

REGION BRETAGNE

Délibération n°17\_DIRECO\_SAGRI\_01

CONSEIL REGIONAL

23 juin 2017

DELIBERATION

**Ouverture d'un débat public sur la prochaine réforme de la politique agricole commune**

Le Conseil régional convoqué par son Président le 30 mai 2017, s'est réuni le vendredi 23 juin 2017 au siège de la Région Bretagne, sous la présidence de Monsieur Loïg Chesnais-Girard, Président du Conseil régional.

**Etaiement présents :** Monsieur Olivier ALLAIN, Madame Sylvie ARGAT-BOURIOT, Monsieur Eric BERROCHE, Madame Catherine BLEIN, Madame Mona BRAS, Madame Georgette BREARD, Monsieur Pierre BRETEAU (jusqu'à 17h30), Monsieur Gwenegan BUI (jusqu'à 16h25), Monsieur Thierry BURLLOT, Madame Gaby CADIOU, Madame Fanny CHAPPE, Monsieur Loïg CHESNAIS-GIRARD, Monsieur Marc COATANÉA, Monsieur André CROCQ (jusqu'à 9h30, puis à partir de 14h30), Madame Delphine DAVID, Monsieur Gérard DE MELLON, Monsieur Stéphane DE SALLIER DUPIN, Madame Virginie D'ORSANNE (jusqu'à 15h45), Madame Laurence DUFFAUD, Madame Laurence FORTIN, Madame Anne GALLO, Madame Evelyne GAUTIER-LE BAIL, Monsieur Karim GHACHEM (jusqu'à 13h), Madame Anne-Maud GOUJON (jusqu'à 18h45), Madame Sylvie GUIGNARD (jusqu'à 14h40), Madame Claire GUINEMER (à partir de 9h30 et jusqu'à 17h35), Monsieur Philippe HERCOUËT, Madame Kaourintine HULAUD, Monsieur Bertrand IRAGNE (jusqu'à 16h), Madame Elisabeth JOUNEAUX-PEDRONO, Monsieur Roland JOURDAIN, Monsieur Pierre KARLESKIND, Monsieur Gérard LAHELLEC, Madame Isabelle LE BAL, Monsieur Jean-Michel LE BOULANGER, Monsieur Olivier LE BRAS, Monsieur Raymond LE BRAZIDEC (jusqu'à 14h20), Madame Agnès LE BRUN, Monsieur Patrick LE DIFFON, Monsieur Marc LE FUR, Monsieur Patrick LE FUR, Madame Gaël LE MEUR, Madame Nicole LE PEIH (jusqu'à 14h20), 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 MIALHES, Monsieur Paul MOLAC (de 8h30 à 9h30 puis à partir de 14h20), Madame Gaëlle NIQUE, Madame Anne PATAULT, Madame Isabelle PELLERIN, Monsieur Gilles PENNELLE, Monsieur Stéphane PERRIN (départ 17h20), Monsieur Maxime PICARD, Monsieur Bertrand PLOUVIER (jusqu'à 12h35, puis à partir de 16h10), Monsieur Pierre POULIQUEN, Monsieur Bernard POULIQUEN, Monsieur Bruno QUILLIVIC (jusqu'à 9h30), Monsieur Dominique RAMARD (jusqu'à 11h25), Madame Emmanuelle RASSENEUR, Madame Agnès RICHARD, Monsieur David ROBO (jusqu'à 18h35), Madame Claudia ROUAUX, Monsieur Stéphane ROUDAUT (à partir de 10h05), Madame Catherine SAINT-JAMES, Madame Forough SALAMI-DADKHAH, Monsieur Emeric SALMON, Monsieur Sébastien SEMERIL (jusqu'à 14h20, puis à partir de 16h40), Madame Renée THOMAÏDIS, Madame Martine TISON, Madame Anne TROALEN, Monsieur Hervé UTARD, Madame Anne VANEECLOO (jusqu'à 18h45), Madame Gaëlle VIGOUROUX, Madame Sylvaine VULPIANI.

**Avaient donné pouvoir** : Monsieur Pierre BRETEAU (pouvoir donné à Monsieur Bernard MARBOEUF à partir de 17h30), Monsieur Gwenegan BUI (Pouvoir donné à Madame Emmanuelle RASSENEUR à partir de 16h25), Monsieur André CROCQ (Pouvoir donné à Madame Laurence DUFFAUD, de 9h30 à 14h30), Madame Virginie D'ORSANNE (pouvoir donné à Monsieur Emeric SALMON à partir de 15h45), Monsieur Richard FERRAND (pouvoir à Monsieur Marc COATANEA), Monsieur Karim GHACHEM (pouvoir donné à Madame Gaël LE MEUR à partir de 14h20), Madame Claire GUINEMER (pouvoir donné à Monsieur David ROBO, de 8h30 à 9h30, puis à Madame Isabelle LE BAL à partir de 17h35), Monsieur Bertrand IRAGNE (pouvoir donné à Madame Agnès RICHARD à partir de 16h), Monsieur Raymond LE BRAZIDEC (pouvoir donné à Madame Elisabeth JOUNEAUX PEDRONO à partir de 14h20), Monsieur Jean-Yves LE DRIAN (pouvoir donné à Madame Gaël LE SAOUT), Monsieur Paul MOLAC (pouvoir donné à Madame Mona BRAS de 9h30 à 14h20), Madame Gaëlle NICOLAS (pouvoir donné à Madame Delphine DAVID), Madame Nicole LE PEIH (pouvoir donné à Monsieur Maxime PICARD à partir de 14h20), Monsieur Stéphane PERRIN (pouvoir donné à Madame Sylvie ARGAT BOURIOT à partir de 17h20), Monsieur Bertrand PLOUVIER (pouvoir donné à Monsieur Bernard MARBOEUF de 12h35 à 16h10), Monsieur Bruno QUILLIVIC (pouvoir donné à Monsieur Patrick LE DIFFON à partir de 9h30), Monsieur Dominique RAMARD (pouvoir à Monsieur Philippe HERCOUET à partir 11h25), Monsieur David ROBO (pouvoir donné à Madame Christine LE STRAT à 18h35), Monsieur Stéphane ROUDAUT (pouvoir donné à Monsieur Bernard MARBOEUF de 8h30 à 10h05), Madame Hind SAOUD (pouvoir donné à Monsieur Sébastien SEMERIL jusqu'à 14h20 puis à Madame Claudia ROUAUX à partir de 14h20), Monsieur Sébastien SEMERIL (pouvoir donné à Monsieur Hervé UTARD de 14h20 à 16h40), Madame Anne VANEECLOO (pouvoir donné à Monsieur Gilles PENELLE à partir de 18h45)

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 12 juin 2017 ;

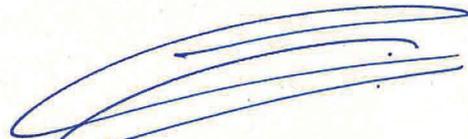
Vu l'avis de la commission économie, agriculture et mer, Europe en date du 16 juin 2017 ;

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

Et après avoir délibéré ;

**A PRIS ACTE** de la communication, jointe en annexe, sur la prochaine réforme de la Politique Agricole Commune.

Le Président du Conseil régional,



Loïc CHESNAIS-GIRARD

Direction de l'économie

Session du Conseil régional  
Juin 2017

## Ouverture d'un débat public sur la prochaine réforme de la politique agricole commune

Instaurée dès 1957 par le traité de Rome, la politique agricole commune (PAC) demeure une des seules politiques pleinement mise en commun par les membres de l'Union européenne. Elle a été révisée à de multiples reprises, au point que la PAC actuelle n'a plus grand-chose à voir avec ce qu'elle était il y a 60 ans. La dernière réforme est récente puisqu'elle est entrée en vigueur en 2015 après avoir été décidée en 2013.

L'existence d'un cadre budgétaire sur 7 ans pour l'Union européenne conduit à une révision de la PAC selon des cycles de 7 ans également. Le cadre budgétaire actuel étant valable sur la période 2014-2020, une nouvelle révision peut être anticipée pour une entrée en vigueur en 2021. Or le processus de décision au sein des institutions de l'Union est long et complexe. Par conséquent les débats portant sur la future révision débutent plusieurs années à l'avance, et doivent être anticipés. C'est pourquoi la Commission européenne a lancé le 2 février 2017 une consultation publique sur « la modernisation et la simplification de la PAC ». Cette consultation s'est achevée le 2 mai 2017.

Cette réflexion s'inscrit dans un contexte très particulier. En effet, la décision du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne, officiellement notifiée le 29 mars dernier, aura des conséquences sur la future PAC. D'une part, ce départ causera un trou de plusieurs milliards par an dans le budget européen qu'il sera difficile de combler. Le budget de la PAC pourrait donc, comme d'autres, en faire les frais. D'autre part, c'est aussi le départ du pays le plus opposé à la PAC dont il bénéficiait peu. Ce départ modifie le rapport de force en Europe qui pourrait donc être plus favorable aux pays traditionnellement pro-PAC comme la France, l'Espagne ou l'Italie.

La Bretagne est une des plus importantes régions agricoles d'Europe, en particulier en ce qui concerne l'élevage. L'agriculture et l'industrie agroalimentaire occupent une place centrale dans l'économie régionale. De plus, ils font partie des rares secteurs économiques à être actifs sur l'ensemble du territoire, et ils sont souvent les principaux pourvoyeurs d'emplois dans les territoires ruraux. Comme ce fut le cas pour les réformes précédentes (2007, 2014), la Bretagne ne peut se permettre de rester à l'écart du débat sur l'avenir de la PAC.

Le Président du Conseil régional a donc pris l'initiative de répondre à la consultation de la Commission européenne, en ayant au préalable consulté la Commission économie, agriculture et mer, Europe du Conseil régional. Cette contribution, annexée au présent document, présente les grandes lignes d'une possible position du Conseil régional. Une telle position devra nécessairement être précédée d'un débat public en Bretagne avant un vote du Conseil régional.

Le présent document propose de lancer une telle consultation au second semestre 2017. Il présente une méthode, un calendrier, et un cadre pour cette consultation.

## 1. Les étapes de la consultation publique

L'agriculture ne concerne pas que les agriculteurs, en particulier en Bretagne. Il est donc indispensable de permettre une large expression publique non seulement du monde agricole, mais également de la société bretonne dans sa globalité et sa diversité. Une telle consultation publique donnera une forte légitimité à la position régionale qui en sera issue.

La consultation publique sur l'avenir de la PAC comportera :

- Une série d'auditions bilatérales des organisations agricoles (syndicats, chambres d'agriculture...) par la Commission économie, agriculture et mer, Europe du Conseil régional, sur le modèle de ce qui a déjà été fait pour l'avis sur le SRDEA ;
- Un débat public par département ;
- Un site internet permettant de recueillir les contributions de celles et ceux qui ne pourront se rendre aux débats publics ;
- Une réunion de restitution pour clôturer la consultation.

L'analyse des différentes contributions permettra de formuler des propositions détaillées pour la future PAC, rassemblées dans un document soumis au vote du Conseil régional au mois de décembre 2017. Ce document sera largement diffusé auprès des décideurs français et européens, mais aussi des autres Régions d'Europe, afin de trouver des alliés et peser ensemble dans les débats à venir.

## 2. Le contexte : l'agriculture bretonne dans le monde

Lorsque la PAC fut créée, une décennie après la fin de la seconde guerre mondiale, son ambition était de nourrir les Européens alors que les tickets de rationnement étaient encore une réalité. Cela s'est traduit par l'inscription dans le traité de Rome de 5 grands objectifs qui sont restés inchangés jusqu'à aujourd'hui :

Article 39 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

La politique agricole commune a pour but :

- (a) **d'accroître la productivité** de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre,
- (b) d'assurer ainsi un **niveau de vie équitable** à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture,
- (c) de stabiliser les marchés,
- (d) de garantir la sécurité des approvisionnements,
- (e) d'assurer des **prix raisonnables** dans les livraisons aux consommateurs.

Grâce à une politique de soutien des prix, la PAC a rapidement atteint ces objectifs. Mais cela a eu pour conséquence d'importantes surproductions et une déconnexion entre les prix européens et les prix mondiaux. Dans les années 1980 et 1990, le développement du multilatéralisme dans les négociations commerciales internationales, dans le cadre du GATT<sup>1</sup> puis de l'OMC<sup>2</sup>, a établi des règles limitant le recours aux soutiens directs sur les prix. La PAC a en conséquence progressivement évolué vers un système d'aides directes aux agriculteurs pour soutenir leurs revenus malgré la chute des prix.

Cette évolution s'est achevée en 2006 avec la mise en place d'aides directes découplées : les agriculteurs perçoivent dès lors des aides en fonction de la surface de leur exploitation, quels que soient la nature ou le volume de leur production. De ce fait, les aides de la PAC perdent le lien avec la production : en période de prix élevés ou en période de crise, les aides restent inchangées. Cette orientation libérale est bien résumée par les mots de Madame Mariann Fischer-Boel, ancienne Commissaire européenne à l'agriculture (2004-

1. <sup>1</sup> Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce  
2. <sup>2</sup> Organisation mondiale du commerce

2009) : « les agriculteurs sont libre de s'adapter au marché. »

Toutefois, depuis 2006, le monde a beaucoup changé. Les émeutes de la faim en 2008, qui ont notamment été un facteur déclencheur des révolutions arabes, ont rappelé que les pénuries alimentaires n'appartenaient pas au passé. Cela a conduit de nombreux pays à remettre la sécurité des approvisionnements alimentaire en tête de leurs priorités. A titre d'exemple, la Chine a ainsi lancé une politique d'acquisition de terres arables à l'étranger. Les politiques agricoles redeviennent un enjeu géostratégique.

En parallèle, la dynamique multilatérale à l'OMC s'est essouffée. Le découplage des aides de la PAC avait été instauré avant tout pour anticiper les futures règles de l'OMC dans l'hypothèse d'une conclusion du cycle de négociation dit de Doha (« Doha round »). Or ces négociations ont échoué. Tirant les leçons de cet échec du multilatéralisme, la plupart des grandes économies du monde se sont lancées dans de multiples négociations bilatérales. Les négociations Etats-Unis / Europe ou Canada / Europe sont emblématiques de cette dynamique.

Enfin, la dernière décennie a rappelé que les prix agricoles étaient instables par nature. De nombreux pays dans le monde ont réactivé des politiques agricoles plus interventionnistes. Le mouvement de libéralisation des politiques agricoles à la fin du XXème siècle semble aujourd'hui stoppé et aurait même tendance à s'inverser.

Dans ce contexte, l'agriculture bretonne reste dominée par les filières d'élevage et en particulier l'élevage laitier et l'élevage hors-sol (porc, volaille). Les produits de ces filières, souvent peu transformés et dégageant donc peu de valeur ajoutée (beurre, poudre de lait, carcasses, pièces de viande, œufs), sont pour une large part destinés à l'exportation. On observe sur les dernières années une tendance à la « montée en gamme » avec une transformation plus poussée et une plus grande valorisation des produits agricoles, mais cette métamorphose reste encore modérée. L'activité agricole en Bretagne demeure donc très ouverte sur le monde, et très sensible aux variations des prix mondiaux.

Du fait du poids de l'élevage laitier en Bretagne, notre région a été une des plus grandes bénéficiaires de la PAC puisque cette production était particulièrement soutenue (avec les grandes cultures). Avec le découplage, c'est de moins en moins le cas aujourd'hui. Comme les autres régions de France et d'Europe, les revenus agricoles en Bretagne ont connu des variations beaucoup plus importantes qu'auparavant sur les 10 dernières années. Ces variations jouent certes à la hausse, mais lorsqu'elles jouent à la baisse les crises sont plus violentes et poussent davantage d'agriculteurs à la faillite.

### **3. L'enjeu : une PAC capable de répondre à l'instabilité des marchés et de protéger les agriculteurs européens**

A l'issue de 10 années de mise en œuvre des aides découplées, le constat est sans appel. La PAC actuelle ne permet pas d'atteindre deux des objectifs qui lui sont pourtant assignés : assurer la stabilité des marchés et un revenu équitable aux agriculteurs. Les partisans du découplage des aides restent nombreux en Europe, malgré leur échec manifeste. Ceux qui s'opposent à leur maintien devront être capables de proposer un modèle alternatif crédible, dans un contexte financier incertain du fait du Brexit. Voilà l'enjeu principal des débats sur l'avenir de la PAC.

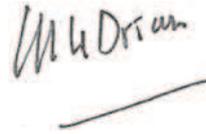
### **4. Des questions pour lancer le débat**

- Faut-il toujours une politique agricole commune ou doit-elle être renationalisée ?
- La structure premier pilier/second pilier de la PAC doit-elle être conservée ?
- Les aides directes découplées doivent-elles être conservées ou remplacées, et par quoi le cas échéant ?
- Quels outils de régulation pourraient répondre à la volatilité des marchés, quelle devrait être leur doctrine d'utilisation ?
- Quelle place pour les producteurs aux seins des filières alimentaires ?

- Les préoccupations économiques et environnementales sont-elles irréconciliables ou a complémentaires ?
- La PAC doit-elle encourager certains modes de production au regard de l'intérêt général ?
- Les fonds du second pilier (FEADER) doivent-ils être régis depuis Paris ou adaptés aux spécificités bretonnes ?

**Je vous remercie de me donner acte de cette communication.**

Le Président



Jean Yves LE DRIAN

## **Annexe**

---

- Réponse du Président à la consultation de la Commission européenne

# ANNEXE : Contribution du Président du Conseil régional de Bretagne à la « Consultation sur la modernisation et la simplification de la PAC »

## Préambule

La Bretagne est une des principales régions agricoles de France et d'Europe, tout particulièrement en ce qui concerne les filières d'élevage et légumières. Elle compte 34 000 exploitations et 68 000 agriculteurs. Sa production agricole alimente une industrie agroalimentaire qui emploie 58 000 personnes, tout particulièrement en zones rurales. La Région Bretagne est en outre autorité de gestion pour le FEADER depuis 2014. Le Président du Conseil régional présente dans cette contribution les grandes lignes de sa position sur l'avenir de la PAC. Le Conseil régional fera des propositions plus détaillées à l'issue d'une consultation publique régionale au cours de l'année 2017.

## Objectifs de la PAC

L'article 39 du traité, dont la formulation reste inchangée depuis le traité de Rome en 1957, précise les cinq objectifs de la politique agricole commune (PAC) que l'on peut résumer ainsi : accroître la productivité, assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs, stabiliser les marchés, sécuriser les approvisionnements, et assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

Nous considérons que ces objectifs essentiels restent pleinement valables. Toutefois, force est de constater que sous sa forme actuelle la PAC ne respecte pas deux de ces cinq objectifs : un niveau de vie équitable aux agriculteurs et la stabilité des marchés. Les crises récentes, notamment causées par d'importantes fluctuations des prix des principales productions, ont fragilisé et même dans certains cas, poussé à la faillite de trop nombreux agriculteurs. La PAC actuelle ne répond donc plus aux objectifs fixés par le traité.

Ce constat ne peut être dissocié de la crise de légitimité que connaissent les institutions européennes. Face à une succession de crises qui semble sans fin, la détresse du monde agricole s'étend à une grande partie du monde rural et contribue significativement à la crise de confiance des européens vis-à-vis de leurs institutions.

Par ailleurs, dans un monde où les relations internationales sont de plus en plus conflictuelles, la question alimentaire ne peut pas être traitée à l'aune de considérations uniquement économiques. L'alimentation est un enjeu stratégique pour lequel l'Europe dispose de formidables atouts, à la fois sur le plan défensif et offensif. L'Europe doit ainsi à la fois préserver sa souveraineté alimentaire pour garantir que l'approvisionnement de sa population ne dépende pas de chocs externes, et valoriser ses atouts naturels pour la production agricole afin de renforcer sa position commerciale.

L'Europe doit poursuivre sur la voie de l'excellence alimentaire. Elle dispose des atouts pour devenir la référence mondiale absolue de l'alimentation sûre et de qualité. Symétriquement, la politique commerciale doit se mettre au niveau d'une telle exigence. Il est essentiel pour l'acceptabilité des contraintes que les importations extra-européennes répondent strictement aux mêmes critères que la production européenne. Enfin, l'agriculture détient une partie non négligeable des solutions à l'enjeu climatique. Pour que les réalisations soient à la hauteur des ambitions que se fixe l'Union, il est indispensable d'observer un équilibre entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux assignés à la PAC.

## Etat des lieux de la PAC actuelle

La PAC n'a pas connu de réforme en profondeur depuis plus de dix ans. Cela nous permet d'avoir un recul de long terme sur les conséquences des dispositifs actuels, et en particulier le plus important d'entre eux : les aides directes découplées. Le fait que les objectifs de la PAC ne soient plus respectés nous conduit à la conclusion que les aides directes découplées ont échoué et doivent être remplacées par un nouveau dispositif. Les aides directes découplées sont en effet devenues indéfendables. Quand les prix sont élevés elles apportent des aides à des agriculteurs qui n'en ont pas besoin. A l'inverse, ce système est incapable de réagir rapidement et de protéger les agriculteurs fragilisés par une chute des prix.

Au sujet de la régulation des marchés, nous considérons que si des outils existent pour atténuer leurs variations souvent brutales, la Commission européenne reste trop hésitante et timide dans leur utilisation.

En n'intervenant que trop peu, trop tard, ou même parfois pas du tout, la Commission européenne ne joue pas suffisamment son rôle de stabilisation des marchés et de protection des revenus agricoles. Les dispositifs assurantiels sont utiles pour gérer des risques d'ordre limité, mais sont incapables de remédier aux crises de grande ampleur ou systémiques. Ils doivent être renforcés mais ne pourront se substituer à des dispositifs d'intervention publique.

Enfin, l'outil d'orientation agricole que constitue le second pilier (FEADER) est à nos yeux le bon complément d'un premier pilier qui se concentre sur l'aide au revenu et la régulation des marchés. Le second pilier doit être le lieu d'exercice privilégié du principe de subsidiarité afin que cette politique d'orientation s'adapte aux spécificités de chaque territoire. Cette subsidiarité impose un effort particulier de simplification qui doit être mené tant par les institutions de l'Union que par les autorités de gestion.

### Propositions

- Conserver la structure de la PAC en deux piliers : gestion des marchés et soutien aux revenus pour le premier, orientation agricole pour le second.
- Préserver la possibilité pour les Etats membres de déléguer sans filtre l'autorité de gestion du FEADER aux institutions régionales, pour favoriser une meilleure prise en compte des spécificités territoriales.
- Créer un nouveau système d'aides au revenu contra-cycliques, variables en fonction des prix de marché.
- Etablir en conséquence un budget pluriannuel pour la PAC, autorisant le report d'une année sur l'autre des crédits non dépensés et permettant une plus grande réactivité aux crises.
- Renforcer les dispositifs encourageant les organisations de producteurs, afin d'éviter que les marges ne soient essentiellement captées par les maillons aval des filières agroalimentaires qui sont de plus en plus concentrés.
- Réviser l'organisation commune de marché (OCM unique) et sa doctrine d'emploi par la Commission européenne, pour une régulation des marchés plus réactive et efficace.
- Réviser la politique commerciale pour mieux défendre nos intérêts agricoles, qui doivent être considérés comme un enjeu géostratégique et non pas comme un secteur économique comme un autre.
- Renforcer les contrôles dans l'agriculture, l'agroalimentaire et aux frontières de l'Union, pour rendre l'excellence européenne crédible et éviter que la bonne image des productions européennes ne soit détruite par des comportements opportunistes.