

Rapporteuse générale en charge de l'Europe et de l'international : Isabelle AMAUGER

Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Préparation des programmes européens 2021-2027 »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Dans ce bordereau, le Conseil régional présente le contexte général de mise en œuvre de la future programmation des fonds européens pour 2021-2027. Il s'agit d'un document destiné à faire un point sur les démarches du Conseil régional avec la Commission européenne et l'Etat. Les différentes étapes des calendriers de négociation d'ici fin 2020 sont également présentées.

A ce stade d'avancement des travaux européens et régionaux le Conseil régional rappelle :

- les négociations portant sur les principes de concentration des crédits du FEDER et sur les demandes d'assouplissement d'orientations sur les possibilités de financement d'infrastructures ;
- sa demande d'appliquer un principe de différenciation en étant Autorité de gestion du FEAMP, des deux piliers de la PAC et du FEDER ;
- la demande de confirmation des espaces de coopération existants dans le cadre de la coopération territoriale européenne (CTE).

Il demeure acquis la baisse des moyens alloués à la PAC et à la politique de cohésion. La réalisation effective du Brexit aura également des conséquences importantes pour les futurs programmes.

Quels que soient l'organisation des différents fonds et le périmètre du rôle d'autorité de gestion de la Région, la mise en œuvre des programmes européens en Bretagne devra s'articuler au cadre national et au prochain Contrat de Plan Etat – Région. Avec le souci du pragmatisme et de la cohérence le Conseil régional vise l'échéance de l'été 2020 pour entamer les négociations avec la Commission européenne.

Des travaux de diagnostic pour le FEADER, le FEAMP, le FEDER/FSE et des travaux d'évaluation pour la S3, les volets territorialisés des programmes et les instruments financiers, permettront de nourrir le dialogue partenarial et les choix stratégiques.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

2.1. Un point d'étape des négociations avec encore de nombreuses inconnues

Le CESER se félicite de la mobilisation du Conseil régional pour préparer la future programmation des fonds européens post 2020. Les démarches au niveau européen ainsi qu'au niveau national sont de nature à favoriser une programmation ambitieuse pour le territoire.

Le bordereau ne cite pas les enjeux liés au FSE+. Le CESER y voit l'illustration du fait que les travaux sur ce fonds ne suscitent pas de difficultés particulières. Ceci mériterait toutefois d'être précisé, au vu de l'importance de ce fonds, pour certains acteurs de l'insertion comme pour la mise en œuvre de la politique régionale de formation. Les enjeux sont bien réels, alors que la Bretagne disposait, pour cette programmation, d'une enveloppe de FSE très conséquente, et pourrait donc être plus affectée que d'autres régions par une baisse de l'enveloppe.

Pour les autres fonds, la lecture du bordereau fait apparaître plusieurs inconnues :

2.1.1. Les allocations

Le CESER s'inquiète des incertitudes concernant l'ensemble de la maquette budgétaire. Si la baisse du budget européen semble acquise, son niveau demeure incertain. Les montants alloués aux différents Fonds européens structurels et d'investissement (FESI) restent à définir. Le Conseil régional ne peut pas, à ce stade, estimer les fonds européens disponibles sur la période post 2020. Le CESER s'interroge sur la construction du budget 2021 dans ce contexte. Concernant plus spécifiquement le FEAMP, le Brexit pourrait avoir des conséquences importantes en modifiant les objectifs de ce fonds au bénéfice des pêcheurs les plus touchés.

2.1.2. Le calendrier

Les échéances prévues seront d'ores et déjà difficiles à tenir compte-tenu des contraintes fortes du calendrier et il semble peu probable que les différentes programmations puissent démarrer début 2021. Une période de transition d'une année est déjà envisagée pour la PAC. Le CESER sera attentif aux conséquences de ces décalages pour les porteurs de projet et les bénéficiaires.

2.1.3. Le choix des autorités de gestion

Le CESER approuve la demande du Conseil régional de poursuivre son rôle d'autorité de gestion. Concernant la demande de transfert des deux piliers de la PAC, le CESER ne dispose pas à ce jour d'éléments suffisants pour se positionner. Le bordereau annoncé à la session de février 2020 sera l'occasion de travailler ce sujet. La feuille de route « Bien manger » repose sur l'hypothèse d'une PAC dont le Conseil régional serait autorité de gestion (FEADER et premier pilier). Le CESER souhaiterait connaître les solutions envisagées par le Conseil régional si cette hypothèse n'était pas retenue.

2.2. L'articulation avec le Contrat de plan Etat-Région

Le calendrier semble assez favorable à l'articulation entre la construction de la future programmation des fonds européens et le CPER. Toutefois le CESER s'inquiète de la prise en charge financière de projets tels que BTHD au cas où ni l'un ni l'autre ne les financerait.

2.3. Une construction adossée à la Breizh COP

Malgré un contexte européen et national marqué par des incertitudes, le Conseil régional dispose d'une stratégie régionale solide, déclinée par objectifs. La Breizh COP permettra tout au long du processus d'élaborer des programmes européens cohérents en Bretagne.

2.4. Des précisions à apporter sur la territorialisation des fonds

Le bordereau aborde très peu la question de la territorialisation des fonds dans la programmation post 2020. Il est évoqué « *une nouvelle politique territoriale régionale* » qui reste à définir. Si le Conseil régional a affirmé qu'aucun territoire ne serait oublié, il reconnaît qu'une organisation future est à construire. Le CESER sera attentif aux démarches mises en œuvre et aux éventuelles conséquences pour la gestion territorialisée des fonds européens.

2.5. Des diagnostics et évaluations en cours utiles pour la prochaine programmation

Différents travaux sont conduits par le Conseil régional depuis quelques mois : diagnostics du FEADER et du FEAMP ou évaluations portant sur la S3, les volets territorialisés des programmes et les instruments financiers. Ces démarches obligatoires visent à évaluer les programmes actuels mais aussi à préparer la future programmation des fonds européens. Elles sont de nature à renforcer la culture de l'évaluation de la collectivité et peuvent être perçues comme des opportunités pour enrichir le débat sur les politiques publiques au moment où celle-ci doivent intégrer les enjeux de la Breizh COP. Le CESER souhaite, à cet égard, connaître la composition des instances d'évaluation, le niveau d'implication des porteurs de projets et des partenaires, le mode de diffusion de leurs résultats.

Vote sur l'Avis du CESER de Bretagne

Préparation des programmes européens 2021-2027 : contexte, principes et calendrier

Nombre de votants : 90

Ont voté pour l'avis du CESER : 90

Sophie JEZEQUEL (CRAB), Edwige KERBORIOU (CRAB), Laurent KERLIR (CRAB), Cécile PLANCHAIS (FRSEA), Henri DAUCE (Confédération paysanne de l'Ouest), Philippe DAGORNE (Par accord CERAFEL-UGPVB-CIL), Patrice LE PENHUIZIC (Par accord FRCIVAM-IBB), Marielle TARTIVEL (U2P), Philippe LE ROUX (U2P), Sylvère QUILLEROU (CNPL), David CABEDOCE (CCIR), Séverine DUDOT (CCIR), Evelyne LUCAS (CCIR), Emmanuel THAUNIER (CCIR), Marie-Christine LE GAL (MEDEF), Annie SAULNIER (MEDEF), Daniel TUNIER (MEDEF), Brigitte LE CORNET (CPME), Yannick SAUVEE (CJDE), Martial WESLY (Comité régional de la fédération bancaire française), Bernard LAURANS (Par accord SNCF-SNCF Réseau-EDF-ENEDIS-RTE-ENGIE-La Poste), Jean-Yves LABBE (Bretagne pôle naval), Isabelle AMAUGER (URSCOP), Ronan LE GUEN (Collectif de fédérations d'insertion par l'activité économique : par accord entre la fédération des entreprises d'insertion Bretagne, Chantier école Bretagne, Collectif des associations intermédiaires 29, Fédération des associations intermédiaires 22, Union départementale des associations intermédiaires 56), Jean LE TRAON (IRT B-COM), Sergio CAPITAO DA SILVA (ID4CAR), Anne-Claude LEFEBVRE (Par accord CRITT-Centres techniques de Bretagne), Françoise BOUJARD (CFDT), Michel CARADEC (CFDT), Danielle CHARLES LE BIHAN (CFDT), Isabelle CONAN ROUSSEAU (CFDT), Joël DEVOULON (CFDT), Marie-Annick GARAUD LE GARS (CFDT), Norbert HELLUY (CFDT), Marie-Madeleine HINAULT (CFDT), Brigitte LE CLECH (CFDT), Chantal JOUNEAUX (CFDT), Thierry LEMETAYER (CFDT), Catherine LONEUX (CFDT), Gilles POUPARD (CFDT), David RIOU (CFDT), Hervé THIBOULT (CFDT), Jacques UGUEN (CFDT), Olivier CAPY (CGT), Nicolas COSSON (CGT), Stéphane CREACH (CGT), Ronan LE NEZET (CGT), Lindsay MADEC (CGT), Jean-Luc PELTIER (CGT), Florence PRIGENT (CGT), Nadine SAOUTI (CGT), Gaëlle URVOAS (CGT), Annie KERHAIGNON (FO), Fabrice LERESTIF (FO), Annie COTTIER (CFTC), Daniel CLOAREC (CFTC), Bertrand LE DOEUFF (UNSA), Catherine MAILLARD (CFE-CGC), Jean-Marc CLERY (FSU), Annie GUILLERME (FR-CIDFF), Lydie PORÉE (Planning Familial), Virginie TEXIER (APEL), Laetitia BOUVIER (JA), Filipe NOVAIS (CRAJEP), Antoine PIERCHON (Par accord UNEF-fédé B-FERIA), Jacqueline PALIN (CROS), Jean KERHOAS (Nautisme en Bretagne), Marie-Martine LIPS (CRESS), Marylène SIMON (Par accord URAPEI-CREAI), Marie-Christine CARPENTIER (URIOPSS), Carole LE BECHEC (Réseau Cohérence), Joseph-Bernard ALLOUARD (Mouvement Agir Tous pour la Dignité), Mireille MASSOT (UNAASS), Michel LE DIREACH (Par accord CPAM-CAF-MSA), Claudine PERRON (Kevre Breizh), Patrice RABINE (SYNDEAC), Marine LE GALL-ELY (Universités de Bretagne), M'Hamed DRISSI (Conférence des directeurs des Grandes écoles de Bretagne), Antoine DOSDAT (IFREMER), Patrick HERPIN (INRA), Michel MORVANT (par accord SOLIHA Bretagne et Habitat et développement en Bretagne), Gérard CLEMENT (Par accord entre l'UFC - Que choisir et Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)), Suzanne NOËL (EPL Bretagne-Pays de la Loire), Marie-Pascale DELEUME (Eau et rivières de Bretagne), Jean-Yves PIRIOU (Eau et rivières de Bretagne), Sylvie MAGNANON (Bretagne vivante), Jean-Luc TOULLEC (Bretagne vivante), Franck PELLERIN (Personnalité qualifiée), Anne LE MENN (Personnalité qualifiée), Bernard GAILLARD (Personnalité qualifiée)

Ont voté contre l'avis du CESER : 0

Se sont abstenus : 0

Adopté à l'unanimité



Intervention de Emmanuel THAUNIER Chambre de commerce et d'industrie de région Bretagne

Je m'exprime au nom des CCI de Bretagne.

L'élaboration de la réglementation des futurs programmes européens pour la période 2021 à 2027 par le Parlement Européen, la Commission Européenne et le Conseil de l'Union devrait aboutir début 2020. Au-delà de l'enveloppe budgétaire elle-même, qui fera encore l'objet de négociations entre les Etats membres, certaines orientations de ces financements nous alertent.

Ainsi des principes de concentration des crédits du FEDER pour la plupart des régions en France, dont la Bretagne : la Commission préconise de consacrer obligatoirement 85% de la maquette financière aux seuls objectifs liés à « une Europe plus intelligente » (60%) et à une « Europe plus verte » (25%). Une très grosse majorité des crédits FEDER serait ainsi consacrée au soutien de la recherche, de l'innovation et de la compétitivité des PME d'une part, et à la transition énergétique et écologique d'autre part.

Si nous souscrivons à de tels objectifs, la part laissée à des équipements nécessaires au développement du territoire nous paraît insuffisante pour la Bretagne. Les 15% restants se partageraient entre une « Europe plus proche des citoyens », une « Europe plus sociale » et une « Europe plus connectée » ; ce dernier objectif comprend la mobilité et les technologies de l'information et de la communication.

Or la Bretagne doit consentir encore d'importants investissements à sa connexion avec l'Europe et avec le monde, dans les équipements et liaisons ferroviaires et aériennes notamment. La Commission Européenne se situe en contradiction avec cette vision, excluant les régions françaises métropolitaines des aides aux investissements numériques de très haut débit et se refusant au financement d'infrastructures ferroviaires en dehors du RTE-T. Elle néglige de ce fait, au-delà des questions de revenu par habitant, la position géographique de la Bretagne par rapport à l'ensemble de l'Union Européenne.

De même, le projet de règlement du FEAMP, consacré à la pêche, rejette les possibilités de soutien à l'aquaculture en aides directes.

Les efforts du Conseil régional pour rééquilibrer les orientations des financements de la nouvelle programmation européenne, en fonction des besoins réels des territoires bretons, doivent être renforcés dans la période à venir de négociations, auprès des institutions européennes et auprès de l'Etat. La volonté du Conseil régional d'assurer la gestion de certains fonds en proximité, en vue d'une plus grande réactivité aux projets des acteurs, doit également être soutenue, en particulier concernant le FEAMP dans la perspective du Brexit.

Je vous remercie de votre attention.



Intervention de Marie-Madeleine HINAULT Union régionale interprofessionnelle de la CFDT Bretagne

Face à la baisse annoncée du budget européen pour la Programmation pluriannuelle 2021-2027 pour la PAC (baisse du financement des deux piliers de la PAC (FEAGA et FEADER), du FEAMP, du FEDER et du FSE, l'État exprime une intention de « recentralisation » de la gestion de ces fonds européens, en particulier de la gestion des deux piliers de la PAC, ce qui reviendrait à priver la région de gestion des Fonds du FEADER (agriculture et développement rural : projets liés aux mutations de l'espace rural et de l'agriculture).

Concernant la PAC, la CFDT prend acte de la demande du Conseil régional d'appliquer un principe de différenciation en étant Autorité de gestion, des deux piliers de la PAC. Elle prend aussi acte cette demande pour le FEAMP. Cette approche permettrait de mieux prendre en compte les spécificités de notre territoire notamment celle de l'emploi dans l'ensemble des filières agricoles et agro-alimentaires.

Parallèlement, une concertation a lieu actuellement sur le projet de diagnostic en vue du futur plan stratégique national de la PAC post-2020.

La CFDT déplore, que dans ce projet, il soit très peu question de l'emploi salarié agricole. En 2016, plus de la moitié du travail dans les exploitations agricoles est effectué par des salariés. La CFDT demande que ce sujet soit réintroduit dans ce diagnostic national, d'autant que l'emploi agricole est confronté à :

- un phénomène de ciseaux, car l'emploi des salariés augmente de 1,2 % entre 2010 et 2016 quand celui des exploitants agricoles diminue de 2,2 %;
- un fort développement de la précarité (+3 % de salariés en contrats précaires entre 2010 et 2016) qui remplace l'emploi permanent non salarié et salarié ;
- une faible attractivité de ces métiers.

La CFDT estime qu'il faut agir sur l'emploi salarié en conditionnant les aides de la PAC à des critères sociaux. L'emploi au sein des filières agricoles est un des facteurs de compétitivité français, pour relever le défi de la montée en gamme des produits alimentaires et des transitions numérique et écologique. D'ailleurs, dans les leviers agro-écologiques du rapport d'octobre 2019 de France Stratégie sur la PAC post 2020, une des principales propositions est axée sur le soutien à l'emploi via un pilier spécifique « Emploi agricole ».

Concernant le FEDER, la CFDT soutient également la demande de la Région de rester Autorité de gestion du FEDER et, dans les négociations en cours, portant sur les principes de concentration des crédits du FEDER, elle soutient fermement les demandes d'assouplissement d'orientations sur les possibilités de financement d'infrastructures.

Cette négociation est impérative, en vue de l'articulation entre la construction de la future programmation des fonds européens et le prochain Contrat de Plan État – Région.

En effet, comme dit dans l'avis du CESER, la CFDT s'interroge sur certaines dispositions qui apparaissent dans la communication du Conseil régional, en premier lieu la concentration des crédits FEDER sur les seuls objectifs liés à une « Europe plus intelligente » et à une « Europe plus verte ». Si la CFDT peut partager ces ambitions, cela ne doit pas se faire au détriment de BTHD ni du développement des transports durables. Il y va de l'égalité des territoires et de la lutte contre le réchauffement climatique, deux ambitions présentes dans la Breizh Cop.

Concernant la demande du Conseil Régional de confirmation des espaces de coopération existants dans le cadre de la coopération territoriale européenne (CTE), la CFDT soutient cette demande mais s'inquiète des conséquences, en

matière de coopération territoriale européenne, de la sortie du Royaume Uni de l'Union Européenne, compte tenu de la forte mobilisation bretonne dans les partenariats entre le territoire breton, l'espace Atlantique et l'Europe du Nord-Ouest.

Enfin la territorialisation des fonds européens post 2020 est très peu abordée. Si une organisation future est à construire, la CFDT sera vigilante à ce que les acteurs locaux et la société civile via les conseils de développement soient associés à la démarche.



Intervention de Laurent KERLIR

Chambre régionale d'agriculture de Bretagne

Je m'exprime ici au nom des Chambres d'agriculture de Bretagne.

Depuis la présentation officielle par la commission européenne des projets de règlements relatifs à la future politique agricole commune (PAC), la Région Bretagne s'est mobilisée, avec d'autres régions européennes pour tenter de conserver la gestion du 2nd pilier de la PAC, qui couvre notamment les aides à l'installation de jeunes agriculteurs, les soutiens à l'investissement dans les exploitations agricoles, les mesures agroenvironnementales, ou encore la conversion à l'agriculture biologique. Rappelons que depuis 2014, en France, les régions s'étaient vues confier la gestion de ce 2nd pilier, tandis que le Ministère de l'agriculture gère le premier pilier de la PAC.

Pour la future PAC, la Région Bretagne souhaite aller plus loin : elle demande en effet la gestion du 1er et du 2nd pilier de la PAC, au nom du droit à la différenciation et du pacte girondin co-signé à Rennes en février 2019 par Edouard Philippe et Loïg Chesnais-Girard. En pilotant la totalité de la PAC, la Région entend disposer d'un levier pour accompagner la mise en œuvre des orientations de la Breizh Cop, en particulier la feuille de route relative au « bien manger ».

Nous tenons à partager ici, non pas un avis ou un positionnement sur cette demande de la Région, mais plutôt un certain nombre d'inconnues ou d'incertitudes qui entourent cette demande et qui seront pourtant déterminantes.

En premier lieu, rappelons que le projet de règlement en négociation au niveau européen ne prévoit plus la possibilité d'autorités de gestion multiples au sein d'un même Etat membre. Un intense lobbying sur ce sujet est à l'œuvre à Bruxelles ; toutefois nous n'avons aucune assurance aujourd'hui sur l'abandon du principe d'autorité de gestion unique.

Ensuite se pose la question du budget. La PAC en Bretagne, 1er et 2nd pilier, ce sont chaque année environ 550 M€ versés aux agriculteurs. Sans ces aides, bon nombre d'exploitations agricoles ne seraient pas viables (en moyenne selon les productions les aides représentent de 22% à 193% du résultat). Quelle garantie de pouvoir a minima conserver l'enveloppe actuelle ? Aucune. La question budgétaire est primordiale : la priorité des priorités est de défendre un budget au moins équivalent au budget actuel pour la future PAC, pour les deux piliers. Il s'agit d'un préalable indispensable.

Nous nous inquiétons également de la déclinaison opérationnelle des orientations issues de la Breizh Cop dans la PAC. Les curseurs d'évolutions devront être placés au bon niveau afin de ne pas laisser de nombreux agriculteurs sur le côté, mais au contraire pour « embarquer » le plus grand nombre dans les transitions souhaitées par la Région. Les évolutions sont déjà à l'œuvre dans les exploitations agricoles ; l'enjeu est aujourd'hui d'accompagner ces évolutions durablement, sans rupture brutale. L'écoute et la co-construction avec les représentants de la profession agricole seront un gage de réussite.

Je vous remercie de votre attention.