

Préparation des programmes européens 2021-2027 Contexte, principes et calendrier

Les programmes européens actuels se clôtureront progressivement d'ici à fin 2023. Dans l'intervalle, l'ensemble des fonds européens fera l'objet de l'élaboration de nouveaux programmes qui permettront de prendre le relais des dispositifs mis en œuvre aujourd'hui. Leur déploiement se fera par étapes à compter de 2021, en tenant compte de la disponibilité des crédits restants sur les programmes actuels, des modalités particulières de transition qui seront ouvertes sur l'année 2021 pour le Feader, et des délais de négociation avec la Commission européenne sur les différents documents stratégiques de mise en œuvre. L'objectif est qu'il n'y ait aucune interruption dans l'accès aux financements européens pour les bénéficiaires et que la transition entre les deux programmations permette l'optimisation de la consommation de l'ensemble des enveloppes financières.

Le présent rapport a pour objectif d'informer l'ensemble des élus régionaux sur le contexte dans lequel s'ouvre cette période de préparation des futurs programmes européens pour la période 2021-2027, sur les principes retenus au niveau régional ainsi que sur le calendrier de ces travaux en Bretagne, très étroitement lié aux calendriers européen et national. Tous ces travaux pourront aussi être impactés par l'issue des négociations sur le Brexit (budget disponible, retards dans les négociations européennes...).

1. Etat d'avancement des travaux européens et nationaux

1.1 Des travaux européens en redémarrage depuis l'automne 2019

Le processus d'adoption du socle réglementaire des futurs programmes et du budget de l'Union européenne pour la prochaine période associe le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne. Cette dernière a publié ses propositions au printemps 2018, permettant au Parlement et au Conseil de démarrer leurs travaux respectifs et d'adopter progressivement leurs positions de négociation.

Après une interruption liée aux élections européennes, ces trilogues ont été relancés en octobre pour ce qui concerne les règlements, ce qui devrait permettre la **stabilisation progressive des règles d'intervention pour chaque fonds d'ici début 2020**.

Les points les plus saillants pour la Bretagne sont les suivants :

- *Principes de concentration des crédits sur le Feder* : le projet de règlement européen dans sa version initiale prévoit pour une région comme la Bretagne, l'obligation de consacrer 85% de sa maquette financière aux seuls objectifs liés à « une Europe plus intelligente » (60%) et à une « Europe plus verte » (25%) ; les sujets liés au développement des infrastructures numériques et au transport durable, ne pourraient dès lors qu'être très faiblement dotés financièrement. Les positions du Parlement et du Conseil sur ce point sont plus favorables et pourraient amener à une répartition plus homogène entre les thématiques.
- *Demande par la Région d'exercer l'Autorité de gestion régionale pour le Feader et le Feamp* : les projets de règlement européen sur ces deux fonds ne prévoient pas la possibilité d'Autorités de gestion multiples à l'échelle d'un même Etat membre. Ce point fait l'objet d'un intense lobbying européen depuis un an, notamment à travers la coalition des Agrirégions pour le Feader pilotée par la Bretagne. Le Parlement européen a rouvert la possibilité d'Autorités de gestion régionales sur le Feamp dans sa position votée en plénière au printemps 2019. L'attention reste de mise sur le Feader pour lequel le positionnement du Parlement n'a pas encore été formellement adopté au moment de la rédaction de ce rapport. Le trilogue qui s'ouvrira sur ce point avec le Conseil et la Commission devra formaliser la position définitive.

- *Assouplissement de certaines orientations concernant les possibilités de financement* : plusieurs propositions de la Commission européenne restreignent aujourd'hui le champ et les modalités d'intervention des futurs fonds européens et justifient donc depuis plus d'un an la mobilisation de la Région. C'est le cas par exemple pour le FEDER, en ce qui concerne la mobilisation potentielle de crédits en faveur du projet Bretagne Très Haut Débit puisque, en sus des contraintes financières liées à la concentration des crédits, la Commission européenne s'oppose aujourd'hui à l'utilisation du FEDER pour ce type de projets en France métropolitaine. Un autre exemple concerne le FEAMP où, par exemple, le projet de règlement de la Commission européenne n'autorise l'intervention en faveur des investissements en aquaculture que sous la forme d'instruments financiers, et plus via des aides directes. Tous ces éléments sont autant de points d'attention qui continueront là aussi à faire l'objet d'actions de lobbying au niveau européen et national.
- *Confirmation des espaces de coopération existants en matière de coopération territoriale européenne* : la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne peut avoir un impact important sur le contour des espaces géographiques retenus dans le cadre des programmes de coopération territoriale européenne (Interreg) ; au-delà de la probable disparition d'un espace spécifique de coopération transfrontalière avec le sud de l'Angleterre, le Brexit laisse craindre des ajustements plus ou moins importants sur les deux espaces transnationaux auxquels est aujourd'hui éligible le territoire breton, Espace Atlantique et Europe du Nord-Ouest ; compte-tenu de la très forte mobilisation des structures bretonnes dans ces partenariats (près de 40 M€ de Feder sur la période 2014/2019), une vigilance importante est portée également à ce sujet.

Ces différents points d'attention continueront à faire l'objet d'actions de lobbying à l'échelle nationale et européenne jusqu'à l'adoption définitive des règlements d'une part, et lors des négociations des documents stratégiques entre l'Etat Membre et la Commission d'autre part.

En parallèle, le calendrier de négociation du prochain **cadre financier**, qui déterminera la répartition budgétaire entre chacune des politiques européennes, est décalé au **printemps 2020** pour l'obtention d'un accord final au niveau communautaire. De fait, les positions entre Commission, Parlement et Conseil sont sensiblement divergentes, et à l'intérieur même du Conseil, les Etats Membres expriment des avis très hétérogènes. La Commission européenne a présenté en mai 2018 une proposition de cadre financier pluriannuel à hauteur de 1,11% du Revenu National Brut de l'UE à 27 ; si le Parlement européen dans sa position du printemps 2019, souhaite porter ce budget global à 1,3%, les Etats membres du nord de l'Europe proposent quant à eux de le ramener à 1%... Le délai d'harmonisation des positions pourrait donc durer plusieurs mois. Il dépendra également de l'accord final de retrait du Royaume-Uni et de sa contribution possible en tant qu'Etat tiers à certains programmes européens à l'avenir. Pour autant, la Commission Européenne poursuit son objectif de lancement des nouveaux programmes au 1^{er} janvier 2021 (2022 pour le FEADER) malgré cette incertitude.

L'enjeu pour la France et pour la Bretagne en particulier est de pouvoir maintenir un budget ambitieux, en particulier sur la Politique Agricole Commune et sur la Politique de cohésion. **Le débat budgétaire européen devrait cependant conduire à une diminution des moyens sur ces deux politiques**, et ce quel que soit le montant final retenu pour l'ensemble du Cadre financier pluriannuel. En effet, la proposition de la Commission a intégré de nouvelles priorités, en matière de sécurité et de défense notamment ; elle se traduirait donc aujourd'hui par une **diminution globale de près de 10% des moyens affectés à la cohésion, et de 15% pour ce qui concerne la PAC et le FEAMP**. A contrario, d'autres politiques pourraient voir leurs moyens augmenter, comme les programmes en faveur de la recherche et de l'innovation (Horizon Europe) ou faveur de la mobilité (Erasmus +) mais qui restent gérés au niveau européen et sous forme d'appels à projets très sélectifs. La Bretagne devra donc rester très mobilisée sur les débats budgétaires des prochains mois pour anticiper les éventuelles réorientations budgétaires à l'échelle européenne dans ses propres réflexions stratégiques et positionnements sur les différents programmes.

1.2 Un cadrage national pour l'ensemble des Régions

L'organisation de la mise en œuvre des fonds européens en France pour la prochaine période a fait l'objet de plusieurs déclarations ministérielles depuis l'été, sur la base suivante : statu quo pour le Feder, le Fse et le Feamp ; décroisement de la gestion sur le Feader, l'Etat récupérant la gestion des aides surfaciques, les Régions recentrant leur intervention sur les aides non-surfaciques. Un dialogue Etat-Régions s'est engagé sur cette base pour préciser pour chaque fonds en gestion partagée les répartitions précises et le dispositif de gestion des mesures entre les différentes entités.

Au-delà, la Bretagne défend l'application d'un principe de différenciation :

- pour la PAC, en réclamant l'autorité de gestion non seulement sur la totalité du FEADER mais également sur le 1^{er} pilier de la PAC (FEAGA) afin de véritablement pouvoir peser sur les évolutions de l'agriculture bretonne vers le « bien manger » et conformément aux orientations de la Breizh Cop. A cet effet, la Région travaille avec l'ensemble des forces vives de la Bretagne à l'écriture d'un document stratégique démontrant sa vision pour l'agriculture de la Bretagne post 2020 et sa capacité à utiliser tous les fonds de la Politique Agricole Commune sur son territoire pour relever les défis de sa transformation.
- pour le Feamp, en réclamant là aussi la pleine autorité de gestion sur ce fonds pour permettre de mieux réagir aux investissements dans le domaine de la pêche et du maritime, dans un contexte où le Brexit exigera nécessairement une réactivité importante.

Pour autant, quelle que soit l'Autorité de gestion pour chaque fonds et l'architecture finale qui sera retenue pour leur mise en œuvre, les programmes régionaux devront s'articuler avec le niveau national ; les Régions sont pleinement associées à ces travaux nationaux qui ont démarré à une échelle technique à l'automne et entreront dans une phase plus stratégique début 2020. Deux documents seront rédigés à l'échelle de l'Etat Membre, et nécessitent une adéquation forte avec l'échelle régionale, tant en termes de calendrier que de contenu.

Pour le **FEDER**, le **FSE** et le **FEAMP**, un **Accord de partenariat** national, négocié entre l'Etat Membre et la Commission européenne, fixera les grandes priorités d'intervention de ces fonds pour la prochaine période. La préparation de cet Accord de partenariat a démarré en septembre et les premiers éléments régionaux sont attendus en avril 2020 ; à ce stade, le CGET prévoit de clôturer les travaux nationaux en juillet 2020, ouvrant la voie au dépôt des programmes régionaux à la Commission entre juillet et octobre.

Pour le **FEADER**, le Programme régional devra s'intégrer au **Plan Stratégique National**, commun aux 2 piliers de la Politique Agricole Commune. Les Régions et le Ministère ont démarré un travail technique d'actualisation des diagnostics et besoins ; les travaux plus stratégiques s'accéléreront début 2020 pour hiérarchiser et prioriser les interventions du Feader et en préciser les modalités, à l'échelle nationale et régionale, d'ici l'été. L'objectif est de pouvoir clôturer ces travaux fin 2020 pour consacrer l'année 2021 à la négociation du nouveau cadre avec la Commission, applicable à partir de 2022, à l'issue de la période de transition.

L'enjeu pour la Bretagne est de **s'assurer de la cohérence entre d'une part les besoins et priorités de financement à l'échelle régionale au titre de chaque fonds, et d'autre part les orientations stratégiques retenues au niveau national et synthétisées dans ces deux documents**. En effet, dans le cadre des futures négociations avec la Commission européenne, les documents régionaux ne pourront pas contenir d'éléments qui ne s'inscriraient pas dans les grandes orientations nationales. Il s'agit donc de mener en parallèle l'ensemble des travaux pour permettre la mise en adéquation au fur et à mesure de la rédaction de ces différents textes. C'est pourquoi la concertation régionale s'accélérera à compter de début 2020, en phase avec la stabilisation des premières briques réglementaires, et de l'engagement des dialogues stratégiques au niveau national.

1.3 Une démarche articulée avec le prochain Contrat de Plan Etat-Régions

Dans le même temps, l'Etat a lancé à l'automne une démarche de concertation concernant la mise en place du prochain contrat de Plan Etat-Région, qui doit s'articuler avec les prochains fonds européens.

Deux phases de concertations ont été identifiées par l'Etat :

- une phase de remontée des priorités thématiques et des principaux projets structurants susceptibles de rentrer dans le cadre de la prochaine contractualisation ; cette phase s'est terminée le 31 octobre dernier. A l'issue de cette première phase de concertation régionale, la Préfète de Région a adressé au Premier Ministre un document faisant état des priorités de la Bretagne pour le futur CPER, complété par la position commune des collectivités bretonnes adoptée par la Conférence territoriale de l'action publique.
- une phase d'analyse et d'adéquation avec les crédits Etat mais aussi côté fonds européens ; cette prochaine étape démarrera début 2020, à l'issue de la transmission par le Premier Ministre à chaque Préfet.e de Région d'un mandat de négociation. Cela pourra permettre de mutualiser la concertation nationale et européenne, pour tout ou partie, et de réfléchir de manière plus globale à la répartition des cofinancements publics (régionaux/nationaux/européens) pour la période.

2. Processus de préparation au niveau régional

2.1 Principes

Dans ce contexte, la Région, en lien avec l'Etat, s'est organisée pour **démarrer les travaux régionaux** sur l'ensemble des fonds, dans un calendrier qui s'étalera jusqu'à l'automne 2020 au moins pour le FEDER, le FSE et le FEAMP, un peu plus tard pour le FEADER. Tout au long des travaux qui s'engagent, la Région veillera à ce qu'un **dialogue de qualité** se tienne avec l'ensemble du partenariat, à la fois pour chaque secteur d'intervention, mais également de manière transversale, au sein du Comité de suivi des fonds européens et avec les collectivités locales bretonnes. Deux principes guideront la mise en œuvre de ces travaux de concertation.

Le premier principe sera le **pragmatisme**. Dans un contexte réglementaire et financier qui restera instable pendant encore quelques mois, l'objectif est de mener les travaux par étape. Certains travaux, de nature plus technique, ont ainsi été lancés dès cet automne, pour des raisons calendaires ; les dialogues stratégiques avec le partenariat régional seront menés à compter de début 2020, afin de bénéficier du maximum d'informations sur le cadre de mise en œuvre des futurs programmes. Ils se feront eux aussi de manière progressive et ne seront finalisés qu'à l'issue de la notification finale des enveloppes financières pour la Bretagne, au printemps 2020 probablement.

Le second principe sera la **cohérence**. Le champ des secteurs couverts par les fonds européens croise de très nombreuses thématiques faisant l'objet de stratégies régionales partenariales ; elles offrent ainsi déjà un socle d'orientations et priorités partagées. La concertation partenariale sera donc menée dans un esprit de recherche de convergence avec les priorités définies dans ces stratégies, au premier rang desquelles la Breizh Cop, tout comme le CPER.

De même, de nombreux secteurs d'intervention disposent également d'instances de gouvernance qui structurent leur propre dialogue stratégique ; afin d'éviter toute sur-sollicitation du partenariat, la Région privilégiera l'intégration de la concertation sur les futurs programmes européens dans les échanges menés au sein de ces espaces de concertation.

2.2 Calendrier

Sur cette base, la construction des futurs programmes régionaux démarrera début 2020. Compte-tenu des calendriers européen et national connus aujourd'hui, elle devrait se dérouler en trois phases qui seront cependant nécessairement adaptées si ces calendriers venaient à évoluer.

Une première étape de dialogue doit aboutir à **l'écriture de premières feuilles de route fin février**. Il s'agira à ce stade de bien identifier les besoins et priorités régionales. La deuxième phase sur les mois de mars/avril doit permettre d'approfondir ce premier panorama en définissant plus précisément les dispositifs à mettre en œuvre, leurs modalités d'intervention, les principes retenus au titre des volets territorialisés. La troisième phase viendra clôturer ces travaux en y intégrant l'ensemble des arbitrages financiers qui devront être réalisés à l'issue de la notification des enveloppes disponibles pour la Bretagne.

Pourront ainsi s'engager à compter de l'été les travaux de négociation avec les services de la Commission européenne.

2.3 Premiers éléments

Afin de préparer cette concertation régionale, une première phase de travaux préparatoires utiles à la construction des programmes a été lancée à un niveau technique. Cela concerne deux types de travaux.

D'une part, des **travaux de diagnostic** : l'approche européenne pose comme méthode de construction des programmes la réalisation d'états des lieux par thématiques, permettant de définir les besoins et enjeux qui en découlent, et in fine les priorités retenues au titre des financements européens.

- pour le *FEADER* : une analyse *AFOM (Atouts/Faiblesses/Opportunités/Menaces) nationale et déclinée à l'échelle de chaque territoire régional* a ainsi été menée, conjointement avec la Chambre régionale d'agriculture pour la Bretagne. Ces travaux ont été partagés avec le partenariat associé à la mise en œuvre du FEADER lors du Comité de suivi des fonds européens le 29 novembre.
- pour le *FEAMP* : de la même manière, une *analyse AFOM nationale et intégrant les orientations régionales* a été initiée par le Ministère, en lien avec les Régions. Comme pour le FEADER, ces travaux ont été partagés lors du Comité de suivi des fonds européens.

- pour le *FEDER-FSE* : la structure des programmes pour 2021-2027 ne prévoit pas d'analyse AFOM très détaillée ; il n'était donc pas nécessaire de se lancer dans un exercice à très grande échelle. Par ailleurs, compte-tenu des thématiques, les *travaux partenariaux menés dans le cadre de la Breizh Cop et du Sraddet* seront largement réutilisés.


D'autre part, ces derniers mois ont aussi été utilisés pour initier certains **travaux évaluatifs** sur quelques sujets spécifiques et notamment :

- la *stratégie de spécialisation intelligente (S3)* : comme en 2014, cette stratégie fait partie des conditions préalables à la mise en œuvre du FEDER et doit donc être réactualisée ; l'évaluation de la S3 a ainsi été menée entre juillet et novembre, associant l'écosystème breton de recherche et d'innovation ; cela va permettre d'apporter les évolutions à la stratégie actuelle au cours du 1er semestre 2020
- les *volets territorialisés des programmes (ITI FEDER et DLAL-Leader et FEAMP)* : compte-tenu des spécificités de l'approche bretonne en la matière (très forte intégration inter-fonds, et avec la politique territoriale de la collectivité), une évaluation externe sera menée d'ici février 2020, associant les pays et les métropoles ; cette phase d'évaluation sera complétée d'un travail d'analyse de scénarii pour les futurs programmes sur ces volets, en lien avec les évolutions qui seront arrêtées pour la nouvelle politique territoriale régionale.
- l'utilisation d'*instruments financiers*, en complémentarité avec les soutiens apportés par des aides directes : sur la période 2014-2020, seul l'outil Breizh Up a mobilisé des fonds européens sous forme d'instrument financier ; afin d'identifier les opportunités nouvelles qui pourraient être déployées sur 2021-2027, la Région a lancé l'actualisation de l'évaluation réalisée en 2014. Les résultats seront connus au printemps 2020 pour accompagner la réflexion sur les dispositifs à intégrer dans les nouveaux programmes.

Tous ces travaux viendront nourrir le dialogue partenarial et les choix stratégiques qui seront à faire d'ici l'été 2020 pour construire de nouveaux programmes européens répondant aux priorités de développement de la Bretagne.

Ainsi, il vous est proposé de prendre acte de cette communication.

Le Président,



Loïg CHESNAIS-GIRARD

CONSEIL REGIONAL
19 et 20 décembre 2019
DELIBERATION

Préparation des programmes européens 2021-2027
Contexte, principes et calendrier

Le Conseil régional convoqué par son Président le 26 novembre 2019, s'est réuni le jeudi 19 décembre 2019 au siège de la Région Bretagne, sous la présidence de Monsieur Loïg CHESNAIS-GIRARD, Président du Conseil régional.

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 9 décembre 2019 ;

Vu les avis de la commission Aménagement en date du 12 décembre 2019, la commission Economie, agriculture et mer, Europe du 13 décembre 2019, la commission Education, formation et emploi du 11 décembre 2019 et la commission Finances et affaires générales du 16 décembre 2019 ;

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

Et après avoir délibéré ;

DECIDE

De prendre acte de la communication jointe en annexe sur la préparation des programmes européens 2021-2027.