène sur un même territoire, le dispositif d'aide à l'installation jouant un rôle mais d'autres facteurs étant évidemment à l'œuvre.

Zoom sur les le massif du Jura en Franche Comté :

Dans le massif du Jura, les dynamiques d'installations sont fortes, dont environ ¼ hors cadre familial, mais inégalement réparties.

Dans le massif, le plateau du Doubs sur sa partie située juste au dessus de 700m bénéficie d'énormes atouts et peu de handicaps pour une zone de montagne conduisant à une attractivité très forte à l'installation : Un plateau sans forte pente, adapté à l'élevage, une valorisation importante de la production par les AOC, etc. Il bénéficie également d'un niveau d'aide maximum.

A contrario, malgré la dynamique d'installation régionale forte, les constats de déprise et les difficultés à installer des jeunes sont très marqués dans la PRA petite montagne (piémont enclavé, relief accidenté, aride et séchant en été, capacité de production de moins de 1000l/ha, faiblement desservie et bénéficiant d'un niveau d'aide sensiblement moindre qu'en montagne, etc.) ainsi que dans le haut Jura (vers 1000m et plus) qui cumulent également les handicaps (altitude et climat), sans avoir un niveau d'aide plus important que les exploitations situées à 700m.

e) Evolution des cheptels herbivores

Le cheptel des herbivores diminue moins dans les zones défavorisées qu'hors zones, et cela depuis de nombreuses années.

Toutefois, alors qu'en montagne et haute montagne, le cheptel s'était maintenu dans les années 90, il a subi une baisse dans la dernière période. Cette baisse (relative) est surtout très nette en haute montagne.

Tableau 49 - Répartition du cheptel herbivore entre les zones défavorisées

milliers de têtes	Ensemble exploita-tions	Hors zones défavori-sées	zone défavorisée simple	piémont	montagne	haute montagne	Exploita-tions avec ICHN
vaches laitières	3 884	2 507	601	107	640	29	890
	100%	*64,6%*	*15,5%*	*2,8%*	*16,5%*	*0,7%*	*22,9%*
vaches nourrices	4 148	1 380	1 421	392	925	32	2 382
	100%	*33,3%*	*34,2%*	*9,4%*	*22,3%*	*0,8%*	*57,4%*
brebis laitières	1 295	36	30	64	1 061	105	1 215
	100%	*2,8%*	*2,3%*	*5,0%*	*81,9%*	*8,1%*	*93,8%*
brebis nourrices	4 798	948	1 719	541	1 294	295	3 278
	100%	*19,8%*	*35,8%*	*11,3%*	*27,0%*	*6,2%*	*68,3%*
chèvres	883	339	311	46	172	15	368
	100%	*38,4%*	*35,3%*	*5,2%*	*19,5%*	*1,6%*	*41,6%*

Source : ESE 2005

Le cheptel **bovin laitier** est majoritairement hors zones défavorisées. Et en zones défavorisées simples et piémont laitier, les élevages ne bénéficient pas des ICHN.

Le cheptel **bovin viande** est aux 2/3 dans les zones défavorisées et est largement bénéficiaire des ICHN.

Le cheptel **ovin** est pour l'essentiel en zones défavorisées, tout particulièrement l'élevage

laitier.

Le cheptel **caprin** est majoritairement hors zones défavorisées. Il y a une grande similarité avec l'élevage bovin laitier.

Pour apprécier l'évolution des cheptels sur une longue période, un changement de mode de comptage des UGB à chaque recensement agricole rend difficilement utilisables les données disponibles pour une analyse au niveau des zones défavorisées.

Quelques données sur le cheptel au niveau national, indique que le cheptel herbivore était à la baisse avant 2000, **sauf pour l'élevage bovin viande à la hausse**.

Tableau 50- Evolution du nombre du cheptel bovin entre 1991 et 2007 au niveau national

milliers de têtes au 1er janvier	1991	2001	2007	évolution annuelle	
				1991 -2001	2001-2007
Total bovins	21 500	20 281	18 904	-0,7%	-1,0%
vaches laitières	5 276	4 195	3 799	-2,5%	-1,4%
vaches nourrices	3 693	4 200	4 077	1,4%	-0,4%

Source SCEES - déclaration des cheptels

Tableau 51- Evolution du nombre du cheptel ovin entre 1991 et 2007 au niveau national

milliers de têtes au 1er janvier	1980	1990	2006	évolution annuelle	
				1980 -1990	1990-2006
Total ovins	12 846	11 071	8 484	-1,5%	-1,7%
Brebis	9 185	8 476	6 463	-0,8%	-1,7%
brebis allaitantes	-	7 120	4 857	-	-2,4%
brebis laitières	-	1 356	1 605	-	1,1%

Source SCEES - déclaration des cheptels

Entre 2000 et 2005, la baisse continue, mais de façon moindre dans les zones défavorisées qu'hors zone.

La baisse globale du cheptel est plus importante que celle des surfaces (extensification de la production fourragère) mais moins importante que celles des exploitations ou des actifs agricoles (intensification du travail, le nombre d'UGB par UTA augmente).

Tableau 52 - Evolution des UBG herbivores de 2000 à 2005

Toutes exploitations agricoles	**Hors ZD**	**ZDS**	**ZP**	**ZM**	**ZHM**
Evolution annuelle moyenne entre 2000 2005	-1,5%	-1,2%	-0,5%	-0,8%	-1,6%

Source RGA 1988-2000 - ESE 2005

Tableau 53 - Nombre d'exploitations et cheptel en 2000 et 2005

Ensemble des exploitations	**nombre élevages**		**cheptel (1000 têtes)**		**Evolution annuelle moyenne**	
	2000	**2005**	**2000**	**2005**	**élevages**	**cheptel**
bovins	281 308	228 152	20 158	19 012	-4,1%	-1,2%
ovins	95 489	71 823	9 279	8 787	-5,5%	-1,1%
caprins	26 894	18 388	1 210	1 247	-7,3%	+0,6%

Source : RA 2000 - ESE 2005 (cheptel vif le jour de l'enquête)

Au niveau national, pour l'ensemble des exploitations agricoles, la baisse est sensiblement la même au niveau du cheptel en bovin comme en ovins.

Si l'on considère le cheptel des seuls bénéficiaires de l'ICHN, on constate :

- en ovin : la situation est moins bonne en zones défavorisées à l'exception de la zone de haute montagne,
- en bovin : la situation est meilleure en zones défavorisées, avec une tendance à la

hausse inverse de la moyenne nationale.

Cette évolution de l'élevage bovin plus favorable en zones défavorisées en tout cas parmi les bénéficiaires de l'ICHN, est directement imputable au dispositif de soutien de l'agriculture ciblé vers l'élevage (ICHN mais aussi PHAE ou aides à la modernisation des bâtiments d'élevage). Pour l'élevage ovin, le dispositif a été moins efficace ne limitant la baisse qu'en haute montagne.

Tableau 54 - Evolution annuelle des cheptels bovins et ovins-caprins des bénéficiaires ICHN entre 2001 et 2005

Bénéficiaires ICHN	HZD	ZDS	ZP	ZM	ZHM
Cheptel ovin- caprin (UGB)	-	-6,4%	-3,7%	-1,0%	0,4%
Cheptel bovin (UGB)	**-**	0,8%	-0,2%	1,0%	2,2%

Source traitement IAM - données CNASEA

L'évolution du taux de chargement apparent (cheptel herbivore total rapporté à la SFP totale) indique une **légère tendance vers l'extensification du système d'élevage depuis 2000 dans toutes les zones**, notablement en zone défavorisée simple où la tendance était plutôt à l'intensification.

Notons qu'il faut 2,2 fois plus de SFP en haute montagne (en moyenne) pour une UGB qu'en plaine hors zones défavorisées : c'est le reflet de la grande variabilité de productivité entre une pâture simple sur une surface toujours en herbe peu productive (dont l'entretien est difficile du fait de la pente ou dont la production d'herbe est limitée par le temps de végétation ou encore le manque d'eau) et l'autoconsommation de fourrages cultivés sur des terres arables de plaine.

Tableau 55 - Taux de chargement apparent des herbivores selon les zones

UGB/ha SFP	Hors ZD	ZDS	ZP	ZM	ZHM
2000	1,51	1,16	1,01	0,86	0,65
2005	1,45	1,13	0,96	0,83	0,65

Source RA 2000 - ESE 2005

3.2. 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.

Le handicap lié à un territoire impacte le résultat économique des exploitations, de plusieurs manières :

Les conditions naturelles difficiles se traduisent par une performance technico économique moindre dans la production fourragère et dans la production animale. Cela affecte directement le produit agricole de l'exploitation.

Le handicap génère également des surcoûts au niveau des charges de structures, des investissements et des charges opérationnelles.

Ainsi l'impact économique du handicap peut être apprécié au niveau de la marge brute.

Il importe toutefois d'y intégrer les aides à la production du 1er pilier, pour apprécier avec plus de réalité la rentabilité des différents élevages.

Les aides du 2ème pilier qui visent à compenser soit un handicap, soit les surcoûts liés à des pratiques environnementales, soit à orienter les investissements ou les installations, sont considérées en revanche dans un second temps. Il s'agira de voir comment ces aides permettent de compenser le handicap dans les différentes zones défavorisées.

L'analyse est menée au niveau de chaque filière animale afin d'avoir des données comparables. Les données statistiques les plus homogènes sont celles obtenues au niveau des OTEX.

Aussi nous traiterons ici les résultats du RICA de 4 OTEX qui représentent l'essentiel des exploitations des zones défavorisées :

OTEX 41 : Bovins lait

OTEX 42 : Bovins élevage et viande

OTEX 44 : Ovins, caprins et autres herbivores

OTEX 60 + 71 + 81 + 82 : Polyculture, polyélevage

Tableau 56 - Répartition des exploitations selon l'OTEX dans les zones défavorisées du RICA 2006

RICA 2006	HZD	ZDS non ICHN	ZDS ICHN	ZP ICHN	ZM ICHN	ZHM ICHN
OTEX 41, 42, 44, 60-71-81-82	39%	20%	37%	75%	78%	95%
Autres exploitations	61%	37%		25%	22%	5%

Source : RICA 2006

Nota : les exploitations non bénéficiaires des ICHN des Zones défavorisées simples ("ZDS non ICHN") sont des élevages non éligibles (taille trop petite, taux de chargement trop élevé, revenu non agricole trop élevé… et surtout élevages bovin lait).

Notons la particularité de l'OTEX 41 pour laquelle des exploitations sont bénéficiaires de l'ICHN dans les zones défavorisées simples et de piémont, au titre d'un atelier secondaire ovin ou bovin viande, car leur atelier principal en bovin lait n'est pas éligible en zone défavorisée simple ou en piémont non laitier.

--> Se reporter en annexe 1, section 2.4.4, pour des données statistiques plus détaillées

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

a) Produit agricole différencié selon les OTEX et les zones défavorisées

> Les élevages sont moins intensifs et moins productifs (un cheptel plus petit, au rendement animal plus faible, sur une surface en proportion plus grande et au rendement végétal plus faible). En production laitière et de montagne, la meilleure valorisation du lait compense en partie seulement, la diminution du produit.

Le système d'élevage développé dans les zones défavorisées et tout particulièrement en montagne et haute montagne est basé sur la valorisation des surfaces toujours en herbe avec des animaux qui valorisent au mieux la production fourragère produite, dans les conditions d'élevage spécifique à chaque territoire, conditions intégrant le handicap.

Tableau 57 - Produit total par exploitation avant subvention

produit / UGB	HZD	ZDS non ICHN	ZDS ICHN	ZP ICHN	ZM ICHN	ZHM ICHN
Otex 41 - bovin lait	119 200	121 800	150 700	100 000	90 400	ns
Otex 42 - bovin viande	78 700	ns	74 900	61	53 400	ns
Otex 44 - ovin- caprin	142 000	ns	66 900	ns	65 900	37
Otex 60-82 - polycul-élevage	151 400	144	108 500	ns	80 300	ns

Source : RICA 2006

Nota : l'inscription « ns » est indiquée dans les différents tableaux ci-après lorsque le nombre d'exploitations du RICA est insuffisant pour garantir une représentativité au résultat.

Si l'on compare le produit des élevages en comparaison avec celui des élevages d'une même OTEX hors zone, il apparaît clairement qu'à l'exception des élevages bovins lait des zones défavorisées simples, il y a un différentiel dans la productivité des exploitations, même si une meilleure valorisation de la production doit un peu compenser en production laitière de montagne.

Le handicap des différentes zones défavorisées a un impact à la fois sur la productivité fourragère (herbagère essentiellement) et sur la productivité animale (résistance au climat etc.). Les indications données au niveau du produit par exploitation, se retrouvent également dans le produit rapporté à l'ha de SAU ou rapporté à l'UGB.

En polyculture élevage et sans doute également dans les élevages ovins hors zones défavorisées, le poids des productions végétales dans le produit agricole explique le résultat. Outre le revenu (et les aides) dégagé par la production végétale, le système d'élevage est souvent plus intensif basé sur une production fourragère (céréales ou prairies) avec un rendement meilleur.

En bovin lait, à l'exception des exploitations bénéficiaires de l'ICHN en zone défavorisée simple, on constate que le produit total plus faible correspond à des élevages moins intensifs

et plus petits en cheptel, avec une meilleure valorisation du lait en montagne (produit par UGB supérieur) qui compense en partie la moindre productivité.

Tableau 58 - Produit total avant subvention - OTEX 41 bovin lait

Otex 41 - bovin lait	HZD	ZDS non ICHN	ZDS ICHN	ZP ICHN	ZM ICHN	ZHM ICHN
par exploitation	119 200	120 800	149 700	100 000	90 400	ns
SAU (ha)	66	85	100	82	69	ns
produit par ha de SAU	1 803	1 429	1 504	1 212	1 308	ns
UGB	85	85	111	73	65	ns
produit par UGB	1 422	1 448	1 385	1 399	1 447	ns

Source : RICA 2006

NOTA : les données concernant les élevages en bovin lait non éligibles en piémont ne sont pas exploitables

La synthèse de mars 2008 des Réseaux d'élevage "les systèmes bovins laitiers" souligne que les caractéristiques des exploitations de montagne ont favorisé la diversification des activités autour de la production laitière et la **recherche de valeur ajoutée particulièrement via la production de fromages sous AOC** ; d'après les estimations, un tiers du lait produit en montagne est utilisé pour les fromages d'AOC et près de 30% des exploitations de montagne-piémont sont dans une filière AOC (environ 5% en plaine).

Il convient également de prendre en considération les coûts de collecte plus élevés qui peuvent affecter le prix (voire lorsque la densité de production est trop faible, proscrire toute collecte de lait). La densité de production laitière est de 50.000 l / km2 pour l'ensemble de la zone montagne-piémont, soit 2 à 3 fois moins que dans l'Ouest français (150 à 180 000 l/km2). Les contraintes géographiques et météorologiques (durée des tournées, usure et équipement du matériel…) augmentent fortement les coûts de collecte du lait. Ainsi le surcoût de collecte en montagne est estimé à 8,8 €/1000 l.

En bovin viande, l'écart est très important entre les zones, les élevages sont plus extensifs avec une moindre productivité de la production fourragère comme animale, ainsi que des cheptels plus petits. Il n'apparaît pas de valorisation particulière pour la production de viande en montagne à la différence de la production laitière.

Tableau 59 - Produit total avant subvention - OTEX 42 - ovin viande

Otex 42	HZD	ZDS non ICHN	ZDS ICHN	ZP ICHN	ZM ICHN	ZHM ICHN
par exploitation	78 700	ns	74 900	60 700	53 400	ns
SAU (ha)	68	ns	99	87	89	ns
produit par ha de SAU	1 150	ns	757	694	602	ns
UGB	110	ns	112	95	85	ns
produit par UGB	716	ns	669	639	628	ns

Source : RICA 2006

En ovin-caprin, les statistiques présentent ensemble les élevages orientés vers la production laitière et la production de viande. La relative meilleure performance du produit rapporté à l'UGB, en zone de montagne s'explique comme, pour le bovin lait, par une

meilleure valorisation de la production laitière.

Tableau 60 - Produit total avant subvention - OTEX 44 - ovin-caprin

Otex 44	HZD	ZDS non ICHN	ZDS ICHN	ZP ICHN	ZM ICHN	ZHM ICHN
par exploitation	142 000	ns	67 000	ns	66 000	37 000
SAU (ha)	58	ns	83	ns	81	83
produit par ha de SAU	2 459	ns	806	ns	816	450
nombre d'UGB	75	ns	103	ns	65	92
produit par UGB	1 893	ns	650	sn	1013	406

Source : RICA 2006

Le produit étonnamment élevé hors les zones défavorisées s'explique par la présence d'élevage laitier (ovin et caprin intensif), mais aussi par le développement de système de production intensive en ovin viande dans les plaines fourragères de l'Ouest, comme l'indique le *Réseau d'élevage "Système ovin viande" dans sa synthèse d'avril 2008*.

Tableau 61 - Performance technico-économique des élevages ovins viande

	Plaines fourragères intensives de l'Ouest	Montagne humide	Haute montagne	Zones sèches (Sud-Est)
Agneaux / brebis	1,35 = 100	91	70	67
Produit moyen / agneau	92 € = 100	96	86	84
Produit par brebis	100	87	60	56

Source : "Les systèmes ovins viande en France" - Réseaux d'élevage - avril 2008

En polyculture élevage, les résultats apparaissent comme un mélange des 3 OTEX précédents. Des systèmes plus extensifs en zones défavorisées, et des cheptels plus petits en montagne expliquent en grande partie, les produits agricoles plus réduits des zones défavorisées, avec un produit amélioré par UGB par la meilleure commercialisation de la production (laitière) en montagne.

Tableau 62 - Produit total avant subvention - OTEX polyculture élevage

Otex 60-71-81-82	HZD	ZDS non ICHN	ZDS ICHN	ZP ICHN	ZM ICHN	ZHM ICHN
par exploitation	151 400	143 700	108 500	ns	80 300	ns
SAU (ha)	88	102	119	78	71	ns
produit par ha de SAU	1 712	1 413	911	ns	1 131	ns
UGB	111	76	98	63	59	ns
produit par UGB	1 364	1 891	1 107	ns	1 360	ns

Source : RICA 2006

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

On doit différencier les charges variables (dites aussi opérationnelles ou de fonctionnement) et les charges fixes (dites aussi de structures).

En élevage, les charges variables sont surtout constituées des charges d'alimentation et les charges fixes sont essentiellement constituées des coûts liés à l'investissement en bâtiment d'élevage.

b1. Les charges variables par OTEX

Les charges variables sont directement liées à l'intensification des élevages. Les systèmes laitiers les plus productifs ont naturellement les charges opérationnelles les plus élevées. Le handicap génère un surcoût pour produire ou acheter les céréales et autres fourrages nécessaires pour compléter l'alimentation nécessaire à un meilleur rendement laitier. Cela est moins sensible pour les élevages orientés viande, le système de production étant précisément basé sur une valorisation maximale des surfaces herbagères sur une base plutôt extensive.

En **bovin lait**, l'écart de charges variables apparaît relativement faible. Toutefois, les élevages de piémont et surtout de montagne étant moins intensifs, les charges par UGB indiquent en fait un surcoût très net. Le besoin en compléments alimentaires pour les élevages laitiers est crucial pour améliorer la productivité. Or en montagne, des surcoûts sont générés pour produire de céréales autoconsommées comme pour acheter des compléments alimentaires.

Tableau 63 - Charges variables par UGB - bovin lait

	HZD	ZDS non ICHN	ZDS ICHN	ZP ICHN	ZM ICHN	ZHM ICHN
UGB / ha de SAU	1,3	1,0	1,1	0,9	0,9	ns
Charges variables par UGB	444	473	411	415	478	ns

Source : RICA 2006

Une étude spécifique du RICA (2000-2006) portant sur l'OTEX 41 bovin lait, dans laquelle il a été possible de calculer les charges rapportées à la production en tonnage, montre des écarts relativement modérés mais statistiquement solides. Le surcoût dû au handicap est ainsi chiffré à 30€ la tonne produite (soit environ 3 centimes le litre de lait).

Tableau 64 - Analyse comparative de coûts et résultats au kg des élevages bovins laitiers

Bovins lait otex 41 moyenne 2000-2006	Zones non défavorisées	Zones défavorisées	
Coûts variables	9,5	10,9	coûts variables supérieur au kg produit : 0,014€
Coûts fixes	19,7	21,3	coûts fixes supérieur au kg produit : 0,016 €
Coûts de production	29,2	32,2	surcoût 0,03 €/kg imputable au handicap

Source : D.Desbois, RICA/SCEES d'après le modèle coûts de production

En **bovin viande**, le surcoût de l'alimentation (cultures fourragères et compléments alimentaires) apparaît nettement en prenant en considération le degré d'intensification. Le raisonnement est le même que pour l'élevage laitier à la différence non négligeable que les compléments alimentaires ne sont pas autant déterminants pour garantir une bonne productivité. La meilleure valorisation de la production herbagère sur l'exploitation est plus aisée en bovin viande (valable aussi pour l'ovin viande).

Tableau 65 - Charges variables par UGB - bovin viande- comparées au taux de chargement

	HZD	ZDS non ICHN	ZDS ICHN	ZP ICHN	ZM ICHN	ZHM ICHN
UGB / ha de SAU	1,6	ns	1,1	1,1	1,0	ns
Otex 42 - bovin viande	269	ns	244	257	268	ns

Source : RICA 2006

En **ovin-caprin**, on retrouve le fait que les élevages de plaine sont plus intensifs et donc ont des charges variables supérieures. Les élevages en montagne ont des charges supérieures du fait des élevages laitiers.

Tableau 66 - Charges variables par UGB - ovin-caprin- comparées au taux de chargement

	HZD	ZDS non ICHN	ZDS ICHN	ZP ICHN	ZM ICHN	ZHM ICHN
UGB / ha de SAU	1,3	ns	1,1	ns	0,9	0,9
Otex 44 - ovin- caprin	587	ns	283	ns	404	227

Source : RICA 2006

En **polyculture-élevage**, le surcoût n'est pas apparent. Les différents phénomènes décrits pour les autres OTEX sont certainement présents mais occultés par les charges imputables à la polyculture.

Tableau 67 - Charges variables par UGB - polyculture élevage- comparées au taux de chargement

	HZD	ZDS non ICHN	ZDS ICHN	ZP ICHN	ZM ICHN	ZHM ICHN
UGB / ha de SAU	1,3	1,6	0,8	n	0,9	ns
Otex 60-82 - polycul-élevage	533	739	451	ns	426	ns

Source : RICA 2006

b2. Les charges fixes

> Un surcoût dû au handicap apparaît de façon nette au niveau des charges fixes qui s'accroissent fortement avec le handicap, tout particulièrement pour les élevages laitiers. Le surcoût du bâtiment d'élevage (dont la salle de traite) est évalué sur la base des investissements réalisés dans le cadre du PMBE à près de 36% en montagne.

En élevage, les charges fixes sont surtout constituées par l'amortissement et l'entretien du bâtiment. Aussi pour apprécier l'impact du handicap, les charges fixes par UGB permettent de faire abstraction du fait que les cheptels plus petits conduisent à avoir des bâtiments ou des salles de traites plus petits et donc moins coûteux. Aussi nous comparons ici les coûts rapportés à la taille du cheptel (en UGB).

Tableau 68 - Charges fixes par UGB

	HZD	ZDS non ICHN	ZDS ICHN	ZP ICHN	ZM ICHN	ZHM ICHN
Otex 41 - bovin lait	1 002	1 060	929	1 067	1 084	ns
Otex 42 - bovin viande	571	ns	598	586	655	ns
Otex 44 - ovin- caprin	1 293	ns	555	ns	811	475
Otex 60-82 - polycul-élevage	942	1 435	938	ns	1 132	ns

Source : RICA 2006

Les données du RICA montrent que les charges fixes sont supérieures dans les zones à handicap. Le surcoût est apparent surtout en zone de montagne.

L'analyse des investissements détaillés dans le cadre du PMBE Plan de Modernisation des Bâtiments d'Elevage (Mesure a) permet d'affiner en soulignant les surcoûts plus élevés en

construction des bâtiments d'élevage (logement et salle de traite) de façon plus évidente.

Tableau 69 - Coût moyen du logement des animaux par UGB (construction neuve)

	HZD	ZDS	ZP	ZM	ZHM
Bovin lait	1 768	1 948	ns	3 196	ns
Bovin viande	1 917	2 050	2 553	2 613	ns
Ovin-caprin	2 756	2 089	ns	2 170	ns
Moyenne toutes espèces	1 723	1 904	2 417	2 432	3 393

Source : données CNASEA sur le PMBE 2005-2006

A la lumière des explications données par les acteurs des zones d'étude, le handicap génère des coûts à la construction plus élevés, des travaux et des équipements plus onéreux. Le fait que les cheptels soient plus petits rend également le coût unitaire plus élevé. Notons que pendant la période, nombreux ont été les éleveurs à avoir fait des investissements de modernisation et de mise aux normes de leurs bâtiments, tout particulièrement dans les zones de montagne et haute montagne qui avaient pris du retard par rapport aux élevages de plaine.

La synthèse de mars 2008 des Réseaux d'élevage "les systèmes bovins laitiers" souligne que dans les Alpes du Nord et le Jura, les investissements sont au moins équivalents à ceux rencontrés en zone de plaine pour des troupeaux supérieurs (du fait des surcoûts liés à la construction dans ces zones et aux installations spécifiques de type séchage en grange). Dans le Massif Central, les investissements sur la période récente sont encore inférieurs d'environ 1/3 à ceux des exploitations spécialisées de plaine. Leurs endettements sont près de 2 fois plus faibles, mais les évolutions sont sensibles depuis 2000 et témoignent d'un réel engagement des producteurs pour la production laitière.

Comme pour les données sur la production, l'élevage ovin de plaine hors zones défavorisées se distingue par des installations plus coûteuses pour une proportion d'élevages laitiers (caprins et ovins) intensifs plus élevés qu'en montagne.

La synthèse d'avril 2008 des Réseaux d'élevage "les systèmes ovin viande" va dans ce sens en indiquant qu'en zone de montagne, les installations seraient conçues en "plus léger"; l'élevage en zone défavorisée plus extensif et peu rentable incite à investir dans le strict nécessaire avec une part importante en auto-construction (dont la prise en charge dans les dépenses éligibles est partielle).

La synthèse de janvier 2008 des Réseaux d'élevage "les systèmes bovins viande" indique que les surcoûts entre la plaine et les piémonts et montagne sont sensibles, environ 500 €/UGB et que l'on peut noter un léger moindre surcoût en haute montagne.

c) En conséquence, un revenu agricole différencié selon les zones et les OTEX

Du fait de la moindre productivité et de la taille plus petite des élevages dans les zones défavorisées, le revenu, charges déduites y est plus faible. En 2006, la situation en bovin viande est relativement plus favorable qu'en bovin lait et surtout qu'en ovin. La graduation du handicap (et donc du montant de l'indemnité) se retrouve clairement de la zone défavorisée simple (plaine) à la haute montagne.

Nous décomposons ici, pour chaque OTEX, la constitution du revenu agricole sans les aides puis avec les aides du 1er pilier. L'impact des aides du 2ème pilier dont les ICHN sont abordés dans le chapitre suivant.

Le revenu brut sans subvention, correspond au produit brut agricole déduction faite des charges variables et fixes (hors charges financières et charges sociales de l'exploitant).

Ce revenu brut hors subvention est négatif pour presque toutes les exploitations.

Lorsque s'ajoutent les aides du 1er pilier, le revenu devient alors positif. Mais les aides amplifient l'inégalité de productivité entre les exploitations dans la mesure où leurs montants sont au prorata de la production.

> Le sentiment d'être dépendant des "aides de la PAC" a souvent été exprimé par les bénéficiaires rencontrés. Le fait est que le produit des ventes étant largement insuffisant pour couvrir les frais, le versement des aides dont ICHN est attendu pour couvrir les charges les plus importantes (prêts, charges sociales et alimentation du bétail).

En **bovin lait**, les exploitations qui ont un produit d'exploitation plus important que dans les autres OTEX, dégagent des excédents bruts négatifs. Soulignons qu'en 2006, le prix du lait était au plus bas. Les aides du 1er pilier sont d'ailleurs moins avantageuses pour le lait que pour la viande (voir ci-après), et le différentiel d'EBE s'aggrave en montagne et haute montagne.

Tableau 70 - Revenu sans subvention et revenu hors aides du 2ème pilier - Otex 41

Otex 41 - bovin lait	HZD	ZDS non ICHN	ZDS ICHN	ZP ICHN	ZM ICHN	ZHM ICHN
Produit brut	119 200	120 800	149 700	100 000	90 400	ns
Charges totales	122 900	130 400	148 800	108 200	101 500	ns
Revenu sans subvention	-3 700	-9 600	900	-8 200	-11 100	ns
Différentiel en comparaison de l'exploitation en HZD	-	-5 900	4 800	-4 500	-7 400	*ns*
Subvention 1er pilier	24 100	23 600	26 700	16 000	11 900	ns
Revenu hors 2ème pilier	20 400	14 000	27 700	7 800	800	ns
Différentiel en comparaison de l'exploitation en HZD	-	-6 400	7 300	-12 600	-19 600	*ns*

Source : RICA 2006

Le cas des élevages des zones défavorisées simples est atypique. Les élevages bénéficiaires de l'ICHN (au titre d'un atelier qui n'est pas en bovin lait) y sont plus grands (111 UGB, 100 ha de SAU contre 85 UGB et 85 ha). Leur production rapportée à l'hectare est plus importante (effet céréales) et leurs charges à l'UGB sont moindres (effet de l'atelier bovin viande ou ovin bénéficiaire).

En **bovin viande**, l'écart est légèrement moindre qu'en lait car les aides du 1er pilier sont plus avantageuses et amplifient moins les écarts. En 2006, comme sur la période, le prix de la viande bovine a été relativement favorable. Les ateliers de bovin viande moins contraignants et finalement plus rentables (sur la période récente) ont été considérés comme des bonnes alternatives, ou en tout cas comme avantageusement complémentaires, aux ateliers de bovins ou ovins lait (ce qui nous a été confirmé par les acteurs et les bénéficiaires lors des enquêtes).

Tableau 71 - Revenu sans subvention et revenu hors aides du 2ème pilier - Otex 42

Otex 42 - bovin viande	HZD	ZDS non ICHN	ZDS ICHN	ZP ICHN	ZM ICHN	ZHM ICHN
Produit brut	78 700	0	74 900	60 700	53 400	ns
Charges totales	92 400	ns	94 300	80 100	78 500	ns
Revenu sans subvention	-13 700	0	-19 400	-19 400	-25 100	ns
Différentiel en comparaison de l'exploitation en HZD	-	*ns*	*-5 800*	*-5 700*	*-11 400*	*ns*
Subvention 1er pilier	28 800	ns	31 300	27 800	26 400	ns
Revenu hors 2ème pilier	15 100	0	11 900	8 400	1 300	ns
Différentiel en comparaison de l'exploitation en HZD	-	*ns*	*-3 200*	*-6 600*	*-13 800*	*ns*

Source : RICA 2006

En **ovin-caprin**, le handicap est significatif, y compris en zone défavorisée simple. Il est très important en zone de haute montagne où les élevages sont déficitaires (plus souvent orientés vers la viande, ils ne bénéficient pas de la meilleure valorisation du lait en AOC de montagne).

Tableau 72 - Revenu sans subvention et revenu hors aides du 2ème pilier - Otex 44

Otex 44 -ovin-caprin	HZD	ZDS non ICHN	ZDS ICHN	ZP ICHN	ZM ICHN	ZHM ICHN
Produit brut	142 000	0	66 900	0	65 900	37 400
Charges totales	141 000	ns	86 300	ns	79 000	64 600
Revenu sans subvention	1 000	0	-19 400	0	-13 100	-27 200
Différentiel en comparaison de l'exploitation en HZD	-	ns	-20 400		-14 100	-28 300
Subvention 1er pilier	13 100	ns	21 400	ns	12 200	13 300
Revenu hors 2ème pilier	14 100	0	2 000	0	-1 000	-14 100
Différentiel en comparaison de l'exploitation en HZD	-	ns	-12 100		-15 100	-28 200

Source : RICA 2006

Le 1er pilier joue un effet correcteur pour les exploitations de zone défavorisée simple, car elles ont des surfaces en céréales alors que les exploitations de montagne et haute montagne ont essentiellement des surfaces en herbe (et de surcroît souvent peu productives).

Le différentiel est très important mais avant tout, le revenu des exploitations est faible et même négatif en montagne et très négatif en en haute montagne.

En **polyculture-élevage**, la production des cultures joue sur le résultat, mais il apparaît néanmoins un différentiel non négligeable entre les zones défavorisées.

Tableau 73 - Revenu d'exploitation hors aides du 2ème pilier - Otex 60-71-81-82

Otex 60-71-81-82 -polyculture élevage	HZD	ZDS non ICHN	ZDS ICHN	ZP ICHN	ZM ICHN	ZHM ICHN
Produit brut	151 400	143 700	108 500	ns	80 300	ns
Charges totales	163 700	ns	136 100	ns	91 900	ns
Revenu sans subvention	-12 400	-21 600	-27 600	ns	-11 600	ns
Différentiel en comparaison de l'exploitation en HZD		*-9 200*	*-15 300*	*ns*	*700*	*ns*
Subvention 1er pilier	32 200	33 200	38 800	ns	17 700	ns
Revenu hors 2ème pilier	19 900	11 600	11 200	ns	6 100	ns
Différentiel en comparaison de l'exploitation en HZD		*-8 300*	*-8 700*	*ns*	*-13 800*	*ns*

Source : RICA 2006

d) Impact positif des aides agri-environnementales sur le revenu

Nous avons vu dans le chapitre précédent posant le bilan des réalisations des aides de soutien aux zones défavorisées, l'importance des mesures agri-environnementales dont la PHAE mais aussi les CTE et CAD, et cela dans toutes les zones de montagne et haute montagne.

Les montants moyens étant supérieurs en zones défavorisées plutôt qu'hors zone, les systèmes herbagers les plus extensifs étant les plus aidés, l'incidence est très nette dans le compte d'exploitation des élevages des zones défavorisées.

En 2006, l'apport des MAE au niveau du revenu est important allant de 2.400 (Zone Défavorisée Simple en polyculture-élevage) à 6.600 (Haute Montagne en ovin). Ces aides non négligeables, ne comblent néanmoins que très partiellement le différentiel de revenu, ce qui n'est d'ailleurs pas leur objectif, puisqu'elles visent à indemniser des surcoûts dus à des contraintes et des pratiques agro-environnementales.

Les subventions du 2ème pilier sans les ICHN correspondent essentiellement aux MAE et tout particulièrement la PHAE et le CTE/CAD en zones défavorisées.

Tableau 74 - Montants moyens des aides du 2ème pilier sans les ICHN

montant par exploitation	HZD	ZDS non ICHN	ZDS ICHN	ZP ICHN	ZM ICHN	ZHM ICHN
Otex 41 - bovin lait	1 039	2 339	3 647	4 335	3 365	ns
Otex 42 - bovin viande	2 195	ns	4 422	4 203	4 632	ns
Otex 44 - ovin- caprin	1 380	ns	3 648	ns	2 920	6 629
Otex 60-82 - polycul-élevage	884	ns	2 407	ns	1 458	ns

Source : RICA 2006

Les aides du 2ème pilier sont plus importantes en zones défavorisées, très liées à la surface en herbe dans les exploitations.

Tableau 75 - Revenu avec les aides du 2ème pilier sans les ICHN

montant par exploitation	HZD	ZDS non ICHN	ZDS ICHN	ZP ICHN	ZM ICHN	ZHM ICHN
Otex 41 - bovin lait	21 500	16 300	31 300	12 100	4 200	ns
Otex 42 - bovin viande	17 200	ns	16 200	12 600	5 900	ns
Otex 44 - ovin- caprin	15 500	ns	5 700	ns	2 000	-7 400
Otex 60-82 - polycul-élevage	20 700	12 900	13 600	ns	7 500	ns

Source : RICA 2006

Les MAE ont un impact non négligeable en montagne et haute montagne, là où le système de production basé sur l'exploitation des surfaces herbagères est moins productif.

Cela explique pourquoi les bénéficiaires comme les acteurs professionnels en région considèrent les mesures agri-environnementales, tout particulièrement la PHAE comme une indemnité complémentaire à l'ICHN.

3.2.2. Appréciation de la compensation du handicap par les aides aux zones défavorisées

--> Se reporter en annexe 1 section 2.4.5, pour des données statistiques plus détaillées

a) Compensation du handicap par l'ICHN

> 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, 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 s'est légèrement dégradé en haute montagne malgré la revalorisation du montant de l'ICHN les premières années du PDRN.

En intégrant l'ICHN, le revenu agricole est amélioré de façon décisive partout, mais un différentiel de revenu demeure entre les différentes zones.

La situation est très favorable pour les élevages en bovin viande, du moins en 2006 où la viande bovine se valorisait relativement mieux que le lait ou la viande ovine, avec un léger avantage dans les aides du 1er pilier.

La situation la moins favorable est celle de l'élevage ovin, même si en zone de montagne; les élevages ovins s'en sortent relativement mieux qu'ailleurs (la proportion de production ovine laitière y est plus importante).

Comme vu précédemment, le cas des élevages bovins lait en zone défavorisée simple est particulier puisqu'ils sont aidés au titre de leur atelier non laitier. Toutefois, grandes et productives, ces exploitations des zones défavorisées semblent ne pas souffrir de leur handicap.

Tableau 76 - Montant moyen des ICHN en 2006

montant par exploitation	HZD	ZDS non ICHN	ZDS ICHN	ZP ICHN	ZM ICHN	ZHM ICHN
Otex 41 - bovin lait	0	0	2 000	3 300	8 100	ns
Otex 42 - bovin viande	0	ns	2 900	3 500	7 600	ns
Otex 44 - ovin- caprin	0	ns	3 100	ns	8 700	13 500
Otex 60-82 - polycul-élevage	0	ns	2 600	ns	6 400	ns

Source : RICA 2006

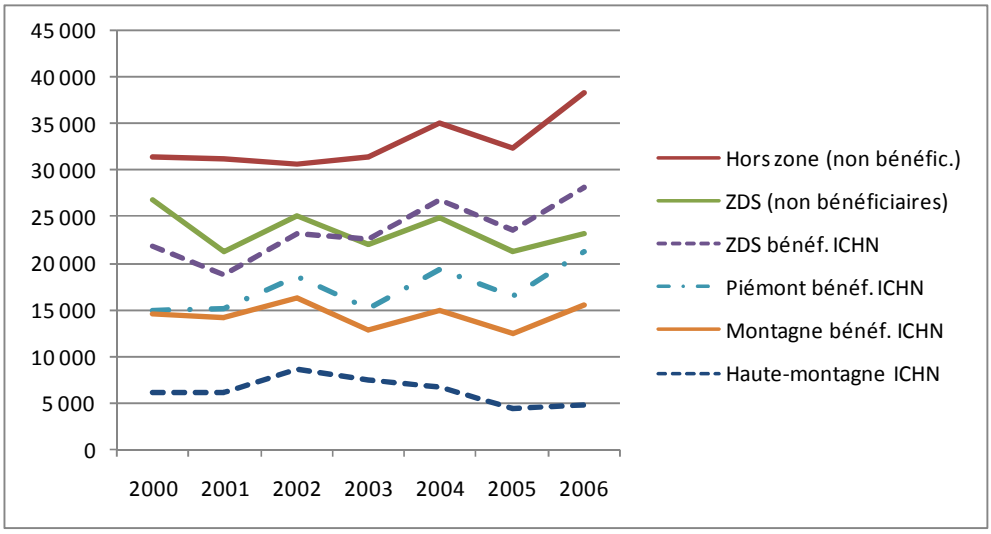
Tableau 77 - Revenu avec les ICHN en 2006

montant par exploitation	HZD	ZDS non ICHN	ZDS ICHN	ZP ICHN	ZM ICHN	ZHM ICHN
Otex 41 - bovin lait	21 500	16 300	33 300	15 400	12 200	ns
Otex 42 - bovin viande	17 200	ns	19 100	16 100	13 500	ns
Otex 44 - ovin- caprin	15 500	ns	8 800	ns	10 600	6 100
Otex 60-82 - polycul-élevage	20 700	12 900	16 200	ns	13 900	ns

Source : RICA 2006

Le revenu courant avant impôt RCAI est différent du revenu agricole avec les aides qui a été utilisé dans l'analyse ci-avant. Il intègre des charges financières et exceptionnelles, ainsi que des aides hors Feoga, des produits exceptionnels ou des produits stockés.

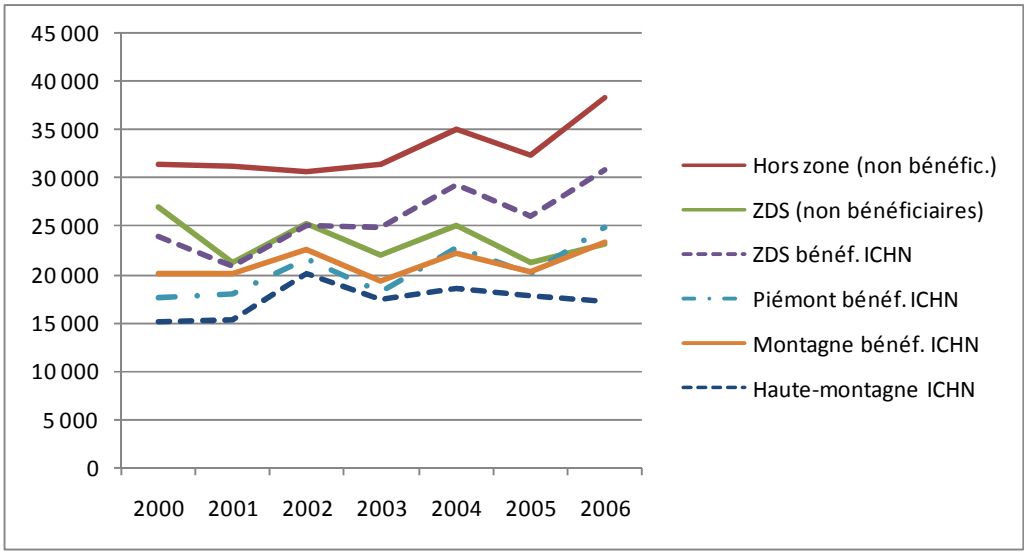
Graphique 15 - Evolution du RCAI (hors ICHN) dans les différentes zones (tout otex)



Source : RICA 2000 à 2006

La situation en montagne et plus encore en haute montagne s'est dégradée pendant la programmation du PDRN.

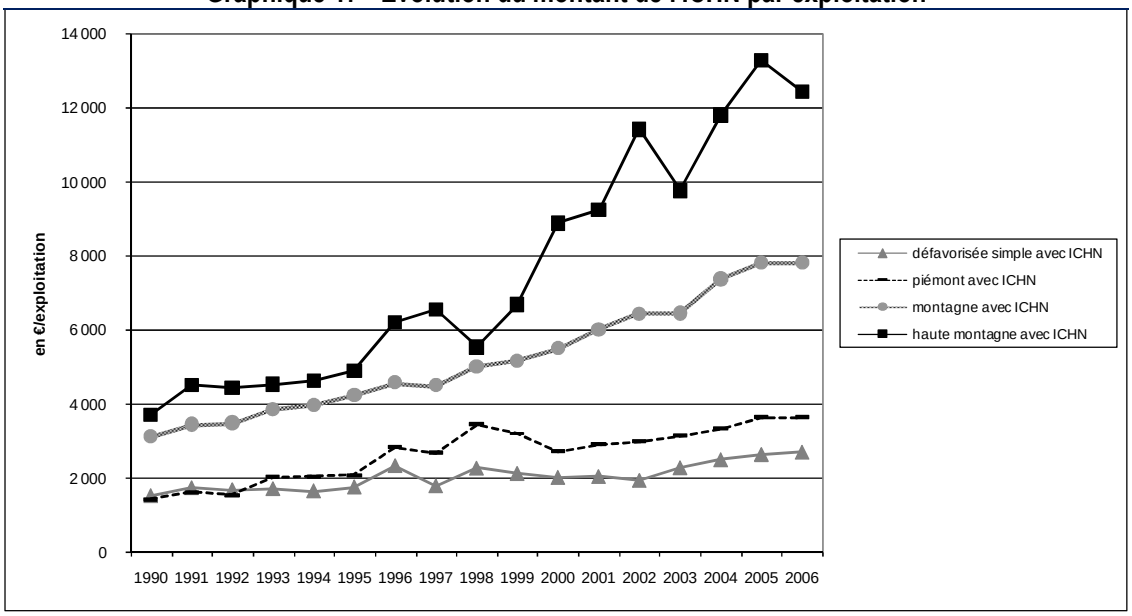
Graphique 16 - Evolution du RCAI (avec ICHN) dans les différentes zones (tout otex)



Source : RICA 2000 à 2006 - RCAI = revenu agricole avant impôt, toutes aides inclues

La revalorisation a corrigé la dégradation du revenu en montagne. La situation en haute montagne légèrement améliorée, demeure la moins favorable.

Graphique 17 - Evolution du montant de l'ICHN par exploitation

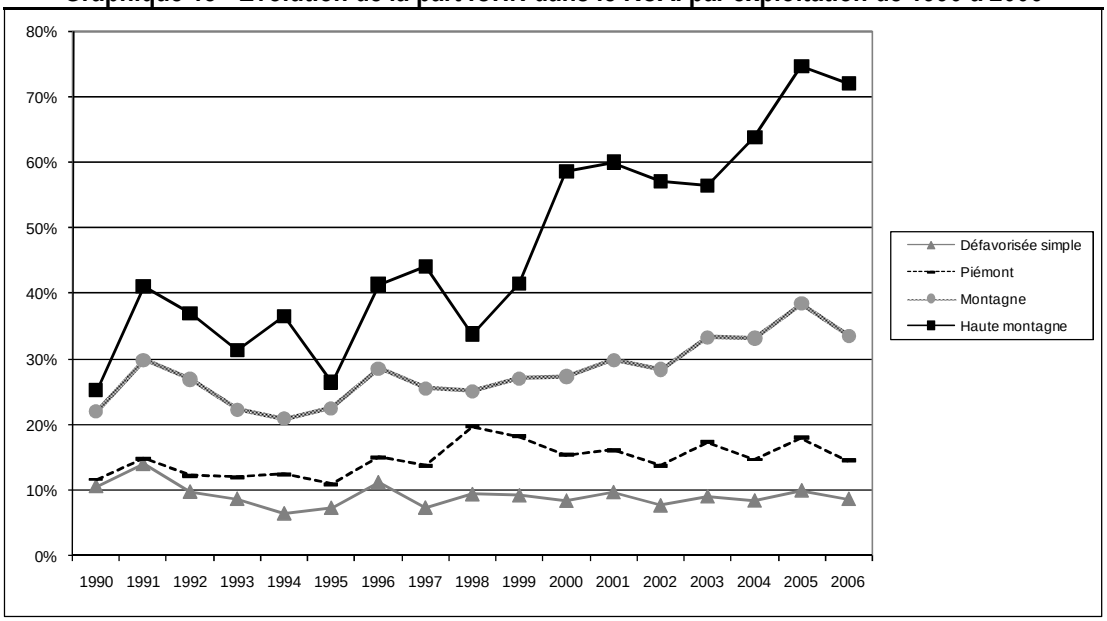


Source RICA 1990 à 2006

Sur le long terme, la revalorisation de l'ICHN est très important en haute montagne et important en montagne.

La conséquence est la très grande dépendance de la haute montagne à l'ICHN où elle représente plus de 70% du revenu agricole en fin de période.

Graphique 18 - Evolution de la part ICHN dans le RCAI par exploitation de 1990 à 2006



Source RICA 1990 à 2006

Tableau 78 - RCAI par UTA familiale dans les différentes zones défavorisées

2006	HZD	ZDS non ICHN	ZDS ICHN	ZP ICHN	ZM ICHN	ZHM ICHN
UTAF / exploitation	1,46	1,41	1,39	1,36	1,27	1,26
RCAI par exploitation	38 200	23 100	30 800	24 900	23 300	17 200
RCAI par UTAF	26 300	16 400	22 100	18 300	16 200	13 700

Source RICA 2006

b) Le revenu complémentaire extra agricole

Il n'y a pas de donnée statistiques régulières et facilement accessibles permettant de chiffrer le revenu non agricole.

L'enquête auprès des bénéficiaires est explicite sur le fait que pour les ménages un revenu complémentaire est très souvent recherché, en particulier en zone de montagne et haute montagne. Il est clair aussi que le revenu d'appoint au niveau du foyer est surtout obtenu par le conjoint et plus rarement par l'exploitant lui-même.

(Voir en 3.4.3.d pour une analyse de la pluriactivité).

La proportion des exploitants pluriactifs ayant une activité non agricole, en principal ou en secondaire, est un peu plus élevée dans les zones défavorisées (18% à 20%) et est particulièrement élevée en haute montagne (30%).

La proportion des conjoints (60% des exploitants ont un conjoint) ayant une activité non agricole, principale ou secondaire, est également très importante, jusqu'à 78% en haute montagne.

Notons que les zones de piémont ont des taux d'activité non agricole tant pour les exploitants que pour les conjoints, légèrement supérieurs au taux des zones de montagne.

L'explication vient de leur plus grande proximité de zones urbaines ce qui leur fournirait ainsi

de plus grandes opportunités d'emploi (à temps plein pour le conjoint, à temps partiel pour l'exploitant).

Le développement des activités agrotouristiques correspond à la même logique de recherche de revenu complémentaire. Ainsi 5% des exploitations en montagne et 8% en haute montagne l'ont fait contre seulement 3% en moyenne nationale.

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, précisément là où les revenus des exploitations sont les plus faibles

.

3.3. Volet Environnement

3.3.1. Entretien de l'espace rural et des paysages

> Les zones défavorisées sont concernées par des enjeux environnementaux divers : paysage, biodiversité partout, lutte contre l'incendie et ressources en eau dans les zones sèches, qualité des eaux en piémont et surtout zones défavorisées simples où les grandes cultures sont plus importantes.
>
> Même si la préservation de l'environnement en tant qu'objectif de l'ICHN peut faire débat, le rôle de l'ICHN dans le maintien de certains types d'exploitations est favorable à l'entretien de l'espace rural et des paysages.
>
> Les surfaces en prairies ont moins diminué dans les zones défavorisées, notamment en zone de montagne, avec une exception pour la haute montagne sèche particulièrement touchée par la déprise.

--> se reporter en annexe 1, section 2.4.2, pour des données statistiques plus détaillées sur l'évolution des surfaces, thématique déjà abordée ci-dessus en 3.1

a) Environnement et zones défavorisées

a1. Enjeux environnementaux et zones défavorisées

L'analyse des enjeux environnementaux dans les zones défavorisées, sur la base de données surfaciques à l'échelle nationale, est un exercice délicat. Une estimation (nombre de communes concernées ou non) peut cependant être proposée (calcul de la DGFAR/SIG du 25 avril 2008), qui permet de souligner que les communes des zones défavorisées sont moins concernées par les enjeux de la directive nitrate (18,8% des communes des zones défavorisées contre 75,3% ailleurs) que d'autres communes en France et sont davantage le lieu de mise en place d'outils de préservation (Réserves naturelles, Parcs nationaux, ...) ou de développement durable des territoires (Parc naturel régional).

Tableau 79 - Communes concernées par un règlement ou une charte environnementale dans les différentes zones défavorisées

Zonage	Communes	Nombre de communes concernées par un document ou projet :					
	France	Directive Nitrates	Natura 2000	Convention RAMSAR	PNR	Parc national	Réserve naturelle
France entière	36 585	18248	14095	728	3689	321	491
		49,9%	38,5%	2,0%	10,1%	0,9%	1,3%
hors zones défavorisées	20 105	15145	6687	606	1496	1	191
		75,3%	33,3%	3,0%	7,4%	0,0%	1,0%
zones défavorisées concernées	16 480	3103	7408	122	2193	321	300
		18,8%	45,0%	0,7%	13,3%	1,9%	1,8%
zones défavorisées non concernées		*13377*	*9072*	*16358*	*14287*	*16159*	*16180*

Traitements DGFAR/SIG/Fr.N/25/04/08

Ces zonages font ressortir différents types d'enjeux, pour lesquels l'agriculture et notamment l'élevage joue un rôle important : la qualité des eaux, la biodiversité, le paysage, la ressource en eau.

Les zones défavorisées, et le type d'agriculture qui leur est associée, sont concernés par différents enjeux, par exemple :

- Zones de montagne avec élevage herbager extensif : enjeu paysage, biodiversité
- Zones défavorisées simples à orientation grandes cultures ou avec élevage intensif : enjeu qualité des eaux (notamment pollution par les nitrates)
- Zones sèches : enjeu paysage, biodiversité et lutte contre l'incendie
- Zones défavorisées humides : enjeu biodiversité, eau (qualité et quantité) et paysage

a2. L'utilisation des terres en zone défavorisée : très largement en surface toujours en herbe

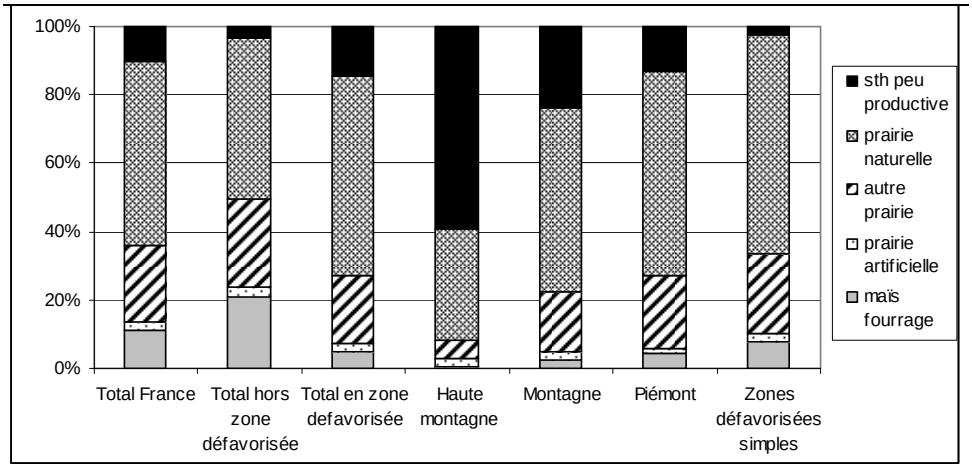
Nota : Nous parlons ici de la STH déclarée par les exploitations dans le recensement (ou l'enquête structure) qui est différente de la surface fournie par Teruti (enquête de l'occupation du sol).

70% de la STH totale en France est située en zone défavorisée et les bénéficiaires de l'ICHN gèrent 55% de la STH totale en France.

78% de la STH des zones défavorisées sont entretenus par les bénéficiaires de l'ICHN. Ce chiffre monte à plus de 88% en zone de montagne et haute montagne.

La SFP surface fourragère permanente qui constitue la surface éligible aux ICHN comprend les cultures fourragères (céréales dont le maïs fourrage et les prairies artificielles dites aussi temporaires) et la STH surface toujours en herbe (prairies naturelles dites aussi permanentes et la STH peu productive incluant les landes pâturées et parcours).

Graphique 19 - Structure de la SFP des exploitations selon les zones



Source : ESE 2005 (SCEES)

La surface fourragère en zone défavorisée est essentiellement basée sur de la prairie naturelle (plus de 55%) et très peu sur du maïs fourrage (moins de 5%) alors qu'hors zone défavorisée le maïs fourrage représente près de 20% de la SFP.

En haute montagne près de 60% de la SFP est composée par de la surface en herbe peu productive.

Tableau 80 - 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)

a3. Evolution des surfaces dans les zones défavorisées

L'analyse de l'évolution des surfaces dans les différentes zones défavorisées à partir des données Teruti (voir chap 3.1.1 et le tableau en annexe) montre que :

- La baisse des surfaces de prairies constatée au début des années 90 a été stabilisée dans les zones défavorisées (sauf en haute montagne), alors que cette baisse est toujours d'actualité dans les zones non défavorisées.
- Les surfaces en forêt continuent d'augmenter en zone de montagne sèche et haute montagne sèche et non sèche (respectivement +7,6%, +8,5% et +4,5%) alors que dans les autres zones défavorisées l'évolution se stabilise (moins de +3%). Leur part dans le total augmente également plus dans ces 3 zones défavorisées.
- Les surfaces de friches et landes continuent de diminuer sur l'ensemble du territoire, sauf en haute montagne et en piémont laitier, et leur part dans le total recule plus également.

Tableau 81 - Changement d'orientation des surfaces en prairies

	Hors zone défavorisée	ZDS	Piémont	Montagne	Haute montagne
% de la surface en prairie en 1992 restée en prairie en 2004	69,4%	76,6%	84,7%	84,8%	84,1%
% de la surface en prairie en 1992 devenue friches, landes ou forêts en 2004	3,1%	3,0%	3,5%	7,2%	11,3%
% de la surface en prairie en 1992 devenue terres arables en 2004	21,3%	15,5%	8,6%	5,4%	0,8%
% de la surface en prairie en 1992 devenue surface artificialisée en 2004	3,4%	2,1%	1,4%	1,4%	1,0%
% de la surface pas en prairie en 1992 devenue prairie en 2004	5,0%	6,0%	7,3%	5,7%	4,0%
Perte globale de surface en prairie entre 1992 et 2004 en %	-10,9%	-7,6%	-0,1%	-3,5%	-6,8%

Source : TERUTI 1992-2004 – matrice de passage 1992-2004 (SCEES)

La baisse des surfaces en prairies est plus faible en zone défavorisée. Dans les zones défavorisées simples, on note une tendance au retournement des prairies pour d'autres cultures, ainsi qu'une plus grande part de ces surfaces en prairies allant vers des surfaces artificialisées. Ainsi les zones défavorisées simples suivent la même tendance qu'hors zone défavorisée mais dans une mesure moindre.

En piémont, montagne et haute montagne la baisse des surfaces en prairies est bien moindre (près de 85% de la surface en prairies en 1992 est restée en prairies en 2004). La tendance dans ces zones est le passage des prairies en surfaces en friches, landes et forêts (surtout en forêt, la surface en friches et landes diminuant partout sauf en haute montagne). Ceci est surtout vrai en haute montagne, où la déprise semble plus marquée.

a4. Zones défavorisées et zones HVN

NOTA : Le zonage de Haute Valeur Naturelle ou Environnementale n'est pas un classement officiel. Il est le fruit d'un travail d'étude permettant d'indiquer ce qui pourrait constituer un critère d'appréciation des territoires du point de vue environnemental.

La superposition de la cartographie HVN et des zones défavorisées met en évidence une bonne correspondance entre les deux : selon l'étude intitulée « Cartographie des Zones à haute valeur naturelle » de Solagro, 90% des zones HVN sont incluses en zones défavorisées. Environ 51% de l'ensemble des zones défavorisées sont localisées en zones HVN (essentiellement la haute montagne (100%), la montagne (86%) et le piémont (77%)).

Pour interpréter correctement ce constat de correspondance, il est nécessaire de comprendre la construction du zonage HVN. Ce zonage a été établi en tenant compte de la diversité d'assolement, des pratiques extensives, des éléments fixes du paysage.

Du fait de leurs forts intérêts au plan environnemental (hydrologie, agronomie, biodiversité…), les prairies ont été considérées comme bénéfiques. D'où la forte corrélation entre zones de montagne et le zonage HVN.

b) Les effets de la politique des zones défavorisées sur l'entretien de l'espace rural

b1. La « préservation de l'environnement » en tant qu'objectif de l'ICHN fait débat

Dans son chapitre V, article 13, le RDR précise les objectifs du soutien aux zones soumises à des handicaps naturels. Un des trois objectifs a une portée clairement environnementale : « maintenir et promouvoir des modes d'exploitation durables, qui tiennent compte en particulier des exigences environnementales ».

Dans le PDRN, la France décline la mesure e « aides aux zones défavorisées » sous l'objectif « Equilibrer l'occupation du territoire et maîtriser les inégalités économiques ». L'objectif premier est donc bien une aide économique. L'obtention de l'aide est cependant conditionnée par le respect des BPAH, à travers une condition de chargement des exploitations.

Ainsi la préservation de l'environnement peut-être soit interprétée comme un objectif de la mesure, soit comme une condition d'obtention de l'aide (une sorte de conditionnalité).

L'évaluation à mi-parcours montrait que :

"Les ICHN, en devenant basées sur une assiette de surfaces accompagnée d'une condition de chargement animal, ont semblé changer d'objectif. Le maintien des systèmes herbagers a été perçu comme le nouvel objectif des ICHN, entraînant une confusion apparente avec la PMSEE et certaines MAE. De fait, les BPAH, telles qu'elles sont définies dans le RDR, semblent avoir un statut intermédiaire entre une condition environnementale et un objectif environnemental. Les conséquences ont été importantes. Les organisations professionnelles agricoles ont vécu cette évolution comme une perte d'identité de la mesure et un abandon de la politique de reconnaissance. La clarification du statut des BPAH est donc souhaitable aussi bien en termes de lisibilité pour les bénéficiaires. "

Le groupe de travail organisé dans le cadre de l'évaluation rejoint les conclusions de l'évaluation à mi-parcours. Il a retenu que l'objectif premier de l'ICHN restait économique. L'introduction de considérations environnementales par le respect des BPAH a détérioré la lisibilité de l'aide entraînant parfois des confusions avec la PHAE.

b2. La superposition des dispositifs rend l'isolement de l'effet ICHN difficile

Outre les différents dispositifs en place dans les zones défavorisées (cf. 1.3) et notamment la PHAE, qui fixe un plafond de chargement, les BCAE introduites dans la réforme de la PAC de 2003 fixent désormais un niveau minimum d'entretien des terres à respecter pour bénéficier des aides du 1er pilier de la PAC. Ainsi, la définition d'un chargement minimal à respecter sur les surfaces en herbe déclarées en prairies temporaires, en pâturages permanents ou en estives admissibles à l'aide découplée pour bénéficier des aides du 1er pilier contribue à la difficulté d'isoler l'effet sur l'environnement de l'ICHN.

b3. Un effet indirect sur l'environnement par le maintien des exploitations

Si le lien direct entre ICHN et environnement n'est pas évident, on peut néanmoins se demander si par le simple maintien des exploitations agricoles en zones défavorisées, l'ICHN ne contribue pas indirectement à la préservation de l'environnement. En effet le fait de maintenir des exploitations permet dans un premier temps grâce à l'utilisation des terres

de limiter l'enfrichement et la fermeture des paysages, qui auraient un effet plutôt négatif sur la diversité biologique. Dans certaines régions comme les zones méditerranéennes, les éleveurs valorisent également des terres non agricoles (sous-bois, ripisylves, collines, parcours), où l'élevage, une des rares activités possibles, permet de gérer les milieux naturels

Néanmoins, le maintien des exploitations est une condition préalable mais non suffisante à la préservation de l'environnement. Il est possible de décrire deux effets des mesures des zones défavorisées concourant au maintien des exploitations agricoles.

Effet taille des exploitations

Comme déjà développé dans le chapitre 2.2 sur la mise en œuvre, nous avons vu en quoi les ICHN favorisent les exploitations relativement plus petites (seuil de 50ha et majoration des 25 premiers ha).

Ce parti-pris répondant à un objectif d'abord socioéconomique, présente un intérêt pour l'environnement : en limitant la surface en herbe par unité de travail, on s'assure d'une certaine qualité de l'entretien de l'espace.

En haute montagne, la SAU/UTA a augmenté bien plus vite que dans les autres zones au point de dépasser celle en montagne et en piémont. Ceci dénote une baisse de la main d'œuvre disponible pour l'entretien de l'espace, en tout cas comme cela a pu l'être. Les acteurs rencontrés dans l'enquête de terrain ont fait état que les terres les plus difficiles d'accès ou les moins productives étaient délaissées. Cela peut se lire sur certains paysages comme par exemple au pays basque où les fougeraies à flanc de montagne ne sont plus fauchées. Il apparaît clairement que les ICHN ne sont pas suffisantes pour compenser la pénibilité (et la faible productivité) de l'utilisation des terres les plus difficiles en haute montagne, surtout dans le cas d'un élevage ovin viande dont les produits sont mal valorisés.

Effet renouvellement des exploitations

Le dispositif d'aide à l'installation est particulièrement efficace en montagne (et haute montagne) où les aides sont bonifiées.

Outre que cela contribue au maintien de l'agriculture et donc à l'entretien de l'espace, il n'est pas négligeable du point de vue de l'environnement que l'encadrement de l'installation contribue à l'adoption par le plus grand nombre des BPAH, mais aussi à la mise aux normes des bâtiments, ce qui entraîne une meilleure maîtrise des effluents d'élevage dans ces exploitations, voire une meilleure utilisation de ceux-ci dans la fertilisation des terres conduisant à réduire la consommation des engrais chimiques.

D'autres facteurs jouent également sur le maintien de l'entretien des terres : l'appui d'acteurs locaux sur certains projets a permis très localement de « regagner » des terrains agricoles sur la friche grâce à la mise en place d'aides au débroussaillage (Verdon, Savoie), mais la plupart des acteurs s'accordent pour dire que l'impact de l'ICHN consiste plus à freiner la déprise qu'à inverser la tendance.

Ils soulignent aussi que les DPU, au travers de la conditionnalité, ont un impact sur l'entretien des terres.

Dans un deuxième temps, il faut savoir si les systèmes de production des zones

défavorisées (en particulier ceux soutenus par les aides publiques, notamment les ICHN) ont un effet sur la préservation de l'environnement (cf. 3.2.2.).

ICHN et maintien de l'entretien des terres

La majorité des exploitants rencontrés (90/118) s'accordent pour dire qu'en cas de suppression de l'ICHN, les terres les plus difficiles seraient abandonnées et retourneraient à la friche.

Certains soulignent que la PHAE et les DPU jouent également un rôle dans le maintien de l'entretien des terres difficiles.

En revanche, les exploitants de Haute-Saône soulignent que la demande de terres agricoles est très forte et que chaque parcelle qui se libère est rapidement reprise par un autre exploitant : dans ce contexte précis la suppression de l'ICHN n'aurait pas d'impact sur l'entretien des terres agricoles. De même dans le Var, la pression foncière contraint les agriculteurs à utiliser tous types de parcelles et surtout les non constructibles donc les plus difficiles d'exploitation.

Donc si l'ICHN encourage à l'entretien des parcelles difficiles, le contexte local reste déterminant (disponibilité des terres, potentiel fourrager des parcelles).

3.3.2. 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.

Les taux de chargement sont plus faibles en zones défavorisées. Toutefois, le critère du taux de chargement annuel moyen d'une exploitation en tant que critère environnemental, garant des bonnes pratiques agricoles, peut être discuté, de par sa nature et de par la construction des plages de chargement départementales.

Ce n'est pas l'ICHN qui a l'effet le plus déterminant sur les pratiques agricoles mais un ensemble de dispositifs du second pilier jugés comme cohérents entre eux.

Les ICHN ont plutôt un « effet socle » qui permet aux agriculteurs de se maintenir et de contractualiser d'autres dispositifs comme les MAE, qui ont des impacts positifs sur l'environnement.

--> Se reporter en annexe 1, section 2.5, pour des données statistiques plus détaillées

a) Mode d'agriculture durable et utilisation des terres en zone défavorisée

a1. Quel lien entre pratiques d'élevage et environnement ?

Une étude de l'Institut de l'Elevage pour la confédération Nationale de l'Elevage synthétise les impacts de l'élevage herbager de ruminants sur l'environnement. Il ressort que les effets positifs directs des surfaces herbagères sur l'environnement sont de plusieurs types :

- la préservation de la biodiversité en termes de flore des prairies,
- le même effet en termes de faune, à la fois pour les espèces associées aux prairies, et celles des haies et bordures forestières,
- la diminution du ruissellement de l'eau et des effluents, la protection contre l'érosion, la diminution du lessivage de l'azote (par rapport à une autre culture)
- le stockage de carbone dans les prairies : la prairie stocke chaque année du carbone supplémentaire. Il faut néanmoins prendre en compte le système d'élevage herbivore dans son ensemble et les calculs de l'Institut de l'élevage montrent que le stockage lié à l'élevage herbivore atteint globalement presque 50% des émissions brutes de GES imputables à ce même secteur (hors production et transports des intrants et des matières premières importées).
- le maintien de milieux ouverts et la contribution à l'identité des territoires et à leur attrait touristique,
- dans les zones méditerranéennes, la prévention du risque d'incendie par le maintien d'espaces ouverts,
- dans les zones de montagne, la gestion spatiale des parcelles en herbes et leur fauche ou pâturage, maintenant une végétation rase qui retient mieux la sous-couche de neige, permettent de limiter les risques d'avalanches *(notons que cet effet a été l'élément déclencheur de la création de la prime à l'origine des ICHN).*

Par ailleurs, le lien entre ICHN et systèmes herbagers est étroit de par la localisation des bénéficiaires.

Les acteurs interrogés, profession agricole comme acteurs de l'environnement (DIREN, PNR…), ont souligné qu'il n'y a pas réellement de pollution d'origine animale sur les zones étudiées, sauf des problèmes ponctuels et occasionnels, qui peuvent néanmoins poser des problèmes de voisinages avec des résidents d'origine urbaine.

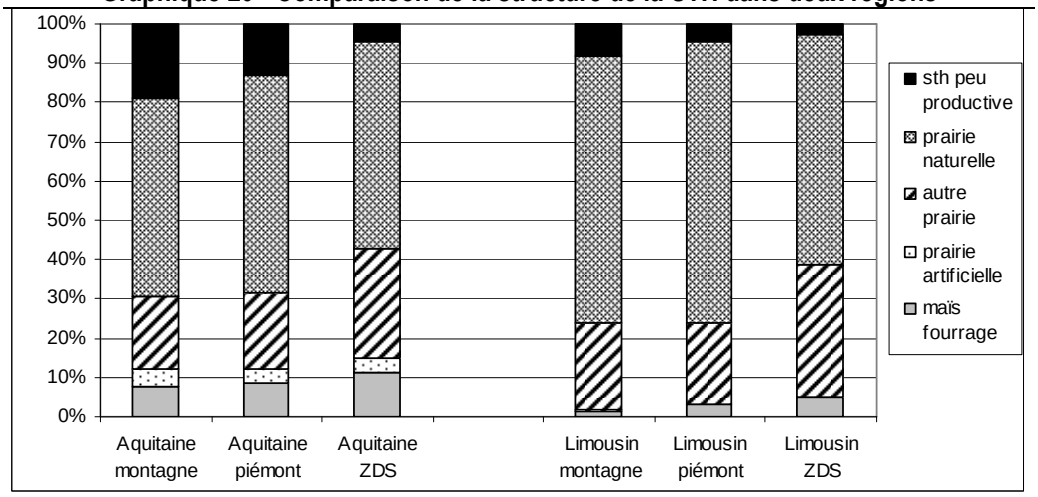
Certains ont noté quelques problèmes à la marge : des mises aux normes non encore réalisées sur des petites exploitations, qui ne posent donc pas de réels problèmes environnementaux, des problèmes de traitements soit d'effluents de fromagerie, soit d'eaux de baignades pour les traitements antiparasitaires externes, mais cela ne concerne que très peu d'exploitations.

Ce discours est néanmoins à nuancer, en ce qui concerne :

- les différents systèmes fourragers existant dans les élevages,
- les pratiques agricoles associées.

Les surfaces fourragères des zones défavorisées regroupent un ensemble varié depuis les prairies permanentes jusqu'au maïs fourrage et aux autres prairies artificielles intensives. Le graphique ci-après illustre les différences de systèmes fourragers rencontrés dans les zones défavorisées en Aquitaine et en Limousin. En Aquitaine, le système fourrager semble plus intensif en incluant plus de maïs fourrage et de prairie artificielle (entre 10 et 15% suivant les zones) qu'en Limousin (5% maximum en ZDS). L'impact environnemental de ces systèmes sera donc différent.

Graphique 20 - Comparaison de la structure de la STH dans deux régions



Source : SCEES 2005

L'évaluation à mi-parcours avait souligné la diversité des principaux systèmes fourragers des bénéficiaires des ICHN et conduit à distinguer ceux qui sont étroitement associés à la prairie permanente et donc à des impacts environnementaux positifs (une étude datant de 1994 portant sur "la nature de l'agriculture"[8] a conduit à décrire des systèmes agraires "extensifs", ayant comme caractères fondamentaux la présence de prairies permanentes et un faible chargement animal corrélé à un faible niveau d'intrants) :

- l'élevage herbager bovin viande et ovin viande de montagne,
- la polyculture élevage sans COP dans toutes les zones défavorisées
- l'élevage laitier pour la production de fromage de qualité (selon le cahier des charges associé)

On ne peut donc pas conclure à l'effet positif de l'ICHN sur l'environnement du fait de la diversité des systèmes herbagers français et de leurs effets contrastés sur l'environnement.

Il est certain que les systèmes d'élevage limitant le plus les intrants (engrais, produits phytosanitaires et aliments du bétail) sont ceux dont les pollutions (nitrate et autres éléments) seront les plus limitées : d'où les élevages extensifs en bovin ou ovin viande. En revanche, le fait de produire des fromages de qualité ne signifie pas forcément que l'on produira en limitant les intrants notamment en compléments alimentaires (sauf lorsque le cahier des charges le spécifie). La polyculture élevage permet des systèmes d'élevage où les intrants sont fortement limités, voire quasiment absents, grâce à des rotations judicieuses et une valorisation des effluents animaux dans les cultures. Des élevages modèles (dans le réseau Green Diary par exemple) très performants et intensifs en bovin lait ont des bilans azote ou phosphate positifs. Mais d'autres systèmes de polyculture élevage moins favorables à l'environnement existent également.

Concernant les ICHN végétales, le constat est un peu différent. Les cultures primées sont pour la métropole en zone sèche de montagne ou haute montagne : les productions végétales cultivées et destinées à la commercialisation (ex : pommes, poires, pêches, lavandin), les productions de semences certifiées de toutes espèces, certaines céréales

8 Bignal E. (1998). La nature de l'agriculture – les systèmes d'agriculture à grande valeur naturelle. Forum européen pour la conservation de la nature et du pastoralisme et IPEE, Royaume-Uni. Etude de 1994, traduite en 1998.

commercialisées en tant que légumes frais pour la consommation humaine (ex : maïs doux) et dans les 22 communes de Haute-Corse classées en handicap spécifique, les châtaignier, oliviers et noisetiers destinés à la commercialisation. Dans les DOM en zone de montagne : les productions de bananes, l'horticulture ornementale, les plantes aromatiques et à parfum, l'arboriculture fruitière et la canne à sucre. Dans les DOM en zone de piémont et ZDS : les productions de géranium, de vétiver, la vanille sous bois, l'arboriculture fruitière et la canne à sucre.

Contrairement aux ICHN animales, il n'y a pas de condition d'éligibilité à portée environnementale pour les ICHN végétales.

Les cultures primées contribuent au maintien d'un paysage apprécié et structurant. Les systèmes de production ne sont pas toujours respectueux des ressources naturelles sol et eau, même si certains sont en production agriculture biologique. Ils sont aussi fort consommateurs d'intrants, donc sources de pollutions et/ou de processus érosifs : par exemple la culture de bananes est à l'origine de phénomènes érosifs importants dans un climat à précipitations violentes, la culture du lavandin emploie un certain nombre de désherbants pouvant avoir des conséquences sur la qualité des eaux.

Les ICHN végétales soutiennent donc des systèmes de production avec une fonction culturelle marquée mais pas de fonction écologique.

a2. Un chargement plus faible en zone défavorisée

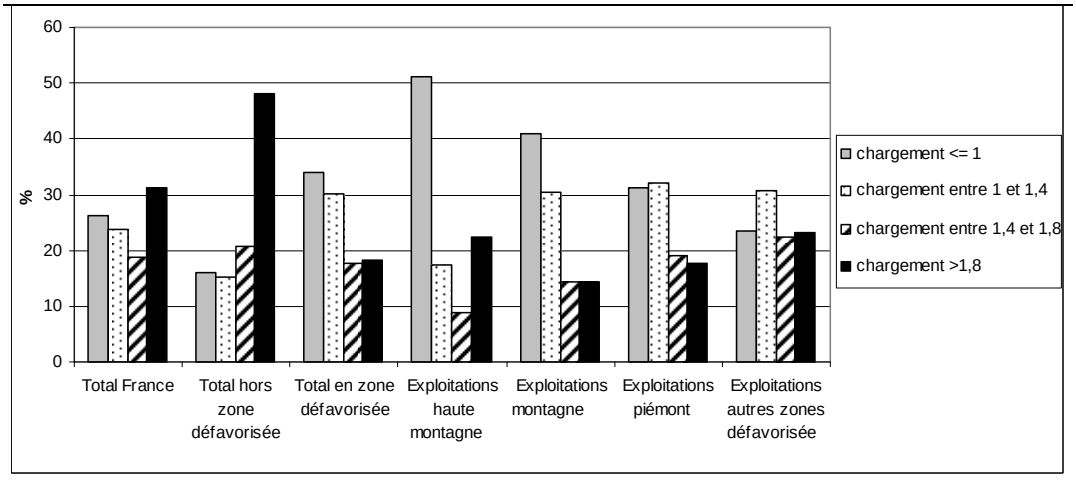
En zone non défavorisée près de 50% des exploitations ont un chargement supérieur à 1,8 UGB/ha, ce chiffre tombe à moins de 20% des exploitations en zone défavorisée.

C'est en montagne et surtout en haute montagne que le plus grand nombre d'exploitations a un chargement faible : plus de 50% des exploitations ont un chargement inférieur à 1 UGB/ha en haute montagne.

En zone défavorisée simple la répartition des exploitations suivant leur chargement est assez homogène.

Quelle que soit l'OTEX, les exploitations hors zones défavorisées sont plus nombreuses à avoir un chargement élevé.

Graphique 21 - Répartition des exploitations selon leur taux de chargement et les types de zones

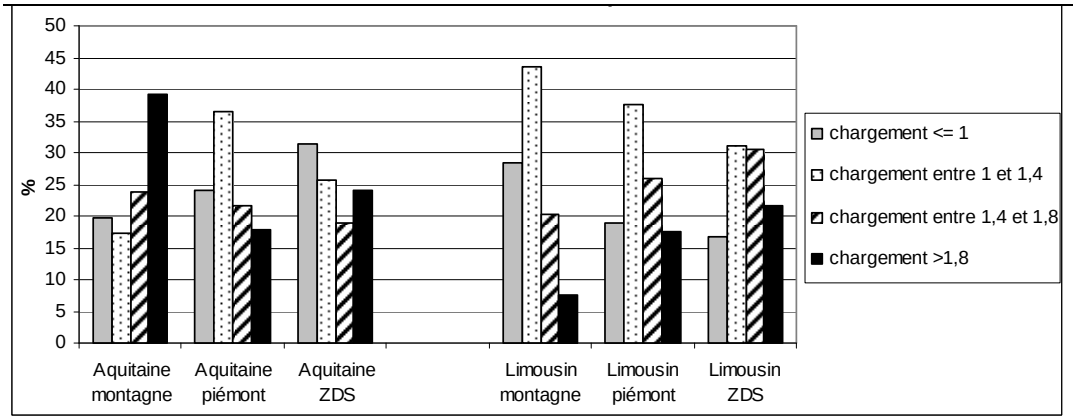


Source : ESE 2005 (SCEES)

Il apparaît nettement que le taux de chargement baisse quand l'altitude croît, en lien

direct avec le rendement fourrager décroissant de la SFP.

Graphique 22 - Comparaison des taux chargement dans deux régions selon les types de zones



Source : SCEES 2005

Le taux de chargement, s'il est globalement plus faible en zone défavorisée, peut recouvrir des réalités différentes suivant les régions. Si l'on reprend la comparaison entre l'Aquitaine et le Limousin, il apparaît clairement, que la zone montagne d'Aquitaine (les Pyrénées atlantiques) a des taux de chargement bien plus élevés que la zone montagne du Limousin (Corrèze et sud de la Creuse). Les impacts sur l'environnement sont donc différents.

b) L'effet des dispositifs sur les pratiques agricoles en zones défavorisées

b1. La définition des bonnes pratiques agricoles habituelles

La notion de Bonnes Pratiques Agricoles Habituelles ou BPAH a été introduite dans le cadre du décret n°93-1038 du 27 août 1993 relatif à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole. Le code des bonnes pratiques agricoles élaboré par le CORPEN définit ainsi :

- Les bonnes pratiques d'épandage et de stockage des fertilisants
  - périodes pendant lesquelles l'épandage des fertilisants est inapproprié
  - conditions d'épandage des fertilisants sur les sols en forte pente
  - conditions d'épandage des fertilisants sur les sols détrempés, inondés, gelés ou couverts de neige
  - conditions d'épandage des fertilisants près des eaux de surface
  - capacité et mode de construction des ouvrages de stockage des effluents d'élevage
  - modes d'épandage des fertilisants
- les bonnes pratiques de gestion des terres et de l'irrigation
  - gestion des terres, couverture végétale des sols
  - élaboration de plans de fumure et tenue de cahier d'épandage
  - gestion de l'irrigation

La notion de chargement n'y est pas directement traitée.

Le compromis de Luxembourg de 2003 relatif à la mise en œuvre de la réforme de la PAC introduit une nouvelle notion : « les Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales ». Le respect des obligations réglementaires (directives sur la santé et le bien-être des animaux, l'environnement etc.), et des BCAE conditionne désormais l'obtention des aides au soutien

des marchés et des prix agricoles (1er pilier de la PAC). Elles rendent entre autre obligatoire l'entretien minimal des surfaces en herbe déclarée en prairie temporaire, pâturage permanent ou estive admissible à l'aide découplée, ainsi qu'un maintien des terres en prairies permanentes au sein de la SAU (au niveau national, décliné par département). Ainsi les surfaces en herbe doivent être entretenues selon des règles fixées par les départements qui peuvent porter sur :

- critère de chargement minimal sur l'exploitation ou pâturage ou fauche/an avec preuve du produit de vente de la fauche
- absence d'adventices jugés indésirables (selon les arrêtés préfectoraux entretien des jachères PAC)
- absence de montée en graine des espèces indésirables
- demande d'autorisation de retournement de prairies permanentes (sauf si suivi d'une remise en herbe)
- obligation de réimplantation des surfaces en cas de trop forte diminution

Dans sa circulaire sur les ICHN, la DGFAR précise la notion de bonnes pratiques agricoles habituelles : « pour bénéficier des ICHN, un éleveur doit respecter les bonnes pratiques agricoles habituelles (BPAH). Celles-ci sont réputées respectées si le chargement de l'exploitation est compris dans les limites suivantes : »

Tableau 82 - Définition des plages de chargement selon les zones

	Zones défavorisées									
	Haute montagne		Montagne		Piémont		Défavorisée simple			
Chargement (UGB/Hectare)	sèche	hors sèche	sèche	hors sèche	sèche	hors sèche	sèche	hors sèche	Prairies marais desséché	Prairies marais mouillé
Seuil minimum	0,1	0,15	0,15	0,25	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
Plafond maximum	1,8	1,9	1,9	2	2	2	2	2	< 1,6	< 1,6

Circulaire ICHN 2005

Le respect de ces plages est donc calculé sur la base du chargement moyen par exploitation, mais la moyenne par exploitation paraît peu significative, en particulier dans les systèmes de montagne diversifiés. Les plafonds de chargement des BPAH ont par ailleurs une pertinence limitée pour assurer la bonne gestion des effluents animaux.

Les pratiques des exploitants bénéficiaires

Globalement **les pratiques agricoles ont peu évolué entre 2000 et 2006. Ces modifications n'ont aucun lien avec l'ICHN et les changements opérés sur la gestion de l'aide**, parmi les bénéficiaires enquêtés.

En ce qui concerne les effluents, le fumier est dominant, la majorité des élevages étant conduits sur litière accumulée. Pour les élevages laitiers, la gestion des eaux vertes et blanches est peu répandue.

Les capacités de stockage des effluents varient selon les types d'élevage et les zones pour les bénéficiaires enquêtés : de plus de 6 mois en élevage bovin en haute montagne à 3 mois en piémont, à nulle pour les élevages ovins.

Les élevages ovins posent peu de problème en termes de pollutions car très extensifs.

Les bénéficiaires disposent pour moitié d'un plan d'épandage, surtout en zone de piémont et de montagne, ce plan ayant été établi dans le cadre de la PHAE ou

d'un CTE dans l'essentiel des cas. Lorsque ce n'est pas le cas, ils connaissent généralement leur surface d'épandage qu'ils jugent suffisante pour recevoir la totalité des effluents.

La plupart des bénéficiaires des zones défavorisées simples et de piémont tiennent également un cahier de fertilisation (obligatoire dans le cadre de la PHAE).

L'entretien mécanique complémentaire est pratiqué par la grande majorité des exploitants (85 sur 118) surtout en zone de montagne et piémont, même sur les parcelles considérées comme difficiles. Il consiste à faucher ou broyer les refus. Il peut aussi plus rarement permettre de rouvrir une parcelle enfrichée.

Dans le sud, il existe une transhumance inverse qui consiste en hiver à transférer les troupeaux de montagne sur le littoral pour l'entretien par le pâturage des pare-feu. Cette pratique peut d'ailleurs être problématique pour certains éleveurs qui perdent l'ICHN en passant en dessous du critère d'éligibilité de 80% de SAU en zone défavorisée.

Pour confirmer le lien faible entre pratiques agricoles et ICHN, il a été demandé aux bénéficiaires enquêtés si l'arrêt des ICHN pouvait entraîner des modifications des pratiques. Les réponses ne vont pas tout à fait dans le même sens puisque près de la moitié des agriculteurs répondent que les pratiques évolueraient. Ces agriculteurs sont majoritairement situés en zone défavorisée simple et en montagne :

- la majorité pense qu'on assisterait à une intensification des élevages avec une concentration des troupeaux sur les terres les plus faciles. Certains précisent que si la PHAE est maintenue, cette intensification ne pourrait pas avoir lieu du fait de la plage de chargement à respecter.
- d'autres pensent à l'inverse que les élevages devraient devenir plus extensifs. Il s'agit essentiellement d'éleveurs ovins qui entretiennent de très vastes superficies dont les potentialités fourragères sont très faibles et qui doivent agrandir leur troupeau pour ne pas être en dessous du plancher.

b2. Le taux de chargement en tant que critère environnemental

Le chargement calculé pour les ICHN décrit le chargement effectif tant que la surface déclarée de céréales autoconsommées n'est pas excessive. Suivant les zones, les situations sont assez différentes : si en haute montagne la surface en céréales autoconsommées représente en moyenne moins de 10% de la SFP, elle peut atteindre plus de 30% en zone défavorisée simple.

De plus, le chargement annuel d'une exploitation ne reflète pas nécessairement de bonnes ou de mauvaises pratiques vis-à-vis de l'environnement. C'est la gestion du pâturage qui aura un effet sur l'entretien des terres. Certaines terres (terres peu productives, alpages,…) sont parfois utilisées sur un temps très court, ce qui peut conduire à du surpâturage alors que le taux de chargement annuel de l'exploitation est faible. A l'inverse, certaines terres peuvent être sous-pâturées du fait de leur accès difficile.

Ceci est confirmé par les agriculteurs rencontrés : pour eux, la plage de chargement peut limiter les risques de sous ou surpâturage sur les exploitations, en revanche, elle n'a pas d'impact sur la gestion fine du chargement à la parcelle. Il est ainsi possible de constater des

phénomènes de surpâturage sur les terres les plus riches, les plus proches de l'exploitation ou encore au niveau des parcs des estives et en parallèle des phénomènes d'enfrichement sur des parcelles sous-exploitées car plus éloignées, à ressource fourragère limitée.

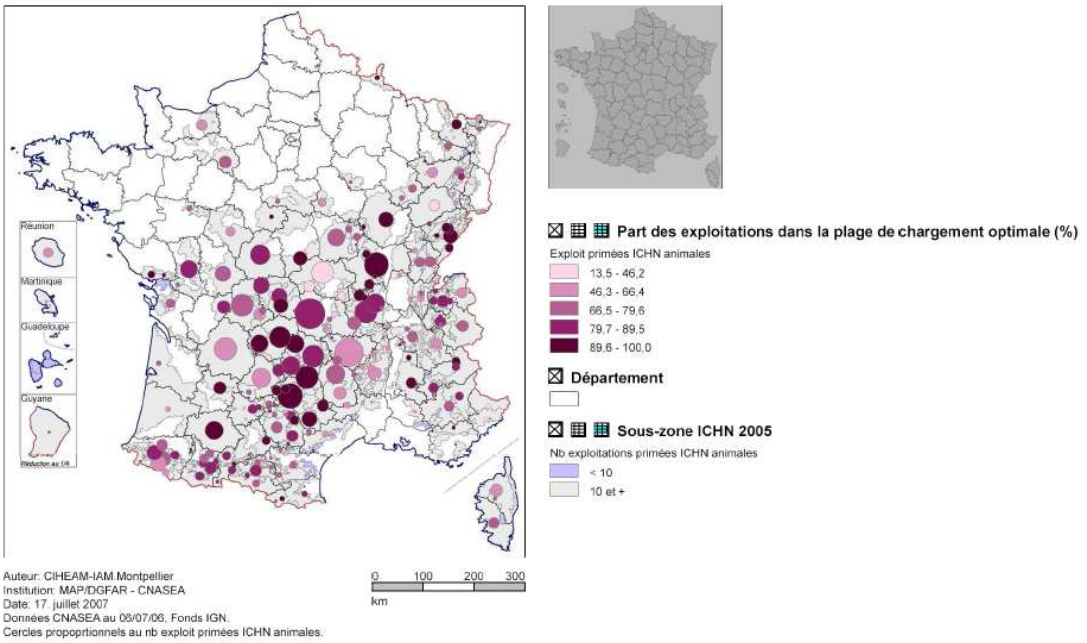
Le taux de chargement moyen serait un critère pertinent pour la prise en compte de l'environnement s'il était appliqué à la parcelle et non à l'exploitation.

Néanmoins, les ICHN, en prenant en compte l'environnement sous la forme d'une limitation du chargement animal, sont l'une des aides qui encouragent l'idée d'extensification.

b3. Les plages de chargement ne semblent globalement pas contraignantes

Le chargement des bénéficiaires a peu évolué sur la période évaluée, même si globalement il baisse légèrement chaque année *(voir les données en annexe 1 section 2.5)*.

Carte 6 – Part des exploitations bénéficiaires de l'ICHN dans la plage optimale de chargement en 2005



La part des exploitations hors plage optimale est faible dans les départements malgré le faible effet incitatif des pénalités. La plupart des départements ont plus de 80% des bénéficiaires des ICHN dans la Plage Optimale de Chargement POC.

On remarque trois exceptions significatives : l'Allier (dans ses 3 sous-zones défavorisées), la Haute-Saône (partie ZDS) et le Haut-Rhin (zone montagne). Ces départements ont des POC très restreintes (0,9 à 0,99 UGB/ha pour l'Allier) à restreintes, ce qui explique que très peu d'agriculteurs puissent la respecter. Par contre la plage totale de chargement autorisée va de 0,35 (0,25 en montagne) à 2 UGB/ha, donc est finalement assez large. De plus, le faible montant de l'ICHN (pour les ZDS) et le faible effet incitatif des pénalités ne semblent pas contraindre les agriculteurs à respecter la POC.

Il faut voir dans ces résultats une adaptation de la plage aux exploitations et non l'inverse.

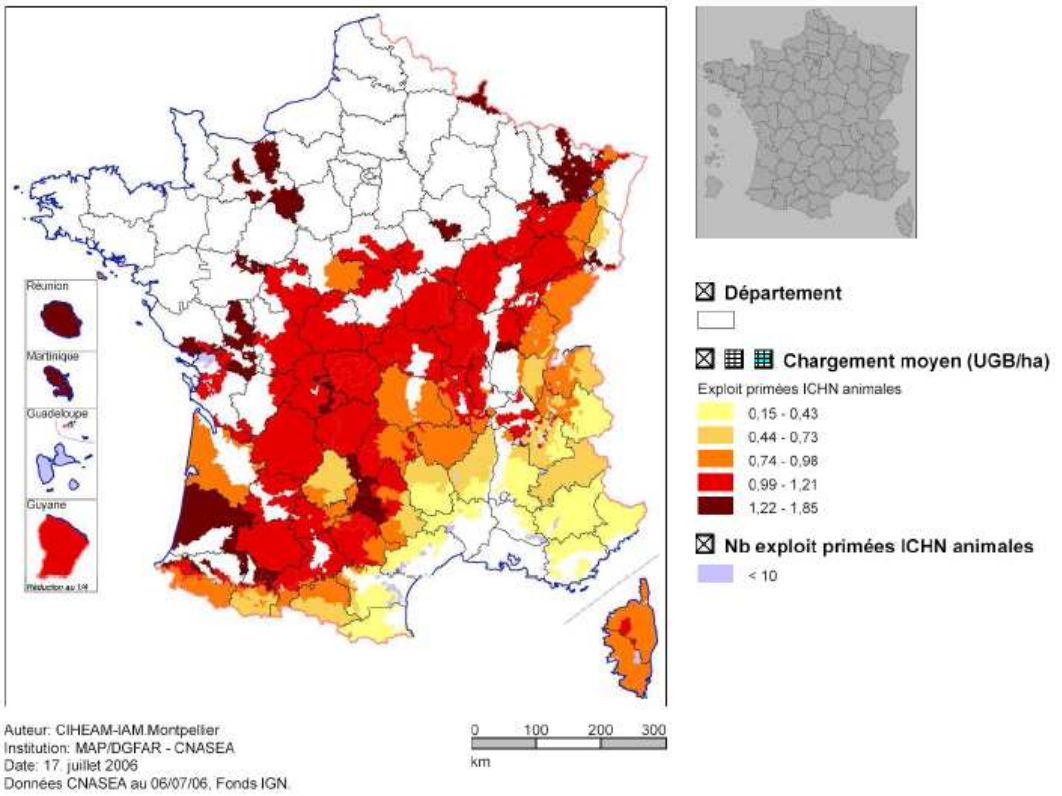
Si globalement la mise en place des BPAH à travers les plages optimales de chargement ne semble pas être une contrainte (notamment grâce aux podiums et aux faibles effets incitatifs des pénalités), on note deux exceptions :

- En zone sèche le plancher de chargement peut être contraignant, surtout depuis la forte sécheresse de 2003 et celles des années qui ont suivi. Les terres ont une productivité très

faible et il faut plus de surface pour nourrir un nombre de bêtes équivalent. Les agriculteurs ont souvent été contraints de déclarer moins de surfaces à la PAC pour rester dans les plages de chargement de l'ICHN.

- En zone défavorisée simple le plafond est parfois limitant. Certains agriculteurs souhaiteraient intensifier et expliquent que le faible montant de l'ICHN qu'ils perdraient serait compensé par les aides du 1er pilier (couplées). Dans ces zones il y a une concurrence ICHN – 1er pilier.

Carte 7 - Chargement moyen des bénéficiaires réalisé par sous-zone en 2005



Cette carte confirme que dans les zones sèches, le chargement moyen réalisé est à la limite du plancher des plages de chargement ICHN et que dans certaines zones défavorisées simples le chargement réalisé est à la limite du plafond des plages de chargement.

Les études de cas ont permis de conforter la thèse de la non-contrainte des plages de chargement. Les acteurs ayant en charge la gestion de l'aide au niveau départemental ne relèvent pas d'évolution des systèmes de production suite à l'introduction des plages de chargement. Ceux qui ont géré le changement affirment qu'il ne pouvait pas y avoir d'effet puisque les plages de chargement ont été construites de manière à n'exclure aucun bénéficiaire. Ces plages de chargement sont donc adaptées aux contraintes techniques et correspondent aux pratiques agricoles existantes, sauf cas particulier notamment en zone sèche.

Les études départementales menées dans l'évaluation à mi-parcours arrivaient aux mêmes conclusions : « *Les plages de chargement optimal sont pertinentes au regard de ce pourquoi elles ont été conçues en 2001 : laisser le moins possible de bénéficiaires du dispositif précédent hors du nouveau dispositif*. »

Ainsi la pertinence limitée de la définition actuelle des BPAH liées aux ICHN mise en évidence dans l'évaluation à mi-parcours se confirme.

La plage de chargement vue par les bénéficiaires

La majorité des bénéficiaires rencontrés ne signalent pas de contraintes particulières liées aux dispositions des ICHN.

Plus précisément, la majorité des agriculteurs rencontrés signalent que le respect des plages optimales de chargement n'a pas été une contrainte car ces plages correspondaient à leurs pratiques habituelles et les conditions de la production fourragère ne permettent pas de sortir de cette plage.

Ils ont eu des difficultés à préciser le chargement à la parcelle difficile comme facile. En pratique, **le taux de chargement est directement lié au rendement fourrager des prairies**, que l'herbe soit récoltée ou pâturée. Plus la parcelle est "difficile", c'est-à-dire plus le handicap est jugé important (pente, sol, temps de végétation…), plus le chargement est faible.

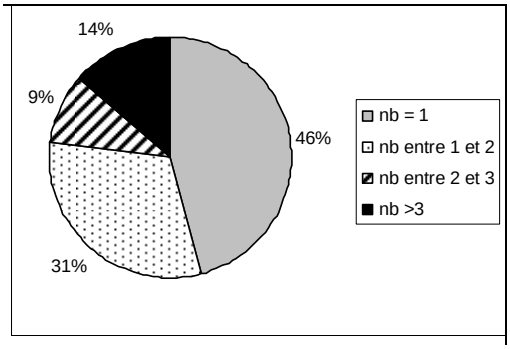
Le fait que très peu d'agriculteurs rencontrés aient perçu des changements en 2000 et 2001 montre également que ces plages de chargement ne sont pas vécues comme une contrainte.

b4. Des différences apparaissent dans les définitions des plages au niveau des départements

Presque la moitié des départements n'a pas subdivisé ses zones défavorisées en sous-zones pour définir les plages de chargement et près d'un quart des départements a divisé en plus de 2 sous-zones chaque zone défavorisée présente. Il existe de fortes disparités entre les départements : par exemple dans les Alpes-de-Haute-Provence, le CERPAM a participé à la définition des plages de chargement et plusieurs sous-zones défavorisées ont été définies avec des critères de chargement différents. En Haute-Saône ou dans les Pyrénées-Atlantiques par exemple, pas ou peu de sous-zones ont été définies et les plages de chargement sont assez similaires sur les différentes zones.

Environ 17 départements ont des sous-zones avec des plages totales de chargement (Plage optimum + podiums) plus restreintes que celles définies par la circulaire nationale ICHN et environ 22 départements ont des sous-zones avec des plages totales de chargement plus larges que celles définies par la circulaire nationale ICHN (dérogations de planchers ou de plafond de chargement).

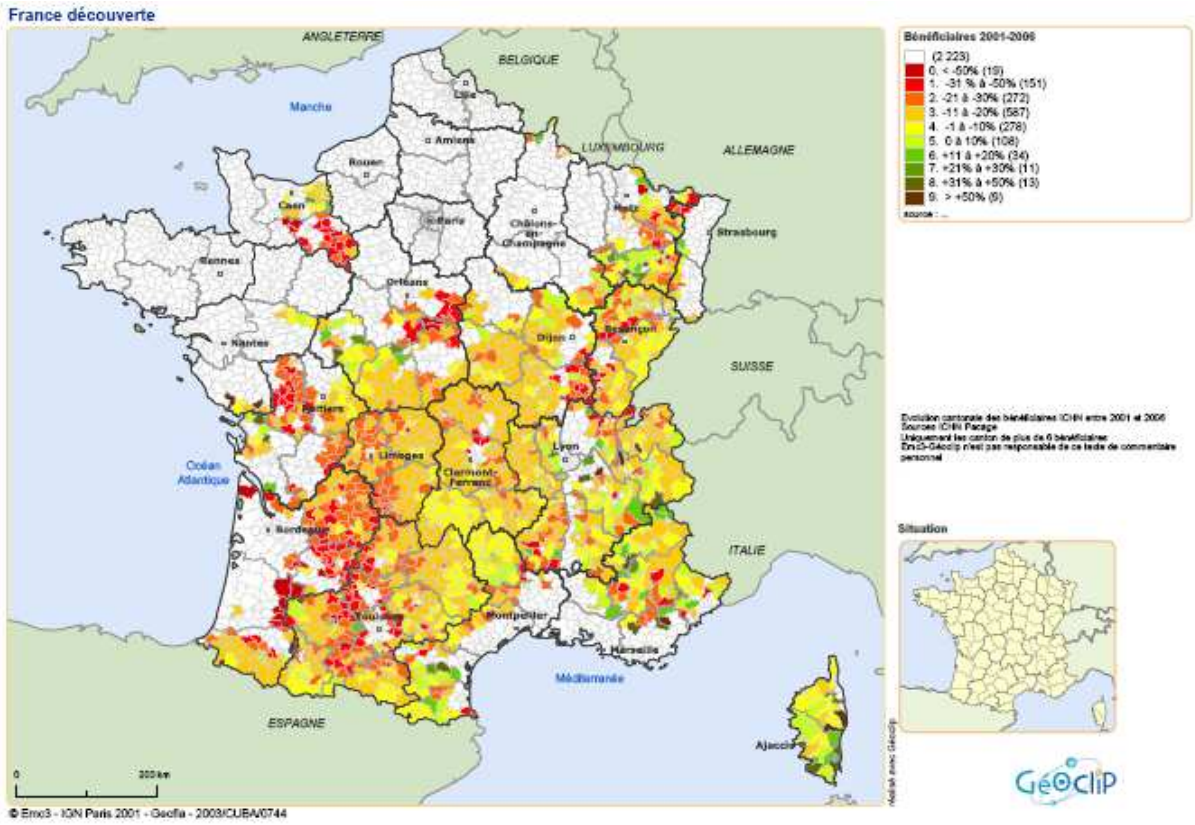
Graphique 23 - Répartition des départements selon leur nombre de sous-zones de définitions des plages



Source : MAP 2005

b5. Les effets non désirables semblent globalement évités

Carte 8 - Evolution du nombre de bénéficiaires entre 2001 et 2006



Source : données CNASEA - Géoclip

Un des effets potentiels non désiré de l'introduction des plages de chargement eut été la forte perte de bénéficiaires, du fait de plages mal adaptées. Le rapprochement de la carte ci-dessus de l'évolution du nombre de bénéficiaires entre 2001 et 2006 avec les plages de chargement départementales ne permet pas de faire un lien entre la perte de bénéficiaires de certains départements (comme l'Orne ou la Dordogne) et leurs plages de chargement.

Un deuxième effet potentiel non désiré eut été l'inadaptation des plages de chargement aux enjeux des zones. Bien qu'il soit plus difficile de mesurer cet effet, il faut souligner le problème du chargement plancher en zone sèche, notamment en haute montagne.

Le graphe en annexe 1 (section 2.5) montre qu'environ 22,5% des exploitations en bovins viande bénéficiaires des ICHN ont un chargement inférieur ou égal à 0,25 UGB/ha en haute montagne sèche (et près de 9,5% en montagne sèche). Or pour les départements concernés dans le massif des Alpes le plancher de la POC est de 0,3 UGB/ha (contre 0,1 UGB/ha pour les Pyrénées Orientales). Pour la montagne sèche, les valeurs des planchers des POC sont plus diversifiées mais sont souvent plus faibles qu'en haute montagne (autour de 0,1 à 0,2 UGB/ha). Dans ces zones, le plancher de la plage de chargement est peu adapté aux pratiques des agriculteurs et à la faible qualité de la ressource fourragère.

Ainsi, si globalement les plages de chargement sont adaptées aux pratiques des éleveurs, cela ne signifie pas qu'elles soient forcément adaptées aux enjeux environnementaux locaux.

b6. ICHN et MAE, une combinaison de mesures de soutien et d'incitation

--> voir les données en Annexe 1, section 2.3.1 sur le bilan des réalisations

La PHAE et les CTE ont un plus fort taux de pénétration dans les zones défavorisées. Plus particulièrement en montagne, haute montagne et piémont laitier pour la PHAE et en piémont, montagne non sèche non attractive, haute montagne sèche et ZDS à orientation élevage pour les CTE.

L'ICHN n'est pas le seul dispositif qui peut influencer les pratiques des agriculteurs : on voit apparaître deux couples de mesures : soit ICHN+PHAE, soit ICHN+CTE.

- Comme le montre le tableau en annexe, il y a une forte interaction entre la PHAE et l'ICHN. En effet, près de 80% des bénéficiaires de la PHAE sont aussi bénéficiaires de l'ICHN et près de 50% des bénéficiaires de l'ICHN sont bénéficiaires de la PHAE. De plus, presque toutes les surfaces en PHAE sont aussi en ICHN. Les exploitations ayant à la fois la PHAE et l'ICHN sont celles qui ont les taux de chargement les plus faibles. PHAE et ICHN sont toutes deux centrées sur la préservation des systèmes herbagers. Elles ont pourtant des natures et des objectifs différents qui les rendent complémentaires. Elles présentent par contre un problème de compatibilité dans leurs plafonds de chargement.
- Depuis 2002, environ 45% des bénéficiaires d'un CTE sont des bénéficiaires de l'ICHN.

  On note également qu'entre 15 et 20% des bénéficiaires ICHN ont contractualisé un CTE, et que 18% de la surface en herbe en France est gérée par des exploitations à la fois en ICHN et en CTE/CAD. Les ICHN forment une mesure de masse justifiée par la localisation géographique de l'exploitation, alors que les MAE des CTE sont de véritables contrats permettant la résolution spécifique de problèmes environnementaux sur des parcelles bien définies, en particulier les terres difficiles.

D'après les données dans l'ODR, en 2005 et 2006, près des 2/3 des bénéficiaires des ICHN ont contractualisé un dispositif à vocation plus environnementale (PHAE, CTE ou CAD).

Ainsi, ce n'est pas l'ICHN, dispositif jugé comme le moins contraignant, qui a l'effet le plus déterminant sur les pratiques agricoles mais bien un ensemble de dispositifs du second pilier jugés comme cohérents entre eux par les bénéficiaires.

Au vu des nombreuses exploitations qui ont à la fois l'ICHN et un dispositif agro-environnemental, l'ICHN aurait plutôt un « effet socle », qui permet à ces exploitations de contractualiser des MAE, qui ont-elles des impacts positifs sur l'environnement.

Les mesures d'amélioration des pratiques d'élevage dans les études de cas

La mise en œuvre des mesures du PDRN en vue d'améliorer les pratiques d'élevages apparaît très différente dans les zones d'études de cas. Quand des enjeux environnementaux sont identifiés, les ICHN ne sont pas identifiées comme étant à même d'apporter une réponse, à l'inverse de la PHAE et surtout des CTE/CAD, qui ont pu favoriser une mobilisation concertée des acteurs se traduisant par une contractualisation massive des éleveurs au dispositif proposé.

Quelques exemples remarquables :

- dans le Var, seuls quelques CTE-DFCI ont été mis en place, pour le pâturage des coupures DFCI., alors que dans les Alpes de Haute Provence, territoire voisin aux problématiques semblables, on note une très forte contractualisation des CTE dits herbagers qui concernent plus de 50% des élevages ovins. Dans ces CTE; les plages de chargement ont été définies pour répondre aux enjeux plus locaux.

- en Côte d'or, il y a eu une forte adhésion aux CTE mais avec des impacts difficiles à estimer aux dires des acteurs.

- en Savoie, il y a eu une forte adhésion aux CTE-CAD. Des diagnostics d'alpage ont également été réalisés par le Parc National de la Vanoise.

La combinaison des mesures chez les bénéficiaires

Les bénéficiaires ont fait ressortir que d'une part peu avaient fait évoluer leurs pratiques pour être éligibles à l'ICHN, d'autre part la grande majorité a contractualisé d'autres dispositifs (PHAE, CTE, AOC, Label de qualité par exemple) généralement considérés comme plus contraignants :

- le couple ICHN – PHAE est le plus répandu et ces deux dispositifs sont souvent considérés par les agriculteurs comme complémentaires. 55% des bénéficiaires enquêtés ont à la fois ICHN et PHAE, et ils sont situés essentiellement en haute montagne, piémont, ZDS non sèche élevage et montagne.
- la contractualisation des CTE dépend énormément de la dynamique départementale mise en place par rapport à ce dispositif. Ils ont permis d'affiner les pratiques d'élevages sur les zones les plus sensibles d'un point de vue environnemental.
- les contrats Natura 2000, ou en partenariat avec un Parc naturel régional ou avec l'Agence de l'eau restent très anecdotiques

3.4. Volet Territoire et 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 (compte tenu de la diversité des sources d'information mobilisées). Pour autant, et sans être un travail complet, les indicateurs portant sur l'évolution la population, de l'emploi dans les territoires, la dynamique de construction, des revenus ou plus largement économique, soulignent quelques points clefs 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 encore les situations) ;
- Schématiquement quatre types de facteurs jouent un rôle important dans l'évolution des ZD : au-delà des 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 ; les logiques ne répondent pas uniquement à des logiques financières ou économiques (voir par exemple la dynamique d'installation et le rôle de la DJA) ;
- la dynamique de développement agricole des zones défavorisées ne suit pas celle du développement des territoires, le zonage ZD étant d'ailleurs inadapté aux autres problématiques de développement territorial (bassin d'emploi, aire urbaine...) ;
- certaines catégories d'exploitants courent un risque de paupérisation dans des zones où les autres revenus sont globalement en augmentation (notamment en zones défavorisées simples à prédominance d'élevage, le piémont laitier et la montagne non sèche non attractive) ;

Dans de nombreux cas, des situations paradoxales apparaissent :

- en zones de piémont, ou en zones défavorisées simples, mieux dotés en petites villes (donc en services ou possibilités d'emplois complémentaires), la pression foncière peut venir contraindre la dynamique d'installation,
- à l'inverse, en montagne, qui dispose de possibilités plus importantes en matière de foncier c'est probablement le déficit d'emplois ou d'activités alternatives (notamment pour les conjoints) qui limite la pluriactivité...

3.4.1. La dynamique rurale des zones défavorisées entre 1990 et 2000 : pour un diagnostic de la situation de départ à l'échelle des cantons

Point méthodologique : Afin de proposer un diagnostic de la situation et des tendances de départ dans les principaux types de zones défavorisées, nous nous sommes appuyés sur la méthodologie proposée par la SEGESA (2003) [9] qui permet d'optimiser l'utilisation et le croisement des données statistiques (recensement agricole et recensement de population notamment sur la période 1988-2000) mais aussi de comparer la situation des cantons concernés par le classement en zone défavorisée avec celle observée de manière plus générale dans les cantons ruraux.

***Le maillage de base utilisé est le canton**. Chaque canton a été affecté à un des 4 types de zone défavorisée (haute montagne, montagne, piémont, zones défavorisées simples de plaine) ou à la classe « hors zone défavorisée » lorsque le canton n'est pas concerné (se reporter en annexe pour un développement détaillé). Schématiquement, sur environ 2950 cantons SEGESA, l'approche met en évidence 1358 cantons en zones défavorisées. Ils peuvent être comparés à la situation dans les 1000 cantons ruraux de plus faible densité mais situés hors zone défavorisée (600 autres cantons « non ruraux » ne sont pas pris en compte dans les analyses[10]). Les 1358 cantons en zone défavorisée correspondent à 45% de l'espace national, 19% de la population, 43% des exploitations agricoles et 36% des actifs occupés dans l'agriculture. Les zones défavorisées simples représentent près de la moitié de cet ensemble ; l'analyse peut donc être considérée comme représentative (les communes des zones défavorisées représentent en réalité 53,09% du territoire national).*

L'analyse porte sur différents critères et permet de décrire les zones défavorisées sous deux angles différents, socio-économique d'une part, agricole d'autre part. Elle montre des disparités marquées entre zones défavorisées et les autres cantons ruraux.

a) Les zones défavorisées au regard de la typologie socio-économique des cantons ruraux

> En synthèse, la typologie (en huit classes) des cantons ruraux définie par la DIACT[11] en 2003 montre qu'il n'existe pas de situation socio-économique homogène des cantons situés en zone défavorisée et que la « corrélation » entre fragilité agricole et fragilité rurale est difficile à établir. Ainsi :
>
> - des zones défavorisées se trouvent en situation périurbaine (a priori favorable),
> - des zones de montagne et haute montagne sont dans une dynamique positive en termes de population et d'activité (tourisme ou économie résidentielle),
> - les cantons qui sont à l'inverse dans une dynamique fragile ou négative, avec une population vieillissante et peu dense, se trouvent pour l'essentiel en zones défavorisées (montagne ou en piémont) mais ils existent aussi en plaine.

La typologie socio-économique des cantons définie par la DIACT a mis en évidence huit groupes de cantons ruraux :

- deux concernent des cantons situés, au delà de la banlieue, en périphérie des agglomérations et qui relèvent des campagnes dites périurbaines ;

9 Dans le cadre des travaux de l'instance d'évaluation des politiques de développement rural et de la préparation du CIADT rural du 3 Septembre 2003, la SEGESA a élaboré deux typologies cantonales : une typologie des dynamiques territoriales de l'agriculture, une typologie socio-économique des zones rurales

10 La dénomination des groupes utilisée exprime leur singularité mais ne rend pas compte de toutes leurs caractéristiques. Pour la typologie socio-économique, seuls les cantons comportant au moins une commune rurale et n'atteignant pas 500 habitants par km² ont été pris en compte.

11 Etudes DIACT préparatoires à la loi sur le Développement des Territoires Ruraux

- un est appelé « rural en transition » et témoigne d'une mutation en cours de la base socio-économique et démographique locale ;
- trois ont été qualifiés de « nouvelles campagnes » par la DIACT car ils témoignent, sur des bases parfois anciennes, de dynamiques de développement économique et/ou résidentiel qui leur apportent un nouvel équilibre (rural en transition et économie touristique) ;
- deux « fragiles » ont clairement des difficultés à maintenir leurs activités et leurs populations : le premier relevant d'une fragilité traditionnelle pour les espaces ruraux (présence de l'agriculture, vieillissement et faible densité), le second étant la conséquence de la crise rencontrée par les industries depuis maintenant plusieurs décennies.

Mais après analyse, la « corrélation » entre fragilité agricole et fragilité rurale est difficile à établir, voire parfois inverse.

On voit d'abord que les cantons qui bénéficient le plus du processus de périurbanisation sont moins présents dans les zones agricoles défavorisées. Mais plus de 250 d'entre eux sont cependant classés, aussi bien en montagne (103 cantons) que dans les autres zones défavorisées (162).

Une très grande majorité (87,5%) des cantons ruraux agricoles les plus fragiles (ceux du groupe 3 dans lequel la situation démographique est la plus préoccupante) se trouve logiquement classée en montagne (la moyenne montagne généralement), en zone de piémont et dans les zones défavorisées simples. En revanche les secteurs ruraux fragilisés par la crise de leurs industries (type 7 : « *rural ouvrier en crise* ») relèvent rarement des aides à l'agriculture défavorisée (26 cantons en montagne, 10 en piémont, 70 en ZDS soit 33% seulement des cantons ruraux identifiés dans ce type), en partie d'ailleurs parce que leurs exploitations peuvent être relativement performantes (dans l'Aisne ou la Somme par exemple).

Une partie des zones de montagne (surtout de haute montagne) relèvent des groupes où le développement est largement induit par une activité touristique fondée sur des investissements lourds (type 2), ou sur une économie résidentielle à base d'accueil de retraités et de vacanciers (type 8). Ici le rôle direct de l'agriculture dans le maintien du peuplement est réduit, mais elle intervient fortement dans la gestion de l'espace et des paysages, comme dans l'attractivité de ces territoires.

Tableau 83 - Répartition des 1358 cantons des zones défavorisées dans la typologie rurale

Typologie des cantons ruraux DATAR	Haute Montagne	Montagne	Piémont	Zones déf simples	Total Zones déf	% des types Fr
(6) Péri-urbain proche		31	5	26	62	25,9
(4) En voie de périurbanisation	2	72	29	102	205	39,8
(2) Economie touristique	33	4			37	92,5
(8) Touristique et résidentiel	11	97	16	29	153	62,4
(1) Rural en transition	1	41	10	160	212	39,7
(7) Rural ouvrier en crise		26	10	70	106	33,2
(3) Agricole, vieillis et peu denses	13	182	44	181	420	87,5
(5) Petites villes	10	70	18	65	163	46,2
Total	**70**	**523**	**132**	**633**	**1358**	**45,8**

Source : SEGESA - 2003

b) La typologie des dynamiques territoriales de l'agriculture

> La typologie des dynamiques territoriales de l'agriculture des cantons montre une corrélation attendue entre une plus faible compétitivité et le fait d'être en zone défavorisée.
>
> Toutefois des zones situées en montagne comme en piémont ou en plaine, sont constituées d'exploitations moyennes d'élevage avec une bonne dynamique d'installation, dans une proportion non négligeable (cas du Cantal par exemple).
>
> Les petites exploitations fragiles ne sont pas toutes situées en zones défavorisées, notamment dans les régions de viticulture, d'arboriculture ou de polyculture élevage (ex. Bretagne).

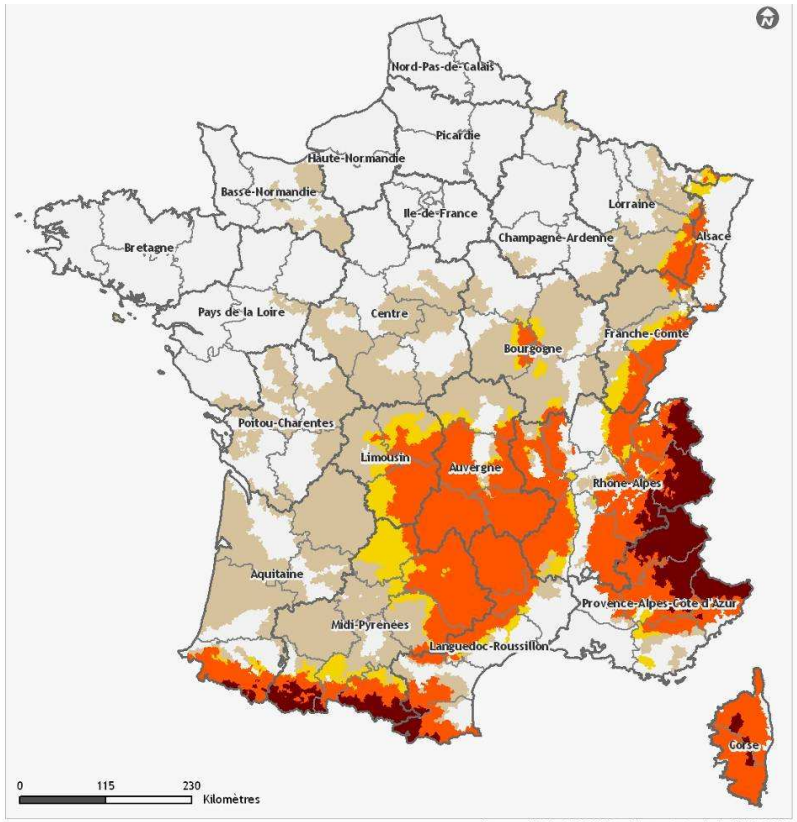
Là aussi, huit groupes bien différenciés par leurs caractéristiques du point de vue des structures agricoles et des dynamiques à l'œuvre :

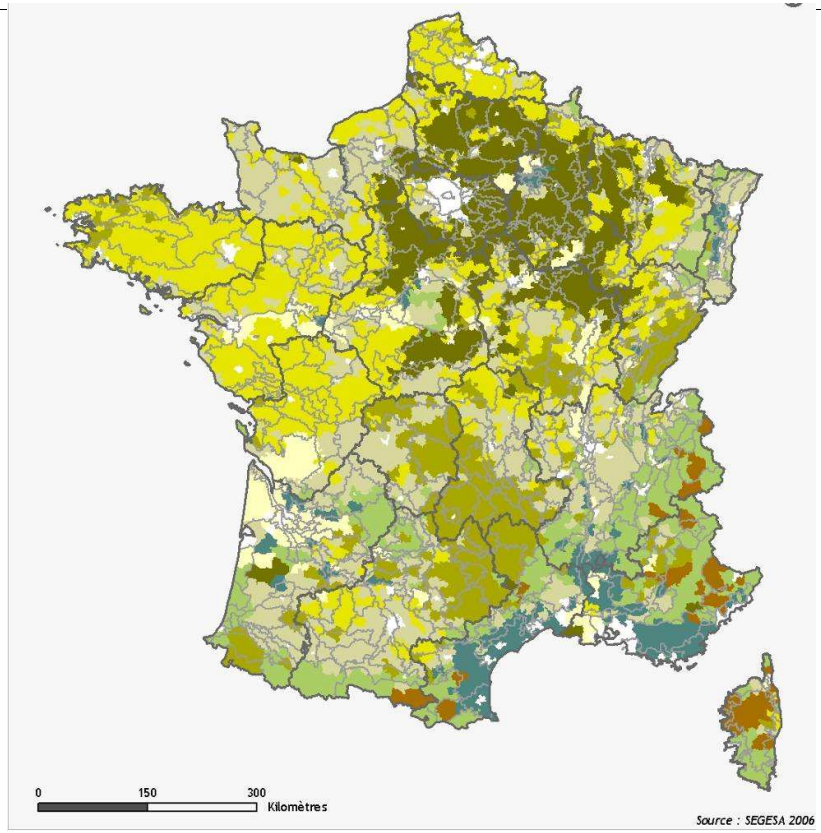
- deux groupes peuvent être considérés comme faisant preuve d'une bonne compétitivité, les n°3 (essentiellement orientés vers la grande agriculture) et n°6 (« exploitations intensives à main d'œuvre salariée ») ; ces cantons sont peu présents en zones défavorisées (15% et 25%)
- deux obtiennent des résultats moyens mais sont en restructuration, les groupes n°5 (exploitation moyenne en forte restructuration) et n°8 (exploitations moyennes d'élevage à bonne dynamique d'installation) ; l'un est assez peu présent dans les zones défavorisées (29%) mais l'autre est surtout en zones défavorisées (89%).
- quatre sont particulièrement fragiles pour des raisons structurelles ou de démographie agricole ; le n°2 ne correspond pas à des cantons de zones défavorisées (cantons de productions de cultures spécialisées en plaine) ; les n°1, 7 et 4 sont en revanche sont présents et même pour les n°1 et 4 essentiellement en zones défavorisées (élevage herbivore et polyculture élevage en petites exploitations).

Tableau 84 - Répartition des 1358 cantons des zones défavorisées dans la typologie agricole

Typologie des agricultures cantonales	Haute Montagne	Montagne	Piémont	Zones déf simples	Total Z. D.	% total national
(3) Cantons de grandes exploitations productives		2		45	47	14,9
(6) Exploitations intensives à main d'œuvre salariée		7	3	23	33	24,6
(2) Petites exploitations spécialisées à productions de qualité, mais en repli		16	5	20	41	28,9
(5) Agriculture d'exploitations moyennes en forte restructuration		19	8	203	230	31,8
(8) Exploitations moyennes d'élevage à bonne dynamique d'installation	4	181	24	67	276	89,3
(7) Agriculture fragile de petites exploitations	2	111	64	231	408	54,7
(1) cantons de petite agriculture pluriactive et à très faibles revenus	48	158	28	44	278	92,0
(4) zones de montagne à élevage extensif	16	29			45	93,8
Total	**70**	**523**	**132**	**633**	**1358**	**49,9**

Source : SEGESA 2003





Carte 9 - Typologie des dynamiques territoriales de l'agriculture

Il faut cependant noter que, dans les cantons d'exploitations moyennes consacrées à l'élevage qui enregistrent une bonne dynamique d'installation (groupe n°6), on trouve nombre de zones de moyenne montagne (Jura, Sud-ouest du Massif central, Pays basque) ce qui témoigne en partie du rôle des facteurs endogènes (héritages et traditions qui influencent la reconduction majoritaire de certains systèmes comme l'élevage en Aveyron, Cantal, ... souvent encouragés ou accompagnés par les professionnels des filières et les politiques départementales), la valeur économique des productions (transformation laitière en Aveyron, Jura, ...) et l'attractivité de la DJA majorée. Ces facteurs explicatifs sont analysés dans la suite du rapport *(voir en 3.1.2).*

La diversité des situations dans la zone défavorisée simple (par exemple, 230 cantons sont classés en « agriculture d'exploitations moyennes en forte restructuration », 231 cantons en « Agriculture fragile de petites exploitations », mais 67 cantons sont majoritairement classés en « Exploitations moyennes d'élevage à bonne dynamique d'installation », 47 en « grandes exploitations productives » et 33 cantons en « Exploitations intensives à main d'œuvre salariée ») montre l'hétérogénéité des situations et la pertinence actuelle discutable du zonage défavorisé simple, alors même que près de la moitié du groupe « agriculture fragile de petites exploitations » est hors du classement.

3.4.2. Le développement socio-économique des territoires sur la période récente

> Au plan démographique, on retiendra notamment, qu'après un ralentissement de la croissance entre 1975 et 1999, les zones rurales défavorisées, comme celles hors zones, progressent plus fortement après 1999, avec une dynamique importante en haute montagne et en piémont (même si les ZD progressent à un rythme légèrement moindre que les zones hors ZD).
>
> Les zones qui sont le plus en retrait de cette dynamique sont les zones défavorisées simples. Mais au sein des zones défavorisées, près du quart des cantons continuent de perdre de la population. Le lien aide ICHN (aides des autres dispositifs des ZD) et croissance démographique n'est donc pas avérée systématiquement et des zones fortement bénéficiaires d'ICHN enregistrent un déclin démographique

a) Démographie

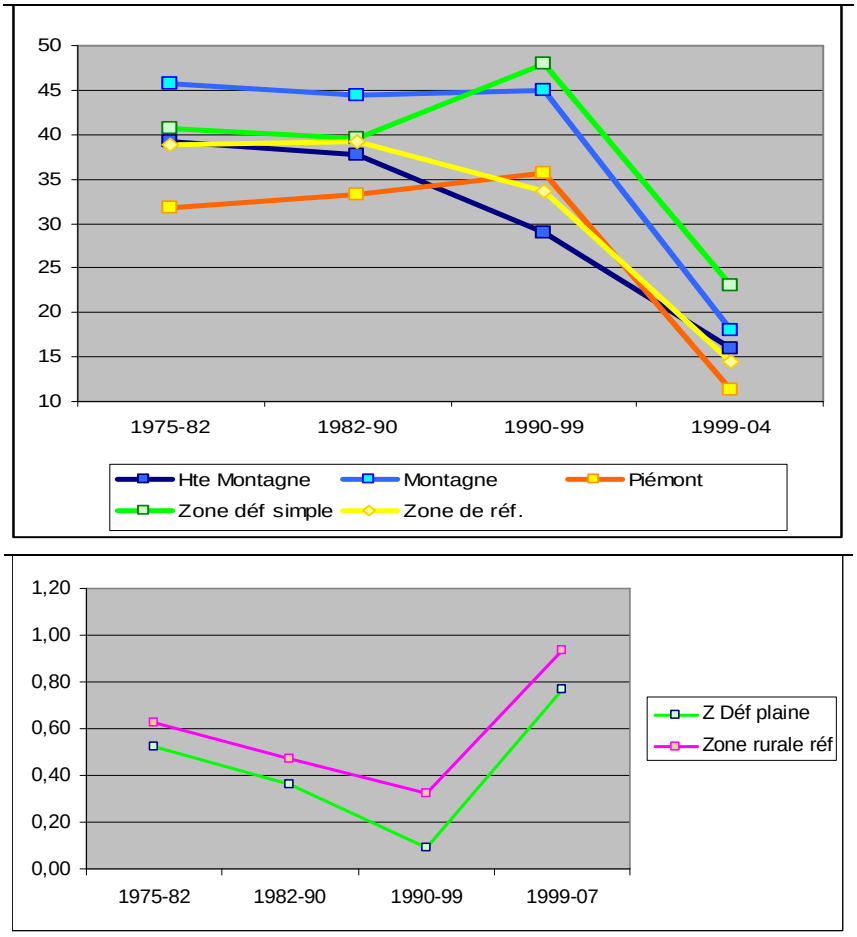
Point méthodologique : Les matériaux statistiques font assez largement défaut pour aborder cette question de manière suffisamment précise, c'est-à-dire à un niveau a minima cantonal. Les données agricoles ne sont en effet pas disponibles à un niveau territorial suffisamment fin (l'enquête annuelle de structure s'appuie sur un échantillon d'exploitation) et les enquêtes de recensement de population qui se sont substituées à l'ancien recensement exhaustif, si elles concernent déjà 80% des communes de moins de 10000 hab., ne permettent de disposer que du seul chiffre de population total (les résultats un peu plus détaillés ne concernant que 60% des communes).

Malgré tout, afin d'apporter un élément de réponse à la question évaluative concernant les effets du soutien à l'agriculture sur le peuplement des zones rurales concernées, nous avons « cantonalisé » les données de population et apparié le fichier à celui des cantons en zones défavorisée (ZD type 5). Lorsque cela est possible et que le secret statistique ne l'empêche pas, l'information est présentée à un niveau plus fin (ZD11).

On constate tout d'abord, qu'en moyenne, la population progresse dans les zones

défavorisées depuis 1975, et ce, selon une tendance similaire à celle des cantons ruraux de référence hors zone défavorisée, bien qu'avec un écart allant de -0,10 à -0,30 *(voir la comparaison entre ZDS et ZR de référence, graphique ci-dessous)*. Mais cette tendance ne doit pas masquer le fait que presque la moitié des cantons de montagne et des zones défavorisées simples étaient encore en recul démographique dans la période 1990-99 (voir graphique ci-dessous) alors même que la population des zones rurales avait tendance à s'accroître.

Graphique 24 - Part des cantons des zones défavorisées en perte de population et taux annuels moyens d'évolution de la population (%)



Source : SEGESA

Mais les gains s'amenuisent jusqu'en 1999, surtout pour les zones défavorisées simples (+0,10% de population par an entre 1990 et 1999). La période 1999-2007 enregistre pour sa part une nette accélération : selon nos estimations la croissance démographique annuelle varie de +0,80% par an en zone défavorisée de plaine à +1,10% par an en haute-montagne.

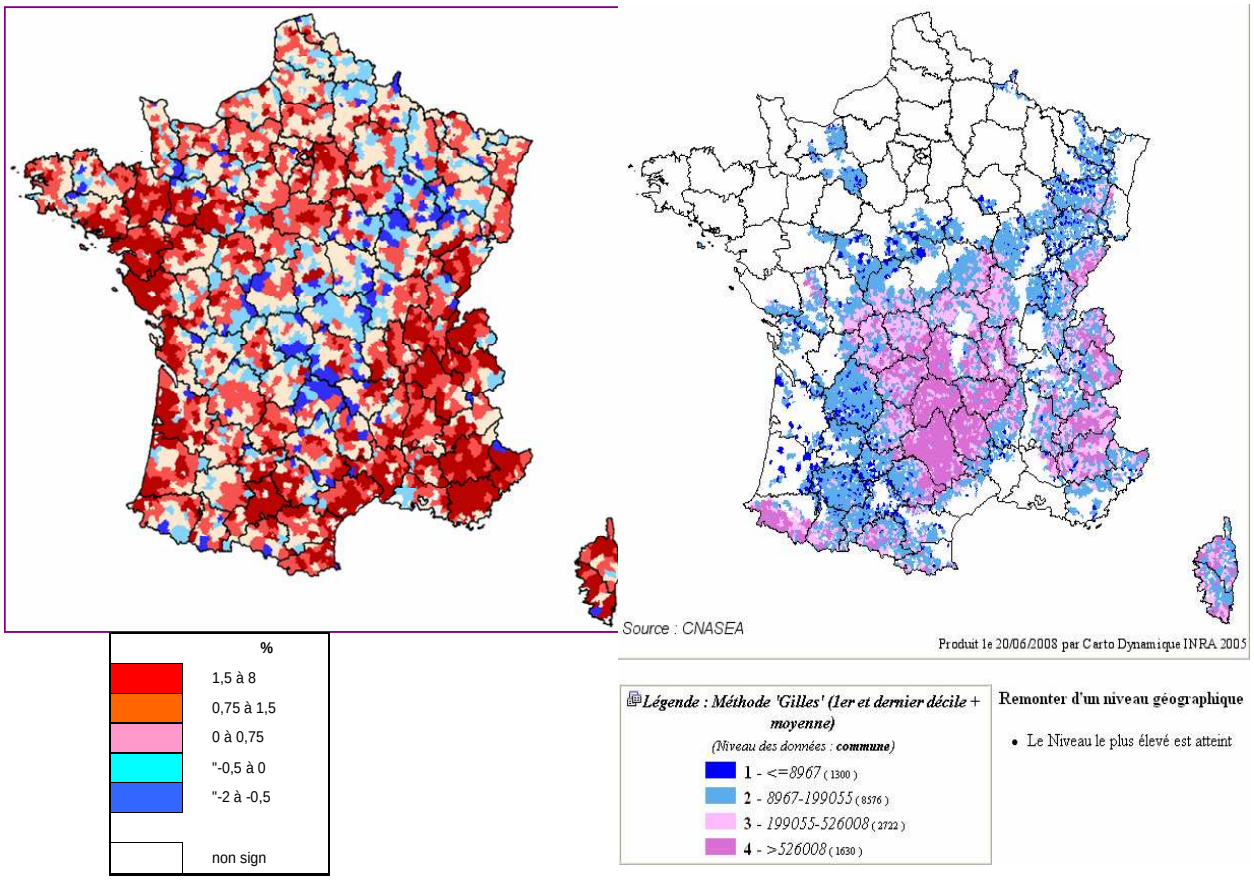
La période 1999-2007[12] montre un infléchissement très significatif, les communes rurales bénéficiant d'un étalement résidentiel sans précédent. Ce phénomène bénéficie aux zones défavorisées, avec des taux particulièrement élevés en haute montagne et dans les secteurs

12 Depuis 2004 le recensement à lieu sous forme d'enquêtes annuelles qui portent sur 20% des communes de moins de 10.000 habitants et un échantillon plus faible de quartiers urbains. Les résultats commentés ici concernent 80% des communes de moins de 10.000 habitants, ils sont tout à fait fiables sauf dans les cantons très urbanisés.

de piémont où les petites villes profitent de ce phénomène. Les zones défavorisées simples sont celles qui restent le plus à l'écart de ce renouveau démographique, près du quart des cantons continuant à enregistrer des pertes, surtout dans les plateaux de l'est (Haute Marne, Meuse, Haute Saône, Morvan, …) et le pourtour sud du grand bassin parisien (Allier, Creuse, Berry, …). Même si elle y participe, il est peu probable que l'évolution de la population agricole joue un rôle déterminant dans ces nouvelles tendances, le nombre d'exploitants étant d'ailleurs en baisse.

Par ailleurs, à l'échelle communale, si de nombreux secteurs cumulent croissance démographique et intensité d'aide ICHN (cœur d'Aveyron, Jura, sud Cantal (Châtaigneraie et planèze de St-Flour), de nombreux secteurs fortement bénéficiaires d'ICHN sur la période 2000-2006 voient leur population décroître (zone d'altitude des Pyrénées Atlantique, extrême nord Aveyron et nord Cantal, partie de l'Artense et du Sancy et est des Combrailles dans le Puy-de-Dôme), nord Corrèze et sud, Creuse (plateau de Millevache), est Tarn... Le lien de cause à effet n'est donc pas net.

Carte 10 - Variation de la population 1999-2007 dans les communes <10 000 hab. (à gauche) et montants réalisés au titre de l'ICHN pour la période 2000-2006



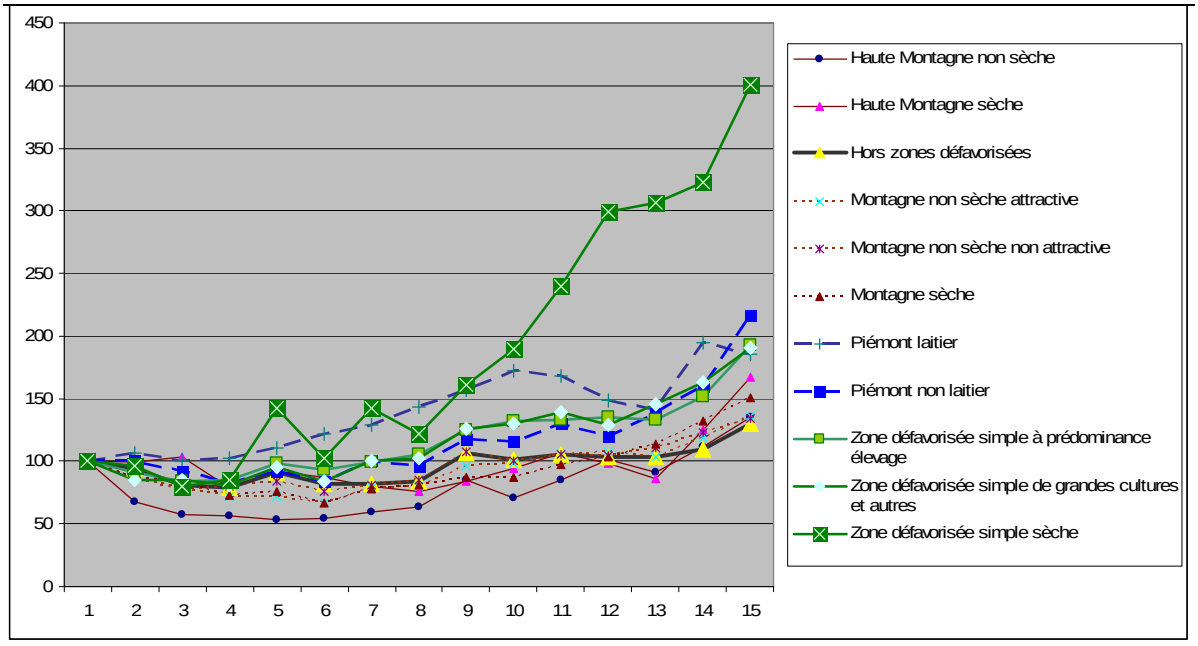
Sources : SEGESA et CNASEA/ODR

b) Dynamique de la construction

Autres indicateurs, les zones défavorisées sont aussi concernées par la dynamique de construction de logements (notamment en haute montagne sèche, montagne sèche, piémont laitier), en nombre de permis de construire. En surface (m2 de SHON), la zone défavorisée

simple sèche montre un dynamisme constant et supérieur aux autres zones depuis 1999. La quasi-totalité des zones étant en progression entre 2002 et 2004.

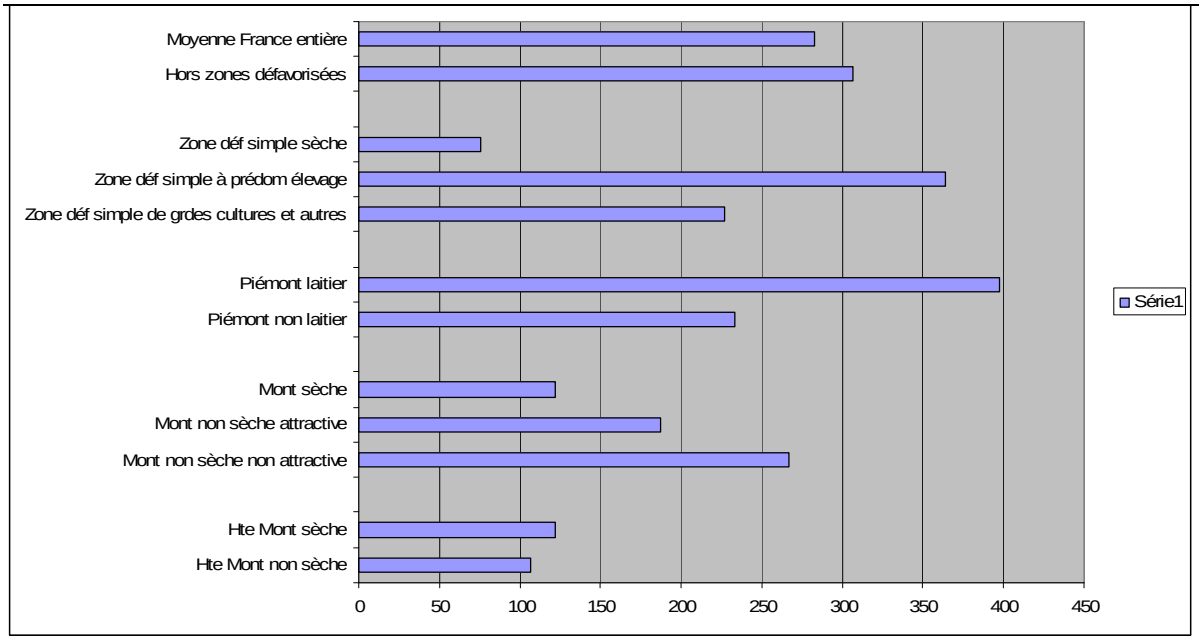
Graphique 25 - Evolution de la construction de 1990 à 2004 (base 100 en 1990)



Source : SITADEL, Ministère du logement

En construction de locaux agricoles, on enregistre ne moyenne 280m2 de construction par exploitation sur la période 1990-2004 (moyenne théorique : SHON total rapportée aux exploitations 2000). La construction est en moyenne plus importante en zone défavorisée d'élevage et piémont laitier, minimales en zones sèches et en haute-montagne.

Graphique 26 - Construction moyenne de locaux agricoles de 1990 à 2004



Source : SITADEL, Ministère du logement

En tendance, la dynamique est cyclique en piémont laitier et en zone défavorisée simple

sèche. Toutes zones confondues, elle s'essouffle après 2000 mais enregistre un sursaut en 2003 et 2004 *(voir graphique en annexe 1 section 2.6.3)*.

c) Evolution des revenus des foyers et des exploitations

--> pour plus de données chiffrées, se reporter en annexe 1, section 2.6.4

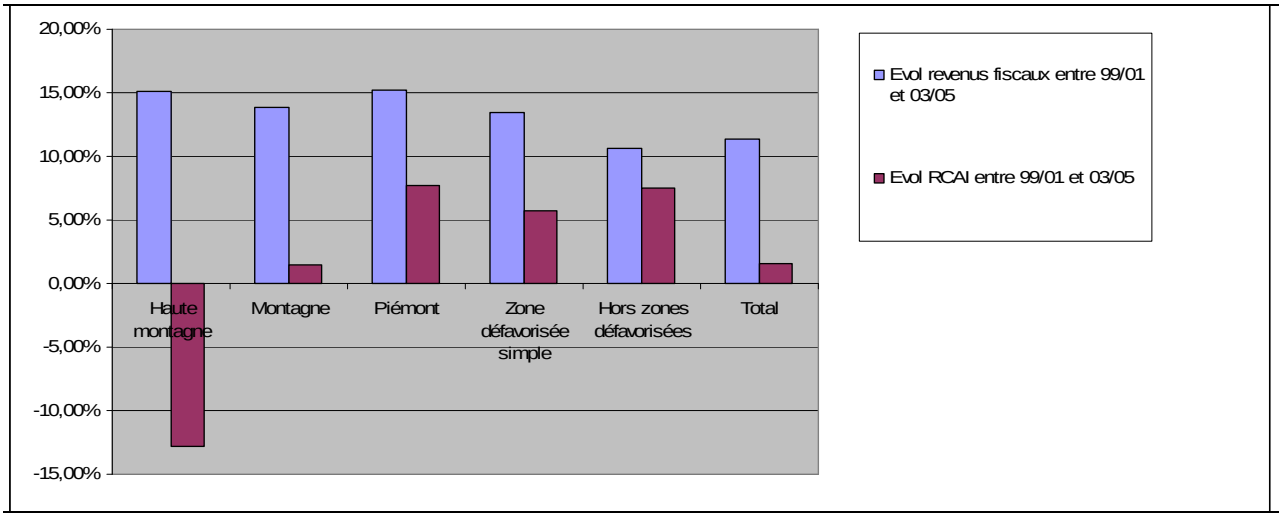
Comme au plan national, corollaire de la dynamique démographique, les territoires de zones défavorisées voient leur nombre de foyers fiscaux augmenter. Mais les situations divergent selon les sous-types : la montagne non sèche non attractive enregistre une hausse moitié moins forte que le reste de la montagne, le piémont laitier est en deçà de la dynamique du piémont et les zones défavorisées simple à prédominance d'élevage affichent un taux deux fois plus faible que le reste des zones défavorisées.

Par ailleurs, si le revenu moyen est plus faible en zone défavorisée (15 500€ pour 17 000€ en France), il enregistre une hausse plus forte sur la période 1999-2005 (+13 à +15% selon les zones) témoignant probablement d'une arrivée de ménages aux revenus plus élevés. La progression (entre les deux périodes triennales utilisées[13]) dans les zones défavorisées simples à prédominance d'élevage, le piémont laitier et la montagne non sèche non attractive est plus faible que dans les autres zones défavorisées. Le seul type qui atteint le revenu net imposable moyen national est la montagne non sèche attractive.

Pour les mêmes périodes, l'évolution du résultat courant avant impôt (RCAI) des exploitations souligne pour sa part une progression de 7,5% en zone défavorisée de piémont comme hors zone défavorisée.

A l'inverse le RCAI des exploitations de haute montagne semble reculer de près de -13%, la situation étant cependant beaucoup plus favorable pour les bénéficiaires d'ICHN de ces zones[14]. D'ailleurs, dans tous les cas pour lesquels une information est connue, la situation semble meilleure pour les bénéficiaires d'ICHN.

Graphique 27 - Evolution comparée des revenus fiscaux et des revenus agricole entre 1999 et 2004



Source : DGI - INSEE

Si la comparaison directe entre RCAI et revenus des foyers fiscaux (RFF) est inappropriée,

13 Nous avons retenu cette solution afin de lisser d'éventuels résultats atypiques ou exceptionnels pour une année.

14 Concernant les données issues du RICA et concernant les zones de haute montagne, l'échantillon étant faible, il convient de relativiser les analyses.

la comparaison de leur progression en valeur relative peut nous aider à éclairer certaines tendances. Dans tous les cas, l'évolution entre les deux périodes est moins favorable pour les RCAI que pour les RFF. Au-delà, les situations les plus favorables s'observent hors zones défavorisées (écart de 3 points entre l'évolution des RCAI et celle des RFF). Dans les zones défavorisées simples les écarts sont de 7 points environ, en montagne de 12 points. Mais c'est en haute montagne où la situation est la moins bonne compte tenu d'une diminution du RCAI entre les deux périodes.

3.4.3. 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 (1,38 UTA par exploitation), et enregistre une baisse annuelle supérieure à celle observée hors zone défavorisée (écart défavorable de plus d'un point par rapport à la baisse de -1,8% observée hors zone défavorisée), la dynamique d'installation (6600 installations par an en ZD) ne compensant pas les disparitions d'exploitations ;
- 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, emplois de services (publics ou marchands) liés à la population résidente et emplois dans les industries ou services tournés vers l'extérieur ou vers les touristes.

  Les tendances sur la période 1999-2004 sont ici inverses à la dynamique d'emplois agricoles (croissance de l'emploi non agricole) et cette croissance est a peu près similaire entre les zones rurales de références (les 1000 cantons ruraux hors zone défavorisée) et les zones défavorisées (environ +6,5% d'emplois sur la période) même si des différences apparaissent (les zones défavorisées de plaine suivent la tendance nationale, les zones de piémont et les zones de haute montagne dépassent le gain national).

Ainsi, la baisse tendancielle du nombre des exploitations, conduit à une diminution globale de l'emploi agricole (même si le nombre UTA par exploitation augmente légèrement) et l'effet sur l'emploi des aides à l'agriculture est à chercher surtout dans l'emploi indirect éventuellement généré directement par l'activité agricole (filière amont ou aval, services à l'agriculture) mais surtout emplois et dynamique démographique rendus possible du fait de l'occupation de l'espace (paysages, présence d'activité dans les territoires, vie sociale, ...).

a) L'évolution de l'emploi dans les exploitations

--> Se reporter en annexe 1, section 2.6.5 pour des données chiffrées détaillées

Il s'agit des actifs agricoles non salariés (les exploitants pour l'essentiel et dans une moindre mesure les actifs familiaux, conjoint ou enfants) et des actifs agricoles salariés. L'ensemble de ces actifs est décompté dans les statistiques en unité de travail agricole.

a1 – Une baisse de l'emploi global, plus prononcée en zone défavorisée et un taux d'emploi UTA par exploitation plus faible en ZD bien qu'en légère hausse

Comme nous l'avons déjà abordé en 3.1.2., le nombre d'exploitations est en constante diminution dans les ZD comme hors ZD. Parallèlement, l'emploi agricole salarié et non salarié calculé en nombre d'UTA diminue également.

On dénombre en 2005 près de 855 000 emplois dans les 567 000 exploitations françaises (ensemble des exploitations), soit 1,51 emploi UTA par exploitation en moyenne. Pour la même année, les 230 000 exploitations situées en zones défavorisées affichaient 317 000 UTA (40% des UTA agricoles nationales) et un taux de 1,38 UTA par exploitation. Cette moyenne masque des situations contrastées : en zone de piémont et en zone de haute montagne, l'emploi moyen par exploitation est inférieur à 1,30. Corrélativement le recours à l'emploi familial est plus important.

En zone de piémont et en zone de haute montagne, l'emploi moyen par exploitation est inférieur à 1,30 tandis qu'en plaine, hors zone défavorisée, il est de 1,60.

Mais, pour la même année 2005, la comparaison de l'indicateur UTA familial montre un taux d'emploi familial plus important en zones défavorisées qu'en moyenne, toutes exploitations confondues.

En évolution, on constate :

- le maintien d'une dégradation de l'emploi agricole dans les zones défavorisées : la diminution annuelle est de 1,80% en plaine hors zones défavorisées (presque deux fois moins que sur la période 1988/2000) tandis qu'elle est de -2,8% en montagne ou -3% en ZD Simple (en légère amélioration par rapport à la période précédente). La situation est encore plus critique en zone de haute montagne où la perte moyenne annuelle passe de - 3,3% entre 1988 et 2000 à -3,9% sur la période 2000-2005 selon l'enquête ESE 2005 ;
- mais une légère hausse du taux d'emploi en UTA par exploitation (autour de 1,38 UTA par exploitation en 2005 pour 1,33 en 1988) ce qui traduit la consolidation des structures mais elle est moins forte que dans les exploitations de plaine.

La situation est différente pour les GAEC dans lesquels, on constate une consolidation des emplois, en zone de piémont et de montagne mais surtout en zone de haute montagne.

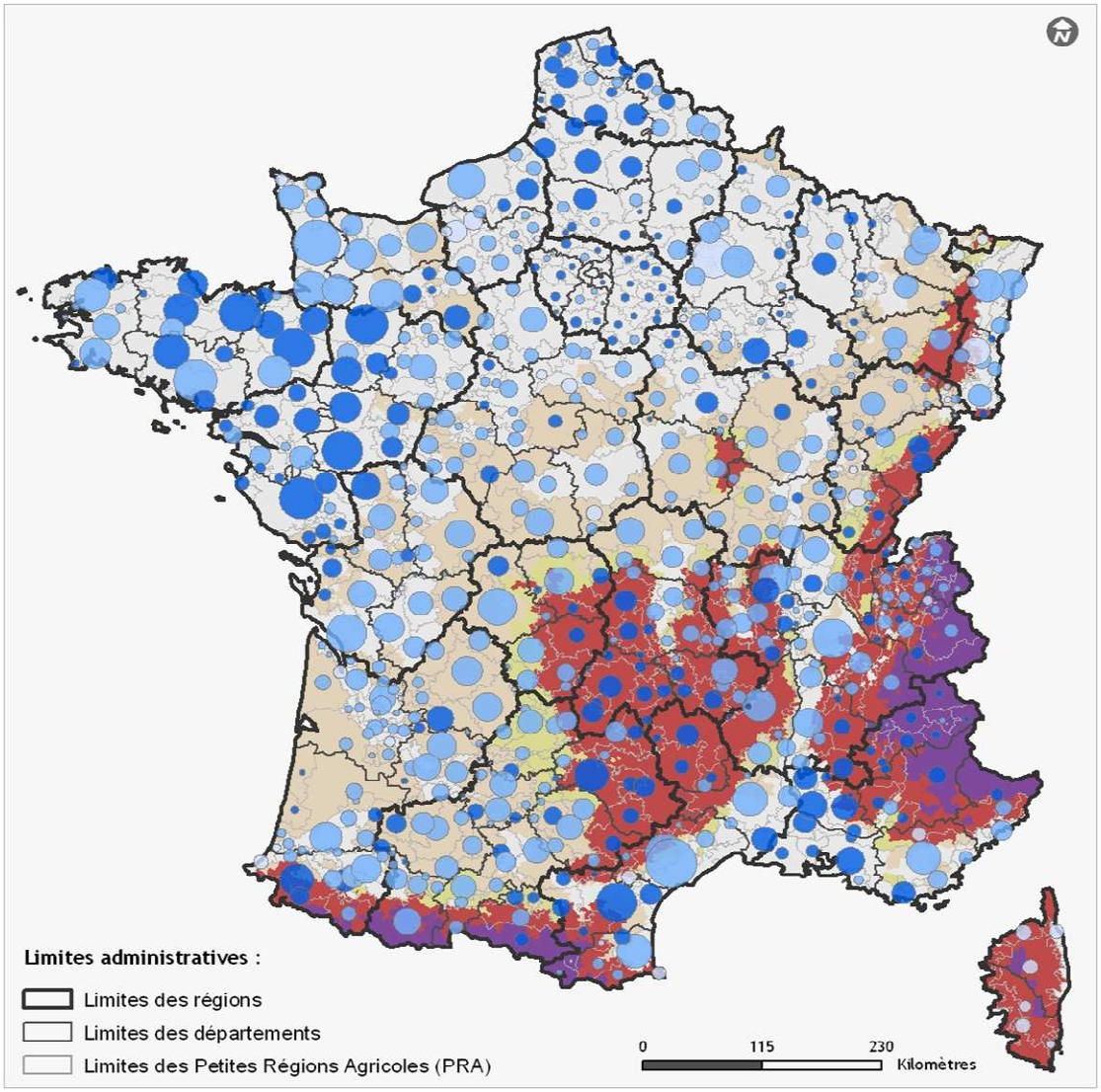
(Se reporter au chapitre 3.1. pour les données sur l'évolution des exploitations, des UTA et des GAEC).

a2 - La dynamique de l'installation ne compense pas les pertes d'emplois et d'exploitants

La carte 8 ci-après souligne des différences entre types de zones défavorisées :

- un taux d'installation annuel assez fort en montagne (2,54%), cercles bleu foncé sur la carte,
- une dynamique presque comparable entre haute montagne et plaine non défavorisée (2,45 et 2,49%) ;
- une évolution en retrait en piémont et ZD simple (2,32 et 2,36%), cercles bleu pâle sur la carte.

Carte 11 - L'installation des jeunes agriculteurs dans les zones défavorisées entre 2000 et 2006



Conception et réalisation EDATER - 2008

Source : INRA - ODR 2007 , MSA 2000-2006, RA 2000

Classification des zones à handicap naturel :

- Hors zone défavorisée
- Défavorisée simple
- Piémont
- Montagne
- Haute Montagne

Nombre d'exploitations agricoles (RA 2000) par PRA :

8 300
1 000

Taux d'installation annuel moyen entre 2000-2006* par PRA :

- Moins de 1,5%
- Entre 1,5% et 2,5%
- Plus de 2,5%

Min: 0% - Max : 11,3% - Moy :2,3%

(*) Taux de croissance annuel moyen : $TCAM = \left(\sqrt[n]{\frac{\text{valeur finale}}{\text{valeur initiale}}} - 1 \right) \times 100$

Source : CNASEA et MSA (ODR) pour les taux d'installation° et RA 2000 pour le nombre d'exploitations

En analyse plus fine et en données annuelles, il est intéressant d'observer la forte dynamique de la haute montagne sèche (3,17% avec 91 installations annuelles), celle de la montagne non sèche non attractive (2,67% et 1475 installations annuelles) et celle du piémont laitier (2,65% et 28 installations annuelles). On peut en déduire que les difficultés d'installation ne rebutent pas nécessairement les nouveaux exploitants. Les raisons de cette dynamique pouvant être multiples, différentes selon les zones et types d'activité et pas nécessairement combinées : en Aveyron[15] ou dans les Pyrénées Atlantiques où le taux d'installation apparaît fort dans certaines PRA, le facteur culturel (reconduction du modèle social, attachement au pays, …), la structuration des filières d'élevage et la mobilisation forte de la profession ainsi que le soutien apportée par la politique nationale ont été cités lors de nos entretiens sans que l'un ou l'autre des facteurs envisagés soient qualifiés de discriminants. Cette dynamique peut aussi s'expliquer du fait de la conjonction de deux facteurs : des zones démographiquement natalistes (comme le Cantal, l'Aveyron, le Jura ou les Pyrénées Atlantiques) et difficulté à trouver du travail dans d'autres secteurs que l'agriculture.

(Voir également point 3.1.2 d et en annexe le tableau sur les installations des les différentes zones défavorisées).

Sur la période 2000-2006, les zones défavorisées ont enregistré l'installation de 46 500 exploitants, soit 41% des 113 700 installés en France métropolitaine sur la période (voir également le chapitre 3.1.2 pour plus de détail). En rythme annuel cela représente 6 600 installations et donc autant d'emplois.

La dynamique d'installation des jeunes (4 300 nouveaux exploitants de moins de 40 ans chaque année dans les zones défavorisées) est particulièrement forte en zone de montagne : le taux annuel d'installation (rapporté au nombre d'exploitations en zone défavorisées en 2000) varient de 2,4% en zone défavorisée simple à 3 en montagne simple et 3,2 en haute-montagne (elle est de 2,4 dans les territoires hors zones défavorisées).

Mais cette dynamique (des plus et moins de 40 ans, soit 6 600 installations par an) ne compense pas la cessation ou le regroupement des exploitations (en zones défavorisées, on enregistre une perte moyenne de 9700 exploitations par an entre 2000 et 2005 correspondant à 10 200 emploi UTA) : en moyenne les zones défavorisées perdent entre 16% et 21% de leurs exploitations de 2000 alors que le taux de disparition est de 12,5% en zone de plaine. En termes d'emploi UTA., ces taux sont respectivement de 13 à 18% en ZD et de 8,5% en zone de plaine.

b) L'évolution des emplois non agricoles dans les zones défavorisées

Il est difficile de procéder à une analyse statistique complète de l'évolution de l'emploi des zones défavorisées dans leur ensemble, les limites géographiques de celles-ci ne correspondant pas nécessairement aux découpages territoriaux utilisés pour le suivi statistique des données de l'emploi. L'évolution de l'emploi salarié non agricole (seule donnée disponible) peut cependant constituer un indicateur de dynamique économique intéressant à mettre en comparaison des dynamiques de perte et création d'emplois agricoles directs.

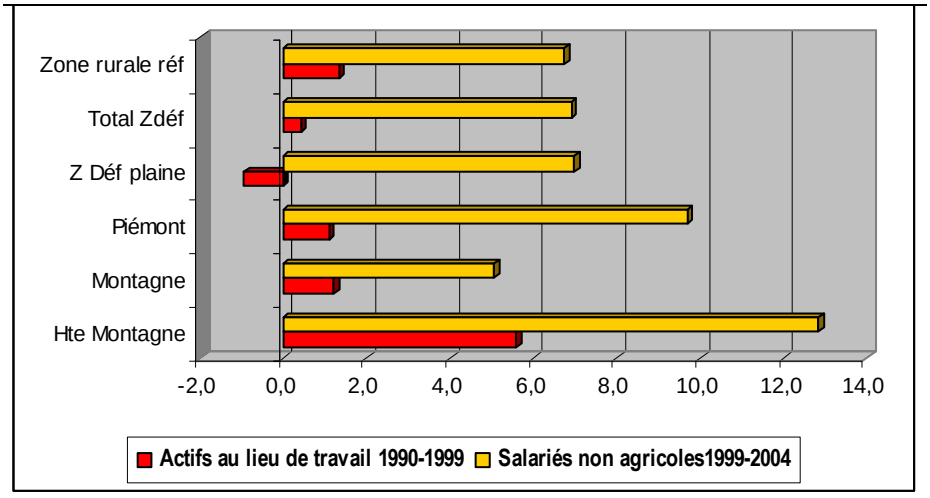
15 Source : évaluation PDRN 2000-2006 Lot « actions sur les structures », 2008

L'analyse de la l'emploi salarié pour la période 1999-2004 montre que les tendances sont inverses à la dynamique d'emplois agricoles puisque l'on enregistre une croissance de l'emploi non agricole en milieu rural.

Deuxième constatation, cette croissance est à peu près similaire entre les zones rurales de références *(voir point méthodologique introductif au chapitre)* et les zones défavorisées (environ +6,5% d'emplois sur la période). Des différences apparaissent cependant :

- les zones défavorisées de plaine suivent la tendance nationale (mais le lieu d'emploi semble extérieur à la zone elle-même, soulignant la dépendance de la zone à l'égard de pôles d'emplois extérieurs) ;
- les zones de piémont et les zones de haute montagne dépassent le gain national de 6,5% (+9% pour le Piémont et +13% pour la Haute montagne, traduisant probablement l'impact du tourisme pour ce dernier type) ;
- les zones de montagne enregistrent pour leur part une plus faible progression (+5%).

Graphique 28 - Evolution de l'emploi dans les différentes zones



Sources : Recensement de population 2000 INSEE et dénombrement des salariés non agricole Unistatis/DIACT

Nota : compte tenu de la disponibilité des données, ce graphique met en parallèle des données différentes : l'évolution des actifs dans leur ensemble (emplois agricoles et autres emplois publics et privés, emploi au lieu de travail) sur la période 1999-2000 et l'évolution de l'emploi salarié non agricole sur la période 2000-2004 (L'emploi agricole a été abordé précédemment pour la période 2000-2005 en terme d'UTA mais ne peut être additionner aux emplois en raison de définitions différentes et d'échelle géographique de comptage différent). Ce graphique ne peut que donner des tendances, malgré tout intéressantes.

c) Approche qualitative

Plus qualitativement, la dynamique économique est assez variable dans les Petites Régions Agricoles et départements d'accueil des acteurs et exploitants interrogés. Au sein d'un même département voire d'une même PRA, la situation peut, selon les témoignages recueillis, varier de façon importante (selon les spécificités et caractéristiques du bassin et des exploitations, la proximité de la ville pôle d'emploi, la structure démographique, la dynamique des acteurs locaux...).

Globalement, selon le témoignage les acteurs interviewés, le soutien aux zones défavorisées via l'ICHN contribue au maintien de l'emploi. Mais l'impact de cette dernière est selon eux

inclus ou complémentaire d'autres aides plus discriminantes : les droits à produire, l'existence de filière qualité (l'AOC est plusieurs fois citée dans les zone de piémont laitier et de montagne du Jura..).

Le premier emploi est l'emploi direct, celui de l'exploitant (pour mémoire, 1,2 UTA en haute montagne à 1,4 en ZDS). Cela positionne la politique d'installation ou de maintien comme un enjeu majeur dans les Zones défavorisées (6 600 installations annuelles sur la période dont 2 570 en montagne et 230 en haute montagne).

Témoignages d'acteurs

La création ou reprise d'exploitation est confrontée, à l'agrandissement de certaines d'entre elles (cas cités en Haut-Limousin, dans le Tarn, ...) et aux conditions de reprises rendues difficiles en raison de facteurs exogènes (proximité urbaine et pression foncière générant une hausse du coût d'acquisition, ...) ou propre à la filière (l'élevage, orientation dominante dans les zones défavorisées, est une activité peu attractive pour les jeunes en raison de son caractère astreignant, l'élevage laitier apparaissant comme le plus consommateur de temps). Si l'exploitant vit en couple, son conjoint est souvent le deuxième actif sur l'exploitation (plus des deux tiers dans notre échantillon), mais il est fréquent aussi qu'il dispose d'une activité dans le bassin d'emploi environnant (cas cité dans la région de Castres, en Haute-Saône,...).

Mais l'emploi d'un salarié semble constituer une difficulté dans un certain nombre de cas : sur le Plateau langrois (ZDS), la situation est rendue difficile, notamment dans l'élevage allaitant, du fait de la concurrence d'autres régions (emploi dans la vigne en Côte d'Or, ...) et du manque d'organisation et de formation sur place ; en haute montagne (Savoie), les difficultés sont plus logistiques et liées au fait que les emplois salariés (les saisonniers) sont désormais occupés par des personnes venant d'autres régions que l'on forme et loge une année mais qui ne reviennent pas l'année suivante ; en piémont (Corrèze), le fait d'être salarié agricole est vécu comme peu valorisant et mal rémunéré. Enfin, l'emploi direct concerne aussi des formes externes à l'exploitation : groupement d'employeurs, emplois partagés (en piémont, région du Haut-Limousin par exemple), services de remplacement ou CUMA.

Enquête bénéficiaires

Lorsqu'il y a augmentation d'effectifs, la première raison invoquée par les bénéficiaires (19 répondants) est la diversification ou le changement de production, l'augmentation de la taille de l'exploitation et en second lieu l'intégration d'un membre de la famille ou d'un autre associé (10 répondants). En cas de diminution, c'est le motif de la retraite de l'un des conjoints ou parents ou la hausse de productivité (subie ou voulue) qui est mentionnée.

Les emplois indirects

L'emploi aval ou induit, lié à la valorisation des productions, est un élément déterminant dans certains milieux ruraux enclavés ou de montagne.

La valorisation est en particulier forte dans les zones AOC (bassin de 25 km autour de la coopérative laitière dans le Jura, zones de coopératives alimentées par l'AOC Pommes du Limousin et dans le cadre de la diversification, ...) (Haut-Limousin, ...) ainsi que les zones d'élevage allaitant (emplois dans les

coopératives).

La structure d'emploi dans la filière d'élevage, dominante en zone défavorisée, qu'elle soit en situation d'exclusivité ou de polyculture, mobilise davantage d'emplois que d'autres filières agricoles plus mécanisées

Cette analyse est relatée en ZD simple comme l'Albigeois ou la région des plateaux de Haute-Saône mais aussi en zone de piémont laitier (petite montagne du Jura), montagne et zone de montagne comme dans le Jura ou en Savoie.

Des emplois externes sont également rendus possibles du fait de l'activité agricole

En maintenant des exploitations en élevage, l'ICHN a indirectement un effet sur le tissu social, économique et rural de proximité, a fortiori si la densité est faible (plateau langrois, arrière pays varois, ...). Dans le Tarn, « cela n'empêche pas la fermeture de l'école » constate l'un des acteurs interviewés.

Les aides contribuent également à leur échelle au maintien d'activités économiques et d'emplois dans les filières touristiques

Le maintien du pâturage permet de disposer de zones skiables l'hiver dans le Jura ou la Savoie, les paysages ouverts et occupés par l'élevage sont un facteur important du tourisme de nature dans l'arrière pays varois, l'albigeois, ...).

Interrogés sur la question de l'emploi (évolution de l'emploi dans l'exploitation, utilisation des services extérieurs, diversification, revenus complémentaires, système d'échanges non monétarisés), un peu moins d'un quart des 118 bénéficiaires déclarent que l'emploi sur leur exploitation a crû sur la période 2000-2006 (la moitié en raison de l'augmentation de la taille de l'exploitation) par l'accueil d'une tierce personne (apprenti, futur repreneur, aide familial).

Une quarantaine d'exploitants déclarent utiliser un service extérieur : service de remplacement et travaux agricoles notamment (épandage, moisson, installation de prairie, engrais, analyse de sol, ...).

Une vingtaine disent avoir développé une activité de diversification au niveau de l'exploitation. Autant dans le tourisme (accueil et hébergement) que dans la vente directe (ou la transformation).

Une quinzaine de chefs d'exploitation bénéficie de revenus complémentaires (en tant qu'ouvrier, qu'enseignant au CFPPA, dans le gîte touristique, ...).

Compte tenu de la proximité de micro bassins d'emploi, presque 50 conjoints ont un emploi dans le bassin : dans les secteurs des services aux personnes (hôpitaux, école, infirmière, aide ménagère), de l'agriculture (en tant qu'exploitant, salariée agricole ou dans une coopérative, ...) et de la forêt et des métiers du bois (menuiserie, pépinière, ...).

Plus de la moitié disent mobiliser un système d'échange de travaux non monétarisés (la moitié pour des travaux agricoles). Mais plusieurs constatent la disparition de l'entre aide entre agriculteurs (en raison semble-t-il de l'augmentation de la charge de travail pour l'exploitant et de comportements moins collectifs).

d) Cas particulier de l'emploi issu la pluriactivité[16]

La pratique d'une activité non agricole par l'agriculteur lui-même ou par un membre de sa famille est de plus en plus fréquente dans les exploitations professionnelles[17]. Quelques tendances se dégagent : pratiques souvent le fait des épouses, complément de revenu non négligeable, activités également observés dans les exploitations d'élevage… et peuvent être appliquées aux zones défavorisées. Mais les situations peuvent apparaître contrastées selon les cas. *(Voir en annexe1 section 2.6.6, des données plus détaillées sur la pluriactivité de l'exploitant et du conjoint)*

Tableau 85 - Proportion de la pluriactivité des exploitants et des conjoints dans les zones défavorisées

	Nombre d'exploitants	Nombre de conjoints	Total exploitants activité principale non agricole	%	Total exploitants activité secondaire non agricole	%	Total conjoints activité principale non agricole	%	Total conjoints activité secondaire non agricole	%
non defavor	382 078	230 522	44 599	11,7%	18 273	4,8%	101 325	44,0%	33 906	14,7%
hte montagne	6 480	3 565	902	13,9%	1059	16,3%	1661	46,6%	1113	31,2%
montagne	96 962	54 246	11 862	12,2%	6094	6,3%	25 098	46,3%	9061	16,7%
piemont	30 422	17 999	4359	14,3%	1812	6,0%	8053	44,7%	3876	21,5%
defavo simpl	141 504	84 364	16 886	11,9%	8688	6,1%	38 187	45,3%	12 396	14,7%
ENSEMBLE.	**657 446**	**390 695**	**78 631**	**12,0%**	**35 925**	**5,5%**	**174 323**	**44,6%**	**60 359**	**15,4%**
bénéficiaires ICHN										
hte montagne	4564	2535	308	6,7%	955	20,9%	1185	46,7%	840	33,1%
montagne	64538	34155	3132	4,9%	4114	6,4%	16608	48,6%	5204	15,2%
piemont	14512	7871	354	2,4%	740	5,1%	3995	50,8%	1262	16,0%
defavo simpl	38407	21350	765	2,0%	1864	4,9%	10585	49,6%	3202	15,0%
ENSEMBLE.	**122021**	**65911**	**4559**	**3,7%**	**7673**	**6,3%**	**32373**	**49,1%**	**10508**	**16,0%**

Source : ESE 2005

D'une manière générale, en zone défavorisée ou non, sur 660 000 exploitants (professionnels ou non), environ 12% des exploitants ont une activité principale non agricole (notamment comme employés, ouvrier ou artisan commerçant). Les zones défavorisées affichent un taux légèrement supérieur (12,4% contre 11,7% hors zone) du fait du taux un peu meilleur en haute montagne et piémont. Le fait qu'il y ait plus d'opportunités de travail en haute montagne dans les stations touristiques et en piémont avec une plus grande proximité urbaine, explique aisément cet écart.

L'analyse des activités secondaires confirme l'importance de la pluriactivité en haute montagne avec 16% des exploitants ont une activité secondaire complémentaire non agricole contre moins de 5% hors zones défavorisées et 6% dans les autres zones défavorisées.

Ainsi au total, plus de 18% des exploitants ont une activité principale ou secondaire non agricole, le taux atteignant 30% en haute montagne.

16 Nous retiendrons comme définition : la pluriactivité est l'exercice simultané d'une activité sur l'exploitation agricole et d'une activité non agricole. Elle peut prendre différentes formes : parents agriculteurs et enfants actifs non agricoles, couple où le conjoint de l'agriculteur a une autre profession, situation où la même personne exerce deux activités à temps partiel (cas des doubles actifs), in Agreste cahiers n°2 juin 20 01.

17 Un article de N. Delame (INRA/UMR économie publique) paru dans la revue Agreste cahier n°2 de juin 2001 , intitulé « La pluriactivité gagne du terrain dans les exploitations professionnelles » dressait au sortir des années 90 un panorama très complet, centré sur les exploitations professionnelles.

Remarquons que c'est en haute montagne où l'on a les exploitations avec les cheptels de plus petites tailles et où la proportion d'exploitations non professionnelles est nettement plus importante qu'ailleurs *(voir en 3.1.2)*.

Tableau 86 - Pluriactivité non agricole parmi les bénéficiaires ICHN dans les différentes zones

Source ESE 2005	HZD	ZDS	ZP	ZM	ZHM
Tous les exploitants	16,5%	18,0%	20,3%	18,5%	30,2%
Bénéficiaires ICHN	-	6,9%	7,5%	11,3%	27,6%
Couverture ICHN des pluriactifs	-	38%	37%	61%	91%

Notons que parmi les bénéficiaires des ICHN, le taux d'exploitants pluriactifs avec une activité non agricole (principale ou secondaire) tombe de 16% à 11%. En haute montagne, le taux demeure élevé, presque 27%. Les pluriactifs sont plus souvent non éligibles (cheptel trop petit et surtout revenu non agricole trop important).

Le plafonnement du RNA est plus favorable aux pluriactifs de montagne et haute montagne. Les pluriactifs dont le revenu non agricole est supérieur au revenu agricole peuvent bénéficier des ICHN si leur RNA est inférieur à 2 SMIC en montagne et haute montagne et seulement à ½ SMIC en piémont et zone défavorisée simple.

Cela explique pourquoi les pluriactifs sont mieux couverts par le dispositif des ICHN en zone de montagne. Pour la haute montagne, il faut ajouter que les exploitants dont les activités non agricoles des exploitants pluriactifs sont surtout secondaires, aussi sont-ils très nombreux à rester éligibles.

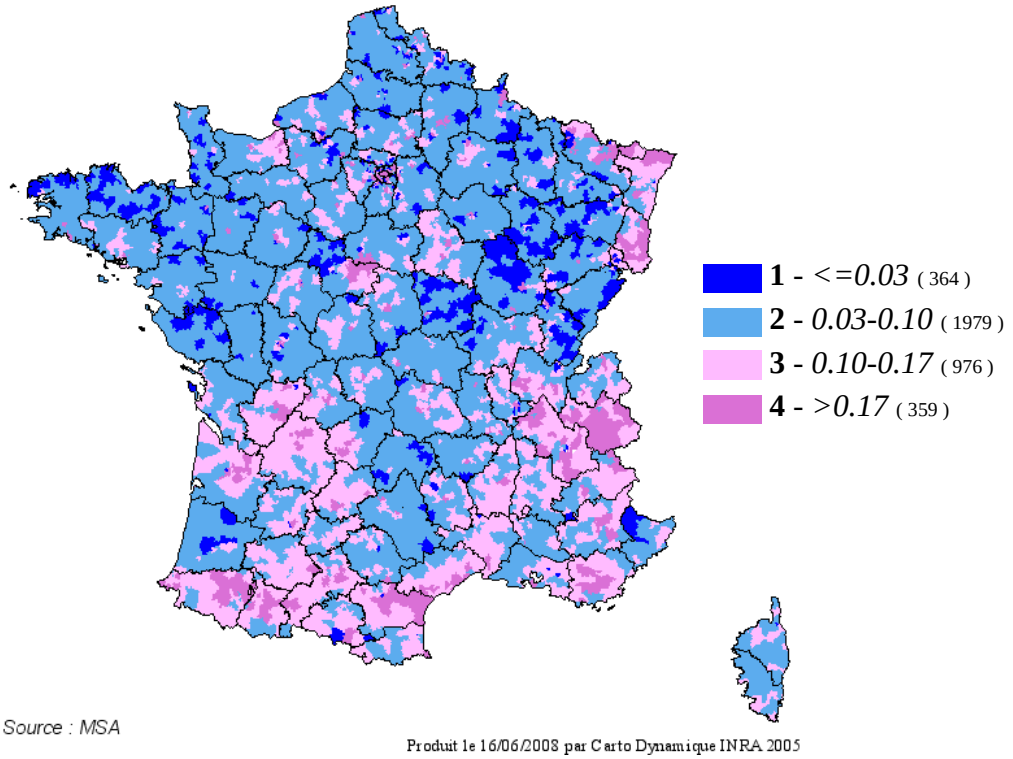
Au niveau national, sur 390 000 conjoints d'exploitants (cela indique que près de 40% des exploitants sont sans conjoints), 15% ont une activité secondaire non agricole et près de 45% ont une activité principale non agricole. Ainsi 60% des conjoints ont une activité extérieure non agricole, en principal ou en secondaire.

Ce taux également un peu supérieur en zone de piémont (63%) et surtout en haute montagne (près de 68%).

On notera en outre, la fourniture de prestations touristiques (hébergement, restauration, …), qui concerne en moyenne nationale 3% des exploitations agricoles *(voir le graphique en annexe 1 section 2.6.6)*. Elle est plus développée dans les exploitations de montagne (4 à 5% des exploitations) et surtout en haute montagne (plus de 8% des exploitations), illustrant le caractère attractif de ce type de zone.

Par ailleurs, le taux de bénéficiaires du PDRN inscrit à la MSA à titre secondaire *(voir carte 12 ci-dessous)* permet de localiser les territoires où l'enjeu de la pluriactivité est important. Outre les massifs alpin et pyrénéen, la pluriactivité se situe notamment dans une part importante des zones défavorisées simples et piémonts bordant le massif central et au pied des Pyrénées, dans la zone défavorisée au sud d'Orléans, dans le Calvados. Elle constitue donc un enjeu important pour les zones défavorisées, notamment pour des zones défavorisées simple et de piémont dans la moitié sud de la France.

Carte 12 - Taux de bénéficiaires au PDRN à titre secondaire 2002-2005



Source : ODR données CNASEA, données lissées

Un modèle qui évolue : tendance à la spécialisation et la polyactivité des ménages

La réalité de la pluriactivité varie d'un territoire à l'autre, mais en général il y a une tendance forte à la spécialisation des exploitations, et donc à la marginalisation progressive soit de l'activité complémentaire, soit de l'activité agricole.

Les modèles de petites exploitations combinant une activité à l'usine ou du « moniteur ski » tendent à disparaître, excepté en haute montagne attractive lié au ski. Indirectement, cette tendance à la spécialisation se marque également dans l'évolution des bénéficiaires par sexe, puisque l'on enregistre chez les femmes une baisse entre 2001 et 2006 de près de 2 fois supérieures aux pertes moyennes de bénéficiaires.

Par contre, la tendance forte est la « polyactivité » du ménage où le conjoint a une activité stable salarié à temps partiel ou à temps plein à l'extérieur de l'exploitation garantissant un revenu stable régulier, souvent déterminant pour la viabilité de l'exploitation.

Cette tendance déjà observée est confirmée par l'enquête.

Enquête bénéficiaires

Sur les 118 exploitants bénéficiaires interrogés, 18 déclarent avoir une activité rémunératrice extérieure, dont 5 à temps complet, toutes en montagne ou haute montagne. Ils sont 8 en haute montagne attractive essentiellement lié au ski (7/8), 6 en montagne avec des activités diverses (ouvrier, professeur, gîtes,

déneigement, ménage), 6 en zone défavorisée simple ou piémont, essentiellement en lien avec l'agriculture (travaux agricoles, forestier, chevaux, plomberie). Ces exploitations connaissent une évolution totalement comparable à la moyenne des autres au cours des 10 dernières années : 9 en croissance, 8 stables et 2 en déclin (montagne sèche et piémont)

Sur l'ensemble des personnes interrogées et concernées, 60% déclarent que leur conjoint ont une activité rémunérée extérieure, dont près de 2/3 à temps complet.

3.4.4. Approche territoriale des systèmes de production des zones défavorisées

Point méthodologique

L'analyse fait apparaître plusieurs difficultés que l'évaluation n'a pu résoudre.

1 - Tout d'abord l'appareil statistique permet certaines analyses de filières par régions[18], voire départements mais est peu adapté aux échelles géographiques inférieures. Or travailler sur les zones défavorisées oblige à repartir de l'information communale ou a minima cantonale, France entière, ce qui s'avère délicat. Une première approche est cependant proposée pour deux indicateurs de synthèse (évolution du nombre d'IAA et nombre d'industries et activités agro-alimentaires par ZD).

2 - Au delà, si le fichier SIRET permet de dénombrer les établissements dans leur ensemble, il mêle une diversité de statuts important (pour le secteur IAA, on dénombre en France, pour 73 000 établissements en 2007, environ 44% d'artisans-commerçants, autant de sociétés de type SARL, SA, etc et 2% de coopératives) qui nécessiterait un travail approfondi et de nombreux contrôles ainsi que la réaffectation de certains établissements non classés en IAA mais y contribuant pour recomposer la réalité des filières locales (l'affectation dans une filière est déterminée par l'activité principale de l'établissement au moment de son inscription dans les fichiers, ce qui fait perdre de nombreux établissements ayant des activités secondaires agro-alimentaires).

En outre, le suivi de l'emploi est impossible : le fichier SIRET suit les tranches d'effectifs ce qui rend les agrégations impossibles. Par ailleurs, même s'il est mis à jour régulièrement, il suit surtout la situation des effectifs et du Chiffre d'Affaires au moment des changements statutaires ou du cycle de vie de l'établissement (création, modifications, ...) ce qui donne une photographie partielle et non actualisée pour de nombreux établissements. Pour le suivi de l'emploi, un appariement serait donc nécessaire entre le fichier SIRET de l'INSEE et les fichiers des DADS de l'URSSAF, exercice complexe et à mener en tant que tel.

3 - Au-delà, les analyses statistiques ne suffisent pas pour comprendre finement la complexité des systèmes de production et leurs systèmes de décision, chaque filière ayant sa propre logique et chaque acteur du marché également.

18 Le site AGRESTE fournit les séries statistiques annuelles 1998-2006 par région uniquement issue de l'enquête annuelle d'entreprise. Elle ne concerne que les établissements de plus de 20 salariés (ou de + de 5 M€ de CA). L'effectif concerné représente 4 931 établissements industriels environ en 2006 (1350 « industries de la viande » dont 600 « viande de boucherie », 200 « viande de volaille », 600 « préparation industrielle à base de viande » ; 210 « industrie du poisson » ; 230 « fruits et légumes ; 50 « corps gras » ; 570 industries laitières dont 140 « fabrication de lait et produits frais et beurre », 350 fabrication de fromage et 45 autres produits laitiers ; 140 « meuneries » ; 850 fabrication d'aliments pour animaux ; 1260 autres industries alimentaires,...). Les données SIRET présentées dans notre texte portent elles sur les établissements et ne sont pas comparables.

En définitive, seules quelques données de cadrage quantitatives ou qualitatives sont donc proposées mais elles ne sont données que pour étayer certaines hypothèses.

> La valorisation de la production agricole passe par les filières externes en aval (coopératives, entreprises, …).
>
> Il est difficile de décrire et mesurer précisément les filières (pour des raisons méthodologiques et d'échelles géographiques) sur une base territoriale, on constate cependant qu'avec 24000 établissements, la part des établissements classés en IAA en zone défavorisée représente 35% de l'effectif national.
>
> En tendance, pour la période 1995-2000 comme pour la période 2000-2007, la diminution de l'IAA des zones défavorisées (en nombre d'établissements) est moins forte qu'ailleurs en France, sans que l'on puisse vérifier si la proximité des bassins de production et les améliorations des produits peut expliquer cette meilleure résistance (d'autant qu'un nombre important d'établissement ne procède de la valorisation de production locale : boulangerie, …).
>
> Parallèlement, la valorisation de la production locale passe par une valorisation amont propre à l'exploitant (indication d'origine géographique, label, certification, …), et parfois une transformation de sa production. C'est semble-t-il le cas en montagne et haute montagne, mais les zones de plaines ou de piémont sont aussi concernées. On voit là aussi une forme d'adaptation des systèmes de production qui valorise le lien entre « territoire et produit » bénéfique pour 5 à 10% des producteurs.
>
> La distribution des produits de l'exploitation (vente à la ferme) est une pratique légèrement moins développée en zone défavorisée.
>
> Sans pouvoir le vérifier totalement, on peut formuler l'hypothèse que les aides accordées aux exploitants des zones défavorisées contribuent au maintien d'exploitations. Elles consolident une partie des capacités de production des zones rurales (investissements pour les productions de qualité) et participent à l'amélioration de l'écoulement des produits des éleveurs (pour profiter des marchés de proximité et de la vente directe). Elles peuvent aussi favoriser la structuration d'une filière spécifique de transformation (basée sur une appellation d'origine par exemple).

a) L'évolution des Industries Agro-alimentaires en zones défavorisées

A l'aval de la production (selon les contextes économiques des différentes filières) les zones défavorisées disposent de structures de valorisation et de structures liées aux activités agricoles locales mais comptées en établissements dits de l'industrie agroalimentaire. Sont aussi comptés dans les statistiques les activités de transformation comme les boulangeries ou les charcuteries, ce qui explique la part importante d'artisans-commerçants par exemple dans les données que nous présentons ci-dessous.

(Se reporter aux données en annexe 1 section 2.7.7)

Les zones défavorisées sont dotées en 2007 de 24 000 établissements dont la production principale est agro-alimentaire. Près de 90% de ces établissements ont moins de 10 salariés, ce taux atteint 93% en haute montagne.

Tableau 87 - Les Industries et activités agro-alimentaires (IAA) en 2007

zone	Nombre d'établissements de moins de 10 salariés	en part du total (%)	Nombre d'établissements de 10 salariés ou plus	en part du total (%)	**Nombre total d'établissements**	**%**
Hors zones défavorisées	39.326	*88,38%*	5.172	*11,62%*	**44.498**	**100%**
ZD simple	9.218	*90,02%*	1.022	*9,98%*	**10.240**	**100%**
Piémont	1.379	*89,90%*	155	*10,10%*	**1.534**	**100%**
Montagne	7.264	*89,41%*	860	*10,59%*	**8.124**	**100%**
Haute montagne	1.051	*93,42%*	74	*6,58%*	**1.125**	**100%**
Divers(*)	*3.018*	*88,79%*	*381*	*11,21%*	***3.399***	***100%***
Total en Zone défavorisée	**21.930**	***89,80%***	**2.492**	***10,20%***	**24.422**	**100%**
Total	**61.256**	***88,88%***	**7.664**	***11,12%***	**68.920**	**100%**

Source : exploitation du fichier SIREN de l'INSEE, septembre 2008, EDATER, données France métropolitaine

(*) Certaines communes ne peuvent être classées selon les zones, et se trouvent dans la catégorie diverse

Les IAA des zones défavorisées représentent ainsi 35% de l'effectif productif français (14% en zone de montagne et haute montagne).

Tableau 88 - Répartition des établissements industriels

	HZD	**divers (*)**	**ZDS ICHN**	**ZP ICHN**	**ZM ICHN**	**ZHM ICHN**
Répartition des établissements IAA	65%	5%	15%	2%	12%	2%
Evolution annuelle 1995/2000	-1,0%	-1,6%	-1,1%	-0,8%	-0,7%	-0,2%
Evolution annuelle 2000/2007	-1,5%	-1,6%	-1,3%	-0,8%	-0,8%	-0,2%
Autres industries + BTP	63%	13%%	11%	1%	9%	13%

Source : exploitation du fichier SIREN de l'INSEE, août 2008, EDATER, données France Métropolitaine

(*) certaines communes ne peuvent être classées selon les zones, et se trouvent dans la catégorie divers

Tableau 89 - Evolutions 1995-2007 des IAA

zone	TCAM (**) 1995/2007 du Nombre total d'établissements	TCAM (**) 1995/2007 des établissements de moins 10 salariés	TCAM (**) 1995/2007 des établissements de 10 salariés ou plus	évolution globale du nombre d'établissements	évolution globale du nombre d'établissements de moins de 10 salariés	évolution globale du nombre d'établissements de 10 salariés ou plus
Hors zones défavorisées	-1,29%	-1,28%	-1,30%	-14,38%	-14,35%	-14,57%
ZD simple	-1,21%	-1,28%	-0,60%	-13,62%	-14,31%	-6,92%
Piémont	-0,78%	-0,86%	-0,11%	-9,02%	-9,81%	-1,27%
Montagne	-0,72%	-0,83%	0,30%	-8,29%	-9,52%	3,61%
Haute montagne	-0,06%	0,07%	-1,71%	-0,71%	0,86%	-18,68%
Ets des autres communes en ZD n'ayant pu être affectés à la typo	*-1,61%*	*-1,70%*	*-0,83%*	*-17,66%*	*-18,59%*	*-9,50%*
Total en Zone défavorisée	**-1,03%**	**-1,11%**	**-0,34%**	**-11,71%**	**-12,50%**	**-4,04%**
Total	**-1,20%**	**-1,22%**	**-1,00%**	**-13,45%**	**-13,70%**	**-11,41%**

Source : exploitation du fichier SIREN de l'INSEE, septembre 2008, EDATER, données France métropolitaine

(*) Certaines communes ne peuvent être classées selon les zones, et se trouvent dans la catégorie diverse.

(**) Taux de croissance annuel moyen : $TCAM = \left(\sqrt[n]{\frac{\text{valeur finale}}{\text{valeur initiale}}} - 1\right) \times 100$

Comparativement (avec 1 145 établissements) les autres secteurs d'activités industriels et du BTP sont légèrement mieux représentés (37% des établissements hors IAA français sont en zone défavorisée, peut-être en raison du poids du BTP en milieu rural).

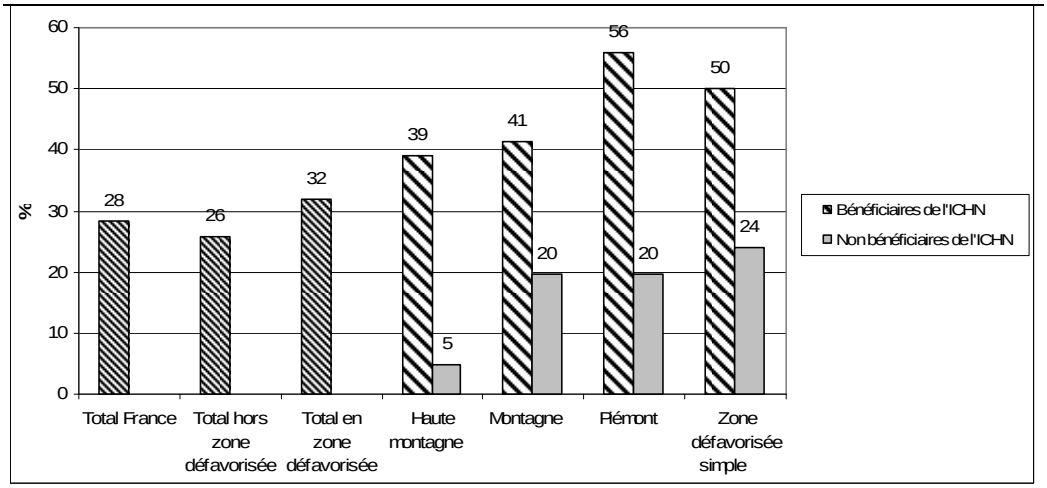
Dans le contexte de baisse régulière et générale des établissements industriels (contexte de concentration et non pas baisse d'activité) alors que le nombre d'établissements diminue annuellement entre -1 et -1,5% sur la période 1995-2007 hors zones défavorisées ou en zone défavorisée simple, le nombre d'établissements baisse moins en Piémont et Montagne (diminution régulière de -0,70/-0,80% par an) et montre une relative résistance en zone de haute-montagne, témoignant peut-être d'une relation plus forte entre les zones de production et celle de valorisation. Le fait que le premier maillon de l'industrie alimentaire, la 1ère transformation, soit proche de la production et pour partie d'ailleurs relevant de la coopération agricole, explique aussi cette relative résistance à la concentration. Peuvent également jouer, des dynamiques territoriales où, en synergie avec l'activité touristique, se développent des productions en appellation d'origine contrôlée.

b) Le développement des signes officiels de qualité

Une meilleure valorisation des produit par l'aval implique une contractualisation (cahier des charges a minima) avec la production dans le cadre des signes officiels de qualité (indication d'origine géographique, label, certification, …).

On peut observer une corrélation entre localisation et système de production des exploitations bénéficiaires d'ICHN d'une part et utilisation des signes officiels de qualité d'autres parts (en 2005). Le fait que les bénéficiaires ICHN soient essentiellement des élevages bovins et ovins jouent en leur faveur. Les possibles cumuls jouent également : un éleveur en ovin lait peut produire du lait pour du fromage en AOC, vendre ses agneaux sous label rouge par exemple.

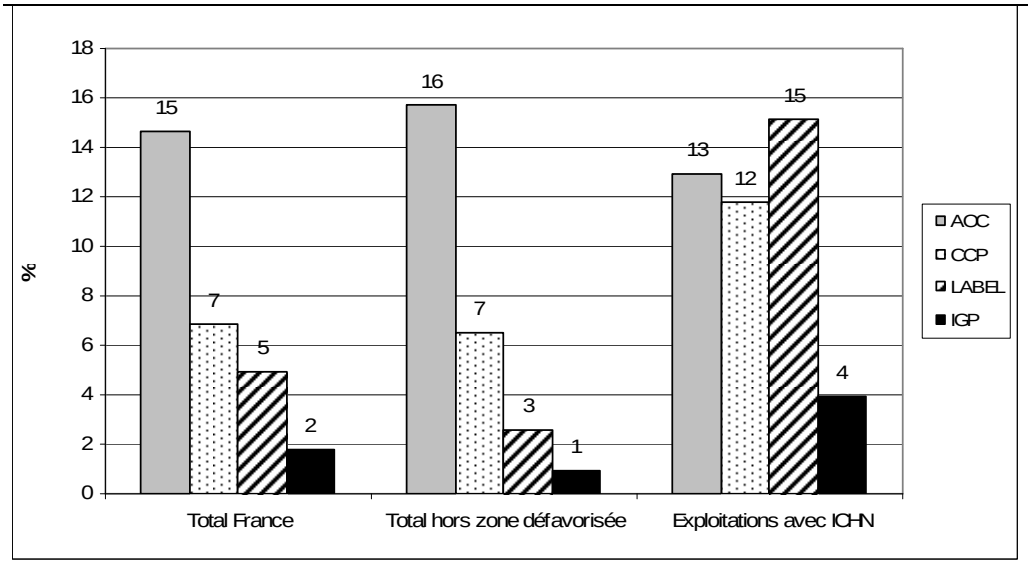
Graphique 29 - Parts cumulées des exploitations sous les 4 types de signe officiel de qualité



Source : ESE 2005

Nota : les données peuvent comporter des cumuls de signes officiels : les exploitations sont comptées autant de fois qu'elles peuvent produire sous AOC, CCP, label ou IGP.

Graphique 30 - Part des exploitations produisant sous les différents signes officiels de qualité



Sources : ESE 2005

Les SOQ utilisées dans la production de viande sont les CCP et les labels. Dans la production de fromage, c'est l'AOC qui est surtout utilisée.

Le poids de l'AOC hors zone est surtout imputable à la production viticole.

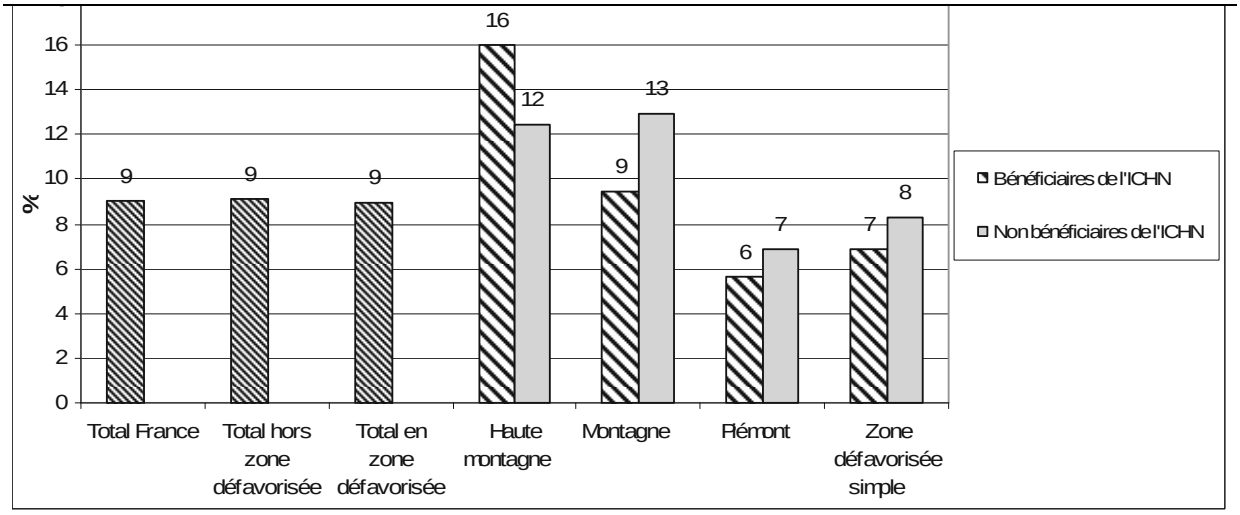
Nous avons vu au chapitre 3.1.2 que le produit agricole était amélioré en zone de montagne par la meilleure valorisation des produits. Cela ne signifie pas pour autant que le SOQ permette d'augmenter automatiquement le prix de vente. L'enquête dans les zones montre néanmoins que les territoires se mobilisent pour organiser les filières vers la qualité et une meilleure valorisation des produits grâce à un SOQ.

c) Le développement de la transformation à la ferme et de la vente directe

Les producteurs peuvent également s'affranchir de l'aval et développer une transformation de leur production (en collectif ou individuel) voire une diffusion des produits par leurs soins (vente à la ferme, point de vente collectif, AMAP…). Toutes les zones défavorisées sont concernées, même si l'on pense d'abord aux zones de montagne et haute montagne où le tourisme incite à la vente directe ; de nombreuses autres zones, en piémont notamment, sont également à proximité de pôles urbains qui offrent des opportunités de vente en circuit court. Les produits laitiers, fromage en premier lieu, mais de plus en plus les produits carnés, sont propices à la vente en directe.

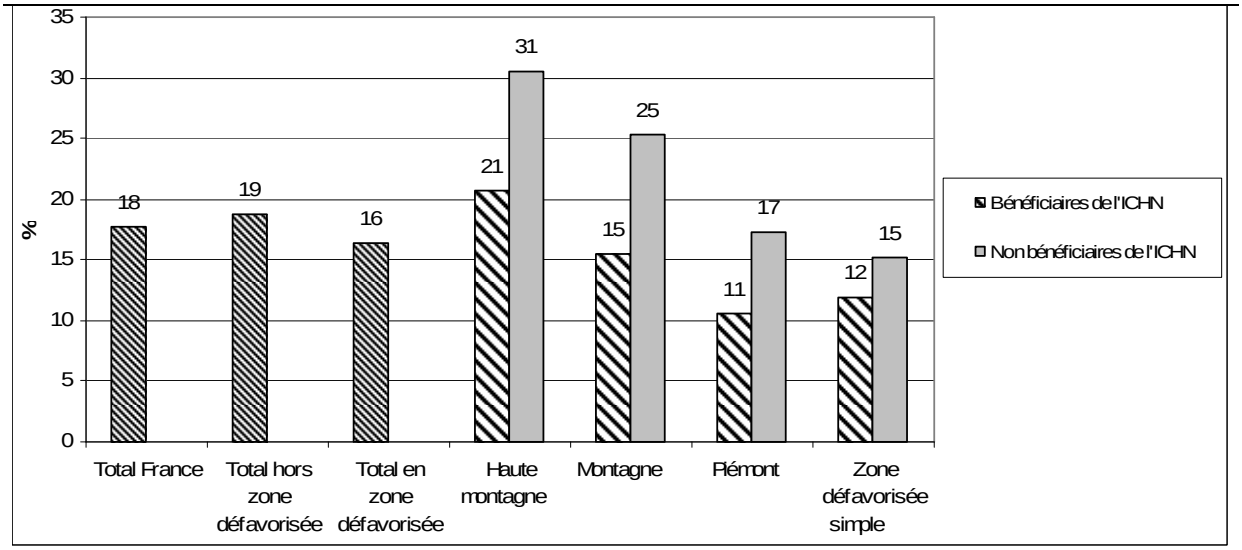
Notons que la transformation du lait à la ferme (ou dans les estives) est parfois la seule solution quand la collecte du lait n'est plus possible du fait de l'éloignement de l'exploitation.

Graphique 31 - Part des exploitations avec transformation à la ferme



Source : ESE 2005

Graphique 32 - Part des exploitations pratiquant la vente directe



Source : ESE 2005

d) Le développement territorial

Que l'on opte pour le circuit court ou pour la mise en marché via des structures coopératives ou commerciales, le dynamisme de l'aval et la capacité d'un territoire à organiser la filière aval en la confortant éventuellement avec un signe de qualité distinctif et territorialisé (ex. AOC), influent sur la production en amont en permettant une valorisation ou non des produits.

Cela motive à l'évidence les professionnels et les collectivités dans des approches plus globales de développement des filières (exemple des PIDA en Rhône-Alpes, ou du soutien des filières ovines en Pyrénées atlantiques).

Notons également les outils collectifs permettant de maintenir les systèmes de production qui rentrent dans les approches globales de développement :

- CUMA
- équipements collectifs de gestion des effluents (ex. Maurienne)
- groupements d'employeur et services de remplacement
- gestion collective des estives.

Les données statistiques sont peu parlantes sur ce sujet. L'enquête de terrain est néanmoins explicite sur l'importance de cette approche au niveau des acteurs territoriaux. Les mesures du PDRN et en premier lieu l'ICHN sont considérées comme nécessaires pour soutenir l'agriculture mais il convient de compléter par de multiples actions et si possible dans une démarche concertée, pour conforter la filière et par là également favoriser le maintien de l'agriculture dans les territoires concernés.

Exemple d'un dispositif régional : le pastoralisme en région Rhône-Alpes

La Région Rhône-Alpes a décidé de soutenir la mise en valeur de ces espaces avec comme objectifs d'accompagner le développement durable de zones fragiles en moyenne et haute montagne par le soutien, justement, de l'activité pastorale ; de garantir la préservation et l'entretien des espaces remarquables d'alpages, de loisirs, d'itinéraires de grandes randonnées... ; d'accompagner une activité pastorale qui compose avec les enjeux de la biodiversité et de l'usage multiple de ces espaces tout en valorisant des produits de qualité issus de ce terroir, afin d'offrir des conditions économiques viables à une activité agricole de montagne. Destinées aux communes, aux structures intercommunales, aux associations foncières pastorales, etc., les aides de la Région pour le développement du pastoralisme en alpage permettent le financement d'aménagements pastoraux, de diagnostics pastoraux, d'animations sur le domaine pastoral…

La Région accompagne la mise en œuvre de plans pastoraux territoriaux élaborés à l'échelle d'un petit territoire ou massif pastoral, de manière concertée avec l'ensemble des acteurs de ce territoire et répondant aux objectifs de mise en valeur des espaces pastoraux.

La contribution régionale porte sur des investissements immatériels (études, actions de développement ou d'appui) et matériels (équipements collectifs).

3.5. Analyse des effets des ICHN dans DOM

(Se reporter en annexe 1, section 2.3.4 et l'étude de cas de la Martinique en annexe 2)

Quel que soit le DOM, l'élevage est minoritaire dans la production agricole, c'est pourquoi les ICHN végétales prennent une grande importance avec un ciblage fort mais pas exclusif sur les deux productions phare : la canne et la banane.

Le taux de couverture d'ICHN est particulièrement faible. Il l'est aussi pour les autres mesures du PDRN, à l'exception de la Réunion qui n'a pas du tout les mêmes résultats que les autres DOM, pour beaucoup dus à sa structure agricole un peu différente (plus d'exploitations professionnelles, de plus grande taille).

La dépense publique du PDRN est près de 7 fois inférieure dans les DOM par rapport aux zones défavorisées de métropole.

Si à la Réunion, le taux de couverture est relativement similaire à celui de la métropole (67%), il tombe à 23% en Martinique et même 2% en Guadeloupe (dont l'éligibilité pour la canne était restreinte). On retrouve cette même faiblesse et disparité d'utilisation pour les autres mesures du PDRN.

En moyenne sur les DOM, les ICHN ont été perçues par un peu moins 20% des exploitations mais comme elles sont en moyenne plus grandes que les non bénéficiaires, le dispositif concerne 25% des UTA et 33% de la SAU, et seulement 18% de la SFP. Les résultats de la Réunion tirent vers le haut, puisqu'elle représente 79% de l'ensemble des bénéficiaires des DOM.

Des explications sont avancées par les acteurs.

Le manque d'information a été relevé par l'évaluation à mi-parcours mais cela ne peut tout expliquer d'autant que le système de déclaration a été largement simplifié et que les organismes professionnels ont été fortement impliqués. Autre élément assez décisif : la proportion très importante de très petites exploitations avec soit une forte pluriactivité, soit une difficulté à être à jour des cotisations sociales, soit une impossibilité à déclarer une surface louée sur la base d'un bail oral. Un autre élément, non négligeable aux Antilles même si cela ne concerne que les grosses exploitations, qui sont faibles en nombre mais non négligeables en surface : le statut non agricole des associés et/ou leurs revenus non agricoles trop importants.

Un autre problème des DOM (hors Guyane) est la difficulté à établir un zonage pertinent compte tenu de la particularité morphographique des îles volcaniques, qui plus est en climat tropical maritime. Le critère d'altitude est insuffisant, il faut pouvoir prendre en considération le type de sol, l'exposition aux vents, à la nébulosité, à l'embrun marin, à la pente (pas nécessairement en altitude).

En outre, le handicap n'a pas la même incidence selon le type d'orientation agricole.

Pour la canne à sucre, la contrainte majeure est la possibilité de mécaniser la culture et la récolte. Pour la banane, moins tolérante à la sécheresse, la culture peut s'effectuer avec une pente plus forte, mais avec un dégradé de rendement selon l'altitude (nébulosité). Reste l'élevage qui ne se fait que là où l'on ne peut faire ni canne, ni banane. Des distinctions peuvent alors se faire selon l'importance de la période de sécheresse et la pente… le zonage doit également prendre en compte l'aptitude de la terre dans les différents types de production dont le rendement économique est très différent.

4. Réponses aux questions évaluatives

Codification des questions :

- *V : questions communautaires spécifiques à la mesure e*
- *T : questions communautaires transversales à l'ensemble des mesures*
- *Q : questions nationales spécifiques*

Questions ----> chapitres	4.1. Structures	4.2. Revenus	4.3. Environnement	4.4. Territoire	4.5. Mise en oeuvre	4.6. Cohérence
V1.1 compensation des pertes de revenu résultants des handicaps naturels		**X**				
V2. pérennité de l'utilisation des structures agricoles	**X**					
V3. maintien d'une communauté rurale viable				**X**		
V4. préservation de l'environnement, durabilité des systèmes d'élevage			**X**			

T1 stabilisation de la population rurale				**X**		
T2. maintien et création d'emplois				**X**		
T3. maintien ou amélioration du revenu au niveau de la communauté rurale				**X**		
T4. situation des produits agricoles		**X**				
T5. protection et amélioration de l'environnement			**X**			
T6. mise en œuvre et efficacité de l'aide					**X**	
T7. articulation avec 1er pilier						**X**

Q1.1. transition de programme					**X**	
Q1.2. cohérence avec les évolutions des autres dispositifs						**X**
Q1.3 : respect des BPAH et effets des plages de chargement			**X**			
Q2.1. maintien de l'activité et des systèmes de production	**X**					
Q2.2. durabilité du développement territorial				**X**		
Q2.3. maintien des prairies, gestion de l'espace			**X**			
Q2.4. adaptation au contexte actuel					**X**	
Q3.1. ciblage vers les petites exploitations					**X**	

Questions ----> chapitres	4.1. Structures	4.2. Revenus	4.3. Environnement	4.4. Territoire	4.5. Mise en oeuvre	4.6. Cohérence
Q3.2. spécificités des DOM					**X**	
Q3.3. cas des situations à la marge					**X**	
Q4.1. jugement global sur le dispositif ICHN						**X**
Q4.2 cohérence avec les autres aides						**X**
Q4.3. maintien d'une communauté viable				**X**		
Q4.4. équité territoriale						**X**
Q5.1. pertinence et effets de la segmentation actuelle du zonage					**X**	
Q5.2. distorsion de concurrence dans les zones défavorisées simples					**X**	
Q5.3. dépendance des exploitations à l'ICHN						**X**

4.1. Questions relatives aux effets sur les structures agricoles

a) Pérennité de l'utilisation des terres agricoles

V.2. Dans quelle mesure les indemnités compensatoires ont-elles contribué à assurer la pérennité de l'utilisation des terres agricoles ?

La déprise agricole se ralentit légèrement au niveau national. Mais ce ralentissement concerne surtout les zones de piémont et de montagne.

Si l'on ne considère que les surfaces en herbe (prairies permanentes et temporaires ainsi que estives ou parcours), elles diminuent en dehors des zones défavorisées, mais augmentent dans les différentes zones défavorisées augmentent au détriment des surfaces en grandes cultures, sauf en haute montagne où les surfaces en herbe les moins productives diminuent *(se reporter à l'analyse du chapitre 3.1.1).*

Indicateur V.2-1.1. *Modification de la superficie agricole utilisée (SAU) dans les zones défavorisées (hectares et %)*

Tableau 90 - Récapitulatif de l'évolution de la SAU totale dans les zones défavorisées

Toutes exploitations agricoles	Hors ZD	ZDS	ZP	ZM	ZHM
Evolution annuelle moyenne entre 1992-2000	-0,3%	-0,2%	-0,3%	-0,5%	-0,3%
Evolution annuelle moyenne entre 2000 2004	**-0,2%**	**-0,2%**	**-0,1%**	**+0,2%**	**-0,6%**
Evolution globale en hectares entre 1992/2004	-466.000	-189.000	-31.000	-142.000	-49.000

Source: Teruti 1992, 2000 et 2004

b) Maintien de l'activité et des systèmes de production

Q.2.1. Les ICHN visent directement à maintenir une activité agricole en compensant (ou en minimisant) les pertes économiques dues aux handicaps naturels permanents, et plusieurs évaluations ont montré qu'il en était bien ainsi.

Est-il cependant possible de hiérarchiser l'impact des ICHN selon les principaux systèmes de production ?

Au-delà du strict constat, est-il possible de décrire les mécanismes à l'œuvre dans le confortement des exploitations ?

En particulier, les ICHN ont-elles permis la reprise de terres abandonnées (ou du moins le maintien de terres en exploitation), une installation supplémentaire de jeunes, un meilleur équipement des exploitations ?

Le dispositif de maintien de l'agriculture cible plus particulièrement les élevages herbivores et les surfaces fourragères (ICHN, PHAE, aides à la modernisation des bâtiments d'élevage). Une grande partie du PDRN est à l'œuvre pour aider à maintenir l'élevage herbivore et donc l'exploitation des surfaces en herbe.

En zone de montagne (et haute montagne), les aides du PDRN et tout particulièrement les ICHN, jouent un rôle déterminant car elles représentent plus de 40% du revenu agricole *(se reporter à l'analyse du chapitre 3.2.).* La compensation par les ICHN bien que nettement supérieure et même revalorisée pendant la période, n'est toutefois pas suffisante pour assurer un revenu agricole satisfaisant en haute montagne pour tout élevage et en montagne en élevage ovin (viande).

Le différentiel de revenu est induit d'un côté par le handicap qui induit des systèmes de production moins performants et de l'autre côté par l'orientation technique de l'élevage pour laquelle la valorisation de la production est très variable (en bovin ou ovin, lait ou viande, les prix des produits et les aides du 1er pilier sont plus ou moins favorables). Ainsi, dans la période de programmation, les élevages de haute montagne et les élevages ovins orientés vers la viande ont été les moins avantagés, alors que sur la période l'élevage en bovin viande a été plus avantagé. En conséquence, des surfaces en herbe peu productives ont été exploitées à nouveau sans doute du fait du développement de l'élevage bovin viande dans les Zones Défavorisées Simples ou dans les zones de montagnes non sèches, alors que dans les autres zones, ces surfaces en herbe peu productives diminuent, tout particulièrement en haute montagne *(reporter au chapitre 3.1.1).*

Soulignons le caractère conjoncturel de l'équilibre économique des différents systèmes d'élevage (prix de la viande, du lait, des intrants, aides du 1er pilier…).

Le dispositif d'aide à l'installation joue également un rôle non négligeable pour renouveler le tissu agricole : le dispositif est particulièrement efficace en zones de montagne *(voir en 3.1.2.d).* Les montants de DJA et le taux bonifié des prêts aux jeunes agriculteurs jouent certainement un rôle majeur, sans négliger le fait que les ICHN par leur montant et leur pérennité sécurisent le projet d'installation. Le contexte territorial joue également : pratiques d'entraide, densité d'activité agricole et encadrement technique, collecte et mise en marché facilitées…mais aussi la possibilité de développer une activité complémentaire salariée ou non, pour l'exploitant ou le conjoint).

Les mesures d'investissement (les prêts bonifiés, les aides à la modernisation des bâtiments d'élevages…) ont été largement concentrées sur les zones défavorisées et l'élevage herbivore et ont joué un rôle complémentaire favorable au maintien de l'agriculture.

L'aide au pastoralisme a été également non négligeable, intervenant plus à un niveau collectif.

La baisse des surfaces en herbe peu productives en haute montagne montre cet ensemble de mesures, aides conséquentes et variées dans leurs logiques d'action, est nécessaire mais pas toujours suffisant, puisque le maintien de l'activité n'est pas présente des failles, en particulier pour l'élevage ovin extensif et l'exploitation des surfaces en herbes les moins productives.

4.2. Questions relatives aux effets sur le revenu

a) Compensation du handicap naturel

V.1. Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à compenser les handicaps naturels dans les zones défavorisées en termes de coûts de production élevés et de faible potentiel de production ?

Déjà abordée dans la réponse à la question Q2.1 en 4.1b, la question de la compensation du handicap dans les zones défavorisées conduit à préciser son impact en termes économiques.

(Le développement de l'analyse est mené dans le chapitre 3.2.)

Le handicap naturel a plusieurs incidences :

- un moindre rendement fourrager et un moindre rendement animal qui induit une production plus faible,
- un surcoût d'approvisionnement bien que le système de production plus extensif permet de réduire les charges opérationnelles,
- un surcoût d'investissement (bâtiment d'élevage) si on le rapporte à la tête de cheptel,
- un surcoût du coût de collecte (qui peut conduire à ne plus faire de collecte de lait dans certaines zones isolées de montagne).

En conséquence, le revenu agricole présente un écart marqué entre les exploitations hors zone et celles des zones défavorisées.

Plusieurs mesures du PDRN compensent l'écart constaté au niveau du revenu :

- avant tout l'ICHN mais différemment selon la zone défavorisée et son handicap
- les aides à l'installation qui ont une bonification très avantageuse pour les zones de montagne et les aides à l'investissement qui ont été fortement ciblées sur la modernisation de l'élevage (en montagne d'abord puis à l'ensemble du territoire avec le PMBE).

Toutefois malgré la compensation des aides du 2ème pilier (et en dépit de la revalorisation du montant des ICHN en cours de période), les écarts de revenu demeurent importants. Le revenu déjà faible a même baissé en zone de haute montagne *(se reporter au graphique 16 page 80 en section 3.2.2.a).*

Indicateur V.1-1.1. *Rapport {prime}/{coûts de production plus élevés + réduction de la valeur de la production agricole}*

L'étude sur les OTEX sur la base du RICA 2006 fournit une indication précise mais lacunaire sur la perte de revenu imputable au handicap.

Tableau 91 - 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 60-82 - polycul-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 60-82 - polycul-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 60-82 - polycul-élevage	37%	ns	48%	ns

Source : RICA 2006

(se reporter aux données et à l'analyse en 3.2.2.a)

La compensation est toujours partielle sauf dans le cas particulier de l'OTEX bovin viande en zone défavorisée simple correspondant à des exploitations qui bénéficient en 2006 de la relative bonne valorisation de la viande bovine mais aussi d'une production céréalière source complémentaire de revenu que n'ont pas les élevages de piémont ou de montagne.

Indicateur V.1-1.2. *Proportion des exploitations bénéficiant d'une compensation où la prime est inférieure à 50% / entre 50 et 90% / supérieure à 90% des {coûts de production plus élevés + réduction de la valeur de la production agricole} (%)*

Il n'est pas possible de renseigner cet indicateur avec les statistiques disponibles. Toutefois, le tableau 91 ci-dessus donne néanmoins une indication :

- le taux supérieur à 90% correspond aux élevages de bovins viande de zones défavorisées simples,
- le taux inférieur à 50% correspond plutôt aux élevages bovins lait dans toutes les zones et aux élevages ovins en zones défavorisées simples.

Le fait d'avoir un taux entre 50% et 70% pour les élevages ovins en montagne et haute montagne ne doit pas occulter le faible revenu qui, sans les ICHN, serait pour beaucoup nul ou négatif.

b) Situation des produits agricoles de base

T.4. Dans quelle mesure le programme a-t-il amélioré la situation des produits agricoles de base sur le marché ?

(Voir l'analyse en 3.4.4 de l'approche territoriale des systèmes de production.)

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, deux facteurs spécifiques des zones défavorisées permettent une meilleure valorisation des produits agricoles.

Tout d'abord, le développement de production avec des signes officiels de qualité, et tout particulièrement les appellations d'origine contrôlée (ex. fromage) ou les labels (ex. viande) a concerné au premier plan les bénéficiaires des ICHN. Les zones défavorisées au terroir bien typé (montagnes ou éventuellement piémont) se prêtent particulièrement à ce démarquage potentiellement porteur d'une meilleure valorisation des produits agricoles (mais ce n'est pas systématique). La notoriété d'un territoire liée à l'activité touristique peut aider à l'émergence d'une image de produit de terroir valorisante.

La transformation et la vente à la ferme sont également des moyens de valoriser le produit agricole de base. Elles aussi sont particulièrement développées dans les zones de montagne et tout particulièrement en haute montagne (moitié plus qu'en moyenne nationale). Le lien avec l'activité touristique est une explication. Ce qui explique aussi le plus faible taux en zones défavorisées simples et de piémont.

En ce qui concerne l'industrie en aval de la production, la diminution de l'IAA des zones défavorisées (en nombre d'établissements) est moins forte qu'ailleurs en France, pour la période 1995-2000 comme pour la période 2000-2007, sans que l'on puisse affirmer si cela est dû à la proximité des bassins de production (lait, viande) et aux éventuels efforts faits pour démarquer le produit par la qualité et l'origine de terroir.

4.3. Questions relatives aux effets sur l'environnement

a) Contribution à la protection de l'environnement

V4. Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à la protection de l'environnement en maintenant ou en encourageant un mode d'agriculture durable qui tienne compte des exigences de protection de l'environnement dans les zones défavorisées ?

Q 1.3 : La mise en œuvre du concept de bonne pratique agricole, réduit à la définition de plages de chargement, a-t-elle induit une évolution des systèmes de production dans les zones défavorisées (éventuellement variable suivant les zones et suivant les départements) ? Ses effets peuvent-ils être comparés à ceux d'autres dispositifs concourant au même objectif ? S'est-elle au contraire traduite par des effets non recherchés ? Peut-elle être améliorée ? Les plages retenues pour chaque type de zone sont-elles pertinentes ?

(Se reporter en 3.3.2 pour un développement de ce thème)

L'agriculture soutenue dans les zones défavorisées est essentiellement constituée d'élevage herbivore dont l'impact positif sur l'environnement du fait du maintien de l'utilisation des surfaces en herbe (biodiversité, protection contre l'érosion, stockage du carbone, diminution du lessivage de l'azote, maintien de milieux ouverts…).

Ce discours est cependant à nuancer car la gestion des effluents peut poser des problèmes mais il faut souligner l'effort important fait dans le cadre du PDRN pour mettre aux normes les bâtiments d'élevage dans les zones défavorisées. Et puis, même si le soutien favorise l'élevage extensif, le dispositif n'interdit pas les élevages relativement intensifs et porteurs de risques pour l'environnement (recours à des complémentations alimentaires élevées en élevage laitier, culture intensive de maïs fourrage et prairies artificielles…). A l'opposé, des élevages très extensifs (bovin ou ovin viande) ce qui peut conduire à négliger l'entretien de la totalité de l'espace tout en ayant des surcharges ponctuelles d'animaux qui peuvent s'avérer polluantes.

Le dispositif des ICHN par la définition de plages optimales de chargement vise à contrôler ces deux pratiques risquées pour l'environnement. Le taux maximal de chargement vise à limiter l'intensification source potentielle de pollution et le taux minimal de chargement vise à limiter l'extensification qui risquerait de négliger l'entretien de l'espace et du paysage. Si ce système a le grand mérite d'être simple et de fixer un cadre contrôlable des bonnes pratiques, celles-ci ne sont que supposées. De plus, le contrôle du taux de chargement a des limites, notamment du fait que le calcul fait en moyenne sur l'exploitation ne permet pas de repérer les surcharges ponctuelles.

La mise en œuvre des plages de chargement n'a pas eu d'incidence sur l'évolution des systèmes de production. Les acteurs rencontrés ont confirmé que la définition des plages optimales visait à ne pas exclure des bénéficiaires. Un ajustement apparaît d'ailleurs souhaitable dans certaines zones pour précisément assouplir encore plus :

- dans les zones sèches ou en haute montagne, un calcul du taux de chargement minimum devrait mieux prendre en considération les temps de végétation et de pâtures (pour les parcours ou les estives) et la faible productivité herbagère ;
- dans les DOM, à l'inverse, c'est le calcul du taux de chargement maximum qui pose question du fait des gabarits d'animaux plus petits mais aussi le climat qui permet une production de biomasse à l'hectare plus élevée.

Le dispositif des ICHN n'a pas pour objectif l'amélioration de la protection de l'environnement. C'est le rôle des MAE. Et le recours important aux MAE dans les zones défavorisées (près des 2/3 des bénéficiaires des ICHN ont contractualisé un dispositif PHAE ou CTE) constitue un indicateur du développement d'une agriculture durable. En particulier, la PHAE est plus contraignante au niveau du taux de chargement et de l'utilisation des engrais, et surtout exige la mise en place d'une traçabilité de la fertilisation. Même si la contractualisation de la PHAE a sans doute constitué une aubaine pour nombre d'éleveurs qui pratiquaient déjà de la manière requise par la PHAE, le fait qu'elle ait été contractualisée en masse, indique le niveau plutôt satisfaisant des pratiques agricoles.

En revanche, on ne peut retenir comme indicateur le développement de l'agriculture biologique (ou de l'agriculture intégrée) qui est peu présente et n'est d'ailleurs pas particulièrement favorisé par les dispositifs de soutien de l'agriculture dans les zones défavorisées.

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.

Indicateur *V.4.A-1.1. Proportion de la SAU soumise à des systèmes d'exploitation agricole respectueux de l'environnement (hectares et %)*

(a) dont superficie affectée à l'agriculture biologique (hectares et %)

L'agriculture biologique est marginale, mais elle est plus importante en zones défavorisées, notamment en montagne, alors que l'élevage n'est pas la production agricole la plus propice à ce type d'agriculture.

Tableau 92 - Part de la SAU en agriculture biologique dans les zones défavorisées

	Hors ZD	ZDS	ZP	ZM	ZHM
Part SAU en agri bio	1,1%	2,0%	2,3%	3,2%	2,9%

Source ESE 2005

(b) dont pour l'agriculture intégrée ou la gestion intégrée des pesticides (en hectares et %)

Ce type d'agriculture est peu développée en France, et encore moins en élevage. Il n'y a pas de données disponibles.

(c) dont superficie affectée au pâturage avec moins de 2 UGB/ha (ou une variante régionale spécifiée) (hectares et %)

Alors qu'en zone non défavorisée près de 50% des exploitations avec un atelier d'élevage ont un taux de chargement supérieur à 1,8 UGB/ha, ce chiffre tombe à moins de 20% en zone défavorisée. *(Voir en 3.3.2.a)*

La proportion d'élevage ayant un taux de chargement inférieur à 1 UGB par hectare est de 40% en zone de montagne et de plus de 50% en haute montagne.

Tableau 93 - Part de la SAU avec un chargement inférieur à 1,8 UGB / ha

Part SAU avec chgt =< 1,8 UGB/ha	Hors ZD	ZDS	ZP	ZM	ZHM
	55,8%	86,6%	90,1%	93,5%	91,6%(*)

Source : ESE 2005 (OTEX 41, 42, 43, 44)

(*) sous-estimation des estives - le taux devrait être supérieur.

Indicateur *V.4.A-1.2. Proportion de la SAU affectée aux cultures arables où la quantité d'azote épandue (fumier de ferme + synthétique) est inférieure à 170 kg/ha par an (hectares et %)*

Il n'y pas de données statistiques permettant de renseigner cet indicateur.

La proportion de STH dépassant 70% de la SAU montre toutefois que les apports azotés, du moins synthétiques, sont de fait particulièrement limités.

Le fait aussi que plus de la moitié des exploitations a un taux de chargement inférieur à 1,8 UGB par ha, laisse supposer que la quantité d'azote (minéral et organique) est faible.

Autre indicateur : la forte proportion d'exploitants (de 27% à 70% des exploitants selon les zones) ayant contractualisé une MAE, dont et surtout la PHAE qui contraint à ne pas utiliser plus de 120 kg d'azote par hectare (dont un maximum de 60kg minéral).

Indicateur *V.4.A-1.3. Proportion de la SAU affectée aux cultures arables où la quantité de pesticides épandue est inférieure à un seuil spécifié (hectares et %)*

Plus encore que pour l'épandage d'azote, l'importance de la STH dans la SAU (55%

pour l'ensemble de la SAU des zones défavorisées) et le taux de chargement limité sont des indicateurs du (très) faible recours aux pesticides.

T5. Dans quelle mesure le programme a-t-il conduit à la protection et à l'amélioration de l'environnement ?

Le fait de maintenir l'agriculture en favorisant l'élevage herbivore extensif, avec en complément des aides structurelles qui ont permis la modernisation des bâtiments d'élevage, va dans le sens d'une protection de l'environnement *(Voir la réponse à la question V4 ci-dessus)*.

La baisse des surfaces toujours en herbe constatée au début des années 90 a été stabilisée dans les zones défavorisées. Toutefois, l'évolution est inégale selon les zones *(voir en 3.3.1.a3)*.

En haute montagne, la surface en herbe diminue assez fortement, tout particulièrement les surfaces les moins productives. Cette évolution est porteuse de risques pour l'environnement, notamment d'incendie en zone sèche.

La diminution des prairies temporaires dans les zones défavorisées simple à orientation grande culture laisse indiquer un "retournement des prairies". Le phénomène constaté entre 2000 et 2004 a dû s'aggraver avec le récent renchérissement du prix des céréales.

b) Préservation de l'espace naturel

Q2.3 En matière environnementale, le RDR 2000-2006 se montre plus explicite que les précédents programmes puisque les ICHN doivent « contribuer à préserver l'espace naturel. » Au delà du maintien des prairies, et de l'ouverture des paysages déjà évoqués, est-il possible de préciser l'impact des ICHN sur ce point (sur un plan également qualitatif) ? Le plafonnement de l'aide aux 50 premiers ha ou la prise en compte très limitée de surfaces hors SAU des exploitations, telles les estives collectives, ont-ils eu un effet au niveau de l'environnement ? L'évolution des surfaces en herbe est-elle impactée par les ICHN durant le programme évalué ?

Le maintien des prairies est l'apport principal pour ne pas dire essentiel des ICHN au niveau environnemental.

Les effets positifs directs des surfaces herbagères sur l'environnement ont été étudiés par l'Institut d'élevage et sont de plusieurs types : biodiversité de la flore et de la faune, stockage du carbone, diminution de l'érosion et du ruissellement de l'eau et des effluents, le maintien de milieux ouverts, prévention des incendies (zones sèches), prévention des avalanches (haute montagne).

Le dispositif dont les ICHN a été efficace pour maintenir les surfaces en herbe mais quelques limites précisément dans les zones (haute montagne et zones sèches en partie) où les enjeux environnementaux sont forts et variés, mais où les handicaps naturels sont particulièrement élevés (estives, parcours, pentes, éloignement, sécheresse et/ou hiver rigoureux…). S'ajoute le fait que la plupart de ces zones sont surtout orientées vers l'élevage ovin qui a la rentabilité la plus faible.

Ce sont précisément les zones où la question du déplafonnement des surfaces primables au-delà des 50 ha est posée, car les éleveurs sont conduits à exploiter des surfaces plus

importantes qu'ailleurs. Ne faut-il pas chercher plutôt à amplifier les aides spécifiques et ciblées pour développer le pastoralisme ou les parcours dans le cadre de la prévention des risques incendie ? Notons que l'on constate une baisse de la main d'œuvre disponible en haute montagne qui peut conduire à abandonner l'exploitation des terres les plus difficiles.

4.4. Questions relatives aux effets sur les territoires

a) Maintien du revenu de la communauté rurale

T3. Dans quelle mesure le programme a-t-il conduit au maintien ou à l'amélioration du niveau de revenu de la communauté rurale ?

V.3 : Dans quelle mesure les indemnités compensatoires ont elles contribué au maintien d'une communauté rurale viable ?

(se reporter à l'analyse en 3.4.2)

Le maintien de la communauté rurale viable passe par le maintien ou l'amélioration du revenu de la communauté rurale, même s'il faut relativiser ce mécanisme.

L'effet propre de l'ICHN mais aussi des autres aides ciblées ou modulées (installation, investissement) contribue au maintien des exploitations agricoles dans les différentes zones défavorisées, ce qui va dans le sens de soutenir indirectement l'activité économique en général.

Mais les phénomènes exogènes jouent beaucoup dans le dynamisme des communautés rurales (développement résidentiel, industriel, touristique).

Un phénomène particulier et sans précédent d'étalement résidentiel a touché les zones défavorisées au point que les taux d'évolution de la population y sont nettement supérieurs qu'hors zone, et que la proportion des cantons en pertes de population a considérablement diminué *(voir en 3.4.2a).* Ce sont les zones défavorisées simples qui restent le plus à l'écart de ce phénomène, alors que les zones de montagne et surtout de piémont y sont particulièrement sensibles.

La réalité est donc contrastée et le lien de causalité entre la politique de soutien agricole et la dynamique territoriale ne peut être établi *(voir carte7 en 3.4.2.a).*

Le revenu moyen des ménages, globalement plus faible en zone défavorisée, a enregistré une hausse plus forte qu'en moyenne nationale entre 1999 et 2005. Mais il est difficile d'imputer cette hausse à l'agriculture puisque globalement le nombre d'éleveurs a diminué *(voir en 3.1.*) et que le revenu agricole *(voir en 3.2.)* n'a pas subi de hausse sensible. Elle est surtout imputable à l'arrivée importante de nouveaux résidents évoquée ci-dessus. Le dispositif de soutien à l'agriculture (et en premier lieu les ICHN) a mécaniquement contribué au maintien du revenu global mais très modestement.

Le maintien de l'activité agricole, l'impact sur la préservation de l'environnement et tout particulièrement l'entretien de l'espace et du paysage, la préservation du patrimoine culturel fort lié à l'élevage, favorisent également indirectement le maintien d'une communauté rurale viable. Comme nous l'évoquons en réponse à la question Q.2.1 *(voir en 4.1.b)*, le maintien de l'agriculture peut améliorer l'attractivité qui en retour favorise l'agriculture comme toutes

les activités du territoire (résidentielle, touristique…).

Indicateur *V.3-1.1. Preuve de l'importance majeure que revêt la poursuite de l'utilisation des terres agricoles en vue du maintien d'une communauté rurale viable (description)*

L'enjeu du soutien de l'agriculture dans les zones défavorisées est de maintenir une occupation de l'espace et une activité économique sur un ensemble du territoire, vaste et moins densément peuplé (52% du territoire national occupé par 23% de la population).

L'agriculture y représente 44% de la SAU nationale mais surtout 68% de la STH.

Le cheptel herbivore qui y est élevé ne représente que 51% du cheptel national, mais avec des pratiques d'élevage qui exploite précisément l'espace en herbe (taux de chargement moyen plus de deux fois inférieur qu'hors zone).

L'importance majeure et même déterminante du dispositif en zone de montagne et haute montagne (et également en piémont et zone défavorisée simple lorsque l'élevage y est dominant) est indéniable dans la mesure où il n'y a pas d'alternative à l'élevage pour exploiter ces vastes surfaces en herbe.

La disparition des exploitations signifie alors le retour à la friche et à la forêt avec fermeture du paysage. En zone sèche, cela peut poser également un risque accru d'incendie ou d'inondation de type torrentiel.

Pour limiter la déprise, le montant global des aides agricoles est évidemment 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, et l'essentiel du revenu des éleveurs ovins.

L'impact sur le revenu global des communautés rurales doit néanmoins être relativisé du fait de la contribution modeste de l'agriculture dans le revenu global.

Tableau 94 - Principales caractéristiques des zones défavorisées comparées au hors zones

	Zones défavorisées	Hors zones déf.
Population totale	*14 millions (23%)*	*46 millions (77%)*
Territoire total	*28,5 Mha (52%)*	*26,3 Mha (48%)*
SAU	*12,9 Mha (44%)*	*16,2 Mha (56%)*
STH	*7,1 Mha (68%)*	*3,3 Mha (22%)*
Cheptel herbivore	*7,5 MUGB (51%)*	*7,2 MUGB (49%)*
Exploitations agricoles	*231.000 (41%)*	*336.000 (59%)*
Exploitations professionnelles	*143.000 (40%)*	*212.000 (60%)*
Actifs agricoles	*340.000 UTA (35%)*	*630.000 UTA (65%)*
Revenu moyen agricole (*)	*21.000 €*	*34.900 €*
Revenu agricole global estimé (*)	*environ 3 Md€*	*environ 7,5 Md€*
Revenu moyen des foyers	*15 500 €*	*17.000 €*

Source : RGP INSEE (population), Teruti (surfaces), ESE 2005 (exploitations, actifs, cheptel), RICA (revenu agricole), DGI-INSEE (revenu non agricole)

(*) Le revenu calculé à partir du RICA ne concerne que les exploitations professionnelles

Indicateur *V.3-2.1. Rapport {"revenu agricole familial" + revenu extra-agricole de l'exploitant et/ou de son conjoint}/{revenu familial moyen dans la même zone}*

Le revenu agricole extra-agricole est difficilement appréhendable.

Le revenu agricole moyen des exploitations bénéficiaires de l'ICHN selon le RICA (concernant seulement les exploitations professionnelles) est d'environ 21.000 €, mais sa comparaison directe avec le revenu fiscal moyen est inapproprié *(se reporter en 3.4.2.c.).* Le revenu agricole des exploitations ne constitue d'ailleurs pas le revenu dégagé par l'exploitant.

En ce qui concerne la pluriactivité, près de 20% et dans certaines zones 30% des exploitants ont une activité non agricole. De plus, pour les 60% d'exploitants ayant un conjoint, celui-ci a une activité non agricole dans 60% des cas, jusqu'à 78% en haute montagne *(voir en 3.4.2.d).*

Il convient d'ajouter à ces activités salariées à l'extérieur, les prestations touristiques à la ferme qui sont plus fréquentes en montagne (5% des exploitations) et haute-montagne (8%).

De ces différents éléments, on peut en conclure que pour près de la moitié des cas (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) Population rurale

T.1. Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à la stabilisation de la population rurale

(Se reporter en 3.4.2. pour l'analyse du développement socio-économique des territoires)

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 les zones défavorisées simples.

Notons que cela peut-être inégal car au sein des zones défavorisées, près du quart des cantons continuent de perdre de la population. Le lien entre les dispositifs de soutien et la croissance démographique n'est pas avéré systématiquement.

Si l'on peut voir un effet propre du dispositif par le fait même de maintenir l'activité agricole (et donc l'emploi et la population correspondante, *voir ci-dessous la question sur l'emploi*), les gains ou les pertes de population au niveau des territoires sont surtout dus à des phénomènes externes. Le phénomène d'étalement urbain (piémont notamment) est la tendance lourde la plus notable.

c) Emploi

T.2. Dans quelle mesure le programme a-t-il conduit à assurer des emplois au sein et en dehors des exploitations ?

(Se reporter à l'analyse du développement de l'emploi dans les territoires en 3.4.3.)

Le programme (ensemble des aides ICHN, DJA, aides à l'investissement…) parce qu'il contribue au maintien de l'activité agricole a un effet sur l'emploi agricole et indirect sur les emplois liés à l'agriculture. Ce maintien est relatif, car il est inégal selon les zones défavorisées (voir ci-dessus les questions du 4.1 et 4.2), aussi l'effet sur l'emploi est relatif.

De plus, la baisse du nombre des actifs agricoles affecte les zones défavorisées comme ailleurs. La dynamique d'installation (6 600 installations par an en ZD), pourtant forte en montagne et haute-montagne, ne compense pas la disparition des exploitations. L'emploi en aval a également diminué pendant la période du seul fait de la diminution du cheptel, ce qui induit une baisse de la production des IA, phénomène amplifié par la baisse importante du nombre des établissements et de la tendance continue à l'augmentation de productivité du travail.

Ainsi le programme n'a pu avoir qu'un rôle de préservation de l'emploi dans un contexte de diminution tendancielle des actifs de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire de 1ère transformation.

Le maintien d'une population active rurale a pu être favorable au développement de l'emploi non agricole, par l'attractivité positive des territoires favorable à l'économie touristique et résidentielle, et par le fait que l'agriculture des zones défavorisées avec son taux important de pluriactivité (exploitants et surtout conjoints) constitue un vivier de main d'œuvre.

Plus directement mais plus modestement, le développement d'activités dites de diversification (vente à la ferme, agrotourisme) particulièrement marqué dans les zones de montagne et haute montagne, a un effet positif sur l'emploi.

Ces deux deniers effets sur l'emploi dans les territoires constituent également des atouts pour le maintien de l'agriculture par le revenu complémentaire procuré aux foyers agricoles. Les territoires n'offrant pas ces possibilités d'emploi ou d'activités de diversification, vont présenter un handicap au maintien de l'activité agricole supplémentaire.

Notons que le développement des formes sociétaires et en particulier des GAEC, particulièrement marqué dans les zones défavorisées, qui indique la tendance forte à ne plus accepter les conditions d'emploi de l'éleveur isolé mais à rechercher une organisation du travail partagé à plusieurs. Ce phénomène ne conduit pas une augmentation de l'emploi mais à une amélioration qualitative de l'emploi agricole, condition de son maintien à l'avenir. En cours de programmation, cette dimension a fort justement été prise en considération par le dispositif.

d) Viabilité globale des territoires

Q.2.2 : Par plusieurs de leurs caractéristiques (mesure de masse, adaptation locale des critères, permanence de l'aide) les ICHN sont censées contribuer au ***développement ou au maintien de la vitalité globale des territoires*** *et de la qualité des espaces ruraux. Elles doivent en particulier permettre aux exploitations bénéficiaires d'être assez solides pour s'engager dans des projets.*

Q.4.3. Un des objectifs des ICHN a été de contribuer à maintenir une communauté rurale viable, au-delà de la seule agriculture. Une analyse portant sur l'ensemble de la période 1973-2006 permet-elle de faire apparaître un impact de la mesure dans ce domaine ?

L'effet du dispositif ICHN sur la communauté rurale, son développement, sa viabilité, sa vitalité globale, est indirect. Des facteurs exogènes jouent un rôle déterminant. Toutefois, le maintien de l'activité agricole bénéficie au développement général du territoire, et vice-versa, le développement d'activités non agricoles est favorable au maintien de l'agriculture.

Néanmoins, là où la pression foncière est forte (des zones de piémont, des zones défavorisées simples sèches, la montagne attractive), le développement des activités non agricoles et tout simplement l'étalement résidentiel mal maîtrisé (grignotage, mitage) deviennent des handicaps pour le maintien de l'agriculture.

Par ailleurs, 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 (essentiellement l'élevage herbivore et quelques cultures bien typées en montagne sèche). Cela induit une déprise agricole au profit de la forêt et des friches, un moindre entretien des terres avec fermeture des paysages (haute montagne) et risques accrus d'incendie (zones sèches).

Sur le long terme, on peut faire l'hypothèse que sans aide, le nombre des élevages herbivores des différentes zones défavorisées aurait fortement diminué, tout particulièrement en montagne et haute montagne où les ICHN et autres aides sont déterminantes pour constituer le revenu agricole. Cela aurait par conséquent mis en péril les communautés rurales, mais cela est difficilement démontrable dans le cadre de la présente évaluation. Tout au plus peut-on constater un maintien de l'élevage, des surfaces agricoles et des populations rurales, maintien que le dispositif d'aides, dont les ICHN, a favorisé.

L'analyse de la dynamique de la population des territoires sur la période longue 1975-2004 indique une évolution constante puis une rupture dans la fin des années 90 *(se reporter à l'analyse en 4.4.2)*, dont la cause est due à des facteurs exogènes à l'agriculture et son dispositif de soutien, principalement l'étalement résidentiel dans les zones périurbaines et les zones touristiques. Jusque là, la tendance était un relatif maintien de la proportion de cantons en perte de population dans les différentes zones défavorisées avec une exception pour la haute montagne dont la proportion de cantons en perte de population n'a cessé de diminuer depuis les années 70. Puis à la fin 90, la proportion des cantons en perte de population a baissé partout, la haute montagne obtenant le meilleur score et les zones défavorisées simples le moins bon. La construction augmente d'ailleurs en conséquence. Le phénomène apparaît même démarrer plus tôt et plus fort dans les zones de piémont laitier et les zones défavorisées simples sèches, zones où l'étalement urbain et la pression foncière sont les plus marqués.

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

a) Quels impacts des modifications des règles de gestion des ICHN ?

Q.1.1. - Le RDR 2000-2006 a introduit des modifications substantielles des règles de gestion des ICHN (passage d'une aide à l'animal à une aide à l'hectare, nouvelles productions éligibles, système de stabilisateur départemental…).

Quels ont été les impacts des modifications des règles de gestion des ICHN introduites par le RDR 2000-2006 sur la gestion de l'aide, sur la répartition des bénéficiaires, sur sa plus ou moins grande concentration (exploitations, territoires), sur son impact environnemental, sur sa perception par ses bénéficiaires ?

Quel jugement porter sur la manière dont la transition entre les deux programmes a été gérée?

(Voir exposé en 2.2.2 sur la mise en œuvre des ICHN)

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. Des adaptations réglementaires et les paramétrages au niveau départemental ont permis de résoudre les problèmes quand ils apparaissaient (ex. la problématique des laitiers en zones de piémont en 2001, l'évolution différenciées des filières ovines et caprines, la croissance des besoins financiers sur les zones sèches et la haute montagne…). La revalorisation de l'indemnité dans les premières années de programmation, a également aidé à atténuer les écarts éventuels entre le précédent et le nouveau système de calcul.

Il est difficile d'imputer les variations du nombre de bénéficiaires à un changement de règle en particulier et le discours général des acteurs rencontrés est qu'il y a eu grosso modo continuité dans l'indemnisation.

Il demeure que la montagne semble avoir bénéficié du changement plus que les autres zones, dans la mesure où le nombre de bénéficiaires n'y diminué seulement de 2% contre 15% ailleurs. La perte est très sensible en haute montagne (30%) mais elle est aussi fortement liée à la chute importante du nombre des exploitations.

Notre appréciation est que la transition a été bien gérée, comme nous l'ont signalés les différents acteurs rencontrés, satisfait d'avoir peu "perdu" de bénéficiaires à cette occasion. Le concept de l'indemnité à la surface a été d'ailleurs largement intégré par tous. Aucun bénéficiaire interrogé n'en a été affecté et le fait d'indemniser les surfaces et non pas le troupeau, apparaît comme plutôt cohérent car ainsi il s'agit bien d'indemniser le fait d'exploiter des terres.

b) Quelle adaptation au contexte actuel

Q.2.4. Les critères d'éligibilité sont-ils toujours adaptés au contexte actuel ?

Quels seraient les impacts d'une modification de ces critères (superficie minimale, limite d'âge, localisation du siège d'exploitation, …) aux niveaux territorial, socio-économique, et environnemental ?

(Voir en 2.2.2 la mise en œuvre des ICHN)

Les critères d'éligibilité, restés globalement stables depuis 1975 (à l'exception de l'introduction des plages de chargements), s'inscrivent dans un héritage historique de soutien aux élevages traditionnels de montagne par une compensation d'un handicap objectif en vue de réduire l'écart de revenu.

En reprenant systématiquement les différents critères d'éligibilité, on néanmoins affiner l'analyse:

- **Conditions d'âge et de retraite** : Bien que les retraités réalisent une part du travail manuel d'entretien des paysages ouverts sur de petits parcellaires, la limite d'âge doublée des conditions de retraite facilitent les reprises des exploitations et les dynamiques de renouvellement de générations, conditions de survie de l'agriculture dans certaines zones. Le relèvement général de l'âge de départ obligatoire à la retraite en France peut amener à changer la limite d'âge pour les ICHN.
- **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. Dans les zones humides où les sièges d'exploitation sont souvent hors zone (et parfois ne peuvent l'être), la remise en question du critère serait particulièrement justifiée.
- **Les critères de surfaces minimales et d'UGB** : Ces critères excluent les actifs pluriactifs pour lesquels l'activité agricole est secondaire. Compte tenu par ailleurs du critère de revenu minimum, les plus petits élevages sont exclus de toute façon aussi le critère exclut plutôt les exploitations en polyculture élevage avec un trop petit atelier d'élevage.
  Le critère de surface est redondant avec le critère d'UGB sauf en ICHN végétale en zone sèche et les DOM.
  Notons que moins de 250 bénéficiaires se situent entre 3 et 5 ha de surfaces fourragères et moins de 850 entre 3 et 10 ha, dont une partie concerne l'ICHN végétale.
- **Le respect des bonnes pratiques agricoles et le chargement** : L'introduction de la conditionnalité en fin de période rend en partie caduque l'obligation spécifique du respect des bonnes pratiques. Le respect de la plage de taux de chargement est supposé prouver le respect des BPAH. Si ce dispositif est satisfaisant car il fixe un cadre simple et contrôlable mais quelques réserves et adaptations peuvent être faîtes *(voir l'analyse en 4.3.b en réponse à la question Q.1.3)*.
- **Productions éligibles** : hors des DOM et des montagnes sèches, les surfaces éligibles correspondent à la surface fourragère. Comme l'avait déjà mentionné l'évaluation à mi-parcours, il pourrait s'avérer intéressant d'identifier les autres producteurs concourant à la gestion de l'espace et des paysages en vue de préparer leur éligibilité *(voir* ci-*après les réponses aux questions Q3.2 au point e concernant les DOM et Q3.3 au point g concernant les ICHN végétales).*
- **Elevage bovin lait** : lors de l'extension des zones défavorisées aux zones défavorisées simples et piémont, les élevages bovins laitiers ont été exclus. *(voir* ci-*après la réponse à la question Q3.3 au point g concernant l'exclusion des bovins laitiers)*
- **Revenu non agricole :** les agriculteurs pluriactifs des zones de montagne/haute montagne et ceux des zones défavorisées simple/piémont, peuvent bénéficier des ICHN si leur revenu non agricole est inférieur à 2 SMIC (1 SMIC au dessus de 25 ha) pour les premiers et ½ SMIC pour les seconds. *(voir ci-après la réponse à la question Q3.1 au*

point c concernant la pluriactivité)

c) Soutien ciblé des petites exploitations

Q.3.1. Le dispositif des ICHN entend favoriser les exploitations de taille réduite avec un taux majoré d'aide pour les 25 premiers hectares. Par ailleurs, un dispositif particulier d'accès aux ICHN est prévu pour les exploitants pluriactifs

Est-il possible d'identifier un impact spécifique des ICHN sur ces deux catégories de bénéficiaires ? Quel serait l'impact d'une amplification, ou de la suppression, de ces deux régimes spécifiques ?

(Voir en 2.2.2 la mise en œuvre des ICHN)

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 petites tailles mais aussi d'introduire une progressivité dans l'indemnisation pour prendre en compte l'effet de la taille d'exploitation dans l'impact du handicap (effet très net au niveau des charges de structures). L'analyse montre que cette majoration de 10% des ICHN n'a pas un effet réel sur le maintien d'exploitations de plus petite taille et encore moins une incitation aux exploitations à restreindre leur taille.

La suppression de cette majoration serait un peu pénalisante pour les structures les plus petites correspondant à 20% des dossiers (ZDS et piémont), 25% (Montagne) et 36% (Haute montagne), soit environ 21.000 bénéficiaires ayant moins de 25ha de SFP, qui verraient alors leur ICHN baisser de 10% alors que les plus grandes (47.000 bénéficiaires ayant plus de 50 ha de SFP), auraient une diminution de 5% (10% sur la moitié de leur surface éligible plafonnée). Cette baisse qui affecterait tous les bénéficiaires, serait compensée, à enveloppe constante, par une revalorisation de l'indemnité qui rendrait finalement la suppression de la majoration peu perceptible. Cette hypothèse peut être envisagée pour favoriser les modes d'élevages les plus extensifs.

L'augmentation de la majoration pourrait en revanche avoir un effet plus net sur le maintien des petits élevages en surface exploitée, plutôt que les plus grands. Si la majoration est très importante, elle se ferait alors, à enveloppe constante, au détriment des élevages de taille plus importante. Cela pourrait inciter à l'intensification des élevages et à l'abandon des surfaces en herbe les moins productives, et aller alors à l'encontre de l'objectif de l'entretien de l'espace.

Aucun acteur ou bénéficiaire rencontré dans les différentes zones d'étude n'a exprimé le besoin d'augmenter ou diminuer la majoration.

La pluriactivité

Le nombre d'exploitants pluriactifs est non négligeable (environ 15%) mais plutôt marginal en terme de surface ou de budget ICHN.

Les ICHN ne sont pas éligibles aux pluriactifs dont le revenu agricole est insuffisant mais avec une distinction très nette entre les zones de montagne / haute montagne et les autres zones défavorisées. La conséquence est la prise en compte relativement grande des pluriactifs en zones de montagne et haute-montagne (limite de revenu non agricole à 2

SMIC) mais, à l'inverse, une forte exclusion en zones défavorisées simples et zones de piémont (revenu non agricole inférieur à ½ SMIC seulement).

On peut trouver une justification à la non prise en compte des pluriactifs au fait qu'ils auraient des petites surfaces fourragères et des modes d'élevage extensifs, des élevages non professionnels qui n'entretiendraient peut-être pas l'espace, comme des représentants professionnels ont pu le suggérer. En pratique, vu sous cet angle, le critère de taille (3 ha ou 3 UGB) ainsi que le critère d'un taux de chargement minimal seraient suffisants pour rendre inéligibles de type d'élevage.

Mais il est plus difficile d'expliquer la distinction faite entre les zones de montagne/haute montagne et les autres zones, si ce n'est que la pluriactivité est un phénomène plus particulièrement développée historiquement en montagne et haute montagne. On y constate depuis quelques années une forte diminution du nombre d'exploitations non professionnelles et de leur part dans la SAU, ce qui indique d'ailleurs le peu d'effet que les ICHN peuvent avoir dans le maintien de la pluriactivité. Cette tendance structurelle à la baisse de la proportion des exploitations non professionnelles qui devient similaire à la moyenne nationale, réduit l'intérêt de la différenciation entre montagne/haute montagne et les autres zones.

La suppression de ce critère discriminant vis-à-vis des pluriactifs, en zones défavorisées simples et piémont, aurait une incidence budgétaire très modérée car les exploitants à titre secondaire représentent moins de 5% de la SAU et il y aurait toujours la limite des 3 ha et 3 UGB.

La décision opposée consisterait à baisser le plafond du revenu non agricole en montagne et haute montagne et ainsi limiter fortement l'éligibilité des exploitants pluriactifs. Le gain budgétaire serait également inférieur à 5% du budget ICHN de ces zones, soit près de 4% du budget global ICHN. L'objectif d'une telle mesure serait alors de favoriser les élevages professionnels meilleurs garants du maintien de l'activité agricole et de l'entretien de l'espace. La décision d'encourager cette tendance, et, à enveloppe constante, de concentrer l'effort budgétaire sur les exploitations professionnelles, est évidemment politique. Notons que les acteurs rencontrés dans les zones de montagne où les installations ne permettent pas de remplacer les départs, prônent plutôt une politique allant au contraire vers le développement de modes d'exploitation diversifiées, ou la pluriactivité peut être une solution pour trouver une viabilité satisfaisante.

d) Pertinence et effets de la segmentation

Q.5.1. Les zones défavorisées sont caractérisées aujourd'hui par une segmentation géographique très forte, qu'elle découle de dispositions européennes, nationales ou locales.

Cette segmentation traduit-elle correctement la diversité des handicaps pris en compte par la mesure ?

A-t-elle un effet sur l'orientation des productions locales ? Peut-elle être améliorée, simplifiée ?

Quelle est la place des zones à handicaps spécifiques ?

Q.5.2. Dans le cas particulier des zones défavorisées de plaine et des zones à handicaps

spécifiques, le dispositif actuel d'aide induit-il des distorsions de concurrence entre territoires ou entre systèmes de production ?

Ces distorsions pourraient elles être réduites, par exemple en modifiant le paramétrage des critères d'éligibilité actuellement utilisés, ou en modifiant ces critères (prise en compte des systèmes de production, des caractéristiques des milieux naturels…) ?

(Voir 2.2.3 en la problématique du zonage, en 3.2.2 les données sur revenu et handicap)

La segmentation

La segmentation géographique des zones reflète une diversité des handicaps avec des distinctions plus ou moins nettes.

Il n'y a pas de problème quand le handicap naturel est défini par le climat (zone sèche ou non) et par l'altitude, correspondant souvent à un relief accidenté.

Les performances économiques des exploitations ainsi que l'orientation des systèmes de production fortement homogène, indiquent que le handicap est effectif et qu'il contraint les choix agronomiques. Si l'on peut constater des différences de performances pour des territoires présentant des similitudes géographiques qui sont le résultat de différences dans les dynamiques territoriales, la segmentation apparaît pertinente, sentiment d'ailleurs partagé par les acteurs et les bénéficiaires rencontrés dans les zones d'enquête.

Si le maintien semble relativement assuré en zone de montagne, il n'en est pas de même en zone de haute-montagne ou en zones sèches. Malgré une indemnisation supérieure, voire nettement supérieure : il peut être très difficile de maintenir un système de production viable (vivable) dans les zones les plus accidentées, isolées, en altitude et avec parfois la sécheresse en été.

En revanche, pour les autres zones de piémont ou défavorisées simples, l'effectivité du handicap est moins évidente, en tout cas à la lecture des résultats économiques (disponibles), à l'exception peut-être de l'élevage ovin. L'enquête auprès des bénéficiaires indique bien qu'il y a un handicap mais il est difficile d'en mesurer l'impact sur les coûts de production ou les charges. Le fait que des zones de piémont et de zones défavorisées simples aient une très forte prédominance de l'élevage herbivore indique que le handicap (sol, relief) limite fortement les choix technico-économiques. En revanche, dans les zones défavorisées simples où les grandes cultures sont fortement présentes, le handicap naturel serait moindre ; l'enjeu du maintien de l'élevage herbivore devient alors la lutte contre le retournement des prairies pour des motifs environnementaux.

Au-delà de la question de la segmentation, se pose la question du zonage en lui-même sous différents aspects, qui ont été largement abordés par les bénéficiaires et acteurs enquêtés.

Il y a une certaine injustice dans le fait de définir une zone au niveau communal : des exploitations subissant un handicap similaire peuvent se trouver hors zone, à l'inverse dans une zone, le handicap peut être variable d'une exploitation à l'autre. Il est alors souhaité par ces acteurs de pouvoir définir le handicap au niveau de la parcelle d'autant plus que les ICHN sont dorénavant liées à la parcelle puisque calculée sur la base des surfaces éligibles.

Les zones à handicaps spécifiques

En ce qui concerne les zones à handicaps spécifiques, nous n'avons pas d'avis autre que ce qui peut être dégagé des auditions de deux territoires concernés, le Marais Poitevin et la Haute Corse *(voir en annexe 2)*.

Effet du dispositif sur l'orientation des productions agricoles et éventuelles distorsions de concurrence induites

Le dispositif des ICHN (mais aussi les autres mesures) compense le différentiel de revenu entre zones, et donc compense dans une certaine mesure le handicap, mais il ne corrige pas le fait que des productions animales ont des avantages économiques par rapport à d'autres.

Le fait qu'il y ait une majoration des ICHN dans les zones sèches peut être considérée dans une certaine mesure comme une aide à la filière ovine qui est la seule espèce adaptée à ces zones. Mais on fait également de l'élevage ovin hors zone sèche. Aussi, la majoration des zones sèches doit être considérée comme la prise en compte du handicap supplémentaire du climat sec qui induit notamment une plus faible productivité herbagère des prairies.

Le dispositif ICHN 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 la filière bovin viande en concurrence avec le bovin lait, alors que, circonstance aggravant la distorsion de concurrence, les aides à la production et les prix de vente ont été plus avantageux au bovin viande (passé le cœur de la crise de l'USB).

Une autre distorsion existe entre les zones de piémont et la montagne. Outre le fait qu'à la frontière en zones, des exploitations présentent des handicaps identiques mais ne bénéficient pas du même montant d'ICHN avec un gros écart, les pluriactifs sont moins facilement éligibles en piémont *(voir le point c/ ci-dessus)* et les aides à l'installation sont très différenciées. Mais cette distorsion est inévitable dès lors que l'on a un zonage territorial.

e) Cas des DOM

Q.3.2. Les départements d'outre-mer bénéficient d'un dispositif d'aide adapté à leurs caractéristiques propres (spécificités de la production agricole, conditions pédoclimatiques particulières, stade de développement moins avancé que celui des autres régions).

Celui-ci permet-il de répondre, au même titre qu'en métropole, aux objectifs du règlement 1257/1999 ?

Est-il susceptible d'induire des évolutions de systèmes de production ?

Les surfaces concernées sont-elles susceptibles d'évoluer rapidement ?

(Se reporter en 1.3.5, 1.4.3, 2.1.3 et 3.5)

Comme les surfaces des exploitations sont particulièrement petites dans les DOM, le montant des ICHN est faible. Aussi leur effet sur le revenu et dans la compensation du handicap est très faible, tout particulièrement pour les deux productions principalement éligibles que sont la canne à sucre et la banane dont le produit par hectare est beaucoup plus élevé que celui des surfaces en herbe. Aussi l'impact du dispositif est-il marginal pour ces productions qui captent pourtant la majorité de l'aide.

Pour l'élevage, les revenus étant très faibles (du fait de la taille des exploitations mais aussi du fait des contraintes de production d'élevage), les ICHN, malgré leur faible montant, ont en revanche un effet beaucoup plus déterminant sur le revenu et sur le maintien de l'élevage. Soulignons également qu'il n'y a pas d'alternative à l'élevage dans les zones concernées et qu'il joue un rôle essentiel dans l'entretien d'espaces qui sans lui retournerait en friche-forêt (bush).

L'impact dans la lutte contre la déprise agricole est néanmoins négligeable. Les ICHN comme les autres mesures du PDRN (comme les aides à l'installation) sont bien impuissantes face aux multiples difficultés auxquelles fait face l'agriculture Domienne : ultra périphérie et insularité (sauf Guyane), concurrence des produits tropicaux en provenance de pays à la main d'œuvre très bon marché, et pression foncière très forte, fort taux de chômage et forte croissance démographique, importance de l'activité économique informelle…

Le POSEI répond en partie à ces enjeux (surcoût d'approvisionnement, soutien aux filières…) avec des moyens beaucoup plus importants que le dispositif ICHN.

Ces différents points d'analyse montrent les difficultés et les limites du dispositif ICHN dans les DOM à répondre aux objectifs du RDR (maintenir une communauté rurale viable, préserver l'espace naturel et maintenir des modes d'exploitation durables). Outre le fait que l'effet des ICHN est faible en dehors de l'élevage, l'impact est encore amoindri par le fait que le taux de couverture a été limité (en dehors de la Réunion qui fait exception).

Dans la nouvelle programmation (FEADER), les ICHN ont été étendues aux cultures vivrières notamment, ce qui permet de toucher des petites exploitations et une production qui ne bénéficie pas d'aides à la production.

f) Territoires en marge avec des problèmes spécifiques

Q.3.3. D'autres types de territoires (zones périurbaines, certaines parties de la zone de piémont, Corse…) et de systèmes d'exploitation (tout ou partie des productions végétales…) semblent poser des problèmes spécifiques de pertinence et d'efficacité pour le dispositif en place. Est-il possible d'identifier objectivement ces situations à la marge des ICHN, de les justifier ou de proposer des évolutions ?

L'exclusion de certains systèmes de production en zones défavorisées simples (grandes cultures, laitier pur etc.) a-t-elle induit des choix de systèmes de production ?

Périurbain

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

Il apparait bien un impact de la proximité des zones urbaines dans certaines zones (les piémonts notamment ou des zones défavorisées simples sèches du littoral méditerranéen). Du fait de l'étalement de l'urbain, ces zones deviennent périurbaines avec une pression foncière qui constitue un handicap au maintien de l'agriculture. La proximité de la ville et donc des consommateurs, peut en revanche constituer un atout pour le développement d'une agriculture tel que le maraîchage qui présente l'avantage d'être sans nuisance pour le citadin. Le conflit entre urbain et rural, tout particulièrement pour l'élevage, n'est pas à négliger dans les zones périurbaines.

Les handicaps du périurbain sont réels (surfaces de petites taille, pression foncière,

contraintes environnementales ou de voisinage…) mais ne répondent pas à des critères naturels ou aisément objectivables du handicap. Il demeure un enjeu du maintien de l'agriculture dans les zones périurbaines. Les dispositifs ICHN ou autres mesures du PDRN semblent peu adaptés, surtout pour résoudre les questions liées au foncier.

ICHN végétales

En dehors des DOM, nous avons très peu d'éléments sur les ICHN végétales. Elles sont assez marginales dans le dispositif, ne concernent que les zones de montagne et haute montagne sèches (et zone à handicap spécifique de Corse), limitées à quelques cultures très particulières, spécifiques aux zones concernées (châtaigniers, plantes aromatiques, blé dur…) *(voir en 1.3.1.b et en annexe 1 section 2.3.3.d).*

Sur la base des paiements CNASEA de 2005, le nombre de bénéficiaires étant de 6.670 pour toutes les ICHN végétales y compris en DOM. Or les DOM comptaient 6.237 bénéficiaires dont 75% en OTEX non élevage, soit environ 4.700 bénéficiaires d'ICHN végétales (budget d'environ 9 millions d'euros). On peut ainsi estimer le nombre de bénéficiaires en métropole à quelques 2.000 exploitants, pour un budget d'environ 4 millions d'euros (2 milles euros par bénéficiaire).

D'un point de vue général, les ICHN végétales constituent une étape vers l'ouverture d'un dispositif qui était dès l'origine tournée vers le soutien de l'élevage et qui devient un soutien à l'agriculture sans exclusive, dès lors qu'elle permet l'entretien de l'espace. Cette ouverture paraît d'autant plus naturelle que depuis 2001, ce sont les surfaces qui sont éligibles et non plus le cheptel. Dans les DOM, où l'élevage est minoritaire et où les handicaps sont patents pour toutes les productions agricoles, l'ouverture s'est considérablement élargie dans le PDRN et est devenue quasi-totale dans le PDRH. L'extension en métropole à toutes les zones défavorisées aurait une incidence budgétaire considérable. Et avant d'envisager une telle orientation qui serait justifiée par le handicap, on peut se demander si, avant d'en arriver là, une réforme du système français du DPU qui serait calculé non plus sur des références historiques régionales qui entérinent le handicap, mais sur des références nationales, et pourquoi pas un DPU correctif. Les ICHN seraient alors justifiables pour les productions sans DPU.

Exclusion des élevages bovin lait

La crise laitière, la compétition sur le foncier, des prix des céréales élevées et la réforme de la PAC (découplage et abandon prévus des quotas laitiers) sont autant d'éléments de contexte qui menacent directement certaines petites et moyennes exploitations laitières à faible valorisation, en particulier sur certains territoires qui enregistrent déjà un déclin important de la profession. Ces productions restent exclues des ICHN dans les zones défavorisées simples et les piémonts. Dans ce cadre, la distinction entre piémont laitier et non laitier pourrait être reconsidérée. De même, si en zone défavorisée simple les laitiers ont en moyenne encore des résultats économiques satisfaisants en termes de revenus, une extension ciblée aux laitiers sur certains territoires de la zone ou certaines catégories d'exploitations pourrait se justifier.

g) Efficacité de la mise en œuvre

T6. Dans quelle mesure les modalités de mise en oeuvre ont-elles contribué à maximiser les effets escomptés du programme ?

(Voir en 2.2 la mise en œuvre des ICHN et des autres dispositifs, en 3.2.1 l'évolution des surfaces, en 3.2.2 l'évolution des structures)

Il s'agit ici d'une question transversale de synthèse des différents éléments d'efficience de la programmation (notamment la qualité du ciblage) portant notamment sur le ciblage des bénéficiaires.

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.

Quelques réserves mineures peuvent être émises comme évoquées dans les différentes questions abordées ci-dessus en 4.5 : critère du revenu non agricole, effet "bordure" du zonage, exclusion des élevages en bovin lait, moindre efficacité du dispositif dans les DOM…

Il importe de souligner, en référence aux différentes réponses aux questions ci-avant concernant les différents effets du programme *(voir 4.1 à 4.4)*, l'efficacité maximale du soutien à l'agriculture dans les territoires est obtenue par la mobilisation de plusieurs aides ainsi que par une stratégie territoriale. L'indemnisation pour garantir le revenu nécessaire au maintien prend son sens lorsqu'elle s'accompagne d'une politique d'aide à l'installation, à l'investissement, d'incitation aux pratiques agri-environnementales ainsi que d'aides structurantes collectives et d'aides à la transformation et la valorisation des produits.

4.6. Question sur la cohérence entre les dispositifs d'aide à l'agriculture dans les zones défavorisées

a) Cohérence avec les évolutions des autres dispositifs

T7. Dans quelle mesure les dispositions du PDRN sont-elles articulées avec celles du 1er pilier de la PAC ?

Y a-t-il eu complémentarité ou contradiction entre les soutiens apportés aux exploitations agricoles par les premier et second piliers, dans les domaines de la gestion de l'espace et de la protection de l'environnement ?

Quels effets ont été induits par l'introduction, en fin de période, de la conditionnalité des aides du 1er pilier (respect des directives, BCAE…) et du découplage ?

Q.1.2. Dans la même période, d'autres dispositifs d'aide ont évolué (transformation de la PMSEE en PHAE, réforme du premier pilier de la PAC en 2003 avec introduction du découplage, de la conditionnalité, intervention croissante des collectivités locales dans le financement du second pilier de la PAC,…).

Cette évolution a pu soit renforcer soit contrecarrer l'effet des ICHN en matière de compensation de handicaps, de contribution au développement rural, ou de gestion des territoires. Cette évolution du dispositif a-t-elle eu un impact significatif sur les ICHN ?

S'est-elle inscrite dans une cohérence globale ?
Quels ont été les mécanismes à l'œuvre ?

Q.4.2. Un effet de synergie, ou au contraire des incohérences peuvent-ils être constatés avec les ICHN ?

(voir en 2.1 le bilan des réalisation et 2.2. la mise en œuvre)

Le PDRN est largement mobilisé pour le maintien de l'agriculture dans les zones défavorisées, tout particulièrement pour les zones de montagne et haute montagne.

Les interactions entre les dispositifs avec l'ICHN sont analysées au niveau des principaux dispositifs ayant un impact sur les exploitations :

- **Les aides du 1er pilier :**

  Les aides du 1er pilier sont essentielles dans la constitution du revenu.

  L'analyse[19] des aides de la PAC selon l'importance de la surface herbagère dans la SAU des exploitations, montre que les modifications de la PAC qui sont intervenues depuis 2000 ont été favorables aux exploitations herbagères. Le rééquilibrage des aides résultent des réformes du 1er pilier de la PAC avec l'accroissement du montant des primes animales et l'introduction de l'aide directe au secteur laitier (ADL). Alors qu'en 2000, le montant des aides PAC par hectare de SAU était très supérieur à celui des exploitations très herbagères, en 2006, les hectares d'herbe reçoivent en moyenne autant d'aides que les autres hectares de SAU. Mais, le niveau moyen des aides à l'hectare de SAU varie fortement selon les OTEX *(voir aussi en 3.2. l'analyse économique des charges et produits selon les OTEX)*.

  En ce qui concerne les aides à l'élevage qui sont variées et spécifiques à chaque filière, le système a été plus avantageux pendant la période de programmation pour l'élevage bovin viande jusqu'en 2002. Nous n'avons pas pu identifier les effets du découplage opéré sur les aides OCM après 2005.

  L'évolution des dernières années du premier pilier montre que ses modalités d'attribution peuvent permettre un impact fort sur la gestion de l'environnement par l'agriculture. Le respect des bonnes pratiques étant devenu la norme, il n'est plus nécessaire de fixer aux ICHN un objectif spécifique d'incitation ou de contrainte à l'adoption de bonnes pratiques environnementales (plage optimale de chargement). La mission des ICHN peut ainsi être clarifiée et limitée à la compensation du handicap naturel.

- **La PMSEE/PHAE :**

  La PMSEE était une prime à l'herbe de façon explicite. Et cela convenait bien aux élevages herbivores des zones défavorisées. La PHAE a introduit des contraintes en matière de pratiques (cahier de fertilisation, apport maximal d'engrais minéral…) et surtout un taux de chargement plus strict que le taux maximum pour l'éligibilité des ICHN. Aussi, la PHAE est essentiellement mobilisée par des éleveurs qui se trouvent dans les zones défavorisées où les taux de chargement sont en moyenne à 1 UGB par hectare (91% des bénéficiaires PHAE sont des bénéficiaires ICHN). En revanche, de

19 Une étude menée à partir des données du RICA par le BEPE de la DGPEI du MAP (mai 2008)

nombreux bénéficiaires ICHN ne peuvent souscrire à la PHAE car leur taux de chargement est trop élevé.

- **Les autres MAE, CAD et CTE :**

  Ils ont concerné près de 35.0000 bénéficiaires dans les zones défavorisées, soit environ 1/3 des bénéficiaires ICHN.

  Les zones défavorisées ont mobilisé 50% des CAD, 62% du CTE, 53% de la MAE 2078, alors qu'elles représentent 41% des exploitants.

- **L'aide à l'installation et à l'investissement :**

  Ces aides (mesure a et b) ont été largement mobilisées pour aider à la modernisation et l'équipement des élevages, avec parfois un ciblage ou une bonification (substantielle pour l'installation) pour les zones de montagne.

  Les collectivités ont été parties prenantes dans le cofinancement du PMBE, sinon elles ont pu apporter de façon sélective et ciblée les investissements individuels ou collectifs ou l'accompagnement des jeunes agriculteurs.

  Ces aides avec leur bonification dans les zones de montagne et haute montagne contribuent au maintien de l'élevage et amplifient l'effet des ICHN. La réserve est que cela accentue la distorsion avec le piémont et zones défavorisées simples. La montagne et haute montagne ont ainsi capté 35% de la DJA, 41% du PMBE, 100% de l'aide bâtiment d'élevage ou à la mécanisation en montagne (deux aides ciblées montagne), 71% de l'aide au pastoralisme, 28% du CTE investissement… alors qu'elle ne représente que 15% des exploitants agricoles.

Nous n'avons pas relevé d'incohérence particulière entre les dispositifs qui concourent au maintien de l'agriculture, mais au contraire une synergie. Des distorsions ont été déjà été évoquées (entre zones, entre orientation de production) mais elles ne constituent pas à proprement des incohérences.

b) Mise en perspective historique d'une politique stable

Q.4.1. En s'appuyant sur les données statistiques disponibles, les résultats d'enquêtes locales et les acquis des précédentes évaluations, quel jugement global peut-on porter sur ce dispositif ?

Est-il en particulier possible de mettre en avant des effets uniquement discernables sur le long terme et/ou différents de ceux que peut procurer l'évaluation d'un seul programme ?

Est-il aussi possible d'identifier un effet structurant des ICHN sur les systèmes d'exploitation bénéficiaires ?

La viabilité de ceux-ci a-t-elle été confortée sur le long terme ? Les évolutions constatées ont-elles permis de renforcer la position concurrentielle de l'agriculture des zones défavorisées ?

En section 3.2.2a, l'analyse de l'évolution des ICHN depuis 1990 indique une montée très substantielle du montant des ICHN en zone de montagne (et plus encore en haute montagne), mais plus beaucoup plus modéré dans les autres zones. En conséquence, la part des ICHN dans le revenu des exploitations est constante dans les zones défavorisées simples et piémont (autour de 10%), en légère augmentation en montagne (en 15 ans, elle passe de 20 à 30%) mais en très forte augmentation en haute montagne (passage de 25%

à 75%).

Les différentes analyses menées *(voir en 4.1 la réponse aux questions V2 et Q.2.1 notamment)* montrent que cette revalorisation a été nécessaire mais qu'elle serait insuffisante pour l'élevage en haute montagne.

Une première réflexion : jusqu'à quel montant faudra-t-il poursuivre cette évolution pour assurer un revenu suffisant aux éleveurs de haute montagne, alors que les perspectives à venir de l'élevage herbivore sont peu favorables ? Y-a-t-il un modèle économique plus viable en haute montagne ? Les bénéficiaires ont émis l'hypothèse de deux chemins possibles : soit un élevage beaucoup plus extensif (orientation viande), soit un élevage beaucoup plus intensif (orientation lait), les deux options comprenant une augmentation des troupeaux.

Une deuxième réflexion, à l'opposé : faut-il aider des élevages des zones défavorisées simples et de piémont alors que le montant de l'aide est faible et qu'il constitue qu'une part marginale du revenu ? On doit objecter que les moyennes statistiques masquent des disparités et que des éleveurs de ces zones doivent avoir des revenus plus petits que d'autres (on voit bien des écarts conséquents entre l'élevage ovin et bovin).

Sur le long terme, les ICHN ont un effet structurant au niveau des exploitations, par la pérennité du dispositif; c'est même le seul élément stable du dispositif des aides qui peut être pris en compte dans les budgets prévisionnels d'exploitation.

Mais en complément de l'aide économique apportée par les ICHN, il a été utile de mobiliser d'autres mesures du PDRN pour aider à l'amélioration structurelle de l'agriculture : les aides à l'investissement pour moderniser les bâtiments d'élevage, les aides pour améliorer les estives ou encore la transformation ou la commercialisation des produits agricoles.

On ne peut toutefois conclure que cette politique d'aide sur le long terme et fort conséquente en termes budgétaires, ait renforcé la position concurrentielle de l'agriculture des zones défavorisées. Si certains territoires ont acquis une position confortable notamment grâce à une production de terroir de qualité reconnue et correctement valorisée (quelques AOC de fromages de lait de vache ou de brebis), beaucoup d'autres territoires sont en situation plus précaire.

Q.4.4. Plus globalement, une mise en perspective historique permet-elle de modifier la perception des effets propres des ICHN, tels qu'ils ont pu être décrits pour chaque programme ? Quelle est la part relative des effets sur ces deux aspects et comment a-t-elle évolué dans le temps ?
Dans un système d'aides progressivement plus complexe, les ICHN se sont-elles révélées constituer un dispositif largement autonome dans ses effets ou certaines synergies peuvent-elles être mises en évidence après coup ?

L'ICHN vise d'abord l'équité territoriale par la compensation des effets des handicaps, mais aussi secondairement la préservation de l'environnement.

La dimension environnementale a été affirmée par la mise en place du critère d'éligibilité liée au taux de chargement, qui anticipait finalement l'éco-conditionnalité des aides européennes.

En dehors de cela, c'est le ciblage sur l'élevage herbivore et donc le maintien des surfaces herbagères qui confère au dispositif sa vertu environnementale.

En ce sens, surtout depuis que l'indemnité est calculée au prorata de la surface fourragère, les ICHN apparaissent comme une prime à la surface fourragère, pour ne pas dire une prime à l'herbe. Nonobstant, l'indemnité est modulée selon l'importance du handicap. C'est donc une indemnité à la surface fourragère compensant les difficultés éventuelles à leur exploitation dues au handicap.

Toutefois, la finalité des ICHN est avant tout de maintenir les systèmes de production, c'est-à-dire, en métropole, l'élevage. A cette fin, la clé est alors le niveau de revenu. Or celui-ci est très dépendant de la rentabilité des filières de production animale : du système d'aide de la PAC (OCM) en particulier, de la productivité des systèmes d'élevage, du marché des produits carnés et laitiers.

Dans la configuration où un type d'élevage se trouve en difficulté par le jeu défavorable des différentes composantes du revenu agricole, comme l'a été les élevages ovin viande notamment, le dispositif des aides des zones défavorisées (dont les ICHN) est alors imparfait pour maintenir efficacement l'élevage dans les territoires concernés.

Q.5.3. Ce maintien est-il durable dans ses différentes dimensions, économique, sociologique et environnementale ? Peut-on évaluer et localiser la dépendance des exploitations actuellement aidées au regard de cette aide ?
Quels seraient les systèmes de production et les territoires les plus impactés par une disparition des ICHN ? (voir aussi V.1, V.2, T.1)

La dépendance aux ICHN des exploitations de montagne et surtout de haute montagne est certaine compte tenu de l'importance de l'aide dans les revenus agricoles.

L'incidence de la disparition des ICHN, très hypothétique, est multiforme.

La première conséquence serait une déprise agricole importante en haute montagne, en montagne sèche, plus modérée en montagne non sèche, piémonts, zones défavorisées simples orientées élevages, et négligeable en zones défavorisées simples orientées grandes cultures. En tout état de cause, il y aurait une importante diminution du nombre d'éleveurs, et malgré une extensification de nombreux élevages, une diminution également des surfaces en herbe, tout particulièrement les surfaces en herbe les moins productives, mais aussi des prairies qui seraient retournées.

La libération de terres permettrait le développement, sans doute dans les zones les moins peuplées, d'un élevage extensif en bovin ou ovin viande de type "ranching". Dans le même temps, sur les meilleures terres, pourront se maintenir des élevages plus intensifs et de plus grandes tailles (type GAEC) en bovin ou ovin lait. Dans les deux cas, les risques pour l'environnement, actuellement limités par la définition de taux minimal et maximal de chargement, seraient augmentés.

Il y aurait une menace sérieuse du maintien des filières structurées (AOC lait ou pastoralisme). Déjà, dans certaines zones de montagne ou haute montagne, faute d'une densité de production suffisante, la collecte du lait est impossible.

Les incidences directes pour les économies des territoires seraient multiples et conséquentes. Déjà, certaines communes de haute montagne se retrouvent sans éleveur et envisagent de créer des élevages communaux pour lutter contre l'envahissement de la forêt.

5. Conclusions et recommandations

5.1. Principaux points d'évaluation

a) La pérennisation du système de production

Les ICHN, complétées par les autres dispositifs du PDRN, contribuent nettement au ralentissement de la déprise en zones défavorisées.

Le dispositif permet de maintenir l'élevage herbivore, tout particulièrement en zone de montagne, mais avec quelques difficultés en haute montagne et pour la filière ovine.

b) La compensation du handicap

Le handicap induit un fort écart de revenu; variable selon les productions animales, qui est compensé par les ICHN de façon satisfaisante sauf en haute montagne, notamment pour les élevages ovins.

L'impact des MAE sur le revenu n'est pas négligeable mais les aides n'ont pas pour objet de compenser le handicap mais de favoriser l'exploitation extensive des surfaces en herbe.

c) La contribution à la protection de l'environnement

Même s'il faut nuancer le discours, le fait de maintenir l'élevage herbivore extensif est à mettre au crédit du dispositif.

Sans que l'on puisse mesurer les effets, le maintien du système de production (surfaces, cheptel) indique que l'entretien de l'espace et des paysages est maintenu. La baisse tendancielle du nombre des actifs est à cet égard une préoccupation, et l'on voit d'ailleurs en haute montagne notamment, un abandon significatif des surfaces en herbe les moins productives.

En matière de bonne gestion de l'herbe, les ICHN n'ont qu'un effet "socle", la plage de chargement évitant les risques liés à trop d'extensification (moindre entretien des terres) ou à l'opposé trop d'intensification (risques accrus de pollution). Le recours massif aux MAE serait sans doute un meilleur incitateur de bonnes pratiques, dans la mesure où elles sont plus contraignantes que ne le sont les ICHN.

d) La contribution au développement territorial

Des phénomènes exogènes à l'agriculture sont à l'œuvre dans le développement des territoires (tourisme, étalement urbain, concertation des acteurs…). Leur rôle est déterminant en matière d'emploi, au regard de l'influence du secteur agricole. Celui-ci ne peut être la cause du déclin ou de la prospérité d'un territoire.

Le maintien de l'élevage joue néanmoins un rôle non négligeable mais plutôt indirect sur le développement territorial : emploi direct et indirect, entretien du paysage, attractivité pour le tourisme ou le résidentiel… Au cas par cas, on peut trouver des territoires où le développement de l'agriculture favorise le développement des autres activités, et vice et versa. Mais leur situation est rarement généralisable.

e) Les conditions de l'efficacité du dispositif

La transition dans le système des ICHN en début de période n'a pas eu d'effets perturbateurs majeurs. Le dispositif s'avère particulièrement stable et simple, ce qui le rend efficace.

On peut émettre quelques réserves sur les différents critères d'éligibilité :

- le critère de revenu qui est discriminant pour les pluriactifs surtout en zones de piémont et zones défavorisées simples;
- le zonage défini à un niveau territorial qui ne permet pas de distinguer les inégalités locales et génère des distorsions aux frontières des zones;
- la non-prise en compte des associés ou des conjoints comme cela se fait dorénavant pour les associés de GAEC.

f) Des problématiques particulières

Le cas spécifique des DOM

Le dispositif ICHN est adapté à la spécificité de l'agriculture Domienne. Les ICHN végétales sont dominantes et seulement 20% des bénéficiaires sont des éleveurs.

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 est particulièrement faible puisqu'il est 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. Il ne faut toutefois pas oublier que même d'un très faible montant (moins de 1000 euros par an), les ICHN sont précieuses pour les nombreux petits éleveurs et cultivateurs qui exploitent des terres qui sans eux seraient en friche.

Le zonage défini à partir du seul critère d'altitude apparaît très imparfait pour rendre compte de la grande diversité des situations engendrées par la géographie complexe des îles.

L'exclusion des élevages en bovin lait dans les zones défavorisées simples et de piémont non laitier

La non éligibilité des élevages en bovin lait aux ICHN n'apparaît plus justifiée dans le contexte actuel, et sans doute encore moins à l'avenir.

Les ICHN végétales

En dehors des DOM, les ICHN végétales ne concernent que les zones de montagne sèche. Le nombre de bénéficiaires est réduit. Il est difficile d'en tirer une conclusion autre que théorique.

En effet, cette ouverture des ICHN aux cultures est justifiée par rapport aux objectifs de maintien de l'agriculture et de l'entretien de l'espace. On peut alors s'interroger sur une extension à d'autres zones, dans la mesure où les ICHN sont dorénavant attachées à la surface exploitée et non plus au cheptel. Cela peut d'ailleurs conduire à renforcer l'image d'une ICHN "DPU compensateur de handicap naturel".

g) La cohérence entre les dispositifs et perspective des ICHN sur le long terme

Dans l'objectif du maintien de l'agriculture, mais aussi dans les effets attendus en matière d'environnement, le dispositif des ICHN et des autres aides est cohérent.

L'abandon du dispositif conduirait à une déprise agricole, 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 de l'activité agricole qui serait significatives pour de nombreux territoires.

5.2. Recommandations

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

Le constat est qu'il y a des trajectoires de territoires, des dynamiques favorables au maintien de l'agriculture, et à l'opposé, d'autres défavorables. Les mesures comme les ICHN ou la PHAE ne peuvent à elles seules, prétendre modifier ces dynamiques (c'est moins vrai pour les aides à l'installation ou à l'investissement) car elles ne font qu'apporter un complément de revenu à certaines populations d'agriculteurs. Les conditions de leur efficacité quant au maintien de l'agriculture supposent que d'autres éléments de contexte soient modifiés:

- l'impact global de l'agriculture sur son environnement,
- la capacité des filières de transformation et de commercialisation d'aval à valoriser la production,
- l'attractivité du territoire et aux facilités offertes aux jeunes qui s'installent,
- l'organisation collective de la production (pastoralisme, accès aux estives, groupements pour les travaux agricoles ou le remplacement…),
- l'accompagnement technique des exploitations…

Les acteurs sont multiples : les collectivités locales et territoriales, les organisations professionnelles agricoles et agro-alimentaires et les services de l'Etat. La mobilisation existe dans le cadre de la politique de montagne au niveau de certains massifs, ainsi qu'à l'échelon intercommunal dans le cadre des Parcs naturels régionaux ou des communautés de communes. Les études de cas montrent qu'un bon échelon de concertation et d'action est infra départemental, proche du niveau de la petite région agricole, dans le cadre d'une politique conjointe entre la Région et le Département, impliquant les communes et les organisations professionnelles (exemples du Pays Basque, de la Maurienne, du Jura).

Sans prétendre en aucune manière à redéfinir le cadre de la politique d'aménagement des territoires, nous souhaitons souligner la nécessité de prendre en compte les enjeux, à l'échelon de territoires relativement petits et pas obligatoirement cohérent avec des entités administratives (le cas des zones se trouvant "à cheval" sur plusieurs départements et régions est particulièrement complexe, comme peut l'être par exemple le marais poitevin).

b) Mieux distinguer deux objectifs politiques : le maintien de l'agriculture dans les zones à handicap naturel d'une part, la préservation environnementale de milieux agricoles herbagers d'autre part

La logique d'action des ICHN est économique et vise à compenser un handicap naturel. A l'inverse, les mesures agro-environnementales ne devraient pas avoir pour objectif de maintenir une agriculture peu rentable.

Demander plus, par exemple avec une réduction de l'éligibilité en réduisant la plage optimale de chargement, signifie 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. C'est introduire une confusion qui pénalise aussi les MAE qui deviennent des financements compensatoires pour des pratiques agricoles déjà établies et non plus de véritables aides contractuelles.

Cette réflexion n'est pas contradictoire avec l'affirmation que les ICHN présentent des vertus agri-environnementales qu'il convient de soutenir économiquement. C'est la justification du positionnement des ICHN dans l'axe 2 du PDRH. Le risque potentiel de ce classement qui répond à des enjeux d'équilibre et de cohérence de l'ensemble du programme, est précisément ce glissement d'une logique d'action historique fondamentalement économique vers une logique d'action moins claire interférant avec le dispositif des MAE. Le risque d'un glissement serait à l'évidence de regrouper les budgets ICHN et MAE et de revoir le nouvel ensemble à la baisse.

Cela conduit alors à s'interroger sur les **zones défavorisées à handicap spécifique,** dans lesquelles ICHN et MAE apparaissent comme deux outils à disposition de la même politique (compenser le surcoût dû à un handicap environnemental, comme par exemple, garder une prairie inondée à une certaine période de l'année). Ce dispositif couplé a montré d'ailleurs ses limites (exemple du Marais Poitevin).

A notre sens, une MAE (MAET) seule, mais dotée d'un montant d'aide doit être suffisamment attractif, serait plus adaptée.

De la même manière, dans les **zones défavorisées simples à orientation grandes cultures** où la finalité n'est pas le maintien de l'agriculture, mais la préservation d'une surface minimale de prairie (enjeu de la biodiversité), une PHAE renforcée, dont le montant s'adapte au contexte local, serait plus justifiée.

c) La question du zonage

La définition du zonage sur une base territoriale large génère une certaine inégalité entre exploitations :

- elle crée un effet de seuil souvent important aux bordures des zones
- elle conduit à des injustices à l'intérieur des zones qui présentent une assez grande hétérogénéité de situation de handicap.

La proposition est de passer à une **définition du handicap au niveau de l'exploitation**. Un tel système semble plus envisageable que par le passé car les ICHN sont dorénavant calculées à la surface, et aussi parce que les déclarations de surface se font au niveau cadastral informatisé et que les systèmes d'information géographique ont beaucoup évolué ces dernières années. On peut alors imaginer un système de score avec plusieurs critères qui peuvent être objectivés (pente, type de sol, climat, altitude moyenne, inondabilité,

exposition au vent dominant et même type de parcellaire ou accessibilité).

Le fait d'avoir un niveau de handicap relativement élevé (correspondant à la zone de montagne actuelle) pourrait rendre éligible aux ICHN et aux autres aides bonifiées (ex. DJA ou investissement), des 'exploitations qui ne sont pas actuellement dans une zone de montagne.

Si l'on craint une perte de lisibilité, voire d'identité des territoires classés « zone défavorisée » pour les acteurs, exploitants agricoles ou habitants, on pourrait maintenir le principe d'une délimitation de zones défavorisées au sein desquelles, un exploitant pourrait être éligible de droit, mais dont le montant de l'indemnité serait calculé au prorata du score de handicap de son exploitation.

Il ne faut cependant pas se cacher qu'un tel système serait difficile à mettre en place car il nécessite la définition d'un système général avec une déclinaison ad hoc du système de score du handicap au niveau des petites régions agricoles (adaptation de la pondération des critères selon les particularités locales).

Ne pouvant trouver un accord sur un système de classification des régions défavorisées à l'échelle communautaire, le Conseil a décidé en 2005 de maintenir le système précédent de l'aide aux agriculteurs dans les régions défavorisées (LFA) jusqu'au 1er janvier 2010. Dans ce cadre, la Commission européenne a lancé une consultation pour arriver à territorialiser les handicaps naturels au-delà des handicaps montagnards. Sans présumer de l'accord qui pourrait être trouvé, plusieurs options sont à l'étude :

- option 1 (statu quo) : les états membres définissent eux-mêmes les indicateurs nationaux des handicaps naturels (à l'exclusion des critères socio-économiques)
- option 2 : des critères communs sont définis pour l'ensemble des états avec une révision limitée des règles d'éligibilité
- option 3 : comme l'option 2 mais les règles sont appliqués au niveau de la ferme dans les secteurs concernés
- option 4 : comme l'option 2 mais avec un critère supplémentaire de "valeur de nature élevée"

Les critères biophysiques communs qui sont proposés, sont compatibles avec les critères que nous avons dégagés de l'enquête auprès des bénéficiaires : climat (température, chaleur), équilibre sol/eau (réserve utile), sol (drainage, empierrement, profondeur, acidité, salinité…), pente. Leur adoption pour définir les zones défavorisées simples et de piémont ne semble pas poser de difficulté, selon notre point de vue (à l'exception sans doute des zones défavorisées simples à orientation grande culture).

Notons que l'option 3 correspondrait à notre présente recommandation.

Dans la continuité de notre recommandation *b) ci-dessus*, nous n'adoptons pas l'option 4. Le soutien à l'exploitation des terres cultivables à "valeur de nature élevée" nous semble justifier une mesure agri-environnementale spécifique, qui devra vraisemblablement être adaptée au contexte spécifique agronomique et économique local.

d) Des critères d'éligibilité des ICHN en question

Revenu non agricole plafonné et pluriactivité

Le constat est la discrimination vis-à-vis des pluriactifs, 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.

Il nous est apparu que les diverses justifications que nous avons pu entendre ne tenaient pas vraiment, qu'elles soient techniques (modifications dans l'équilibre des paiement) ou politiques (exploitations pluriactives peu dignes d'intérêt). Nous proposons donc d'abandonner ce critère de revenu agricole minimum, l'incidence budgétaire se révélant mineure.

Subsidiairement, au cas où ce critère serait maintenu, il serait cohérent de considérer comme relevant du revenu agricole toutes les activités développées au niveau de l'exploitation (même si les calculs du revenu fiscal ou de l'assiette des cotisations sociales diffèrent) : activités agro-touristiques, vente de produits agricoles, services de travaux agricoles, travail salarié dans une autre exploitation agricole ou production d'énergies renouvelables sur l'exploitation etc.

La reconnaissance des sociétaires non agricoles

La reconnaissance des sociétés est dorénavant acquise. Encore faut-il que le capital soit détenu majoritairement par un ou des exploitants agricoles et dont un au moins répond aux critères d'éligibilité des exploitants individuels (dont le critère de revenu).

La question du revenu abordé ci-dessus s'applique également ici.

Ce que nous soulevons comme facteur de discrimination est le fait de considérer comme non agricole des sociétés dont les actionnaires ne serait pas majoritairement des exploitants agricoles. Pourquoi rendre inéligibles les exploitations de type capitalistique, industrielles ou des systèmes de gestion patrimoniale différents ? Si celles-ci sont viables, produisent, rémunèrent les travailleurs agricoles, entretiennent le paysage, toutes les formes de sociétés doivent à notre sens être éligibles.

Plafonnement de 50 ha dans le cas d'exploitation 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 et même dans le cas des exploitations où les conjoints sont tous les deux exploitants. De façon plus générale, pourquoi même faire la différence entre exploitant (travailleur indépendant) et exploitant salarié ou encore actifs agricoles non salariés et salariés ? Ajoutons à la réflexion que la viabilité des élevages passe à l'avenir par une concentration des moyens pour diminuer les coûts fixes et à un partage du travail à plusieurs pour diminuer la pénibilité du métier d'éleveur ("esclave de ses bêtes").

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 plafonné à 3 UTA), tout en ayant conscience des inconvénients d'un tel dispositif :

- il serait générateur de nouvelles difficultés de gestion, et surtout de contrôle.
- il aurait pour conséquence d'augmenter la surface indemnisée d'environ 40%. A enveloppe constante, il amènerait à réduire l'indemnité à l'hectare, d'augmenter l'aide aux plus grandes exploitations au détriment des plus petites.

Elevage laitier

Compte-tenu du contexte qui a changé, la non-éligibilité des élevages en bovin lait dans les zones défavorisées simples et de piémont non laitier ne se justifie plus, de notre point de vue.

Extension des ICHN végétal : 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, comme cela se fait (très) partiellement dans les zones de montagnes sèches (ou dans le cas des DOM et zones défavorisés spécifiques corses).

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.

Pour ce qui est des cultures actuellement éligibles, le principe serait de garder le dispositif actuel.

Cas des DOM

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

Le dispositif des ICHN permet le maintien de l'agriculture mais très partiellement. Il ne touche pas les plus petits, ni l'agriculture traditionnelle, (mais l'ICHN n'est pas une aide sociale). Son coût budgétaire reste très faible, au regard du POSEI qui vise à compenser le handicap de l'ultra-périphérie.

Toutefois, il importe de d'aider au maintien de l'agriculture sur les terres les plus difficiles menacées de déprise en compensant spécifiquement les handicaps naturels. Cela impliquerait de revisiter le système de zonage : de ce point de vue le système préconisé de définition du handicap à la parcelle serait particulièrement adapté. Il s'agirait sans doute d'introduire en Martinique et Guadeloupe un niveau de handicap équivalent à la haute montagne (avec des montants des indemnités en conséquence) pour les parcelles les plus difficiles (grande pente, période de sècheresse, faible accessibilité…).

Cela permettrait d'augmenter l'aide aux éleveurs et aux agriculteurs (cultures vivrières) exploitant les terres les plus difficiles, le plus souvent sur une surface relativement faible, grâce à une aide à l'hectare largement revalorisée. Sont également concernés des producteurs de canne ou de banane exploitant également des terres qui présentent des handicaps naturels importants (en comparaison d'autres terres de la même île), handicaps qui ont des répercussions au niveau des coûts d'exploitation et du rendement agricole.

Ainsi notre préconisation qui vise finalement à augmenter le montant des ICHN par bénéficiaire ne peut se concevoir à enveloppe constante.

e) Soutien renforcé pour certains élevages herbivores

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 :

"Premier secteur pénalisé par une réforme en profondeur de la PAC et un accord multilatéral dans le cadre du cycle de Doha : l'élevage herbivore (bovins lait, bovins viande, ovins et caprins) ; tous les éleveurs de ruminants seraient pénalisés avec risque d'une diminution trop drastique des volumes offerts et du nombre d'exploitations dans les zones peu

favorisées où les systèmes sont principalement basés sur l'herbe et les alternatives rares, et, parallèlement, concentration de la production dans des exploitations moins nombreuses, plus grandes, plus intensives en termes de travail par unité de surface, de nombre d'animaux par hectare, d'importance du maïs ensilage dans les assolements et les rations animales, etc."

Cet extrait est éloquent. L'avenir des zones défavorisées où l'élevage prédomine, est incertain. Déjà ressenti pour la filière ovine, et pressenti par 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 qui déjà dans la filière ovine et en haute montagne, n'a pu endiguer efficacement les effets de déprise.

Une revalorisation des ICHN devrait donc concerner prioritairement les zones sèches où le mouton est le seul élevage possible (majoration de fait pour l'élevage ovin), et les zones de haute montagne (en accompagnant par un plan d'aide au pastoralisme). Si l'on raisonne à enveloppe constante pour l'ensemble du dispositif, il s'agira effectivement de moins aider les zones défavorisées simples, les piémonts, voire les zones de montagnes non sèches dites attractives où le maintien pose moins de problème.

f) Pour un observatoire des zones défavorisées

Compte tenu :

- des difficultés à réunir les données lors de la présente évaluation,
- de la grande disparité des situations,
- de l'ampleur budgétaire des dispositifs,
- de l'importance géographique des zones défavorisées (surfaces concernées, nombre d'exploitations, part dans de l'élevage….),

il nous paraît indispensable de créer un observatoire permanent des politiques agricoles en faveur des zones défavorisées.

Cet observatoire aurait pour première mission de réunir les informations relatives à la mise en œuvre du PDRN dans les zones défavorisées, sans pour autant se substituer au service des études statistiques du MAP. Il devrait également recueillir les données sur les actions mises en œuvre par les collectivités territoriales.

Cet observatoire serait ainsi au service du MAP, gestionnaire du PDRH mais aussi au service des collectivités, des organisations interrégionales (comme par exemple le comité de massifs) de l'APCA en tant que représentant les chambres régionales et des organisations professionnelles. Une part de la mission pourrait être réservée spécifiquement aux DOM.

Liste des cartes, graphiques et tableaux

Les cartes

Section 1.2. Définition et bref historique des zones défavorisées

Carte 1 - Les zones défavorisées en 5 classes
Carte 2 - Les zones à handicap spécifiques 9

Section 1.2.4 Une typologie spécifique des zones défavorisées pour l'évaluation du PDRN

Carte 3 - Les zones défavorisées en 5 classes
Carte 4 - Les PRA selon le zonage en 11 classes - France entière 25

Section 2.1 Bilan des réalisations

Carte 5 - Nombre de Bénéficiaires du dispositif « pastoralisme » (2000-2006) 31

Section 3.3 Volet environnement

Carte 6 – Part des exploitations bénéficiaires de l'ICHN dans la plage optimale de chargement en 2005 95
Carte 7 - Chargement moyen des bénéficiaires réalisé par sous-zone en 2005 96
Carte 8 - Evolution du nombre de bénéficiaires entre 2001 et 2006 98

Section 3.3 Volet Territoire et population

Carte 9 - Typologie des dynamiques territoriales de l'agriculture 105
Carte 10 - Variation de la population 1999-2007 dans les communes <10 000 hab. (à gauche) et montants réalisés au titre de l'ICHN pour la période 2000-2006 108
Carte 11 - L'installation des jeunes agriculteurs dans les zones défavorisées entre 2000 et 2006 113
Carte 12 - Taux de bénéficiaires au PDRN à titre secondaire 2002-2005 119

Les tableaux

Section 1.1. Méthodologie et réalisation des travaux d'évaluation

Tableau 1 - Zones d'études de cas 5

Section 1.2. Définition et bref historique des zones défavorisées

Tableau 2 - Définition des zones de montagne et autres zones défavorisées en 2002-2006 7
Tableau 3 - Les zones défavorisées en quelques chiffres (France entière) 8

Section 1.4.3 Une typologie spécifique des zones défavorisées pour l'évaluation du PDRN

Tableau 4 – Enjeux spécifiques des zones défavorisées (zonage 11) 22

Section 2.1. Bilan des réalisations

Tableau 5 – Dépenses publiques totales des principales interventions du PDRN 2000-2006 26

Tableau 6 - Cofinancement du PDRN en zones défavorisées et hors zones défavorisées 28
Tableau 7 – Nombre de bénéficiaires du PDRN 2000-2006 28
Tableau 8 - Nombre de contractants par dispositif MAE et "taux de contractualisation dans les 4 types de zones défavorisées 29
Tableau 9 - Structures de la SAU des bénéficiaires ICHN (moyenne ESE 2005) 29
Tableau 10 - Répartition du cheptel herbivore dans les zones défavorisées (2005) 30
Tableau 11 – Dossiers et montants réalisés entre 2000- et 2006 par le dispositif Pastoralisme 31
Tableau 12 - Répartition globale des dépenses publiques PDRN dans les DOM 2000-2006 32
Tableau 13 - Pénétration ICHN, DJA et préretraites dans les DOM (ensemble des exploitations) 32
Tableau 14 - Taux de pénétration de l'ICHN dans les DOM 33
Tableau 15 - Nombre de bénéficiaires dans les DOM, dans les différentes zones défavorisées 33
Tableau 16 - Proportion des exploitations professionnelles dans les DOM 34
Tableau 17 - SAU moyenne dans les DOM 35
Tableau 18 - Montant moyen dans les différentes zones défavorisées des DOM (sur 6 ans) 35

Section 2.2. Mise en oeuvre

Tableau 19 – Autorités compétentes et organismes responsables 36
Tableau 20 - Evolution du nombre de dossiers ICHN par classe de taille de surfaces fourragère 41
Tableau 21 - Distribution du nombre de dossiers ICHN par classe de taille de surfaces fourragère 2001-2006 42
Tableau 22 - Répartition des exploitations et de la SAU équivalente selon les critères d'éligibilité 44
Tableau 23 - Handicaps mis en avant par les bénéficiaires lors de l'enquête 50

Section 3.1.1 Evolution des surfaces agricoles

Tableau 24 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Ensemble territoire national (métropole) 52
Tableau 25 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Zones défavorisées 53
Tableau 26 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Hors zones défavorisées 53
Tableau 27 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Ensemble zones défavorisées simples 54
Tableau 28 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Zones défavorisées simples sèches 54
Tableau 29 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Zones défavorisées simples à dominante élevage 54
Tableau 30 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Zones défavorisées simples à

dominante cultures 54
Tableau 31 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Ensemble zones de piémont 56
Tableau 32 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Piémont laitier 56
Tableau 33 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Piémont non laitier 56
Tableau 34 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Ensemble zones de montagne 57
Tableau 35 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Montagne sèche 57
Tableau 36 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Montagne non sèche attractive 57
Tableau 37 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Montagne non sèche non attractive 57
Tableau 38 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Ensemble zones de haute montagne 58
Tableau 39 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Haute montagne sèche 59
Tableau 40 - Evolution SAU et surfaces en herbes - Haute montagne non sèche 59

Section 3.1.2. Evolution des exploitations agricoles

Tableau 41 - Evolution de l'ensemble des exploitations agricoles de 1988 à 2005 60
Tableau 42 - Evolution du nombre d'exploitations agricoles professionnelles de 1988 à 2005 60
Tableau 43 - Proportion des exploitations professionnelles dans l'ensemble des exploitations agricoles, dans les différentes zones, en 1988 et 2005 61
Tableau 44 - Part de la SAU des exploitations professionnelles sur la SAU totale, dans les différentes zones, en 1988 et 2005 61
Tableau 45 - Evolution du nombre de bénéficiaires ICHN entre 2001 et 2006 61
Tableau 46 - Evolution des UTA dans les différentes zones 63
Tableau 47 - Evolution du nombre des GAEC 63
Tableau 48 – Indicateurs de synthèse sur l'installation des jeunes dans les zones défavorisées 64
Tableau 49 - Répartition du cheptel herbivore entre les zones défavorisées 65
Tableau 50- Evolution du nombre du cheptel bovin entre 1991 et 2007 au niveau national 66
Tableau 51- Evolution du nombre du cheptel ovin entre 1991 et 2007 au niveau national 66
Tableau 52 - Evolution des UBG herbivores de 2000 à 2005 66
Tableau 53 - Nombre d'exploitations et cheptel en 2000 et 2005 66
Tableau 54 - Evolution annuelle des cheptels bovins et ovins-caprins des bénéficiaires ICHN entre 2001 et 2005 67
Tableau 55 - Taux de chargement apparent des herbivores selon les zones 67

Section 3.2. Impact économique du handicap et compensation des aides sur le revenu

Tableau 56 - Répartition des exploitations selon l'OTEX dans les zones défavorisées du RICA 2006 68
Tableau 57 - Produit total par exploitation avant subvention 69
Tableau 58 - Produit total avant subvention - OTEX 41 bovin lait 70

Tableau 59 - Produit total avant subvention - OTEX 42 - ovin viande 70
Tableau 60 - Produit total avant subvention - OTEX 44 - ovin-caprin 71
Tableau 61 - Performance technico-économique des élevages ovins viande 71
Tableau 62 - Produit total avant subvention - OTEX polyculture élevage 71
Tableau 63 - Charges variables par UGB - bovin lait 72
Tableau 64 - Analyse comparative de coûts et résultats au kg des élevages bovins laitiers 72
Tableau 65 - Charges variables par UGB - bovin viande- comparées au taux de chargement 72
Tableau 66 - Charges variables par UGB - ovin-caprin- comparées au taux de chargement 73
Tableau 67 - Charges variables par UGB - polyculture élevage- comparées au taux de chargement 73
Tableau 68 - Charges fixes par UGB 73
Tableau 69 - Coût moyen du logement des animaux par UGB (construction neuve) 74
Tableau 70 - Revenu sans subvention et revenu hors aides du 2ème pilier - Otex 41 75
Tableau 71 - Revenu sans subvention et revenu hors aides du 2ème pilier - Otex 42 76
Tableau 72 - Revenu sans subvention et revenu hors aides du 2ème pilier - Otex 44 76
Tableau 73 - Revenu d'exploitation hors aides du 2ème pilier - Otex 60-71-81-82 77
Tableau 74 - Montants moyens des aides du 2ème pilier sans les ICHN 77
Tableau 75 - Revenu avec les aides du 2ème pilier sans les ICHN 78
Tableau 76 - Montant moyen des ICHN en 2006 79
Tableau 77 - Revenu avec les ICHN en 2006 79
Tableau 78 - RCAI par UTA familiale dans les différentes zones défavorisées 81

Section 3.3. Volet Environnement

Tableau 79 - Communes concernées par un règlement ou une charte environnementale dans les différentes zones défavorisées 83
Tableau 80 - La STH en zone défavorisée et chez les bénéficiaires de l'ICHN 84
Tableau 81 - Changement d'orientation des surfaces en prairies 85
Tableau 82 - Définition des plages de chargement selon les zones 93

Section 3.4. Volet Territoire et population

Tableau 83 - Répartition des 1358 cantons des zones défavorisées dans la typologie rurale 103
Tableau 84 - Répartition des 1358 cantons des zones défavorisées dans la typologie agricole 104
Tableau 85 - Proportion de la pluriactivité des exploitants et des conjoints dans les zones défavorisées 118
Tableau 86 - Pluriactivité non agricole parmi les bénéficiaires ICHN dans les différentes zones 119
Tableau 87 - Les Industries et activités agro-alimentaires (IAA) en 2007 123
Tableau 88 - Répartition des établissements industriels 123

Tableau 89 - Evolutions 1995-2007 des IAA 123

Section 4. Réponses aux questions évaluatives

Tableau 90 - Récapitulatif de l'évolution de la SAU totale dans les zones défavorisées 130
Tableau 91 - ICHN et écart de revenu des bénéficiaires par OTEX en 2006 133
Tableau 92 - Part de la SAU en agriculture biologique dans les zones défavorisées 136
Tableau 93 - Part de la SAU avec un chargement inférieur à 1,8 UGB / ha 136
Tableau 94 - Principales caractéristiques des zones défavorisées comparées au hors zones 139

Les graphiques

Section 1.4.1 Les objectifs et la logique d'action

Graphique 1 – Logique d'action 20

Section 2.1 Bilan des réalisations

Graphique 2– Part des dépenses publiques totales des principales interventions du PDRN 2000-2006 attribuée aux ZS et hors ZD 27
Graphique 3 - Structures de la SAU des bénéficiaires et non bénéficiaires ICHN (moyenne ESE 2005) 30
Graphique 4 - Répartition des bénéficiaires de l'ICHN selon les orientations agricoles dans les DOM 33
Graphique 5 - Evolution du nombre de bénéficiaires ICHN dans les DOM 34

Section 2.2. Mise en œuvre

Graphique 6 - Evolution du nombre d'exploitations bénéficiaires et du montant moyen par exploitation 38

Section 3.1.1 Evolution des surfaces agricoles

Graphique 7 - Répartition des surfaces Zones défavorisées Hors zones défavorisées 53
Graphique 8 - Répartition des surfaces dans les zones défavorisées simples 54
Graphique 9 - Répartition des surfaces dans les zones de piémont 55
Graphique 10 - Répartition des surfaces dans les zones de montagne 57
Graphique 11 - Répartition des surfaces dans les zones de haute montagne 58

Section 3.1.2. Evolution des exploitations agricoles

Graphique 12 - Evolution de la SAU moyenne par exploitation de 1979 à 2005 selon les types de zones 62
Graphique 13- Evolution de la SAU moyenne par Unité de travail de 1979 à 2005 selon les types de zone 62
Graphique 14 - Evolution de la dynamique d'installation 64

Section 3.2. Impact économique du handicap et compensation des aides sur le revenu

Graphique 15 - Evolution du RCAI (hors ICHN) dans les différentes zones (tout otex) 79

Graphique 16 - Evolution du RCAI (avec ICHN) dans les différentes zones (tout otex) 80
Graphique 17 - Evolution du montant de l'ICHN par exploitation 80
Graphique 18 - Evolution de la part ICHN dans le RCAI par exploitation de 1990 à 2006 81

Section 3.3. Volet Environnement

Graphique 19 - Structure de la SFP des exploitations selon les zones 84
Graphique 20 - Comparaison de la structure de la STH dans deux régions 90
Graphique 21 - Répartition des exploitations selon leur taux de chargement et les types de zones 91
Graphique 22 - Comparaison des taux chargement dans deux régions selon les types de zones 92
Graphique 23 - Répartition des départements selon leur nombre de sous-zones de définitions des plages 97

Section 3.4. Volet Territoire et population

Graphique 24 - Part des cantons des zones défavorisées en perte de population et taux annuels moyens d'évolution de la population (%) 107
Graphique 25 - Evolution de la construction de 1990 à 2004 (base 100 en 1990) 109
Graphique 26 - Construction moyenne de locaux agricoles de 1990 à 2004 109
Graphique 27 - Evolution comparée des revenus fiscaux et des revenus agricole entre 1999 et 2004 110
Graphique 28 - Evolution de l'emploi dans les différentes zones 115
Graphique 29 - Parts cumulées des exploitations sous les 4 types de signe officiel de qualité 124
Graphique 30 - Part des exploitations produisant sous les différents signes officiels de qualité 125
Graphique 31 - Part des exploitations avec transformation à la ferme 126
Graphique 32 - Part des exploitations pratiquant la vente directe 126

Liste des sigles et acronymes

AB	Agriculture Biologique
ADASEA	Association départementale pour l'aménagement des structures d'exploitations agricoles
AMAP	Association pour le maintien d'une agriculture paysanne (mise en marché directe)
AOC	Appellation d'origine contrôlée
BCAE	Bonnes conditions agricoles et environnementales (PAC 2003)
BPAH	Bonnes pratiques agricoles habituelles
BTP	secteur du Bâtiment et des Travaux publics
CAD	Contrat d'agriculture durable
CCP	Certification de conformité produit
CDOA	Commission départementale d'orientation agricole
CE	Communauté Européenne
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
COP	Céréales, Oléagineux et protéagineux
CORPEN	Comité d'Orientation pour des Pratiques agricoles respectueuses de l'Environnement
CPER	Contrat de plan Etat-Région (devenu contrat de projet état-région en 2006)
CTE	Contrat territorial d'exploitation (MAE)
CUMA	Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole
DADS	Déclaration annuelle des données sociales (des établissements)
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DFCI	Défense de la Forêt Contre les Incendies
DGFAR	Direction générale de l'agriculture, de la forêt et de l'aménagement rural (MAP)
DGI	Direction générale des impôts (citée comme source statistique)
DIACT	Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires
DIREN	Direction régional de l'environnement
DJA	Dotation aux jeunes agriculteurs (aide à l'installation)
DOCUP	Document Unique de Programmation
DOM	Département d'outre mer
DPU	Droit de paiement unique (1er pilier)
DRAF	Direction régionale de l'agriculture et de la forêt
EARL	Exploitation agricole à responsabilité limitée
EBE	Excédent brut d'exploitation
ESE	Enquête sur les structures d'exploitation (annuelle) produite par le SCEES
ETP	Equivalent temps plein
FEADER	Fonds européen agricole de développement rural
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie de l'agriculture
GAEC	Groupement agricole d'exploitation en commun
Ha	Hectare
HVN	Haute valeur naturelle ou environnementale
IA	Industries alimentaires
IAA	Industries alimentaires et agro-alimentaires
ICHN	Indemnité compensatoire de handicap naturel
IGP	Indication géographique protégée
INSEE	Institut national des statistiques et études économiques
ISHM	Indemnité spéciale en zone de haute montagne

ISM	Indemnité spéciale en zone de montagne (précurseur ICHN)
JA	Jeune agriculteur, en abrégé dans le cadre du dispositif des d'aides au JA (DJA)
MAE	Mesure agri-environnentale (mesure f du PDRN)
MAP	Ministère de l'agriculture, de la forêt et de la pêche
MBS	Marge brute standard
MSA	Mutualité sociale agricole
MTS – JA	Prêts moyen terme spéciaux installation jeune agriculteur
n.d.	Non disponible
Nb.	Nombre
ns	non statistiquement fiable
OCM	Organisation du commerce mondial
ODR	Observatoire des programmes communautaires de développement rural
OFIVAL	Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions
OPA	Organisme professionnel agricole
OTEX	Orientation technico-économique des exploitations
PAB	Prime à l'abattage
PAC	Politique agricole communautaire
PAM	Plan d'amélioration matérielle
PBC	Prime aux brebis et aux chèvres
PDRH	Plan de Développement Rural de l'hexagone (FEADER 2007-2013)
PDRN	Plan de développement rural national (FEOGA 2000-2006)
PHAE	Prime à l'herbe agro-environnementale
PI	Plan d'investissement
PIDA	Programme intégré de développement agricole (Rhône-Alpes)
PMBE	Plans de modernisation des bâtiments d'élevage
PMPOA	Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole
PMSEE	Prime au maintien des systèmes d'élevages extensifs
PMTVA	Prime au maintien du troupeau de vaches allaittantes
PNR	Parc naturel régional
POC	Plage optimale de chargement
POSEI	Programme d'option spécifique à l'éloignement et à l'insularité (mesures spécifiques aux régions ultrapériphériques européennes)à dont les DOM (d'où POSEIDOM)
PRA	Petite région agricole, la région agricole définie par l'INSEE, au niveau départemental
PSBM	Prime spéciale bovins mâles
PSM	Prêts spéciaux de modernisation (PAM, PI, MTS-JA)
RA	Région agricole
RCAI	Résultat courant avant impôt (= EBE - charges financières -dotation amortissement)
RDR	Règlement communautaire d'application du développement rural (1257/1999)
RFF	Revenus des foyers fiscaux
RICA	Réseau d'information comptable agricole
RNA	Revenu non agricole
RSA	Régime spécifique d'approvisionnement (DOM)
SAU	Surface agricole utile
SCEES	Service central des enquêtes et études statistiques (MAP)
SFP	Surface fourragère permanente
SHON	Surface hors œuvre nette (surface au plancher de chaque niveau hors parking, comble, abris…)
SIREN	numéro SIRENE au registre national des entreprises - le fichier est exploité par l'INSEE

SIRET	numéro SIRENE des établissements- le fichier est exploité par l'INSEE
SITADEL	Système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux
SMIC	salaire minimum interprofessionnel de croissance
SOQ	Signe officiel de qualité (AOC, IGP, CCP, label)
STH	Surface toujours en herbe
TERUTI	Enquête sur l'utilisation du territoire (appelée aussi Ter Uti)
UGB	Unité gros bovins
UTA	Unité de travail annuel (vaut 1 équivalent temps plein)
ZD	Zone défavorisée
ZDHS	Zone défavorisée à handicap spécifique
ZDS	Zone défavorisée simple
ZHM	Zone défavorisée de haute montagne
ZM	Zone défavorisée de montagne
ZP ou P	Zone défavorisée de piémont
ZPL ou PL	Zone défavorisée de piémont laiter