



Confédération paysanne

Syndicats pour une agriculture paysanne
et la défense de ses travailleurs

Membre de la Coordination européenne Via Campesina et de la Via Campesina

Révision du guide d'admissibilité des surfaces et amélioration des contrôles du Prorata

Propositions de la Confédération paysanne

Le maintien des tranches de prorata et des taux d'admissibilité des surfaces est une bonne nouvelle. La révision des modalités d'évaluation et de contrôle est une nécessité. Cependant, elle doit se faire de manière juste et cohérente, sans mettre plus de pression de contrôle sur les paysan.ne.s.

Nous nous inquiétons fortement de la mise en ligne du nouveau guide d'admissibilité des surfaces. Ce guide reprend les propositions soumises par le ministère le 26 mars et présente de nombreuses imprécisions, qui renforceront le caractère aléatoire et arbitraire des contrôles. Nous vous demandons de corriger rapidement le guide en prenant en compte les remarques ci-dessous. Ainsi des termes tels que « quantité significative », « groupe/ensemble d'espèces » seront retirés du guide pour ne pas donner libre court à l'interprétation.

Suite à la réunion du 26 mars et à la publication du nouveau guide, nous souhaitons vous interpeller sur certaines propositions qui ne sont pas adaptées aux surfaces pastorales et qui pourraient être défavorables aux paysan.ne.s.

Certaines propositions ne sont pas adaptées, particulièrement celles consistant à :

- **L'introduction des espèces épineuses dans la liste négative** : cette ressource est largement consommée par les troupeaux (dans de nombreux territoires par exemple en PACA, AURA, Occitanie) et il est impensable de les introduire dans cette liste.
- **Présence de la ressource fourragère le jour du contrôle** : avec des contrôles, visites rapides débutant en juillet, cette proposition est totalement inadaptée aux zones sèches.
- **En cas de doute sur le prorata, retenir le plus sécurisant** : il est inadmissible d'inciter les paysans et les contrôleurs à sous-estimer leur prorata quand on connaît le caractère subjectif de son évaluation.
- **La suppression du guide photo** : c'est un outil indispensable aux paysans et aux contrôleurs pour évaluer et s'entendre sur le prorata.

Nous réaffirmons la **nécessité d'associer les services et acteurs pastoraux à ce travail très technique**. Nous vous demandons de les consulter et de les associer aux réunions. Nous demandons également l'élaboration d'un référentiel photo mise à jour et adapté aux exigences de la Commission européenne. Ce travail devra également être mené en étroite collaboration avec les services pastoraux.

Indices de pâturabilité

Nous proposons la réécriture des indices proposés le 26 mars de la manière suivante :

- Chemin d'accès **praticable par les animaux pour arriver à la parcelle ou au secteur de pâturage (en conduite en gardiennage).**
- Clôtures et/ou parcs **doivent permettre d'enclorre les animaux ou conduite en gardiennage (par un berger / vacher).**

Remarque : la conduite au pâturage par des bergers est prépondérante dans les collines et

montagnes méditerranéennes ainsi que dans les alpages. La conduite en parcs clôturés étant l'exception.

- Points et dispositifs d'abreuvement **fonctionnels (y compris à partir d'éléments naturels), présence** de blocs de sel et **de point « d'assalement »** (assalis/ saladou = pose de sels en vrac sur des rochers / support qui se trouvent ensuite poli suite à l'usage du sel).
- Logement de berger.
- **Parcs de tri et de contention, parcs de nuits ou de couchage (couchades).**
Remarque : nous proposons de séparer en 3 indices distincts l'abreuvement/sel, le logement du berger et les parcs. Nous considérons que ce sont des indices de pâturages distincts qui représentent à eux seul un indice.
- Présence de crottes et bouses **visibles.**
Remarque : le terme « en quantité significative » proposé par le ministère est trop subjectif, sujet à toutes interprétations : imprécis et incontrôlable.
- « Herbe broutée ».
- Traces de prélèvement sur la végétation arbustive et arborée : abroutissement **visible** des broussailles, des arbustes et/ou des branches basses.
Remarque : le terme « en quantité significative » proposé par le ministère est trop subjectif, sujet à toutes interprétations : imprécis et incontrôlable.
- **Traces de prélèvement sur la ressource provenant des fruits et des baies des espèces arborées** (par exemple, glands et châtaignes).
Remarque : les glands et les châtaignes constituent une ressource fourragère, il est plus juste de noter « ressource provenant des fruits et des baies des espèces arborées ».
- Traces de fauche et autres travaux **de débroussaillage, brulage pastoral, élagage et éclaircie du couvert arboré,** facilitant la circulation du troupeau ou le prélèvement d'une ressource fourragère.

Il est nécessaire de spécifier clairement dans le guide d'admissibilité des surfaces que **certains indices de pâturage sont, par définition, en dehors de la parcelle.** Ils peuvent également être **collectifs, au-delà de la zone de densité homogène, c'est-à-dire à l'échelle de l'unité pastorale** : parc de contention, points et dispositifs d'abreuvement, logement de berger, parcs de couchage, etc.

Liste négative

La proposition de modification de la liste négative présentée le 26 mars 2018 pose de gros problèmes pour les raisons suivantes :

- **De nombreuses espèces proposées sont comestibles** : par exemple, retirer les épineux et les résineux de la liste des espèces éligibles reviendrait à exclure une très grande partie des surfaces sur certains territoires.
- **Le recours aux listes ouvertes** (« les espèces », « ensemble d'espèces ») **doit être proscrit** car elles sont contestables juridiquement et constitue autant d'approximations ouvrant ensuite à toute interprétation. Il est donc nécessaire de proscrire toute imprécision et de **définir précisément les espèces concernées.**
- **Si une espèce est abroutie ou porte des traces de consommation, c'est qu'elle est comestible, elle ne doit donc pas figurer dans la liste négative.**

Concernant l'élargissement de la liste des espèces non comestibles proposées par le ministère, nous demandons :

- De **ne pas inclure** le terme « **les espèces d'épineuses** », **ni aucune espèce épineuse** dans la **liste négative** et **retirer la note de bas de page de l'annexe 1** du nouveau guide d'admissibilité des surfaces.

Les espèces épineuses sont consommées par les troupeaux et peuvent constituer la seule ressource sur certains territoires. En période de sécheresse, heureusement que ces espèces sont présentes pour alimenter les troupeaux. **C'est le cas des ronces, églantiers et prunelliers mais également d'autres épineuses.** Par exemple, la famille des rosacées est une des familles de végétaux ligneux les plus appétantes pour les troupeaux, à tel point que la sélection a pourvu les espèces buissonnantes d'épines pour limiter la consommation pour les animaux, en interdisant les « grosses bouchées » au profit « des petites bouchées ». Il ne faut pas non plus oublier les baies et fruits que fournissent ces ligneux.

De plus, le terme « espèces épineuses » est vague.

La note de bas de page de l'annexe 1 du nouveau guide d'admissibilité « Néanmoins, les éléments constitués uniquement d'espèces épineuses pourront être pris en compte lorsqu'ils présentent des traces visibles d'abrutissement » est contradictoire et est sujette à interprétation. Si une espèce est abrutie ou porte des traces de consommation, c'est qu'elle est comestible, elle ne doit donc pas figurer dans la liste négative. Cette note doit être supprimée.

- De **ne pas inclure** le terme « **ensemble des espèces de résineux** » dans la **liste négative**.
 - **Eviter toute confusion entre des termes génériques comme résineux et conifères**, il peut s'agir de :
 - Conifères résineux : **pins, sapins, cèdres** et de nombreuses autres espèces pâturées et **comestibles**.
 - Conifères non résineux, dont plusieurs espèces (par exemple le genévrier) sont comestibles.
 - Beaucoup de résineux sont largement pâturés par les ruminants et les herbivores au stade arbustif, de jeunes semis, ou les branches basses.
C'est pour cette raison que les forestiers de l'Etat interdisent le pâturage lors des reboisements ou des régénérations après coupes ou incendies.
 - **Les uniques espèces CONIFERES pouvant être considérés comme non comestibles sont :**
 - Résineux : **If (genre Taxus), Douglas.**
 - Non résineux : **Cyprés (Cupressus sp), faux Cyprés (Chamaecyparis sp), hybride de Cyprés/faux Cyprés, Thuyas et Calocèdres.**
- Prise en compte de la **ressource herbagère des surfaces qui peuvent se couvrir de fougères à partir du mois de mai** sur certaines régions. Les troupeaux peuvent consommer la fougère lorsqu'elle est "en crosse". Ils peuvent également pâturer l'herbe sous la fougère lorsque la densité permet à l'herbe de se développer. A l'automne, la fougère est couchée ou récoltée et une repousse d'herbe permettra d'alimenter les troupeaux. Il est important de tenir compte de cette évolution de la végétation.
- **Ne pas inclure les airelles rouges** dans la **liste négative**. En effet, les fruits sont comestibles et consommés par les troupeaux.
- **Ne pas inclure la corroyère à feuilles de myrte** dans la **liste négative**. En effet, la plante a une énorme valeur fourragère, particulièrement en automne. Le fruit est toxique mais les animaux s'immunisent. Cette plante est fortement consommée par les chèvres et les moutons dans l'Aude, Pyrénées Orientales et Hérault par exemple.

Suppression du guide photo

Le guide photo est un outil commun, essentiel d'évaluation contrôleur-éleveur. Etant donné le degré élevé de subjectivité de l'évaluation du prorata, cet outil commun permet d'avoir un référentiel pour évaluer les proratas.

Un grand nombre de paysans fait faire sa déclaration par des organismes de service qui ne se rendent pas sur le terrain. Dans ce cas, le référentiel photo est également très utile pour accompagner à la déclaration.

Il est donc nécessaire de maintenir un référentiel photo pour accompagner à la déclaration.

La version actuelle du guide photo doit être remise à jour car elle a été constituée dans la précipitation, avant l'ouverture de la télédéclaration PAC 2015. Il n'a donc pas été élaboré de façon optimale.

Le référentiel photo doit donc être remis à jour pour être le plus adapté aux besoins des paysans et aux contraintes de la Commission européenne. Il devra comporter :

- Des photos précises permettant de visualiser l'évolution de la végétation au cours de la saison : printemps, été, automne, hiver.
- Chaque photo devra être accompagnée d'un argumentaire expliquant précisément les raisons qui ont mené à l'évaluation de ce prorata : tel type de végétation, de telle dimension, à telle période, etc...

Ce guide devra être constitué en lien avec la Commission européenne et être validé par cette dernière.

Amélioration des contrôles

Les contrôles 2018 ne devront en aucun cas mener à des pénalités qui seraient rétroactives sur les campagnes 2015/2016/2017. Les conclusions des visites rapides de l'époque doivent au moins bénéficier aux éleveurs pour les trois premières campagnes de la programmation.

Réactions sur les propositions du ministère du 26 mars 2018 :

■ Estimation de la ressource fourragère présente le jour du contrôle ou de visites rapides

Dans ce cas, **les visites rapides / contrôles devront impérativement se faire au moment optimal de présence de la ressource**. Les calendriers de visite devront être adaptés à la végétation. Ce n'est pas à la végétation de s'adapter au calendrier Telepac, elle ne le peut de toute façon pas. **Sur les zones sèches (telles que PACA, Languedoc-Roussillon, Drome, Ardèche)**, ces visites devront se faire impérativement **entre mai et juin**. A partir de juillet, la ressource herbagère n'est plus présente. Il ne reste plus que la ressource ligneuse.

Pour permettre de faire les contrôles à la période propice, **une case permettant d'indiquer la période optimum de présence de la ressource fourragère, sur chaque parcelle, doit être ajoutée dans Telepac**.

Si la visite/ contrôle ne peut se faire à la période optimum de présence de la ressource :

- Le ministère devra **prendre en charge la visite d'huissier chez tous les paysans** qui le souhaite pour constater la présence de la ressource à la période optimum.
- **Donner les moyens** (mise à disposition de matériel spécifique) **aux paysans de prendre des photos certifiables /infalsifiables** (au niveau de la date et du lieu de prise de chaque photo), qui soient incontestables, permettant de prouver la présence de la ressource à la période optimum.
- **Permettre les contrevisites en mai-juin de l'année suivante pour les zones sèches**, puisque la ressource ne se trouve qu'au printemps dans ces zones. Le ministère devra alors trouver un moyen pour que le paysan soit payé dans les temps et que son dossier ne soit pas bloqué.

Aucun contrôle/visite rapide ne pourra être réalisé en hiver, ni en fin d'hiver.

- **En cas de doute sur le prorata, retenir le plus sécurisant** (Suppression de l'idée que le doute bénéficie à l'exploitant)

Cette proposition est inacceptable. Il est inenvisageable de communiquer une telle consigne aux paysans et aux contrôleurs.

Nous rappelons que les paysans ont toujours évalué leurs prorata de la manière qui leur semblait la plus juste et que les visites rapides ont montré que bon nombre d'entre eux ont sous-évalué leur prorata par peur d'être sanctionné.

Les visites rapides 2015 ont montré la subjectivité de l'évaluation du prorata. Sur une même parcelle, différents prorata étaient estimés selon les interlocuteurs (DDT, ASP, chambre, organisme pastoraux, paysan). Au vu de la difficulté de l'évaluation du prorata, nous ne pouvons pas imaginer de donner une telle consigne : « mettre le prorata le plus bas ». Lorsqu'il y a doute, cela montre la limite de la méthode du prorata et il ne peut être question de pénaliser systématiquement. Lorsque le contrôleur considèrera 45% d'herbe et le paysan 55% d'herbe, ce sera le paysan qui verra ses aides baisser plus une pénalité. C'est inadmissible.

Certes la méthode d'évaluation du prorata a ses limites. Il faudra travailler à un outil plus adapté pour la PAC post 2020. En attendant, le paysan ne doit pas être la cible, la variable d'ajustement.

- **Révision de la modalité de mener les contrôles**

Les propositions soumises par le ministère nous semblent insuffisantes pour palier à l'inadaptation des contrôles PAC aux réalités des surfaces pastorales. En effet, les éleveurs doivent subdiviser en zone homogène des zones hétérogènes, d'une part, ils doivent leur affecter une valeur pastorale en référence à une surface « tout herbe », seule valeur de référence reconnue, d'autre part.

Il est donc nécessaire de construire une conditionnalité des surfaces pastorales basée sur une évaluation agroécologique de ces surfaces. Il s'agit de construire une méthode de contrôle qui soit adaptée à ces surfaces, sur base du référentiel / guide admissibilité des surfaces, validée par la Commission européenne.

Il nous paraît nécessaire de faire un travail plus en profondeur, nécessitant le savoir-faire des acteurs pastoraux et des scientifiques qui ont travaillé sur le sujet. La mise en place d'un tel groupe de travail permettrait de déterminer une méthode plus cohérente d'évaluation et de contrôle des prorata. Ce travail sera long et ne pourra aboutir pour la campagne 2018. Il reste cependant nécessaire à mener pour conforter la Commission européenne et sécuriser les paysans.

- **Formation des contrôleurs**

Une **formation spécifique et adaptée des contrôleurs** est nécessaire. Nous proposons que des « Contrôleurs spécifiques prorata » soient formés avec un focus par type de milieu. Ces contrôleurs seront essentiellement mobilisés sur le contrôle / visite des zones à prorata.

Le **contenu de la formation** devra :

- Etre construit en collaboration avec les représentants des OPA locales, et voire même faire intervenir l'un d'eux au cours de la formation.
- Faire intervenir un représentant des services pastoraux régional, avec présentation de cas types concrets de milieux qui vont être contrôlés et de leur évolution dans le temps,
- Contenir un calendrier de présence de la ressource (variant en fonction climat, altitude, espèce, sol, etc.) pour que le contrôleur sache quand aller sur le terrain pour la trouver.

Les paysans faisant l'objet de **visites rapides** doivent recevoir la **notification de visite au moins une semaine à l'avance et doivent pouvoir être accompagné d'un paysan ou technicien de leur choix.**