



Anaïs Hanus, Fabienne Kervarec, Pierre Strosser,
Claude Saint-Pierre et Gérard Hanus

- **Évaluation des paramètres de l'Indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) : principaux résultats et spécificités territoriales**

NESE n° 43, Mars 2018, pp. 43-75

CENTRE D'ÉTUDES ET DE PROSPECTIVE

SERVICE DE LA STATISTIQUE ET DE LA PROSPECTIVE

Présentation

Notes et Études Socio-Économiques est une revue du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation publiée par son Centre d'Études et de Prospective. Cette revue technique à comité de rédaction se donne pour double objectif de valoriser des travaux conduits en interne ou des études commanditées par le ministère mais également de participer au débat d'idées en relayant des contributions d'experts extérieurs. Veillant à la rigueur des analyses et du traitement des données, elle s'adresse à un lectorat à la recherche d'éclairages complets et solides sur des sujets bien délimités. D'une périodicité de deux numéros par an, la revue existe en version papier et en version électronique.

Les articles et propos présentés dans cette revue n'engagent que leurs auteurs.

Directrice de la publication :

Béatrice Sédillot, MAA-SG-SSP, Chef du Service de la Statistique et de la Prospective

Rédacteur en chef :

Bruno Héroult, MAA-SG-SSP, Chef du Centre d'Études et de Prospective

Secrétaire de rédaction :

Florent Bidaud, MAA-SG-SSP-CEP, Centre d'Études et de Prospective

Comité de rédaction :

Florent Bidaud, MAA-SG-SSP-CEP, Centre d'études et de prospective

Didier Cébron, MAA-SG-SSP-SDSAFA, Sous-directeur de la SDSAFA

Vanina Forget, MAA-SG-SSP-CEP, Chef du BEAE

Julien Hardelin, MAA-SG-SSP-CEP, Chef du BPSIE

Bruno Héroult, MAA-SG-SSP, Chef du Centre d'études et de prospective

Pascale Pollet, MAA-SG-SSP-SDSSR, Sous-directrice de la SDSSR

Béatrice Sédillot, MAA-SG-SSP, Chef du Service de la Statistique et de la Prospective

Composition : SSP

Impression : AIN - Ministère de l'Agriculture

Dépôt légal : à parution

ISSN : 2259-4841

Renseignements et diffusion : voir page 4 de couverture

Évaluation des paramètres de l'Indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) : principaux résultats et spécificités territoriales

Anaïs Hanus¹, Fabienne Kervarec¹, Pierre Strosser¹, Claude Saint-Pierre² et Gérard Hanus³

Résumé

L'Indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) vise à contrebalancer, pour partie, les conséquences sur les coûts de production et le revenu agricoles d'une localisation des exploitations agricoles en montagne ou dans une autre « zone défavorisée ». Certains des paramètres de ce dispositif ont évolué en 2014 et 2015, amenant à interroger leur contribution à sa cohérence et son efficacité. Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a ainsi commandé une évaluation des paramètres de l'ICHN pendant la période 2007-2013. Réalisée par le consortium ACTeon-Tercia-Gérard Hanus, elle s'est appuyée sur une combinaison d'analyses quantitatives et qualitatives. Après avoir décrit l'ICHN, cet article présente la méthodologie de l'évaluation, ses principales conclusions et quelques spécificités territoriales

Mots clés

Évaluation de politique agricole, ICHN, zones défavorisées, études de cas

Le texte ci-après ne représente pas nécessairement les positions officielles du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Il n'engage que ses auteurs.

1. Bureau d'études ACTeon.

2. Bureau d'études Tercia.

3. Consultant.

Introduction

En complément du premier pilier de la Politique agricole commune (PAC), permettant de soutenir le revenu des agriculteurs, l'Union européenne (UE) a mis en place une politique spécifique pour le développement rural, le second pilier de la PAC, dont l'instrument financier est le FEADER. En France, le document de programmation de la politique de développement rural, sur la période 2007-2013, était le programme de développement rural hexagonal (PDRH). Celui-ci était complété par les documents régionaux de développement rural, permettant l'adaptation de certaines mesures à l'échelle régionale.

Depuis 1975, l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) contrebalance, pour partie, les conséquences, sur les coûts de production et le revenu agricoles, d'une localisation des exploitations en montagne ou dans une autre « zone défavorisée ». Sur la période 2007-2013, l'ICHN était l'une des mesures de l'axe 2 du PDRH, dédié à l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural, et faisait partie du socle national, la rendant obligatoire dans chaque document régional.

Le zonage de l'ICHN est défini à l'échelle communale (ou de parties de communes). Une part importante des paramètres de l'ICHN (critères d'éligibilité et montants par hectare) dépend de la zone ; jusqu'en 2014, les montants et plages de chargement les modulant étaient fixés au niveau départemental.

Certains des paramètres de l'ICHN ont évolué en 2014 et 2015, amenant à interroger leur contribution à la cohérence et l'efficacité d'ensemble du dispositif. Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a ainsi commandé une évaluation de ces paramètres sur la période 2007-2013, indépendante et complémentaire de celle conduite sur le PDRH. Elle a été réalisée par un consortium constitué des bureaux de conseil ACTeon, Tercia et Gérard Hanus, auquel onze questions évaluatives ont été posées. Un comité d'évaluation a également été composé pour suivre ce travail. Présidé par D. Vollet (IRSTEA), il a rassemblé des représentants du ministère (DGPE, CGAAER, CEP) et de ses services déconcentrés (DDT(M), DRAAF), de l'Association des régions de France, de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) et de l'Observatoire du développement rural (ODR).

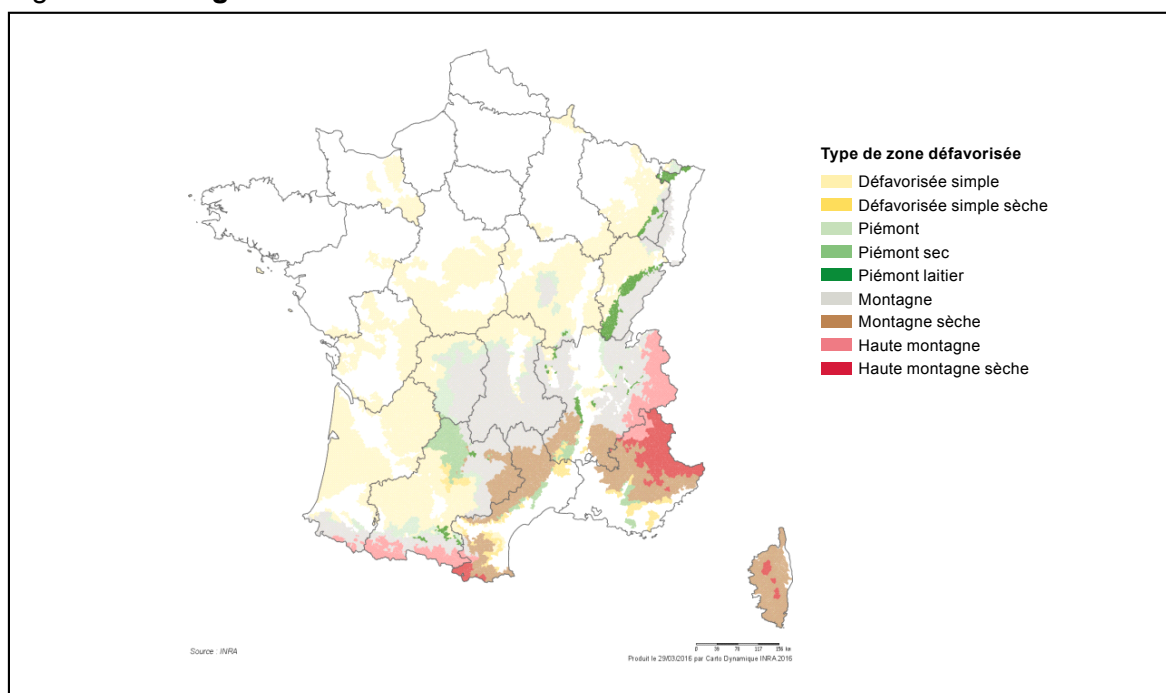
La première partie de cet article replace l'ICHN dans une perspective historique et présente quelques éléments de bilan sur cette mesure. La deuxième partie expose brièvement la méthode et les outils choisis pour réaliser son évaluation, en partant de sa logique d'action. La troisième partie détaille ensuite les principales conclusions sur l'appropriation de la mesure par les acteurs, et sur les impacts des paramètres de l'ICHN sur l'élévation du niveau de revenu, l'utilisation des terres agricoles, l'installation et les dynamiques d'agrandissement des exploitations, le maintien des surfaces en herbe, l'emploi agricole et la durabilité des systèmes agricoles. L'efficacité et les cohérences interne et externe de ces paramètres sont aussi analysées. Une quatrième partie fait ensuite un focus sur quelques enseignements des études de cas réalisées. La conclusion résume le diagnostic évaluatif obtenu et propose quelques pistes de réflexion à l'usage des décideurs publics.

1. Présentation de l'ICHN

1.1. Un dispositif historique, des évolutions récentes

Le concept de « handicap naturel » est apparu dans les années 1970 en France et a conduit à la mise en place de « l'indemnité spéciale montagne » en 1973, dont l'objectif était de compenser l'impact des handicaps (contraintes naturelles, foncières, logistiques) sur les résultats économiques des exploitations de montagne, afin de les maintenir en activité, et ainsi concourir à la préservation de l'environnement et des ressources (Kroll, 2002). S'en inspirant, l'UE a créé l'ICHN en 1975, en montagne (définie par des critères de pente et d'altitude) et dans les zones défavorisées (critères démographiques, économiques et écologiques). L'ICHN a ensuite distingué en France des zones de haute montagne, de piémont (1978) et des zones de montagne sèche (1984). Le zonage de l'ICHN est représenté en figure 1.

Figure 1 - Zonage ICHN en 2015



Source : carte fournie par l'Observatoire de développement rural (ODR-Inra)

Historiquement stable et perçue comme telle (voir encadré 1), l'ICHN a toutefois connu des évolutions importantes. Elle est ainsi passée en 2001 d'une prime liée au « nombre d'unités gros bovin (UGB) » à une prime basée sur le « nombre d'hectares de surfaces fourragères déclarées à la PAC ». Elle a également été revalorisée entre 2003 et 2005, puis à nouveau en 2014 et en 2015. Enfin, les critères d'éligibilité des exploitations et des surfaces en montagne ont été revus en 2015 (tableau 1). Entre-temps, l'ICHN avait également été ouverte à certaines productions végétales de montagne sèche.

Tableau 1 - Évolution des paramètres de l'ICHN entre 2007-2014 et 2015

Paramètres	2007 - 2014	Évolutions 2015
Activité agricole	Non retraité, engagement à poursuivre l'activité pendant 5 ans	Abandon du critère
Surface agricole utile (SAU)	Au moins 3 ha de SAU	Pas d'évolution
Âge	Éligible si moins de 65 ans	Abandon du critère
GAEC	Les GAEC partiels sont non éligibles sauf s'ils sont antérieurs à 1992. Les GAEC mari/femme sont autorisés depuis 2012.	Transparence GAEC ; seuls les GAEC totaux sont éligibles.
Siège de l'exploitation Résidence	Le siège de l'exploitation et la résidence doivent être en zone défavorisée.	En montagne, le siège peut être hors d'une zone défavorisée. Abandon du critère de résidence.
% SAU en zone défavorisée	Non éligible si < 80 %	En montagne, montants minorés si < 80 % ; hors montagne, non éligible si < 80 %
Productions animales	Au moins 3 UGB. Surfaces éligibles : fourragères et céréales auto-consommées	Ouverture aux UGB porcines en montagne.
Laitiers	Éligibles en piémont laitier et en montagne	Éligibles partout (2016)
Chargement	Modulation du montant hors plage optimale de chargement (définie au niveau départemental au sein des plages nationales : 0,1 à 2,0 UGB/ha en montagne, 0,3 à 2,0 UGB/ha hors montagne)	Les 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 du seuil. Hors montagne, pas d'ICHN hors de la plage
Pastoralisme/ estives	Majoration ovins/caprins (10 % montagne, 30 % hors montagne). Les surfaces en estives collectives sont éligibles en cas de groupement pastoral.	
Productions végétales	Au moins 1 ha en culture commercialisée pour être éligible. Certains types de cultures sont uniquement éligibles en montagne sèche.	Toute la montagne est éligible. Toutes les cultures commercialisées sont éligibles.
Montant	Montants définis au niveau départemental avec un minimum de 25 €/ha, un maximum de 250 €/ha hors majoration sur les 25 premiers hectares. ICHN végétale ; majoration des 25 premiers hectares	Montants définis dans les PDR, au sein de plages fixées au niveau national. Maximum de 450 €/ha en montagne et 250 €/ha hors-montagne. ICHN animale : part fixe de 70 €/ha et part variable
Plafond surfaces primées	50 ha de surface fourragère ou 50 ha de surfaces cultivées (en montagne sèche)	75 ha de surface fourragère, ou 50 ha de surfaces cultivées. Prorata appliqué pour la SAU admissible en prairies et pâturages permanents
Pluriactifs	Si le revenu non agricole > 2 SMIC (en montagne) ou 0,5 SMIC (hors montagne) : pas éligible. Si 1 à 2 SMIC en montagne : éligible avec plafond de 25 ha. Autrement : éligible à 100 %	

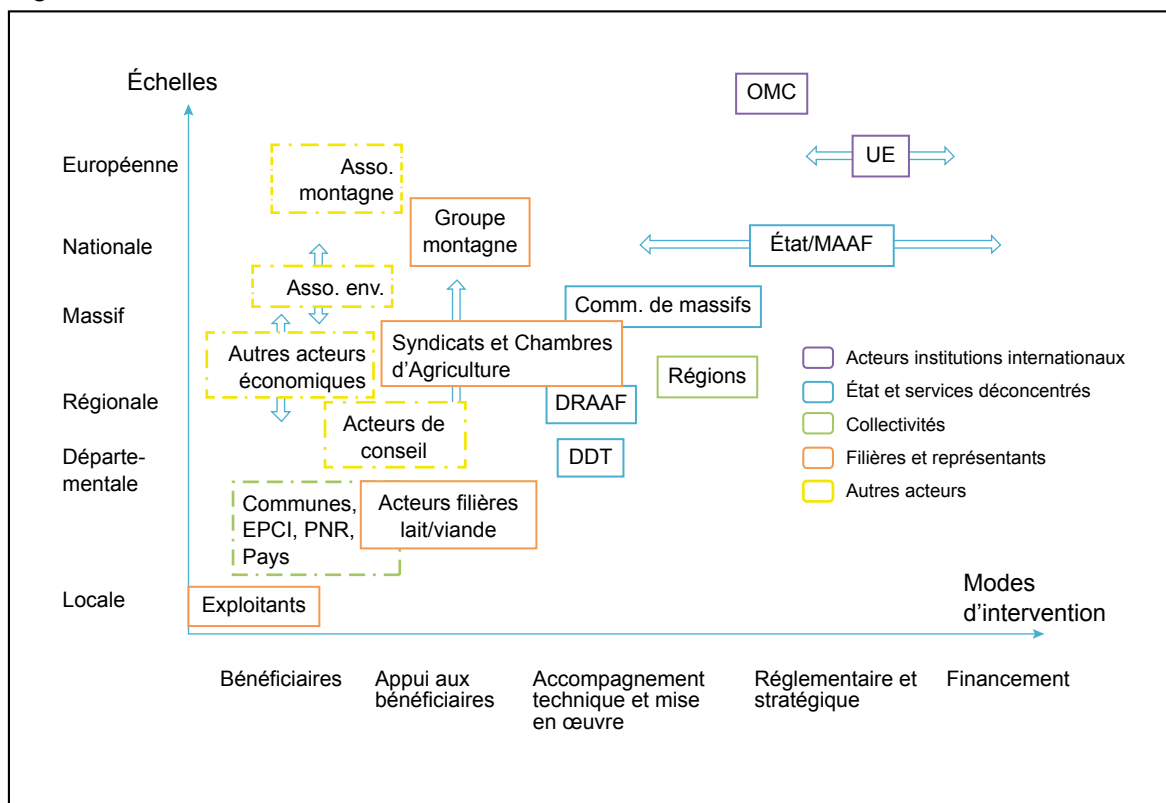
Source : compilation des auteurs pour les besoins de l'évaluation à partir des textes réglementaires

Encadré 1 - Les évolutions de l'ICHN perçues par les acteurs

Une multiplicité d'acteurs est concernée par l'ICHN et sa mise en œuvre (figure 2). Sept entretiens de cadrage et une consultation écrite auprès des organismes professionnels agricoles et des régions de France ont permis de recueillir des éléments de perception par ces acteurs des évolutions et faits marquants de l'ICHN. Pour l'essentiel d'entre eux, le fait marquant de l'ICHN est sa stabilité, la principale évolution ayant été le passage à la base « surfaces », puis la modification

récente des critères et le renforcement de l'enveloppe. En revanche, depuis 2007, c'est l'ensemble des aides aux agriculteurs de montagne qui est perçu en évolution : fin des quotas laitiers, nouvelle finalité de protection de la biodiversité, renforcement du soutien aux ovins et caprins, disparition de la prime herbagère agro-environnementale (PHAE, 2014), ou encore application du prorata sur les surfaces pour le calcul des aides (2015).

Figure 2 - Panorama des acteurs de l'ICHN

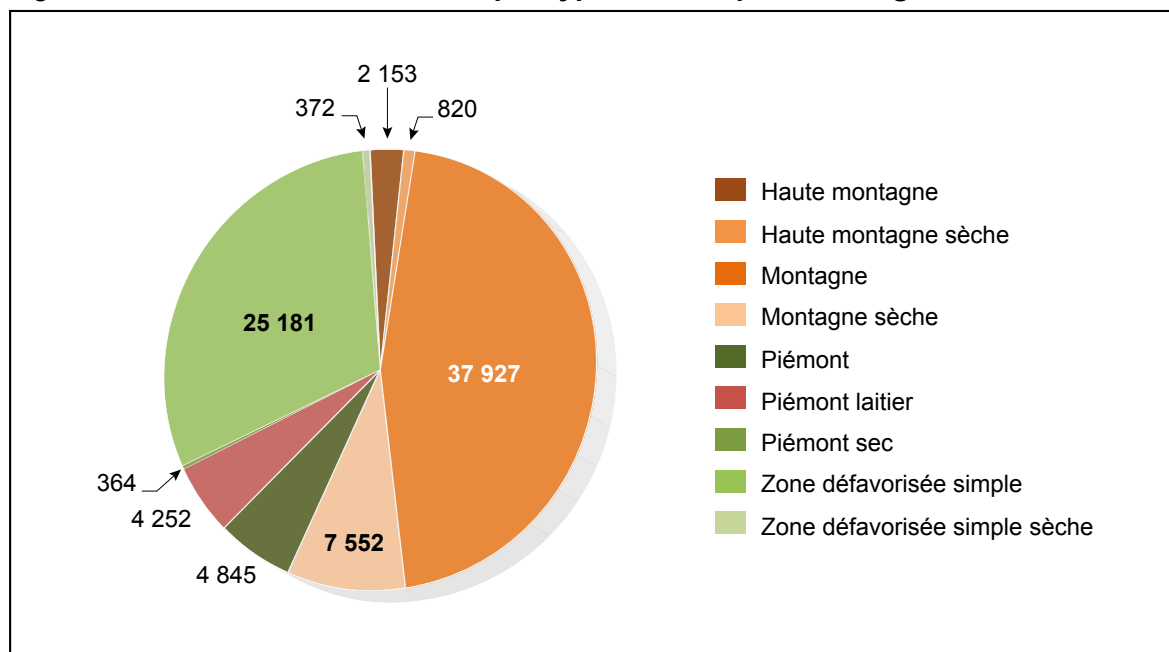


Source : auteurs d'après entretiens et consultation écrite

1.2. L'ICHN de 2007 à 2013 : éléments de bilan

En 2010, 83 466 exploitations de l'hexagone bénéficiaient de l'ICHN, dont 48 452 en montagne (figure 3). Le nombre de bénéficiaires a diminué de 12,7 % entre 2007 et 2013, suivant la baisse du nombre d'exploitations agricoles, avec des disparités selon les massifs et les zones concernées (tableau 2). L'agrandissement des exploitations a toutefois conduit à une hausse de la SAU de l'ensemble des bénéficiaires (+ 1,2 % entre 2010 et 2013), avec une diversité selon les régions.

Figure 3 - Nombre de bénéficiaires par type de zone pour l'hexagone en 2010



Source : auteurs d'après données de l'Agence de services et de paiements (ASP)

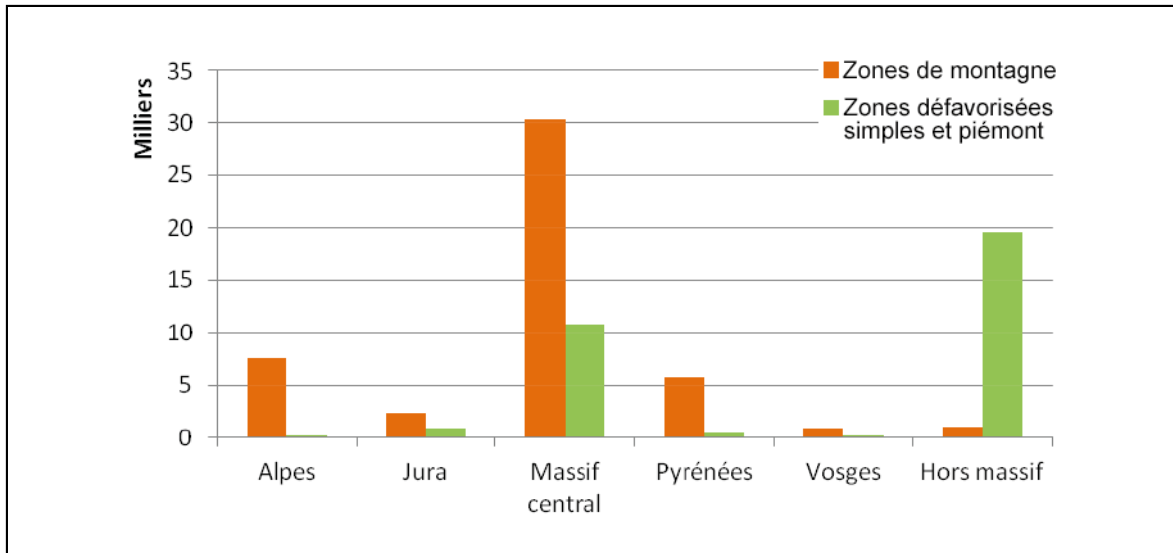
Tableau 2 - Évolution du nombre d'exploitations bénéficiaires de l'ICHN entre 2007 et 2013, par massif

Massif	Montagne	Zones défavorisées simples (ZDS)/piémont
Alpes	- 6 %	- 3 %
Jura	- 9 %	- 11 %
Massif Central	- 12 %	- 17 %
Pyrénées	- 9 %	- 14 %
Vosges	- 6 %	- 20 %
Hors massif	- 7 %	- 16 %
Ensemble	- 10 %	- 16 %

Source : auteurs d'après données de l'Agence de services et de paiements (ASP)

En France hexagonale, en 2010, 64 % des exploitations dont le siège se trouve en montagne et 26 % de celles situées en zone défavorisée simple ou piémont bénéficient de l'ICHN (stable sur la période 2007-2013). 95 % de la SAU des exploitations dont le siège se trouve en montagne, et 46 % de la SAU de celles dont le siège se trouve en zone défavorisée simple ou piémont, sont exploitées par des bénéficiaires de l'aide. Ces chiffres cachent une fois encore des disparités entre massifs (figures 4 et 5).

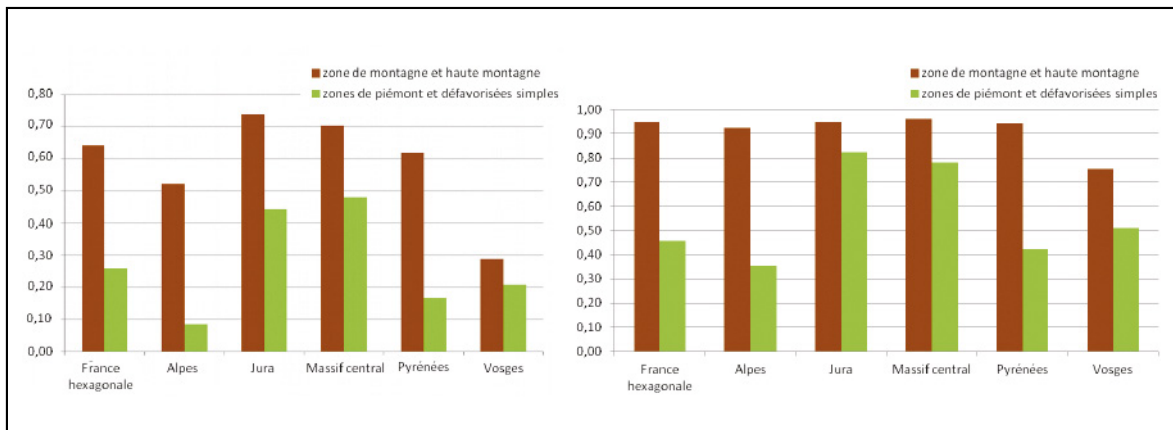
Figure 4 - Nombre de bénéficiaires par massif et type de zone en 2013



Source : auteurs d'après données de l'Agence de services et de paiements (ASP)

En lien avec la restructuration des exploitations et l'effet des plafonds, la surface primée totale a diminué de 5,6 % entre 2007 et 2013. Dans le même temps, le montant total payé aux bénéficiaires a augmenté de 4,3 % (hausse des montants par hectare de 10,9 % en moyenne). Le tableau 3 résume les évolutions des surfaces primées et du montant total payé aux bénéficiaires de l'ICHN entre 2007 et 2013, par massif.

Figure 5 - Taux de couverture des exploitations en zones défavorisées, selon le type de zones défavorisées, en nombre d'exploitations (à gauche) et en SAU (à droite)



Source : auteurs d'après données de l'Agence de services et de paiements (ASP)

Tableau 3 - **Évolution des surfaces primées et du montant total payé aux bénéficiaires de l'ICHN entre 2007 et 2013, par massif**

Massif	Surfaces primées : évolution 2007-2013	Montant total ICHN : évolution 2007-2013	Montant moyen/ha : évolution 2007-2013
Alpes	3,1 %	10,7 %	8,9 %
Jura	- 2,3 %	5,0 %	7,7 %
Massif Central	- 5,4 %	3,5 %	9,7 %
Pyrénées	- 2,3 %	8,6 %	11,4 %
Vosges	- 1,9 %	9,8 %	12,0 %
Hors massif	- 10,5 %	- 3,1 %	8,6 %

Source : données et traitement de l'Observatoire du développement rural (ODR, Inra)

2. Méthode d'évaluation

2.1. Logique d'action, questions évaluatives et diagrammes logiques d'impact

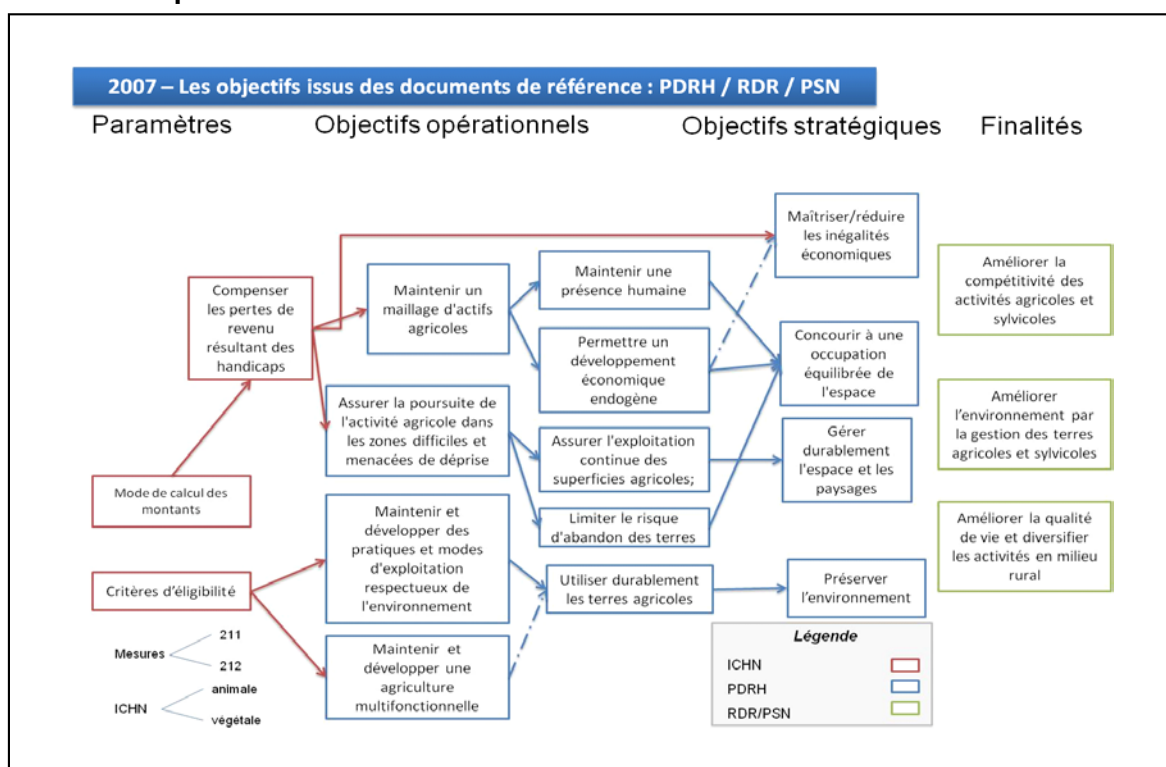
La logique d'action de l'ICHN a été analysée sous trois angles. Le premier, pour la période 2007-2013, est constitué des documents de référence que sont le Règlement de développement rural (RDR), le Plan stratégique national et le PDRH (figure 6). Le second s'appuie sur la perception des acteurs telle qu'elle ressort des entretiens conduits, de la consultation nationale et des retours des *focus groups* (ou groupes de discussion). Enfin, le troisième angle de vue est celui du cadre national FEADER.

On constate que de nombreux objectifs stratégiques interdépendants, d'une nature pluridimensionnelle (économique, territoriale et environnementale), ont été formulés pour l'ICHN en France. Cela traduit des attentes fortes autour du dispositif.

L'instance d'évaluation a fait le choix d'un questionnement évaluatif (détaillé dans l'encadré 2), relatif à cinq catégories d'impacts qui diffèrent de la logique d'action « formelle » de l'ICHN. Les questions 1 et 4 concernent ainsi, respectivement, l'objectif central pour la Commission européenne qu'est l'utilisation continue des terres agricoles dans les zones de montagne, et le respect de la condition de niveau de compensation. Les 2 et 5 interrogent la contribution de l'ICHN à deux impacts attendus du PDRH dans son ensemble : l'emploi et les ressources naturelles. La question 3, enfin, est relative à l'évolution des systèmes de production, alors que l'ICHN vise le maintien des existants.

La démarche d'évaluation s'appuie sur les hypothèses révélées par l'analyse de la théorie d'action du dispositif. De par le grand nombre d'objectifs et de paramètres examinés, l'outil mobilisé est le diagramme logique d'impact (DLI), construit à partir de l'arbre d'objectifs (figure 6). Pour chaque type d'impact (questions évaluatives 1 à 5), un DLI présente ainsi une analyse a priori des liens de causalité entre les principaux paramètres de l'ICHN et l'impact attendu. Un exemple (pour la Q1) est présenté en figure 7.

Figure 6 - Arbre des objectifs représentant la logique d'action de l'ICHN formulée pour la période 2007-2013 dans les documents de référence



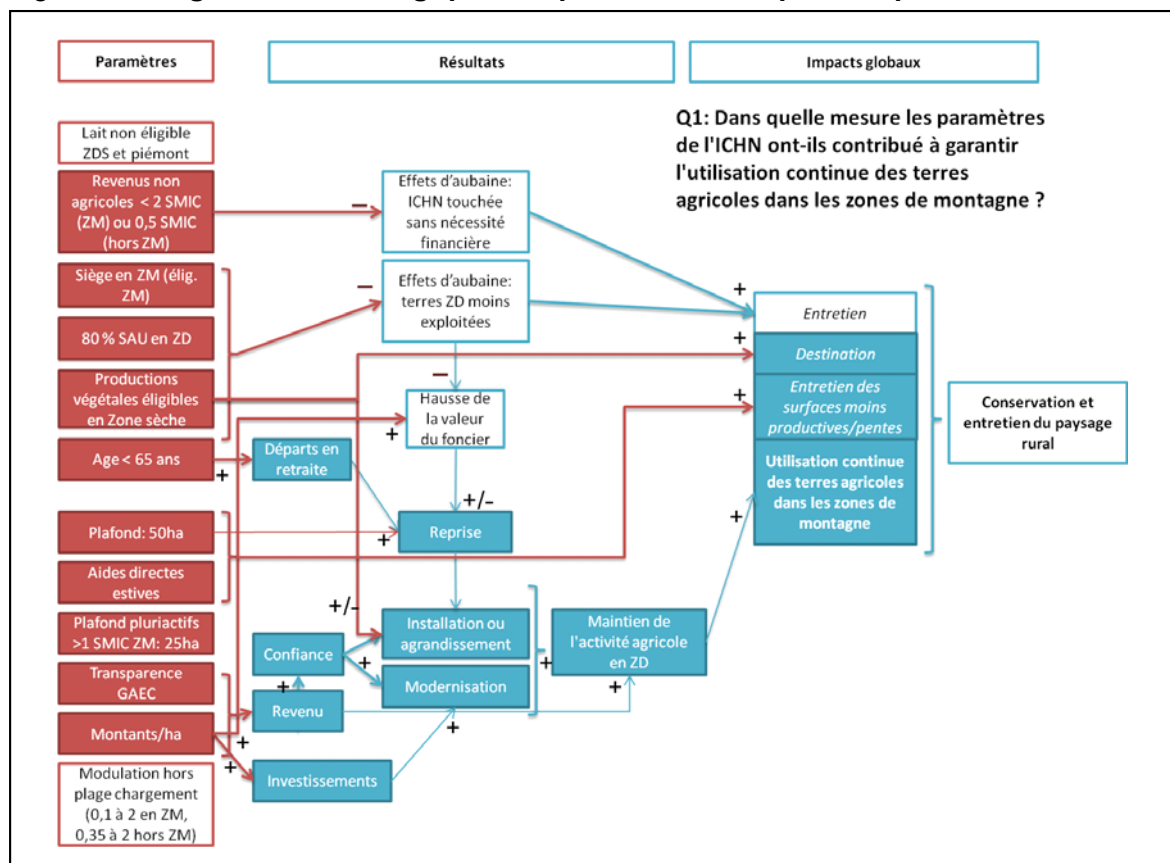
Lecture : les flèches en trait plein traduisent des relations explicitées dans les documents ; les pointillés signalent des relations interprétées, mais non spécifiées dans les documents.

Source : auteurs d'après les documents du Programme de développement rural hexagonal (PDRH), du Règlement de développement rural (RDR) et du Plan stratégique national (PSN)

Encadré 2 - Questions évaluatives

- **Q1 à Q5** : dans quelle mesure les paramètres de l'ICHN ont-ils contribué :
 - à garantir l'utilisation continue des terres agricoles dans les zones de montagne ?
 - à protéger et améliorer les ressources naturelles et la biodiversité ?
 - à faire évoluer les exploitations agricoles vers des systèmes de production durables ?
 - à ce que l'ICHN compense réellement les pertes de revenu des agriculteurs résultant des handicaps naturels ?
 - à créer et maintenir des emplois dans les zones à handicaps naturels ?
- **Q6** : dans quelle mesure l'articulation de l'ICHN avec d'autres mesures de soutien à l'activité agricole contribue-t-elle à améliorer l'efficacité et l'efficience de l'aide ?
- **Q7** : les objectifs et la logique d'action de l'aide sont-ils compris et partagés par les acteurs du terrain ?
- **Q8 et Q9** : dans quelle mesure les paramètres de l'ICHN ont-ils permis d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la mesure ?
- **Q10 et Q11** : dans quelle mesure les paramètres de l'ICHN ont-ils permis d'améliorer la cohérence interne et externe de la mesure ?

Figure 7 - Diagramme de la logique d'impacts construit pour la question évaluative 1



Source : auteurs sur la base de la logique d'actions. Les cases de couleur et les flèches en gras sont les éléments sur lesquels a porté l'analyse

2.2. Une combinaison d'analyses qualitative et quantitative pour comprendre les liens entre les paramètres et leurs effets

Les études de cas ont constitué le support de l'analyse qualitative. Sept territoires ont été choisis pour décrire la diversité des situations locales, avec comme critères : le type de zone défavorisée ; le contexte agricole, soit le système de production (Otex) dominant et la « forme d'agriculture »¹ ; les opportunités et les menaces générées par le contexte territorial, dont la présence d'appellations d'origine protégée (AOP) et la densité laitière² ; les échelles du massif, de la région administrative et du département.

Les territoires retenus sont localisés dans les Alpes-de-Haute-Provence (04), la Haute-Savoie (74), l'Aveyron (12), la Haute-Loire (43), les Pyrénées-Atlantiques (64), l'Aude (11) et les Deux-Sèvres (79). Au sein de chaque département, une intercommunalité a été identifiée par tirage systématique parmi celles présentant les enjeux recherchés (tableau 4).

Le recueil d'informations sur les territoires d'étude s'est appuyé sur des entretiens auprès de 53 agriculteurs bénéficiaires et de 24 experts des territoires concernés, ainsi que sur des *focus groups* (groupes de discussion) (un par territoire), en plus d'une analyse documentaire et de données.

1. Zonage synthétique et multifactoriel réalisé par l'IDELÉ intégrant climat, sols, cultures/élevage, niveau d'intensification, évolution.

2. Typologie issue des travaux de Dervillé et Allaire, 2014.

Tableau 4 - Études de cas : les sept départements et intercommunalités retenus

Massif	Département	Type de zone	Forme d'agriculture	OTEX dominante	Dynamique résidentielle et touristique	Inter-communalité retenue	N2000	Proximité ville, tourisme, PNR	Opportunités
Alpes du Nord	Haute-Savoie	Montagne et Haute montagne	Montagne	Bovins lait AOP fortes	Forte	CC Vallée verte	Hors N2000	Pression foncière	AOP forte
Alpes du Sud	Alpes-de-Haute-Provence	Haute montagne et montagne sèche	Haute montagne	Ovins, caprins	Faible à forte (vallées)	CC du Moyen-Verdon	N2000	Tourisme ; PNR	Tourisme
Massif Central	Haute-Loire	Montagne	Auvergne	Bovins mixte, lait générique dense	Faible	CC Ribeyre, Chaliergue et Margeride	N2000	Éloignement villes	Non identifiées
	Aveyron	Montagne, piémont (hors zone sèche)	Zone herbagère allaitante, piémont intensif	Bovins viande, bovins lait	Nulle	CA Grand Rodez	Hors N2000	Périurbain	Forte dynamique agricole
Pyrénées	Pyrénées-Atlantiques	Montagne	Piémonts intensifs	Ovins lait AOP, bovins viande	Modérée	CC Vallée d'Ossau	N2000 En partie PN	Station ski	Tourisme
Hors Massif	Aude	Zone Défavorisée Simple sèche	Zone de grandes cultures	Polyculture/polyélevage	Faible	CC Castelnaudary Lauragais Audois	Hors N2000	Hors PNR	Non identifiées
	Deux-Sèvres	Zone Défavorisée Simple	Zone de polyculture élevage	Polyculture/polyélevage	Modérée	CC Mellois	Hors N2000	Hors PNR	Non identifiées

Source : auteurs

Plusieurs approches quantitatives ont été combinées pour appréhender les relations entre paramètres et impacts de l'ICHN. D'une part, des statistiques descriptives simples, portant sur les données listées dans le tableau 5, ont été réalisées pour différentes catégories de population agricole (bénéficiaires de l'ICHN et ensemble), afin d'identifier les principales différences entre elles, notamment par zone. Une analyse factorielle de données mixtes (FAMD) a ensuite été effectuée sur des données du Rica, le Réseau d'information comptable agricole. Cette analyse multivariée est analogue à une analyse en composantes principales (ACP), mais permet de traiter simultanément des variables qualitatives et quantitatives. Elle consiste à transformer des variables corrélées en nouvelles variables décorrélatées les unes des autres, nommées « composantes principales ». Les analyses ont été conduites avec le logiciel *R* (avec le package *FactoMineR*). Elles ont mobilisé 27 variables, dont le type de zone, l'Otex, le montant de l'ICHN, la SAU, les UTA/ha, la part de surface toujours en herbe (STH) dans les surfaces fourragères, le revenu, le chargement animal ou encore l'âge des exploitants.

Enfin, des modèles de régressions linéaires mobilisant des variables issues du recensement agricole et d'ISIS ont permis de décrire des corrélations partielles et ainsi de mettre en lumière certaines caractéristiques combinées des exploitations agricoles. Un modèle « SAU », un modèle « part de STH dans les surfaces fourragères » et un modèle « UTA/ha » ont été développés et déclinés pour différentes zones (montagne, ZDS/piémont, zone sèche) et différents types d'agriculteurs (bénéficiaires ou non). Le choix des variables s'est basé sur les hypothèses à tester pour évaluer l'impact potentiel de l'ICHN, les données disponibles et la non-colinéarité entre variables. Les causalités n'ont pas pu être explorées.

Pour chaque question évaluative, les résultats des analyses qualitatives et ceux des travaux quantitatifs, dont les détails ne sont pas présentés ici, ont été croisés. La section suivante en expose les principales conclusions de façon transversale.

Tableau 5 - Principales sources de données mobilisées pour l'analyse quantitative

Base de données	Source	Période	Population	Type de mobilisation
GEOSIRIS	ASP, traitées ODR	2007-2009	Bénéficiaires	Statistiques descriptives
ISIS	ASP/SSP, traitées ODR	2010-2013	Bénéficiaires	Statistiques descriptives Régressions linéaires
Bases Rapport Annuel d'exécution 2014	ASP, traitées ODR	2007-2014	Bénéficiaires	Statistiques descriptives
Réseau d'Information Comptable Agricole (Rica)	SSP	2007-2014	Population agricole et bénéficiaires	Statistiques descriptives Analyse mixte
Recensement Agricole (RA) (apparié ISIS)	SSP	2010	Population agricole et bénéficiaires	Statistiques descriptives
Bases Mutualité Sociale Agricole	MSA, traitées ODR	2007-2013	Population agricole	Régressions linéaires
Registre Parcellaire Graphique (RPG)	ASP/SSP	2007-2014	Population	Statistiques descriptives

Source : auteurs

3. Principales conclusions de l'évaluation

3.1. Compréhension et partage de la logique d'action

L'appropriation de la logique d'action nationale par les acteurs de l'ICHN est forte. L'objectif partagé est celui d'une compensation des handicaps naturels, en montagne comme dans les autres zones défavorisées : il est ainsi cité par les acteurs des sept territoires étudiés. Les handicaps sont décrits avec une grande précision et sont perçus comme ayant des conséquences économiques (surcoûts et risques) et sociales (besoin d'incitation pour l'installation, temps de travail). L'attente des acteurs vis-à-vis de l'ICHN est à la fois celle d'une compensation financière mais aussi d'une reconnaissance de la particularité de leur territoire. Comme dans la logique d'action, les acteurs mettent en avant des effets d'entraînement sur l'économie et sur la qualité de vie dans les territoires. Le maintien d'une activité économique d'élevage herbivore, passant par un soutien au revenu, est placé au centre de cette logique. L'utilisation agricole continue des terres est davantage identifiée comme une conséquence que comme un objectif de cette politique.

Une différence s'observe entre montagne et autres zones défavorisées. En montagne, l'aide est appréciée comme une reconnaissance du « fait montagnard » : elle a pour objectif de contribuer au maintien d'une vie locale, permanente, tant économique que sociale, dans

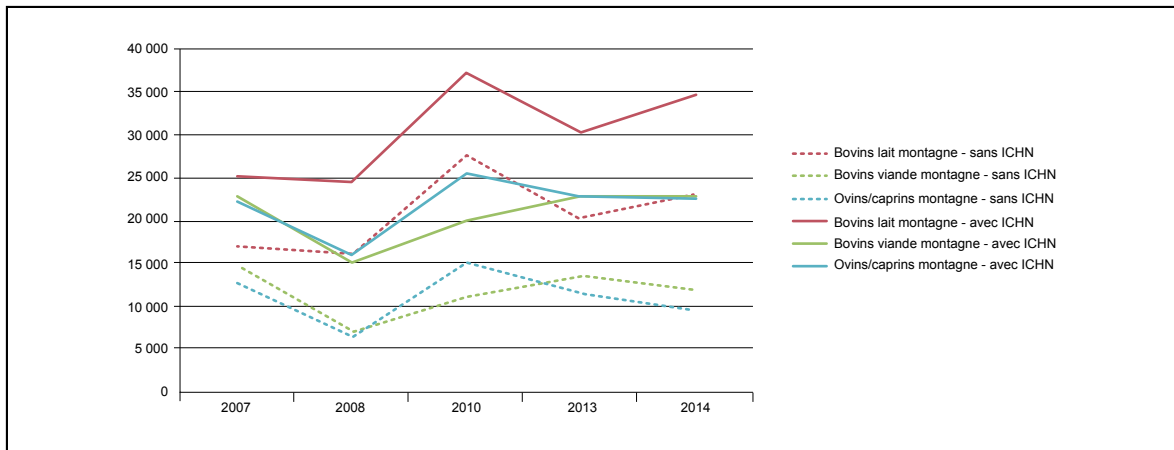
un contexte difficile, avec des effets favorables pour l'environnement. Hors montagne, la préservation de l'environnement (notamment à travers le maintien des prairies et l'intégration entre agriculture et élevage) est perçue comme un objectif en tant que tel. Les agriculteurs y emploient d'ailleurs l'expression de « rémunération pour les services fournis en termes d'environnement » (eau, biodiversité).

3.2. Contribution des paramètres aux objectifs de l'ICHN

Une contribution significative à l'élévation du niveau de revenu

Le premier effet de l'ICHN est l'élévation du niveau de revenu des exploitations bénéficiaires, permettant d'améliorer leur viabilité économique (figures 8 et 9). Les critères d'éligibilité des exploitations et des surfaces jouent un rôle de ciblage budgétaire (voir 3.3.) permettant de maintenir un montant significatif par exploitation. En 2014, la différence de résultat courant avant impôts varie ainsi en moyenne de 10 700 € (bovins viande) à 13 000 € (ovins/caprins) en montagne, et de 3 700 € (polyculture-élevage) à 4 800 € (ovins/caprins) en zones défavorisées simples et piémont. Entre 2007 et 2014, le montant de l'ICHN a augmenté de 30 à 45 %.

Figure 8 - **Évolution du résultat courant avant impôts moyen hors et avec ICHN des bénéficiaires de montagne, par Otex, en euros**



Source : données Rica, traitement ACTeon

Figure 9 - **Évolution du résultat courant avant impôts moyen des bénéficiaires de ZDS/piémont, hors et avec ICHN, par Otex, en euros**



Source : données Rica, traitement ACTeon

Le poids de l'ICHN dans le revenu, particulièrement élevé en montagne, varie fortement selon les productions (figures 8 et 9). La fluctuation de ce poids provient également des importantes variations interannuelles de revenu hors ICHN. Ce dernier conduit par ailleurs à des évolutions de l'écart de revenu entre bénéficiaires et non bénéficiaires sur la période (tableau 6). Entre 2007 et 2014, celui-ci s'est néanmoins réduit pour les bovins lait et mixte (il est pratiquement nul pour les bovins viande), mais il a fortement augmenté pour les exploitations de polyculture-élevage en zones défavorisées simples et piémont, et pour les ovins/caprins en montagne, qui apparaissent comme les plus en difficulté.

Tableau 6 - **Évolution 2007-2014 de l'écart de résultat courant avant impôts avec et sans ICHN entre bénéficiaires et ensemble de la population agricole par Otex**

Écart de revenu entre bénéficiaires et ensemble de la population agricole par Otex	RCAI hors ICHN		RCAI dont ICHN	
	2007	2014	2007	2014
Bovins lait	- 44,5 %	- 28,8 %	- 30,6 %	- 9,9 %
Bovins viande	- 5,5 %	- 8,1 %	0,5 %	0,7 %
Bovins mixte	- 33,5 %	- 18,8 %	- 20,5 %	- 4,1 %
Ovins, caprins et autres herbivores	- 8,7 %	- 53,7 %	2,5 %	- 35,0 %
Exploitations mixtes grandes cultures et herbivores	- 37,4 %	- 75,6 %	- 32,7 %	- 58,6 %

Source : auteurs d'après données Rica

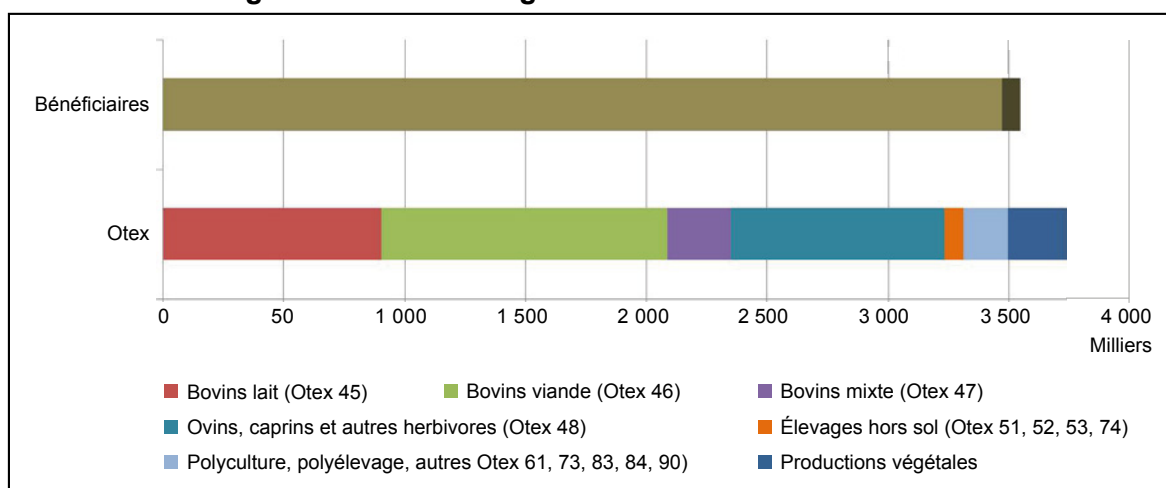
Une contribution confirmée des paramètres à l'utilisation continue des terres agricoles

Sur la période, en montagne comme dans les autres zones défavorisées, la SAU totale est globalement restée constante entre 2007 et 2014 d'après le RPG (augmentation de 1,4 % en montagne et stabilité en zones défavorisées simples et piémont). Les paramètres de l'ICHN, qui ciblent les systèmes d'élevage herbager localement majoritaires (voir 3.3.), font que l'aide couvre 95 % de la SAU totale des exploitations ayant leur siège en montagne (figure 10), et 46 % de la SAU de celles ayant leur siège en zone défavorisée simple ou piémont. La contribution de l'ICHN au maintien de ces systèmes permet l'utilisation continue des terres qu'ils valorisent, et donc, pour la montagne, le maintien de la SAU globale de la zone.

Un effet limité sur l'installation et les dynamiques d'agrandissement

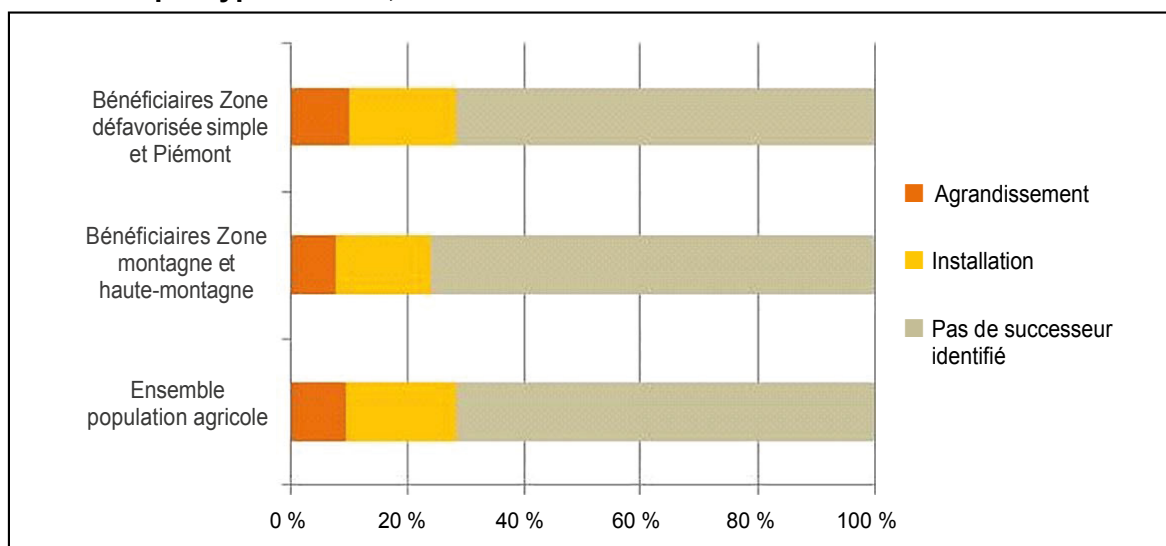
En montagne, l'installation des agriculteurs, encouragée par l'ICHN, s'est stabilisée depuis les années 2000 (Bazin, 2016), mais reste peu dynamique : 75 % des structures dont le chef a plus de 50 ans n'avaient pas de repreneur identifié en 2010 (figure 11). Sur tous les territoires étudiés, la limite d'âge pour l'éligibilité à l'ICHN est perçue comme un élément incitatif pour la transmission des exploitations (qui ne sont plus viables économiquement sans l'ICHN). Cela contribuerait à limiter la rétention de foncier, donc à contenir la hausse des prix et à faciliter la reprise. Sur certains territoires, le critère de plafond de revenu non agricole est également perçu comme utile pour limiter la rétention de foncier.

Figure 10 - **SAU des exploitations par Otex et SAU des bénéficiaires ICHN en zones montagne et haute-montagne en 2010**



Source : auteurs d'après données RA 2010 et ASP 2010

Figure 11 - **Perspectives de reprise des exploitations dont le chef a plus de 50 ans, par type de zone, en 2010**



Source : auteurs d'après données du recensement agricole (RA) 2010 et ASP 2010

Sur la période 2007-2013, la baisse du nombre d'exploitations liée à l'agrandissement des structures s'est observée en zones défavorisées comme ailleurs. Ainsi, en montagne, le nombre d'exploitations bénéficiaires a diminué de 13 % en ovins/caprins et de 12 % en bovin lait entre 2007 et 2014, une baisse similaire à celle qui s'est produite hors zone défavorisée (tableau 7), accompagnée d'un agrandissement de 13 % de la SAU moyenne des exploitations. Seul le nombre d'exploitations en bovins viande a augmenté, de 7 %. En zones défavorisées simples et piémont, en revanche, le nombre d'exploitations en polyculture-élevage a diminué dans une moindre mesure chez les bénéficiaires (- 10 %) que pour l'ensemble des exploitations de la zone (- 21 %), pour lesquelles on observe une tendance proche de celle hors zones défavorisées. Le rôle des paramètres de l'ICHN dans la dynamique d'agrandissement des exploitations bénéficiaires n'est pas démontré : si le phénomène de concentration est globalement moins fort chez les bénéficiaires, il demeure très variable selon les orientations techniques et les zones.

Tableau 7 - Évolution du nombre d'exploitations par zone selon les Otex, entre 2008 et 2013* (bénéficiaires, données ASP ; ensemble, données MSA) ou entre 2007 et 2014 (Rica)

	Montagne	ZDS/piémont
Ensemble	- 7 %*	- 8 %*
Bovins lait	- 11 %	- 17 %
Bovins viande	8 %	- 11 %
Ovins, caprins et autres herbivores	- 13 %	6 %
Polyculture, polyélevage, autres	39 %	- 21 %
Bénéficiaires	- 8 %*	- 13 %*
Bovins lait	- 12 %	- 15 %
Bovins viande	7 %	- 10 %
Ovins, caprins et autres herbivores	- 13 %	- 3 %
Polyculture, polyélevage, autres	NS	- 10 %

Source : auteurs d'après données Rica, Agence de services et de paiements (ASP) et Mutualité sociale agricole (MSA)

Une contribution confirmée des paramètres au maintien des surfaces toujours en herbe

Les surfaces toujours en herbe (STH) incluent les prairies permanentes, les estives, les parcours mais pas les prairies temporaires. À travers ses critères (voir 3.3.), l'ICHN cible des systèmes d'élevage qui s'appuient sur l'utilisation de ressources fourragères à base d'herbe, tant en zones de montagne (prairies permanentes, estives) qu'en zones défavorisées simples (prairies permanentes ou temporaires). La part de la STH – estives collectives comprises – dans les surfaces fourragères des exploitations bénéficiaires s'est maintenue à 94 % en montagne et à 85 % en zones défavorisées simples et piémont, avec une baisse de 4 points en trois ans (tableau 8)³.

Tableau 8 - Évolution de la part de la STH (dont estives collectives) dans les surfaces fourragères déclarées des bénéficiaires

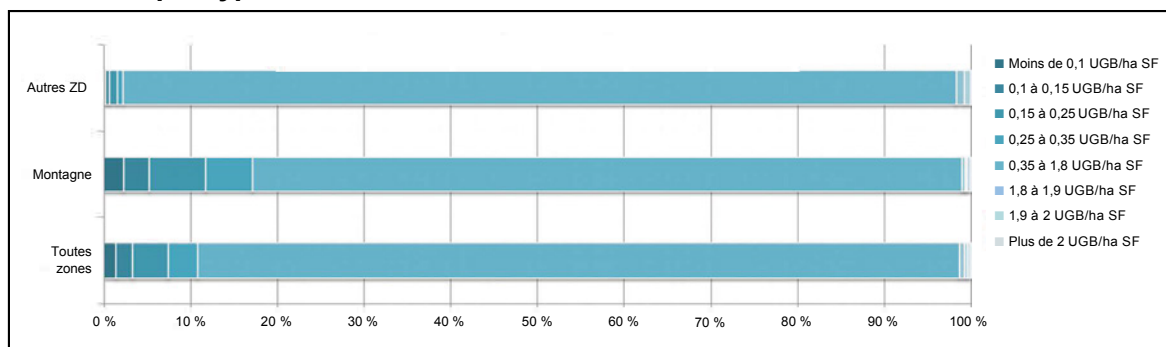
Part de la STH dont estives collectives dans les surfaces fourragères déclarées des bénéficiaires	2010	2013
Toutes zones défavorisées	91 %	92 %
<i>Dont Montagne</i>	94 %	94 %
<i>Dont ZDS/piémont</i>	89 %	85 %

Source : auteurs d'après données de l'Agence de services et de paiements (ASP)

3. D'après les données des bases Géosiris et Isis fournies par l'ASP et traitées par l'ODR. Le RA 2010 donne des chiffres inférieurs, avec une part de STH hors estives collectives dans les surfaces fourragères des exploitations bénéficiaires de 74 % (montagne) et 62 % (autres zones défavorisées), contre 60 % pour les non bénéficiaires.

Le critère du taux de chargement animal, défini localement⁴, joue un rôle particulier de ciblage des systèmes localement majoritaires, avec pour effet la prise en compte de 99 % de la STH de zone défavorisée. En montagne et haute-montagne sèches par exemple, où 20 % de la STH totale est située sur des exploitations extensives avec moins de 0,15 UGB/ha de surfaces fourragères, l'adaptation locale du seuil de chargement à 0,05 UGB/ha permet d'inclure l'essentiel de la STH de ces zones (figure 12).

Figure 12 - Part de la STH totale par classe de chargement des exploitations bénéficiaires, par type de zone, en 2010



Source : auteurs d'après données de l'Agence de services et de paiements (ASP)

Par ailleurs, les analyses quantitatives montrent que la STH des exploitations décroît avec le chargement, notamment en zones défavorisées simples et piémont pour les taux de chargement élevés. Le plafond de chargement exclut donc des systèmes basés sur une utilisation plus importante d'intrants et valorisant peu de surfaces en herbe (avec intensification ou retournement possible), au profit de systèmes perçus par les acteurs comme les plus adaptés à leur milieu. De la même manière, le seuil de chargement est perçu par certains acteurs comme utile pour décourager le développement de systèmes « sous-productifs » (pratiquant la « culture de primes » avec très peu d'UGB), pouvant entraîner à terme une fermeture du milieu. À noter que les plages de chargement sont également cohérentes avec les cahiers des charges des AOP fromagères, qui visent à préserver la qualité des fourrages consommés.

Entre 2010 et 2013, la STH totale de zone défavorisée a progressé de 1 % (données RPG). Les aménités environnementales générées par les prairies permanentes et estives sont nombreuses (Rossi *et al.*, 2012) : préservation de la biodiversité, de la qualité de l'eau, séquestration du carbone, etc. Ces prairies sont par ailleurs une composante forte des paysages, notamment de montagne.

Toutefois, si le taux de chargement défini à l'échelle du système peut jouer un rôle global d'encadrement⁵, cela ne se traduit pas nécessairement dans le chargement à l'échelle parcellaire ou dans un encadrement des pratiques de pâturage ou de fauche. Bazin (2016) écrit ainsi que le critère de chargement global n'évite pas le phénomène d'intensification d'une partie des parcelles, combiné à une utilisation extensive des terres en pente. Le critère de chargement est en premier lieu un critère de ciblage et non un critère technique permettant d'orienter le fonctionnement du système et les pratiques.

4. Plages définies par type de zone défavorisée à l'échelle de chaque département, voire pour une subdivision en « sous-zone » au sein de plages nationales.

5. L'enquête menée par Epices dans le cadre de l'évaluation *ex post* du PDRH révèle que l'ICHN ne joue un rôle majeur dans l'évolution du taux de chargement que dans 8 % des cas.

Selon les acteurs rencontrés, le caractère stable de l'ICHN et son faible niveau d'exigences environnementales peuvent toutefois encourager l'entrée d'exploitations agricoles dans une logique agri-environnementale (voir 3.4.).

Un impact variable des paramètres sur l'emploi agricole

En zone défavorisée, l'emploi agricole représente une part dans l'emploi total plus de deux fois supérieure à celle observée hors zone défavorisée, mais cette place s'est réduite au cours de la période. Le nombre d'actifs agricoles en montagne a diminué de 6 %, en lien avec l'agrandissement des exploitations notamment. S'il a moins diminué chez les bénéficiaires de l'ICHN (- 4 %), c'est l'inverse en zones défavorisées simples et piémont (tableau 9).

Tableau 9 - **Évolution des actifs agricoles sur les exploitations bénéficiaires et pour l'ensemble de la population agricole, par zone et par Otex**

Évolution 2007-2014 des UTA (Rica)	Toutes zones défavorisées	Dont montagne	Dont ZDS/ piémont	Hors zones défavorisées
Ensemble	- 5 %	- 6 %	- 4 %	- 5 %
Bovins lait	- 7 %	- 7 %	- 8 %	- 7 %
Bovins viande	- 3 %	7 %	- 9 %	- 3 %
Bovins mixte	- 12 %	- 19 %	- 2 %	- 12 %
Ovins, caprins et autres herbivores	- 2 %	- 8 %	5 %	0 %
Exploitations mixtes grandes cultures et herbivores	- 12 %	58 %	2 %	- 21 %
Bénéficiaires	- 6 %	-4 %	- 7 %	
Bovins lait	- 7 %	- 7 %	- 6 %	
Bovins viande	- 3 %	5 %	- 8 %	
Bovins mixte	- 8 %	NS	NS	
Ovins, caprins et autres herbivores	- 7 %	- 8 %	- 5 %	
Exploitations mixtes grandes cultures et herbivores	8 %	NS	3 %	

Source : auteurs d'après données Rica

En ciblant les systèmes d'élevage localement majoritaires (voir 3.3.), les paramètres de l'ICHN contribuent à soutenir le revenu de 84 % des Unités de Travail Annuel (UTA) des exploitations de montagne et de 41 % de celles des autres zones défavorisées. Là aussi, le critère de chargement animal joue un rôle, les plages optimales (montant maximal) concernant 93 % des UTA bénéficiaires de montagne, 67 % de celles de montagne sèche (où une partie des bénéficiaires est en productions végétales), 94 % et 91 % des UTA bénéficiaires de zones défavorisées simples et piémont non sec et sec.

Les acteurs soulignent que le caractère surfacique de l'aide peut pénaliser des systèmes minoritaires intensifs en main-d'œuvre sur de petites surfaces, en soutenant moins le revenu des actifs. Cela est toutefois nuancé par la dégressivité des paiements par rapport à la surface (majoration sur les 25 premiers hectares). Par ailleurs, les analyses quantitatives menées montrent une corrélation entre le nombre de parts ICHN des GAEC et l'intensité en main-d'œuvre à l'hectare, ce qui peut traduire le rôle du soutien au revenu par actif dans la création ou le maintien de l'emploi agricole, à surface exploitée égale.

Si les systèmes d'élevage herbager sont décrits par les acteurs comme intensifs en main-d'œuvre, une grande variabilité s'observe selon les productions et les zones (tableau 10). Sur la période 2007-2013, la part des productions au sein de l'ensemble des exploitations bénéficiaires a évolué : en montagne, la part des systèmes viande a augmenté tandis que celle des systèmes bovins lait et ovins/caprins a diminué. Or, les exploitations bovins viande sont moins intensives en main-d'œuvre, les systèmes bovins lait et ovins/caprins l'étant davantage. En zones défavorisées simples et piémont, la part des systèmes ovins/caprins et polyculture-polyélevage a augmenté tandis que celle des systèmes bovins lait et viande a diminué. Les exploitations de polyculture-élevage sont relativement peu intensives en main-d'œuvre, tandis que les exploitations ovins/caprins font partie de celles qui le sont le plus, notamment en zone sèche. L'effet de soutien aux actifs à travers le ciblage des productions majoritaires est donc variable selon les zones et les Otex.

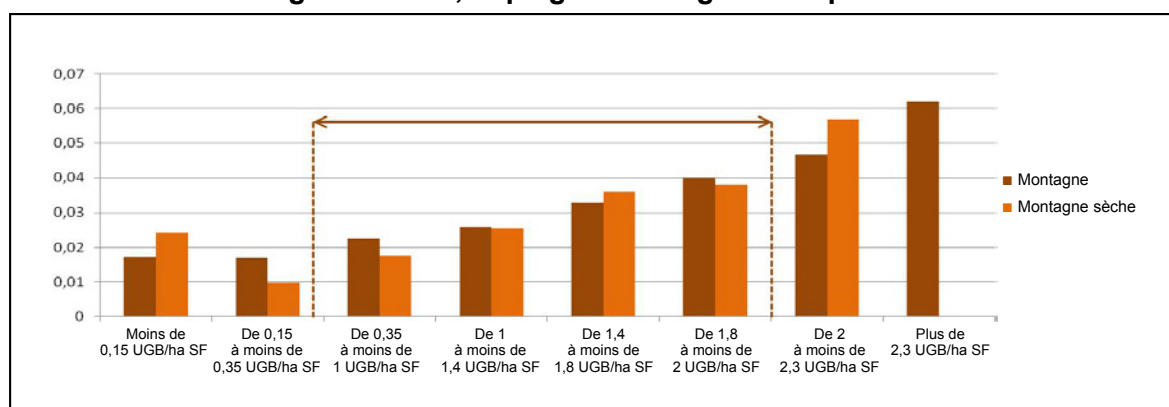
Tableau 10 - **Intensité en main-d'œuvre à l'hectare des exploitations par type de zone et production**

UTA/ha moyens (RA 2010)	Montagne non sèche	Montagne sèche	ZDS/piémont non sèches	ZDS/piémont sèches
Ensemble				
Productions végétales hors grandes cultures	0,153		0,112	
Bénéficiaires				
Bovins lait	0,027	0,016	0,019	0,014
Bovins viande	0,020	0,011	0,015	0,015
Bovins mixte	0,022	0,013	0,015	
Ovins, caprins	0,035	0,013	0,020	0,019
Polyculture-élevage	0,031	0,024	0,014	0,012

Source : données du recensement agricole 2010, traitement ACTeon

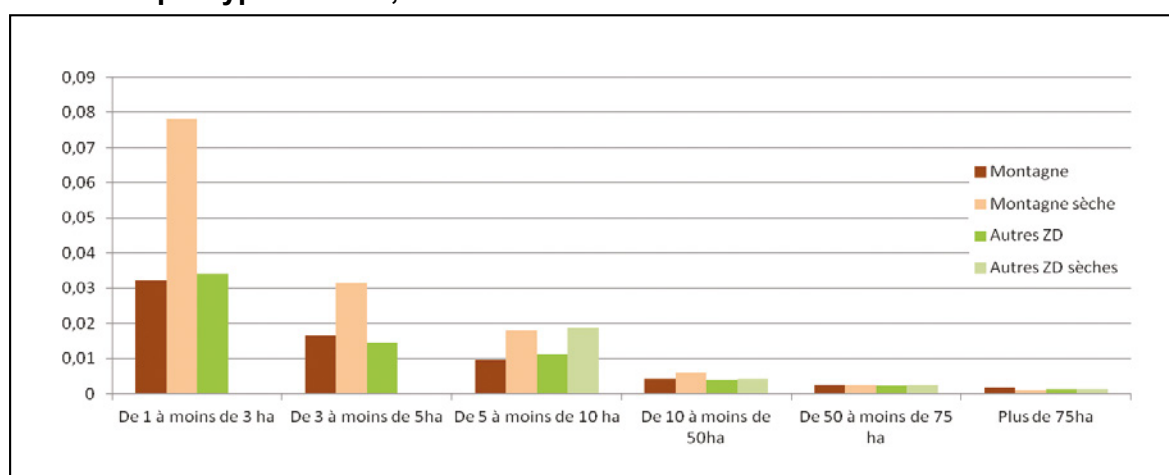
La figure 13 montre que l'intensité en main-d'œuvre des exploitations bénéficiaires augmente avec le chargement. En montagne non sèche, le plafond de chargement peut exclure des systèmes fortement chargés pourvoyeurs d'emplois, dont certains peuvent être adaptés à des contextes territoriaux particuliers (pression foncière). En zones défavorisées simples et piémont sec, le nombre d'UTA par hectare diminue au-delà du plafond. Comme le montre la figure 14, le seuil de 3 ha de SAU permet d'inclure des exploitations intensives en main-d'œuvre (productions végétales en montagne sèche, exploitations diversifiées). Le plafond de 50 ha ne joue quant à lui pas de rôle.

Figure 13 - UTA/ha moyennes des exploitations bénéficiaires par classe de chargement en montagne en 2010, et plage de chargement optimale



Source : auteurs d'après données du recensement agricole 2010

Figure 14 - UTA/ha moyennes des exploitations bénéficiaires par classe de SAU, par type de zone, en 2010



Source : auteurs d'après données du recensement agricole de 2010

Les acteurs mettent en relation l'activité agricole avec les emplois indirects au sein des filières, et les emplois induits dans les services à la population (à travers la présence des ménages) et induits dans le tourisme (territoires de montagne où cette activité est importante et repose notamment sur la qualité paysagère). Cet effet indirect des paramètres n'a pas été analysé ici.

Une contribution des paramètres et de la stabilité de l'ICHN à la durabilité économique et environnementale des systèmes

Si l'ICHN n'a pas de rôle stabilisateur explicite face aux aléas économiques, sa prévisibilité en termes de montant et de calendrier de versements joue en revanche un rôle clé dans la confiance et la sécurisation du revenu. L'ICHN améliore par ailleurs la capacité à investir dans des zones et pour des productions où les investissements s'avèrent importants, en réduisant l'endettement et en améliorant la capacité de remboursement. C'est notamment le cas pour les reprises d'exploitations, ce qui encourage l'installation. Chez les bénéficiaires de zones défavorisées, le capital par actif des exploitations est plus élevé qu'en moyenne, mais il a moins augmenté que pour l'ensemble des exploitations sur la période 2007-2013, quelle que soit l'Otex.

Plusieurs paramètres de l'ICHN sont perçus comme favorables à la durabilité des exploitations. L'éligibilité des céréales autoconsommées favorise l'autonomie fourragère en montagne (où elles représentent 7 % des surfaces fourragères des bénéficiaires), venant en complément de l'alimentation de troupeaux qui valorisent très majoritairement l'herbe, tout en réduisant la dépendance aux aliments extérieurs qui subissent les fluctuations des cours des marchés agricoles. En zones défavorisées simples, elle contribue à freiner la tendance à la conversion des systèmes (spécialisation vers les grandes cultures) de nombreuses exploitations cultivant du maïs fourrage.

L'éligibilité des productions végétales, en zone de montagne sèche, permet le maintien de l'agriculture dans des zones à contraintes et encourage la diversification, bénéfique à la gestion des risques. La pluriactivité apparaît, dans certaines zones, comme une nécessité pour assurer un niveau acceptable du revenu du ménage agricole, tant en montagne qu'en zone défavorisée simple, où elle peut toutefois être freinée par le critère de plafond de revenu non agricole, situé à 0,5 SMIC (pour 2 SMIC en montagne). À noter que certains systèmes minoritaires durables ne sont pas ciblés par l'ICHN sur la période étudiée (maraîchage ou viticulture biologique, porcins de plein air, etc.).

En matière de durabilité environnementale, on constate que les exploitations bénéficiaires de l'ICHN sont plus nombreuses à être certifiées en agriculture biologique, notamment en montagne (5,1 % des exploitations bénéficiaires contre 3,6 % des exploitations à l'échelle de l'ensemble de la France hexagonale).

3.3. Contribution des paramètres à l'efficacité de la mesure

Les paramètres de l'ICHN amènent à cibler les systèmes d'élevage (figure 15) herbagers localement majoritaires, à travers les critères de productions et de surfaces éligibles⁶, le nombre plancher d'UGB herbivores et les plages optimales de chargement définies localement. Ils permettent également de cibler les exploitations et exploitants bénéficiaires⁷, grâce aux critères de localisation du siège d'exploitation et d'âge de l'exploitant notamment. En effet, en 2010, l'application de l'ensemble des critères exclut 13 % des élevages herbivores dont le siège se situe en montagne, et 20 % de ceux dont le siège se situe en zones défavorisées simples et piémont. En ciblant deux tiers des exploitations qui ont leur siège en montagne et un quart des exploitations qui ont leur siège en zone défavorisée simple ou piémont (respectivement 64 % et 26 % en 2010), ils conduisent à considérer respectivement 95 % et 46 % de la SAU de ces exploitations⁸, 84 et 41 % des UTA et 100 % de la STH. Les critères ciblent ainsi les exploitations qui contribuent le plus aux effets recherchés : utilisation des terres agricoles, valorisation des surfaces en herbe, soutien à l'emploi agricole.

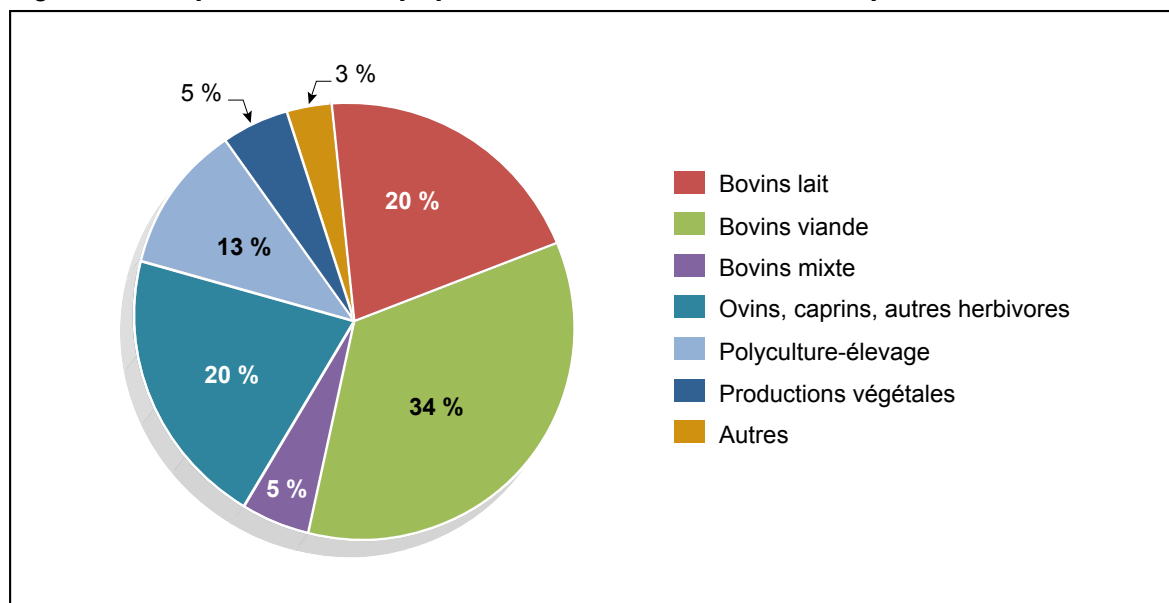
Le ciblage contribue en outre à limiter le nombre de bénéficiaires et les surfaces primées (grâce au plafond), donc à maintenir un certain niveau de montant par exploitation et par hectare, à budget constant, ce qui contribue à améliorer la compensation du revenu pour les bénéficiaires.

6. Les élevages herbivores représentent 75 % des exploitations dont le siège se situe en montagne, et la moitié de celles dont le siège est en zones défavorisées simples et piémont.

7. L'ensemble des critères exclut 13 % des élevages herbivores dont le siège se situe en montagne, et 20 % de ceux dont le siège se situe en zones défavorisées simples et piémont.

8. 19 % de la SAU de la zone montagne ne sont pas ciblés du fait du critère de localisation du siège.

Figure 15 - Répartition de la population bénéficiaire de l'ICHN par Otex en 2014



Source : auteurs d'après données RICA

3.4. Contribution des paramètres à la cohérence de la mesure

Une cohérence interne mitigée

La stabilité des paramètres et le principe de versement d'un acompte garantissent une stabilité de la compensation. En revanche, la cohérence du ciblage des bénéficiaires apparaît plus mitigée, les paramètres (plages de chargement animal notamment) ayant été principalement conçus pour améliorer l'efficacité et l'efficacité de la mesure (voir 3.3.).

Ainsi, le ciblage des systèmes d'élevage herbagers localement majoritaires renforce l'appropriation et l'effet environnemental, mais exclut certaines productions (élevages de porcs, volailles, productions végétales spécialisées intensives en main-d'œuvre), perçues comme pouvant contribuer aux objectifs économiques et sociétaux de l'ICHN (emploi notamment). À l'inverse, les critères de plancher d'UGB et de SAU, dont le niveau, généralement peu élevé, rend éligibles à l'aide certains très petits éleveurs, sont parfois perçus comme permettant le développement d'activités « de loisir ». Le plafond de SAU est en revanche un critère cohérent qui n'encourage pas le développement d'une agriculture mobilisant un foncier important.

Les paramètres décrivant les « agriculteurs de zones défavorisées » apparaissent plus adaptés à la montagne qu'aux zones de faible altitude. Ainsi, en montagne et haute-montagne, où l'estive est pratiquée (Alpes, Pyrénées), les critères de localisation du siège d'exploitation et de résidence sont liés positivement à l'entretien des terres, l'économie et la vie locale. Aux dires des acteurs, ces effets seraient toutefois davantage garantis par la localisation des animaux ou des bâtiments d'exploitation que par la localisation du siège. Ces critères ne sont pas cités spontanément ailleurs. De plus, hors montagne, le plafond de revenu non agricole pour les pluriactifs (0,5 SMIC contre 2 SMIC en montagne), est perçu comme inadapté à la diversification des sources de revenu. Le critère de limite d'âge est quant à lui considéré positivement, quelle que soit la zone (il limiterait la rétention de foncier et favoriserait la transmission). Toutefois, dans certaines situations particulières (mais qui

pourraient devenir des tendances émergentes), des exploitants n'ayant pas acquis leurs droits à une retraite à taux plein à 65 ans souhaiteraient pouvoir poursuivre leur activité. Le tableau 11 résume la façon dont les acteurs des territoires des études de cas perçoivent ces différents paramètres.

Tableau 11 - Perception par les acteurs de sept territoires des effets des paramètres de l'ICHN au regard des objectifs de la mesure

Paramètres 2007-2013	Nombre de cas avec effets du paramètre mentionné tous positifs	
	Ensemble (sur 7)	Dont ZDS (sur 2)
Limite d'âge 65 ans	6	2
Siège en zone défavorisée	3	1
Plage de chargement optimal	3	1
Plafond de 50 ha	4	0
Plafond revenu non agricole des pluriactifs	2	0
Chaque part de GAEC éligible	2	0

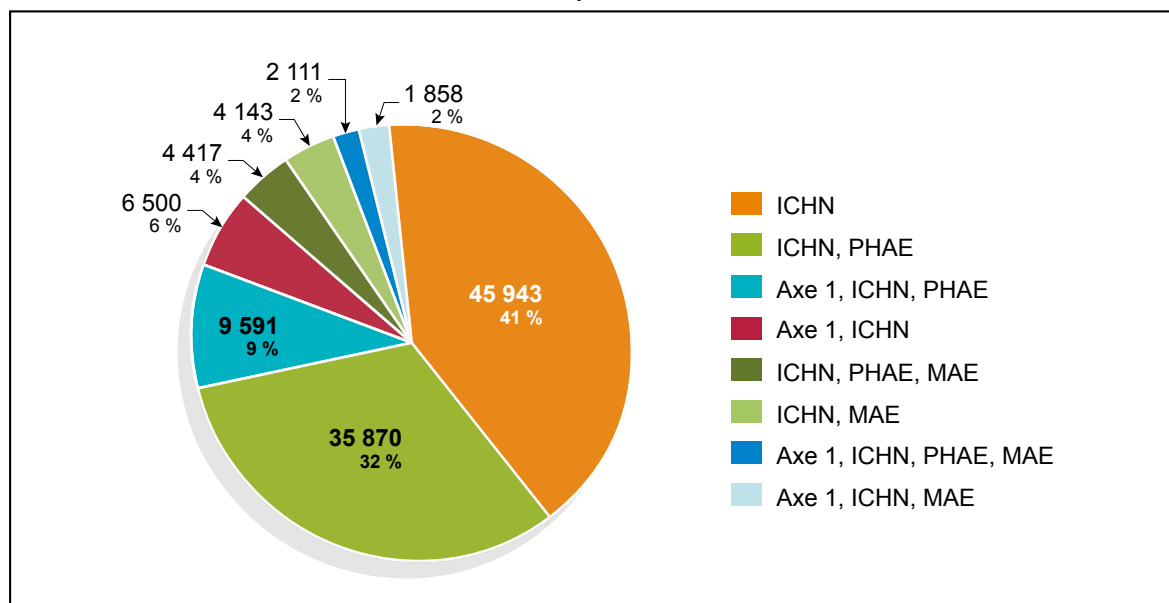
Source : auteurs sur la base des entretiens et des *focus groups* conduits dans les études de cas. Un point correspond à un territoire dont les acteurs interrogés ne citent que des effets positifs du paramètre considéré au regard des objectifs de la mesure (Q1 à Q5). Une absence de point signifie que les avis sont mitigés ou négatifs sur les effets d'un paramètre.

Une cohérence de l'ICHN avec les politiques environnementales et de la montagne, mais une articulation avec le soutien aux filières à renforcer

L'ICHN et les aides du premier pilier de la PAC contribuent à soutenir le revenu des exploitants. Sur la période 2007-2013, 47 % des bénéficiaires ont également touché la PHAE (figure 16). L'ICHN est décrite par les agriculteurs rencontrés comme un « socle financier pour le revenu », qui permet le maintien de l'herbe à travers celui de la viabilité économique des systèmes d'élevage herbagers. Entre 2007 et 2013, 12 % des bénéficiaires ont contractualisé des mesures agroenvironnementales (données ODR). D'après Bazin (2016), celles-ci peuvent s'avérer efficaces pour entretenir les terres difficiles (notamment les pentes), qui ne sont pas nécessairement valorisées au sein de systèmes herbagers disposant de suffisamment d'autres surfaces.

19 % des bénéficiaires sont concernés par des mesures de l'axe 1 du PDRH : formation, installation, investissement, démarche qualité. La complémentarité de l'apport financier de l'ICHN avec celui des aides à l'installation, qui sont pourtant renforcées en montagne, est peu citée sur les cas d'étude, alors que les deux mesures peuvent fortement contribuer à garantir un niveau et une sécurité partielle du revenu recherchés lors de l'installation, et ainsi soutenir le renouvellement des actifs et de l'activité agricole sur les territoires (ADE *et al.*, 2006 et 2008). D'autres mesures peu évoquées sont les subventions d'investissement pour du matériel spécifique, elles aussi caractéristiques des zones de montagne. Sur les sept études de cas, seuls les acteurs des Pyrénées-Atlantiques citent la complémentarité de l'ICHN avec ces mesures de soutien aux investissements des exploitations de montagne.

Figure 16 - **Combinaison des mesures du PDRH mobilisées par les bénéficiaires de l'ICHN : nombre de bénéficiaires (par combinaison ayant plus de 1 000 bénéficiaires concernés)**



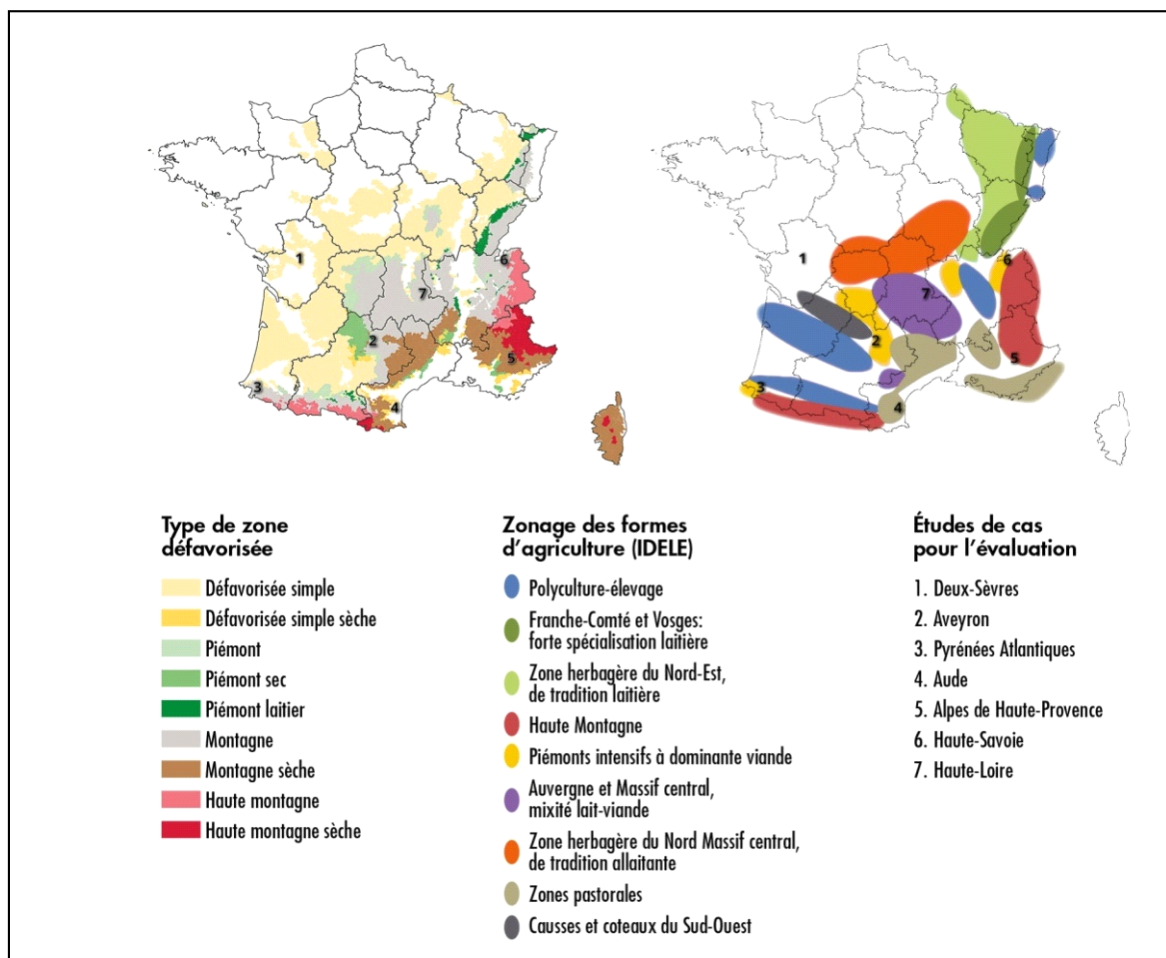
Source : données de l'Agence de services et de paiements (ASP) 2007-2013, traitement Observatoire du développement rural (ODR, Inra)

La stabilité de l'ICHN, facilitant les investissements, contribue à l'articulation de la mesure avec les politiques régionales de la montagne, qui mettent aujourd'hui en avant le soutien au développement d'opportunités économiques. Certaines complémentarités demandent à être renforcées, en lien avec l'objectif de construction de « cohérences d'avenir entre exploitations, filières et territoires ». En effet, dans un contexte de filières en difficultés structurelles, liées notamment à la dérégulation des marchés (lait générique et viande ovine et bovine), l'ICHN contribue au maintien de certains systèmes de production peu compétitifs au niveau national, car soumis à des handicaps additionnels en montagne, sujets à des surcoûts de production incompressibles. Aucune interface entre les Cuma (soutenues activement dans plusieurs régions) et l'ICHN, n'a été identifiée. Plus généralement, il n'y a pas d'articulation entre la compensation portée par l'ICHN et une politique publique plus large soutenant l'adaptation aux menaces.

4. Focus sur les études de cas

Comme détaillé plus haut, les logiques et les effets de l'ICHN sont nuancés selon les zones, que l'on soit en montagne ou dans d'autres zones défavorisées. De plus, l'analyse des études de cas met en évidence des spécificités liées aux territoires. La figure 17 positionne les territoires retenus pour les études de cas en matière de type de zone défavorisée, de massif et de forme d'agriculture.

Figure 17 - Zonages ICHN et des formes d'agriculture et territoires retenus pour les études de cas



Source : Observatoire du développement rural (ODR, Inra) et IDELE

4.1. Diversité des systèmes de production et importance de l'ICHN

Comme présenté en 1.2., le taux de couverture par l'ICHN (en nombre d'exploitations et SAU) est variable selon les massifs, en lien avec la nature des systèmes de production (voir encadré 3).

Encadré 3 - **Systèmes de production par massif : éléments extraits de Dobremez et Borg (2015)**

En 2010, le **Massif Central** compte 56 % des exploitations françaises situées en zone de montagne, et 62 % de leur SAU (53 % si on inclut les espaces à usages collectifs). L'élevage et les surfaces fourragères prédominent, d'où un taux de couverture des exploitations par l'ICHN élevé (voir 1.2.). Les trois quarts des exploitations sont spécialisés en systèmes d'élevage herbivores, notamment bovin allaitant (32 %), bovin lait (18 %) et bovin mixte (5 %). Le nord du massif se caractérise par un élevage majoritairement bovin (93 % des UGB en 2010) et des surfaces herbagères (71 % de prairies permanentes productives, 20 % de prairies temporaires et artificielles). Au sud, on a un cheptel de brebis laitières important (15 % des UGB) et 34 % de la surface fourragère en surfaces pastorales.

Les **Alpes** regroupent 18 % des exploitations et 20 % de la SAU de montagne (en incluant les surfaces à usage collectif). À la différence du Massif Central, seuls 48 % des exploitations sont spécialisés en élevage herbivore : 14 % sont arboricoles ou viticoles et 14 % sont spécialisés en grandes cultures. Ainsi, si les surfaces fourragères couvrent 82 % de la SAU, on trouve aussi des céréales, de l'arboriculture, des plantes à parfum et médicinales. Dans les Alpes du Nord, un quart des exploitations est spécialisé en bovin lait, essentiellement pour la production de fromage sous signe de qualité, avec 60 % de prairies et 39 % d'espaces pastoraux dans la surface fourragère principale (SFP).

Dans les Alpes du Sud, l'élevage est dominé par les brebis nourrices et les espaces pastoraux représentent plus des deux tiers de la SFP. Le taux de couverture, en nombre d'exploitations, est plus faible dans les Alpes que dans le Massif Central (mais avec un taux de couverture proche en SAU).

Les **Pyrénées** comptent 12 % des exploitations de montagne. Plus de 70 % sont spécialisés en élevage herbivore, dont 26 % en ovins, 24 % en bovin viande et 16 % en autres herbivores. Les brebis, essentiellement laitières, se trouvent notamment à l'ouest du massif. Les prairies représentent 56 % de la SFP et les espaces pastoraux 40 %, auxquels s'ajoutent les espaces collectifs (utilisés par plus de la moitié des élevages).

Le **Jura** rassemble 4 % des exploitations de montagne. 84 % d'entre elles sont spécialisées en élevage herbivore et 63 % en bovin lait. Plus des deux tiers des exploitations produisent sous signe officiel de qualité. Les prairies constituent 89 % de la SFP.

Les **Vosges** regroupent 4 % des exploitations de montagne. Les systèmes spécialisés en élevage herbivore représentent 44 % des exploitations (essentiellement bovins lait et viande). 32 % des exploitations sont viticoles (versant alsacien), d'où un taux de couverture des exploitations par la mesure plus faible que dans les autres massifs. Les prairies constituent 73 % de la SFP.

Ces différences entre massifs se traduisent dans les caractéristiques des bénéficiaires de l'ICHN, dont le tableau 12 présente la synthèse.

Les sept cas d'étude retenus pour l'évaluation, localisés dans les massifs regroupant la majeure partie des exploitations de montagne ou piémont (Massif Central, Alpes et Pyrénées), ainsi que dans des zones défavorisées simples, diffèrent ainsi par leur système de production majoritaire (dont le chargement animal moyen) et le taux de couverture par l'ICHN (tableau 13).

Tableau 12 - **Données de synthèse sur les bénéficiaires et la mise en œuvre de l'ICHN à l'échelle des exploitations en 2010**

Massif	SAU moyenne (ha)	Surface moyenne en estive collective (ha)	Part moyenne de la SAU primée* (%)	Montant moyen d'ICHN par hectare (€/ha)
Hors massifs	108	0	42	66
Alpes	81	16	55	211
Jura	92	1	68	130
Massif Central	81	0	62	143
Pyrénées	48	20	83	195
Vosges	65	0	67	136
Ensemble	86	3	56	133

* La part moyenne de la SAU primée est calculée comme la surface primée en pourcentage de la SAU et non en pourcentage de la SAU plus l'estive déclarée.

Sources : données de l'Agence de services et de paiements (ASP) et du recensement agricole, traitement Observatoire du développement rural (ODR-Inra)

Tableau 13 - **Systèmes de production majoritaires, part des exploitations bénéficiaires de l'ICHN en 2013 et plages de chargement définies sur chacun des territoires étudiés**

Territoire (département)	Système de production majoritaire	Taux de couverture par l'ICHN des exploitations de zone défavorisée	Plages de chargement (seuil - plage optimale - plafond) en UGB/ha					
			Montagne	Montagne sèche	Haute-montagne	Haute-montagne sèche	Zone défavorisée simple et piémont	Zone défavorisée simple et piémont sec
Aveyron	Bovins viande, lait, ovins/caprins (zone sèche)	71 %	0,25- 0,8-1,6 -2	0,15- 0,3-1,1 -1,9*			0,35- 0,45-1,25 -2,0	0,35- 0,6-1,4 -2,0
Haute-Loire	Bovin mixte, lait générique dense	73 %	0,25-0,6- 0,8-1,8 -2,0**				0,35- 0,8-1,8 -2,0	
Haute-Savoie	Bovin lait AOP	56 %	0,15- 0,6-1,4 -2,3		0,05-0,25- 0,6-1,4 -2,2		0,25- 0,6-1,4 -2,3	
Alpes-de-Haute-Provence	Ovins/caprins	56 %		0,05- 0,2-0,7 -1,9		0,05- 0,2-0,7 -1,8		0,05- 0,2-0,7 -2,0
Pyrénées-Atlantiques	Bovins viande, ovins	57 %	0,25-0,4- 0,6-0,8-1,9 -2,5		0,15-0,4- 0,6-0,8-1,9 -2,5		0,35-0,4- 0,6-0,8-1,9 -2,5	
Aude	Polyculture-polyélevage	25 %		0,05-0,1- 0,15-0,2-0,85 -1,1,4-1,8***	0,05-0,1- 0,2-0,4-0,6 -1-1,75		0,05-0,1- 0,15-0,6-0,7 -1,3-1,7	0,05-0,07- 0,1-0,15-0,6 -0,7-1,3
Deux-Sèvres	Polyculture-polyélevage	37 %					0,35- 0,8-1,7 -2,0	

* Dans cette zone, il existe une zone de montagne sèche spécifique – les Grands Causses – et une zone Ségala (montagne et piémont) aux plages différentes.

** Dans cette zone, pour la sous-zone dite « montagne basse », il existe plusieurs modalités avec des plages différentes.

*** En zone méditerranéenne, il existe une zone de transition aux plages différentes.

Sources : données de l'Agence de services et de paiements (ASP), traitement ODR et ACTeon. Les cases indiquent successivement le ou les seuils minimum, puis, en **gras**, la **plage optimale**, et enfin le ou les plafonds maximum de chargement animal (en UGB/ha). Il peut y avoir plusieurs plafonds ou seuils selon les cas.

4.2. Partage et singularités de la perception de la logique d'action et de la cohérence des paramètres

L'évaluation a montré qu'au-delà du type de zone, le territoire et ses spécificités constituent une échelle de différenciation dans la perception des objectifs de l'ICHN (tableau 14). Ainsi, le territoire d'étude dans les Pyrénées-Atlantiques est le seul à exprimer un objectif de préservation de systèmes traditionnels, et les territoires densément agricoles du Massif Central mettent en avant un objectif de soutien à une agriculture « professionnelle » dégagant des niveaux de revenus satisfaisants, équivalents à ce que l'on retrouve hors zone défavorisée. Il n'apparaît pas de spécificité, en revanche, entre appropriation d'un objectif de préservation des paysages et caractère de « montagne » du territoire : l'entretien du paysage et l'ouverture des milieux sont cités tant dans les zones méditerranéennes que dans les autres zones faiblement peuplées. À noter que les acteurs de deux territoires proches d'une ville (Rodez, Pau) ne mentionnent pas les effets de cette proximité sur la perception du handicap pour leurs exploitations.

Tableau 14 - Les principaux objectifs cités par les acteurs des 7 études de cas

Thème	Intitulé	Cité par les acteurs en...						
		Aveyron	Haute-Loire	Pyrénées-Atlantiques	Haute-Savoie	Alpes-de-Haute-Provence	Aude	Deux-Sèvres
Revenu	Compenser les handicaps liés aux handicaps naturels	x	x	x	x	x	x	x
	Garantir un revenu équitable	x	x					
	Soutenir le revenu pour faire vivre les actifs		x	x	x	x	x	x
Activité et actifs agricoles	Maintenir l'activité agricole	x	x		x	x	x	x
	Maintenir une activité agricole intensive en main-d'œuvre	x						
	Maintenir les systèmes traditionnels			x				
Tissu socio-économique	Maintenir et développer le tissu socio-économique en milieu rural et en montagne	x		x	x	x	x	x
Paysages et ressources naturelles	Maintenir des systèmes cohérents avec les potentialités du territoire	x		x				x
	Entretenir les paysages			x	x		x	x
	Maintenir les milieux ouverts dont les prairies			x	x		x	x

Source : auteurs, d'après les entretiens et les *focus groups* conduits dans les territoires étudiés

La contribution de chaque paramètre aux impacts attendus (tableau 15), et donc la cohérence interne du dispositif (tableau 16), sont aussi perçues de manière nuancée selon les territoires.

Tableau 15 - Synthèse des perceptions de l'impact des paramètres par les acteurs des 7 études de cas

Paramètres dans leur version 2007-2013	Impacts perçus dans les études de cas						
	Aveyron	Haute-Loire	Pyrénées-Atlantiques	Haute-Savoie	Alpes-de-Haute-Provence	Aude	Deux-Sèvres
1. Limite d'âge	+	+	+	+	+ et -	+	+
2. Plancher 3 ha SAU		-	+		-	-	
3. Plancher 3 UGB	-	-			-		-
4. UGB herbivores uniquement			+			+ et -	
5. Siège en zone défavorisée			+	+	+ et -	+	
6. Part du revenu non agricole plafonnée		+					+
7. Productions végétales éligibles (montagne sèche)	+	+	+		+	+	
8. Céréales auto-consommées éligibles	+					+	+ et -
9. Estives individuelles et collectives éligibles			+				
10 Plage de chargement optimal	+ et -	+	+	+ et -	+ et -	+	
11. Montant/ha	+	+ et -	+	+	+ et -	+ et -	+
12. Plafond de 50 ha	+	+	+		+		
13. Plafond pluriactif (revenu et SAU)		+		+ et -	+	-	
14 Chaque membre de GAEC éligible	+	+		-	-	-	

Légende : + : impact positif du paramètre
+ et - : impact en partie positif et en partie négatif du paramètre
- : impact négatif du paramètre
case vide : impact non identifié.

Source : auteurs, d'après les entretiens conduits dans les territoires études de cas et les focus groups

Globalement, les critères, notamment la localisation du siège d'exploitation, sont perçus comme cohérents avec l'objectif de compensation des surcoûts par les acteurs de montagne et haute montagne (Alpes).

Les acteurs mettant clairement en avant la vocation économique de l'aide (Aveyron, Haute-Loire), et même ceux qui ne font que l'évoquer (Pyrénées-Atlantiques, Aude), soulignent la non-éligibilité des petits élevages non ruminants (volailles, porcins de plein air) comme une incohérence. Pour les acteurs du Massif Central et des Alpes de Haute-Provence, les critères de plancher de SAU et UGB sont jugés trop bas pour garantir une activité agricole réellement « productive et professionnelle », et pour qu'ils soient favorables au développement d'une agriculture déconnectée de l'élevage. Les Pyrénées-Atlantiques constituent une exception : le plancher de SAU est perçu comme permettant le maintien de structures traditionnelles de petite dimension. Les plages de chargement sont parfois considérées comme pénalisantes pour certains systèmes spécifiques, développés dans des contextes territoriaux particuliers (systèmes adaptés à un foncier limité, intensifs et créateurs de valeur ajoutée) ou émergents (productions alternatives à celles dominantes en montagne). L'éligibilité des GAEC à une ICHN par part est citée comme positive uniquement en Aveyron et Haute-Loire, par sa contribution au maintien d'une agriculture familiale.

Le critère de localisation du siège d'exploitation en zone défavorisée est perçu par les acteurs comme une reconnaissance de la contribution majeure des exploitations de montagne et de haute montagne à l'entretien des surfaces en herbe et au maintien de milieux ouverts (en plus de contribuer au tissu socio-économique local). Toutefois, cette logique est à nuancer. Dans les territoires où l'essentiel des estives est exploité par des élevages sédentaires (systèmes laitiers notamment), ce critère peut contribuer à limiter la concurrence sur les estives, donc à favoriser l'accès au foncier et la pérennité des élevages de montagne. En revanche, il peut limiter la contribution des troupeaux transhumants à l'entretien des estives, là où les troupeaux sédentaires sont insuffisants, limitant ainsi l'effet recherché de maintien de l'utilisation des terres agricoles et de la STH.

Dans certaines zones défavorisées simples comme l'Aude, le critère de résidence est parfois jugé contradictoire avec la notion de cycle de vie, avec des lieux de résidence qui évoluent au cours du temps.

Tableau 16 - Perceptions de la cohérence interne et de la mise en œuvre par les acteurs des 7 études de cas

Thème	Intitulé	Cité par les acteurs en...						
		Aveyron	Haute-Loire	Pyrénées-Atlantiques	Haute-Savoie	Alpes-de-Haute-Provence	Aude	Deux-Sèvres
Points forts	Cohérence avec l'objectif de compensation des surcoûts				x (0)	x		
	Cohérence avec la vocation économique de l'aide	x	x		x	x		x
	Cohérence avec le maintien des systèmes adaptés aux territoires	x	x	x		x		
	Cohérence avec les objectifs environnementaux	x	x	x	x	x	x	
	Cohérence avec les objectifs d'entretien des surfaces en herbe				x			x
	Mise en œuvre - Dispositif stable et compris	x	x	x	x	x	x	
	Mise en œuvre - Socle national et adaptation territoriale des paramètres	x			x			x
Points faibles	Incohérence avec la vocation économique de l'aide	x (1)	x (1)			x (1)		
	Incohérence avec le contexte économique				x		x	x (2)
	Incohérence entre le ciblage ICHN animale et ICHN végétale	x (3)		x (3)		x (4)	x (3)	
	Mise en œuvre - Baisse du différentiel de montant entre zones		x					
	Mise en œuvre - Année de référence pour le calcul du montant			x				
	Mise en œuvre - Lisibilité des paramètres et calcul du montant				x		x	
	Mise en œuvre - Complexité des règles de prise en compte des surfaces				x	x		x
	Mise en œuvre - Non prise en compte des DFCI hors département					x		
Mise en œuvre - Contrôle		x						

(0) Siège ; (1) SAU et UGB ; (2) Chargement ; (3) Petits élevages ; (4) Obligation de commercialisation.
Source : auteurs, d'après les entretiens et les focus groups conduits dans les territoires étudiés

Conclusion

L'évaluation des critères de l'ICHN 2007-2013, en combinant analyse quantitative à l'échelle nationale et études de cas territoriaux, confirme l'impact qu'a eu cette mesure sur le revenu des exploitations agricoles, les ressources naturelles et l'utilisation des terres agricoles, tout en renouvelant la compréhension de la façon dont cet impact s'est formé. Elle a montré que, sur la période étudiée, les critères de l'ICHN ont permis de cibler les systèmes d'élevage herbager localement majoritaires. L'aide a ainsi embrassé la quasi-totalité de la STH et 84 % des actifs agricoles de montagne, contribuant à améliorer l'efficacité et l'efficience du dispositif, en maintenant un niveau de soutien au revenu significatif. L'évaluation souligne également l'importance d'une stabilité de la mesure dans le temps.

Le diagnostic évaluatif conclut que la logique d'action de l'ICHN en 2007-2013 et ses paramètres (chargement animal notamment), en faisaient bien une aide ciblée sur les systèmes d'élevage herbager localement majoritaires conservant une orientation productive, et sur les agriculteurs exerçant une activité toute l'année en zone défavorisée (critères de limite d'âge et de localisation du siège). La forte appropriation de cette logique par les bénéficiaires a contribué au bon fonctionnement de la mesure. Toutefois, la définition des agriculteurs bénéficiaires de l'ICHN se distinguait selon les zones : en montagne, le ciblage concernait l'essentiel des agriculteurs et le bénéficiaire pouvait être défini comme un « agriculteur de montagne » (sans représenter tous les agriculteurs de montagne), ce qui renforçait l'appropriation de la mesure. En revanche, en zones défavorisées hors montagne, les bénéficiaires étaient d'abord des exploitants en polyculture-élevage herbagère, système relativement peu intensif, qui fournit des services écosystémiques et dont la pérennité est menacée par la céréalisation.

Une autre conclusion du diagnostic évaluatif est que l'ICHN a favorisé, sur la période 2007-2013, la viabilité économique, donc la pérennité des systèmes herbagers, ce dans une logique de maintien et non d'adaptation. En cela, l'ICHN a contribué à l'utilisation continue des terres agricoles, notamment des prairies (les systèmes ciblés entretiennent la quasi-totalité de la STH), qui présentent un intérêt environnemental avéré en montagne comme en zone défavorisée hors montagne. Les paramètres n'ont en revanche pas orienté directement les pratiques de gestion et l'utilisation des ressources fourragères. Trois limites apparaissent ainsi dès 2007-2013 : 1) en zones défavorisées hors montagne, on connaît moins précisément les systèmes ciblés et leur contribution individuelle en matière de STH ; 2) l'ICHN n'a pas infléchi la tendance à l'œuvre, sur l'ensemble du territoire national, avec des exploitations moins nombreuses et moins transmissibles ; 3) dans les filières en difficulté, un mécanisme liant le soutien aux systèmes par l'ICHN et l'encouragement à leur adaptation fait défaut. Une des fragilités de l'ICHN, qui ressort de ce travail, est que cette mesure ne contribue pas à soutenir de nouvelles solutions pour les exploitations en situation de fragilité économique. Cet objectif n'était pas alloué à l'ICHN, mais il pourrait mériter réflexion dans les réformes à venir.

La stabilité des paramètres et de la mise en œuvre de l'ICHN génère une confiance en l'avenir, facteur de pérennisation des systèmes à travers leur renouvellement et leur modernisation. En montagne, son montant confère *de facto* à l'aide un statut de « socle financier ». En zone défavorisée simple, ce socle s'avère insuffisant face à d'autres incitations, dans un contexte de montants plus faibles et de difficultés de la polyculture-élevage (concurrence des grandes cultures dans les zones intermédiaires), interrogeant la cohérence externe de l'ICHN. L'analyse menée soulève des questions majeures : comment

combiner le mécanisme de ciblage précis des systèmes herbagers de l'ICHN avec un encouragement à l'adaptation des systèmes qui sont économiquement peu compétitifs ? En particulier, comment assurer la complémentarité de ce ciblage et l'accès de nouveaux systèmes, créateurs d'emploi, à d'autres modes de soutien ? La nouvelle éligibilité à l'ICHN de quelques productions végétales spécialisées, à forte intensité de main-d'œuvre et génératrices d'une forte valeur ajoutée à l'hectare, pourrait-elle être l'un de ces facteurs d'adaptation ?

Dans la programmation 2014-2020, si la définition de l'ICHN relève toujours du niveau national, les Régions sont devenues autorités de gestion. La politique de la montagne dans laquelle l'ICHN s'insère aujourd'hui n'est en effet plus seulement « nationale » mais constitue l'un des volets des politiques régionales. Ce nouveau cadre et l'intérêt d'une subsidiarité régionale de l'ICHN mériteront d'être explorés et évalués en détail en vue de préparer la programmation suivante. Les programmes intégrés « montagne » pourraient en effet constituer une opportunité d'amélioration de l'ICHN, déjà ouverte dans le règlement rural de développement rural mais encore non mobilisée en France.

Pour préparer ces évolutions, des connaissances sont à développer tant sur les effets des nouveaux paramètres en place depuis 2015 (à travers un suivi-évaluation de l'ICHN partagé au niveau national), que sur les évolutions en cours de l'agriculture dans les zones défavorisées. Les nouveaux systèmes de production en montagne, les activités mobilisatrices de foncier répondant à des stratégies non agricoles et la localisation de la polyculture-élevage en zone défavorisée simple ressortent notamment comme trois thématiques d'importance.

Références bibliographiques

ADE, Pollen Conseil, Edater, 2006, *Évaluation ex ante du Programme de développement rural d'Hexagonal 2007-2013 (PDRH)*.

ADE, Pollen Conseil, Edater, 2008, *Évaluation ex post du Plan de développement rural national, Aides aux zones défavorisées*.

Bazin G., 2016, « La politique de la montagne, prémisses d'une politique territoriale de soutien aux "biens publics agricoles et ruraux" », contribution au groupe PAC de l'Académie d'Agriculture.

Dervillé M., Allaire G., 2014, « Quelles perspectives pour les filières laitières de montagne après la suppression des quotas laitiers ? Une approche en termes de régime de concurrence », *Inra Productions Animales*, 27 (1), pp. 17-30.

Dobremez L., Borg D., 2015, « Agriculture en montagne : évolutions 1988-2010 d'après les recensements agricoles », *Agreste les Dossiers*, n° 26, étude financée par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation : <http://agreste.agriculture.gouv.fr/publications/dossiers/article/l-agriculture-en-montagne-11373>

Kroll J.-C., 2002, « La multifonctionnalité dans la politique agricole commune : projet ou alibi ? », *La Filière, Oléagineux, Corps Gras Lipides*, 9(6), pp. 390-398.

Rossi A., Pottier E., Defrance P., Devun J., Granger S., 2012, *Gestion extensive des surfaces fourragères : menaces et risques de disparition des pratiques bénéfiques pour l'environnement*, étude financée par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation : <http://agriculture.gouv.fr/gestion-extensive-des-surfaces-fourrageres-menaces-et-risques-de-disparition-des-pratiques>

Recommandations aux auteurs

● Format

Les manuscrits sont présentés sous format Word ou Writer en police de taille 12. Ils ne dépassent pas 50 000 signes espaces inclus, y compris tableaux, graphiques, bibliographie et annexes.

Sur la première page du manuscrit doivent figurer :

- le titre de l'article ;
- le(s) nom(s) de(s) auteur(s) et leur(s) institution(s) ;
- le résumé de l'article (800 signes espaces compris) en français et en anglais ;
- trois à six mots-clés en français et en anglais.

Toutes les sources des chiffres cités doivent être précisées. Les sigles doivent être explicités. Lorsque l'article s'appuie sur une enquête, des traitements de données, etc., un encadré présentant la méthodologie est souhaité. Pour une meilleure lisibilité, les notes de bas de page doivent être limitées en nombre et en longueur.

Les références bibliographiques sont présentées ainsi :

- a** - Dans le texte ou les notes, chaque référence citée est constituée du nom de l'auteur et de l'année de publication entre parenthèses, renvoyant à la bibliographie en fin d'article. Par exemple : (Griffon, 2004).
- b** - À la fin de l'article, les références sont classées par ordre alphabétique d'auteurs et présentées selon les normes suivantes :
 - pour un ouvrage : nom de l'auteur, initiale du prénom, année, *Titre d'ouvrage*, ville, maison d'édition ;
 - pour un article : nom de l'auteur, initiale du prénom, année, « Titre d'article », *Revue*, n° de parution, mois, pages.

Seules les références explicitement citées ou mobilisées dans l'article sont reprises en fin d'article.

● Compléments pour mise en ligne de l'article

Dans la perspective de la publication de l'article sur le site internet du CEP et toujours selon leur convenance, les auteurs sont par ailleurs invités à :

- adresser le lien vers leur(es) page(s) personnelle(s) à caractère « institutionnelle(s) » s'ils en disposent et s'ils souhaitent la(les) communiquer ;
- communiquer une liste de références bibliographiques de leur choix utiles pour, contextualiser, compléter ou approfondir l'article proposé ;
- proposer une liste de lien vers des sites Internet pertinents pour se renseigner sur le sujet traité ;
- proposer, le cas échéant, des annexes complémentaires ou des développements utiles mais non essentiels (précisions méthodologiques, exemples, etc.) rédigés dans la phase de préparation de l'article mais qui n'ont pas vocation à intégrer la version livrée, limitée à 50 000 caractères. Ces compléments, s'ils sont publiables, viendront enrichir la version Internet de l'article.

● Procédure

Tout texte soumis est lu par au moins 3 membres du comité de rédaction. Deux fiches de lecture rédigées par un des membres du comité de rédaction et par un expert extérieur sont transmises aux auteurs. La décision de publication est prise collectivement par le comité de rédaction. Tout refus est argumenté.

Les manuscrits sont à envoyer, en version électronique uniquement, à :

- Florent Bidaud, secrétaire de rédaction : florent.bidaud@agriculture.gouv.fr
- Bruno Héroult, rédacteur en chef : bruno.herault@agriculture.gouv.fr

● Droits

En contrepartie de la publication, l'auteur cède à la revue *Notes et Études Socio-Économiques*, à titre exclusif, les droits de propriété pour le monde entier, en tous formats et sur tous supports, et notamment pour une diffusion, en l'état, adaptée ou traduite. À la condition qu'il demande l'accord préalable à la revue *Notes et Études Socio-Économiques*, l'auteur peut publier son article dans un livre dont il est l'auteur ou auquel il contribue à la condition de citer la source de première publication, c'est-à-dire la revue *Notes et Études Socio-Économiques*.

Notes et études socio-économiques

Tous les articles de *Notes et Études Socio-Économiques* sont téléchargeables gratuitement sur :

<http://agriculture.gouv.fr/centre-d-etudes-et-de-prospective>

- Rubrique **Publications du CEP > Notes et études socio-économiques**

<http://www.agreste.agriculture.gouv.fr>

- Rubrique **Publications > Notes et études socio-économiques**

Abonnement à l'alerte électronique en envoyant un message à l'adresse :

florent.bidaud@agriculture.gouv.fr avec le sujet « **abonnement** »

Renseignements et diffusion :

Service de la Statistique et de la Prospective
Centre d'Études et de Prospective
3 rue Barbet de Jouy
75349 Paris 07 SP

Vente au numéro : agreste-ventes@agriculture.gouv.fr

Abonnement : tél. 01.49.55.85.72