

REGION BRETAGNE

n° 20_DIRECO_SAGRI_01

CONSEIL REGIONAL

9 et 10 juillet

DELIBERATION

Osons la Régionalisation de la PAC en Bretagne

Le Conseil régional convoqué par son Président le 16 juin 2020, s'est réuni le jeudi 9 juillet 2020 au siège de la Région Bretagne, et par visioconférence, sous la présidence de Monsieur Loïg CHESNAIS-GIRARD, Président du Conseil régional.

Etaient présents : Monsieur Olivier ALLAIN, Madame Sylvie ARGAT-BOURIOT, Monsieur Eric BERROCHE, Madame Mona BRAS (jusqu'à 20h25), Madame Georgette BREARD (jusqu'à 19h), Monsieur Pierre BRETEAU, Monsieur Gwenegan BUI, Monsieur Thierry BURLLOT, Madame Gaby CADIOU, Madame Fanny CHAPPE, Monsieur Loïg CHESNAIS-GIRARD, Monsieur Marc COATANÉA (jusqu'à 18h), Monsieur André CROCQ (jusqu'à 17h), Madame Delphine DAVID, Monsieur Gérard DE MELLON, Monsieur Stéphane DE SALLIER DUPIN, Madame Virginie D'ORSANNE (jusqu'à 18h50), Madame Laurence DUFFAUD, Madame Laurence FORTIN, Madame Anne GALLO, Madame Evelyne GAUTIER-LE BAIL (jusqu'à 18h30), Monsieur Karim GHACHEM, Madame Anne-Maud GOUJON, Madame Sylvie GUIGNARD (jusqu'à 16h), Madame Claire GUINEMER, Monsieur Philippe HERCOUËT, Madame Kaourintine HULAUD, Madame Elisabeth JOUNEAUX-PEDRONO, Monsieur Roland JOURDAIN (en visioconférence), Monsieur Pierre KARLESKIND, Monsieur Gérard LAHELLEC, Madame Isabelle LE BAL, Monsieur Jean-Michel LE BOULANGER, Monsieur Olivier LE BRAS, Monsieur Raymond LE BRAZIDEC, Madame Agnès LE BRUN (de 13h45 à 19h25), Monsieur Patrick LE DIFFON, Monsieur Marc LE FUR, Monsieur Patrick LE FUR, Madame Gaël LE MEUR, Madame Nicole LE PEIH (jusqu'à 11h30 et à partir de 19h), Monsieur Alain LE QUELLEC, Madame Gaël LE SAOUT, Madame Christine LE STRAT, Monsieur Christian LECHEVALIER, Madame Lena LOUARN, Monsieur Bernard MARBOEUF, Monsieur Martin MEYRIER, Monsieur Philippe MIAILHES, Monsieur Paul MOLAC (jusqu'à 20h25), Madame Gaëlle NICOLAS, Madame Gaëlle NIQUE (à partir de 13h45), Madame Anne PATAULT, Madame Isabelle PELLERIN (jusqu'à 17h), Monsieur Gilles PENNELLE, Monsieur Stéphane PERRIN, Monsieur Maxime PICARD, Monsieur Bertrand PLOUVIER, Monsieur Bernard POULIQUEN, Monsieur Pierre POULIQUEN, Monsieur Bruno QUILLIVIC, Monsieur Dominique RAMARD, Madame Emmanuelle RASSENEUR (jusqu'à 15h), Madame Agnès RICHARD, Monsieur David ROBO (jusqu'à 18h45), Madame Claudia ROUAUX, Madame Catherine SAINT-JAMES, Madame Forough SALAMI-DADKHAH, Monsieur Emeric SALMON, Madame Hind SAOUD, Monsieur Sébastien SEMERIL (jusqu'à 17h), Madame Renée THOMAÏDIS, Madame Martine TISON, Madame Anne TROALEN (jusqu'à 17h), Monsieur Hervé UTARD, Madame Anne VANEECLOO (à partir de 12h10), Madame Gaëlle VIGOUROUX, Madame Sylvaine VULPIANI.

Avaient donné pouvoir : Madame Catherine BLEIN (pouvoir donné à Monsieur Loïg CHESNAIS-GIRARD), Madame Mona BRAS (pouvoir donné à Madame Gaëlle NIQUE à partir de 20h25), Madame Georgette BREARD (pouvoir donné à Madame Forough SALAMI-DADKHAH à partir de 19h), Monsieur Marc COATANÉA (pouvoir donné à Monsieur Raymond LE BRAZIDEC à partir de 18h), Monsieur

André CROCQ (pouvoir donné à Monsieur Hervé UTARD à partir de 17h), Madame Virginie D'ORSANNE (pouvoir donné à Monsieur Emeric SALMON à partir de 18h50), Monsieur Richard FERRAND (pouvoir donné à Madame Hind SAOUD), Madame Evelyne GAUTIER-LE BAIL (pouvoir donné à Madame Sylvaine VULPIANI à partir de 18h30), Madame Sylvie GUIGNARD (pouvoir donné à Monsieur Stéphane DE SALIER DUPIN à partir de 16h), Madame Agnès LE BRUN (pouvoir donné à Madame Gaëlle NICOLAS à partir de 19h25), Monsieur Jean-Yves LE DRIAN (pouvoir donné à Madame Gaël LE SAOUT), Madame Nicole LE PEIH (pouvoir donné à Monsieur Karim GHACHEM de 11h30 à 19h), Monsieur Paul MOLAC (pouvoir donné à Madame Claudia ROUAUX à partir de 20h25), Madame Gaëlle NIQUE (pouvoir donné à Madame Laurence DUFFAUD jusqu'à 13h45), Madame Isabelle PELLERIN (pouvoir donné à Monsieur Pierre POULIQUEN à partir de 17h), Madame Emmanuelle RASSENEUR (pouvoir donné à Monsieur Olivier LE BRAS à partir de 15h), Monsieur David ROBO (pouvoir donné à Monsieur Bernard MARBOEUF à partir de 18h45), Monsieur Stéphane ROUDAUT (pouvoir donné à Monsieur Bruno QUILLIVIC), Monsieur Sébastien SEMERIL (pouvoir donné à Monsieur Martin MEYRIER à partir de 17h), Madame Anne TROALEN (pouvoir donné à Monsieur Philippe HERCOUËT à partir de 17h).

Vu le Code général des Collectivités Territoriales, et notamment les articles L 4111-1 et suivants ;

Après avoir pris connaissance de l'avis formulé par le Conseil Economique Social et Environnemental lors de sa réunion du 29 juin 2020 ;

Vu l'avis de la commission Economie, agriculture et mer, Europe en date du 3 juillet 2020;

Au vu du rapport présenté par Monsieur le Président du Conseil régional ;

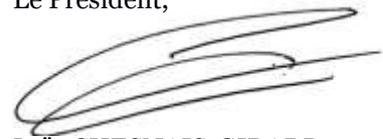
Et après avoir délibéré ;

DECIDE

(Les groupes Droite, Centre et Régionalistes, et Rassemblement National votent contre ;
Madame Catherine BLEIN s'abstient)

- D'APPROUVER le rapport « Osons la régionalisation de la PAC en Bretagne » joint en annexe.

Le Président,



Loïc CHESNAIS-GIRARD

DIRECO

Session du Conseil régional - Juillet 2020

OSONS LA RÉGIONALISATION DE LA PAC EN BRETAGNE

Rapport du groupe de travail du Conseil régional de Bretagne

SOMMAIRE

Introduction	3
Bilan de la gestion régionale du FEADER	11
Vers une nouvelle réforme de la Politique Agricole Commune	13
Pourquoi vouloir régionaliser la PAC ?	16
Conditions d'une régionalisation totale de la PAC en Bretagne	19
Projet de réorientation de la PAC en Bretagne	21
Conclusion	30
ANNEXE 1 : Membres du groupe de travail du Conseil régional de Bretagne sur la régionalisation de la PAC	31
ANNEXE 2 : Liste des organisations et personnes auditionnées	32
ANNEXE 3 : Synthèse des auditions menées par le groupe de travail	34
ANNEXE 4 : Conditions juridiques de la régionalisation, les interventions nécessaires au niveau du droit interne	38

INTRODUCTION

En 2014 les Régions de France se sont vues confier par le Gouvernement la gestion du Fonds européen agricole et de développement rural (FEADER), également appelé « second pilier de la PAC » (politique agricole commune). Bien que cette gestion régionale soit plutôt chose commune dans la plupart des grands pays européens, c'était une première en France.

Sur la période de programmation qui est sur le point de se terminer, entre 2014 et 2020, la Région Bretagne a donc eu la charge de gérer les fonds du FEADER, c'est-à-dire d'élaborer un programme régional, de l'ajuster en cours de programmation, d'instruire les demandes, d'engager les dépenses et d'assurer un haut niveau de qualité de suivi et de contrôle de la chaîne administrative, dans le respect du cadre national défini par l'Etat et sous son contrôle. En revanche, l'Etat avait conservé la responsabilité des paiements.

En 2020, alors que cette période de programmation arrive à son terme, le moment est venu de faire un bilan de cette régionalisation du FEADER en Bretagne et de se projeter sur la prochaine période de programmation de la PAC 2021-2028.

Recentralisation ou différenciation ?

Devant les représentants des Régions de France réunis en congrès à Bordeaux le 1^{er} octobre dernier, le Premier Ministre Edouard Philippe a confirmé officiellement que l'Etat avait l'intention de recentraliser une partie du FEADER :

L'État conservera la gestion des aides dites « surfaciques ». Pas pour le plaisir de conserver quelque chose, mais pour assurer une unité de gestion, réduire les délais de paiement et sécuriser le calendrier de versement.

La justification invoquée pour cette recentralisation était surprenante dans la mesure où justement les Régions n'avaient pas la responsabilité des paiements et des versements, qui avait été conservée par l'Etat. Toutefois, lors du même discours, le Premier Ministre a aussi déclaré :

Si des régions souhaitent renforcer la coordination ou proposer l'expérimentation de nouveaux dispositifs, nous sommes évidemment prêts à travailler pour prendre en compte les spécificités régionales tout en assurant la coordination nécessaire.

Le Premier Ministre n'a pas précisé jusqu'à quel point il était prêt à « prendre en compte les spécificités régionales ». Cependant, cette ouverture s'inscrit dans l'ambition de différenciation exprimée par le Président de la République Emmanuel Macron lors de son discours de Quimper le 21 juin 2018, avec une volonté de faire de la Bretagne un « laboratoire » de cette différenciation :

Cette décentralisation de projets, la différenciation territoriale pour s'appuyer sur les projets locaux (...) c'est, je pense, un bon principe, en tout cas celui auquel je crois.

Nous devons investir dans les territoires non pas dans une logique défensive de préservation, mais dans un objectif offensif de transformation industrielle, agricole, sociale pour accompagner les transitions.

Alors, pour répondre à cela, il me semble que la Bretagne est un bon laboratoire. Je voudrais faire de la Bretagne un laboratoire de cette décentralisation de projets.

Un projet de régionalisation de la PAC

L'ambition du Conseil régional de Bretagne pour l'agriculture bretonne rejoint mot pour mot celle du Président de la République : accompagner les transitions dans un objectif offensif de transformation agricole. Elle s'inscrit depuis 2017 dans la démarche inédite de Breizh COP qui mobilise l'ensemble de la société bretonne pour répondre à l'urgence climatique. Cette volonté d'accompagner la transition agro-écologique s'est déjà traduite notamment par un engagement sans équivalent dans les mesures agri-environnementales et climatiques (MAEC).

Afin de mettre cette ambition en cohérence avec l'ensemble de la politique agricole conduite en Bretagne, et pour respecter la volonté du Gouvernement de conserver une unité de gestion des mesures dites « surfaciques », le Président du Conseil régional de Bretagne, Loïg Chesnais-Girard, a demandé que la Bretagne puisse gérer l'intégralité des crédits de la politique agricole commune, premier et second pilier inclus, au titre de la différenciation.

Par un courrier du 9 septembre 2019 adressé au Ministre de l'agriculture Didier Guillaume, le Président Chesnais-Girard a formalisé cette demande au Gouvernement. Lors d'un échange oral au Comité Etat-Région du 30 octobre 2019 à Paris, Le Ministre Guillaume a fait part au Président Chesnais-Girard qu'il n'était pas opposé à cette différenciation sur le fond, mais qu'elle ne lui paraissait pas possible en l'état pour des raisons juridiques et administratives non précisées. Par un courrier du 27 novembre 2019, le Premier Ministre Edouard Philippe a rappelé les éléments de son discours de Bordeaux et notamment la volonté de recentraliser les aides surfaciques, mais aussi la possibilité de « proposer l'expérimentation de nouveaux dispositifs ».

Un groupe de travail pour préciser le projet

L'objet du présent rapport est donc de répondre aux interrogations du Premier Ministre et du Ministre de l'agriculture, en évaluant à quelles conditions une régionalisation de la PAC en Bretagne serait possible au titre de la différenciation prônée par le Président de la République. Le Président Chesnais-Girard a confié au Vice-Président à l'agriculture et à l'agroalimentaire Olivier Allain la responsabilité de constituer un groupe de travail sur ce sujet, composé de représentants de tous les groupes politiques du Conseil régional. La liste des membres du groupe de travail se trouve en annexe. Ce groupe de travail s'est réuni cinq fois, incluant deux journées complètes d'audition dont la liste et la synthèse se trouvent en annexe.

Les propositions de ce groupe de travail visent à prendre position à un moment clef du calendrier européen. En effet, les négociations à Bruxelles sur le cadre budgétaire 2021-2027 et donc celui de la PAC sur la même période sont toujours en cours, de même que les négociations sur le contenu de la PAC. En France, les travaux préparatoires de la future programmation ont été lancés au niveau national et régional. Même si l'issue des négociations européennes reste incertaine, la France devra arrêter ses choix de gouvernance pour la PAC des 7 prochaines années avant la fin de l'année 2020. C'est dans ce délai qu'une régionalisation de la PAC en Bretagne pourra être décidée afin d'être prêts à la mettre en œuvre dès que les règlements seront adoptés.

Les travaux du groupe de travail ont été interrompus par la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 et le confinement. Toutefois, cette crise a démontré l'importance d'une agriculture résiliente et présente sur tous les territoires pour garantir l'approvisionnement alimentaire de la

population. Elle a renforcé l'importance d'une politique publique agricole adaptée aux spécificités de chaque région d'Europe, telle que ce rapport l'envisage.

Après avoir fait un état des lieux de l'agriculture et de la PAC en Bretagne, tiré un bilan de 7 ans de gestion du FEADER par la Région et rappelé le contexte européen de la réforme de la PAC, le rapport examinera à quelles conditions la régionalisation complète de la PAC en Bretagne est possible et détaillera les motivations qui conduisent à cette demande. Enfin, il proposera les grands principes d'une réforme de la PAC en Bretagne qui serait rendue possible par une telle régionalisation, accompagnés de simulations chiffrées. Cette réforme devra nécessairement faire l'objet d'une co-construction en Bretagne avec toutes les parties intéressées afin qu'elle réponde aux mieux aux spécificités et enjeux de l'agriculture bretonne.

ETAT DES LIEUX DE L'AGRICULTURE ET DE LA PAC EN BRETAGNE

La surface de la Bretagne est de 2,8 millions d'hectares, dont 1,7 de surface agricole utile (SAU) soit 62 % du territoire breton, et 6 % de la SAU française (pour 5 % de la population). La Bretagne, qui compte environ 27 000 exploitations agricoles et près de 38 000 agriculteurs·trices (chefs d'exploitation et co-exploitants), est la première région de production de France pour de nombreux produits agricoles bruts et/ou transformés : lait, beurre, porcs, volailles de chair, œufs de consommation, veaux de boucherie, viande bovine, choux-fleurs, échalotes, artichauts, tomates, épinards... 10 % des exploitations sont engagées en agriculture biologique avec une forte dynamique de conversion.

L'agriculture bretonne reste dominée par les filières d'élevage, en particulier l'élevage laitier et l'élevage hors-sol (porcs, volailles), et les cultures légumières de plein champ. Les produits de ces filières, souvent peu transformés, sont pour une part importante destinés à l'exportation. On observe sur les dernières années une tendance progressive à la « montée en gamme » et une augmentation de la valorisation des produits agricoles, accompagnée d'une augmentation de la transformation que ce soit par l'industrie agro-alimentaire ou à la ferme.

L'activité agricole en Bretagne demeure très ouverte sur le monde et est donc très sensible aux variations des prix mondiaux. En 2018, l'agriculture bretonne représentait 8,7 milliards d'euros de productions agricoles dont 69% issus des productions animales et le 3^{ème} rang des régions françaises pour sa surface légumière (36 600 ha). La production agricole bretonne est liée à de grands groupes agroalimentaires, coopératifs ou privés, à rayonnement national et international, qui sont implantés avec de multiples usines de transformation dans le tissu économique régional breton. Le chiffre d'affaires généré par l'agroalimentaire breton était de 19,6 milliards d'euros en 2016 ; l'industrie des viandes représentant alors 42 % de ce montant et l'industrie des légumes et fruits 5 %.

L'agriculture reste un secteur d'activité très structurant pour l'économie bretonne et pour l'emploi. 67 500 personnes y travaillent. Elle alimente l'industrie agro-alimentaire qui emploie 71 100 salariés, soit 41 % des emplois industriels en Bretagne. Au total, l'activité agricole fournit 4,1 % des emplois en Bretagne (contre 2,3 % pour la France).

Rappel : Premier pilier / second pilier

Depuis 2000, on distingue deux piliers au sein de la Politique agricole commune.

Premier pilier : aides directes (soutien au revenu) et gestion des marchés

Second pilier (FEADER) : aides d'orientation (ciblées) et développement rural

Un potentiel de production agricole largement tributaire des aides PAC

En Bretagne, les aides du 1^{er} pilier de la PAC s'élèvent entre 435 et 514 M€ par an sur les six dernières années. Elles pèsent de façon importante mais variable sur le revenu agricole selon les filières. Ce poids va de 20 % pour la production légumière à 135 % pour la production de viande bovine, ce qui signifie que cette production serait déficitaire en l'absence d'aides.

Le second pilier est quant à lui doté de 371 M€ pour 7 ans, soit environ 53 M€ par an. Il faut y ajouter les cofinancements de l'Etat, de la Région, des Départements, de l'Agence de l'eau et des collectivités locales qui portent le budget total du FEADER à 668 M€ sur cette même période, soit près de 95 M€ par an.

Par conséquent, chaque année, la PAC apporte environ un demi-milliard d'euros d'aides européennes à l'agriculture bretonne, sans compter les cofinancements nationaux et locaux. La PAC est donc un levier majeur d'accompagnement des évolutions de l'agriculture en Bretagne. Pas plus qu'ailleurs en Europe, l'agriculture bretonne ne serait pas aujourd'hui en mesure de se passer de ces soutiens.

Le FEADER, levier d'orientation efficace des politiques agricoles bretonnes

La Région est devenue autorité de gestion du FEADER en 2014. Elle a fait le choix au sein du Programme de Développement Rural Bretagne (PDRB 2014-2020) de prioriser pour le volet agricole le renouvellement des générations, l'accompagnement de la transition agro-écologique (dont le soutien à l'agriculture biologique, les MAEC, Breizh bocage, Natura 2000...) et la modernisation des exploitations par l'investissement.

La Bretagne demeure l'un des territoires où l'on s'installe le plus en agriculture en France. Pour autant, on constate en moyenne 3 départs pour 1 installation, même si on observe de plus en plus de porteurs de projet d'installation non issus du monde agricole. La Région, au travers des politiques d'accompagnement à l'installation et à la transmission des exploitations agricoles, développe aussi des actions sur ses ressources propres (hors PDRB) pour maintenir des conditions favorables pour le renouvellement des générations (prêts d'honneur, aide à l'installation pour les plus de 40 ans, dispositifs pour favoriser l'accès au foncier...). Aussi, dans le cadre du PDRB depuis 2014, près de 2 800 jeunes agriculteurs-trices ont bénéficié des aides à l'installation (dotation jeune agriculteur DJA) pour plus de 52 M€ de soutien public (FEADER, Etat, Région).

Les exploitations agricoles de Bretagne sont confrontées au vieillissement du parc de bâtiments d'élevage en particulier en filières volailles et porcs avec la nécessité de rénover ou de construire des bâtiments neufs répondant aux nouvelles attentes sociétales en terme de bien-être animal, de standards de production ou de diminution de la pénibilité au travail. Les aides à l'investissements du Plan de Compétitivité et d'Adaptation des Exploitations Agricoles (PCA EA) répondent à ce besoin. Ces investissements contribuent à la recherche d'une plus grande autonomie des systèmes de production, et donc à une meilleure maîtrise du revenu. Ce sont désormais plus de 7 500 exploitations qui ont été accompagnées dans le cadre du PCA EA pour un montant de crédits public de plus 187 M€. Cela correspond à près d'1,1 milliard d'euros investis dans les exploitations agricoles bretonnes pour l'ensemble des projets soutenus.

La Région accompagne les économies d'énergie, le renforcement de l'autonomie énergétique des exploitations avec une volonté de développer des modèles d'auto-consommation énergétique. Les plans « Bois énergie » et « Biogaz » s'inscrivent dans cette logique. Un appel à projet Région sur le développement du photovoltaïque en auto-consommation a permis en 2019 de soutenir plus de 160 installations solaires agricoles pour 1,7 millions d'euros. La Région poursuit par ailleurs son accompagnement au développement de la micro-méthanisation qui vise à favoriser l'autonomie énergétique des exploitations et à réduire l'empreinte climatique de la ferme bretonne.

En 2016, la Bretagne a émis 26,8 millions de tonnes équivalent CO₂, soit environ 5 % des émissions nationales de gaz à effet de serre (GES). L'agriculture s'avère être le premier poste d'émissions de gaz à effet de serre en Bretagne avec 47 % des émissions régionales, contre 18 % au niveau national. La réduction des émissions de GES dans le secteur agricole breton passera avant tout par la diffusion des pratiques agroécologiques.

Les Mesures Agroenvironnementales et Climatiques (MAEC) sont des contrats sur 5 ans par lesquels les signataires s'engagent à des évolutions de leurs pratiques agricoles. Elles permettent en Bretagne une meilleure mise en valeur de l'herbe et une réduction des intrants, notamment la fertilisation azotée, génératrice importante de GES (protoxyde d'azote N₂O). Le développement de l'agriculture biologique participe également à réduire les fertilisants minéraux et donc à réduire l'empreinte climatique et environnementale de l'agriculture régionale. Depuis 2014, 225 M€ ont été engagés sur les MAEC et la Bio dont 90 % sur des mesures système (conduisant à une évolution de l'ensemble du système de production sur l'exploitation) ou biologiques. 3 000 exploitations agricoles bretonnes sont engagées en MAEC système et 5 500 contrats MAEC et Bio ont été souscrits. Aujourd'hui, un tiers des exploitations en bovins lait et bovins viande est engagé en MAEC.

La régionalisation du FEADER a permis à la Bretagne de se placer à l'avant-garde de la transition agro-écologique grâce à l'accent mis sur les MAEC système. La Bretagne est la seule région européenne à avoir connu un tel développement sur ces mesures, au point qu'elle est aujourd'hui en avance sur ce que sera la future PAC. Cette priorité a été accompagnée d'un engagement financier propre sans pareil, avec 22 M€ de crédits régionaux, de loin au premier rang des Régions françaises. En comparaison avec la précédente programmation (2007-2014), les montants engagés par la Région et les souscriptions MAEC ont été multipliés par deux.

Enfin la filière forêt-bois est un secteur clé de l'économie régionale pour accélérer les transitions économique, énergétique et climatique. Face aux enjeux du changement climatique, le programme de replantation forestière « Breizh Forêt Bois » impulsé par la Région fin 2015 a permis la plantation de plus d'1 million d'arbres à travers la Bretagne. Afin d'accélérer la dynamique de plantation face au défi du changement climatique, la Région a annoncé sa volonté d'atteindre l'objectif de 5 millions d'arbres plantés dans les 5 prochaines années, en s'appuyant notamment sur les programmes « Breizh forêt bois » et « Breizh bocage ». De plus, pour faire suite au lancement officiel du « Label Haies » pour promouvoir une gestion et une valorisation durable du bocage en France, la Région accompagne son déploiement et la labellisation des premiers projets bretons.

Une baisse significative des aides PAC bretonnes au fil de la programmation actuelle

La PAC a toujours soutenu fortement la production laitière. La Bretagne, région leader pour cette production, a donc historiquement été une grande bénéficiaire des aides de la PAC. L'élargissement de l'Union au pays d'Europe centrale et orientale en 2004 a conduit à une remise en cause des références historiques des aides directes, et à la mise en place en 2014 d'une convergence progressive de ces aides, avant tout au niveau national (convergence interne) mais progressivement aussi entre les Etats de l'Union (convergence externe). Cette convergence a eu pour conséquence une forte baisse des aides directes en Bretagne, au profit d'autres régions françaises essentiellement dans le sud et l'est. Ainsi, sur la programmation 2014-2020, le premier pilier est passé en Bretagne de 514 M€ par an en 2014 à environ 435 M€ par an en 2019 du fait de cette convergence.

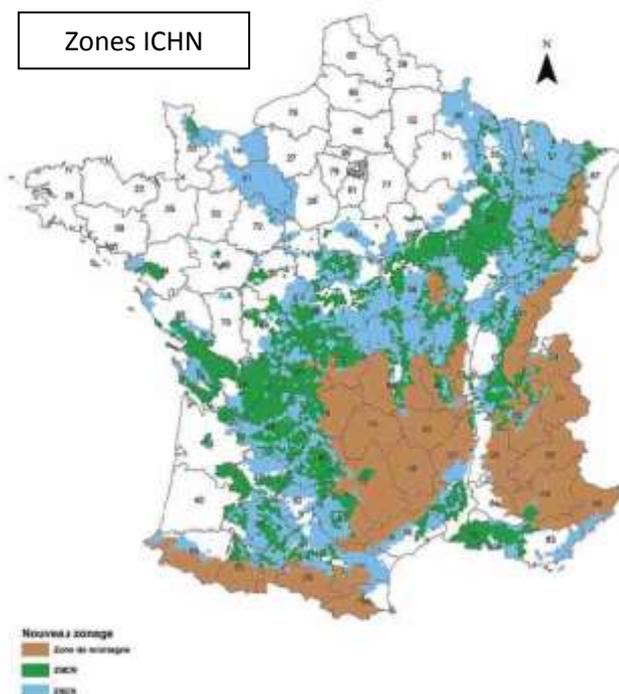
En 2014, la possibilité de mettre en place un paiement redistributif, c'est-à-dire une aide supplémentaire aux premiers hectares de chaque exploitation, a été ouverte dans la PAC. Le Gouvernement avait alors décidé de soutenir par ce biais les 52 premiers hectares, en redistribuant ainsi dans un premier temps 5 % de l'enveloppe des aides directes. Elle devait être progressivement augmentée pour atteindre 10 %, puis 20 %. Cet engagement du Gouvernement précédent n'a pas été honoré par le Gouvernement actuel qui a fait le choix de bloquer le taux de paiement redistributif à 10 % depuis 2017.

Le paiement redistributif permet pourtant de soutenir de manière équitable le modèle d'exploitation familiale. En Bretagne, il permet de compenser partiellement les effets de la convergence. C'est en effet la région française qui compte la plus forte proportion de surfaces aidées au titre du paiement redistributif, reflétant des tailles d'exploitations inférieures à la moyenne nationale.

La réglementation européenne permet aux Etats membres qui le souhaitent de transférer une partie de l'enveloppe du premier vers le second pilier de la PAC. La France a utilisé cette possibilité à plusieurs reprises : initialement à hauteur de 3 % en 2015, puis 3,3 % en 2016 et enfin 7,5 % en 2018, taux qui sera maintenu en 2020. Les ressources dégagées par ce biais alimentent le FEADER, et essentiellement l'Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel (ICHN) pour combler les besoins en financement supplémentaire de cette mesure, très importante pour de nombreux territoires français fragiles et/ou de montagne.

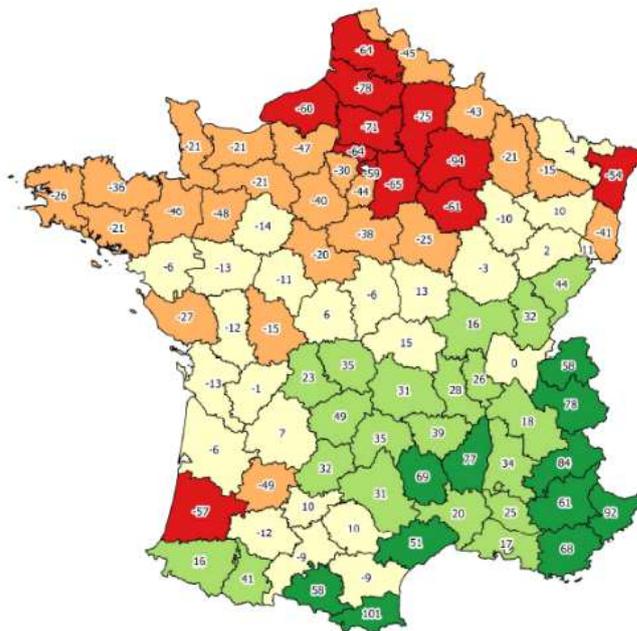
La Bretagne fait partie des rares régions françaises à être quasiment exclue du dispositif ICHN, à l'exception des îles (voir carte ci-contre). Par conséquent, à chaque transfert supplémentaire du premier vers le second pilier, la Bretagne perd beaucoup sur le premier pilier et gagne très peu sur le second.

Sous l'effet combiné de ces choix européens (convergence) et nationaux (blocage du paiement redistributif, transfert entre piliers, poids de l'ICHN) les aides directes découplées de la Bretagne ont fortement diminué entre 2015 et 2019. Comme le démontre la carte ci-dessous la baisse va de -21 €/ha dans le Morbihan à -46 €/ha en Ille-et-Vilaine. Le faible paiement redistributif ne suffit pas à compenser la perte liée à la convergence et au transfert entre piliers. Son blocage au taux de 10 % constitue pour la Bretagne une perte de 30 M€ en 2017 et d'environ 60 M€ en 2018 et en 2019.



Au total, la Bretagne accuse en 2019 sur les aides directes du premier pilier une perte annuelle de près de 100 M€ par rapport à 2013. Ces pertes cumulées depuis le début de la programmation en cours représentent environ 390 M€. Comme la Bretagne ne récupère qu'une faible part de ces transferts via son enveloppe FEADER (66 M€ au total), l'agriculture régionale a donc perdu un montant net cumulé de 324 M€ depuis 2014 pour l'ensemble de la PAC.

Évolution 2015-2019 des paiements découplés moyens par hectare



Évolution du montant moyen par hectare entre 2015 et 2019 par département (paiement de base + paiement vert + paiement redistributif) - €/ha

- perte de plus de 50 € / ha
- perte de 15 à 50 € / ha
- de -15 à +15 € / ha
- gain de 15 à 50 € / ha
- gain de plus de 50 € / ha

La situation "2015" correspond à une simulation des montants avant la 1ère marche de convergence, sans paiement redistributif (l'enveloppe correspondante est réallouée proportionnellement aux montants de paiement de base + paiement vert).
 La situation 2019 correspond à une simulation des montants après application de la convergence, de la mise en place d'un paiement redistributif représentant 10% de l'enveloppe, et de la réduction budgétaire (convergence externe, transfert de 4,2% de l'enveloppe vers le second pilier de la PAC), à population de bénéficiaires constante.

DGPE/SGPAC/SDPAC/BSD - 24/05/2019
 Source ASP, simulation SSP

BILAN DE LA GESTION RÉGIONALE DU FEADER

La Bretagne, une des premières régions françaises en terme de consommation des crédits

Bien qu'ayant dû assurer une réorganisation administrative liée au transfert du FEADER aux Régions, la France se classe dans la première moitié des Etats européens en pourcentage de consommation de maquette (10^{ème} place), et devant les grands Etats membres historiquement régionalisés pour la gestion du second pilier de la PAC que sont l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie.¹

La Bretagne est la première région française en terme d'engagement et de paiement du FEADER, hors Indemnités compensatrices de handicap naturel (ICHN), sur son programme 2014-2020. Au 31 décembre 2019, son taux d'engagement est ainsi de 77 % contre 64 % en moyenne nationale, et son taux de paiement de 46 % contre 40 % en moyenne nationale².

Le programme breton n'a jamais connu de dégageement d'office³ : la cible fixée pour la fin d'année 2019 a par exemple été atteinte dès le mois d'avril. De même, toutes les cibles de performance à mi-parcours ont été atteintes y compris sur le programme Leader.

Cette consommation des crédits dynamique est révélatrice d'un partenariat et d'une concertation régionaux forts, avec l'Etat et l'ensemble des financeurs publics ainsi qu'avec la profession agricole afin d'ajuster au mieux les aides aux besoins locaux, dans le souci permanent d'efficacité et de simplicité de gestion.

Une gestion régionale reconnue pour sa qualité

Au-delà de la seule consommation budgétaire, la qualité de la gestion régionale est particulièrement reconnue par les différents corps d'audits et partenaires nationaux et européens, que ce soit pour le FEADER ou les autres fonds européens dont elle assure la gestion, y compris les paiements pour le FEDER. Citons pour exemple, les retours très positifs de la Commission européenne - DG Agriculture sur les travaux d'évaluation et de reporting menés en Bretagne, comme sur le pilotage du programme et sa grande stabilité dans le temps.

De même, la Région Bretagne a été la première à connaître un audit global de l'instance nationale d'audit (Commission de certification des comptes des organismes payeurs, C3OP) dès 2016 sur le FEADER : le constat général était celui d'une gouvernance solide et fiable, et ce malgré des conditions de décentralisation très défavorables. Les audits subis sur les mesures et dossiers gérés n'ont pas à ce jour mis en exergue de dysfonctionnement notoires.

Les auditions menées par le groupe de travail ont également montré que les acteurs de terrain en Bretagne reconnaissent eux aussi la bonne gestion du FEADER par la Région.

Pourtant, le transfert du FEADER à la Région s'est accompagné d'un transfert de moyens réduit à son minimum : 3 ETP ont été transférés, ce qui était grandement insuffisant. La Région a su se doter des moyens humains et financiers nécessaires à la bonne réussite de ce transfert de compétences. Comme le soulignait la Cour nationale des comptes dans son audit d'avril 2019, « concernant le

¹ Données MAA/DGPE, nov. 2019

² Chiffres MAA/DGPE arrêtés au 30/09/2019

³ Seuil de dépense à atteindre chaque année, à défaut l'argent non dépensé est restitué au budget européen

FEADER, au regard de la complexité de gestion du fonds et de l'ampleur des montants transférés, le transfert de fait de 3 ETP provenant des DRAAF apparaît insuffisant (...). Ces transferts sont également apparus insuffisants au regard des recrutements d'agents instructeurs. »

La Région a mis en place des habitudes de travail étroites non seulement avec les services de l'Etat (DRAAF / DDTM, DREAL...) mais aussi avec l'Agence de Services et de Paiement (ASP) en charge des paiements dont la gestion n'a pas été confiée aux Régions. Malgré les difficultés de mise en place des logiciels nationaux ISIS et ORISIS, elle a réussi à fédérer les énergies régionales pour proposer et valider des outils et des méthodes de programmation et de paiement associant sécurité et traçabilité des procédures mais aussi simplification autant que possible. A ce sujet, il convient de noter qu'elle a été à cette époque clé une des rares régions à travailler en étroite collaboration avec l'ASP au niveau national pour permettre de trouver les solutions de mise en œuvre opérationnelles rapides du logiciel OSIRIS.

Aujourd'hui, les équipes en charge du FEADER sont formées et structurées, la gouvernance mise en place a fait ses preuves. Ce projet de différenciation devra nécessairement s'accompagner d'un nouveau transfert de compétences et de moyens dédiés au pilotage et à la gestion de la totalité de la PAC : les services régionaux sont prêts pour absorber cette nouvelle prise de responsabilité et ces transferts.

VERS UNE NOUVELLE RÉFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

La PAC est réformée tous les sept ans à l'occasion du changement de cadre budgétaire de l'Union. Entrée en vigueur en 2014, la PAC actuelle va subir une nouvelle réforme qui devrait entrer en vigueur en 2021.

Propositions budgétaires de la Commission

Le budget de l'Union, contrairement au budget des Etats, s'inscrit dans un cadre pluriannuel de 7 ans. Suite à la crise sanitaire du Covid-19, la Commission a présenté des propositions révisées pour ce cadre financier pour la période 2021-2027 le 27 mai 2020. Elle prévoit un plafond de 1 850 milliards d'euros incluant 750 milliards du plan de relance en recourant à l'emprunt. A ce stade il ne s'agit que d'une proposition qui est amenée à évoluer.

Pour la PAC, l'enveloppe proposée serait de 348 milliards d'euros. Cela représente une baisse de 9 %. Cette baisse est en grande partie liée à la sortie du Royaume-Uni de l'Union (Brexit). L'émergence de nouvelles priorités de l'Union non financées telles que migration, frontières extérieures, économie numérique ou transports joue aussi un rôle important puisque la part consacrée à la PAC dans le budget total de l'UE chuterait de 36 à xx %. Les propositions révisées de la Commission sont un peu meilleures pour la PAC que les propositions initiales qui prévoyaient une baisse de 15 %. 15 milliards d'euros du plan de relance seraient affectés au second pilier, avec la contrainte de les dépenser entre 2022 et 2024 pour soutenir la transition agro-écologique. Cela conduirait à aligner la baisse budgétaire du second pilier sur celle du premier aux alentours de 10 %. Le tableau ci-dessous compare les propositions 2021-2027 avec le budget précédent de la période 2014-2020 en retirant le Royaume-Uni (UE-27). Il indique également pour référence le budget précédent 2014-2020 à 28 Etats membres.

En prix constants 2018 (M€)	2014-2020 UE 28	2014-2020 UE 27	2021-2027 UE 27	Evolution
1^{er} pilier	309 064	286 143	258 251	-10 %
2^{ème} pilier	102 004	96 712	90 013	-9 %
Total PAC	411 068	382 855	348 264	-9 %
Cadre financier	1 136 105	1 082 320	1 850 000	+ 71 %
PAC / Cadre	36,1 %	35,3 %	28,5 %	

Source : Parlement européen

Ces propositions restent soumises à la validation des états membres, mais il faut donc s'attendre à minima à une baisse de l'ordre de 10 % pour le budget de la PAC.

Les propositions législatives pour la réforme de la PAC

Sur la base de la proposition de la Commission pour le cadre financier 2021-2027, la Commission a proposé le 1^{er} juin 2018 trois règlements pour définir le cadre législatif de la PAC pour la période 2021-2027, à savoir :

- Un règlement sur les plans stratégiques relevant de la PAC ;
- Un règlement horizontal concernant le financement, la gestion et le suivi de la PAC ;
- Et un règlement sur l'organisation commune de marché (OCM) unique.

La Commission propose un nouveau modèle de gouvernance, sur le principe d'une renationalisation partielle de la PAC. Les Etats membres devront ainsi élaborer un Plan stratégique national pour la PAC couvrant à la fois les interventions prévues dans le cadre du premier et du second pilier, afin d'atteindre des objectifs quantifiés sur la base d'indicateurs de résultats. Même si la Commission est chargée d'approuver et de suivre l'exécution de chaque plan national, les marges de manœuvre laissées aux Etats sont importantes ce qui esquisse une politique de moins en moins commune

Dans un souci de simplification pour l'administration européenne, ce nouveau modèle ne prévoit en outre qu'un seul Plan stratégique par Etat membre, qui serait géré par une Autorité de gestion unique, seule interlocutrice de la Commission européenne. La proposition de règlement ne garantit donc pas la possibilité aux Régions européennes, même dans les Etats fédéraux, d'être Autorité de gestion. Pas plus que la possibilité d'adapter les interventions du développement rural aux besoins des territoires dans le cadre d'un programme cohérent à l'échelle régionale.

Les points saillants des propositions de la Commission sont les suivants :

- Une réduction obligatoire des paiements à partir 60 000 € et un plafonnement obligatoire pour les montants supérieurs à 100 000 € par agriculteur (en excluant les coûts de main-d'œuvre du calcul)
- Un paiement redistributif obligatoire : les Etats établiraient un montant par hectare ou par fourchettes d'hectares, ce montant ne pouvant pas dépasser le montant moyen national de paiements directs par hectare ;
- Un verdissement accru mais plus flexible et confié aux autorités nationales. Il aurait trois volets : la nouvelle conditionnalité obligatoire et les « écoschémas » (ecoschemes en anglais) dans le premier pilier, et les mesures pour l'environnement et de climat dans le second pilier ;
- En ce qui concerne le deuxième pilier : le FEADER ne serait plus un Fonds structurel relevant du cadre commun de la politique de cohésion ; ce serait la fin des programmes de développement rural, désormais intégrés dans les plans stratégiques nationaux ; le taux de cofinancement serait réduit de 10%.
- Au moins 30 % du FEADER devrait être consacré à des mesures environnementales et climatiques. 40 % du budget total de la PAC devrait contribuer à l'action pour le climat.
- Possibilité de transférer jusqu'à 15 % de l'enveloppe du premier vers le second pilier, ou l'inverse. Ce taux peut être augmenté de 15 points supplémentaires pour financer les mesures climatiques du FEADER et/ou de 2 points supplémentaire pour l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs dans le FEADER.

Éléments de calendrier

Le calendrier de négociation de la réforme de la PAC a pris beaucoup de retard. Mais c'est le cas de tous les fonds européens. La raison en est la même : le report du Brexit a plusieurs reprises, à la demande des Britanniques. Tant que le Brexit n'avait pas lieu, il était impossible de connaître les enveloppes budgétaires, ce qui bloquait toutes les négociations. Ces incertitudes ont pris fin au 31 janvier 2020 avec l'entrée en vigueur de l'accord de retrait du Royaume-Uni.

Toutefois, la pandémie de Covid-19 a malheureusement pris le relais en suspendant les négociations institutionnelles au printemps dernier. Il est désormais clair que la nouvelle PAC ne pourra pas entrer en vigueur comme prévu initialement au 1^{er} janvier 2021. Un règlement de transition est en préparation, avec une proposition d'un an de transition entre les deux programmations. Cette durée fait l'objet de débats, le Parlement européen souhaitant par exemple une transition plus longue (2 ans).

La proposition d'un ambitieux plan de relance de 750 milliards d'euros basé sur l'emprunt, ainsi que l'adoption de la stratégie européenne « Green Deal » et de son volet alimentaire « de la ferme à la fourchette », ont rebattu les cartes des négociations concernant la PAC. Seul un accord sur le cadre financier et le plan de relancer pourra débloquer les négociations.

Voici le calendrier théorique des négociations:

- Juillet 2020 : accord sur le cadre financier et le plan de relance / accord sur le règlement de transition pour la PAC
- Octobre 2020 : vote en plénière du Parlement européen sur la PAC
- Janvier 2021 : entrée en vigueur d'une période de transition d'au moins un an
- Mars 2021 : accord sur les règlements PAC

POURQUOI VOULOIR RÉGIONALISER LA PAC ?

L'agriculture est une passion bretonne. Le poids économique direct et indirect de ce secteur d'activité justifierait cette passion à lui seul, mais elle va bien au-delà. Elle est un marqueur essentiel de la culture et de l'identité bretonne. Ce n'est pas un hasard si les questions agricoles suscitent des débats publics aussi fréquents et animés dans notre Région. Il est donc normal que le Conseil régional s'exprime régulièrement sur le sujet⁴.

Le Conseil régional a ainsi fait en décembre 2017 une série de propositions pour la future réforme de la PAC, suite à une large consultation publique. Les principes exposés dans ce document sont toujours d'actualité, mais les derniers événements, tant à Paris qu'à Bruxelles, doivent nous conduire à faire évoluer certaines propositions.

Ainsi, le Conseil régional, préconisait en 2017 une régionalisation complète du second pilier de la PAC, notamment afin de mettre fin aux retards de paiements, en préconisant à l'époque que le premier pilier reste géré par l'Etat. Les annonces du Premier Ministre et l'expérience de 7 ans de gestion du FEADER nous conduisent aujourd'hui à faire évoluer cette position en réclamant la gestion de l'ensemble des aides de la PAC, y compris les aides directes du premier pilier.

Cette demande de régionalisation totale de la PAC est faite au titre de la différenciation prônée par le Président de la République. La Bretagne est d'ailleurs la seule Région de France à avoir formulé une telle demande. Elle n'entend bien sûr pas imposer son modèle aux autres Régions de France. Cette différenciation permettrait donc d'expérimenter pendant sept ans une régionalisation totale dans une seule Région française. Nous sommes convaincus qu'en Bretagne les conditions sont réunies pour qu'une telle régionalisation soit un succès.

Pour quelles raisons la Bretagne demande-t-elle la régionalisation totale de la PAC ?

- **Pour répondre aux préoccupations du Premier Ministre et du Ministre de l'agriculture**
Le Premier Ministre a annoncé la volonté de recentraliser toutes les mesures dites « surfaciques » afin d'en assurer une unité de gestion et éviter les délais de paiement trop importants. L'autre façon de répondre à ces préoccupations légitimes est de régionaliser totalement la PAC, c'est-à-dire non seulement les mesures surfaciques du FEADER mais aussi les aides directes du premier pilier.
- **Parce que c'est déjà une réalité ailleurs en Europe**
De nombreuses Régions d'Europe gèrent déjà aujourd'hui, et pour certaines d'entre elles depuis plus de 20 ans, les deux piliers de la PAC. Dans certains cas elles le font dans un cadre national assez contraignant, dans d'autres elles disposent d'importantes marges de manœuvre et font des choix très différents d'une Région à l'autre au sein d'un même Etat. Les auditions du Pays de Galles et de la Wallonie ont montré que cette situation relevait de la routine, et non pas de l'exception.
- **Du fait des spécificités de la Bretagne et de son agriculture**
La Bretagne est une des régions les plus agricoles d'Europe. Elle est très homogène de ce point de vue, avec une dominance marquée de la polyculture élevage et des cultures légumières. La Bretagne étant une des rares Régions à ne pas avoir fusionné suite à la loi

⁴ Pour une Nouvelle Alliance agricole, juin 2011
Contribution du Conseil régional de Bretagne sur l'avenir de la PAC, décembre 2017

NOTRe, elle a de ce fait conservé cette forte spécificité agricole. Par conséquent, une régionalisation de la PAC en Bretagne permettrait de mieux adapter la politique agricole à ses spécificités.

- **Du fait d'enjeux environnementaux spécifiques**

L'agriculture exploite, valorise et dépend des ressources naturelles. La préservation de l'environnement est donc une condition *sine qua non* de la pérennité de l'activité agricole. La Bretagne est confrontée à des défis environnementaux spécifiques auxquels l'agriculture peut apporter des solutions via une transition agro-écologique.

La lutte pour la qualité de l'eau est un des grands combats de la Bretagne. Dans une Région qui a connu avant les autres la dégradation de cette qualité, la prise de conscience du problème a été aussi plus précoce qu'ailleurs. Malgré des améliorations de la qualité de l'eau sur les dix dernières années, en particulier sur les baisses de concentrations de nitrates dans les cours d'eau, elle reste insuffisante avec notamment des concentrations élevées de pesticides. La qualité des eaux littorales pénalise l'activité conchylicole et provoque encore par endroit les échouages massifs d'algues vertes. Pour répondre à ces défis il est indispensable de mettre en cohérence sur le territoire bretons les politiques européennes pour l'environnement (Directive cadre sur l'eau) et pour l'agriculture (PAC). C'est possible en Bretagne grâce à la cohérence et à l'indépendance de son bassin hydrographique, fait unique en France, mais aussi car la Bretagne bénéficie d'une compétence différenciée sur la coordination des politiques publiques de l'eau.

L'érosion de la biodiversité dans un territoire péninsulaire est aussi une spécificité et source de vive préoccupation. La politique agricole doit être adaptée en Bretagne à ces enjeux spécifiques et urgents.

- **Parce que la Bretagne peut être un laboratoire**

La France est le plus grand pays agricole d'Europe, avec une diversité pédoclimatique et des productions agricoles sans comparaison dans d'autres pays de l'Union. La politique agricole française résulte donc de choix difficiles entre des intérêts très divergents, qui ont logiquement tendance à aboutir le plus souvent au plus petit dénominateur commun. Les spécificités et l'homogénéité de la Bretagne permet au contraire d'y faire plus facilement de choix plus marqués et d'en expérimenter les conséquences à une échelle pertinente.

- **Pour éviter l'érosion inexorable de l'enveloppe bretonne**

Depuis 2014, sous l'effet combiné de l'absence de zones ICHN en Bretagne et du blocage du paiement redistributif par le Gouvernement, la Bretagne perd des dizaines de millions d'euro à chaque transfert du premier vers le second pilier. En cas de régionalisation, une négociation s'engagera entre l'Etat et la Région sur l'enveloppe bretonne tous piliers compris pour 7 ans. Tout transfert ultérieur entre piliers en Bretagne se fera donc nécessairement à enveloppe constante. Par ailleurs, la négociation avec l'Etat devra aussi porter sur les cofinancements du FEADER.

- **Car la Bretagne a développé une politique inédite**

Sans zones ICHN, la Bretagne a hérité d'une enveloppe FEADER plutôt faible par rapport à sa surface agricole. Elle a donc dû faire des choix forts et originaux dans sa gestion du FEADER. Elle se distingue en particulier par l'accent mis sur l'accompagnement de la transition agro-écologique via les mesures agri-environnementales et climatiques (MAEC) système. Le Bretagne est de loin la Région qui a connu le plus de signatures de MAEC système, et aussi

celle qui a le plus investi dans cette politique sur son budget propre. Si les MAEC étaient renationalisées, l'originalité de cette politique d'avant-garde disparaîtrait. A l'inverse, une régionalisation du premier pilier permettrait une mise en cohérence de deux piliers, surtout dans la perspective de mise en place de l'écoschéma au sein du premier pilier dans la nouvelle PAC.

- **Car la Bretagne a fait ses preuves**

La Région Bretagne a fait la preuve de sa capacité à bien gérer les fonds européens, et ceux du FEADER en particulier. Sa bonne gestion du FEDER pour lequel elle est autorité de paiement, contrairement au FEADER, démontre sa capacité à gérer efficacement l'ensemble de la chaîne administrative lorsqu'elle lui est confiée. Elle s'est régulièrement classée en tête des Régions pour le taux d'engagement, et a passé nombre d'audits avec succès. Elle a également démontré sa capacité à intégrer rapidement les personnels d'Etat lui ayant été transférés et à valoriser au mieux leurs compétences et leur expérience. De plus, elle a démontré sa capacité à associer les organisations intéressées à l'élaboration de la politique et à son évolution en cours de programmation.

- **Car la Bretagne est prête à assumer ses responsabilités**

Gérer une PAC complètement régionalisée est une lourde responsabilité. La Région Bretagne est prête à l'assumer pleinement tant du point de vue politique, juridique et financier. Une fois le partage des responsabilités et des moyens négociés avec l'Etat, c'est la Région Bretagne qui assumera les conséquences de sa politique agricole, y compris devant la justice administrative et/ou européenne. La Bretagne est également prête à jouer son rôle pour simplifier la PAC et en particulier réduire autant que possible sa charge administrative auprès des bénéficiaires.

- **Du fait du soutien de nombreuses organisations agricoles bretonnes**

Aucune organisation agricole auditionnée dans le cadre de ce rapport ne s'est opposée à la régionalisation de la PAC en Bretagne. Certaines l'ont même clairement soutenu (voir annexe 3). Celles qui ne l'ont pas fait s'interrogent surtout sur les choix qui seraient faits en Bretagne si une telle différenciation était accordée, ce qui est bien normal. La régionalisation ouvrirait nécessairement un processus de co-construction impliquant toutes les organisations intéressées. C'est un des principaux avantages de la régionalisation : une prise de décision en proximité, plus adaptée aux spécificités locales et plus réactive.

CONDITIONS D'UNE RÉGIONALISATION TOTALE DE LA PAC EN BRETAGNE

Faisabilité juridique de la régionalisation

Afin de ne pas être accusés de partialité, nous avons sollicité une analyse juridique auprès d'un cabinet indépendant⁵ sur la faisabilité de la régionalisation des deux piliers de la PAC. La synthèse de son analyse confirme la possibilité d'une régionalisation, dont le périmètre exact dépendra de la rédaction finale des règlements européens. L'étude apporte aussi les éclairages quant aux spécificités législatives à prévoir dans les futurs textes nationaux pour intégrer cette différenciation bretonne.

Les conditions de mise en œuvre du FEAGA et du FEADER sont dictées par les règlements européens, en cours d'élaboration. Le principe d'autonomie institutionnelle laisse aux Etats membres une marge de transposition en droit interne conditionnée au fait que la rédaction même des règlements ne soit pas directive. L'analyse opérée est donc nécessairement prospective, les dispositions finales des règlements étant déterminantes quant aux possibilités offertes à la Région.

A ce stade de l'élaboration des règlements européens, il ressort en synthèse que :

– La version initiale proposée par la Commission européenne impose la désignation d'une seule autorité gestionnaire, et permettrait à la Région une intervention subsidiaire en qualité d'organisme intermédiaire, agissant sous la responsabilité de l'autorité gestionnaire,

– Les amendements déposés sur la proposition COM (2018) 392 permettrait un rôle accru, en autorisant la désignation de la Région comme autorité de gestion régionale, agissant dans le cadre d'un programme régional de développement rural, les amendements ne déterminant toutefois pas clairement si ce rôle se limiterait au FEADER ou pourrait également englober le FEAGA, ce qui n'apparaît pas exclu compte tenu du rapprochement des deux piliers.

Au plan du droit interne, il faut observer que :

– La loi MAPTAM a conféré aux Régions une compétence leur permettant d'être désignées comme autorités gestionnaires qui prendra fin en l'état avec l'arrivée à terme de la période 2014-2020,

– Une intervention du législateur serait donc a priori nécessaire pour conférer de nouveau une telle compétence, étant rappelé que cette intervention sera encadrée par les possibilités offertes ou non par les règlements,

– L'octroi d'une compétence en la matière à la seule Région Bretagne pourrait être fondée sur la réforme de l'article 72 de la constitution en cours si elle est menée à terme. A défaut, il pourrait être examiné la possibilité de passer par une délégation prévue à l'article L. 1111-8-1 du CGCT, mais cette dernière option semble plus limitée.

Il ressort de cette analyse qu'il n'y a pas d'obstacle juridique à la régionalisation de la PAC dans une seule Région au titre de la différenciation. Elle précise toutefois qu'il sera nécessaire de prendre des dispositions législatives (voir annexe 4). Un éventuel projet de loi de décentralisation dit « 3D » constituerait une opportunité pour agir en ce sens.

⁵ Etude des perspectives pour la délégation de la gestion du FEAGA et du FEADER à la Région Bretagne – Cabinet Cornet Vincent Segurel – Janvier 2020

Mise en œuvre administrative

La régionalisation de la PAC ne peut avoir pleinement de sens que si elle s'inscrit avant tout dans une logique de simplification et de transparence vis-à-vis des bénéficiaires. La Région a su démontrer sur la période 2014-2020 qu'elle était pleinement en capacité de conjuguer le nécessaire respect des obligations communautaires (respect des règles des marchés publics, des aides d'Etat, etc.) tout en veillant à ne pas sur-transcrire et sur-rajouter d'obligations pour les bénéficiaires.

Nous souhaitons que l'ASP (Agence nationale de services et de paiements) soit maintenue comme organisme payeur agréé, chargé également du versement de l'ensemble des aides bretonnes. Compte tenu des habitudes de travail et des bonnes relations existantes au niveau régional comme national, cela permettra de sécuriser le calendrier de versement des aides pour les bénéficiaires.

En termes d'outils, au-delà du futur outil de gestion pour les aides non surfaciques que la Région Bretagne est déjà en train de mettre en place en lien étroit avec l'ASP, la Région souhaite s'inscrire là aussi dans la continuité et dans la collaboration efficace avec les services de l'Etat et de l'ASP. Pour cela, elle conventionnera avec eux pour l'utilisation du logiciel ISIS. La Région Bretagne mobilisera pour cela les moyens nécessaires, qu'ils soient humains ou financiers, comme elle a su le faire en 2014-2020 en allant au-delà des moyens transférés. L'utilisation de l'outil ISIS permettra de garantir le respect des exigences communautaires relatives aux aides surfaciques (régies par le SIGC⁶), et apportera une continuité de gestion avec les régions voisines.

Dans le prolongement des décisions prises pour la gestion des aides non surfaciques, il conviendra aussi de transférer au Conseil régional l'ensemble des effectifs en charge actuellement des aides surfaciques dans les services de l'Etat, ainsi que les crédits nationaux correspondant.

Concernant les contrôles, la Région adoptera là encore une approche pragmatique en laissant soit la maîtrise des contrôles à l'ASP, soit en les reprenant elle-même à son compte, en veillant dans ce cas à respecter les principes de séparation fonctionnelle.

Bien évidemment, ce principe de responsabilité pleine et entière impose que la Région Bretagne s'engage à prendre toute la responsabilité financière des éventuelles corrections budgétaires liées aux missions qui lui auront été transférées.

Articulation avec le Plan stratégique national

La rédaction actuelle des textes prévoyant un seul programme PAC par Etat membre, nonobstant les modifications qui pourraient intervenir lors du vote final des règlements communautaires, la différenciation demandée s'inscrit bien évidemment dans le cadre du Plan Stratégique National (PSN).

Ainsi, il s'agit pour la Région Bretagne, de décliner des interventions qui lui sont propres, appuyées sur des éléments de diagnostics régionaux, pleinement insérés dans le PSN, que ce soit en terme de pilotage comme de performance. Le Plan stratégique régional constituera donc une déclinaison du PSN et y sera intégré.

Cet exercice, actuellement engagé pour les aides non surfaciques FEADER, sera élargi à l'ensemble des deux piliers de la PAC.

⁶ Système intégré de gestion et de contrôle

PROJET DE RÉORIENTATION DE LA PAC EN BRETAGNE

La volonté de régionalisation ne suffit pas. Encore faut-il savoir au service de quel projet. Les organisations auditionnées nous ont évidemment toutes posé la même question : que ferez-vous de la PAC en Bretagne si vous obtenez la régionalisation ? Ce rapport vise en partie à répondre à cette question. En partie seulement, car un des intérêts de la régionalisation est justement de rapprocher la prise de décision des principaux intéressés.

Une des caractéristiques de notre projet de régionalisation est justement la co-construction de la nouvelle politique avec les parties intéressées, dont la plupart ont été auditionnées dans le cadre de ce rapport. Nous n'avons pas procédé autrement depuis que la Région est autorité de gestion du FEADER depuis 2014, que ce soit dans l'élaboration de la politique ou son évolution tout au long de la programmation. Si la régionalisation était accordée à la Bretagne, cela ouvrirait une période de large concertation afin d'arrêter les modalités de la nouvelle PAC régionale.

Proposer un modèle abouti et détaillé n'aurait donc aucun sens à ce stade. Pour autant, nous n'entendons pas avancer masqués. C'est pourquoi nous proposons dans ce rapport les principes que nous souhaitons voir mis en œuvre dans le cadre d'une régionalisation, ainsi que des pistes de réflexions ouvertes à la discussion, qui permettront aux parties intéressées de se faire une idée de ce que pourrait devenir la PAC en Bretagne.

Les chiffres proposés dans les pages suivantes ne doivent donc pas être pris comme des choix déjà arrêtés mais bien plutôt comme une base de travail susceptible d'évolution lors de la concertation à venir. Cette concertation devra nécessairement associer les services de l'Etat car même en cas de régionalisation complète, la Région entend poursuivre un travail en synergie et en transparence avec l'Etat qui a fait ses preuves.

De même, ces propositions pourront être amenées à évoluer pour se conformer au contenu des règlements européens qui sont en cours de discussion dans les institutions européennes.

Périmètre de la régionalisation

Le projet de régionalisation de la PAC ne concerne pas tout à fait l'intégralité des mesures qu'elle comporte. Si notre projet vise effectivement à régionaliser les aides directes du premier pilier, nous estimons que d'autres mesures du premier comme du second pilier doivent rester du domaine de responsabilité de l'Etat. C'est le cas en particulier de toutes les mesures sectorielles spécifiques relevant de l'Organisation commune de marché⁷ ainsi que les mesures de gestion des risques du second pilier. Ces outils déployés à une échelle régionale n'auraient que peu d'effet s'ils n'étaient déployés simultanément dans les autres régions. C'est aussi un enjeu de solidarité nationale, et la Région Bretagne ne souhaite pas que ces mesures soient régionalisées.

Le programme de développement rural LEADER fait bien évidemment partie, comme c'est le cas aujourd'hui, du périmètre de la régionalisation. Nous souhaitons que ce programme soit maintenu et que tous les territoires bretons puissent y avoir accès.

⁷ Notamment les programmes opérationnels sectoriels

Volume financier

La régionalisation de la PAC en Bretagne implique la définition d'une enveloppe régionale qui devra nécessairement faire l'objet d'une négociation avec l'Etat. Afin d'estimer le volume de cette enveloppe, nous nous appuyons sur le projet de règlement de la Commission européenne et en particulier son annexe IV. Ayant bien précisé que nous considérons que les mesures de gestion de marché (en particulier sectorielles) et des risques devaient rester de la responsabilité de l'Etat, les dotations budgétaires afférentes ont été exclues du calcul. Nous ne prenons donc en compte que l'enveloppe des aides directes et du FEADER.

- Pour les aides directes : 7,148 G€ par an pour la France. Avec 1,625 millions d'hectares de SAU, la Bretagne représente un peu plus de 6 % de la SAU française (6,03 %). Ce qui donne une estimation de 431 M€ par an pour la Bretagne⁸.
- Pour le FEADER : 1,209 G€ par an pour la France, en retirant une estimation de 70 M€ de crédits de gestion des risques (base 2014-2020 annuelle en appliquant la réduction budgétaire). Selon le même rapport de SAU, la Bretagne pourrait bénéficier de 69 M€ par an.
- Si le plan de relance européen est approuvé en l'état, la France pourrait bénéficier d'une enveloppe supplémentaire de 2,053 G€ à dépenser à 50 % en 2022, à 25 % en 2023 et à 25 % en 2024. Pour la Bretagne cela donnerait 62 M€ supplémentaire pour 2022 soit un quasi doublement de l'enveloppe annuelle, 31 M€ pour 2023 et 31 M€ pour 2024.

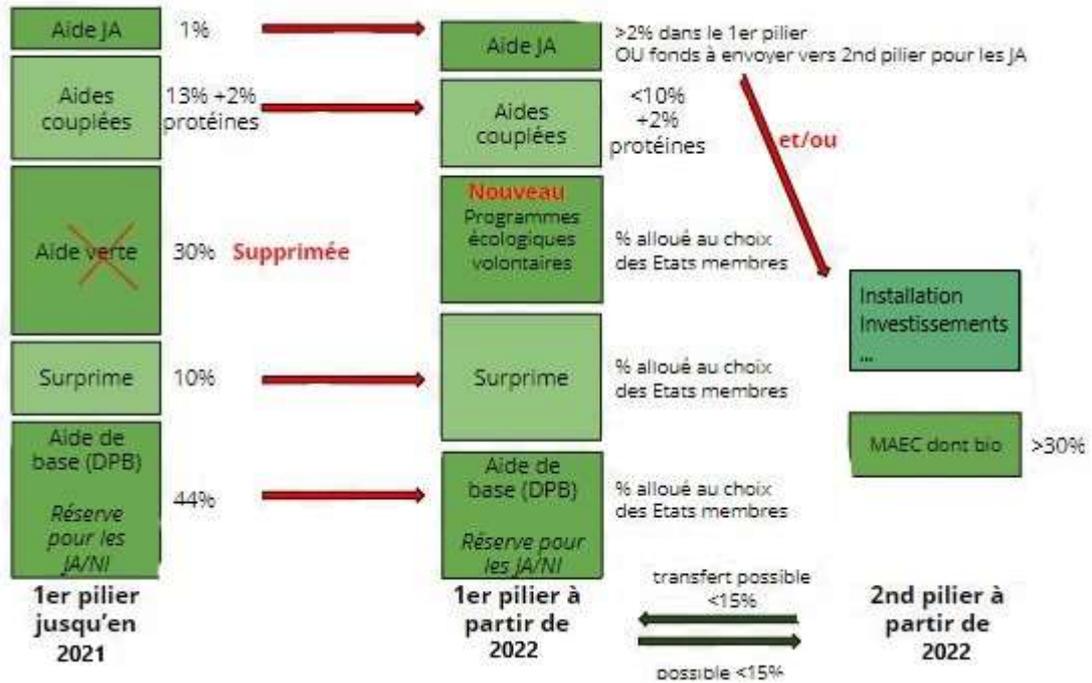
Sur base de ce critère objectif de surface agricole, nous estimons donc l'enveloppe bretonne tous piliers inclus à 500 M€ par an (431+69) soit 3,5 G€ sur 7 ans. Avec le plan de relance européen, 124 M€ de FEADER s'ajouteraient à cette somme, à dépenser entre 2022 et 2024 sur des mesures de transition agro-écologique.

L'Agence de l'eau Loire Bretagne reste un co-financeur très important du second pilier, elle devra donc être associée aux discussions concernant le financement et les orientations de la PAC en Bretagne.

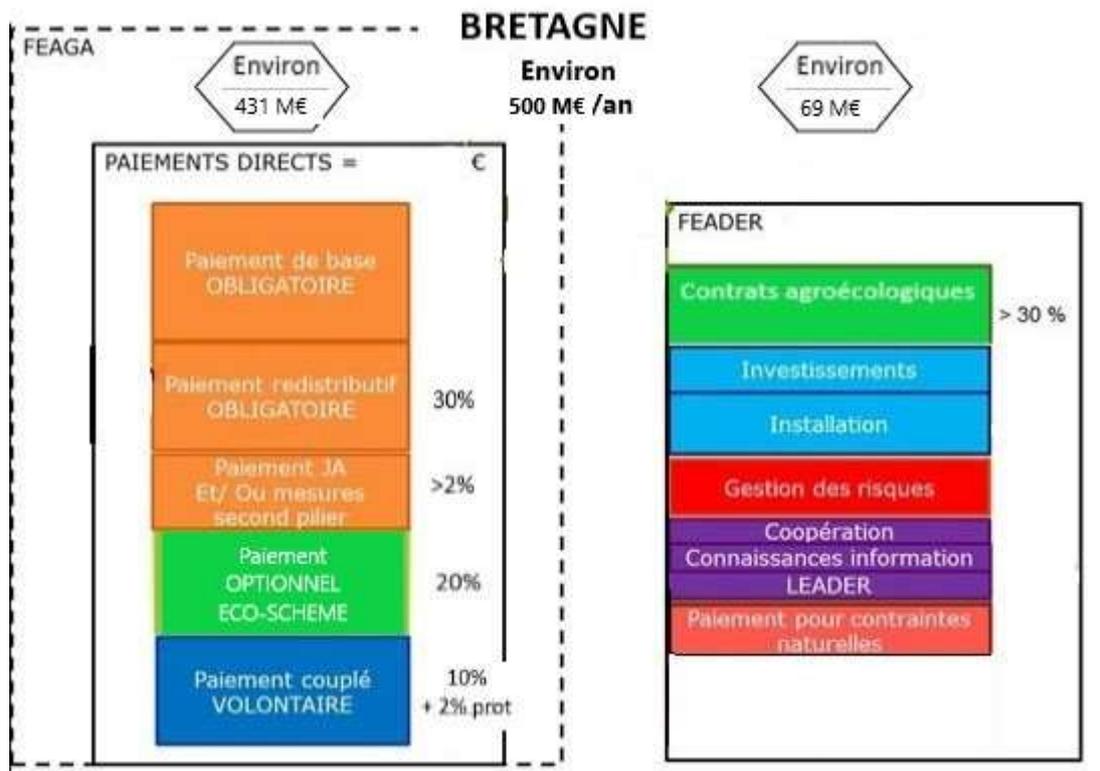
Architecture de la nouvelle PAC

Il convient de tenir compte de l'architecture prévue pour la future PAC en se basant à nouveau sur le projet de règlement de la Commission. Cette nouvelle architecture est résumée par le schéma ci-dessous en comparaison avec la situation actuelle en France jusqu'en 2020 :

⁸ Le projet de règlement prévoit la possibilité d'affecter jusqu'à 3 % des paiements directs à de nouveaux programmes opérationnels sectoriels. Si l'Etat fait ce choix, les montants dédiés devront être soustraits du calcul.



Une mise en œuvre de nos propositions donnerait l'architecture suivante pour une PAC régionalisée en Bretagne :



Possibilité de transfert entre piliers :

Le règlement PAC ouvre la possibilité d'un transfert de crédits entre le premier pilier et le second. Il s'agit d'un outil de gestion qui pourrait s'avérer utile en fonction des besoins ou du rythme de consommation des crédits au sein de chaque mesure, en début ou en cours de programmation. Il est trop tôt pour déterminer s'il sera nécessaire d'y avoir recours ou pas, et une telle décision ne sera prise qu'après consultation des parties intéressées. Dans le cadre d'une PAC régionalisée, un tel transfert se ferait nécessairement à enveloppe bretonne constante, et donc sans perte financière pour la Bretagne comme cela s'est produit ces dernières années.

3 priorités

Nous proposons de régionaliser la PAC en Bretagne autour de trois priorités qui seraient déclinées dans l'élaboration et la mise en œuvre des mesures du premier et du second pilier :

- **Renforcer le modèle d'agriculture familiale**
- **Développer l'agroécologie**
- **Renforcer la compétitivité des exploitations agricoles**

1. Renforcer le modèle d'exploitation familiale

Pourquoi soutenir le modèle d'exploitation familiale?

Le modèle d'exploitation familiale reste une pierre angulaire de l'agriculture bretonne et concourt à la cohérence et à l'homogénéité territoriale. Synonyme de savoir-faire et de diversité de productions, l'agriculture familiale joue un rôle essentiel dans le soutien de l'emploi rural et contribue au développement territorial breton.

Ce système d'exploitation agricole est avant tout caractérisé par une maîtrise du capital par les exploitants eux-mêmes, et pas par des tiers. Il se traduit en Bretagne par :

- Une autonomie de gestion et de décision liée à cette maîtrise du capital
- Une taille relativement réduite (SAU moyenne bretonne de 53 hectares contre 80 hectares pour la France)
- Des emplois plus nombreux et plus stables
- Une transmission plus facile des exploitations ce qui est de nature à faciliter le renouvellement des générations
- Un lien fort et durable avec le tissu socio-économique du territoire

L'enjeu de renouvellement des générations est particulièrement crucial compte-rendu de la pyramide des âges en agriculture. Il est indissociable de celui du maintien des exploitations familiales.

La forme sociétale GAEC⁹ qui permet de reconnaître l'activité des hommes et des femmes derrière chaque exploitation est en outre très répandue en Bretagne. Elle rend possible l'attribution d'aides

⁹ Groupement agricole d'exploitation en commun

en prenant en compte chaque associé, tel qu'un-e agriculteur-trice individuel-le, à condition de pouvoir démontrer que chaque associé-e contribue au renforcement économique de la société.

Les fluctuations de prix dues à la volatilité des marchés agricoles, la baisse du revenu agricole et ses répercussions sur l'économie rurale ou encore l'exode rural ont une incidence directe et considérable sur les exploitations agricoles familiales bretonnes. Il convient de conforter le modèle d'exploitation familiale de manière d'autant plus ciblée, notamment en plafonnant les aides directes du 1^{er} pilier afin d'assurer une répartition équitable des fonds publics. La gestion bretonne du FEADER sur la période 2014-2020 a déjà démontré qu'un plafonnement bien calibré des aides était bénéfique aux agriculteurs dans la durée.

Des outils concrets et justes au service du modèle d'exploitation familiale

Aides à l'installation (DJA, prêt d'honneur) :

Le renouvellement des générations en agriculture est un enjeu majeur pour le développement d'une agriculture bretonne performante et durable sur tout le territoire breton. Il s'agit d'un facteur clé dans la pérennité de la production de demain. Renouveler les générations en agriculture implique un accompagnement des futurs installés-es - qu'ils aient le statut Jeunes Agriculteurs-trices ou qu'ils aient plus de 40 ans - sur les plans financier et humain, une facilitation dans la transmission des exploitations, une aide à l'installation renforcée, une coopération intergénérationnelle ou encore un aménagement des territoires ruraux. Dotation Jeune Agriculteur (DJA), prêt d'honneur, aide au revenu complémentaire JA sont autant de mesures à décliner dans le cadre de la PAC bretonne. La Région préconise l'attribution d'une aide à l'installation forfaitaire à des fins de simplification et d'équité pour les bénéficiaires, sur la base d'un parcours avec un plan d'entreprise au cœur du projet d'installation.

Aides directes minimales, plafonnées et conditionnées au statut d'agriculteur-trice actif

Les aides directes du premier pilier doivent encourager l'emploi. Afin d'assurer une répartition équitable des aides, un soutien minimal forfaitaire pourra être fixé, ainsi qu'un plafonnement à l'actif. Une aide minimal forfaitaire permettra de mieux soutenir les très petites exploitations (notamment péri-urbaines) sous réserve qu'elles répondent à la définition d'agriculteur-trice actif professionnel, alors qu'aujourd'hui certaines ne font même pas les démarches pour avoir accès aux aides directes. Le plafonnement pourra se situer dans une fourchette comprise entre 20 000 et 30 000 €, avec transparence des GAEC. Un tel ajustement des aides vers les agriculteurs-trices actifs professionnels permettra une plus juste répartition de l'enveloppe.

Paiement redistributif renforcé : 30% de l'enveloppe du premier pilier

Il convient d'apporter un soutien accru aux petites et moyennes exploitations familiales grâce à un paiement redistributif renforcé. Ce dernier, qui permet de valoriser les productions à forte valeur ajoutée ou génératrices d'emploi, qui se font sur des exploitations de taille inférieure à la moyenne (typiquement l'élevage en général et en particulier l'élevage laitier, ou encore les légumes et fruits), devrait voir son montant augmenté. Afin de promouvoir une répartition plus équilibrée de l'aide et d'alléger la charge administrative qui pèse sur les bénéficiaires de petits montants, il convient d'augmenter la part du paiement redistributif.

Aides couplées pour les filières fragiles

Il convient d'octroyer une « aide couplée au revenu » en vue d'améliorer la compétitivité, la durabilité et/ou la qualité de certains secteurs et productions qui revêtent une importance particulière pour des raisons sociales, économiques ou environnementales et qui sont confrontés à

des difficultés. La Bretagne pourra allouer jusqu'à 10% de son enveloppe aux paiements couplés à la production, pour soutenir les filières agricoles fragiles ou stratégiques type vaches allaitantes et vaches laitières.

2. Développer l'agroécologie

Pourquoi miser sur l'agroécologie ?

Face à l'urgence climatique qui risque de provoquer des dommages irréversibles aux ressources naturelles dont dépend l'agriculture, un changement de paradigme s'impose. Si l'agriculture contribue aux émissions de gaz à effet de serre, elle constitue également une réponse pour lutter efficacement contre le réchauffement climatique. Une agriculture préservant l'environnement et contribuant à stocker le carbone

Fondée sur une réflexion globale et systémique, l'agroécologie vise à utiliser au maximum les écosystèmes comme facteur de production en maintenant leurs capacités de renouvellement (résilience des exploitations agricoles, autonomie alimentaire, énergétique et protéique). Elle doit permettre à terme de limiter voire supprimer le recours aux produits phytosanitaires de synthèse, de préserver les ressources naturelles, de renforcer la biodiversité et de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Elle est tout à fait compatible avec une productivité élevée et permet même de développer des systèmes plus résilients économiquement, avec une meilleure maîtrise du revenu.

L'agronomie est au centre des systèmes de production agroécologiques. Un véritable soutien aux démarches favorables à l'environnement entreprises et entretenues par les agriculteurs-trices, une réelle valorisation des produits (labels, certification) et une gestion de proximité des mesures de transition agricole pour une meilleure prise en considération des spécificités territoriales sont primordiales.

Il est clair que la future PAC sera plus sélective sur le plan environnemental, en particulier dans le cadre de l'écoschéma qui ne pourra pas être dans la continuité de l'actuel paiement vert. Cela sera valable que la PAC soit gérée au niveau national ou régional. Toutefois, une gestion régionale permettrait de mieux adapter l'écoschéma aux spécificités de l'agriculture bretonne. Nous proposons de distinguer les aides à la transition agro-écologique qui conserveront leur place au sein du second pilier, et les aides au maintien pour les exploitations ayant déjà effectué une transition par le nouvel écoschéma au sein du second pilier.

Mobiliser les outils de la PAC pour développer l'agroécologie

Ecoschéma : 20% de l'enveloppe du 1^{er} pilier

L'écoschéma est un nouvel outil proposé pour le premier pilier permettant d'accompagner les agriculteurs-trices volontaires dans des démarches favorables à la protection de l'environnement moyennant incitation ou compensation financière. L'enjeu pour la Bretagne est de parvenir à soutenir la dynamique de transition agroécologique des exploitations. L'association équilibrée du maintien des pratiques et des systèmes agro-écologiques sur le premier pilier dans le cadre des programmes volontaires (rémunération des services environnementaux rendus par les systèmes biologiques, herbagers, autonomes, diversifiés...) et du soutien à la transition sur le second pilier (Conversion à l'agriculture biologique « CAB » et évolution des systèmes dont MAEC) constituerait un véritable levier. L'intégration de la dimension environnementale dans le modèle de production agricole breton est un atout économique permettant de renforcer la résilience, de gagner en compétitivité et d'augmenter les revenus des agriculteurs-trices.

L'écoschéma, plus exigeant et donc plus sélectif que le verdissement actuel, devra représenter au moins 20 % de l'enveloppe du 1^{er} pilier. Notre projet vise à soutenir grâce à lui le maintien des systèmes agro-écologiques. L'écoschéma ne pourra pas se limiter à aider au maintien des exploitations ayant déjà souscrit une MAEC système, qui ne concerne aujourd'hui qu'une petite partie des exploitations bretonnes. Les exploitations inscrites dans d'autres dynamiques agro-écologiques comme HVE 3, label bas carbone ou label haie par exemple pourront y prétendre. Un système progressif de paliers d'aide, basé sur le niveau d'exigence du système à maintenir, pourra être élaboré avec les parties intéressées. Il permettra d'y intégrer à différents niveaux un plus grand nombre d'exploitations bretonnes. Afin de rester simple, l'écoschéma devra être lié à la déclaration PAC.

Contrats agro-écologiques : 30 % de l'enveloppe FEADER

La mise en place de contrats agroécologiques, inscrits dans le 2^e pilier de la PAC, permettrait d'accompagner le risque et l'investissement liés à la phase de transition. Une intervention forfaitaire dans cette logique serait alors complémentaire et articulable avec les outils d'installation (DJA) et de modernisation (PCAEA). Ces contrats pourraient concerner les phases d'évolution : vers l'agriculture biologique, vers les systèmes herbagers, vers des systèmes de production labellisés ambitieux (label haie, label Haute Valeur Environnementale niveau 3, label Bas Carbone...). Ce schéma permettrait de poursuivre la dynamique déjà impulsée en Bretagne, et même d'aller au-delà, en imaginant par exemple de nouvelles formes de contractualisations, plus larges, intégrant les exploitants-es, leurs territoires et leurs filières vers des systèmes plus durables.

Les MAEC et l'aide à l'agriculture biologique constituent des outils majeurs du second pilier de la PAC pour accompagner le changement des pratiques agricoles au bénéfice de l'environnement. Le programme connaît en Bretagne un important succès (5 500 contrats MAEC et Bio souscrits depuis 2014). Il est particulièrement intéressant dans les bassins versants touchés par les marées vertes où il donne des résultats visibles : les baies qui ont signé le plus de MAEC sont celles où le phénomène a le plus reculé.

Ces aides doivent être conservées et se décliner comme suit dans le cadre des contrats agroécologiques : mesures Système Polyculture Elevage (SPE 12, 18, 28) ; sol, légumes, grandes cultures ; et mesure de conversion à l'agriculture biologique. Il serait opportun de développer les certifications « Haute Valeur Environnementale (HVE) niveau 3 », « Bas Carbone » et « Haie » à l'attention particulière des filières légumières et hors sol. L'Agriculture de Conservation des Sols (ACS), ensemble de techniques culturales destinées à maintenir et améliorer le potentiel agronomique des sols et à conserver une production régulière et performante sur les plans technique et économique, devrait faire l'objet d'une attention particulière. Les contrats agroécologiques forfaitaires, qui constitueraient une réelle simplification, devraient représenter au moins 30 % de l'enveloppe du développement rural. L'objectif pour la Bretagne est de doubler le nombre de contrats sur la prochaine programmation (11 000).

Aide couplée protéagineux : 2 % de l'enveloppe du 1^{er} pilier

La dépendance bretonne en protéines pour l'alimentation animale n'est pas nouvelle, la densité du cheptel breton étant un frein à l'autosuffisance alimentaire du secteur de l'élevage à l'échelle régionale. Aussi, l'autonomie protéique des exploitations doit être davantage valorisée (aides couplées oléagineux / protéagineux, déclinaison du plan protéines européen), l'aide doit être ciblée pour aider l'agriculteur-trice à mieux produire, à améliorer la compétitivité, la durabilité et/ou la qualité de la production de protéagineux.

Bocage

La Bretagne figure parmi les régions les plus bocagères d'Europe. Les arbres et les haies participent à la durabilité de l'agriculture et des écosystèmes. Outre les facteurs de protection des eaux, des sols et des troupeaux, les fonctions de la maille bocagère apparaissent aujourd'hui essentielles pour relever les défis posés par le climat et la biodiversité. Le bocage assure une meilleure résilience des écosystèmes face aux excès climatiques, il crée ou améliore les corridors écologiques. Il stocke enfin du carbone et est à la source d'une économie circulaire de valorisation du bois, en fournissant notamment une source d'énergie renouvelable. Le bocage est un parfait exemple de fournisseur de services environnementaux et doit à ce titre être intégré aux mécanismes de soutien de ces derniers notamment via l'écoschéma.

3. Renforcer la compétitivité des exploitations agricoles

Pourquoi devoir consolider la compétitivité des exploitations agricoles ?

Dans un contexte de concurrence exacerbée et de nécessaire adaptation des systèmes de production, la place et la perception de l'alimentation ont évolué. A l'enjeu quantitatif d'approvisionnement alimentaire et de sécurité sanitaire s'ajoutent désormais des exigences plus fortes sur la qualité nutritionnelle, le bien-être animal, la préservation/protection environnementale ou encore une alimentation issue d'une agriculture ancrée dans les territoires. Le défi pour les agriculteurs-trices est de concilier la compétitivité de leurs entreprises et des systèmes de production à faible impact sur l'environnement et ainsi, de pérenniser leurs exploitations par la compétitivité et l'acceptabilité sociétale. La finalité est bien évidemment de sécuriser le revenu des agriculteurs-trices.

L'accompagnement de la transformation des exploitations repose sur la combinaison des mesures d'aides à l'investissement, d'appui technique à l'exploitation. Elle sera nécessairement complétée par des mesures en faveur de la formation des agriculteurs, hors budget PAC. La Bretagne doit préserver son potentiel de production agricole et agroalimentaire afin de maintenir une économie productive, compétitive et créatrice d'emplois à long terme, au bénéfice notamment de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique.

Des actions ciblées pour accroître la compétitivité des exploitations agricoles

Modernisation : Plan de Compétitivité et d'Adaptation des Exploitations Agricoles (PCAEA)

Les aides à l'investissement du PCAEA permettent de moderniser l'appareil de production, d'innover, de combiner performance économique, environnementale, sanitaire et sociale, et de favoriser l'installation de nouveaux agriculteurs-trices. Il permet d'améliorer les conditions de travail et par conséquent la transmissibilité des exploitations. La modernisation des exploitations est une condition essentielle d'attractivité de l'agriculture qui fait face au défi de renouvellement des générations. Dans un contexte de diminution tendancielle des aides au revenu, les aides à l'investissement sont indispensables pour une meilleure maîtrise du revenu.

Le PCAEA s'inscrit dans les orientations stratégiques partagées par l'amont et l'aval des filières. Les investissements peuvent concerner les infrastructures liées au développement, à la modernisation (bâtiments, équipements agricoles) ou à l'adaptation (matériels agro-environnementaux, économies d'énergie) des filières animales et végétales du secteur agricole. De même, la sylviculture, y compris l'accès aux surfaces agricoles et boisées, le regroupement parcellaire et l'amélioration des terres, les pratiques d'agroforesterie et la fourniture et les économies d'énergie et d'eau nécessitent des

investissements soutenus par la Région (cofinancés par le FEADER ou pas). De nombreux dispositifs accompagnent par ailleurs la transition énergétique des exploitations agricoles en Bretagne et doivent être prorogées, c'est le cas notamment du soutien au solaire photovoltaïque en autoconsommation, du développement de la micro méthanisation ou encore des aides aux chaufferies bois dans les élevages. Ces aides à l'investissement s'inscriront dans le cadre de contrats de transition agro-écologique.

Diversification

Accompagner la montée en gamme, la création de valeur ajoutée et la transformation des systèmes de production, financer des systèmes vertueux, soutenir la diversification des productions (y compris soutien aux « petites » filières), la production de légumineuses, le développement des démarches de qualités et de structuration ou encore les circuits courts sont autant d'actions que la Région souhaite continuer à mener pour concourir de manière efficiente à la compétitivité économique et environnementale des exploitations.

Synthèse des propositions pour une PAC régionalisée en Bretagne

1^{er} pilier :

- Aides directes plafonnées à l'actif (plafond entre 20 000 et 30 000 € avec transparence des GAEC)
- Aide directe forfaitaire minimale pour les plus petites exploitations
- Paiement redistributif renforcé (autour de 30 % des aides directes)
- Aides couplées sur certaines filières dont vache allaitante et protéagineux (jusqu'à 10 %)
- Ecoschéma en soutien au maintien des systèmes agro-écologiques (20 % obligatoire – dispositif par paliers permettant la reconnaissance de systèmes différents)

2^{ème} pilier :

- Aides à l'installation forfaitaires
- Contrats agro-écologiques forfaitaires incluant les « MAEC système », la Bio et l'agriculture de conservation (30 % du FEADER minimum)
- Soutiens à l'investissement type « PCAEA » dans le cadre de contrats de transition agro-écologique
- Aides renforcée au bocage
- Soutiens à la diversification
- Programme LEADER maintenu dans tous les territoires

Dispositifs non régionalisés et gérés au niveau national :

- Outils de gestion des risques, Organisation commune des marchés (OCM) et programmes opérationnels par filière

CONCLUSION

Le confinement consécutif à la pandémie de Covid-19 a démontré de manière éclatante l'importance stratégique d'une agriculture résiliente et présente dans tous les territoires. En Bretagne, associée à l'industrie agro-alimentaire, elle a permis de maintenir l'emploi et les revenus de milliers de familles dans les territoires ruraux, et a assuré l'alimentation continue de millions de consommateurs confinés. Cette crise a rappelé à chacun que l'alimentation était un enjeu vital à une époque où l'abondance avait tendance à nous le faire oublier.

L'agriculture bretonne connaît une profonde mutation depuis la fin des années 2000, comparable par son ampleur à celle qu'elle a connu après-guerre. D'abord initiée par quelques pionniers, sa transition vers l'agroécologie est désormais bien entamée. Pour répondre aux enjeux climatique et environnementaux, de résilience aux crises, de pérennité économique, d'attractivité pour les jeunes générations et de demande sociétale et de consommation, cette transition est inéluctable. Pour qu'elle réussisse, elle doit se faire au bénéfice des agriculteurs.

La Région Bretagne achève un cycle de 7 ans au cours duquel elle a pour la première fois de son histoire eu l'opportunité de gérer le second pilier de la PAC, lui donnant ainsi la capacité inédite d'orienter de manière significative l'agriculture bretonne, en concertation constante avec les parties concernées. La Bretagne s'est clairement distinguée des autres Régions par un volontarisme financier sans équivalent sur son propre budget, et par l'accent mis sur les mesures agri-environnementales. Cette singularité serait restée sans effet si elle n'avait pas répondu à une attente des agriculteurs bretons. En 2020, près d'un agriculteur breton sur 5 est engagé dans un contrat agri-environnemental.

L'ambition de la Région Bretagne est de doubler ce chiffre pour garder un temps d'avance, à la pointe de la transition agro-écologique en Europe. Si la PAC est recentralisée, c'est au contraire un recul qui se profile. Pas par volonté nationale de freiner cette transition, mais parce que d'une part cette singularité bretonne ne pèsera pas lourd dans les arbitrages nationaux, et d'autre part parce que le poids de la politique d'aménagement du territoire via l'ICHN n'en laissera pas les moyens.

Avec une PAC régionalisée en Bretagne, il sera possible de mettre en cohérence le premier et le second pilier pour une politique agricole adaptées aux spécificités bretonnes en faveur d'exploitations familiales, agro-écologiques et compétitives. La Bretagne est la seule Région à demander cette régionalisation, elle est prête à en assumer pleinement la responsabilité, elle a déjà démontré sa capacité à associer les parties prenantes et sa réactivité. Gérer l'application régionale de mesures décidées à Paris n'aurait aucune valeur ajoutée. Une véritable régionalisation implique de pouvoir faire des choix stratégiques, et donc d'écrire un volet régional spécifique au sein du Plan stratégique national.

La Région Bretagne est donc prête à construire avec l'Etat les conditions de cette différenciation incluant nécessairement une enveloppe financière dédiée et un volet régional du Plan national. Une telle négociation devrait nécessairement avoir lieu durant l'été 2020, afin de permettre ensuite d'engager le travail d'élaboration du plan régional avec l'ensemble des parties prenantes en Bretagne à l'automne.

ANNEXE 1 : MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL DU CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE SUR LA REGIONALISATION DE LA PAC

Présidence :

Monsieur Olivier Allain (groupe Socialistes et Démocrates)

Membres :

Madame Fanny Chappé (groupe Socialistes et Démocrates)

Monsieur Gérard de Mellon (groupe Rassemblement national)

Madame Laurence Duffaud (groupe Socialistes et Démocrates)

Monsieur Raymond Le Brazidec (groupe Socialistes et Démocrates)

Monsieur Patrick Le Diffon (groupe Droite Centre et Régionalistes)

Monsieur Alain Le Quellec (groupe Radicaux de gauche et Apparentés)

Madame Gaël Le Saout (groupe Socialistes et démocrates)

Monsieur Paul Molac (groupe Régionalistes)

Madame Gaëlle Nicolas (groupe Droite Centre et Régionalistes)

Madame Gaëlle Vigouroux (groupe Communistes et Progressistes)

ANNEXE 2 : LISTE DES ORGANISATIONS ET PERSONNES AUDITIONNEES

Nutrinoë

- Henri TROMELIN, PDG de Tromelin Nutrition
- Stéphane DELEAU, Directeur général de Valorex
- Daniel LERETRIF, Directeur des achats de COOPERL
- Laurent MORIN, Directeur Nutrinoë

Fédération Bretagne Nature Environnement (FBNE)

- Jean-Luc TOULLEC, Président
- Marie-Pascale DELEUME, Vice-Présidente
- Julian PONDAVEN, Directeur Réseau Cohérence
- Mari LE COZ, Coordinatrice Union Régionale CPIE
- Arnaud CLUGERY, Directeur Eau et Rivières de Bretagne
- Benoît BRONIQUE, Coordinateur régional

Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF)

- Michel STOUMBOFF, Directeur régional
- Didier MAROY, Chef du service économie des filières agricoles et agroalimentaires

Chambre régionale d'agriculture de Bretagne

- Laurent KERLIR, Président de la Chambre d'agriculture du Morbihan
- Didier LUCAS, Président de la Chambre d'agriculture des Côtes d'Armor
- Loïc GUINES, Président de la Chambre d'agriculture d'Ille-et-Vilaine
- Mary HENRY, Chargée de mission PAC

Agence de paiement rural du Pays de Galles (« Rural Payment Wales »)

- Hugh MORGAN, Directeur des paiements ruraux
- Jane MATHIAS, Directrices des opérations
- Stuart BRAILSFORD, Directeur des accréditations

Jeunes Agriculteurs de Bretagne

- Thomas GUEGAN, Président
- Thibault LEMASLE, Vice-Président
- Gaëlle SCHOLTUS, Animatrice régionale

Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles (FRSEA)

- Thierry COUE, Président
- Frank GUEHENNEC, Vice-Président et Président FDSEA Morbihan
- Cédric HENRI, Président FDSEA Ille-et-Vilaine
- Claire QUIBLIER, Chargée de mission

Coordination rurale de Bretagne

- Joseph MARTIN, Président Coordination rurale Ille-et-Vilaine
- Pierre LEMARIE, Animateur régional

Fédération régionale des agrobiologistes de Bretagne (FRAB)

- Julien SAUVÉE, Président

- Sébastien BARON, Administrateur
- Elsa CHANEL, Directrice régionale

Confédération paysanne de Bretagne

- Jean-Marc THOMAS, Porte-parole régional et Côtes d'Armor
- Euriell COATRIEUX, Porte-parole Morbihan
- René POUESSEL, Porte-parole Ille-et-Vilaine

Association permanente des Présidents de CLE de Bretagne (APPCB)

- Daniel LE BRAS, Président de la CLE Ellé-Isole-Laïta

Service public de Wallonie

- Marie-France CLOSSET, Conseillère auprès du Directeur général
- Anne DETHY, Directrice à la Direction des Programmes européens
- Olivier DEKYVERE, Inspecteur général au Département des Politiques européennes et des Accords internationaux et Directeur de l'Organisme Payeur de Wallonie
- Alain ISTASSE, Inspecteur général au Département des Aides
- Vincent DAUMERIE, Directeur à la Direction de la Politique agricole

ANNEXE 3 : SYNTHÈSE DES AUDITIONS MENÉES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL

Nutrinoë (association des entreprises de nutrition animale)

- Objectif : satisfaire la demande du consommateur en restant compétitifs
- D'accord pour aller vers plus d'autonomie protéique
- Proposent une solution dans ce sens : Bleu Blanc Cœur
- Souhaitent l'accompagnement des pouvoirs publics dans la démarche, notamment pour absorber le surcoût et l'investissement pour les capacités de stockage
- L'enjeu dépasse les fabricants d'aliments, c'est aussi une problématique agronomique, de formation, d'information
- Pour résoudre le problème de dépendance protéique il ne faut pas raisonner en tonnes de matière sèche, mais en tonnes de protéines. Exemple : Nutrinoë traite 20 kt de soja qui correspond à 9 kt de protéines
- Les pois et féveroles sont à privilégier car plus concentrés en protéines
- Aujourd'hui les pois français sont exportés en Inde pour l'alimentation humaine, s'il y en avait plus de disponibles en France, ils pourraient se substituer en partie au soja
- Rappellent que la production de protéagineux est une tradition historique bretonne, dans les années 90 les pois étaient encore la matière première numéro un chez Cooperl
- Souhaitent un renforcement des liens entre la nutrition animale et l'élevage pour mieux répondre aux besoins

FBNE (Fédération Bretagne Nature environnement)

- Sont favorable à une régionalisation de la PAC
- Demandent une réelle transition écologique et solidaire
- Objectifs de souveraineté alimentaire, de lutte et d'adaptation au changement climatique, de recherche de résilience agronomique et économique, des agriculteurs nombreux et donc des revenus décents
- Souhaitent que soient encouragées les petites exploitations, le Bio, l'herbager
- Prône la limitation de l'élevage hors-sol et l'interdiction des cultures énergétiques
- Souhaitent une gouvernance partagée et transparente, avec une adaptation aux territoires notamment via des PAT et en lien avec la question foncière
- Estiment qu'il faudra maintenir une solidarité inter-régionale
- S'interrogent sur l'articulation entre un programme breton et le PSN national

DRAAF (Direction régionale de l'agriculture de l'alimentation et de la Forêt - Etat)

- Rappellent que le FEADER a été régionalisé mais avec un fort encadrement national
- Reconnait que la régionalisation a bien fonctionné en Bretagne mais que ce n'est pas le cas dans toutes les Régions
- Rappellent la position du Gouvernement : séparer les mesures surfaciques et non surfaciques, pour des raisons d'outil informatique (SIGC)
- Insistent sur la volonté de séparation claire des responsabilités, et d'une gestion complète jusqu'à l'apurement budgétaire pour les volets transférés
- Rappellent que quel que soit le gestionnaire, Etat ou Région, il faut appliquer les règlements européens

- Précisent que même si l'Etat est autorité de gestion, il est possible de faire des déclinaisons régionales
- Alertent sur le fait que régionaliser veut dire fixer définitivement l'enveloppe financière, en Allemagne l'Etat a rééquilibré entre Länder
- Considèrent que la démarche bretonne correspond au calendrier européen : décisions au 1er trimestre 2020
- Insistent sur le fait que la Bretagne doit dire clairement ce qu'elle veut, pour que l'Etat puisse ensuite intégrer d'éventuels aménagements aux négociations avec Bruxelles.

CRAB (Chambre régionale d'agriculture de Bretagne)

- Ne sont pas opposés à la régionalisation complète de la PAC sous certaines conditions, dont une co-construction avec eux.
- Reconnaissent que la Région a bien géré le FEADER, avec une équité jusqu'au bout du programme, même s'il peut y avoir des désaccords ponctuels
- Souhaitent qu'il y ait une coordination entre les Régions du Grand Ouest
- Craignent les effets sur la régionalisation d'une éventuelle alternance politique en Bretagne
- Expriment une inquiétude sur de possibles transferts du premier vers le second pilier
- Craignent une conditionnalité agro-écologique trop sélective, trop « élitiste »
- Reconnaissent que la Bretagne a beaucoup perdu sur la PAC ces dernières années, et s'interrogent sur la capacité de la régionalisation à y remédier

Agence de paiement rural du Pays de Galles

La compétence agricole a été pleinement confiée au Pays de Galles en 1997 dans le cadre du processus de « dévolution » qui concernait aussi l'Ecosse et l'Irlande du Nord. Depuis 2003, le Pays de Galles a fait des choix sur la PAC, premier et second pilier, qui l'ont fait diverger des autres Régions britanniques. Le choix a été fait notamment de maintenir les références historiques, même si elles ont depuis été abandonnées. Ces choix ne dépendent pas des choix faits à Londres. Le Pays de Galles dispose d'une autonomie de gestion complète, y compris pour les paiements. Pour le système de gestion informatique, le Pays de Galles a fait le choix d'un prestataire externe, mais ils n'en ont jamais changé depuis le début. Ils considèrent que cette continuité est essentielle pour un bon fonctionnement de l'outil informatique.

JA (Jeunes agriculteurs)

- Rappellent l'enjeu de renouvellement des générations, de préservation des exploitations familiales dans un contexte de développement des formes sociétaires
- Rappellent leurs positions sur la PAC : une gestion de l'ICHN à revoir car pas cohérente, souhaitent des aides à l'actif et pas à l'hectare, favorables au plafonnement à un niveau qui reste à mesurer
- Pas d'opposition de principe à la régionalisation mais expriment des craintes : possibles distorsions de concurrence, conséquences si alternance politique en Région, risque d'une expérimentation trop poussée et de transition trop rapide ou sélectives
- Estiment qu'il n'est pas possible de signer 9 000 MAEC
- Reconnaissent que la Région a désormais de l'expérience et qu'aujourd'hui ça fonctionne
- Mais inquiétude sur la capacité à mobiliser les moyens humains suffisants car actuellement l'Etat lui-même connaît des difficultés.

- Expriment le souhait d'une PAC plus simple, de mesures spécifiques pour l'action collective comme les CUMA
- Demandent de la concertation, ainsi que le maintien d'un cadre national sur l'installation

FRSEA (Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles)

- Objectif : augmenter la résilience des exploitations
- Ne souhaitent pas prendre position sur la régionalisation à ce stade car il y a trop d'incertitudes
- Craignent un déséquilibre entre économie et environnement et l'effet sur les filières inter-régionales
- S'interrogent si la volonté de régionalisation va jusqu'à la gestion de marché et sur l'articulation d'un programme régional avec le PSN
- Affirment toutefois ne pas être fermé à la régionalisation et être prêts à travailler si co-construction
- Expriment des inquiétudes sur le budget de la PAC
- Souhaitent garder un premier pilier fort et des aides directes aux vrais actifs agricoles

Coordination rurale de Bretagne

- Objectif : des prix pas des primes
- S'interrogent sur le changement de position de la Région qui ne souhaitait pas régionaliser le premier pilier en 2017
- Prônent l'autonomie alimentaire européenne via le développement des oléo-protéagineux au détriment des céréales
- S'expriment contre la renationalisation de la PAC, pour plus d'Europe et une exception agricole dans les négociations commerciales
- Considèrent que la régionalisation n'est pas le combat prioritaire
- Craignent les distorsions de concurrence, la complexité de la PAC, et la capacité de gestion de la Région
- S'interrogent sur l'accompagnement des fermes intermédiaires
- Favorables aux aides à l'actif, défavorables au plafonnement

FRAB (Fédération régionale des agrobiologistes)

- Expriment une satisfaction globale sur la gestion du FEADER par la Bretagne
- Remarquent à l'inverse que les agriculteurs Bio souhaitent une recentralisation dans d'autres Régions
- Favorables à une régionalisation en Bretagne pour s'adapter en proximité
- Favorables aux aides à l'actif, mais les aides surfaciques peuvent encourager la croissance de la SAU Bio
- Demandent une aide proportionnée à l'impact sociétal, l'aide Bio ne doit pas être une aide au revenu
- Souhaitent une aide spécifique aux CUMA Bio
- Souhaitent une évolution de l'aide au maintien Bio (MAB), l'assolement à déclarer sur 5 ans n'est pas gérable
- Souhaitent que la MAB soit plus rémunératrice qu'une MAEC
- Demandent une aide couplée aux cultures protéagineuses

Confédération paysanne de Bretagne

- Soutien au projet de régionalisation, c'est un bon levier pour la transition agro-écologique
- Ce n'est pas la position nationale du syndicat, mais accord pour une expérimentation en Bretagne
- Déception sur le blocage national du paiement redistributif, l'ICHN ne doit pas se faire au détriment de l'élevage en Bretagne
- Satisfaction que la Bretagne soit fer de lance pour les MAEC, souhaitent conserver conversion et maintien dans le second pilier
- Satisfaction pour la gestion en Bretagne du PCAEA, assez démocratique et avec des plafonds bas
- Revendiquent une aide plancher à l'actif avec une réflexion sur la définition d'agriculteur actif
- Soutiennent un paiement dégressif avec un plafond à 50 k€, un paiement redistributif à 30 %, l'arrêt des références historiques
- Souhaitent une aide aux protéagineux pour les granivores et une aide couplée ruminants
- Intéressés par une négociation de l'écoschéma au niveau régional
- Demandent un minimum de 20 % d'autonomie alimentaire à l'exploitation et le rejet des cultures à vocation énergétique pour conditionner les aides
- Souhaitent un second pilier fort mais rejettent le développement du système assurantiel

APPCB (Association permanente des Présidents de CLE de Bretagne)

- Soutiennent le projet de régionalisation
- Satisfaction sur la façon dont la Région a géré les MAEC
- Estiment que les MAEC doivent être gérées en local pour être efficaces
- Estiment qu'une territorialisation des MAEC système pourrait avoir un intérêt

Service public Wallonie

Le transfert de la compétence agriculture aux Régions en Belgique s'est étalée de 1989 (une partie du développement rural) à 2002 (premier pilier). En Wallonie le premier pilier représente 350 M€ par an, le second 38 M€ par an pour 14 000 agriculteurs (moitié moins que la Bretagne). Il y a des différences marquées entre Wallonie et Flandre, par exemple le paiement redistributif a été activé en Wallonie et pas en Flandre. La Wallonie a même une dérogation européenne pour un taux de couplage des aides à 21 %. L'outil informatique de gestion des aides est géré de manière autonome en interne, ce qui permet d'être très adaptable. Les aides du premier pilier sont payées en année N, celle du second pilier en année N+1. La politique agricole mobilise entre 400 et 450 agents. Pour la future PAC la Wallonie demande deux plans stratégiques au lieu d'un seul PSN. Elle prône une continuité des politiques agricoles, des mesures simples et facilement contrôlables, un verdissement des aides, le plafonnement et la restriction aux véritables agriculteurs ».

ANNEXE 4 : CONDITIONS JURIDIQUES DE LA REGIONALISATION, LES INTERVENTIONS NECESSAIRES AU NIVEAU DU DROIT INTERNE

Extrait de l'étude des perspectives pour la délégation de la gestion du FEAGA et du FEADER à la Région Bretagne – Cabinet Cornet Vincent Segurel – Janvier 2020

Les compétences ou interventions pouvant être confiées à la Région dépendront des options permises par le droit européen. Sous cette réserve, au plan du droit interne, se pose une double question, à savoir :

- La Région peut-elle recevoir des attributions au titre de la gestion des deux piliers ?
- La Région Bretagne peut-elle recevoir de telles attributions sans que d'autres Régions en bénéficient également, c'est-à-dire sans modification des compétences de l'ensemble des Régions ?

1.

- Pour la période 2014-2020, les Régions ont obtenu la qualité d'autorité de gestion du FEADER par intervention du législateur, à savoir par l'article 78 de la loi MAPTAM.

Cette disposition a attribué, pour une période déterminée, cette compétence aux Régions, sans pour autant conférer aux Régions une compétence pérenne en la matière.

Certes, certaines dispositions ont été intégrées au sein même du CGCT et évoquent le rôle d'autorité gestionnaire des Régions, en particulier l'article L. 4221-5 qui permet une délégation à la Commission permanente de l'attribution et la mise en œuvre des subventions liées à la gestion des fonds européens, ou l'article L. 1511-1-2 qui prévoit notamment que les collectivités territoriales gestionnaires de fonds européens supportent la charge des corrections et sanctions prises au niveau européen.

Ces dispositions ne fondent toutefois pas une compétence pérenne des Régions pour être autorité de gestion du FEADER.

En ce qui concerne le FEAGA, aucune disposition n'autorise une intervention des Régions dans le cadre de ce fonds à ce jour.

De plus, les Régions ne disposent plus d'une clause de compétence générale sur laquelle il aurait pu être envisagé de s'appuyer pour soutenir que les Régions seraient d'ores et déjà compétentes pour se voir conférer des attributions dans la mise en œuvre des deux piliers.

- Par voie de conséquence, il semble qu'une nouvelle intervention du législateur sera nécessaire pour doter les Régions des compétences nécessaires.

L'existence de l'article 78 de la loi MAPTAM plaide d'ailleurs en ce sens, amenant à considérer qu'une loi a d'ores et déjà été une première fois nécessaire pour permettre aux Régions d'être autorités gestionnaires du FEADER.

Le texte pris dans ce cadre devra naturellement adapter l'intervention des Régions en fonction des possibilités ouvertes par les textes finalement adoptés au niveau européen (désignation comme organisme intermédiaire, autorité de gestion régionale, etc.).

2.

- S'agissant de l'hypothèse où la Région Bretagne serait seule à intervenir pour la gestion des deux piliers, à titre expérimental et provisoire ou non, le contrat d'action publique conclu entre l'Etat et la Bretagne, s'il marque une volonté d'ériger la Bretagne en territoire pionnier, ne constitue cependant pas un fondement juridique permettant de lui conférer la qualité d'autorité gestionnaire, d'organisme intermédiaire ou autre.

Par ailleurs, comme indiqué précédemment, une intervention du législateur serait nécessaire a priori pour lui conférer la compétence requise.

La principale difficulté au plan juridique est donc de savoir si les compétences d'une seule Région peuvent être ainsi modifiées.

La réforme constitutionnelle initiée par le projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique pourrait apporter un fondement à une telle modification en introduisant le droit à la différenciation.

Selon l'article 10 de ce projet de loi constitutionnelle, l'article 72 de la constitution serait modifié comme suit :

« 1° Le deuxième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Dans les conditions prévues par la loi organique et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, la loi peut prévoir que certaines collectivités territoriales exercent des compétences, en nombre limité, dont ne disposent pas l'ensemble des collectivités de la même catégorie. » ;

2° Le quatrième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, pour un objet limité, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences, éventuellement après une expérimentation autorisée dans les mêmes conditions. » ».

Le CE, dans l'avis rendu sur ce projet de loi¹⁰, n'a pas émis de réserve particulière, considérant que cette modification renforce le principe de subsidiarité et que le fait que le nombre de compétences différenciées pouvant être confiées soit limité préserve la cohérence de l'article 72 de la constitution.

Sous réserve que cette réforme soit menée à bien, cette modification de la constitution pourrait permettre, comme les services de la Région l'ont souligné, l'adoption d'un texte confiant à la Région Bretagne des interventions pour la mise en oeuvre de l'un et/ou l'autre des deux piliers dont les autres Régions ne seraient pas investies.

- Une alternative qui peut être évoquée serait d'avoir recours à l'article L. 1111-8-1 du CGCT.

Selon cet article :

« Sauf lorsque sont en cause des intérêts nationaux, l'Etat peut déléguer par convention à une collectivité territoriale ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui en fait la demande l'exercice de certaines de ses compétences.

¹⁰ CE 20 juin 2019, avis de la Section de l'Intérieur n° 397908

Les compétences déléguées en application du présent article sont exercées au nom et pour le compte de l'Etat. Elles ne peuvent habiliter les collectivités territoriales et les établissements publics concernés à déroger à des règles relevant du domaine de la loi ou du règlement.

Aucune compétence déléguée ne peut relever de la nationalité, des droits civiques, des garanties des libertés publiques, de l'état et de la capacité des personnes, de l'organisation de la justice, du droit pénal, de la procédure pénale, de la politique étrangère, de la défense, de la sécurité et de l'ordre publics, de la monnaie, du crédit et des changes, ainsi que du droit électoral, ou intervenir lorsqu'elle affecte les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, ou porter sur l'exercice de missions de contrôle confiées à l'Etat sans faculté expresse de délégation par les engagements internationaux de la France, les lois et les règlements.

La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui souhaite exercer une compétence déléguée par l'Etat soumet sa demande pour avis à la conférence territoriale de l'action publique. La demande et l'avis de la conférence territoriale sont transmis aux ministres concernés par le représentant de l'Etat dans la région.

Lorsque la demande de délégation est acceptée, un projet de convention est communiqué à la collectivité territoriale ou à l'établissement public demandeur dans un délai d'un an à compter de la transmission de sa demande.

La délégation est décidée par décret. La convention prévue au premier alinéa en fixe la durée, définit les objectifs à atteindre, précise les moyens mis en oeuvre ainsi que les modalités de contrôle de l'Etat sur la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre délégataire. Les modalités de cette convention sont précisées par décret en Conseil d'Etat. ».

Introduite par la loi MAPTAM, cette disposition permet à l'Etat de déléguer à une collectivité territoriale l'exercice d'une compétence déterminée dont il dispose, une convention réglant les conditions d'exercice de cette délégation.

L'alinéa 3 de l'article L. 1111-8-1 restreint cette délégation dans certains domaines, auxquels les deux piliers de la PAC ne paraissent pas pouvoir être rattachés, de même qu'au cas où aucun engagement international ne fait obstacle à cette délégation, ce qui renvoie ici à l'hypothèse où les règlements adoptés ne permettraient pas à l'Etat de désigner la Région comme autorité gestionnaire.

Sous réserve de la rédaction finale retenue pour les règlements, cette hypothèse n'est pas à exclure pour la désignation de la Région comme organisme intermédiaire si elle ne pouvait être autorité de gestion.

En effet, la proposition de règlement COM (2018) 392 prévoit que les organismes intermédiaires se voient déléguer des tâches, et agissent sous la responsabilité de l'autorité de gestion¹¹, ce qui évoque un régime juridique proche de la délégation prévue à l'article L. 1111-8-1.

Elle pourra être examinée dans la mesure où elle permettrait un processus simplifié de délégation à la Région, et où une délégation spécifique pourrait être confiée à la Région Bretagne.

Il reste qu'une telle délégation pourrait être plus limitée, compte tenu notamment du fait que la Région agira au nom et sous la responsabilité et le contrôle de l'Etat, qu'une désignation comme autorité de gestion.

¹¹ Voir notamment l'article 110-4.