

Campagne PAC 2015 - Visites rapides des surfaces peu productives avec prorata
--

Contexte

Des corrections financières importantes (plusieurs centaines de millions d'euros) ont été imputées à la France par la Commission Européenne, liées notamment à des non conformités relatives à l'admissibilité des surfaces pour les campagnes de 2008 à 2012. La Commission a en effet constaté que les règles mises en œuvre par la France ont conduit à rendre admissibles certaines surfaces qui n'auraient pas dû l'être. La Commission fait de cette question un point d'attention renforcée dans le cadre du plan d'actions FEAGA initié en 2014 et qui se poursuit en 2015.

Dans ce contexte, l'application dès le démarrage de la nouvelle PAC en 2015 de règles parfaitement conformes au droit européen pour l'admissibilité des surfaces agricoles est un élément essentiel de sécurisation des versements des aides aux agriculteurs. Elle leur évite en effet tout risque de devoir rembourser d'éventuels indus par application de la rétroactivité, voire de perdre le bénéfice d'une partie des droits à paiement qui leur sont alloués, faute de disposer d'une surface admissible suffisante pour pouvoir les activer les années suivantes.

La nouvelle PAC a permis de consolider le soutien aux surfaces pastorales dont l'intérêt en termes d'équilibre économique, environnemental et territorial n'est plus à démontrer. Pour la première fois, le droit européen a pleinement reconnu l'admissibilité de ces surfaces pastorales, pâturages permanents dans lesquels le couvert herbacé n'est pas prédominant, et qui correspondent à des pratiques locales établies. Sous l'effet notamment de la convergence des droits à paiement de base, ces exploitations bénéficieront en général d'une augmentation des aides de la PAC qu'elles perçoivent (paiements découplés, aides couplées et ICHN). En contrepartie, il est important d'être très vigilant sur le respect des règles d'admissibilité fixées par la réglementation européenne. C'est la raison pour laquelle un effort tout particulier va être engagé en 2015 pour éviter toute remise en question de l'éligibilité de ces terres et apporter aux agriculteurs concernés le niveau d'assurance qu'ils sont en droit d'attendre.

Ainsi, dans le cadre de la campagne 2015, au vu des nouvelles règles d'admissibilité, et afin de sécuriser les exploitants sur la période, l'**instruction administrative** des dossiers par les DDT(M) s'accompagnera, dans certains cas, d'une visite rapide sur place effectuée par l'ASP. Une telle visite peut s'avérer nécessaire lorsque le travail d'instruction à l'écran ne permet pas de conclure avec certitude sur le caractère admissible d'une parcelle (cette instruction à l'écran consiste à croiser la déclaration faite par l'agriculteur et la couche graphique des surfaces non agricoles (SNA) produite par photo-interprétation de l'ortho-photographie).

Objet de la visite rapide

Cette visite rapide, **partie intégrante du contrôle administratif, n'est pas un contrôle sur place.**

La visite rapide consiste en une vérification visuelle des éléments non admissibles de la parcelle (taux de recouvrement des éléments non admissibles) qui vient corroborer l'instruction administrative, sans mesurage et sans caractère systématique sur l'exploitation (ainsi, l'objet d'une telle visite peut être réduit à un seul îlot).

Des visites rapides seront notamment programmées dans les cas où le prorata déclaré par l'agriculteur pour une parcelle conduit à retenir une surface admissible plus élevée que le prorata déterminé par l'IGN, ce qui sera typiquement le cas pour les sous-bois pâturés qui apparaissent non éligibles sur l'ortho-photographie, mais qui peuvent en pratique être éligibles grâce à la règle du prorata.

Il s'agit dans ces cas de s'assurer que le prorata retenu dans sa déclaration par l'exploitant, avec l'appui du guide national d'aide à la déclaration des prairies et pâturages permanents, est cohérent. L'agent de l'ASP n'évaluera pas ce prorata ex-nihilo, mais déterminera le taux d'éléments non admissibles de l'îlot sur la base du référentiel national.

L'objectif visé est de sécuriser, pour l'agriculteur, le caractère admissible de ce type de surfaces, compte tenu en particulier des difficultés spécifiques d'estimation du prorata.

Déroulé de la visite rapide

L'agriculteur sera prévenu par un courrier de la venue d'un agent de l'ASP.

Contrairement aux contrôles sur place, la présence de l'exploitant n'est pas requise. Il pourra être présent s'il le souhaite. Il pourra lors de la visite faire part de toute observation et/ou en envoyer à la DDT(M) ultérieurement (cf. « suites d'une visite rapide »).

L'exploitant peut être assisté par une personne lui apportant un appui technique, par exemple de la chambre d'agriculture ou de l'organisme qui l'aura assisté lors de sa déclaration PAC.

Afin que les visites rapides puissent être effectuées de manière efficace en rationalisant les déplacements, elles seront planifiées par l'ASP par secteurs géographiques et dans l'objectif premier de ne pas faire plus d'une visite par exploitation.

La visite rapide se fera sur la base du guide national établi pour déterminer l'admissibilité des surfaces de prairies et pâturages, avec plus de 200 photos permettant à chaque agriculteur de savoir quel taux appliquer sur ses parcelles (disponible sur <http://agriculture.gouv.fr/pac-surfaces-pastorales-prorata/>). Ce guide a été élaboré conjointement entre les services de l'État, les contrôleurs de l'ASP et les organisations professionnelles agricoles. Il a été construit le plus finement possible et au plus près du terrain, s'appuyant sur de nombreux échanges avec les départements. Il constitue une base solide et partagée, qui, si elle a été bien suivie par l'agriculteur lors de sa déclaration PAC, devrait conduire à ce que la visite rapide confirme sans difficulté la déclaration.

Les agents de l'ASP seront formés sur ces bases avant le démarrage des visites rapides.

Suites d'une visite rapide

Dans le cas où la DDT(M) est informée par l'ASP qu'il y a un écart entre la déclaration de l'agriculteur et le prorata que l'ASP propose de retenir, la DDT(M) engagera **dans un premier temps un échange avec l'agriculteur** permettant à celui-ci de fournir des éléments complémentaires et de faire valoir toute observation.

Les conclusions qui seront tirées de cette visite rapide et des échanges complémentaires seront intégrées par les DDT(M) dans le processus d'instruction administrative qui fera l'objet, comme chaque année, d'une restitution à l'agriculteur sous la forme d'une **lettre de fin d'instruction**. Elle sera envoyée par courrier à l'agriculteur.

Sur la base de la lettre de fin d'instruction, l'agriculteur pourra réagir par écrit auprès de la DDT(M).

Au terme du traitement des dossiers, une décision administrative d'octroi des aides PAC sera établie. Elle pourra être contestée par l'agriculteur suivant les voies de recours classiques (recours gracieux auprès du Préfet, puis recours hiérarchique auprès du Ministre, puis recours contentieux au tribunal administratif).

Impact d'une instruction qui aboutirait à retenir une surface admissible différente de celle déclarée par l'agriculteur

Il convient de rappeler qu'à l'échelle de la parcelle entière déclarée par l'agriculteur (et non de la zone de densité homogène) :

- si la surface admissible définie par l'exploitant est inférieure à la surface admissible constatée lors de la visite rapide, la surface admissible retenue par la DDT(M) est plafonnée à la surface admissible définie par l'exploitant. Il n'y a pas lieu en revanche de mentionner un écart pour sous-déclaration tant que l'exploitant a bien déclaré (dessiné) l'intégralité de la parcelle.
- si la surface admissible définie par l'exploitant est supérieure à la surface admissible constatée lors de la visite rapide, la surface admissible retenue par la DDT(M) est la surface constatée. Ce cas peut donner lieu à un écart pour sur-déclaration conduisant à des réductions voire des pénalités selon l'ampleur de l'écart. Cet écart est apprécié sur le total des surfaces éligibles de l'exploitation pour chaque aide concernée.

Dans le cas où la surface admissible retenue dans la décision d'octroi des aides PAC est inférieure à celle déclarée par l'agriculteur :

- Les références DPB attribuées à l'agriculteur, valables pour toute la période 2015/2019, seront calées sur la surface admissible finale, sans impact sur la valeur initiale du portefeuille de DPB de l'agriculteur. Il disposera donc de références correctement calées pour toute la période.
- Le montant des aides 2015 sera déterminé en fonction de la surface admissible finale (c'est-à-dire la surface définitivement fixée par l'administration). Ce cas peut donner lieu à l'application de pénalités selon l'ampleur de l'écart entre la surface déclarée et la surface retenue. Cet écart est apprécié sur le total des surfaces éligibles de l'exploitation pour chaque aide concernée. Par exemple, si la surface retenue est inférieure de plus de 3 % et moins de 20 % par rapport à la surface déclarée par l'agriculteur, une pénalité d'un montant correspondant au double de l'écart sera appliquée ; au-delà de 20 % d'écart, le montant d'aide est réduit à zéro. Pour les aides 2016 (et de même pour celles des années suivantes), si l'agriculteur déclare en 2016 un prorata conforme à celui retenu *in fine* en 2015, sa déclaration sera sécurisée.

Pilotage de la séquence des visites rapides

Afin de faciliter l'appropriation de cette modalité particulière de la campagne PAC 2015 et d'adapter son déroulement en fonction du retour sur les premières visites rapides, une cellule de suivi nationale est mise en place avec le MAAF, l'ASP et les représentants des OPA.

Une première réunion s'est tenue le 17 septembre, avant les premières visites rapides, afin d'expliquer en détail comment les choses se dérouleront.

Une phase pilote va être mise en place dans les premiers jours d'octobre : 20 visites rapides seront organisées en situation réelle dans 10 départements, avec présence de l'agriculteur concerné, de deux agents de l'ASP, d'un technicien de la chambre d'agriculture départemental, de deux techniciens ou professionnels agricoles du département ayant participé à l'élaboration du guide national, d'un agent de la DDT et dans certains cas d'un agent de la DGPE.

Un débriefing sera effectué dans le cadre de la cellule de suivi, avant que les visites rapides ne soient lancées dans leur globalité.

Ensuite, un bilan régulier sera effectué tout au long du déroulement des visites.

Possibilité pour l'agriculteur de modifier sa déclaration PAC concernant les prorata

- L'agriculteur peut avoir modifié sa déclaration après le dépôt de son dossier PAC, en déposant à la DDT(M) un descriptif des parcelles qui doit avoir été réceptionné avant le 15 juin. Cette modification, à la hausse ou à la baisse, peut porter sur les informations complémentaires aux codes cultures « prairies ou pâturages permanents » décrivant les prorata retenus pour tout ou partie de parcelles (codes 001 à 006).
- Passé la date du 15 juin, et avant d'être informé d'une visite rapide ou d'un contrôle sur place, l'agriculteur peut modifier son descriptif des parcelles, mais uniquement en modifiant les prorata dans le sens d'une baisse de surface admissible. Cela correspond à un retrait partiel de demande d'aide, qui sera pris en compte sans pénalité. Cela conduit bien sûr à une baisse d'aide.

Concrètement, cette modification se traduit par le dépôt en DDT(M) du formulaire « modification de la déclaration »¹. La modification porte sur les informations complémentaires aux codes cultures « prairies ou pâturages permanents » décrivant les prorata retenus pour tout ou partie de parcelles. Par exemple, la modification peut consister à passer du code 003 « éléments non admissibles pris en compte dans le prorata représentant entre 10% et 30% » (correspondant à un prorata de surface admissible de 80%), au code 004 « éléments non admissibles pris en compte dans le prorata représentant entre 30% et 50% » (correspondant à un prorata de surface admissible de 60%).

¹ https://www3.telepac.agriculture.gouv.fr/telepac/pdf/tas/2015/Dossier-PAC-2015_modification-declaration-parcelles.pdf

ANNEXE - exemples

Une exploitation dispose d'un portefeuille de DPB sur ses surfaces admissibles de 5000 euros.

Les 120 hectares de surfaces réelles donnent 100 hectares de surfaces admissibles réparties comme suit :

- 30 hectares de prairies temporaires (soit 30 hectares admissibles) ;
- 40 hectares de prairies permanentes avec une prédominance d'herbe, et moins de 10 % d'éléments non admissibles (soit 40 hectares admissibles) ;
- 30 hectares de surface pastorale avec une prédominance d'herbe (code SPH), et 30 à 50 % d'éléments non admissibles (soit 18 hectares admissibles) ;
- 20 hectares de surface pastorale avec une prédominance d'herbe, et 30 à 50 % d'éléments non admissibles (soit 12 hectares admissibles).

En 2015, année d'attribution des DPB pour la période 2015-2020, le portefeuille de DPB est concentré sur les surfaces admissibles, soit sur les 100 hectares. Les 100 DPB octroyés ont une valeur initiale de 50 euros.

Voici quelques exemples permettant de comparer l'effet de la convergence en fonction de ce qu'aura déclaré l'agriculteur (avec une valeur moyenne nationale de DPB 2015 de 132 euros et hors prise en compte de l'augmentation progressive du paiement redistributif) :

Cas n°1 : L'agriculteur fait une déclaration conforme à la réglementation et il est conforté dans sa déclaration par les conclusions de la visite rapide

années	Calcul des DPB (<i>arrondis</i>)	Montant des DPB perçus
<i>Valeur initiale</i>	<i>100 DPB x 50 €</i>	<i>5 000 €</i>
2015	100 DPB x 61 €	6 148 €
2016	100 DPB x 73 €	7 296 €
2017	100 DPB x 84 €	8 444 €
2018	100 DPB x 96 €	9 592 €
2019	100 DPB x 107 €	10 740 €
Somme perçue durant la période :		42 220 €

Cas n°2 : L'agriculteur surestime son prorata qui est corrigé par l'administration suite à une visite rapide

La parcelle de 30 hectares de SPH est déclarée par l'agriculteur avec un prorata de 80 % de surface admissible et non de 60 %, ce qui donne une surface admissible de 24 hectares (soit une sur-déclaration de +6 hectares). Cet écart est confirmé lors d'une visite rapide.

La surface admissible déclarée par l'agriculteur est donc de 106 hectares.

Le taux d'écart, calculé sur le total des surfaces admissibles de l'exploitation, est de 6 % (6/100). La tranche de taux d'écart compris entre 3 % et 20 % entraîne une sanction au titre de la sur-déclaration égale à deux fois la surface en écart : 2 x 6 ha x 50 €/ha = 600 €

Pour les années suivantes, si l'agriculteur déclare bien en 2016 le prorata correct, il n'y a pas d'impact.

années	Calcul des DPB (arrondis)	Montant des DPB perçus
Valeur initiale	100 DPB x 50 €	5 000 €
2015	100 DPB x 61 € – 600 €	5 548 €
2016	100 DPB x 73 €	7 296 €
2017	100 DPB x 84 €	8 444 €
2018	100 DPB x 96 €	9 592 €
2019	100 DPB x 107 €	10 740 €
Somme perçue durant la période :		41 620 €

Cas n°3 : L'agriculteur surestime son prorata mais en l'absence de visite rapide, l'erreur n'est relevée que lors d'un contrôle sur place en 2017

La parcelle de 30 hectares de SPH est déclarée par l'agriculteur avec un prorata de 80 % de surface admissible et non de 60 %, ce qui donne une surface admissible de 24 hectares (+6 hectares). Cet écart n'est pas détecté lors d'une visite rapide mais est identifié lors d'un contrôle sur place en 2017. La surface admissible déclarée par l'agriculteur est donc de 106 hectares.

Les 106 DPB octroyés ont une valeur initiale de 47 euros. (5000 / 106)

Suite au contrôle sur place effectué en 2017, la surface admissible est corrigée (100 hectares et non 106).

Les indus correspondant aux campagnes précédentes 2015 et 2016 doivent être remboursés : 6 ha x 59€ (pour 2015) + 6 ha x 71€ (pour 2016) = 780 €.

La sanction est appliquée non seulement en 2017, mais aussi au titre de la rétroactivité en 2015 et 2016 : 2 x 6 ha x 59 € + 2 x 6 ha x 71 € + 2 x 6 ha x 83 € = 2 553 €.

années	Calcul des DPB (arrondis)	Montant des DPB perçus
Valeur initiale	106 DPB x 47 €	5 000 €
2015	106 DPB x 59 €	6 259 €
2016	106 DPB x 71 €	7 518 €
2017	100 DPB x 83 € - indus - sanctions	5 444 €
2018	100 DPB x 95 €	9 467 €
2019	100 DPB x 107 €	10 655 €
Somme perçue durant la période :		39 343 €

Cas n°4 : L'agriculteur sous-estime son prorata qui est corrigé par l'administration suite à une visite rapide

La parcelle de 30 hectares de SPH est déclarée par l'agriculteur avec un prorata de 35 % de surface admissible et non de 60 %, ce qui donne une surface admissible de 10,5 hectares (sous-déclaration de -7,5 hectares). Cet écart est confirmé lors d'une visite rapide.

La surface admissible déclarée par l'agriculteur est donc de 92,5 hectares.

Les 92,5 DPB octroyés ont une valeur initiale de 54 euros.

L'écart constaté ne donne pas lieu à sanction pour sous-déclaration.

En 2016, l'agriculteur corrige son prorata, conformément aux conclusions de la visite rapide, pour le passer à 60 %.

L'agriculteur peut porter sa surface admissible à 100 hectares en 2016 mais il ne peut activer que 92,5 DPB (dans le cas où il ne peut pas bénéficier d'un programme réserve, au premier chef celui prévu pour les jeunes agriculteurs et les nouveaux agriculteurs).

années	Calcul des DPB (arrondis)	Montant des DPB perçus
<i>Valeur initiale</i>	<i>92,5 DPB x 54 €</i>	<i>5 000 €</i>
2015	92,5 DPB x 65 €	6 009 €
2016	92,5 DPB x 76 €	7 019 €
2017	92,5 DPB x 87 €	8 028 €
2018	92,5 DPB x 98 €	9 038 €
2019	92,5 DPB x 109 €	10 047 €
Somme perçue durant la période :		40 141 €