

Évaluation des paramètres de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) : principaux résultats

Depuis 1975, l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) corrige pour partie les conséquences, sur les coûts de production et le revenu agricole, de la localisation des exploitations en montagne ou dans une autre « zone défavorisée ». Après une période de stabilité, certains des paramètres de ce dispositif (montants et critères d'éligibilité) ont évolué en 2014 et 2015. Ces évolutions et celles du contexte dans lequel s'inscrit le dispositif amènent à interroger sa cohérence et son efficacité. Dans cette perspective, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a commandé une évaluation de l'ICHN¹ centrée sur ses paramètres d'application pendant la période 2007-2013, complémentaire de l'évaluation du Programme de développement rural hexagonal réalisée à la demande de la Commission européenne sur la même période. Cette note en présente les principaux enseignements.

Dans le cadre de la programmation 2007-2013, l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) s'inscrit dans le second pilier de la Politique agricole commune (PAC), qui constitue la politique européenne de développement rural. Celle-ci comprend un instrument financier, le FEADER, et un document de programmation, le Programme de développement rural hexagonal (PDRH).

De façon complémentaire à l'évaluation du PDRH² conduite à la demande de la Commission européenne, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a souhaité disposer d'une évaluation des « paramètres » de l'ICHN, à savoir ses critères d'éligibilité et les modes de calcul de ses montants. Pour ce faire, un consortium constitué des bureaux d'études ACTeon, Tercia et Gérard Hanus a été retenu. Après avoir établi la logique d'action de la mesure, cette évaluation a croisé une analyse qualitative de sept études de cas territoriales et une analyse quantitative approfondie à l'échelle de l'Hexagone.

Une première partie de cette note rappelle les objectifs et l'évolution de l'ICHN, ainsi que la manière dont les paramètres ciblent les bénéficiaires de l'ICHN. Elle présente ensuite les principaux enseignements de l'évaluation en termes d'impacts économiques, territoriaux et environnementaux, ainsi que l'appropriation du dispositif par les acteurs et sa cohérence (interne et externe).

1 - L'ICHN : évolution et logique d'action sur la période 2007-2013

Une mesure historique en constante évolution

Le concept de « handicap naturel » apparaît dans les années 1970 en France et conduit à la mise en place de « l'indemnité spéciale montagne » en 1973, dont l'objectif est de compenser l'impact des handicaps (contraintes naturelles, foncières, logistiques) sur les résultats économiques des exploitations de montagne. Ce dispositif inspire la définition de l'ICHN par la Communauté européenne en 1975. D'abord appliquée aux zones de montagne (critères de pente et d'altitude) et défavorisées (critères démographiques, économiques et écologiques), l'ICHN distingue ensuite en France des zones de haute montagne, de piémont (1978) et des zones de montagne sèche (1984). Les zones où s'applique l'ICHN sur la période étudiée recouvrent une grande diversité de territoires en France.

L'ICHN a connu plusieurs évolutions successives : passage en 2001 d'une prime « à l'animal » (nombre d'UGB de l'exploitation) à une prime « à la surface » (nombre d'hectares de surfaces fourragères déclarées à la PAC), revalorisations entre 2003 et 2005, puis en 2014-2015³, évolution des critères d'éligibilité en zone de montagne. Le tableau 1 détaille les

paramètres de l'ICHN sur la période 2007-2014 et leurs évolutions en 2015.

La logique d'action et les objectifs de la politique

La construction de la logique d'action de l'ICHN telle qu'elle a été mise en œuvre sur la période 2007-2013 a été réalisée sur la base de ses documents de référence du dispositif (règlement de développement rural, plan stratégique national, PDRH). Elle a été complétée par une analyse de la perception qu'en ont les acteurs (entretiens de cadrage, consultation nationale, tables rondes dans les zones d'étude). Elle met en lumière de nombreux objectifs opérationnels et stratégiques formulés en France pour cette mesure : maintenir un maillage d'actifs agricoles et une présence humaine dans les territoires, assurer la poursuite de l'activité agricole dans les zones difficiles et menacées de déprise, notamment pour éviter l'abandon des terres et les conséquences négatives en termes de paysage et de biodiversité. Tous les

1. Cette étude a fait l'objet d'un cofinancement européen FEADER - programme d'assistance technique.

2. Épices-ADE, 2017, *Évaluation ex post du PDRH, programmation FEADER 2007-2013*.

3. Hausse de 15 % des montants unitaires en 2014, création d'une part fixe de 70 €/ha compensant la suppression de la PHAE en 2015.

objectifs du PDRH sont concernés : la maîtrise et la réduction des inégalités économiques ; l'occupation équilibrée de l'espace ; la gestion durable de cet espace et des paysages ; la préservation de l'environnement. L'analyse a montré des attentes fortes envers le dispositif et des enjeux interdépendants (économiques, territoriaux et environnementaux) autour de l'activité agricole en montagne et plus globalement dans les zones défavorisées.

Les paramètres de l'ICHN jouent un rôle de ciblage des bénéficiaires

Sur la période 2007-2013, les critères d'éligibilité à l'ICHN ciblent les surfaces bénéficiaires de l'aide et les exploitations qui la perçoivent à travers deux principaux mécanismes (voir tableau 1) :

- le ciblage des « systèmes d'élevage herbager localement majoritaires », à travers des critères de productions et de surfaces éligibles, un plancher d'UGB herbivores et des plages optimales de chargement définies localement ;
- le ciblage des « acteurs économiques agricoles de zones défavorisées », à travers les critères de localisation du siège d'exploitation, de part de surface en zone défavorisée, de plafond de revenu non-agricole et d'âge de l'exploitant (65 ans) notamment.

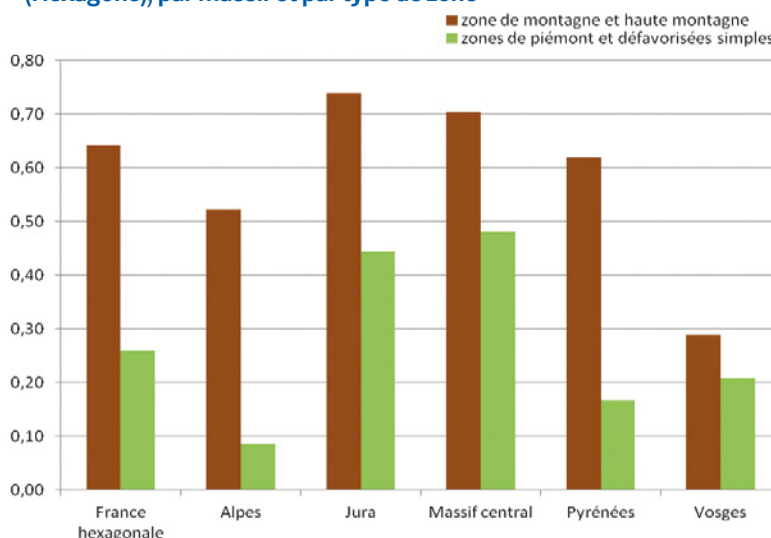
L'application de l'ensemble des critères conduit à exclure 13 % des élevages herbivores de montagne et 20 % de ceux de ZDS/piémont. À l'échelle de la France hexagonale, en 2010, les critères 2007-2013 de l'ICHN ciblent 40 % des

exploitations de zones défavorisées : près de 64 % des exploitations en montagne et 26 % des exploitations en zones défavorisées simples et piémont, exploitations essentiellement bovines, ovines ou caprines, et de polyculture-élevage. En 2013, 47 846 exploitations de montagne et 32 042 exploitations de ZDS/piémont bénéficient de cette aide (figure 1). La part (en nombre) des exploitations qui la perçoivent est restée stable sur la période 2007-2013.

2 - Impacts de l'ICHN sur les exploitations, l'environnement et les territoires

Les analyses menées dans le cadre de l'évaluation ont permis de définir la logique d'impact des paramètres de l'ICHN. La figure 2 la résume. Les principaux impacts sont détaillés ci-après.

Figure 1 - Part des exploitations agricoles bénéficiaires de l'ICHN en 2010, en France (Hexagone), par massif et par type de zone



Source : ASP/SSP, RA 2010, traitement ODR et ACTeon

Tableau 1 - Paramètres de l'ICHN sur la période 2007-2014 et évolutions en 2015

Paramètre	2007 - 2014	Évolutions 2015
Paramètres de définition des agriculteurs et exploitations « bénéficiaires »		
Activité agricole	Non retraité, engagement à poursuivre l'activité au moins 5 ans après le premier paiement	Abandon du critère
Âge	Éligible si moins de 65 ans	Abandon du critère
Pluriactivité	Pas éligible si le revenu non agricole excède 2 SMIC en montagne ou 0,5 SMIC hors montagne. De 1 à 2 SMIC en montagne, éligible sur la SAU est inférieure à 25 ha.	Idem
Siège de l'exploitation et résidence	Doivent être en zone défavorisée	En montagne, le siège peut être hors d'une zone défavorisée. Abandon du critère de résidence.
SAU	Au moins 3 ha	Idem
GAEC	GAEC partiels non éligibles sauf antérieurs à 1992	Application de la transparence GAEC (chaque associé reçoit une part ICHN). Seuls les GAEC totaux sont éligibles.
Paramètres contribuant au ciblage des élevages herbagers localement majoritaires		
Productions animales	Avoir au moins 3 UGB. Surfaces éligibles : fourragères et céréales auto-consommées	Ouverture aux UGB porcines en montagne.
Chargement	Modulation du montant hors plage optimale de chargement définie au niveau départemental au sein des plages nationales (0,1 à 2 UGB/ha en montagne, 0,35 à 2 UGB/ha hors montagne)	Les programmes de développement rural (PDR) fixent les plages, au sein des plages nationales : en montagne, entre 0,1 et 2,3 UGB/ha (paiement de la part fixe au-delà du plafond, pas d'ICHN en deçà) ; hors montagne, 0,35 à 2 UGB/ha mais pas d'ICHN hors de la plage.
Productions végétales	Avoir au moins 1 ha en culture éligible (commercialisée). Uniquement éligibles en montagne sèche pour certains types de cultures	Toute la montagne éligible, toutes les cultures commercialisées éligibles
Paramètres budgétaires		
Montant	Montants définis au niveau départemental avec : min de 25€/ha, max de 250€/ha hors majoration sur 25 premiers hectares. ICHN végétale : majoration 25 premiers hectares	Montants définis dans les PDR, au sein de plages définies au niveau national. Max de 450€/ha en montagne. ICHN animale : part fixe de 70€/ha et part variable
Plafond des surfaces primées	50 ha de surface fourragère ou 50 ha de surfaces cultivées (montagne sèche)	75 ha de surface fourragère, ou 50 ha de cultivées. Prorata appliqué pour déterminer la SAU admissible.

Source : analyse réalisée par ACTeon, Tercia et Gérard Hanus pour l'évaluation

Revenus agricoles

En 2013, le montant moyen de l'aide par exploitation varie de 9 300 € (bovins viande) à 11 200 € (ovins/caprins) en montagne, et de 3 300 € (polyculture-élevage) à 3 800 € (ovins/caprins) en ZDS/piémont. Un premier effet de l'ICHN est l'élévation du niveau de revenu des exploitations bénéficiaires (figure 3). Elle contribue ainsi à réduire l'écart de revenu existant entre les bénéficiaires et l'ensemble de la population agricole, et ce pour tous les systèmes d'élevage herbager.

Compte tenu des fluctuations du résultat courant avant impôts des exploitations agricoles selon les années et les productions considérées, le poids de l'ICHN, dont les montants sont stables, est très variable dans le revenu des exploitants. Il apparaît particulièrement élevé en montagne, où il atteint 60 à 80 % en 2014 selon les productions.

La variation, selon les années, de l'écart de revenu entre bénéficiaires et non bénéficiaires s'explique par les variations du revenu hors ICHN des exploitations. Sur la période 2007-2014, cet écart s'est ainsi réduit pour les bovins lait (passant de -30,6 % à -9,9 %) et bovins mixte (de -20,5 % à -4,1 %). Il est pratiquement nul pour les bovins viande. Toutefois, il augmente fortement pour les exploitations de polyculture-élevage en ZDS/piémont (-32,7 % à -58,6 %) et les ovins/caprins en montagne (2,5 % à -35,0 %), qui apparaissent dès lors comme des systèmes plus fragiles économiquement.

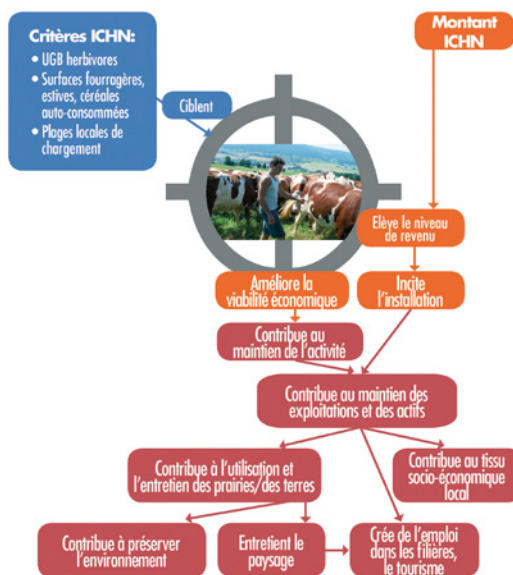
Les acteurs rencontrés sur les territoires perçoivent d'autres effets économiques de l'ICHN : sa prévisibilité en termes de montant et de calendrier de versement lui confère un rôle clé dans la sécurisation du revenu ; les investissements sont facilités en raison d'un recours au crédit plus limité ; enfin, l'ICHN joue un rôle incitatif pour l'installation.

Maintien de l'activité agricole en montagne et en zones défavorisées

En zones défavorisées comme hors de ces zones, l'agriculture connaît une dynamique de concentration, marquée par un agrandissement des exploitations, une diminution de leur nombre et une baisse des actifs. Ainsi, la population d'exploitations bénéficiaires diminue de 10 % entre 2007 et 2013 (avec une variabilité selon les Otxe et la zone, pour une SAU globalement identique). Les actifs de ces exploitations baissent eux de 6 %. En montagne, la réduction des exploitations bénéficiaires en bovins lait et ovins/caprins est semblable à celle observée hors zone défavorisée ; seul le nombre d'exploitations en bovins viande augmente, de 7 %. En montagne, les actifs agricoles diminuent de 6 %. En ZDS/piémont en revanche, le nombre d'exploitations en polyculture-élevage diminue dans une moindre mesure pour les bénéficiaires (-10 %) que pour l'ensemble des exploitations de la zone (-21 %), et selon une tendance proche de celle observée hors zone défavorisée.

Le rôle des paramètres de l'ICHN dans cette évolution structurelle n'a pas été démontré. Il est probable que l'amélioration de la viabilité

Figure 2 - Logique d'impact des paramètres de l'ICHN sur la période 2007-2013



Source : ASP/SSP, RA 2010, ACTeon

économique des exploitations et l'élévation du niveau de revenu des agriculteurs permise par l'ICHN (en montagne, les critères de l'ICHN conduisent à cibler 84 % des actifs agricoles) contribuent au maintien de l'activité agricole, notamment d'élevage. Le critère de limite d'âge est perçu comme favorable à la transmission des exploitations : les exploitants n'étant plus éligibles à l'ICHN au-delà de 65 ans, l'activité n'est souvent plus rentable au-delà, incitant les exploitants à transmettre leur exploitation.

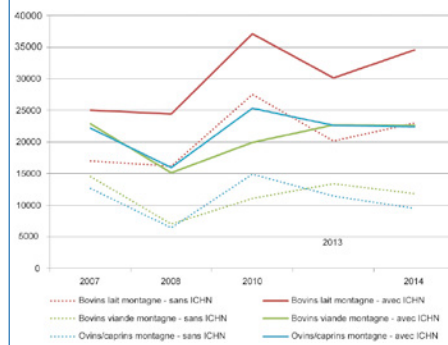
Impact environnemental

Sur la programmation 2007-2013, l'ICHN cible les systèmes d'élevage herbager localement majoritaires, dont le fonctionnement s'appuie sur la valorisation de l'herbe comme principale ressource fourragère, tant en zones de montagne (prairies permanentes, estives) qu'en ZDS (prairies permanentes ou temporaires). Ainsi, la part de la surface toujours en herbe (STH - prairies permanentes, estives individuelles ou collectives, parcours) dans les surfaces fourragères des exploitations bénéficiaires s'élève en 2013 à 94 % en montagne et 85 % en ZDS/piémont en 2013. Ce ciblage permet à l'ICHN d'embrasser la quasi-totalité (99 % en 2013) de la STH des zones défavorisées.

Les aménités environnementales générées par les prairies permanentes et estives sont nombreuses : préservation de la biodiversité, de la qualité de l'eau, séquestration du carbone, etc. Elles dépendent toutefois des pratiques de fertilisation, fauche et pâturage, sur lesquelles les critères de l'ICHN n'ont pas d'effet direct (taux de chargement global au niveau de l'exploitation et non du parcellaire).

Pour certains acteurs, les systèmes très faiblement chargés peuvent entraîner une fermeture du milieu (repousse forestière) dans certaines zones. À l'inverse, l'exclusion des systèmes très chargés évite une intensification porteuse d'externalités environnementales négatives. Les analyses quantitatives montrent

Figure 3 - Évolution du résultat courant avant impôts moyen hors et avec ICHN des bénéficiaires de montagne, par Otxe



Source : ASP/SSP, RA 2010, traitement ODR et ACTeon

que la STH des exploitations décroît avec le chargement, notamment en zones défavorisées simples et piémont pour les taux de chargement élevés. Ainsi, le critère de chargement global avec plages optimales (voir tableau 1) contribue à cibler des systèmes adaptés à leur milieu, en cohérence avec les objectifs environnementaux de la mesure. Bien qu'il n'oriente pas les pratiques à l'échelle des surfaces en herbe, le plafond exclut *de facto* les systèmes chargés et valorisant peu l'herbe.

3 - Perception des acteurs : appropriation du dispositif, pertinence et cohérence

Sept tables rondes organisées dans les territoires étudiés et des entretiens avec des bénéficiaires et des experts ont montré que l'appropriation par les acteurs de la logique d'action nationale de l'ICHN est forte, contribuant, à leurs yeux, à sa pertinence. Cette bonne appropriation est permise par le partage des objectifs de l'ICHN par les acteurs rencontrés, la perception d'une cohérence globale des

paramètres de la politique avec ces objectifs et la stabilité du dispositif et des règles.

La compensation financière des handicaps est perçue comme le premier objectif dans tous les territoires de l'étude (tableau 2). Le maintien de l'utilisation agricole des terres n'est pas identifié comme un objectif en soi mais découle plutôt, pour les acteurs, du maintien d'une activité économique d'élevage. L'appropriation diffère toutefois entre les zones de montagne et les autres zones défavorisées. Dans ces dernières, la préservation de l'environnement constitue un objectif à part entière. En revanche, dans les premières (où les critères de l'ICHN définissent les bénéficiaires comme des « agriculteurs de montagne », ayant une fonction à la fois économique et sociale), cet objectif paraît intrinsèquement lié à la viabilité économique de systèmes considérés *de facto* comme favorables à l'environnement. L'ICHN y est de plus appréciée comme une reconnaissance du « fait montagnard », contribuant au maintien d'une vie locale permanente dans un contexte difficile.

Les entretiens ont toutefois mis en évidence certaines incohérences internes dans des contextes spécifiques. Ainsi, le critère de limite d'âge, bien que majoritairement perçu comme favorable à la transmission et l'installation, peut s'avérer inapproprié dans des cas particuliers : exploitants n'ayant pas acquis une retraite à taux plein à 65 ans ou préférant poursuivre une activité agricole en attendant de transmettre l'exploitation. En ZDS, le plafond de revenu non agricole des pluriactifs (0,5 SMIC) est parfois jugé défavorable à la pluriactivité nécessaire pour compléter les faibles revenus dégagés par l'activité agricole, donc au maintien de l'activité agricole elle-même. Il est aussi considéré comme non justifié dans des zones où les handicaps naturels sont vécus comme aussi importants qu'en montagne (exemple des « zones de transition » avec les zones de montagne dans l'Aude). Enfin, le critère de localisation du lieu de résidence en zone défavorisée est perçu comme potentiellement contradictoire avec les évolutions des modes de vie des ménages (lieux de résidence qui changent au cours du temps, lieu d'habitation différent du lieu de travail).

La cohérence externe de la politique a également été appréciée par les évaluateurs, en particulier au regard des autres aides de la PAC et du PDRH. Sur les sept territoires observés, les aides citées par les agriculteurs rencontrés comme les plus importantes (en montant, sur la période 2007-2013) sont les droits à paiements uniques (soutiens découplés), la prime ovine ou caprine, l'ICHN et la PHAE. L'ICHN est décrite comme un « socle financier pour le revenu », qui permet le maintien de l'herbe à travers la viabilité économique des systèmes d'élevage herbager, notamment en montagne. Entre 2007 et 2013, près de la moitié des bénéficiaires de l'ICHN perçoivent aussi la PHAE. 12 % contractualisent des mesures agro-environnementales cohérentes avec l'ICHN. 19 % sont concernés par des mesures de l'axe 1 du PDRH : formation, installation, investissement et démarche qualité.

Tableau 2 - Perception par les acteurs de sept territoires des objectifs de l'ICHN

Thématique	Intitulé de l'objectif	Nombre de territoires l'ayant cité (sur 7)	Dont ZDS (sur 2)
Revenu	Compenser les handicaps naturels	7	2
	Garantir un revenu équitable	2	0
	Soutenir le revenu pour faire vivre les actifs	6	2
Activité et actifs agricoles	Maintenir l'activité agricole	6	2
	Maintenir une activité agricole intensive en main-d'œuvre	1	0
	Maintenir les systèmes « traditionnels »	1	0
Territoire	Maintenir et développer le tissu socio-économique	6	2
Paysages et ressources naturelles	Maintenir des systèmes cohérents avec les potentialités	3	1
	Entretien des paysages	4	2
	Maintenir les milieux ouverts dont les prairies	4	2

Source : entretiens réalisés par ACTeon, Tercia et Gérard Hanus pour l'évaluation

Enfin, les évaluateurs ont relevé une bonne cohérence de l'ICHN avec les politiques infra-régionales. Toutefois, une meilleure articulation de l'ICHN avec, d'une part, les dispositifs d'adaptation des systèmes de production et de soutien aux filières en difficulté structurelle et, d'autre part, les politiques territoriales d'appui au développement de systèmes émergents, serait à imaginer.

*

L'évaluation a montré que, sur la période 2007-2013, les critères de l'ICHN ont permis de cibler efficacement les systèmes d'élevage herbager localement majoritaires. Ils ont ainsi embrassé la quasi-totalité de la STH de zones défavorisées (99 %) et la majorité des actifs agricoles de montagne (84 %). En zone de montagne, l'élévation significative du niveau de revenu à travers l'ICHN a de plus participé au maintien de l'activité agricole et de l'utilisation des terres. Au regard de l'ensemble des objectifs de l'ICHN, ces critères ont contribué à améliorer l'efficacité et l'efficience du dispositif, en particulier en montagne.

Des limites sont toutefois apparues, appelant à la poursuite de l'amélioration du dispositif. Sur le plan économique et social, la dynamique d'agrandissement, la baisse des actifs et les difficultés d'installation persistent, notamment en montagne. Sur le plan environnemental, si le maintien de la STH favorise la fourniture de biens et services environnementaux, les critères de l'ICHN ne jouent pas de rôle direct d'orientation des pratiques de pâturage et de gestion des prairies à l'échelle parcellaire.

L'évaluation a par ailleurs montré que l'ICHN est bien appropriée par les bénéficiaires, avec une différence de perception des objectifs entre zones de montagne et autres zones défavorisées. Elle a enfin mis en évidence une bonne cohérence interne et externe de cette politique. Mais les évaluateurs soulignent le besoin d'améliorer son articulation avec, d'une part, des dispositifs d'adaptation des systèmes de production et de soutien aux filières en difficulté structurelle et, d'autre part, les politiques territoriales d'appui au développement de systèmes agricoles émergents. Une analyse plus approfondie de ces articulations et des opportunités de mise en cohérence des politiques apporterait des pistes d'évolution utiles.

Plusieurs questions restent ouvertes à l'issue de cette évaluation. En particulier, les effets sur l'emploi non agricole à travers le maintien par l'ICHN d'exploitations en zones défavorisées restent à démontrer, tout comme les effets directs de l'ICHN sur la préservation de la biodiversité et de la qualité de l'eau. Plus largement, les systèmes de production ciblés par l'ICHN font aujourd'hui face à des défis économiques (difficultés structurelles), sociaux (évolution de la demande des consommateurs), climatiques et fonciers (concurrence avec des nouveaux acteurs), qui invitent à imaginer des évolutions futures du dispositif.

Dans le cadre de la nouvelle programmation 2014-2020, plusieurs paramètres de l'ICHN ont été modifiés : abandon de l'obligation d'avoir un siège d'exploitation et une résidence en montagne ; fin du critère de limite d'âge et de la modulation du montant liée aux taux de chargement animal ; assouplissement de la localisation de l'essentiel de la SAU en zone défavorisée ; passage d'une définition départementale des plages à une définition régionale ; ouverture à toutes les productions végétales commercialisées en montagne (tableau 1). Par ailleurs, dans un contexte de poursuite de la décentralisation, l'autorité de gestion des programmes de développement rural a été transférée aux Régions en 2014. Il est encore trop tôt pour juger de l'impact de ces nouvelles dispositions.

Anaïs Hanus, Fabienne Kervarec,
Pierre Strosser, ACTeon
Claude Saint-Pierre, Tercia
Gérard Hanus, consultant

Vanina Forget, Centre d'études et de prospective

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
Secrétariat Général

Service de la statistique et de la prospective
Centre d'études et de prospective

3 rue Barbet de Jouy
75349 PARIS 07 SP

Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr
www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Béatrice Sédillot

Rédacteur en chef : Bruno Héralt
Mel : bruno.herault@agriculture.gouv.fr
Tél. : 01 49 55 85 75

Composition : SSP
Dépôt légal : À parution © 2017