



POINT SUR L'ICHN

PHILIPPE
BONNECARRÈRE

SÉNATEUR DU TARN

*PRÉSIDENT DE LA
COMMUNAUTE
D'AGGLOMÉRATION DE
L'ALBIGEOIS*

L'indemnité compensatrice de handicap naturel (ICHN) est l'aide emblématique du 2^e pilier de la PAC. Un nouveau zonage est en cours, ce qui suscite une légitime appréhension chez les agriculteurs.

Cette appréhension est partagée par nombre d'élus ruraux Tarnais préoccupés par le maintien de l'activité agricole mais aussi dans certains cas en raison de réflexions sur d'éventuelles fusions de communes et leurs conséquences potentielles sur les zonages agricoles.

Cette note fait le point sur ce sujet.

I – PRESENTATION DE L'ICHN

1) Le principe

L'ICHN est une aide emblématique de la PAC en général et du 2^e pilier en particulier, à trois titres

- **Sur le plan politique** – Après une évolution vers un système d'aides uniformes au revenu, découplées (indépendantes des productions), la dernière réforme de la PAC réintroduit une composante sectorielle, avec des possibilités accrues de couplage et réaffirme la composante régionale de la PAC. L'aide aux zones de montagne et aux zones défavorisées est la principale de ces aides à vocation régionale. Elle a été créée en 1974. Sa place a été confirmée au sein du deuxième pilier de la PAC, consacrée au développement rural dans les règlements PAC, notamment dans le règlement de 2013, issu de la dernière réforme de la PAC. (Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013). C'est l'une des aides ciblées (avec l'aide à l'agriculture bio, l'aide à Natura 2000, l'aide au bien-être animal, l'aide aux services forestiers, l'aide à l'« assurance climat ») et l'une des deux aides à vocation clairement régionale (avec l'aide aux agriculteurs des zones classées à Natura 2000).

- **Sur le plan agricole** – L'ICHN est avant tout une aide à l'élevage. Même si elle contribue « *au maintien d'une communauté rurale viable dans les zones défavorisées et est versée aux agriculteurs qui exploitent des surfaces agricoles situées en zones défavorisées* » (cf. fiche pédagogique du ministère de l'agriculture – dossier PAC 2015-ICHN), l'ICHN est, de fait, une aide aux éleveurs. Il faut au moins 3 UGB pour activer l'aide. Deux surfaces sont concernées : les surfaces en prairies et cultures fourragères, qui sont dédiées à l'élevage, les surfaces en céréales autoconsommées par les herbivores qui sont donc, elles aussi, indirectement dédiées à l'élevage.

- **Sur le plan budgétaire** - La réforme de la PAC s'accompagne d'un rééquilibrage budgétaire : les aides du 1^{er} pilier diminuent légèrement, tandis que les aides du 2^e pilier augmentent. Au sein du 2^e pilier, l'ICHN figure comme l'aide prioritaire. La nouvelle ICHN regroupe l'ancienne ICHN et l'ancienne PHAE, prime herbagère agro-environnementale. Dès 2015, en France, l'enveloppe totale – 928 millions d'euros – est supérieure à la somme des deux aides précédentes (765 millions d'euros ont été versés en 2013, soit 550 millions d'euros au titre de l'ICHN et 215 millions d'euros au titre de la PHAE). Ce montant va même augmenter au cours de la programmation et devrait atteindre 1 056 millions d'euros en 2017. Les taux de cofinancement (le cofinancement est l'une des caractéristiques du 2^e pilier) sont également majorés pour atteindre 75 % de cofinancement européen (contre 50 %, en général, avant 2014).

2) Le cadre réglementaire

La réglementation européenne définit plusieurs types de zones défavorisées. Ce classement est utile à la fois pour l'application de la PAC (2^e pilier) et pour la politique de cohésion, puisque, de fait, le classement en zone de montagne signifie aussi, pour beaucoup d'États membres (pas en France), l'éligibilité aux aides européennes de l'ancien objectif 1 de la politique de cohésion, destiné aux régions en retard de développement.

Ce classement mêle des critères géophysiques (altitude, pente...), déterminants pour le classement en « zone de montagne », et des critères socio-économiques (faible productivité, population faible ou en déclin fortement dépendante de l'activité agricole), surtout utiles pour le classement des autres zones défavorisées. Ces critères sont régulièrement modifiés. Sur longue période, depuis 1975, la place des critères géophysiques a diminué au profit des critères socio-économiques. Les modifications réglementaires sont liées à la redéfinition périodique des objectifs du 2^e pilier^[1]. Les règlements dans ce domaine distinguent toujours les zones de montagne d'une part, et les zones qui présentent des « handicaps » (rédaction de 2005) ou des « contraintes » (rédaction de 2013) autres que ceux des zones de montagne.

La définition des zones se fait à deux niveaux : le niveau européen, qui fixe les critères de classement, et le niveau national, qui les précise ou les adapte. Même si le cadre européen est commun, les législations nationales ne sont pas uniformes. Il y a de nombreuses spécificités nationales ou régionales. L'altitude, par exemple : 1 000 m en Espagne, 200 m en Irlande ; même en France, l'altitude requise pour être une zone de montagne n'est pas uniforme (600 m dans les Vosges, contre 700 m dans la majorité du reste du pays). Notre département illustre cette absence d'uniformité. Les pays manifestement montagneux ont élaboré des législations spécifiques, très orientées vers le maintien à l'activité agricole (type « loi montagne » ou équivalent en France, en Espagne, en Italie, en Autriche...). Un critère souvent ajouté est le critère démographique, avec la prise en compte d'une démographie agricole vieillissante.

Les critères de zonage sont aujourd'hui définis par le règlement relatif au maintien du développement rural (articles 32 du règlement 1305/2013 du Parlement et du Conseil du 17 décembre 2013). Ces critères sont repris dans des décrets rassemblés dans le code rural, avec quelques adjonctions – par exemple, les zones de haute montagne, ou les zones de piémont (articles D113-16 du code rural et de la pêche).

3) Les différentes zones

Le règlement européen définit trois zones :

- les zones de montagne,
- les zones soumises à des contraintes naturelles importantes,
- les autres zones soumises à des contraintes spécifiques.

^[1] Les principaux textes sur les zones défavorisées sont les suivants :

- 1975 : Directive du Conseil du 28 avril 1975 sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées (Dir 75/268/CEE) ;
- 2005 : Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le maintien du développement rural par le FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural) ;
- 2013 : Règlement (CE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil concernant le maintien au développement rural par le FEADER.

• **Les zones de montagne :**

Depuis 1975, le classement en zones de montagne fait appel à des critères géophysiques simples : l'altitude, le climat et la pente. Seule la formulation a légèrement changé.

En France, la définition de la zone de montagne figure à l'article D 113-14 du code rural et de la pêche maritime Elle reprend largement la définition figurant dans la directive 75-268 de 1975 art 3 §3 et par la directive 76/401 du 6 avril 1976 reprise par les règlements de développement rural successifs. Les critères combinent l'altitude et la pente. Les calculs sont effectués par un logiciel de calcul de handicap conçu par l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA).

Le règlement actuel de 2013 précise que « *les zones de montagne sont caractérisées par une limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres liée au climat, à l'altitude, aux pentes* » (voir définition précise du § 2 de l'article 32 du règlement 1305/2013 en annexe). La nouvelle définition est sans incidence pratique puisque les anciennes zones de montagne, définies en 2007, restent classées dans la même catégorie dans la nouvelle réglementation de 2013.

Des modifications plus substantielles affectent les autres zones. La nouvelle réglementation impose de nouveaux critères.

• **Les zones défavorisées autres que la montagne :**

Dès 1975 la directive européenne prévoyait des aides au profit de zones défavorisées autres que les zones de montagne. L'appellation générique est zone défavorisée simple (ZDS). L'arrêté interministériel du 28 avril 1976 définit dans son article 2 les critères pour être classé en ZDS. Ces critères sont essentiellement d'ordre économique production agricole par ha et résultat brut d'exploitation inférieurs à la moyenne nationale, densité de population taux d'actifs agricoles...

Le règlement de 2005 prévoyait lui aussi des paiements destinés à compenser les handicaps naturels des zones de montagne et des paiements en faveur d'autres zones présentant des handicaps (articles 36 et 37). Les critères étaient définis à l'article 50 dans des termes relativement généraux, faisant appel aux difficultés de mécanisation liées à de fortes pentes.

Ces critères étaient donc précisés par la législation nationale, en l'espèce par l'article D113-15 du code rural et de la pêche maritime. Ils prennent en compte la productivité des terres, la faible densité ou la régression de la population dépendant de l'activité agricole, etc. Le code rural distingue également dans son article D 113-16, les régions de piémont des autres régions défavorisées. Les critères sont précisés par l'arrêté interministériel du 2 août 1979.

Le règlement de 2013 prévoit, lui aussi, des paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques (article 31 et suivants). Les caractéristiques de ces zones sont définies à l'article 32, là encore en des termes assez généraux, mais, contrairement aux réglementations antérieures, l'article renvoie à une annexe beaucoup plus précise.

Les zones sont considérées comme des zones soumises à des contraintes naturelles importantes lorsqu'au moins 80 % de la surface agricole utile remplit au moins l'un des critères énumérés à l'annexe III du règlement. Il s'agit de critères biophysiques relatifs au climat – température, sécheresse –, aux sols – drainage, texture, piérosité, profondeur d'enracinement, propriétés chimiques – et au relief (voir détails en annexe). Le respect de ces conditions est assuré « *au niveau d'une unité locale nettement délimitée qui couvre une zone géographique clairement d'un seul tenant et dotée d'une identité économique et administrative définissable* » (article 32, § 3, 2^e alinéa).

La révision des zones est donc nécessaire et est implicite dans la rédaction du troisième alinéa de l'article 32 paragraphe 3 : « *Lorsqu'ils délimitent les zones concernées, les États membres procèdent à un exercice d'affinement basé sur des critères objectifs afin d'exclure les zones dans lesquelles les contraintes naturelles importantes ont été démontrées mais ont été surmontées...* » Ainsi, une zone peut avoir les caractéristiques de zone soumise à des contraintes naturelles mais peut les avoir surmontées.

Ces différents changements peuvent légitimer un certain embarras de la part des principaux intéressés.

À ce jour, le ministère de l'agriculture n'a pas communiqué sur la date de révision des zones souhaitant manifestement « conserver la main » sur cette question.

II – LES MODIFICATIONS ANNONCÉES

1) Les montants des aides – la revalorisation de l'ICHN

Nota : la présentation qui suit reprend une note établie par le ministère de l'agriculture et transmise à la commission des affaires européennes du Sénat fin décembre 2015.

La nouvelle ICHN à partir de 2015 : détail des paramètres permettant son ciblage

La revalorisation de l'ICHN

Comme annoncé par le Président de la République à Cournon en octobre 2013, l'ICHN a été revalorisée pour compenser la suppression de la PHAE. Un montant supplémentaire de 70€/ha sur une superficie maximale de 75ha sera ainsi versée à partir de 2015.

1. Taux de chargement

L'ICHN en fonction du taux de chargement des exploitations. La dégressivité des montants de l'ICHN s'effectuera de la façon suivante :

- un seuil de chargement en dessous duquel l'ICHN ne sera pas payée ;
- une plage optimale pour laquelle l'ICHN sera payée à 100% ;
- une ou deux plages sub-optimales pour des chargements supérieurs où l'ICHN sera modulée à la baisse, suivant un pourcentage à fixer ;

– un taux de chargement maximal au-delà duquel une ICHN de 70€/ha sera versée en zone de montagne. Dans les autres zones défavorisées, il n’y aura pas d’ICHN au-delà du taux de chargement maximal.

Par rapport à l’ICHN 2014, il n’y aura plus de plage sous-optimale pour les faibles chargements. Les deux schémas ci-dessous illustrent les évolutions entre 2014 et 2015.

Exemple d’ICHN en 2014

Exemple d’ICHN en 2015

<clip_image004.gif><clip_image006.gif>

Un travail sera conduit (piloté par le Ministère de l’agriculture) pour revoir, par sous-zone pédoclimatique, les seuils de chargement et les taux de modulation. L’ensemble des plages de chargement et les modulations associées seront récapitulées dans les PDR. La justification chiffrée de ces modulations se trouvera dans le cadre national qui donnera des fourchettes indicatives de chargement et de modulation qui devront être respectées dans les PDR. C’est uniquement dans le cas où une dérogation à ces fourchettes serait souhaitée dans certaines zones qu’une justification supplémentaire devra être apportée dans le PDR.

Dans le cadre du travail à venir, la question de la définition précise du taux de chargement sera abordée, en particulier : la prise en compte ou non des céréales auto-consommées dans les surfaces pour le calcul du taux de chargement, ainsi que la prise en compte comme surface pour le calcul du taux de chargement de la surface physique des îlots OU de la surface admissible en application des nouvelles règles d’admissibilité.

2. Part de la surface agricole située en zones défavorisées

Les pertes de revenu des exploitations ayant une faible part de surfaces en zones défavorisées ne justifient pas de leur verser une ICHN à taux plein. Ainsi, une ICHN réduite sera attribuée aux exploitations dont la part de surfaces en zones défavorisées est inférieure à 80%. Les montants ICHN seront déterminés comme suit :

- En zone de montagne :

- ICHN versée à 100% pour les exploitations ayant plus de 80% de leur SAU en zones défavorisées (montagne + autres zones défavorisées) ;

- ICHN versée à 15% pour les exploitations ayant entre 50% et 80% de leur SAU en zones défavorisées ;

- ICHN versée à 9% pour les exploitations ayant moins de 50% de leur SAU en zones défavorisées.

- Dans les autres zones défavorisées :

- ICHN versée à 100% pour les exploitations ayant plus de 80% de leur SAU en zones défavorisées ;

- Pas d’ICHN pour les exploitations ayant moins de 80% de leur SAU en zones défavorisées.

Pour le cas des exploitations ayant des surfaces à la fois en zone de montagne et dans les autres zones défavorisées, le montant de l’ICHN sera déterminé en appliquant les règles ci-dessus d’une part aux surfaces de l’exploitation situées en zones de montagne et, d’autre part, aux surfaces de l’exploitation situées dans les autres zones défavorisées. Par exemple, une exploitation ayant 70 % de SAU en zones défavorisées recevra 15 % des montants unitaires fixés pour la zone de montagne sur ses surfaces en montagne et aucun paiement sur ses surfaces en zone défavorisée simple.

Critère des revenus non agricoles

Pour les systèmes d’exploitation basés sur la pluriactivité, lorsque le revenu non agricole est important, les pertes de revenus liées à l’activité agricole sont minimales par rapport aux exploitations gérées par des agriculteurs à titre principal. Ainsi, une dégressivité dans l’attribution de l’ICHN est prévue pour les **pluriactifs dont les revenus agricoles sont inférieurs aux revenus non agricoles**. Elle sera mise en œuvre comme suit :

- En zone de montagne :

- Les pluriactifs avec des revenus non agricoles de plus de 2 SMIC ne seront pas éligibles à l’ICHN ;

- Les pluriactifs ayant entre 1 et 2 SMIC de revenus non agricoles auront une ICHN versée dans la limite d’un plafond en surfaces réduit ;

- Les autres pluriactifs, toucheront l’ICHN à 100%.

- Dans les autres zones défavorisées :

- Les pluriactifs ayant plus d'1/2 SMIC de revenus non agricoles ne seront pas éligibles à l'ICHN
- Les autres pluriactifs, toucheront l'ICHN à 100%.

Majorations pour les élevages ovins/caprins et pour les élevages mixtes bovins/porcins

- Les montants de l'ICHN seront majorés pour les systèmes d'élevage spécialisés en petits ruminants, ovins et caprins. Ces systèmes particuliers sont caractérisés par le fait que les ovins et caprins représentent plus de 50% en UGB du cheptel total de l'exploitation. Pour ces systèmes d'exploitation :

- Majoration de l'ICHN de 10% en zone de montagne ;
- Majoration de l'ICHN de 30% dans les autres zones défavorisées.

- En zone de montagne, les montants de l'ICHN seront majorés de 10% pour les systèmes d'élevage mixtes bovins/porcins. Ces systèmes sont caractérisés par le fait d'avoir au moins 10 UGB bovines et 20 truies ou 100 porcs. Le taux de chargement de ces exploitations sera calculé uniquement sur la base du nombre de ruminants.

Intégration de tous les producteurs de lait

Les producteurs de lait qui ne bénéficiaient pas jusqu'ici de l'ICHN en zone défavorisée simple et dans le piémont seront éligibles.

Il avait été envisagé de leur attribuer progressivement l'ICHN en quatre ans : 25% de l'ICHN en 2015, 50% en 2016, 75% en 2017 et 100% en 2018.

Finalement, la Commission n'ayant pas accepté une aide versée progressivement, l'ICHN leur sera attribuée à 100% dès 2016. Cela est globalement plus favorable pour ces éleveurs lorsqu'on considère le total de l'ICHN qui sera ainsi versé de 2015 à 2018, et ce même si l'ICHN ne leur est pas attribuée en 2015.

ICHN pour les productions végétales

- En zone de montagne, l'ICHN sera désormais attribuée aux surfaces en cultures de vente (y compris les céréales) dans les zones de montagnes non sèches. Le montant de la prime sera de 25€/ha et concernera l'ensemble des cultures de vente, y compris les surfaces en céréales jusqu'ici non éligibles. Le plafond de cette ICHN végétale sera de 50 ha.

- Dans les zones de montagnes sèches, l'ICHN végétale sera étendue aux surfaces en céréales destinées à la commercialisation. Le montant de la prime sera le même qu'en 2014, à savoir 198€/ha sur 50 ha.

3. Critères d'éligibilité

- Il n'y a plus de critère interdisant l'accès à l'ICHN pour les exploitations individuelles au-delà d'un certain âge. Ce critère a été rejeté par la Commission européenne au motif qu'il engendrait une discrimination.

- De même, il n'y a plus de critère obligeant la résidence principale de l'exploitant, à se trouver en zone défavorisée pour avoir droit à l'ICHN.

- En montagne, le critère obligeant le siège d'exploitation à se trouver en zone défavorisée doit également être abandonné. Néanmoins, il reste en vigueur pour les autres zones défavorisées. Ainsi, une exploitation dont le siège est situé en plaine non défavorisée, mais qui remplit toutes les autres conditions d'éligibilité, recevra l'ICHN uniquement pour les surfaces qu'elle détiendrait en montagne.

- Un seuil minimum de surfaces éligibles est maintenu :

- Au moins 3 ha de surfaces éligibles pour les surfaces fourragères ;
- Au moins 1 ha dans le cas des surfaces végétales.

- Par souci de simplification, il n'y a plus de seuil minimum de SAU de l'exploitation.

- Le seuil de 3 UGB minimum sur l'exploitation est maintenu pour accéder à l'ICHN animale.

2) Le zonage

a) Rappel

Principales règles issues de la PAC

La révision des zones défavorisées simples (ZDS) est prévue à l'article 32 du règlement de développement rural n° 1305/2013 du 17 décembre 2013. Une commune sera désormais classée en ZDS dès lors que 60 % de sa part minimale de surfaces agricoles est reconnue affectée de contraintes naturelles sur la base d'un des 8 critères biophysiques posées à l'annexe III dudit règlement. Toutefois, si ces contraintes sont surmontées par des investissements ou une activité économique, la commune sera exclue du zonage en ZDS.

La France dispose d'une marge de 10 % sur tout le territoire nationale pour reclasser des zones soumises cette fois à des contraintes spécifiques ; une priorité sera faite dans le traitement des zones d'élevage en herbe extensif. La France pourra également accorder une aide dégressive aux exploitants sortant du zonage pendant 4 ans maximum et qui doit débiter au plus tard en 2018 et s'achever en 2020 au plus tard. Le montant maximum de l'aide ne doit pas dépasser 80 % de la moyenne des aides payées lors de la campagne précédente et devra atteindre maximum 20 % en 2020.

Synthèse des travaux

Une cartographie pédagogique du territoire national hors zones de montagne a été faite au 1/250 000. Ensuite, l'INRA va appliquer département par département les nouveaux critères biophysiques du règlement communautaire dans une perspective de précision du zonage d'ici fin 2015. À l'issue des travaux, prévue fin 2015, les négociations s'ouvriront au niveau national vers début 2016 sur le nouveau zonage et sur les modalités de reclassement de certaines communes déclassées dans la limite de la marge de 10 % du territoire national : la profession agricole sera donc concertée début 2016.

Sans opposition de la Commission à qui la demande de classement est notifiée, le classement des communes est adopté par arrêté interministériel des deux ministères en charge de l'agriculture et du budget. L'application du nouveau zonage est prévue pour 2018.

b) Détails

• Le cas général

Le zonage est réalisé de façon générale à la commune. Toutefois, 400 communes étant situées partiellement en zone de montagne, le zonage pour ces communes est établi pour la partie située hors la zone de montagne.

Pour l'établissement du nouveau zonage, le ministère applique les critères de l'annexe III du Règlement (UE) n°1305/2013 relatif au développement rural. Deux des critères de l'annexe III (températures basses et excès d'eau dans le sol) ne sont pas utilisés car aucune surface hors la zone de montagne n'est concernée en France par ces critères.

Pour être considérée contrainte par les critères biophysiques, une commune doit avoir 60 % de sa superficie agricole utile classée par un ou des critères biophysiques.

- Le « réglage fin »

Lorsqu'une commune est classée par un critère biophysique, il lui est ensuite appliqué un "réglage fin" pour vérifier que la commune n'a pas surmonté son handicap par des moyens divers tels que le choix des systèmes d'exploitation et la gestion des intrants. Le critère de réglage fin utilisé est une combinaison de la production brute standard par hectare et d'un chargement qui doivent être inférieurs à un seuil déterminé. Il est également tenu compte des investissements permettant de compenser une contrainte (irrigation ou serres pour la sécheresse, drainage pour les sols humides).

- Le reclassement

Outre le classement en zones soumises à des contraintes naturelles (ZSCN) selon la procédure explicitée ci-dessus, le règlement (UE) n°1305/2013 prévoit la possibilité que 10% du territoire national peut être classé en zones soumises à des contraintes spécifiques s'il peut être démontré que la poursuite de la gestion des terres est nécessaire pour assurer « *la conservation ou l'amélioration de l'environnement, l'entretien du paysage rural, pour préserver le potentiel touristique de la zone ou dans le but de protéger le littoral.* »

Il est envisagé à ce stade de classer dans cette catégorie les territoires dont le handicap rend leur classement nécessaire et, en premier lieu, les zones d'élevage herbager extensif.

La réforme est conduite par l'État en lien avec les Régions autorités de gestion des programmes de développement, conformément aux dispositions du Décret n° 2015-445 du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural pour la période 2014-2020 (cf point 2.2).

(<http://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2015/4/16/AGRT1425572D/jo>)

- La sortie du zonage

La sortie du zonage est progressive: une aide dégressive sera versée aux exploitants sortant du nouveau zonage sur une période de trois ans à compter de 2018, année de la mise en œuvre du nouveau zonage. Le montant d'aide dégressif doit représenter au maximum 80 % de la moyenne du paiement fixé dans la programmation 2007-2013 et doit être achevé en 2020 au plus tard avec au maximum 20% de ce montant.

- Le cas des fusions de communes

En cas de fusion ou de démembrement de communes, le calcul de la contrainte s'appliquera aux nouvelles communes créées. Le calcul de la contrainte s'effectuera sur le nouvel ensemble fusionné. Si 60 % de la superficie agricole utile de la nouvelle commune est classée par un ou des critères biophysiques, la nouvelle commune est entièrement classée. C'est éventuellement plus compliqué si certaines communes sont partiellement en zones de montagne. À ce moment-là, les deux zones peuvent coexister.