INTRODUCTION GÉNÉRALE

Qu'est ce que la conditionnalité ?

La conditionnalité, mise en place depuis 2005, vise à garantir une agriculture plus durable et favorise ainsi une meilleure acceptation de la politique agricole commune par l'ensemble des citoyens.

Ce dispositif soumet le versement de certaines aides communautaires au respect de règles de base en matière d'environnement, de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), de santé (santé publique, santé des animaux, santé des végétaux) et de bien-être des animaux.

Les aides concernées sont les suivantes :

- 1) les aides octroyées dans le cadre des régimes de soutien du premier pilier de la PAC (paiement de base, paiement redistributif, paiement au titre du verdissement, paiement en faveur des jeunes agriculteurs, soutiens couplés dans les secteurs végétaux et animaux) ;
- 2) les aides à la restructuration et à la reconversion des vignobles [1] versées en 2013, 2014 ou 2015 ;
- 3) certaines aides de développement rural (2nd pilier de la PAC) à savoir :
  - les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN),
  - les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) et les mesures en faveur de l'agriculture biologique de la programmation 2015-2020 souscrites en 2015,
  - l'aide au boisement et création de surfaces boisées,
  - l'aide à la mise en place de systèmes agroforestiers.

Pour en faciliter la lecture, l'ensemble des aides concernées par la conditionnalité sera désigné, dans les fiches techniques, par le terme « aides soumises à la conditionnalité ».

Qui est concerné par la conditionnalité ?

Les exploitants agricoles qui bénéficient d'au moins une aide ou un régime de paiement mentionné ci-dessus sont soumis à la conditionnalité.

Quelles sont les règles à respecter dans le cadre de la conditionnalité ?

Les règles de base qui doivent être respectées au titre de la conditionnalité sont regroupées en trois domaines :

- environnement, changement climatique et bonnes conditions agricoles des terres ;
- santé publique, santé animale et végétale ;
- bien-être des animaux.

Le domaine « environnement, changement climatique et bonnes conditions agricoles des terres » est scindé en deux sous-domaines « environnement » et « BCAE ».

Le domaine « santé publique, santé animale et végétale » est scindé en deux sous-domaines « santé-productions végétales » et « santé-productions animales ».

Le système d'avertissement précoce

Le système d'avertissement précoce (SAP) s'applique à certains cas de non-respect identifiés dans les fiches techniques en raison du caractère mineur de leur gravité, de leur étendue et de leur persistance et sans incidence directe sur la santé humaine et animale. Le SAP ne peut pas s'appliquer en 2016 pour un cas de non-respect ayant déjà été constaté en 2015 (cela concerne notamment les cas ayant donné lieu à un avertissement précoce en 2015).

Un cas de non-respect pris en compte dans le cadre du SAP implique l'obligation pour l'agriculteur de mettre en oeuvre une action corrective. Les fiches techniques précisent les conditions et le délai permettant de valider la remise en conformité du non-respect.

Lorsqu'un cas de non-respect est pris en compte dans le cadre du SAP, il est de l'intérêt de l'exploitant de réaliser des actions correctives immédiates en présence du contrôleur. Le cas échéant, il appartient à l'exploitant de communiquer tout élément probant permettant d'attester de la réalisation d'une action corrective dans le délai réglementaire fixé.

Aucune réduction n'est appliquée à un cas de non-respect pris en compte dans le cadre du SAP pour le calcul de la sanction au titre de la conditionnalité, sauf en cas de nouveau contrôle (non systématique) réalisé au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant l'année du contrôle initial (par exemple le 31 décembre 2017 pour un contrôle initial réalisé en 2015) établissant l'absence de réalisation d'une action corrective dans le délai réglementaire fixé. Dans le cas particulier d'une non-conformité pour laquelle la remise en conformité est concrètement impossible au regard de la nature de l'anomalie et en cas de nouveau contrôle réalisé au cours de l'une des deux années suivant l'année du contrôle initial, les conditions de remise en conformité sont considérées remplies lorsque l'anomalie n'est pas constatée à nouveau.

Comment s'informer ?

Outre cette fiche introductive, il est mis à la disposition des exploitants agricoles un ensemble de fiches techniques établies par exigence ou norme, c'est à dire par texte réglementaire ou par norme BCAE, expliquant les règles relatives à la conditionnalité :

- objectif de la réglementation et exploitations concernées,
- points contrôlés et cas de non-conformité,
- conditions et délais de remise en conformité des anomalies prises en compte dans le cadre du SAP,
- pondération des cas de non-conformité présentée sous forme de grille.

[1] Soumission à la conditionnalité pendant trois ans à compter de l'année suivant l'année civile où le premier paiement a été accordé (les pénalités "conditionnalité" s'appliquant au tiers du paiement total dû à ce titre).

Toutes ces fiches sont disponibles sur le site Télépac à l'adresse suivante :
https://www3.telepac.agriculture.gouv.fr/telepac/auth/accueil.action
ou via le site « Mes Démarches » dédié aux téléservices du ministère de l'agriculture sous la thématique « s'informer sur la conditionnalité » à l'adresse suivante : http://mesdemarches.agriculture.gouv.fr/.

Présentation

Domaine « Environnement, changement climatique et bonnes conditions agricoles des terres »

Au sein du sous-domaine « environnement », **2 fiches** précisent les exigences de la conditionnalité :
- *la fiche environnement I* qui concerne la « conservation des oiseaux sauvages et des habitats »,
- *la fiche environnement II* qui concerne la « protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles en zones vulnérables ».

Au sein du sous-domaine « BCAE », **7 fiches** précisent les différentes normes :
- *la fiche BCAE I* « bande tampon le long des cours d'eau »,
- *la fiche BCAE II* « prélèvements pour l'irrigation »,
- *la fiche BCAE III* « protection des eaux souterraines contre la pollution causée par des substances dangereuses »,
- *la fiche BCAE IV* « couverture minimale des sols »,
- *la fiche BCAE V* « limitation de l'érosion »,
- *la fiche BCAE VI* « maintien de la matière organique des sols »,
- *la fiche BCAE VII* « maintien des particularités topographiques ».

Domaine « Santé publique, santé animale et végétale »

Au sein du sous-domaine « santé - productions végétales », **2 fiches** précisent les exigences de la conditionnalité :
- *la fiche santé/végétaux I* « utilisation des produits phytopharmaceutiques »,
- *la fiche santé/végétaux II* « paquet hygiène relatif aux productions d'origine végétale ».

Au sein du sous-domaine « santé - productions animales », **4 fiches** précisent les exigences de la conditionnalité :
- *la fiche santé/animaux I* « paquet hygiène relatif aux productions animales »,
- *la fiche santé/animaux II* « interdiction d'utiliser certaines substances en élevage »,
- *la fiche santé/animaux III* « prévention, maîtrise et éradication des encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST) »,
- *la fiche santé/animaux IV* « identification et enregistrement des animaux » pour les bovins, les porcins et les ovins/caprins.

Domaine « bien-être des animaux »

1 fiche unique *(fiche « bien-être des animaux »)* précise les exigences de la conditionnalité pour les élevages de veaux, les élevages de porcs (en bâtiment) et tous les autres élevages.

Quels sont les différents cas de non-conformité ?

Pour chaque exigence ou norme, les cas de non-conformité sont définis au niveau national. En fonction de leur gravité, leur étendue et leur persistance, un pourcentage de réduction est affecté à chaque anomalie.
Les anomalies sont pondérées directement en pourcentage de réduction des aides soumises à conditionnalité :
- un pourcentage d'au moins 20% est attribué aux anomalies intentionnelles ;
- un pourcentage de 5% est attribué aux anomalies graves ;
- un pourcentage de 3% est attribué aux anomalies dans le cas général ;
- un pourcentage de 1% est attribué aux anomalies secondaires ;
- aucune réduction n'est appliquée pour les anomalies prises en compte dans le cadre du SAP, sauf en cas de nouveau contrôle réalisé au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant l'année du contrôle initial établissant l'absence de réalisation d'une action corrective dans les délais prescrits qui implique l'application du pourcentage de réduction prévu dans la grille des non-conformités afférente à l'année du constat initial.

Comme les années précédentes, un refus de contrôle implique la suppression de la totalité des aides soumises à la conditionnalité et à percevoir l'année du contrôle.

Comment est calculé le taux de réduction des aides pour les exigences ou normes de la conditionnalité ?

Le pourcentage de réduction retenu sur un domaine contrôlé est égal au pourcentage le plus élevé parmi les anomalies retenues au titre de la conditionnalité pour tout le domaine.

Lorsqu'un seul domaine est contrôlé (et en l'absence d'anomalie répétée), le pourcentage de réduction du domaine contrôlé devient le taux de réduction qui sera appliqué à l'ensemble des aides soumises à la conditionnalité et à percevoir au titre de l'année du contrôle.

Lorsque plusieurs domaines sont contrôlés (et en l'absence d'anomalie répétée ou intentionnelle), le taux de réduction appliqué aux aides est la somme de chacun des pourcentages de réduction retenus pour chaque domaine contrôlé, plafonnée à 5 %.

Exemple 1
Lors du contrôle d'une exploitation sur le sous-domaine « environnement » (et en l'absence de contrôle sur un autre sous-domaine constituant le domaine « environnement, changement climatique et bonnes conditions agricoles des terres »), 6 cas de non conformité sont retenus au titre de la conditionnalité : 4 cas à 1%, 2 cas à 3% ;
- la pondération la plus élevée parmi les anomalies retenues est de 3% ;
- le pourcentage de réduction retenu pour le domaine est donc de 3%.

En l'absence de contrôle sur un autre domaine, le taux de réduction appliqué aux aides soumises à la conditionnalité est de 3%.

Exemple 2
Lors du contrôle d'une exploitation sur le sous-domaine « santé - productions animales » (et en l'absence de contrôle sur un autre sous-domaine constituant le domaine « santé publique, santé animale et végétale »), 2 anomalies pour lesquelles le SAP s'applique sont retenues au titre de la conditionnalité.

Chaque anomalie entrant dans le cadre du SAP se voit attribuer une pondération nulle, il n'y a donc pas de taux de réduction pour le domaine.
En l'absence de contrôle sur un autre domaine, aucune réduction n'est appliquée aux aides soumises à la conditionnalité.
Toutefois, en cas de nouveau contrôle réalisé au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant l'année du contrôle initial

établissant l'absence de réalisation d'une action corrective dans les délais prescrits sur au moins l'une des deux anomalies pour lesquelles le SAP s'applique, le pourcentage de réduction prévu dans la grille des non-conformités s'applique pour le domaine, soit 1%. En l'absence de contrôle sur un autre domaine, le taux de réduction appliqué aux aides soumises à la conditionnalité et à percevoir au titre de l'année du contrôle initial est de 1% (cela ne préjuge pas de l'application d'un taux de réduction sur les aides soumises à la conditionnalité et à percevoir au titre de l'année du deuxième contrôle en cas de constat de non-conformité).

Exemple 3
Une exploitation est contrôlée sur les domaines « bien-être des animaux » et « environnement, changement climatique et bonnes conditions agricoles des terres ». Le pourcentage de réduction retenu pour le domaine « bien-être des animaux » est de 3%, le pourcentage de réduction retenu pour le domaine « environnement, changement climatique et bonnes conditions agricoles des terres » est de 5%.
Le taux de réduction appliqué aux aides soumises à la conditionnalité est de (3%+5%)=8%, plafonné à 5%.

Exemple 4
Une exploitation est contrôlée sur les domaines « environnement, changement climatique et bonnes conditions agricoles des terres » et « santé publique, santé animale et végétale ». Le pourcentage de réduction retenu pour le domaine « environnement, changement climatique et bonnes conditions agricoles des terres » est de 20% (intentionnelle) et le pourcentage de réduction retenu pour le domaine « santé publique, santé animale et végétale » est de 3%.
Le taux de réduction appliqué aux aides soumises à la conditionnalité est fixé à (20%+3%)=23%.

Comment est pris en compte un cas de répétition d'une anomalie ?

Dans une grille de contrôle, un point de contrôle correspond à une ou plusieurs anomalies. En règle générale [2], un groupe d'anomalies correspond à un point de contrôle de chacune des grilles de contrôle. Une anomalie est considérée comme « répétée » lorsque celle-ci ou une anomalie du même groupe d'anomalies est constatée plus d'une fois au cours d'une période de trois années consécutives.

En cas de première répétition d'anomalie, le calcul du pourcentage de réduction correspond à la multiplication par trois du pourcentage de réduction calculé pour cette anomalie constatée seule, l'année du contrôle.

Lorsque plusieurs non-conformités sont constatées dans le même groupe d'anomalies, en présence d'au moins une anomalie répétée, le pourcentage de réduction est calculé pour ces anomalies sur l'année du contrôle, puis multiplié par trois.

Le pourcentage de réduction de chaque type d'anomalie (répété / non répété) est calculé de manière individuelle selon les règles propres à chaque type d'anomalie (pour les anomalies répétées, les taux de chaque groupe d'anomalies sont additionnés dans la limite de 15%). Le taux de réduction conditionnalité est ensuite calculé en additionnant les différents taux déterminés par type d'anomalie ainsi obtenus et en plafonnant le résultat à 15 % (sauf si un cas d'anomalie intentionnelle est constaté).

Exemple
Une exploitation fait l'objet de deux contrôles sur le sous-domaine « santé – productions animales » (chez un éleveur d'ovins) sur une période de trois années consécutives.
En 2015, les anomalies suivantes ont été constatées :
- relevé d'une anomalie « Absence d'un document de recensement annuel à jour : recensement non transmis à l'EdE »
- relevé d'une anomalie « Absence totale d'élément d'identification : entre 15 et 49 animaux et plus de 1% des animaux ».

En 2016, les anomalies suivantes sont constatées :
- relevé d'une anomalie « Absence d'un document de recensement annuel à jour : recensement non transmis à l'EdE ».
  Il s'agit d'une non-conformité répétée. Cette anomalie fait partie du même groupe d'anomalies que l'anomalie 1 relevée en 2015. Cette non-conformité constatée seule en 2016, entraîne un pourcentage de réduction de 3% ; compte tenu de la répétition, ce pourcentage est multiplié par 3, soit 9% ;
- relevé d'une anomalie « Absence totale d'élément d'identification : entre 15 et 49 animaux et plus de 1% des animaux ».
  Il s'agit d'une non-conformité répétée, car elle fait partie du groupe d'anomalies « Identification individuelle des animaux de plus de 6 mois » comme l'anomalie 2 relevée en 2015. Cette anomalie constatée seule en 2016, entraîne un pourcentage de réduction de 3% ; compte tenu de la répétition, ce pourcentage est multiplié par 3, soit 9%.
- relevé d'une anomalie « Absence totale d'enregistrement dans le registre d'élevage des traitements médicamenteux » au titre des exigences « paquet hygiène – productions animales »
  Il ne s'agit pas d'une répétition. Cette non conformité entraîne un pourcentage de réduction de 5%.

Dans cet exemple, le taux de réduction des aides 2016 calculé est de 23% (i.e. 9% + 9% + 5%), plafonné à 15%.

Comment sont organisés les contrôles ?

Chacun des domaines ou sous-domaines est contrôlé par un ou deux organismes de contrôle spécifiques dans le cadre des contrôles habituels sur les exploitations :
- le sous-domaine « environnement » est contrôlé par la Direction départementale en charge des territoires (DDT) et par la Direction départementale de l'alimentation, l'agriculture et de la forêt (DAAF) pour les départements d'outre-mer ; cependant, la Direction Départementale en charge de la Protection des Populations (DDPP) a qualité pour la réalisation de ces contrôles ;
- le sous-domaine « BCAE » est contrôlé par la direction régionale de l'Agence de services et de paiement (DR ASP) ;
- le sous-domaine « santé-productions végétales » est contrôlé par la DRAAF - Service régional de l'alimentation (SRAL) ou par la DDPP ;
- le sous-domaine « santé-productions animales » est contrôlé par la DDPP. Cependant, la DR ASP a qualité pour réaliser les contrôles de l'identification des bovins et des ovins-caprins ;
- le domaine « bien-être des animaux » est contrôlé par la DDPP.

La DDT coordonne le travail des différents organismes de contrôle :
- elle indique le nombre d'exploitations à contrôler,
- elle veille à ce que les différents contrôles à effectuer sur une même exploitation soient regroupés ou correctement répartis dans le temps.

[2] Quelques exceptions existent. A titre d'exemple, l'ensemble des non-conformités des deux points de contrôle « Cohérence passeport / animal » et « Données du passeport » de la grille relative à l'identification bovine constitue un unique groupe d'anomalies.

Comment se déroule un contrôle conditionnalité ?

Le contrôle au titre de la conditionnalité est réalisé sur l'exploitation. Il porte sur les points de contrôle définis au niveau national. Son déroulement et la vérification du respect des règles s'effectuent de façon identique dans tous les départements.
Dans le cas général, le contrôle de l'exploitation ne porte que sur un seul des cinq sous-domaines ou domaine « bien-être des animaux » regroupant les exigences ou normes devant être respectées au titre de la conditionnalité. En fonction de ses caractéristiques propres, l'exploitation est contrôlée sur tout ou partie des exigences ou normes du sous-domaine ou domaine contrôlé. Dans quelques cas, une visite complémentaire peut être nécessaire.

Les contrôleurs ont à leur disposition :

- un guide des contrôles, élaboré au niveau national, qui précise l'ensemble des points à contrôler et les modalités de contrôle ;
- des grilles nationales décrivant les points vérifiés, les cas de non-conformité qui pourraient être constatés, ainsi que les cas de non-respect pris en compte dans le cadre du système d'avertissement précoce.

À l'issue du contrôle, le contrôleur établit :

- un compte-rendu de contrôle sur lequel sont notés les cas de non-conformité constatés
- et, le cas échéant, une fiche d'avertissement précoce au titre de la conditionnalité qui mentionne les cas de non-respect devant faire l'objet d'une remise en conformité
- et, lorsque qu'un précédant contrôle réalisé à partir du 1er janvier 2015 avait fait l'objet d'une notification à l'agriculteur de constat d'au moins une anomalie mineure dans le cadre du système d'avertissement précoce, une fiche de suivi d'avertissement précoce qui mentionne les vérifications d'action de remise en conformité et le délai de réalisation.

Seules sont retenues les anomalies qui sont directement imputables à l'exploitant et qui engagent sa responsabilité.

Ces documents doivent être signés par le contrôleur et par l'exploitant qui peut faire part de ses observations dans la rubrique prévue à cet effet.
Un exemplaire du compte-rendu de contrôle, de la « fiche d'avertissement précoce » et de la « fiche de suivi d'avertissement précoce » est remis à l'exploitant, un autre est transmis à la DDT.

Après le contrôle, l'exploitant dispose encore d'un délai de 10 jours pour transmettre ses observations par écrit à l'organisme de contrôle, qui les fera suivre à la DDT.

En outre, un délai de 2 jours ouvrables après le jour du contrôle est prévu pour permettre à l'exploitant de transmettre, au service de contrôle, les documents non retrouvés lors du contrôle et qui ne sont pas exigibles le jour du contrôle (par exemple, des factures qui sont parfois détenues par le comptable et qui peuvent apporter des éléments de vérification). En revanche, un registre d'identification des animaux ou un cahier d'enregistrement des pratiques de fertilisation sont toujours exigibles, ils doivent être présents en permanence sur l'exploitation et présentés le jour du contrôle. Les duplicata sont acceptés.

Une fois le dossier formalisé et vérifié, l'organisme de contrôle le transmet à la DDT, qui récapitule l'ensemble des constats effectués sur l'exploitation et calcule, le cas échéant, le taux de réduction susceptible d'affecter le montant des aides soumises à conditionnalité. Cette synthèse et, s'il y a lieu, le taux de réduction applicable à l'ensemble des aides soumises à conditionnalité pour lesquelles une demande a été déposée au cours de l'année civile de réalisation du (ou des) contrôle(s) sont transmis par courrier à l'exploitant.

Quels sont les moyens de recours ?

En cas de contestation du taux de réduction que la DDT lui a transmis par courrier, l'exploitant dispose de plusieurs voies de recours.
A compter de la date de notification de ce premier courrier, un délai de 10 jours est prévu pour permettre à l'exploitant de communiquer ses observations à la DDT (procédure contradictoire).
Au vu des éléments transmis, la DDT notifie à l'exploitant, par un second courrier, sa décision et, le cas échéant, le taux de réduction définitif applicable à l'ensemble des aides soumises à conditionnalité pour lesquelles une demande a été déposée au cours de l'année civile de réalisation du (ou des) contrôle(s).
Un délai de deux mois à compter de la date de notification de ce second courrier est prévu pour permettre à l'exploitant de formuler un recours gracieux auprès de la DDT, et/ou, si l'exploitant estime que la réglementation en vigueur a été appliquée de façon incorrecte, un recours hiérarchique auprès du Ministre chargé de l'agriculture et/ou un recours contentieux devant le tribunal administratif territorialement compétent.

Les éventuelles réductions au titre de la conditionnalité ne préjugent pas des suites administratives ou judiciaires qui pourraient être données, par ailleurs, aux infractions constatées.

Le Système de conseil agricole (SCA)

Le « système de conseil agricole » (SCA) prévu par le règlement communautaire [3] et couvrant notamment l'intégralité du champ de la conditionnalité permet, à chaque agriculteur qui le souhaite, d'adhérer à un réseau de conseil habilité pour intégrer au mieux sur son exploitation les différentes exigences de la conditionnalité et, le cas échéant, faire évoluer ses pratiques. Selon le choix de l'agriculteur, le conseil agricole peut s'appliquer à un ou plusieurs des sous-domaine ou domaine « bien-être des animaux » de la conditionnalité. Par ailleurs, l'agriculteur peut réaliser un auto-diagnostic de son exploitation sur la base d'un document type transmis par son réseau SCA et reprenant pour chaque sous-domaine ou domaine « bien-être des animaux » les grilles de contrôle présentées dans les fiches techniques.
Remarque : la sélection des exploitations à contrôler au titre de la conditionnalité est réalisée d'une part de manière aléatoire et d'autre part d'après une analyse des risques. Un agriculteur peut bénéficier d'une baisse du risque, pour un ou plusieurs sous-domaines ou domaine « Bien être des animaux », lorsqu'il transmet à sa DDT une attestation favorable [4], valide l'année du contrôle et co-signée par son conseiller agricole.

La certification environnementale

La certification environnementale des exploitations agricoles, issue du Grenelle de l'environnement, est une certification encadrée par

[3] Articles 12 à 15 du règlement (UE) n°1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013

[4] L'attestation conclut à l'absence de non-conformité pour le ou les sous-domaines ou domaine « bien-être des animaux » concernés.

l'Etat pour identifier les exploitations engagées dans des démarches particulièrement respectueuses de l'environnement. Elle concerne les thématiques biodiversité, stratégie phytosanitaire, gestion de la fertilisation et gestion de la ressource en eau.
Le dispositif s'articule selon trois niveaux. A ce titre, un agriculteur peut bénéficier d'une baisse du risque, voire d'une exclusion du risque sur une partie du champ de la conditionnalité :

- la transmission, dans le cadre du dossier PAC, d'une attestation (niveau 1) établie dans le cadre du dispositif de certification environnementale permet une prise en compte dans l'analyse de risques pour les sous-domaines « environnement », « santé – productions végétales » et « bonnes conditions agricoles et environnementales »,
- la transmission, dans le cadre du dossier PAC, de la copie d'un certificat (niveau 2 ou 3) établi dans le cadre du dispositif de certification environnementale permet d'exclure l'exploitant de l'assiette soumise à analyse de risques (à moins qu'un élément de gravité élevé n'ait été répertorié) pour les sous-domaines « environnement », « santé – productions végétales » et « bonnes conditions agricoles et environnementales ».

SG - SAFSL - SDLP - BML - AIN - 201602