

agriculture de montagne et soutiens publics à la gestion de l'espace

les résultats d'une simulation

par Gilles Bazin

INRA-ESR Grignon, 78850 Thiverval

Après avoir caractérisé l'évolution structurelle et productive des agricultures montagnardes depuis le dernier Recensement général de l'agriculture (RGA) de 1988, cet article s'interroge sur les raisons de la persistance des disparités de revenu plaine-montagne, malgré l'existence de soutiens spécifiques visant à compenser les handicaps naturels. Ces disparités sont pour une large part dues à l'inégale répartition, entre régions et entre orientations technico-économiques (OTEX), des 50 milliards d'aides directes issues de la réforme de la PAC.

La persistance de telles inégalités de revenu agricole ne va pas, à terme, dans le sens d'un développement mieux équilibré des régions agricoles françaises, ni dans celui du maintien de la gestion des espaces les plus extensifs.

Partant de la constatation que l'on ne peut dissocier la politique de soutien des revenus agricoles en montagne des problèmes plus généraux que constitue la faiblesse des revenus des systèmes herbivores extensifs sur l'ensemble du territoire, nous présentons à titre d'exemple, les résultats d'une simulation de réévaluation des soutiens publics liés à la compensation des handicaps dans les zones de montagne et défavorisées (indemnité compensatrice des handicaps naturels - ICHN) et à la gestion de l'espace (prime à l'herbe) dans l'ensemble des exploitations qui les perçoivent au niveau national. Ce scénario est réalisé à budget d'aides directes constant grâce au plafonnement des aides directes PAC par actif agricole (à 170 000 F par unité de travail-année - UTA) et à la redistribution sur la gestion de l'espace des 4 milliards de francs ainsi économisés¹. Outre ses effets très positifs sur la réduction des inégalités de revenu agricole, un tel scénario privilégiant les soutiens au facteur travail plutôt qu'à la terre et au capital d'exploitation, comme c'est le cas actuellement, est favorable à l'emploi agricole et limite l'intérêt de l'agrandissement dans les plus grandes exploitations. Il va dans le sens d'un aménagement plus équilibré de notre territoire et du soutien à la gestion des paysages dans les régions les plus extensives.

¹ Je tiens à remercier François Colson et Vincent Chatellier (INRA-ESR Nantes) pour leur collaboration dans le travail de simulation du plafonnement et de la réévaluation de certaines aides réalisé sur la base du Réseau d'information comptable agricole (RICA).

Tableau I. Evolution récente de l'agriculture de montagne
SCEES - Enquête structure 1995 - Zonage 1988

	Alpes du Nord	Alpes du Sud	Corse	Jura	Massif central	Pyrénées	Vosges	Zone montagne	France
Nbre d'exploitations :									
- 1979	26 135	12 812	5 444	8 293	101 798	20 939	6 916	182 337	1 262 700
- 1988	19 694	10 464	3 993	6 728	80 630	16 568	5 023	143 100	1 016 800
- 1995	14 878	6 755	2 338	4 967	60 704	12 322	3 403	105 367	734 800
Δ 1988/1995 (%)	-24	-35	-41	-26	-25	-26	-32	-26	-28
Δ 1979/1995 (%)	-43	-47	-57	-40	-40	-41	-51	-42	-42
% EA/total 1995 par massif	14 %	6 %	2 %	5 %	58 %	13 %	3 %	100 %	-
SAU⁽¹⁾ : (ha)									
- 1979	406 295	282 718	108 231	237 560	2 485 323	286 481	65 087	3 871 695	29 497 000
- 1988	379 238	287 201	104 839	228 128	2 407 273	283 589	60 846	3 751 119	28 596 000
- 1995	396 712	311 497	90 265	234 874	2 343 855	303 595	62 939	3 743 737	28 267 000
Δ 1988/1995 (%)	+5	+9	-14	+3	-3	+7	+3	-0,2	-1,1
Δ 1979/1995 (%)	-2	+10	-17	-1	-6	+6	-3	-3	-4,2
SAU/exploitation 1995	26,7 ha	46,1 ha	38,6 ha	47,3 ha	38,6 ha	24,6 ha	18,5 ha	35,5 ha	38,5 ha
Δ SAU/expl. 1988/1995 (%)	+38	+68	+47	+48	+29	+44	+53	+35	+37
Population active totale 1995	29 747	12 855	3 516	10 461	123 562	24 685	6 460	211 286	1 506 100
Δ PAT 1988/1995 %	-22	-32	-41	-20	-25	-25	-33	-26	-26
Nombre UTAT 1995	15 183	7 931	2 541	7 365	77 559	13 698	3 257	127 990	1 021 600
Δ UTA 1988/1995 %	-29	-35	-32	-23	-28	-25	-33	-28	-27
Δ UTA 1979/1995 %	-50	-46	-58	-43	-46	-47	-56	-47	-45
Chefs à temps complet 1995	5 070	3 402	935	3 426	34 308	4 758	988	52 887	362 800
Chefs à temps complet (en %)	34	50	40	69	56	39	29	50	49
Chefs double actif (en %)	32	24	21	19	17	22	36	21	20
% des chefs de + 50 ans 1995	55	54	41	42	43	48	46	46	50
dont avec successeur sûr (%)	33	38	28	36	37	41	25	36	35
SAU moyenne (ha)	17	32	41	36	28	18	22	26	27
dont sans successeur sûr (%)	39	21	30	33	26	23	35	28	24
SAU moyenne (ha)	8	30	25	15	12	12	3	12	13
Terres labourables 1995 (ha)	88 155	93 072	8 001	42 078	657 817	53 899	13 103	958 951	18 200 000
Δ 1988/1995 %	+2	-6	+23	+34	+4	+14	+32	+5	+7
SFP ⁽²⁾ (ha)	333 773	242 505	79 759	218 744	2 093 939	276 849	52 586	3 309 603	13 509 000
Δ 1988/1995 %	+5	+15	-15	+1	-23	+10	-1	+0	-8
Vaches laitières 1995	95 885	9 871	0	105 042	482 282	20 400	17 367	730 947	4 624 000
Δ 1988/1995 %	-2	-13	-100	-6	-19	-29	-20	-15	-19
Vaches nourrices 1995	19 588	10 770	36 508	6 298	650 892	113 756	4 817	850 608	4 165 000
Δ 1988/1995 %	+34	+78	-24	+47	+28	+20	+61	+24	+20
Brebis 1995	147 638	407 190	66 988	14 825	1 545 665	525 216	11 521	2 719 906	6 835 000
Δ 1988/1995 %	+11	+4	-7	-20	+3	-1	-20	+2	-12
UGB ⁽³⁾ 1995	276 701	141 925	67 228	215 022	2 158 158	299 782	44 189	3 216 759	24 759 700
Δ 1988/1995 %	-5	+3	-23	-0,4	+3	+2	-9	+1	+1

⁽¹⁾ Surface agricole utile.

⁽²⁾ Superficie fourragère principale.

⁽³⁾ Unité gros bétail.

1. Des dynamiques structurelles et productives plutôt positives

Le tableau I ci-contre, récapitulant les principales évolutions des agricultures montagnardes entre 1979, 1988 et 1995, montre que :

- *le nombre d'exploitations diminue moins vite en montagne (-26,4% entre 1988 et 1995) que hors montagne (-28%)* alors que la baisse était toujours plus prononcée en montagne dans les périodes antérieures. De ce fait, sur les seize dernières années (1979-1995), l'évolution est identique dans et hors montagne avec une baisse de l'ordre de 42% du nombre d'exploitations. Signalons que certains massifs enregistrent des baisses proches ou supérieures à 50% (Alpes du Sud, Vosges et Corse) alors que le Massif central (qui regroupe 57% des exploitations) et le Jura résistent mieux, en ne perdant que 40% de leurs exploitations. Les Alpes du Nord avec une perte de 43% sont dans la moyenne nationale ;

- *en 1995 comme en 1979, les exploitations de montagne représentent 14,4% du total et utilisent 13,2% de la SAU*. Les structures productives montagnardes avec 35,5 ha par exploitation restent inférieures à celles situées hors montagne (38 ha). Certains massifs comme les Vosges (18,5 ha), les Pyrénées (24,6 ha) et les Alpes du Nord (26,7 ha) présentent des structures foncières particulièrement étroites, alors que le Jura et les Alpes du Sud dépassent 45 ha en moyenne. Les exploitations de plus de 50 ha ne représentent que 14% du total en montagne contre 27% en moyenne nationale. Dans certains massifs, s'ajoute donc aux handicaps naturels un handicap structurel dû aux difficultés d'agrandissement. Cette constatation doit être nuancée par la disposition d'alpages collectifs, non recensés dans le RGA, et qui représentent un million d'hectares indispensables aux systèmes d'élevage montagnards (soit en moyenne, une dizaine d'hectares par exploitation) ;

- *la main d'oeuvre diminue à un rythme proche en montagne et hors montagne depuis 1979* : moins 44% pour la population active totale et -47% pour le nombre d'UTA. Il reste 218 000 UTA en montagne soit 12,5% du total et 1,2 UTA seulement par exploitation (1,4 hors montagne). Cette différence dans la taille des collectifs de travail provient essentiellement du fait qu'il y a très peu de salariés agricoles en montagne (5 700 sur un total de 156 000). Les chefs à temps complet (50%) et les doubles actifs (21%) sont autant représentés en plaine qu'en montagne. La population des chefs reste un peu plus jeune en montagne avec 54% de moins de 50 ans contre 50% en moyenne française ;

- *la SAU montagnarde avec 3 740 000 ha en 1995 est remarquablement stable sur la période récente*. Elle ne diminue que de 0,2% en 7 ans, cinq fois moins rapidement que dans le reste de la France. La crainte d'une forte déprise agricole touchant prioritairement les terres marginales de ces régions ne s'est pas réalisée, même si localement, dans le Massif central, les Vosges et la Corse notamment, on assiste à des rétractions plus fortes des terres cultivées. On ne voit pas non plus, au moins globalement, de mouvement d'extensification. Au contraire, les terres labourables augmentent de 5% et les cultures fourragères de 10%. Globalement, la superficie fourragère principale représente 90% de la SAU en 1995 comme en 1988 avec un chargement de 0,97 UGB/ha SFP en très légère augmentation.

- *l'élevage d'herbivores présent dans 85% des exploitations de montagne présente des évolutions diversifiées selon les massifs et des tendances différentes de ce que l'on constate hors montagne*. Le troupeau laitier résiste mieux en montagne où il ne diminue que de 15% contre 19% hors montagne. Ceci doit être mis en relation avec le fait que la production laitière montagnarde s'est accrue de l'ordre de 16% (de 2,7 à 3,1 millions de tonnes) depuis la mise en œuvre des quotas alors qu'elle a baissé de 11% dans les autres zones (de 23 à 20,5 millions de tonnes). Si la baisse des vaches laitières est forte dans le Massif central (-18,5%), les Vosges (-19,9%) et surtout les Pyrénées (-28,8%), le cheptel laitier résiste par contre remarquablement dans le Jura (-5,7%) et les Alpes du Nord (-1,8%). Ceci étant, la référence laitière individuelle reste inférieure d'un tiers en montagne avec 101840 kg en 1994/1995 contre 156 930 kg dans les autres zones (ONILAIT).

On assiste par ailleurs à une substitution massive des vaches laitières par des vaches allaitantes avec des croissances très rapides dans les massifs présentant des petits effectifs : +34,4% dans les Alpes du Nord, +46,5% dans le Jura, +77,7% dans les Alpes du Sud. Le Massif central qui détient les trois quarts des effectifs montagnards avec 650 000 vaches allaitantes (16% du cheptel français) voit une augmentation de 27,6% de son cheptel allaitant. Pour les brebis, après une diminution de 3% entre 1979 et 1988, on assiste à une lente remontée des cheptels montagnards dans la période récente (+2,3%) alors qu'ils continuent à baisser de 13% hors montagne. Les Alpes du Sud et le Massif central qui détiennent les deux tiers des effectifs montagnards sont en croissance, alors que les Pyrénées voient leur cheptel ovin légèrement diminuer.

Globalement le nombre d'unités gros bétail (UGB) détenues par la montagne (3 216 800 UGB) augmente de 1,1% pendant la période 1988-1995, peu favorable à l'élevage car marquée par la mise en place de droits à produire dans toutes les grandes productions bovines et ovines. Les soutiens publics à la montagne fondés sur l'UGB ont certainement concouru à ce bon maintien de l'élevage même si d'autres éléments (bon cours de la viande, croissance des quotas laitiers en montagne, bons prix du lait dans certains massifs, nécessité de « faire le plein » de primes PAC, etc.) ont pu jouer. En 1995, la zone de montagne détient 16% des vaches laitières, 20% des vaches allaitantes et 40% des brebis françaises. La montagne produit 117 000 tonnes de fromages d'appellation d'origine contrôlée (AOC) sur 171 000 tonnes, soit 69% de la production française. Cette production a crû de 23% depuis la mise en œuvre des quotas en 1984.

Les zones de montagne n'ont donc pas connu dans la période récente d'évolution structurelle et productive plus défavorable que l'ensemble de l'agriculture française, à l'exception de deux petits massifs, les Vosges et la Corse, qui subissent des dynamiques plus régressives (ce qui peut être également le cas à l'intérieur d'autres massifs compte tenu de la diversité des structures). Les taux de succession des agriculteurs de plus de 50 ans avec 36% des successeurs sûrs en montagne et 26% de sans successeurs sont très proches de la moyenne nationale et ne laissent pas augurer d'une baisse plus rapide du nombre d'exploitations en montagne à moyen terme, d'autant que les agriculteurs y sont un peu plus jeunes. Il va falloir installer des jeunes sur de petites exploitations, puisque la taille moyenne des plus de 50 ans qui déclarent un successeur en montagne n'atteint que 26 ha. Mais ce phénomène n'est pas propre à la montagne puisque la moyenne nationale est de 27 ha. Compte tenu du nombre des plus de 50 ans et du niveau de succession, on peut s'attendre à ce que l'évolution structurelle des prochaines années en montagne suive celle de l'agriculture française. Les projections du SCEES évaluent à 500 000 le nombre d'agriculteurs en exercice en 2005 (S. Rattin, *Agreste*, 1996). Il devrait donc en rester entre 70 000 et 75 000 dans les zones de montagne.

Derrière ces évolutions plutôt positives en terme de gestion du territoire et de productions, se cache le risque d'un accroissement de l'écart structurel avec le reste de la France dans certains massifs et notamment dans les Vosges, les Alpes du Nord et les Pyrénées.

2. Des disparités de revenu plaine-montagne qui restent très importantes malgré les soutiens spécifiques

2.1. Réforme de la PAC et évolution spatiale des revenus et des aides

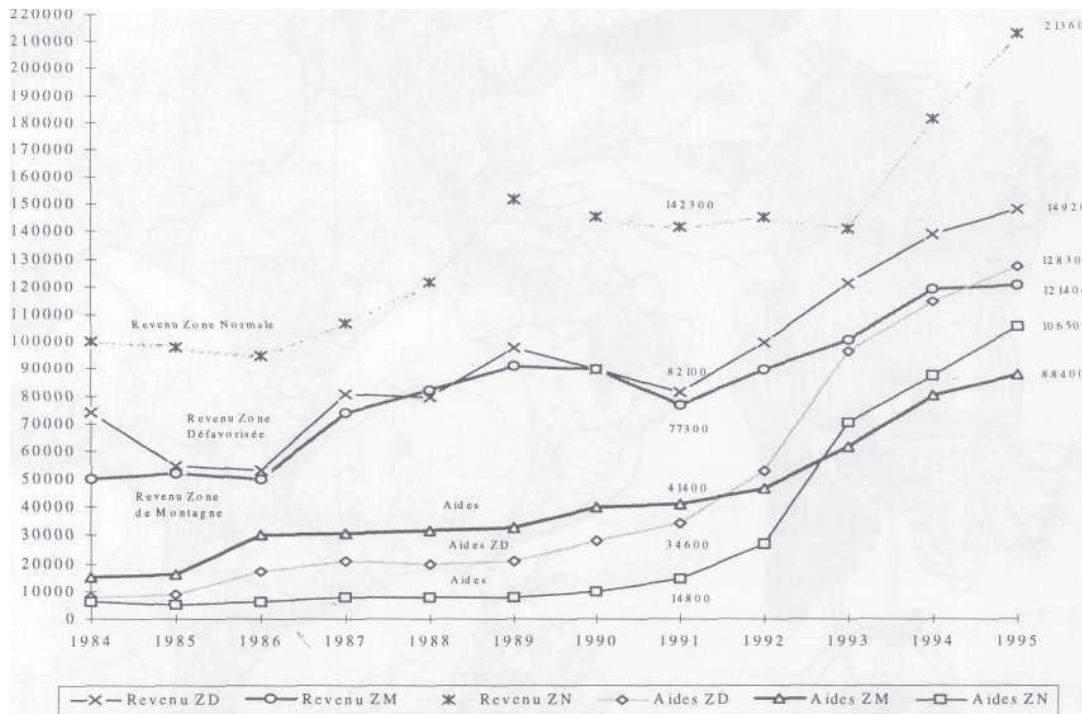
Les simulations des effets de la réforme de la PAC réalisées par Blogowski et Boyer (1994) montraient que les nouveaux soutiens devaient conduire à une réduction des inégalités de revenu entre zones de handicaps du fait du renforcement de certaines aides dans les systèmes herbivores et céréaliers les plus extensifs. Ainsi entre 1991 et 1995, le revenu agricole moyen devait stagner en plaine alors qu'il devait augmenter de 11% en zones défavorisées et de 16% en montagne. L'écart moyen de revenu plaine-

montagne devait s'atténuer passant de 44% en 1991 à 32% en fin de réforme. Cet effet de réduction des disparités de revenu dû à la réforme de la PAC se vérifie en 1993 mais les inégalités tendent de nouveau à s'accroître en 1994 et 1995 pour des raisons à la fois conjoncturelles et structurelles. Les projections réalisées toutes choses égales par ailleurs étaient indicatives et ne pouvaient anticiper la bonne tenue des cours des céréales qui, conjuguée à une forte restructuration des exploitations, a abouti à une croissance de plus de 45% des revenus en grande culture. En élevage, la bonne tenue des cours en 1993 et 1994 a également permis une plus forte hausse des revenus que prévue alors que 1995 est marquée par une baisse des cours de la viande bovine. De nombreux éléments, liés à la conjoncture et aux mécanismes structurels d'adaptation des exploitations face à la réforme, entrent en ligne de compte afin d'expliquer l'évolution récente des revenus dans les systèmes de production et les régions (Bazin *et al.*, 1996).

La représentativité du RICA

Les résultats économiques des exploitations sont issus du réseau d'information comptable agricole (RICA) représentatif des exploitations dont la marge brute standard (MBS) est supérieure à plus de 8 unités de dimension économique (soit 12 ha équivalent blé) et utilisant plus de 0,75 unité de travail annuelle (UTA). L'échantillon de 1995 (7 332 exploitations) représente, après application des coefficients individuels d'extrapolation, 428 700 exploitations sur un total de 730 000 au niveau national. Le RICA représente 58% de l'ensemble des exploitations agricoles, mais elles détiennent 90% de la superficie agricole, assurent 95% de la production agricole finale et perçoivent 93% des aides directes versées à l'agriculture. Le plan de sélection des exploitations fondé sur la méthode des quotas (par région, orientation de production et classe de dimension économique) et la diversité des données disponibles (techniques, économiques et financières) font de l'outil RICA un support permettant d'évaluer l'impact différencié des politiques agricoles selon les zones de handicaps géographiques et les orientations de production.

Les courbes d'évolution des revenus et des aides directes fondées sur les résultats du Réseau d'information comptable agricole (RICA) dans les zones de plaine, de montagne et défavorisées, montrent bien les ruptures dues à la réforme de la PAC à partir de 1992.



Evolution du revenu courant et des aides directes selon les zones de handicaps 1984-1995 (RICA, francs courants)

...BEN...C'EST ÇA!
... FAUT GÉRER
L'ESPACE !

... FAUDRAIT
BEN QU'J'PENSE
À LABOURER
UN COUP...



Jusqu'en 1991, les revenus des zones de montagne et défavorisées restent très proches et les différences de revenu moyen avec la plaine sont comprises entre 40% et 50%. Pendant toute cette période, les aides directes croissent lentement pour atteindre 41 400 F par exploitation en montagne en 1991, dont près de la moitié constituée par l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN). Remarquons que le rôle de l'ICHN pendant toutes ces années est moins de réduire les disparités de revenu entre la montagne et le reste de la France que d'éviter leur accroissement.

A partir de la réforme de la PAC, les revenus augmentent dans toutes les zones mais à un rythme beaucoup plus rapide dans les zones défavorisées où il atteint près de 20% par an entre 1991 et 1995 contre 13% en zone de montagne et 11% en zone de plaine (tableau II, ci-dessous). Après une forte réduction des différences de revenu plaine-montagne de l'ordre de 20 points de pourcentage en 1993, les disparités repartent à la hausse pour dépasser 40% en 1995. Cette constatation doit être nuancée par le fait que la conjoncture était particulièrement favorable aux grandes cultures en 1995. Si on compare les résultats des systèmes herbivores en plaine et en montagne en 1995, les différences sont plus réduites : -5% en bovin viande et -25% en bovin lait.

Tableau II. Evolution des disparités de revenu entre zones de handicaps²

	1991	1993	1994	1995	1995/1991 %
EBE (F)					
Z. montagne	143 800	178 100	189 500	222 850	+ 39,0
Z. défavorisée	164 900	212 200	222 850	240 700	+ 45,0
Z. plaine	256 800	273 300	307 800	348 300	+ 35,6
France	223 700	247 900	273 700	304 800	+ 36,3
Revenu courant (F)					
Z. montagne	77 300	106 600	119 400	121 400	+ 57,1
Z. défavorisée	82 100	121 500	138 900	149 200	+ 81,7
Z. plaine	142 300	143 300	181 700	213 600	+ 50,1
France	122 100	133 800	164 100	187 200	+ 53,3
Aides directes (F)					
Z. montagne	41 400	66 800	79 600	88 400	+ 135
dont ICHN	20 500	22 900	24 100	25 000	+ 16
Z. défavorisée	34 600	97 300	114 300	128 400	+ 271
Z. plaine	14 800	69 000	86 200	106 500	+ 620
France	22 300	73 400	90 000	109 300	+ 390
Disparités de revenu courant					
Montagne/plaine (%)	- 45,7	- 25,6	- 34,3	- 43,2	-
Z. défavorisée/Plaine (%)	- 42,3	- 15,2	- 21,4	- 30,1	-

C'est dans les zones de plaine que l'augmentation des aides directes est la plus forte (x 7,2 entre 1991 et 1995). Elles atteignent 106 500 F par exploitation et représentent la moitié du revenu courant en 1995. Mais le niveau le plus élevé d'aides est atteint dans les zones défavorisées avec 128 400 F par exploitation soit 82% du revenu. Ces zones cumulent en effet des aides grandes cultures importantes (75 100 F) et les plus forts soutiens animaux avec 49 400 F par exploitation (tableau III). Elles

² Excédent brut d'exploitation (EBE) = production nette + aides directes - consommations intermédiaires - impôts et taxes (hors impôt sur le revenu) - fermages - assurances - salaires et charges sociales.
Revenu courant avant impôt = EBE - amortissements - charges financières.

Tableau III. Résultats économiques des exploitations par massif* et par zone de handicaps RICA 1995

Massifs	Alpes du Nord	Alpes du Sud	Jura	Massif central nord	Massif central sud	Pyrénées	Zone de montagne	Zone défavorisée	Zone de plaine
Nombre d'exploitations représentées	6 783	1 335	2 286	21 601	11 734	7 942	53 687	99 000	276 000
SAU (ha)	40,4	52,7	44,6	54,1	62,3	40,4	53,2	68	58
UTAT	1,5	2,2	1,3	1,5	1,7	1,6	1,6	1,6	1,9
Actif (F)	999 000	1 363 400	1 030 400	1 245 200	1 470 000	1 185 600	1 257 100	1 378 000	1 677 500
Endettement (F)	210 800	356 600	247 800	269 900	397 600	201 700	293 400	384 600	603 300
Taux d'endettement (%)	21	26	24	22	27	17	23	28	36
Production nette (F)	309 200	394 800	413 500	326 600	370 600	239 900	333 000	407 400	754 700
EBE (F)	185 800	266 500	225 000	192 100	230 200	151 300	199 900	240 700	348 300
Revenu courant (RCAI) (F)	121 300	160 400	145 000	121 900	138 200	82 000	121 400	149 200	213 600
Disparités de revenu/plaine (%)	-43	-25	-32	-43	-35	-62	-43	-30	0
Revenu disponible (F)	149 600	171 800	175 500	148 900	165 900	118 900	150 200	175 200	248 100
Aides directes (F)	54 600	167 700	51 500	87 000	101 000	91 200	88 400	128 300	106 500
. dont handicaps naturels	18 500	31 000	20 200	26 000	26 800	25 500	25 000	4 500	0
. dont agri-environnementales	7 300	10 200	4 700	13 000	12 300	7 500	10 700	5 300	500
. dont productions animales	11 700	93 800	7 900	35 900	44 100	42 400	36 000	49 400	12 250
. dont productions végétales	14 000	14 100	17 400	10 000	14 700	13 900	14 000	75 100	90 400
Aides directes/Revenu courant (%)	45	105	36	71	73	111	73	82	50
Aides directes/ha (F)	1 350	3 180	1 160	1 610	1 620	2 260	1 670	1 890	1 840

* Le faible nombre d'enquêtes dans les Vosges et en Corse ne permet pas d'obtenir de résultats significatifs

apparaissent comme les grandes gagnantes de la réforme en concentrant 27% des aides (12,7 milliards de francs) alors qu'elles ne sont que 23% du total des exploitations dans le RICA.

Les zones de montagne qui sont peu touchées par les indemnités céréalières enregistrent la plus faible hausse de leurs aides directes (+135%). Avec 88 400 F par exploitation les aides représentent 73% du revenu courant en 1995. Le poids de l'ICHN dans le soutien des revenus montagnards tend à se réduire. Avec 20 500 F par exploitation en 1991, l'ICHN représentait 27% du revenu courant alors qu'elle n'en représente plus, avec 25 000 F, que 21% en 1995. Avec 12,5% des exploitations, la montagne qui concentrait 25% des aides directes en 1991 n'en capte plus que 10,1% en 1995. *L'impact de la politique spécifique de soutien des revenus en montagne tend donc à se diluer dans l'ensemble du nouveau dispositif d'aides directes créé par la réforme de la PAC.* Seule la prime à l'herbe avec 10 700 F par exploitation (soit 9% du revenu courant) est plus favorable à la montagne qu'aux autres zones. L'ensemble des soutiens liés à la compensation des handicaps et à la prime à l'herbe représente 32% du revenu des montagnards en 1995.

2.2. Les résultats économiques des exploitations selon les massifs

La différence de résultat économique que l'on constate entre les massifs est due à de nombreux éléments tenant à la structure des exploitations (foncier, capital, endettement, travail), aux spécialisations régionales et à la valorisation des productions, ainsi qu'au niveau d'aides directes perçues par les exploitations qui est renforcé en haute montagne et en montagne sèche. On peut ainsi distinguer des massifs à bas revenus, les Pyrénées, les Alpes du Nord et le Massif central nord, des massifs à plus haut

revenu que sont le Jura et les Alpes du Sud (tableau III, ci-dessus). Le revenu courant varie du simple au double entre les Pyrénées (82 000 F) et les Alpes du Sud (160 400 F). Une analyse réalisée en 1991 montrait déjà des écarts de cet ordre (Bazin, 1993) et la réforme de la PAC n'a pas réduit les disparités de revenu entre les massifs.

Les montagnes à spécialisation laitière comme le Jura et les Alpes du Nord perçoivent les aides directes les moins élevées : 51 800 F dans le Jura et 54 600 F dans les Alpes du Nord, moins de la moitié du revenu. Les zones mixtes lait-viande perçoivent des subventions plus élevées avec 87 000 F dans le Massif central nord (71 % du revenu) et 91 200 F dans les Pyrénées (111 % du revenu). Le massif le plus aidé, les Alpes du Sud, qui bénéficie du renforcement des soutiens aux systèmes ovins et aux montagnes sèches, réunit 167 700 F d'aides directes ce qui lui permet d'obtenir le revenu le plus élevé. Le système de soutien spécifique aux zones de montagne pourrait donc être davantage différencié pour tenir compte de la situation économique réelle des exploitations dans les différents massifs.

3. Réduire les disparités de revenus agricoles en réévaluant les aides liées à la compensation des handicaps et à la gestion de l'espace

La réduction des inégalités de revenu agricole n'est pas simplement une question d'équité dans la répartition des aides entre producteurs et entre régions³. Les conséquences négatives de l'accroissement des disparités de revenu qui entraînent des pertes d'emploi agricole et accentuent les déséquilibres territoriaux commencent à être connues (Bazin, 1995 ; Colson et Chatellier, 1996 ; Kroll, 1994). La simulation présentée cherche à répondre à l'objectif de réduction des inégalités de revenu entre régions et systèmes de production par le couplage d'un scénario de plafonnement et de transfert de certaines aides. Le scénario reposant sur le plafonnement des aides par travailleur privilégie l'emploi agricole en limitant l'intérêt de la restructuration dans les plus grandes exploitations. Le niveau de plafonnement choisi ne compromet ni le revenu ni la compétitivité des exploitations touchées *{cf. infra}*.

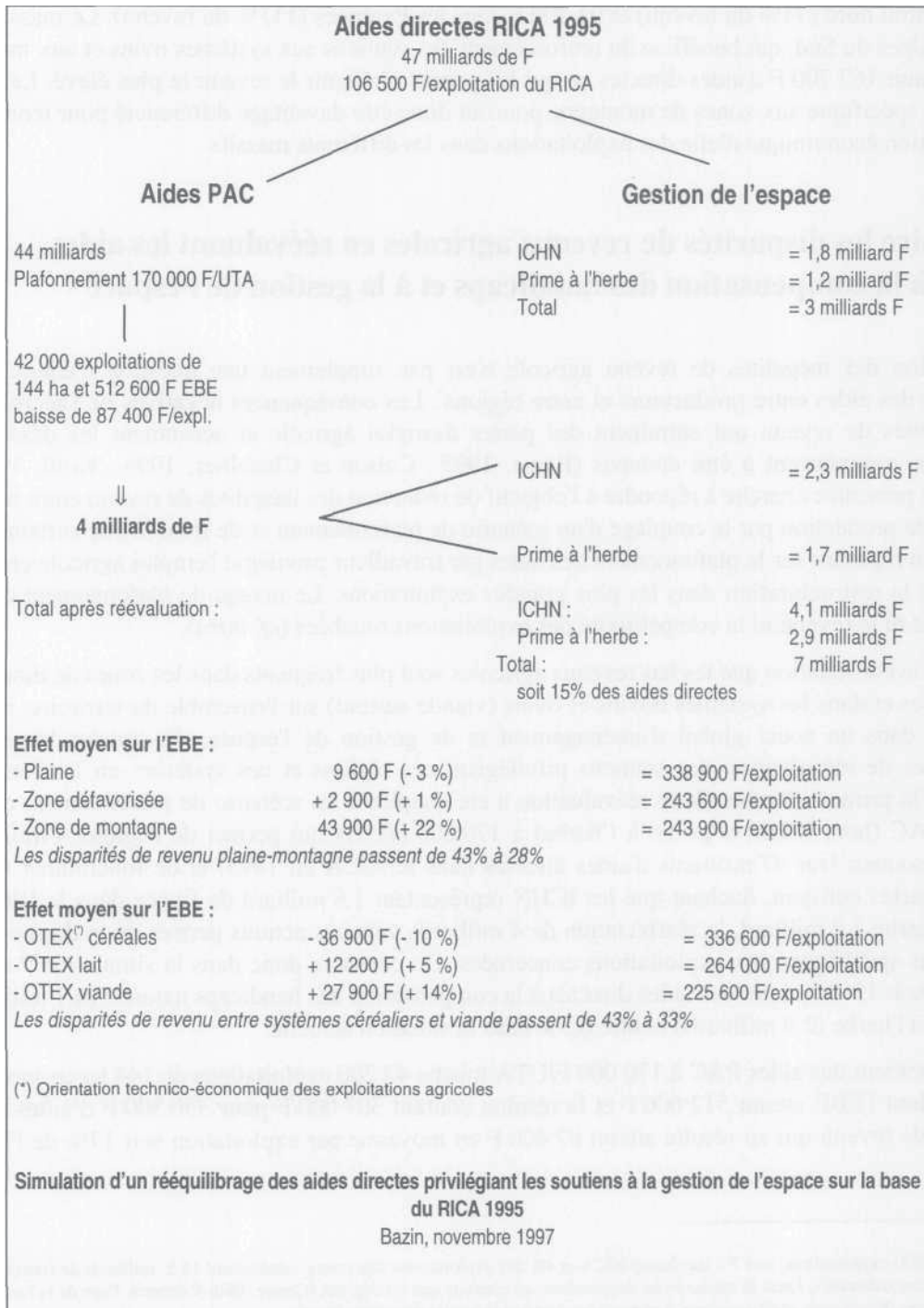
Partant de la constatation que les bas revenus agricoles sont plus fréquents dans les zones de montagne et défavorisées et dans les systèmes bovins et ovins (viande surtout) sur l'ensemble du territoire, il semble judicieux, dans un souci global d'aménagement et de gestion de l'espace, de simuler les effets de mécanismes de réévaluation des soutiens privilégiant ces régions et ces systèmes en les fondant sur l'ICHN et la prime à l'herbe. Cette réévaluation a été couplée à un scénario de plafonnement des aides directes PAC (hors ICHN et prime à l'herbe) à 170 000 F/UTA qui permet de dégager 4 milliards de francs de soutien (sur 47 milliards d'aides directes dans le RICA en 1995) et de fonctionner à budget d'aides directes constant. Sachant que les ICHN représentent 1,8 milliard de francs dans le RICA et la prime à l'herbe 1,2 milliard, la réaffectation de 4 milliards vers ces actions permet de multiplier par 2,3 les soutiens spécifiques aux exploitations concernées. On consacre donc dans la simulation 7 milliards de francs, soit 15% du total des aides directes à la compensation des handicaps naturels (4,1 milliards) et à la prime à l'herbe (2,9 milliards) contre 6,5% dans la situation actuelle.

Le plafonnement des aides PAC à 170 000 F/UTA touche 42 200 exploitations de 144 ha en moyenne et 1,4 UTA dont l'EBE atteint 512 600 F et le résultat courant 307 000 F pour 350 500 F d'aides directes. La baisse de revenu qui en résulte atteint 87 400 F en moyenne par exploitation soit 17% de l'EBE. Le

³ En 1996, 30 800 exploitations, soit 7% du champ RICA et 4% des exploitations françaises, concentrent 18,5 milliards de francs soit 37% des aides directes nationales. Dans le même ordre de grandeur, on constate que six régions (Centre, Midi-Pyrénées, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Bourgogne et Champagne-Ardenne) concentrent la moitié des aides directes.

plafonnement touche 16% des exploitations en plaine et 12% dans les zones défavorisées. Les zones de montagne ne sont pas touchées par le plafonnement des aides.

La réévaluation de l'ICHN et de la prime à l'herbe aboutissent à une augmentation des aides de 700 F par exploitation en plaine, 12 100 F en zones défavorisées et 44 100 F en montagne. Ainsi l'ICHN passe de 25 000 F par exploitation montagnarde à 55 900 F et la prime à l'herbe de 10 700 F à 23 900 F. L'effet combiné du plafonnement et de la réévaluation entraîne une baisse moyenne de l'EBE de 9 600 F en



plaine (- 2,8%), une hausse de 2 900 F en zones défavorisées (+ 1,2%) et une hausse de 43 900 F en montagne (+ 22%) (tableau IV ci-dessous). *Les disparités d'EBE plaine-montagne qui atteignaient 43% se réduisent à 28% et celles du revenu courant passent de 43% à 19% soit une diminution de plus de moitié.*

Tableau IV: Variation du résultat dû au plafonnement et à la revalorisation des aides selon les orientations de production (OTEX) et les zones de handicaps
INRA-Nantes - RICA 1995

	Céréales et grandes cultures (13 + 14)	Lait (41)	Viande (42)	Mixte (43)	Autres systèmes avec herbivores (44 + 60 + 71 + 81 + 82)	Autres OTEX	France
Plaine							
Nombre d'exploitations	73 700	47 200	10 800	11 800	51 000	82 800	276 000
EBE avant (F)	398 800	270 600	172 200	307 500	355 200	373 000	348 500
Variation	- 37 000	+ 600	+ 5 500	+ 700	- 3 600	+ 100	- 9 600
EBE après (F)	367 800	271 200	177 700	308 200	351 600	373 100	338 000
Δ EBE (%)	- 9,3	0	+ 3,2	+ 0,2	- 1,0	0	- 2,8
Zones défavorisées							
Nombre d'exploitations	18 700	11 100	21 200	3 000	36 500	7 000	99 000
EBE avant (F)	279 600	244 300	223 200	280 400	215 600	297 600	240 700
Variation	- 37 000	+ 12 000	+ 25 600	+ 11 500	+ 7 700	+ 2 500	+ 2 900
EBE après (F)	242 600	256 300	248 800	291 900	223 300	300 100	243 600
Δ EBE (%)	- 13,2	+ 4,9	+ 11,5	+ 4,1	+ 3,6	+ 0,8	+ 1,2
Zones de montagne							
Nombre d'exploitations	non significatif	17 900	10 600	4 500	16 300	4 200	53 700
EBE avant (F)		206 300	173 800	220 300	200 800	201 900	200 000
Variation		+ 42 500	+ 55 100	+ 46 700	+ 46 700	+ 10 800	+ 43 900
EBE après (F)		248 800	228 900	267 000	247 500	212 700	243 900
Δ EBE (%)		+ 20,6	+ 31,7	+ 22,2	+ 23,3	+ 5,3	+ 22,0
France							
Nombre d'exploitations	93 000	76 200	42 500	19 200	103 800	94 000	428 700
EBE avant (F)	373 500	251 600	197 700	283 100	280 600	340 500	305 000
Variation	- 37 800	+ 12 800	+ 30 300	+ 12 300	+ 9 600	+ 700	0
EBE après (F)	336 600	264 000	225 600	296 300	290 200	341 200	305 000
Δ EBE (%)	- 10,2	+ 5,1	+ 15,3	+ 4,3	+ 3,4	+ 0,2	0

L'effet moyen relativement neutre du plafonnement et de la réévaluation des aides dans les zones défavorisées masque de fortes baisses du résultat dans les exploitations de grande culture (qu'il serait certainement nécessaire d'atténuer), baisses compensées par des hausses dans les systèmes bovins et ovins extensifs. Les réévaluations entraînent également un rééquilibrage des revenus entre OTEX dans toutes les zones puisque ce sont celles dont les revenus sont les plus bas (OTEX viande notamment) qui voient leur revenu croître le plus fortement, alors que les plus hauts revenus céréaliers sont écrêtés par le plafonnement. *Ainsi les différences d'EBE entre les OTEX céréales-grande culture et bovin viande passent de 47% à 33% au niveau national.*

Le tableau V ci-après montre que la réévaluation des soutiens liés à la compensation des handicaps et à la gestion de l'espace leur permet de concourir pour la moitié à la formation des revenus en montagne et encore pour 14,5% dans les zones défavorisées. Au niveau national ces soutiens passent de moins de 4% du revenu à près de 9%. Leur poids dans la formation du revenu agricole cesse d'être négligeable.

Tableau V. Evolution des soutiens liés à la compensation des handicaps et à la prime à l'herbe et part dans le revenu

	Zone montagne	Zone défavorisée	Plaine	France
Avant réévaluation				
ICHN (F)	25 040	4 500	0	4 190
Prime à l'herbe (F)	10 700	5 330	540	2 910
Total en % du revenu	29,4	6,6	0,3	3,8
Total/ha SAU (F)	670	160	10	120
EBE (F)	200 000	240 700	348 500	305 000
Revenu courant (F)	121 380	149 240	213 620	187 200
Après réévaluation				
ICHN (F)	55 900	10 050	0	9 350
Prime à l'herbe (F)	23 900	11 900	1 260	6 500
Total en % du revenu	48,3	14,4	0,6	8,5
Total/ha SAU (F)	1 500	320	20	270
EBE (F)	243 900	243 600	338 900	305 000
Revenu courant (F)	165 300	152 100	204 000	187 200

D'autres hypothèses de réévaluation des aides peuvent être envisagées, car celle testée, si elle permet de réduire les inégalités de revenu moyen entre les zones et les OTEX, n'a que peu d'effets sur la réduction des disparités de revenu existant à l'intérieur de chaque OTEX. En effet, la réévaluation des aides reste proportionnelle à la surface et au nombre d'UGB (cependant plafonnée à 50 UGB en ce qui concerne l'ICHN et à 100 hectares pour la prime à l'herbe). On pourrait à cet égard tester une réévaluation plus forte de l'ICHN renforçant la différenciation actuelle portant sur les 25 premières UGB. On peut également envisager une modulation du plafonnement des aides selon les zones afin de ne pas remettre en cause la viabilité de certaines exploitations céréalières en zones défavorisées.

La simulation proposée a donc le mérite de montrer que l'on peut obtenir des réductions importantes des disparités de revenu agricole à budget d'aides constant, en réaffectant une faible part des soutiens publics à l'agriculture (4 milliards soit 8,5% du total) selon des mécanismes simples ne nécessitant pas d'outils nouveaux et privilégiant la compensation des handicaps naturels et la gestion de l'espace. Elle met en évidence qu'une nouvelle approche de la répartition des soutiens publics à l'agriculture plus favorable à un aménagement équilibré de notre territoire et à la gestion des espaces extensifs est possible, sans modification radicale de notre système d'attribution des aides. Reste la volonté professionnelle et politique de sa mise en œuvre.

Gilles Bazin est rapporteur de l'Instance d'évaluation de la politique de la montagne au Commissariat général du Plan

Bibliographie

- BAZIN G., 1993. Le soutien des revenus dans les zones de montagne et défavorisées. *Agreste*, cahiers n°16.
- BAZIN G., 1996. Réforme de la PAC et évolution des revenus agricoles dans les zones de montagne. *Aménagement et Nature*, 120.
- BAZIN G., BLOGOWSKI A., BOYER PH., 1996. Réforme de la PAC et réduction des inégalités de revenu agricole. Premiers effets en France. *Economie Rurale*, 232.
- BLOGOWSKI A., BOYER PH., 1994. Les effets différenciés de la réforme de la PAC sur les revenus des agriculteurs. *Economie Rurale*, 220/221.

- COLSON F., CHATELLIER V., 1996. Modulation des aides publiques et emploi en agriculture. Scénarios pour l'agriculture française. *Economie Rurale*, 233.
- KROLL J.-C., 1994. Politique des prix et soutiens aux revenus agricoles : études comparatives de quelques alternatives à la nouvelle PAC. *Economie Rurale*, 220/221.