



Evaluation ex ante du Programme Opérationnel du fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche 2014-2020

Synthèse

1^{er} avril 2015

Introduction

L'évaluation ex-ante pour les fonds relevant du Cadre Stratégique Commun est encadrée par l'article 55 du Règlement (UE) N° 1303/2013 du Parlement Européen et du Conseil qui en définit le contenu.

L'annexe IV du règlement (UE) N° 771/2014 de la Commission détaille plus spécifiquement les éléments devant figurer dans le rapport d'évaluation ex-ante du PO FEAMP.

Les principaux objectifs de l'évaluation ex-ante, tels que définit dans le guide d'évaluation de la Commission Européenne, sont d'évaluer si :

- ✓ les besoins ont été correctement diagnostiqués ;
- ✓ la stratégie et les objectifs proposés sont pertinents au regard de ces besoins ;
- ✓ l'approche proposée est cohérente et en ligne avec les politiques et guides de l'UE ;
- ✓ les hypothèses concernant les résultats et impacts attendus sont réalistes et en phase avec les ressources disponibles.

L'évaluation ex-ante a été conduite dans un processus global partenarial et itératif, la construction du PO étant alimentée pas à pas par les éléments fournis par les évaluateurs externes. De fait, la mission a globalement un caractère **d'appui stratégique et opérationnel** à la définition du PO national FEAMP 2014-2020.

Les analyses présentées ici, portent sur deux moments clé de la rédaction du PO, le 11 juillet 2014 (version V0 du PO, pour l'analyse SWOT), et le 20 février 2015 (version V2.5 du PO, pour les autres analyses).

Les travaux des évaluateurs reposent sur les méthodologies classiques d'évaluation ex ante (matrices de cohérence, diagrammes d'objectif, diagrammes logiques d'intervention, analyse de l'AFOM, matrices de couverture des besoins, analyse des indicateurs de résultat et de réalisation...) et s'appuient sur l'ensemble des documents mis à disposition des évaluateurs par l'Autorité de Gestion (différentes versions du PO, cadres méthodologiques, maquettes financières, compte-rendu de séminaires, données sur la mise en œuvre du FEP, etc.) ainsi que sur les autres documents pertinents disponibles (règlements et guides méthodologies européens, plans nationaux, etc.).

Rappel préliminaire sur le processus

Il apparaît nécessaire aux évaluateurs de rappeler le contexte particulier dans lequel l'exercice de préfiguration et d'élaboration du PO FEAMP 2014-2020 de la France s'est déroulé et où se situe la V 2.5 dans ce processus.

Habitues à des démarches, certes fondées sur une concertation large avec les parties prenantes, mais relevant au final de logiques descendantes (IFOP et FEP), les autorités françaises se sont inscrites dans un processus radicalement différent pour le PO FEAMP, marqué notamment par le choix d'une « régionalisation » partielle de la gestion du FEAMP, et de l'élaboration du PO.

De ce fait, le processus logique : diagnostic – AFOM – priorisation des enjeux - fixation des objectifs (résultats attendus) et stratégie de mobilisation des outils du FEAMP sur ces objectifs n'a pas fonctionné de façon linéaire et la chaîne de causalité a parfois été difficile à reconstruire.

Analyse SWOT

L'analyse SWOT est considérée comme globalement de bonne qualité, même si certains éléments devraient être développés ou mieux mis en évidence, notamment en s'appuyant sur des éléments plus factuels¹. L'AFOM aborde notamment les thèmes suivants :

- Priorité 1 – pêche durable : structuration de la filière, évolution des captures et mise en place de l'obligation de débarquement, amélioration et la diffusion de la connaissance sur la qualité des milieux marins et la durabilité des stocks, diversité des filières ;

¹ Il convient de préciser que les indicateurs de contexte communautaires, peu renseignés dans la version du 11 juillet 2014, ont été en grande partie complétés dans la version du 20 février 2015. Cependant ces indicateurs ne sont pas toujours suffisants pour représenter les enjeux spécifiques français.

- Priorité 2 – aquaculture durable : structuration de la filière, liens entre la production et la recherche, savoir-faire technique et qualité, accès aux sites, accès aux financements, demande croissante et sensibilité importante des consommateurs à l’image du secteur, manque de connaissance sur les interactions avec le milieu marin ;
- Priorité 3 – contrôle et collecte des données : organisation des moyens et des ressources nécessaires à la mise en place de systèmes de contrôle et de collecte des données efficaces, lien entre efficacité des contrôles et spatialisation des zones de protection ;
- Priorité 4 – emploi et cohésion territoriale : conflits d’usage, capacité des porteurs de projet à gérer la complexité administrative et juridique, manque d’implications des acteurs de certaines filières, possibilités de coopération et capitalisation des expériences, création d’emplois dans les zones concernées ;
- Priorité 5 – commercialisation et transformation : poids de ces activités dans les régions littorales, diversité des acteurs, rôle des organisations de producteurs, opportunités de développement notamment sur les marchés extérieurs ;
- Priorité 6 - politique maritime intégrée (PMI): questions liées à la capacité administrative et institutionnelle, existence d’outils variés mais coûteux à mettre en place, manque de coordination, manque de connaissance sur le milieu marin et les interactions avec les activités humaines ;

En revanche, les objectifs transversaux sont traités de façon marginale (innovation, changement climatique) et la situation spécifique de la France n’apparaît pas clairement en ce qui concerne les outils de Développement Local par les Acteurs Locaux (priorité 4) ou les outils relevant de la PMI (priorité 6).

Par ailleurs, bien que les besoins identifiés soient globalement cohérents avec les analyses, la formulation souvent générale, et surtout le **manque de hiérarchisation**, permet difficilement de définir une stratégie claire.

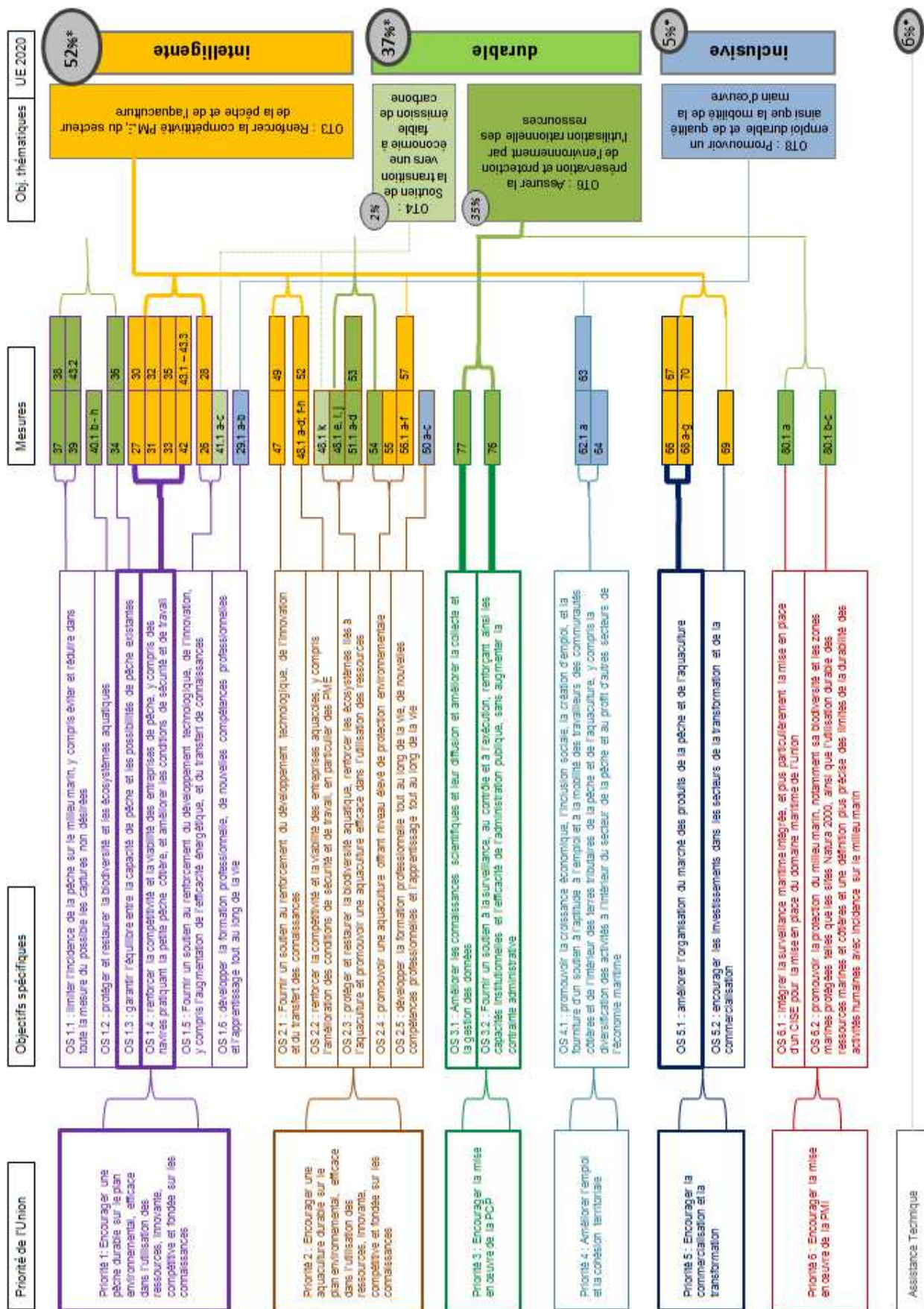
Principales recommandations pour l’analyse AFOM et la détermination des besoins :

- *Développer les analyses de l’AFOM concernant :*
 - *les enjeux liés à la petite pêche côtière ;*
 - *le potentiel de développement de la pêche dans les eaux intérieures ;*
 - *l’importance de l’implication des organisations professionnelles dans la collecte des données et la mise en œuvre de démarches pour améliorer la qualité des milieux et la biodiversité ;*
 - *la situation de la France et de ses différents territoires en ce qui concerne la mise œuvre des GALPA ;*
 - *le marché des produits de la pêche et de l’aquaculture et notamment le développement des marchés extérieurs ;*
 - *les enjeux socio-économiques liés à la PMI ;*
- *Renforcer la prise en compte des objectifs transversaux (changement climatique, innovation dans les secteurs de la pêche et de l’aquaculture).*
- *Mieux identifier les spécificités régionales (pas uniquement en ce qui concerne les RUP).*
- *Préciser les besoins en lien avec l’AFOM et hiérarchiser les besoins.*

Contribution aux objectifs de l’UE 2020

L’analyse de la cohérence stratégique du PO FEAMP permet de conclure que le PO s’inscrit de manière satisfaisante dans les orientations de la Stratégie UE2020.

Le diagramme suivant illustre la contribution des différentes mesures aux objectifs thématiques de la stratégie UE 2020.



(*) Part de l'enveloppe FEAMP dévolue aux objectifs de croissance UE 2020, calculée sur la base de la part des dotations FEAMP associée aux différents OT.

Avec 52% de l'enveloppe FEAMP associée à l'objectif thématique 3 (OT3), le PO contribuera de manière très significative à la **croissance intelligente**. Il s'agit de la plus grosse part financière du FEAMP, même si certaines actions avec un poids financier important ne relèvent pas à proprement parler de la croissance intelligente mais de stratégie défensive (ex : arrêt des activités de pêche, aide au stockage, compensation des coûts liés à l'ultra-périphérie).

En matière de **croissance durable**, le PO FEAMP contribuera également aux objectifs de la Stratégie UE 2020 bien que de manière moins importante. **L'essentiel des dotations sera consacré à l'OT6 (35%)**, c'est-à-dire aux problématiques de protection de la biodiversité et des milieux marins, tandis que **2% de l'enveloppe sera dédiée à l'OT4 (2%)**, afin d'accroître l'efficacité énergétique dans les entreprises, les navires, les ports de pêche et halles à marée, et de limiter les gaz à effet de serre.

Il faut souligner que beaucoup des mesures envisagées dans le cadre de la croissance durable relèvent de la mise en œuvre de la politique commune de la pêche (PCP) et de la PMI, et non d'un véritable choix stratégique de la part des autorités françaises. En revanche, certaines mesures visant principalement la croissance économique sont susceptibles d'avoir un impact positif sur l'environnement, en fonction des critères de sélection qui seront retenus.

Enfin le programme s'inscrit aussi dans le volet **croissance inclusive** de la Stratégie UE 2020 mais, avec **5% du budget associé à l'OT8** (emploi et cohésion territoriale), **de manière assez marginale**.

Stratégie et résultats escomptés

Stratégie et couverture des besoins

La stratégie présente un parti pris clair sur le fait de mettre en œuvre une intervention équilibrée entre le soutien à l'activité économique (pêche, aquaculture y compris en ce qui concerne les activités de commercialisation et de transformation) et une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux. Cependant les enjeux stratégiques restent très généraux et s'appuient peu sur l'AFOM et l'identification des besoins.

La quasi-totalité des mesures est sélectionnée dans le PO, pour répondre à la diversité des filières et des territoires.

Les objectifs spécifiques par priorité sont ceux du règlement et ne découlent donc pas du travail d'analyse réalisé pour déterminer les besoins propres aux filières et territoires français. Ainsi, bien que les évaluateurs concluent globalement à l'adéquation entre besoins, mesures et objectifs spécifiques, la logique d'intervention reste assez théorique en l'absence d'objectifs propres à la France et de clarification des résultats intermédiaires de la mise en œuvre des différentes mesures.

Cohérence des dotations budgétaire

A défaut de hiérarchisation des besoins et des actions à mettre en œuvre, la maquette financière est le principal indicateur des priorités fixées par le PO. La **maquette financière présentée dans la V 2.5 du FEAMP traduit un certain nombre de ruptures et de rééquilibrage des soutiens par rapport au FEP**. Si l'on fait abstraction, d'une part, des soutiens aux missions régaliennes de collecte de données et de contrôle des pêches et, d'autre part des enveloppes (renforcées) alloués aux plans de commercialisation des OP et aux compensations des surcoûts dans les RUP, on constate :

- ✓ Un rééquilibrage significatif entre les soutiens dédiés aux activités de pêche et ceux dédiés à l'aquaculture par rapport au FEP. Les activités liées à la pêche (en mer et à terre) restent cependant encore mieux dotées que l'aquaculture en proportion du poids économique des deux activités et du repli tendanciel des activités de pêche (la progression de +27% de l'enveloppe « pêche » par rapport au FEP correspond à une intensité d'intervention bien plus forte si on tient compte de la réduction de la flotte de pêche et de la contraction des activités à terre) ;
- ✓ Un renforcement important des moyens affectés au développement de l'aquaculture, à la fois pour la levée des freins à l'implantation de nouveaux sites et pour le soutien aux investissements collectifs (innovation) et individuels (investissements physiques);

- ✓ Un poids important dans la maquette «pêche» des soutiens aux investissements dans les ports de pêche et halles à marées (consolidation des dotations des régions littorales) ;
- ✓ Des moyens importants budgétés sur les mesures d'arrêt définitif et temporaires des activités de pêche et sur le fond de mutualisation (compensations) ;
- ✓ Une forte augmentation des moyens dédiés à l'assistance technique (portés au maximum réglementaire de 6% de l'enveloppe).

Concernant la **cohérence des moyens financiers avec les objectifs**, l'exercice n'est que partiellement réalisable compte tenu du manque de clarté des objectifs dans la V 2.5 du PO. De ce fait, les évaluateurs ont souvent dû raisonner en comparaison des interventions antérieures. Cette approche conduit aux conclusions suivantes :

- ✓ Les interventions de nature compensatoire dédiées à la pêche (arrêts définitifs et arrêts temporaires) apparaissent fortement dotées, alors que les besoins ne sont pas avérés (en l'absence de la version finale du rapport capacités) et très vraisemblablement en réduction par rapport au FEP. L'enveloppe réservée à un fonds de mutualisation, dont l'intérêt et la faisabilité sont à l'étude apparaît également surévaluée.
- ✓ A l'inverse, les soutiens aux investissements immatériels et matériels à l'efficacité énergétique semblent faibles eu égard à l'enjeu.
- ✓ Les enveloppes dédiées aux différents articles concernant l'aquaculture apparaissent plus cohérentes aux évaluateurs, mais encore une fois l'appréciation est rendue difficile par le manque de clarté sur les objectifs (hypothèse de croissance haute ou basse du PSNPDA).
- ✓ Le poids important des aides aux investissements physiques dans les priorités 1, 2 et 5 pose la question de leur efficacité dans la mesure où les critères de ciblage des projets sur des objectifs précis sont quasi inexistant dans le PO. Les dotations aux investissements dans les ports et halles à marée posent question aux évaluateurs en l'absence encore une fois de visibilité sur les objectifs (rationalisation des investissements à l'échelle des territoires littoraux);
- ✓ Certaines mesures apparaissent insuffisamment dotées (moins de 2 millions d'euros sur la programmation 2014-2022) pour produire des effets significatifs.

Choix des indicateurs de résultat et définition de cibles

Les indicateurs de résultat ont été analysés au regard de leur conformité aux attendus stratégiques et réglementaires de la Commission européenne, d'une part, et au regard de leur **pertinence, réactivité, mesurabilité et interprétabilité, d'autre part**. On notera que si les indicateurs de résultats sont proposés par les règlements européens, leur évaluation peut néanmoins amener à interroger leur pertinence au regard des objectifs poursuivis par ce PO FEAMP et aux effets résultant potentiellement de sa mise en œuvre (protection des milieux aquatiques, organisation des marchés, mesures de contrôle). Des indicateurs spécifiques au programme peuvent donc être ici proposés. Une véritable **approche stratégique aurait consisté à définir et retenir des indicateurs de résultats (communs ou spécifiques) lors du travail initial de définition de la logique d'intervention et de formalisation des effets recherchés**.

Concernant la définition de valeurs cibles, un fichier de collecte des cibles a été mis au point et diffusé par la DPMA. Ce dernier fait la synthèse de ces cibles, fixées au niveau national par les responsables de mesure, pour les mesures du cadre national, ou par **la somme des cibles fixées par chaque Région pour la majorité des indicateurs de résultat**.

Cette approche retenue à ce stade **favorise l'implication de l'ensemble des parties prenantes de l'élaboration et de la mise en œuvre du PO** en les sollicitant sur leurs ambitions vis-à-vis des résultats escomptés du FEAMP. **Le risque associé est néanmoins celui d'un recueil d'intentions des différents acteurs et un manque de cohérence avec les stratégies nationales poursuivies. Certaines cibles semblent en effet être particulièrement sous-estimées (création d'emploi, accidents du travail évités, variation des bénéfices nets...).**

Il faut toutefois rappeler que **cet exercice d'évaluation porte sur des cibles encore provisoires qui reposent parfois sur un retour partiel de la part des acteurs impliqués dans la mise en œuvre**. La poursuite du travail de consolidation des cibles et de leur mise en cohérence avec les objectifs poursuivis par la stratégie nationale permettront d'aboutir à des valeurs plus solides.

Choix des indicateurs de réalisation et détermination des valeurs cible pour le cadre de performance

En ce qui concerne la définition de valeurs cible, **un effort significatif a été réalisé au niveau national pour établir des coûts unitaires de référence de l'ensemble des mesures et en déduire de fait les cibles de réalisation 2023** du programme.

En ce qui concerne **les mesures relevant d'une gestion régionale, des coûts unitaires de référence ont également été produits et diffusés par la DPMA à titre de référence** (un certain nombre de régions se sont d'ailleurs appuyé sur ces ratios de coût unitaire moyen). Toutefois, les cibles 2023 et 2018 ont été à l'inverse consolidées sur la base des estimations des réalisations du PO par les différentes régions organismes intermédiaires du PO.

Un bon niveau de remontée des cibles régionales est de fait observé (réception des données pour 13 Régions, en attente de 3 Régions). **Cependant, quelques limites doivent être relevées** à cette approche :

- ✓ Plusieurs régions n'ont apporté aucun élément de justification des coûts unitaires moyens/ valeurs cibles 2023 et intermédiaires 2018 choisies.
- ✓ On observe globalement une **grande variabilité** des stratégies régionales et des coûts unitaires moyens utilisés d'une région à l'autre, y compris au sein d'une même zone (Méditerranée, RUP, Atlantique), et sans doute au-delà des différences intrinsèques des tissus aquacoles et flotte de pêche....

Les indicateurs de réalisation retenus dans le Cadre de performance doivent couvrir la majorité des ressources projetées pour chaque Priorité. Par ailleurs, au-delà de cette condition règlementaire, il est recommandé de privilégier au sein du Cadre de Performance, des indicateurs pour lesquels l'atteinte des cibles est la plus crédible possible (sans toutefois chercher à minimiser ces cibles qui doivent traduire au plus près les ambitions du PO). Autrement dit, l'autorité de gestion a intérêt à retenir des indicateurs de réalisation qui renvoient à des mesures « fiables », dont le risque de décrochage de la programmation reste modéré.

Globalement, nous estimons que le choix des indicateurs de performance du programme est pertinent au regard de cette condition.

Ainsi, parmi les mesures contribuant à l'atteinte des cibles du cadre de performance, on trouve notamment des mesures d'investissements pour lesquels on peut supposer une bonne dynamique de programmation : de nombreux projets émergeant à ce titre ont été identifiés par les Régions, projets dont les montants d'aide publique associée sont parfois relativement élevés (investissements dans les ports de pêche, investissements productifs en aquaculture, soutien à l'installation des pêcheurs).

A contrario, une vigilance forte devra être portée à certaines mesures, en particulier les mesures nouvelles n'ayant pas été programmées ou s'étant avérées inadaptées sur la période 2007-2013. C'est le cas notamment des mesures d'innovation (pêche maritime, conservation des ressources biologiques en mer, partenariats scientifiques dont le format évolue par rapport aux actions collectives du FEP...) et environnementales (limitation de l'incidence de la pêche sur le milieu marin, mesures de santé publique et animale dans le domaine aquacole...), etc. Un suivi fin des réalisations associées à ces mesures tout au long de la programmation et dès son démarrage, sera nécessaire de façon à garantir l'atteinte des cibles fixées, et favoriser le déblocage de la réserve de performance.

Principales recommandations concernant la construction de la logique d'intervention:

- *Optimiser la contribution à UE 2020 et clarifier la logique d'action : préciser les objectifs spécifiques du programme et les résultats attendus en les quantifiant si possible sur la base des matériaux existants (ex : PSNPDA, Plan de renouvellement de la flotte) sous-valorisés dans le PO.*
- *Vérifier l'adéquation des moyens budgétaires : certaines mesures paraissent surdotées (ex : art. 34, 43, 69); d'autres ne sont retenues que par quelques Régions avec des enveloppes très faibles.*
- *Envisager des indicateurs spécifiques si les indicateurs communs sont non pertinents par rapport aux résultats escomptés. Envisager des cibles plus ambitieuses pour les enveloppes en forte progression.*
- *Vérifier les coûts unitaires des projets (inférieur à 5 000 euros) qui peuvent amener à surestimer les cibles de réalisation.*

- *S'assurer que les cibles de réalisation correspondent à un vrai besoin pour les interventions plus exploratoires ou avec une enveloppe en forte hausse (ex : innovation, mesures santé, etc.).*

Cohérence avec l'Accord de Partenariat et avec le Cadre Stratégique Commun

La stratégie du PO FEAMP semble cohérente avec le périmètre défini par l'AP en termes de soutien à l'innovation (OT1), de renforcement de la structuration et du bon fonctionnement des filières pêche et aquaculture (OT3), du soutien aux maillons de la chaîne de valeur (OT3) et de la protection et gestion durable du milieu marin (OT6).

L'inscription du PO FEAMP dans les orientations stratégiques de l'Accord de Partenariat est toutefois moins explicite/certaine en ce qui concerne la détection des besoins d'innovation (OT3), l'utilisation des énergies renouvelables (OT4) et le développement local dans les territoires littoraux (OT8), dont la réelle contribution dépendra des enveloppes allouées, des stratégies mises en œuvre et des projets sélectionnés.

Par ailleurs, le PO FEAMP indique clairement certaines lignes de partage entre le FEDER et le FEAMP, notamment en ce qui concerne l'innovation, l'acquisition de données et les approches intégrées de développement territorial (ITI/DLAL).

Des complémentarités sont également envisagées en matière de protection de la biodiversité, y compris dans les zones Natura 2000. Il faut toutefois rappeler qu'il est interdit d'intervenir sur un même projet avec deux Fonds européens. L'expression « intervenir en complément du FEAMP » utilisée dans les PO FEAMP peut en effet prêter à conclusion. Il faut aussi noter que ces articulations / lignes de partages, seront plus facilement applicables dans le cas où les mesures FEAMP sont mises en œuvre par les Régions (et faisant l'objet d'un suivi à travers les Comités de suivi interfonds que dans le cas de mesure FEAMP nationale).

Le FEAMP soutiendra également des actions de **formation** et notamment des formations professionnelles qualifiantes pour les salariés du secteur de la pêche, en vue de maintenir l'emploi. Il n'interviendra pas sur le champ du FSE prévu par les PO FEDER-FSE et le PO national FSE. Les risques de doublons seront donc très limités.

En revanche, sur les questions liées à l'**entrepreneuriat** (accompagnement à l'installation des jeunes pêcheurs et à l'établissement de nouveaux aquaculteurs), aux **discriminations** et à l'**égalité professionnelle hommes-femmes**, le PO ne précise pas comment son action sera articulée à celle du FSE, qui finance aussi des projets sur ces thématiques.

Enfin, les lignes de partage et de complémentarité sont clairement définies en ce qui concerne les domaines d'intervention communs au FEADER et au FEAMP (notamment le développement local des acteurs locaux) ou les zones géographiques sur lesquels les deux fonds sont susceptibles d'intervenir.

Principales recommandations concernant la cohérence avec l'Accord de Partenariat et le Cadre Stratégique Commun:

- *Assurer l'impact économique et environnemental des projets réalisés en partenariat avec des scientifiques : les besoins des acteurs en matière d'innovation technologique et organisationnelle doivent être identifiés et servir de principes directeurs pour la mise en œuvre des projets d'innovation (ex : thématique des Appel à projets).*
- *Faciliter l'accès des acteurs des filières aux outils de l'innovation (adopter une logique systématique de collaboration).*
- *En matière d'articulation avec les autres programmes européens, assurer une approche cohérente pour la protection des zones naturelles littorales et milieux aquatiques qui peuvent bénéficier de financement au titre de tous les PO (FEAMP, FEADER, FEDER et FEDER CTE notamment). Cette articulation est d'autant plus importante à assurer a priori que ce type de mesure sera mise en œuvre au niveau national pour le FEAMP et régional pour les autres Fonds. Clarifier le terme « intervenir en complément du FEAMP » dans le PO (section 3.4).*

Formes de soutien retenues

Le bilan du FEP montre que certaines mesures ont rencontré des difficultés de programmation et de paiement du fait de l'inadaptation des instruments mobilisés et de coûts de transaction excessifs pour le type de bénéficiaires visés.

L'analyse des formes de soutien prévues au FEAMP montrent par ailleurs que les aides à l'investissement, pour lesquelles des effets d'aubaine importants ont pu être observés par le passé, et les mesures de compensation (arrêts définitifs et temporaires, compensation de surcoûts, assurances...) représentent près de la moitié des allocations budgétaires.

Sur le volet innovation, on soulignera la plus-value de la mise en place d'appels à projets et appels à manifestation d'intérêt évoquée dans le PO pour favoriser l'émergence de réflexions collectives (projets de valorisation des co-produits et déchets aquacoles s'appuyant sur les outils financiers existant en France en ce domaine, et en cohérence avec les appels à projets de l'ADEME ; sélection de projets d'innovation reposant sur les pôles de compétitivité ou les centres techniques et réalisée au travers d'appels à projet de niveau national...).

A l'inverse, le programme reste très vague sur la mise en œuvre d'instruments financiers qui, au-delà de leur pertinence économique (effet levier vertueux...) permet de réduire au minimum les démarches à accomplir pour le bénéficiaire final. Par ailleurs les aides à l'investissement pour la transformation ne peuvent être octroyées aux entreprises autres que des PME que sous formes d'ingénierie financière. Bien que des investigations aient été conduites en région sur ce type de soutien, l'essentiel des analyses se sont concentrées sur la mobilisation du FEDER. Le FEAMP a même rarement été retenu dans le périmètre même des études commanditées par les Régions.

Enfin, il convient de s'interroger sur les possibilités de mise en œuvre d'instruments innovants permettant de proposer un soutien individuel non financier aux acteurs des filières visées, tel que les programmes de bons (chèque-technologie, chèque-conseil, chèque-formation, etc.). Ces derniers permettent de concentrer la charge administrative sur les instructeurs et opérateurs plutôt que sur le bénéficiaire final.

Principales recommandations concernant le choix des formes de soutien :

- *S'assurer que le ciblage des projets permettra de favoriser une stratégie volontariste permettant de créer de nouvelles opportunités de développement plutôt que d'adopter une posture plus défensive (compensation, assurance, arrêt des activités de pêche, etc.).*
- *Prévoir des dispositifs dans la sélection des projets et dans le système de suivi pour limiter les effets d'aubaine (ex : aides à l'investissement) et pour favoriser les projets collectifs.*
- *Assurer une veille quant à la nature des projets émergents, afin d'éviter le financement de programmes de recherche dont la valorisation des résultats sur les territoires ne serait pas possible ou recherchée.*
- *Mener une réflexion sur la pertinence et la valeur ajoutée de la mobilisation d'instruments financiers (y compris à l'échelle plurirégionale), notamment en matière d'investissements productifs, ainsi que sur les possibilités de mise en œuvre d'instruments innovants (chèque-technologie, chèque-conseil, chèque-formation, etc.).*

Ressources humaines, capacité administrative et gestion du PO

Le PO précise que les Conseils régionaux sont susceptibles de se voir confier une partie de la gestion des mesures du programme à travers des subventions globales. Par défaut, il est donc acté qu'aucun autre type d'organisme ne pourra être désigné comme Organisme Intermédiaire (OI).

Il est aussi important de rappeler les obligations et compétences exigées aux organismes intermédiaires pour assurer l'instruction des dossiers. S'il est prévu d'élaborer au niveau national un dispositif de suivi, de gestion et de contrôle (DSGC) complet, il sera nécessaire de contracter une convention de subvention globale pour chaque organisme intermédiaire (précisant les objectifs et cibles à atteindre, les types d'intervention et critères d'éligibilité retenues ainsi que les processus de gestion et de contrôle à déployer).

Le PO présente de manière claire et synthétique les enjeux auxquels la mise en œuvre du FEAMP devra faire face en matière de contrôle. En revanche, la façon dont les moyens humains et matériels ainsi que les opérations sélectionnées vont répondre à ces enjeux reste à préciser, notamment en ce qui concerne **les rôles**

et la relation hiérarchique des différents organismes impliqués dans la supervision mais aussi l'exécution des opérations contrôle et d'inspection.

La multiplication des organismes intervenant dans le système - avec parfois les mêmes prérogatives en matière de contrôle - et ce, sans gouvernance / relation hiérarchique formalisées, ne peut être un gage d'efficacité. Une telle situation peut engendrer **un manque de rationalisation, un risque de défaillance sur certains types de contrôle ou dans certaines zones géographiques, voire même une dilution des responsabilités entre les acteurs.**

Ces garanties sont d'autant plus importantes que le besoin de maintenir un niveau de contrôle suffisant avec une bonne couverture géographique est souligné dans l'analyse AFOM du PO.

Il faut noter que les enjeux en matière de système de données réformé, de respect de l'obligation de débarquement et de lutte contre la pêche INN sont également soulignés dans l'AFOM. De ce fait, il conviendrait de développer la description des types d'opérations permettant d'y répondre ainsi que la volumétrie des interventions envisagées (procédures déclaratives ou de contrôle, outils / approches innovantes, etc.), ainsi que des méthodes de ciblage des contrôles.

Ces éléments doivent notamment permettre de prouver comment améliorer la qualité de ce qui se fait actuellement et d'assurer une réponse efficace aux priorités définies par la Commission (Obligation de débarquement, certification des captures, etc.). Il est notamment essentiel de montrer comment la France compte coordonner son action avec les Etats Membres voisins (Irlande, Royaume Uni, Espagne, Belgique notamment) afin de mettre en place des collaborations permettant de réaliser des contrôles conjoints sur mer et à terre dans le cadre du suivi de l'activité des flottilles opérant dans la ZEE française et dans les autres ZEE européennes quel que soit leur pavillon.

Principales recommandations :

- *S'assurer que seuls les Conseil régionaux sont susceptibles de jouer un rôle d'OI et rappeler les obligations exigées aux OI en matière de gestion de Fonds européens.*
- *Préciser les rôles et la relation hiérarchique des organismes impliqués dans la supervision du contrôle des pêches, l'exécution des opérations de contrôle et d'inspection.*
- *Présenter une répartition fonctionnelle et géographique des ressources notamment afin de garantir une capacité d'intervention dans les eaux de juridiction française au sein desquelles des difficultés de déploiement des contrôles ont été observées.*
- *Préciser les moyens consacrés au plan d'action, au respect de l'obligation de débarquement, au certificat de capture et à la lutte contre la pêche INN.*
- *Proposer des outils pour mieux cibler les contrôles et de montrer comment la France compte coordonner son action avec les Etats voisins.*
- *Mieux préciser comment la dotation à l'AT va permettre d'assurer une mise en œuvre et un suivi décentralisés efficaces.*

Système de suivi et d'évaluation

La description du système de suivi a fait l'objet de nombreuses améliorations depuis la première version du PO, notamment sur l'outil de suivi envisagé.

Le plan d'évaluation rappelle à juste titre **les lacunes du système de suivi du PO FEP 2007-2013**, en lien avec le renseignement et la collecte des données de réalisation physiques, de résultats et d'impacts du programme.

Le système de suivi et d'évaluation du PO FEAMP est placé sous la responsabilité de l'Autorité de gestion, et en particulier du bureau des politiques structurelles et des concours publics (BPSCP). Cette unité interne de la DPMA est en effet chargée de coordonner la mise en œuvre des travaux d'évaluation et les instances de pilotage du programme. Cependant, le plan d'évaluation ne détaille pas précisément les modalités de la coordination des activités d'évaluation par la cellule BPSCP. La description des moyens humains et financiers mis à disposition du suivi et de l'évaluation pourraient également être précisés et davantage justifiés.

Le plan d'évaluation détaille les attendus des différentes évaluations à conduire tout au long de la programmation, tant dans l'appréciation des modalités de mise en œuvre du PO, que sur ses réalisations ou

encore ses impacts. Il serait toutefois utile de distinguer les types d'évaluation à conduire en fonction des échéances 2017, 2019 et 2023 évoquées.

Les systèmes d'information qui seront mobilisés sont présentés ainsi que les processus opérationnels de collecte des données (renseignement des indicateurs à partir des formulaires de demande de subvention ou de paiements, saisie par les services instructeurs, enquêtes complémentaires destinées à garantir la fiabilité et la qualité des données renseignées...).

En termes financiers, le plan d'évaluation précise qu'une enveloppe d'1,4 M€ FEAMP est réservée sur les crédits d'Assistance Technique pour le recrutement d'experts externes susceptibles de réaliser différents travaux d'évaluation. Toutefois, **un calibrage plus précis des besoins budgétaires en matière de suivi-évaluation serait utile (par année / type d'évaluation)**. Ce travail de quantification des moyens financiers nécessaires conditionnera la capacité de l'autorité de gestion à mettre en place certaines méthodes évaluatives en fonction de leurs apports et de leur coût.

Principales recommandations :

- *Détailler davantage en quoi les modalités partagées de collecte permettront un suivi de qualité et un pilotage opérationnel et stratégique - via les indicateurs de résultats - efficace.*
- *Présenter un organigramme pour exposer le système de suivi et d'évaluation.*
- *Présenter la composition, en ETP, de la cellule BPSCP qui sera en charge de la coordination des travaux d'évaluation.*
- *Préciser en quoi certaines actions préparatoires et d'accompagnement permettront de pallier aux faiblesses identifiées lors de la période 2007-2013 (ex : recours à l'assistance technique).*
- *Prévoir rapidement des travaux d'évaluation (d'ici 2017) sur la mise en place du système de collecte de données et de renseignement des indicateurs et sur la mise en œuvre de dispositifs nouveaux et complexes.*

Thèmes transversaux

Les fonds relevant du Cadre Stratégique Commun doivent chercher à **éliminer les inégalités et à favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi qu'à lutter contre la discrimination** fondée sur le sexe, l'origine raciale ou ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

Par ailleurs, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement sont intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'UE, en particulier en vue de promouvoir **le développement durable**. et d'amélioration de la résilience face aux événements extrêmes et de la prévention et gestion des risques.

Egalité des chances et lutte contre la discrimination

Concernant la prise en compte de l'égalité Femmes-Hommes, le PO privilégie une **approche d'information et de sensibilisation** des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du programme. En effet, l'angle d'attaque de la mise en œuvre de cette priorité vise tout d'abord l'amélioration de la connaissance des disparités entre hommes et femmes dans les filières pêche et aquaculture et sa diffusion auprès de l'ensemble des parties prenantes du FEAMP (autorité de gestion, organismes intermédiaires, porteurs de projets potentiels, organisations et établissements publics ou privés prescripteurs du programme...).

Cette **approche intégrée repose donc principalement sur la réalisation d'un diagnostic permettant d'appréhender la position des femmes dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture** (types d'emploi occupés, accès aux dispositifs de formation continue, place dans les organisations professionnelles...) et d'identifier des pistes d'actions à mener en vue de réduire les inégalités observées. Il est également **avancé qu'un critère de sélection des projets relatif à l'égalité professionnelle sera appliqué**.

Concernant la prise en compte de la lutte contre les discriminations, le PO mentionne le rôle du DLAL en matière d'inclusion sociale. Celle-ci sera encouragée par des projets visant à la fois la promotion de l'égalité homme/femme, l'insertion des jeunes, l'accès à l'emploi des publics en situation de handicap et la réinsertion de publics éloignés de l'emploi, en lien avec les secteurs de la pêche et / ou de l'aquaculture.

Des complémentarités seront par ailleurs recherchées entre le PO FEAMP et le FSE (PO FSE national, axe prioritaire 2 –Anticiper les mutations et sécuriser les parcours professionnels) en vue de favoriser l'égalité des chances et la lutte contre les discriminations.

Développement durable

L'analyse des dotations budgétaires a montré que 37% de l'enveloppe FEAMP était consacrée à des mesures relevant des OT 6 « préservation et protection de l'environnement et utilisation rationnelle des ressources » (35%) et 4 « transition vers une économie à faible émission de carbone » (2%). Cette répartition ne tient par ailleurs pas compte des contributions partielles des mesures non spécifiquement dédiées à l'OT4. Au total, la contribution au développement durable du point de vue de l'environnement et du changement climatique s'élèverait donc à 49%.

La contribution du PO est ainsi fortement tournée vers l'environnement, notamment via la préservation de la biodiversité marine, la limitation de l'incidence des activités de pêche et d'aquaculture sur les milieux marins et l'efficacité énergétique, conformément aux objectifs de la PCP.

Cependant, à ce stade, aucun critère de sélection spécifique n'est indiqué en matière de développement durable, en particulier pour les mesures relevant de l'innovation et des investissements physiques, même si certains principes directeurs de sélection sont précisés au sein des fiches-mesures en cours d'élaboration, lesquels priorisent notamment : la réduction des impacts négatifs sur l'environnement (intégration de l'entreprise dans son environnement, dont la gestion intégrée des zones côtières, la maîtrise de la pollution...).

En termes de pilotage et de suivi, il serait également intéressant de pouvoir mesurer la part des projets intégrant une logique de développement durable et d'intégrer ces projets dans les échanges de bonnes pratiques.

Principales recommandations :

- *Optimiser la contribution au développement durable en fournissant des garanties, telle que l'adoption d'éco-conditionnalités, sur la prise en compte des enjeux environnementaux dans les mesures économiques les plus structurantes (Ports de pêche, investissement productif dans l'aquaculture, etc.).*
- *Confirmer ou préciser les mesures pour lesquelles des critères de sélection ou des dispositifs de mise en œuvre spécifiques seront mobilisés afin de favoriser l'égalité des chances, la lutte contre la discrimination ou le développement durable ;*
- *Préciser comment le système de suivi mesurera les efforts réalisés en ce qui concerne les thèmes transversaux.*

Mesures pour réduire la charge administrative sur les bénéficiaires

La réduction de la charge administrative pour les bénéficiaires et des coûts de gestion constitue un enjeu majeur pour la programmation 2014-2020. On constate en effet que **certaines mesures du FEP ont rencontré des difficultés de programmation et de paiement du fait de l'inadaptation des instruments mobilisés et de coûts de transaction excessifs pour le type de bénéficiaires visés** (par exemple les acteurs de la petites pêche). **Dans un certain nombre de cas, le coût d'instruction de la demande de subvention a pu être supérieur au montant du soutien financier accordé au bénéficiaire.**

On note que pour la période 2014-2020 le PO envisage la possibilité de fixer des montants d'intervention planchers afin que le coût d'instruction ne soit pas supérieur au montant de l'intervention demandée. Le PO ne donne pas plus de précision à ce stade. Il serait conseillé de fixer un objectif plus ambitieux en la matière tel que de garantir un coût d'instruction inférieur à 15% ou 20% du montant éligible de chaque dossier traité (sachant que d'autres systèmes d'aide plus pertinents existent pour des soutiens d'un montant très faibles).

Il faut aussi souligner que le PO FEAMP se compose de 33 mesures déclinées en 61 sous-mesures avec à la clé un nombre très important de types d'intervention. **Cette multiplicité des interventions ajoutée à la spécificité française en matière de mise en œuvre tend à renforcer la complexité de la mise en œuvre du FEAMP en multipliant les guichets pour les bénéficiaires** (services décentralisés, organismes intermédiaires...).

On note que le PO contient un certain nombre de pistes afin de limiter les lourdeurs administratives, en particulier pour les bénéficiaires finaux à travers l'adoption d'approche plus collectives.

On note par ailleurs qu'il est envisagé de recourir à des coûts simplifiés (taux forfaitaires, barème standard de coûts unitaires et montant forfaitaire) pour certaines mesures.

En revanche, le possible recours aux instruments financiers ou à d'autres instruments innovants (chèque conseil, chèque formation...) mentionnés plus haut, qui pourrait également permettre de réduire la charge administrative pour le bénéficiaire final, n'est pas mentionné.

Un autre point important permettant la réduction de la charge administrative consiste à miser sur la dématérialisation. **Il s'agit notamment de favoriser une approche de type « Dossier unique » qui permette de gérer, via une interface numérique, un projet depuis la candidature (saisie en ligne pour le porteur de projets) jusqu'au contrôle.** Le retour d'expérience issu de la mise en œuvre de « Ma démarche FSE » peut à ce titre être intéressant.

La présentation faite dans le PO de l'utilisation de l'assistance technique fournit des premières indications, qui mériteraient d'être précisées, sur les priorités d'actions et types d'accompagnement qui peuvent être proposés pour répondre à ces enjeux de mise en œuvre.

Principales recommandations :

- *S'engager sur un objectif ambitieux en matière de plancher d'intervention et de coût d'instruction. Ceci est d'autant plus important que certaines régions, pressenties comme Organismes Intermédiaires semblent avoir optées pour une approche de type petits dossiers individuels de subvention.*
- *Mieux envisager la possibilité de mise en œuvre d'instrument financier ou d'instruments innovants (type chèque conseil). Les travaux réalisés par les régions ne seront pas exploitables pour le FEAMP.*
- *Le recours à l'AT doit explicitement viser à faciliter l'accès pour les bénéficiaires*

Conclusions générales

Les évaluateurs constatent que la version 2.5 du PO qui constitue la référence pour la présente évaluation ne reflète pas encore complètement les avancées dans le processus vertueux engagé et que le projet de la France tel qu'exprimé dans le document manque de clarté sur ses objectifs propres et notamment sur les changements qui sont attendus en lien avec l'intervention.

L'analyse AFOM n'a pas immédiatement débouché sur une hiérarchisation des enjeux et une expression claire de besoins. La logique d'action relie donc, par défaut, les mesures du FEAMP aux objectifs spécifiques du FEAMP sans passer par les résultats intermédiaires que la France veut obtenir.

De fait, les mesures que le PO envisage d'activer couvrent bien les différents besoins, mais il est difficile de juger si elles sont indispensables ou accessoirement utiles et l'appréciation de la cohérence entre objectifs et besoin repose principalement sur l'analyse détaillée de la maquette financière.

Malgré cela, les analyses aboutissent à un constat global de relatives pertinence et cohérence du programme, qui tient en partie au caractère très cadré du règlement FEAMP. Elles permettent également d'identifier des « zones grises » et des points de vigilance.

En résumé, les évaluateurs soulignent l'importance de recalibrer et recentrer l'intervention sur quelques objectifs prioritaires clairs et cohérents avec les rapports et plans stratégiques correspondants (PSNDA, rapport sur le renouvellement de la flotte, rapport capacités, stratégie nationale pour la gestion des aires marines protégées...).

Les recommandations formulées dans les sections précédentes convergent autour de quelques voies d'amélioration concrètes relevant :

- ✓ De la finalisation du travail engagé sur les indicateurs de résultat, qui devra logiquement être relié à une expression claire des objectifs ;
- ✓ D'un travail conjoint entre la DPMA et les Régions pour valider la liste des mesures qu'il sera réellement pertinent d'activer, en se basant à la fois sur leur contribution efficace aux objectifs du programme et sur le rapport coût-bénéfice d'activer des mesures faiblement dotées et mobilisées seulement dans quelques territoires (en se posant la question de la pertinence supérieure d'autres dispositifs de soutien comme les de minimis ou les aides notifiées) ;

- ✓ D'un rééquilibrage des moyens alloués entre les mesures au sein de priorités et entre priorités, en visant un réel effet de concentration des fonds sur les priorités (par ex atteinte du RMD, sélectivité, efficacité énergétique, création de capacités de production et d'emploi..);
- ✓ De réflexion sur l'équilibre entre les mesures de nature compensatoires (pertes de cheptels, réduction des possibilités de pêche, pertes de revenu...) sachant que ces interventions « défensives » ne devraient plus relever que de cas exceptionnels et les mesures à effet de levier réel enclenchant, amplifiant et accélérant la transition vers la durabilité des activités (socio-économique et environnementale);
- ✓ D'un travail approfondi sur les critères de sélection et d'éligibilité (et il y a un déficit historique en la matière) des projets sachant que le poids des mesures de soutien aux investissements physiques est très important et que la délégation de gestion aux Régions nécessitera une vigilance accrue sur le process de sélection, d'instruction et de suivi des projets et de leurs contribution aux résultats attendus;
- ✓ D'une investigation plus avancée sur les différentes formes de soutien et leur mise en œuvre (appels à projet, instruments financiers, instruments innovants);