



Autorité environnementale

conseil général de l'Environnement et du Développement durable

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le programme opérationnel de la France relatif au fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche

n°Ae : 2015-34

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 8 juillet 2015 à Paris. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le programme opérationnel de la France relatif au fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Étaient présents et ont délibéré : Mmes Bour-Desprez, Guth, Hubert, Perrin, Steinfelder, MM. Barthod, Clément, Galibert, Ledenvic, Lefebvre, Letourneux, Orizet, Roche, Ullmann, Vindimian.

En application du § 2.4.1 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Mme Fonquernie, M. Chevassus-au-Louis

* *

L'Ae a été saisie pour avis par la directrice des pêches maritimes et de l'aquaculture, le dossier ayant été reçu complet le 15 avril 2015.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L. 122-1 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

L'Ae a consulté par courriers du 27 avril 2015 :

- la directrice des affaires maritimes, et a pris en compte sa réponse du 6 juin 2015,
- le directeur de l'eau et de la biodiversité,
- la commissaire générale au développement durable, et a pris en compte sa réponse du 12 juin 2015,
- le préfet maritime de la Manche et de la mer du Nord,
- le préfet maritime de l'Atlantique, et a pris en compte sa réponse du 26 juin 2015,
- le préfet maritime de Méditerranée, et a pris en compte sa réponse du 22 juin 2015,
- le directeur interrégional de la mer Manche Est - mer du Nord,
- le directeur interrégional de la mer Atlantique - Manche Ouest,
- le directeur interrégional de la mer Sud Atlantique,
- le directeur interrégional de la mer Méditerranée,

L'Ae a consulté la ministre chargée de la santé par courrier du 28 avril 2015.

Sur le rapport de Claire Hubert et Philippe Ledenvic, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que, pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnaire et du public. Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou du document, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci. Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document (article L. 122-8 du code de l'environnement).

1 Désignée ci-après par Ae

Synthèse de l'avis

Le règlement (UE) n°508/2014 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne (dit « règlement FEAMP ») définit les mesures financières de l'Union pour la mise en œuvre de la politique commune de la pêche (PCP)² et de la politique maritime intégrée (PMI)³ sur la période 2014-2020. Ce même règlement intègre les modalités de mise en œuvre de certaines mesures relatives au droit de la mer, du développement durable des zones de pêche et d'aquaculture ainsi que la pêche dans les eaux intérieures. Il assemble donc en un même outil financier les moyens auparavant répartis entre plusieurs fonds européens : le fonds européen pour la pêche (FEP), le fonds européen agricole de garantie (FEAGA), pour les mesures correspondant aux dispositions de l'organisation commune des marchés (OCM)⁴ et à la compensation des surcoûts pour l'écoulement de certains produits vers la métropole pour la Guyane et la Réunion (programme de soutien aux départements d'outremer (DOM)), le fonds de contrôle des pêches, le fonds de « collecte des données », ainsi que des financements spécifiques pour la politique maritime intégrée depuis 2011.

Le présent avis porte sur le projet de programme opérationnel de la France relatif au FEAMP (PO FEAMP) que la France souhaite soumettre à la Commission, dans les meilleurs délais, en vue de son approbation avant le 31 décembre 2015 pour ne pas perdre le bénéfice du fonds pour les années 2014 et 2015.

La France s'est vu attribuer une dotation de 587 M€ sur l'enveloppe européenne de 5 750 M€ en gestion partagée⁵. L'Ae recommande que soient rappelées, dès la présentation du programme, les dotations du FEAMP au niveau européen et leur répartition entre les États membres, puis la ventilation de la dotation française et, pour la complète information du public, d'explicitier ce qui a conduit à cette ventilation, notamment la faiblesse des dotations affectées à la politique maritime intégrée.

Le règlement impose la désignation d'une autorité de gestion unique : en France, c'est la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) du ministère de l'écologie et du développement durable et de l'énergie. Néanmoins, les conseils régionaux peuvent bénéficier d'une délégation de gestion pour les mesures non régaliennes n'ayant pas un caractère d'ampleur nationale. Certains de leurs représentants ont été entendus dans le cadre de l'instruction de cet avis.

Les négociations sur les modalités de mise en œuvre du fonds ont été complexes, jusqu'à la présentation pour avis à la Commission d'un premier projet de maquette technique et financière, concomitamment à la saisine de l'Ae. Le programme n'est toujours pas stabilisé à ce jour et le dossier ne comporte pas de nombreuses pièces, en particulier la maquette financière détaillée à la sous-mesure et les cadres méthodologiques nationaux de chaque mesure, en cours de mise à jour.

De plus, alors que l'évaluation ex ante et l'évaluation stratégique environnementale jointes au dossier sont de très bonne qualité et formulent de nombreuses recommandations pertinentes, le programme ne comporte qu'un tableau très imprécis décrivant les suites que l'autorité de gestion et les organismes intermédiaires prévoient de leur réserver et les conséquences à en tirer pour les différentes mesures.

Les conditions dans lesquelles l'Ae a instruit son avis sont donc inédites. L'impression qui se dégage du dossier est celle d'un accompagnement à minima des nouvelles orientations des politiques européennes dans les domaines de la pêche et de la mer et la continuité dans la gestion des fonds européens précédents, en dépit d'une hausse significative de la dotation française (+ 75 % environ), en partie compensée par une baisse également significative des contreparties nationales (- 40 % environ).

Il n'est à ce stade pas démontré que le programme opérationnel atteindra ses objectifs ambitieux de développement des différents secteurs d'activité de façon cohérente sur l'ensemble du territoire national. De surcroît, faute de prévoir des montants à la hauteur des enjeux de la politique maritime intégrée, des politiques de la biodiversité et de la lutte contre les changements climatiques et à défaut, à ce stade, de critères d'éligibilité et de conditionnalité environnementale pour les différentes mesures, le PO FEAMP n'apporte pas la démonstration qu'il se traduira par des progrès environnementaux propres. Il ne permet pas non plus d'exclure des éventuels effets négatifs. Il reste encore un fonds très « sectoriel », dans la continuité du FEP.

2 Voir note en bas de page n° 10

3 Voir note en bas de page n° 11

4 Un des piliers de la politique commune de la pêche mise en place par l'UE pour gérer les marchés des produits de la pêche et de l'aquaculture

5 La gestion est dite « partagée » quand ce sont les États membres, et non les services de la Commission, qui choisissent les bénéficiaires et gèrent les dépenses.

Le premier enjeu du programme est la compétitivité des secteurs de la pêche et de l'aquaculture. La nouveauté, notamment par rapport au FEP, est la volonté de traiter cet enjeu économique de façon cohérente et en synergie avec les enjeux environnementaux pour mettre en œuvre la politique maritime intégrée. Ainsi, les enjeux environnementaux majeurs du PO FEAMP sont :

- la conservation et la restauration de la diversité biologique marine, dont la ressource halieutique n'est qu'un sous-ensemble, sur toutes les façades ;
- la conservation et la restauration des habitats naturels sur toutes les façades, avec une sensibilité particulière dans les DOM. La préservation des sites et des paysages leur sont indirectement liés ;
- la préservation de la qualité physicochimique et bactériologique des eaux. La problématique des DOM est, à cet égard, particulière (assainissement insuffisant, contamination au chlordécone⁶ aux Antilles).

Deux autres enjeux sont importants :

- la prévention et la gestion des captures non désirées⁷ et des déchets ;
- la lutte contre le changement climatique par la réduction des émissions de gaz à effet de serre des activités maritimes et la nécessaire adaptation des activités de pêche aux impacts des changements climatiques pour les espèces et les milieux.

L'Ae recommande d'expliciter de quelle façon les enjeux environnementaux sont pris en compte dans le dimensionnement des mesures, y compris les spécificités régionales.

Pour l'essentiel, l'analyse et les recommandations de l'Ae recourent celles de l'évaluation environnementale ex ante et de l'évaluation stratégique environnementale. L'Ae recommande donc principalement que :

- la consultation du public porte sur un dossier complet, stabilisé et compréhensible pour le public, intégrant notamment les suites données et les engagements pris par l'autorité de gestion et les organismes intermédiaires en réponse aux questions soulevées, en particulier par les évaluations qui figurent dans le dossier, ainsi qu'aux différents avis recueillis ;
- le scénario de référence soit défini plus explicitement et que l'évolution de la maquette financière soit rappelée, notamment pour ce qui concerne le dimensionnement des mesures contribuant à l'objectif thématique « environnement » de la stratégie « Europe 2020 » et à la transition vers une « économie bas carbone »,
- soient également rappelées les principales alternatives envisagées et les raisons, notamment environnementales, pour lesquelles certaines mesures ou projets (projet LIPS⁸, par exemple) ne sont pas retenus ;
- soient prévues plus explicitement les modalités d'articulation entre différents fonds européens ou différents appels à projets pour ce qui concerne le financement des actions intéressant spécifiquement les priorités transversales ;
- les « cadres méthodologiques » précisent les critères d'éligibilité et de conditionnalité environnementale, notamment pour les mesures 43 et 48, afin d'en garantir au minimum les effets bénéfiques et d'en réduire les incidences négatives environnementales. Les projets concernant les aires marines protégées devront faire l'objet d'une attention renforcée ;
- l'analyse des impacts du PO FEAMP soit précisée en conséquence, ainsi que les mesures de réduction appropriées sur lesquelles les gestionnaires du fonds s'engageront, notamment vis-à-vis des sites Natura 2000 et pour la prévention et la gestion des déchets.

L'Ae recommande enfin de prévoir les indicateurs de résultat spécifiques au PO, en relation avec chaque orientation stratégique et avec ses mesures, et de compléter en conséquence le dispositif de suivi par une mesure régulière des écarts avec les cibles des indicateurs environnementaux, afin de prendre les mesures correctives éventuelles pendant la durée du PO.

6 Produit phytosanitaire, toxique et rémanent, utilisé dans les Antilles, depuis le début des années 80 jusqu'en 1993, exclusivement contre le charançon du bananier

7 Voir note en bas de page 14

8 Limitation des impacts négatifs de la pêche maritime sur l'environnement des actions « Sentinelles de la mer » (contribution à la connaissance et à l'observation des milieux marins dans le cadre d'activités marines diverses)

Avis détaillé⁹

1 Contexte de préparation du programme opérationnel de la France relatif au fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (PO FEAMP)

1.1 Rappel du cadre communautaire

Selon son article 1^{er}, le règlement UE n°508/2014 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 15 mai 2014 (dit « règlement FEAMP ») définit les mesures financières de l'Union pour la mise en œuvre de la politique commune de la pêche (PCP)¹⁰, des mesures pertinentes relatives au droit de la mer, du développement durable des zones de pêche et d'aquaculture ainsi que la pêche dans les eaux intérieures et de la politique maritime intégrée (PMI)¹¹. Il assemble en un même outil financier les moyens auparavant répartis entre plusieurs fonds européens :

- le fonds européen pour la pêche (FEP),
- les mesures du fonds européen agricole de garantie (FEAGA), correspondant aux dispositions de l'organisation commune des marchés (OCM)¹² et à la compensation des surcoûts pour l'écoulement de certains produits vers la métropole pour la Guyane et la Réunion (programme de soutien aux départements d'outre-mer (DOM)),
- le fonds de contrôle des pêches,
- le fonds de « collecte des données »,
- des financements spécifiques pour la politique maritime intégrée depuis 2011, gérés directement par la Commission européenne.

Il est mis en œuvre, dans chaque Etat membre, par un programme opérationnel.

L'introduction de l'évaluation stratégique environnementale du dossier soumis à l'Ae rappelle les enjeux majeurs du programme au regard de la dimension environnementale de la PCP :

- « - l'atteinte du « rendement maximal durable » (RMD) pour tous les stocks halieutiques d'ici à 2020, voire plus tôt lorsque cela est possible ;
- la mise en œuvre d'une approche écosystémique pour limiter les incidences négatives de la pêche et de l'aquaculture sur l'environnement marin ;
 - l'élimination progressive des rejets¹³ couplée à une obligation de débarquement sans pour autant créer de marchés pour les captures non désirées¹⁴ ;

9 Pour alléger la lecture de cet avis, toutes les références des textes européens et nationaux figurent en annexe I

10 Voir site Internet de la Commission européenne : www.ec.europa.eu/fisheries/cfp/index_fr.htm

« La politique commune de la pêche définit une série de règles destinées à gérer la flotte de la pêche européenne et à préserver le stock de poissons », « si les stocks peuvent se renouveler, ils sont néanmoins limités et certains sont surexploités. Les pays de l'UE ont donc pris des mesures pour garantir la durabilité du secteur et éviter que les activités de pêche menacent les populations de poissons et la productivité à long terme », « la politique actuelle prévoit de fixer entre 2014 et 2020 des limites de captures durables et qui permettent de maintenir les stocks de poissons à long terme ».

11 Voir site Internet de la Commission européenne : www.ec.europa.eu/maritime-affairs/policy/index_fr.htm

« La politique maritime intégrée vise à aborder les questions maritimes de manière plus cohérente et à renforcer la coordination entre les différents domaines politiques. Elle porte sur : des aspects multisectoriels, comme la « croissance bleue », qui s'appuie sur différents secteurs maritimes ; des aspects qui nécessitent une coordination entre plusieurs secteurs et acteurs, comme la connaissance marine ».

12 Un des piliers de la politique commune de la pêche mise en place par l'Union européenne pour gérer les marchés des produits de la pêche et de l'aquaculture

13 « La pratique des rejets consiste à rejeter à la mer, vivants ou morts, les poissons dont on ne veut pas, soit parce qu'ils sont trop petits, parce que le pêcheur ne dispose pas de quotas ou en raison de certaines règles relatives à la composition des captures. La nouvelle politique commune de la pêche (PCP) prévoit une obligation de débarquement afin de mettre un terme à ce gaspillage ». Source : http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules/discards/index_fr.htm

14 Selon l'article 15 du règlement (UE) 1380/2013, « toutes les captures des espèces faisant l'objet de limites de capture et, en Méditerranée, celles soumises à des tailles minimales définies à l'annexe III du règlement (CE) n°1967/2006, réalisées au cours d'activités de pêche dans les eaux de l'Union ou par des navires de pêche de l'Union en dehors des eaux de l'Union dans des eaux ne relevant pas de la souveraineté ou de la juridiction de pays tiers, dans les pêcheries et les zones géographiques énumérées ci-après, sont ramenées et conservées à bord des navires de pêche, puis enregistrées, débarquées et imputées sur les quotas le cas échéant, sauf lorsqu'elles sont utilisées comme appâts vivants, selon le calendrier ci-après ».

- la mise en adéquation de la capacité de pêche avec les possibilités de capture ;
- la mise en cohérence avec la directive cadre stratégique pour le milieu marin (DCSMM : directive n°2008/56/CE) ».

L'article 4 du règlement FEAMP « établit un Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche » qui contribue à la réalisation des objectifs suivants (article 5) :

- a) promouvoir une pêche et une aquaculture qui soient compétitives, durables sur les plans environnemental et économique et socialement responsables ;
- b) favoriser la mise en œuvre de la PCP ;
- c) promouvoir un développement territorial équilibré et solidaire des zones tributaires de la pêche et de l'aquaculture ;
- d) encourager la mise en œuvre de la PMI de l'Union de manière à compléter la politique de la cohésion et la PCP.

L'article 6 précise, dans ce cadre, les priorités de l'Union européenne (voir annexe II).

Le FEAMP est doté, pour la période 2014-2020, de 6 400 M€ :

- 11 % de ces fonds sont gérés directement par la Commission européenne (« gestion directe ») pour des actions en relation avec la « gouvernance internationale », « la coopération par l'échange d'information et des meilleures pratiques », « la sensibilisation du public et le soutien aux plates-formes de réseautage », « la connaissance du milieu marin, la planification de l'espace maritime ».
- 89 % de ces fonds (environ 5 750 M€) sont répartis entre les pays de l'Union (« gestion partagée ») selon des affectations précisées à l'article 13 :
 - 13(2) : développement durable de la pêche, de l'aquaculture et des zones tributaires de la pêche ;
 - 13(3) : mesures de contrôle et d'exécution de la politique commune de la pêche ;
 - 13(4) : collecte de données ;
 - 13(5) : compensation en faveur des régions ultrapériphériques¹⁵ ;
 - 13(6) : aide au stockage¹⁶ ;
 - 13(7) : politique marine intégrée¹⁷.

Par exception au cloisonnement entre ces différentes lignes, les États membres ont la possibilité d'utiliser indifféremment les ressources affectées aux paragraphes 13(3) et 13(4) au bénéfice des différentes activités régaliennes.

Le contenu du programme opérationnel est encadré par l'article 18 du règlement. L'annexe IV du règlement précise en outre les documents à établir préalablement à l'élaboration du programme opérationnel et qui figurent en annexe de celui-ci¹⁸ :

- un rapport sur les capacités de pêche conformément à l'article 22, paragraphe 2 du règlement (UE) n°1380/2013 ;
- l'élaboration d'un plan stratégique national pluriannuel pour l'aquaculture, visé à l'article 34 du règlement (UE) n°1380/2013 ;
- une description de la capacité administrative pour élaborer et mettre en œuvre un programme pluriannuel de collecte des données à soumettre à l'examen du comité scientifique, technique et économique de la pêche ;
- une description de la capacité administrative pour élaborer et mettre en œuvre le contrôle et l'exécution de la politique commune de la pêche.

Le règlement FEAMP liste et décrit sommairement enfin dans son titre V, toutes les mesures financées en gestion partagée et les types de projets qu'elles peuvent soutenir, y compris certaines règles d'éligibilité. Chacune de ces mesures se réfère aux objectifs thématiques (OT) de la « Stratégie Europe 2020 »¹⁹ ; quatre d'entre eux sont plus particulièrement concernés :

- OT 3 : renforcer la compétitivité des petites et moyennes entreprises ;
- OT 4 : soutenir la mutation vers une économie à faible teneur en carbone dans tous les secteurs ;

15 Concerne désormais tous les départements ultramarins

16 Dispositif d'aide spécifique aux produits alimentaires

17 Voir http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/2015-cfp-funding_fr.pdf

L'Ae relève que les termes utilisés dans le règlement et dans la plaquette de présentation diffèrent assez significativement, ce qui pourrait conduire à des interprétations assez différentes selon les parties prenantes

18 Le respect de ces conditions ex ante est analysé dans l'avis de la Commission européenne transmis le 1er juillet 2015 (voir page 9)

19 « Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive »

Voir http://www.partenariat20142020.fr/les_thematiques.html

- OT 6 : protéger l'environnement et promouvoir un usage durable des ressources ;
- OT 8 : promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité du travail.

Le directeur général pour les affaires maritimes et la pêche de la Commission européenne a notifié le 12 juin 2014 à la France la ventilation de sa dotation de crédits en gestion au titre du FEAMP en gestion partagée (587 980 173 €) :

Article	Montant	Poids relatif sur dotation totale	Poids relatif hors régions ultrapériphériques	Poids relatif au niveau européen
13(2)	369,2 M€	63 %	74 %	75 %
13(3)	56,1 M€	10 %	11 %	10 %
13(4)	66,1 M€	11 %	13 %	9 %
13(5)	86,4 M€	15 %		3,3 %
13(6)	4,7 M€	0,8 %	0,94 %	0,7 %
13(7)	5,3 M€	0,9 %	1,06 %	1,2 %

Tableau 1 : Affectations de la Commission européenne par article du règlement, en France et dans les autres pays européens

Sans que le dossier ne le mentionne explicitement, cette dotation est très significativement supérieure à la compilation des dotations des fonds qui préexistaient au FEAMP, le principal objectif du FEAMP étant d'aider les Etats membres à mettre en œuvre les politiques européennes liées aux activités maritimes et à la mer de façon intégrée. Le processus d'élaboration et de validation de cette ventilation n'est pas décrit. Si le public peut comprendre par lui-même que le poids des régions ultramarines est plus important en France qu'en moyenne en Europe et conduit à des poids relatifs plus faibles en France pour les paragraphes autres que le 13(5), la faiblesse des dotations au profit de la politique maritime intégrée ne manque pas de surprendre à la lumière des avis délibérés par l'Ae sur les plans d'action pour le milieu marin²⁰, alors que l'article 80 c) du règlement FEAMP a vocation à soutenir « les opérations qui contribuent à améliorer les connaissances concernant l'état du milieu marin en vue de mettre en place les programmes de suivi et de mesures prévus par la directive 2008/56/CE, conformément aux obligations fixées dans ladite directive ».

L'Ae recommande que soient rappelées, dès la présentation du programme, les dotations du FEAMP au niveau européen et leur répartition entre les États membres, puis la ventilation de la dotation française et, pour la complète information du public, d'explicitier ce qui a conduit à cette ventilation notamment la faiblesse des dotations affectées à la politique maritime intégrée.

1.2 Présentation du programme opérationnel de la France relatif au FEAMP (PO FEAMP ou PO dans la suite de cet avis)

1.2.1 Elaboration du programme

Préalablement à l'élaboration du FEAMP 2014-2020, les différents fonds européens préexistants étaient gérés par l'Etat. L'autorité en charge de la préparation du PO FEAMP est la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) du ministère de l'écologie et du développement durable (MEDDE).

Suite à un accord politique conclu entre le Premier ministre et le président de l'association des régions de France (ARF)²¹, la gestion des fonds européens structurels et d'investissement pour 2014-2020 a été, intégralement pour certains fonds et en partie pour d'autres, confiée aux conseils régionaux. L'Etat restant autorité de gestion pour le FEAMP et le règlement européen relatif au FEAMP imposant une autorité de gestion unique, la circulaire du Premier ministre du 19 avril 2013 prévoit que « les régions bénéficieront d'une délégation pour la gestion (de l'autorité de gestion qui reste nationale) des mesures non régaliennes et qui n'ont pas un caractère d'ampleur nationale ». Les conseil régionaux sont de ce fait désignés comme organismes intermédiaires pour la gestion du FEAMP.

La répartition des mesures gérées au niveau national par l'Etat et de celles gérées au niveau régional par les conseils régionaux littoraux qui en ont fait la demande a été validée par le comité Etat-Régions FEAMP, co-présidé par le ministre délégué aux transports, à la mer et à la pêche et par le deuxième vice-président de l'ARF et président du conseil régional de Bretagne représentant l'ARF, du 22 juillet 2014. La préparation du programme s'est appuyée :

20 Avis Ae n°2014-81, 2014-83, 2014-84, 2014-85

21 Déclaration commune État-Régions du 12 septembre 2012 et circulaire du premier ministre aux préfets du 19 septembre 2012

- dès mars 2013, sur des réunions régulières entre l'Etat et les Régions littorales réunies au sein de l'ARF, les grands arbitrages étant rendus par un comité Etat-Régions ;
- à partir de novembre 2013, sur des échanges spécifiques avec les cinq conseils régionaux ultramarins organisés par le ministère des Outre-mer ;
- sur la désignation, pour chaque mesure du FEAMP, d'un référent unique au sein de la DPMA, identifié en tant que responsable de la mesure et, le cas échéant du responsable adjoint relevant d'un autre ministère ou de FranceAgriMer²² ;
- sur la désignation en février 2014 d'une « Région miroir », qui représente l'ARF, pour chaque mesure du FEAMP.

Les conseils régionaux qui font le choix de la délégation de gestion des mesures régionalisables ont pris ou doivent prendre une délibération à ce sujet et la transmettre à la DPMA avant la transmission du programme à la Commission européenne.

La préparation du programme a fait l'objet de concertations à l'occasion de groupes de travail ad hoc, associant l'Etat, les autorités régionales et locales, les partenaires socio-économiques et la société civile (ce partenariat est intitulé dans le programme « partenariat FEAMP » : sa composition est fournie en annexe au programme). Cette concertation a été jalonnée de séminaires nationaux (3 en 2014, 1 en 2015). Il n'est pas précisé si de nouveaux séminaires nationaux sont prévus avant et après la consultation du public, notamment afin de s'assurer que le PO emporte l'adhésion du « partenariat FEAMP », compte tenu des évolutions qui seront apportées à la maquette et aux cadres méthodologiques.

Une première version du programme a été présentée à l'occasion d'un séminaire le 12 septembre 2014. Une deuxième version a été soumise à une consultation écrite du 20 février au 13 mars 2015. Les arbitrages sur le contenu du programme suite à cette consultation ont été rendus par le comité Etat-régions pour le FEAMP le 30 mars 2015. Le programme indique que cette concertation a permis notamment de prendre en compte le retour d'expérience du FEP 2007-2013 et des autres dispositifs désormais intégrés dans le champ du FEAMP.

Le programme, dont l'Ae a été saisie, a été transmis pour avis à la Commission européenne le 7 avril 2015. A ce stade, il prévoit une consultation du public à l'été 2015. L'avis de la Commission européenne sur le projet de programme a été notifié le 1er juillet 2015²³.

Des modalités spécifiques ont été mises en œuvre pour la préparation des dispositifs relevant de l'organisation commune des marchés et du régime de compensation des surcoûts dans les régions ultrapériphériques, pour la préparation du plan stratégique national pour le développement des aquacultures durables (PSNPDA), ainsi que pour l'élaboration de cadres méthodologiques nationaux, co-élaborés par l'autorité de gestion et les collectivités régionales réunies au sein de l'ARF²⁴.

La plupart de ces documents ont été joints au dossier, à l'exception des cadres méthodologiques, le programme indiquant qu'ils ne sont pas une « partie du FEAMP », tout en précisant, comme l'évaluation stratégique environnementale, qu'ils seront essentiels à la mise en œuvre concrète du FEAMP une fois approuvé par la Commission européenne. L'Ae relève néanmoins que leur préparation ayant débuté en décembre 2013, ils auraient pu, sans difficulté, être joints au dossier. L'Ae n'en a néanmoins pas disposé pour son instruction²⁵, ce qui ne lui a pas permis de rendre son avis sur la base d'une information complète²⁶.

Dès lors que les cadres méthodologiques nationaux sont présentés par le dossier comme essentiel pour la mise en œuvre concrète du FEAMP, l'Ae recommande pour une information transparente du public, qu'ils soient joints au dossier de consultation du public.

22 « Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer. Il exerce ses missions pour le compte de l'État, en lien avec le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt. Ces missions consistent principalement à favoriser la concertation au sein des filières de l'agriculture et de la forêt, à assurer la connaissance et l'organisation des marchés, ainsi qu'à gérer des aides publiques nationales et communautaires ». Source : site Internet de France Agrimer

23 « Observations sur le Programme de Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche de la France »

24 L'évaluation ex ante du programme, présentée plus loin dans cet avis, les évoque aussi sous le nom de « fiche mesure ». Les 33 fiches mesures ont été fournies à l'évaluateur.

25 Selon l'autorité de gestion, les cadres méthodologiques ne font pas partie du programme et n'ont pas été transmis à la Commission européenne

26 Les rapporteurs les ont demandés à l'autorité de gestion. Il leur a néanmoins été répondu que ces fiches mesures étaient en cours de mise à jour pour tenir compte des retours des consultations engagées par la DPMA, avant la saisine de l'Ae. Selon la DPMA, « ils seront définitivement calés en fonction de l'avis de l'Ae, du résultat de la consultation du public et de la finalisation des négociations avec la Commission européenne et présentés au premier comité national de suivi du fonds ».

Selon le code de l'environnement (article R.122-23), « la personne publique responsable de l'élaboration ou de la modification d'un plan, schéma, programme ou document de planification susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou lorsqu'un tel Etat en fait la demande, transmet les documents et informations mentionnés au premier alinéa de l'article [L.122-8](#) aux autorités de cet Etat en lui demandant s'il souhaite entamer des consultations avant l'adoption du plan, schéma, programme ou document de planification et, le cas échéant, le délai raisonnable dans lequel il entend mener ces consultations ». Le dossier ne précise pas de quelle façon cet article a été mis en œuvre.

L'Ae recommande de préciser les modalités et les résultats de la consultation des autres Etats membres de l'Union européenne sur le projet de programme.

Le dossier ne rappelle pas les étapes postérieures à la consultation du public. Selon les informations recueillies auprès de l'autorité de gestion, le programme a vocation à prendre en compte d'éventuelles modifications avant une nouvelle transmission à la Commission européenne. Une validation postérieure au 1^{er} janvier 2016 entraînerait la perte du bénéfice du fonds pour les années 2014 et 2015²⁷.

Pour la complète information du public, l'Ae recommande au pétitionnaire de rappeler la suite de la procédure jusqu'à la validation du programme par la Commission européenne.

1.2.3 Présentation du projet de FEAMP

1.2.3.1 Forme du document

De façon générale, le document est d'un accès très difficile et est manifestement rédigé à l'intention des spécialistes du domaine. Son plan n'aide pas à la compréhension du programme : après le sommaire dont la pagination est erronée, il commence par un glossaire, dont la plus grande partie fait référence à des termes techniques²⁸ qui ne sont pas tous définis ou précisés dans le corps du document. A aucun moment, il ne rappelle le cadre général (notamment les points sommairement présentés dans la partie 1.1 de cet avis), auquel il fait pourtant référence d'entrée. Il ne fait qu'une allusion très rapide aux dispositions antérieures des différents fonds – seule l'évaluation ex ante reprend les montants correspondants, ainsi qu'une comparaison entre la programmation des mesures antérieures et celle proposée pour le programme.

Le dossier n'a pas une structure immédiatement compréhensible. Après échanges entre les rapporteurs et l'autorité de gestion, il apparaît que, dans son souci de répondre point par point aux exigences de la directive, le plan n'est en fait que la succession des réponses à ces exigences, sans que le programme ni sa maquette financière ne soient à aucun moment clairement présentés : la maquette financière devrait pourtant être la pièce de base du programme.

Dans le cadre de leur instruction, des compléments substantiels ont été transmis aux rapporteurs à leur demande. Ils ont ainsi pu obtenir communication de nombreux tableaux, notamment une version non officielle de la maquette financière, complétée et affinée au fur et à mesure de la négociation entre les membres du partenariat FEAMP, toujours en cours de discussion avec les conseils régionaux. Il leur a été néanmoins précisé que certaines mesures, initialement dotées, pourraient être « fermées »²⁹ - voir l'analyse de l'Ae au § 4.3.

Alors que c'est le cœur de l'évaluation environnementale d'un outil financier, l'Ae regrette d'avoir été saisie sur un programme dont la structure n'est pas encore stabilisée, et dont la répartition des financements est encore en discussion entre l'autorité de gestion et les Régions délégataires. L'évaluation stratégique environnementale a été conduite sur la base d'une première maquette financière, ce qui a en partie permis à l'Ae, au début de l'instruction de l'avis, de la reconstruire partiellement (montants globaux pour chaque mesure) (Cf. annexe III). Une nouvelle maquette détaillant les montants prévus pour chaque sous-mesure lui a été communiquée par la suite : c'est pourtant seulement à cette échelle qu'il est possible de connaître la répartition des moyens du programme dans les différents objectifs thématiques, qui permet d'analyser notamment l'équilibre du programme vis-à-vis des différentes dimensions du développement durable. L'autorité de gestion a indiqué ne pas disposer, à la date de l'instruction, de l'accord politique formalisé de tous ses gestionnaires. L'avis de l'Ae porte donc sur un programme qui n'est pas finalisé.

27 Les dépenses sont éligibles à compter du 1^{er} janvier 2014, mais les aides ne pourront être validées qu'après approbation du PO par la Commission européenne. Certains projets relevant des fonds de la période précédente ont pu être programmés jusqu'à la fin 2013, engagés jusqu'à la fin 2014 et payés en 2015.

28 Sans ordre homogène, notamment pas rigoureusement alphabétique

29 Dans son avis du 1er juillet 2015, la Commission européenne indique (observation 4) : « Ce faisant, la France devra éliminer les mesures insuffisamment liées aux besoins ou dotées de moyens si faibles qu'il serait peu probable d'obtenir des résultats structurants d'envergure nationale. Ce travail devra contribuer à concentrer les mesures et permettra à la France de mieux expliquer comment, dans un contexte de décentralisation partielle du programme et de création de nouveaux organismes intermédiaires, la mise en œuvre du programme sera assurée de façon efficace ».

L'Ae recommande que la consultation du public ne soit engagée que sur la base d'un programme stabilisé (structure et maquette financière détaillées à la sous-mesure) et profondément complété, au-delà des seules exigences du règlement du FEAMP, afin de permettre au public d'en comprendre les orientations, les priorités et les termes de ses différentes évaluations (évaluation ex ante, évaluation stratégique environnementale).

L'Ae recommande également que le PO rappelle les montants programmés pendant la période 2007-2013 pour les mesures équivalentes, afin de pouvoir les comparer avec les montants proposés dans la maquette du programme.

La suite de cet avis décrit en conséquence le contenu du programme, sous réserve des inconnues et des incertitudes décrites ci-dessus.

1.2.3.2 Contenu du programme

L'enveloppe du PO s'élève à 588 M€.

Est jointe en annexe III du présent avis une synthèse indicative de la maquette, reconstruite par les rapporteurs de l'Ae dans le cadre de l'instruction de leur avis, sur la base des tableaux qui leur ont été fournis par l'autorité de gestion à la suite du dialogue entre l'autorité de gestion et les organismes intermédiaires.

Elle est présentée en ventilant les mesures par objectif thématique de la stratégie « Europe 2020 », puis en distinguant mesures de gestion nationales et mesures de gestion régionales³⁰. Les articles correspondant du règlement fixent a priori un certain nombre de critères d'éligibilité³¹.

Objectif thématique 3 (Compétitivité)

. Mesures nationales

Les mesures 26 et 47 prévoient de financer des opérations de recherche et de développement portées par – ou en partenariat avec – un organisme scientifique ou technique agréé par l'Etat visant à mettre au point ou introduire des produits, équipements et procédés innovants dans les secteurs respectifs de la pêche et de l'aquaculture. La mesure 28 peut financer des opérations de natures très diverses dans le cadre de partenariats entre organismes scientifiques indépendants et pêcheurs ou organisations de pêcheurs.

La mesure 33 permet de financer l'arrêt temporaire des activités de pêche dans des configurations strictes définies dans le règlement FEAMP, principalement pour réduire la pression des activités de pêche sur la ressource halieutique.

La mesure 35 peut contribuer à des fonds de mutualisation en cas de phénomènes climatiques défavorables et d'incidents environnementaux. Le règlement FEAMP fixe également des conditions strictes d'éligibilité vis-à-vis des bénéficiaires de ces fonds. La mesure 57 est similaire à cette mesure pour ce qui concerne les activités aquacoles ; son champ et ses conditions d'éligibilité sont différents.

La mesure 55 permet l'indemnisation, en cas de suspension temporaire des activités ostréicoles et conchylicoles pour des raisons de santé publique. La mesure 56, plus large, vise toutes activités de prévention et d'indemnisation relative à la santé publique et au bien-être des animaux des exploitations aquacoles.

La mesure 66 permet d'accompagner la mise en œuvre des plans de production et de commercialisation prévus par la politique commune de la pêche, approuvés par l'Etat. Ces plans de production sont portés par des organisations de professionnels, qui organisent de façon coordonnée la production et la commercialisation de leurs produits. Dans un tel cadre, la mesure 67 permet de financer des aides au stockage des produits.

La mesure 68 comporte enfin des mesures de commercialisation des produits de la pêche (« recherche de nouveaux marchés », « amélioration des conditions de mise sur le marché », « promotion de la qualité de la valeur ajoutée », « transparence », « traçabilité »,...)

30 Le programme opérationnel est organisé selon la structure de l'article 6 du règlement.

31 A titre d'exemple, la mesure 41 (efficacité énergétique) liste les investissements, études ou audits susceptibles d'être financés. En particulier, pour la modernisation des moteurs principaux ou auxiliaires de navires, l'aide à l'investissement ne peut être versée qu'à la condition d'un minimum d'efficacité énergétique, selon la taille des navires : simple amélioration pour les navires de moins de 12 mètres, - 20 % pour les navires entre 12 et 18 mètres, - 30 % pour les navires entre 18 et 24 mètres

. Mesures régionales

Il s'agit, en règle générale, d'aides individuelles aux entreprises, aux organisations de pêcheurs et aux exploitants aquacoles.

Par exemple, la mesure 27 permet de cofinancer des études et conseils aux entreprises et aux organisations de pêcheurs. La mesure 49 permet également de cofinancer les études et conseils aux activités aquacoles, notamment pour la mise en œuvre des réglementations environnementales (notamment la préparation des études d'impact) et sanitaires.

La mesure 30 favorise la diversification de ressources des pêcheurs au travers d'activités complémentaires (touristiques, environnementales, éducatives).

La mesure 31 aide à la création d'entreprises pour les jeunes pêcheurs, de même que la mesure 52 pour les nouveaux aquaculteurs.

La mesure 32 permet d'aider les pêcheurs à investir pour améliorer l'hygiène, la santé, la sécurité et les conditions de travail, à condition d'aller au-delà des obligations réglementaires. La mesure 42 vise à améliorer la valeur ajoutée ou la qualité du poisson capturé, notamment l'utilisation des captures non désirées.

La mesure 68 comporte enfin des mesures de commercialisation des produits de la pêche (« recherche de nouveaux marchés », « amélioration des conditions de mise sur le marché », « promotion de la qualité de la valeur ajoutée », « transparence », « traçabilité »,...)

La mesure 69 est spécifiquement ciblée en faveur des entreprises de transformation des produits de la pêche ou de l'aquaculture.

Le régime de compensation en faveur des régions ultrapériphériques relève aussi de l'objectif thématique 3. Il est, selon le cas, géré par les régions qui le souhaitent ; sinon, par l'Etat. C'est un régime d'aides d'Etat d'application automatique, en fonction des surcoûts spécifiques à chaque département d'outremer. Initialement, seules la Guyane et la Réunion en bénéficiaient. A l'occasion du FEAMP, tous les départements pourront en bénéficier. Les plans de compensation joints au dossier pourraient davantage prendre en compte les documents de gestion des aires marines protégées : cela fournirait une justification complémentaire de l'accompagnement financier de certains surcoûts.

L'Ae recommande de prendre en compte les documents de gestion des aires marines protégées dans les plans de compensation des surcoûts de la pêche et de l'aquaculture dans les DOM.

Objectif thématique 4 (Economie bas carbone)

La mesure 41 (efficacité énergétique et atténuation du changement climatique) est la principale mesure, spécifique à cet objectif thématique : elle soutient les investissements destinés à réduire les émissions de gaz à effet de serre et améliorer l'efficacité énergétique des navires et des engins de pêche, ainsi qu'à améliorer la sélectivité des engins de pêche. Elle finance aussi les études et recherche relevant de ce champ.

Objectif thématique 6 (Environnement / usage durable des ressources)

. Mesures nationales

La mesure 34 finance la démolition des navires de pêche, appartenant à un « segment de flotte qui n'est pas bien proportionné aux possibilités de pêche dudit segment ».

La mesure 36 soutient l'ensemble du dispositif de répartition des possibilités de pêche (conception, mise au point, suivi, évaluation, gestion).

La mesure 37 soutient l'aide à la conception et à la mise en oeuvre de mesures prévues par la politique commune de la pêche³² en faveur de la conservation des ressources halieutiques, soit au niveau national, soit sur des zones de pêche intéressant plusieurs Etats membres.

La mesure 39 peut financer des travaux de recherche et développement contribuant à l'élimination progressive des rejets et des captures accessoires.

La mesure 40 concerne la protection et la restauration de la biodiversité. Elle liste un ensemble d'actions possibles, que ce soit en termes d'équipement des navires pour réduire l'impact de la pêche sur les milieux marins, de financement d'études d'incidences ou d'impacts des activités sur les milieux marins – les sites

32 Plans pluriannuels, objectifs pour la conservation et l'exploitation durable des stocks, adaptation de la capacité de pêche, répartition de quotas de pêche, incitations économiques, tailles minimales de référence, projets pilotes, etc...

Natura 2000, notamment –, les actions de gestion et de restauration de ces milieux marins, voire la compensation des dommages aux captures accidentelles de mammifères et d'oiseaux protégés.

La mesure 51 peut soutenir des actions diversifiées pour le développement d'activités aquacoles compatibles avec leur environnement (recensement / cartographie des zones favorables, installations de traitement des eaux et des rejets, actions de prévention suite à la détection d'une hausse de mortalité ou de la présence de maladies,...).

Les mesures régaliennes (76 – « contrôle et exécution » et 77 – « collecte des données ») sont créditées au bénéfice de cet objectif thématique. Le règlement FEAMP liste tous les types d'opérations susceptibles d'en bénéficier.

La mesure 80 liste les seules opérations éligibles au titre de la « politique maritime intégrée », à savoir « la mise en place d'un environnement commun de partage de l'information (CISE) pour la surveillance du domaine maritime de l'Union », « la protection du milieu marin », « l'amélioration des connaissances concernant le milieu marin en vue de mettre en place les programmes de suivi et de mesures prévus par la directive 2008/56/CE, conformément aux obligations ciblées par ladite directive ».

. Mesures régionales

A l'image de l'objectif thématique 3, il s'agit d'aides individuelles aux entreprises, aux organisations de pêcheurs ou d'exploitants aquacoles

La mesure 38 permet notamment de soutenir les investissements favorables à l'adaptation des activités de pêche à la ressource halieutique, dans l'esprit des obligations nouvelles imposées par la politique commune de la pêche (sélectivité des captures, réduction des impacts des équipements sur l'écosystème et les fonds marins).

La mesure 51 est également mobilisable à l'échelon régional sous forme d'aide individuelle.

La mesure 53 vise à promouvoir les systèmes de management environnemental et d'audit et l'aquaculture biologique ; la mesure 54 soutient des activités aquacoles « fournissant des services environnementaux ».

Sans autre précision, le PO ne semble actuellement réserver des financements en faveur d'actions environnementales qu'au moyen des mesures 40 et 80, l'environnement étant le plus souvent entendu dans les autres mesures qu'au sens de la ressource « halieutique ». D'autres mesures pourraient être utilisées (voir § 4.3), mais un tel choix n'apparaît pas explicitement, pour l'instant, dans le programme.

Mesures contribuant aux objectifs techniques 3, 4 et 6

Deux mesures régionales sont réparties entre les trois objectifs thématiques (compétitivité, économie bas carbone et environnement) :

- mesure 43 : ports de pêche, sites de débarquement, halles de criée et abris
- mesure 48 : investissements productifs dans l'aquaculture

Le règlement FEAMP liste de façon ouverte les opérations finançables sur ces mesures, sans préciser de critères d'éligibilité. Leurs dotations sont importantes (74 M€), majoritairement réparties sur l'objectif thématique 3 (entre 50 et 55 M€).

Objectif thématique 8 (Emploi, travail)

Les principales mesures (62, 63, 64) répondant à cet objectif financent le « développement local mené par des acteurs locaux », dispositif transversal à tous les fonds européens³³. Elles encouragent les projets de territoire (appelées stratégies de développement local dans le FEAMP) facilitant une bonne intégration des activités de pêche et de leur filière dans leur territoire, de façon transversale (économie, emploi, environnement, culture, etc...). Ces projets sont portés par des « groupes d'action locale de la pêche » (GALP), spécifiques au FEAMP.

Deux autres mesures (29 et 50) dotées de près de 9 M€ sont dédiées à la promotion du capital humain, à la création d'emplois et au dialogue social.

Chaque mesure ne peut bénéficier de financements européens qu'en complément de financements publics (ou « contreparties ») nationales. Ainsi, la plupart des mesures du FEAMP peuvent contribuer au financement des différentes opérations à hauteur de 72 % en moyenne de la totalité des financements publics,

33 Art. 32 du règlement n°1303/2013

nécessitant ainsi des contreparties nationales en moyenne de 28 %. Le programme pourrait ainsi financer 822,3 M€ d'opérations. Le taux de cofinancement est différent pour quelques mesures.

Remarques d'ordre général

L'Ae relève que les taux de cofinancement des fonds de la période antérieure (2007-2013) étaient pour certains, significativement inférieurs : les mesures du FEP les mieux dotées étaient financées entre 35 et 45 % en métropole et à 75 % dans les DOM ; la mesure de collecte des données était financée à 57 %. Ainsi, selon les éléments fournis par la DPMA lors de l'instruction, les fonds de la période antérieure étaient dotés d'environ 335 M€, pour un total d'aides publiques de 730 M€. La dotation du FEAMP (588 M€) permettra d'apporter 822 M€ d'aides publiques³⁴.

Un des objectifs phares du PO concerne les montants dédiés aux mesures contribuant à protéger l'environnement et promouvoir un usage durable des ressources (objectif thématique n°6)³⁵ : 206 M€ du PO seraient fléchés vers ces mesures, soit 35 % de l'enveloppe nationale. 122 M€ sont réservés aux activités dont l'Etat a la charge (régaliennes), 5,3 M€ à la politique maritime intégrée, conformément au cadrage de la commission européenne.

Un autre objectif phare concerne les mesures contribuant à la lutte contre les changements climatiques : la dernière colonne du tableau en annexe III précise, lorsqu'il y a lieu, les coefficients retenus de façon forfaitaire par la Commission pour le calcul du soutien du FEAMP aux objectifs liés au changement climatique. Ces coefficients sont repris de l'annexe III du règlement n°215/2014 modifié³⁶. L'évaluation stratégique environnementale reprend les montants des mesures de la maquette financière, auxquels sont appliqués ces coefficients³⁷. A quelques écarts près avec le tableau de l'annexe III, c'est ce qui conduit l'évaluation stratégique environnementale à chiffrer à 84,7 M€ la contribution du FEAMP aux objectifs liés au changement climatique.

Une analyse plus fine de cette maquette financière provisoire, ainsi que les informations fournies par l'autorité de gestion, conduisent à relever les informations suivantes :

- certaines mesures ou sous-mesures sont d'ores et déjà fermées, c'est-à-dire sans dotation programmée notamment suite au comité Etat-Régions FEAMP du 20 mars 2015. C'est en particulier le cas :

. de la mesure 29.1.b (« promotion du capital humain, de la création d'emploi et du dialogue social / mise en réseau »), la mise en réseau étant prise sur la mesure 28 ;

. de la mesure 40.1.a (« collecte par les pêcheurs des déchets de la mer ») sans alternative, la mesure pouvant être ouverte à mi-parcours, « si les besoins sont clairement identifiés » ;

. de la mesure 44 (« pêche dans les eaux intérieures ; faune et flore aquatique dans les eaux intérieures »), les soutiens étant réservés en France aux activités marines.

- d'autres mesures pourraient être fermées :

. la mesure 27 (« services de conseil (pêche) ») pouvant être rattachée à l'investissement ;

. la mesure 30 (« diversification et nouvelles formes de revenu ») pouvant être rattachée à la vente directe rattachée à l'article 42 ou au développement local mené par les acteurs locaux ;

. la mesure 36 (« aide aux systèmes de répartition des possibilités de pêche ») pouvant être basculée sur la mesure 37 (« aide à la conception et à la mise en œuvre des mesures de conservation et de coopération régionale ») ;

. la mesure 37.2 (« repeuplement anguille »), sans alternative prévue ;

34 Ce qui correspond à une réduction de la part des contreparties nationales de 40 %

35 Selon la définition européenne

36 S'agissant d'une maquette synthétique, le tableau ne permet pas de détailler certaines exceptions aux chiffres mentionnées. A l'inverse, l'Ae relève que les mesures 26, 53 et 54 font l'objet d'un coefficient de 40 %, alors que les montants correspondants ne sont pas repris dans le tableau fourni par l'autorité de gestion.

37 Par exemple, une des sous-mesures de la mesure 43 (« investissements permettant d'améliorer l'infrastructure des ports de pêche ou les sites de débarquement et les abris », dotée de 25 489 648 € d'après la maquette, est affectée d'un coefficient de 40 %. Il est donc affiché que la contribution aux objectifs de lutte contre le changement climatique est abondée à hauteur de 11 641 962, soit environ 40 % du montant de la sous-mesure).

Certaines rubriques de ce tableau sont décomptées à « 0 % », mais « un État membre peut proposer dans son programme opérationnel d'appliquer un coefficient de 40 % à une mesure affectée d'un coefficient de pondération de 0 % dans l'annexe III du présent règlement, pour autant qu'il puisse démontrer la pertinence de cette mesure au regard de l'atténuation des changements climatiques ou de l'adaptation à ces changements ». Pour l'instant, la présentation de la mesure 26 dans le PO ne garantit pas que tous les appels à projets répondront bien à cette cotation.

- . la mesure 49.a (« services de gestion, remplacement et conseils pour les exploitations aquacoles / mise en place de services »), pouvant être rattachée soit à la mesure 52, soit à la sous-mesure 50.c ;
- . la mesure 50.b (« promotion du capital humain et de la mise en réseau / conditions de travail »), par « absence de besoin identifié ».

Certaines de ces informations font l'objet d'une analyse spécifique dans la suite de cet avis.

1.2.3.3 Evaluation ex-ante du programme

L'article 18 du règlement requiert une évaluation ex ante du programme. Cette évaluation³⁸ repose sur :

- un bilan quantitatif et qualitatif de la mise en œuvre du FEP 2007-2013 ;
- les projets de cadres méthodologiques nationaux pour 33 mesures ;
- les programmes nationaux de réforme 2012 et 2013 ;
- les « arbres logiques d'intervention » (lien entre les besoins issues de l'analyse atouts-faiblesses-opportunités-menaces (AFOM), les indicateurs de résultat et de réalisation et les mesures du FEAMP) partagés lors d'ateliers de concertation ;
- les différents plans et rapports nationaux existants notamment :
 - . le rapport annuel de la France concernant les efforts réalisés en 2013 pour obtenir un équilibre durable entre la capacité de pêche et les possibilités de pêche ;
 - . le plan pour la petite pêche côtière ;
 - . le rapport pour le renouvellement de la flotte (septembre 2014) ;
 - . le plan stratégique national pour le développement des aquacultures durables 2020 (PSNPDA) ;
 - . la stratégie nationale pour la création et la gestion des aires marines protégées.

L'évaluation ex ante jointe au dossier est datée du 18 mars 2015, sa synthèse du 1^{er} avril 2015. Elle est particulièrement complète et pertinente. Procédant à une analyse exhaustive des documents soumis par le maître d'ouvrage, elle a permis aux rapporteurs d'en apprendre plus et de mieux comprendre les enjeux du PO que par la lecture du PO qui leur a été soumis. Sans prétendre à l'exhaustivité, l'Ae souhaite en extraire, dans cet avis, plusieurs constats ou recommandations qu'elle reprend à son compte :

- l'analyse critique par l'évaluateur de l'analyse dite AFOM (« Atouts, Faiblesses, Opportunités, Menaces ») du PO FEAMP et de la détermination des besoins constate de façon réitérée : l'absence de hiérarchisation des besoins, la faiblesse des analyses et de l'identification des enjeux pour les priorités transversales (environnement, changements climatiques, innovation) ; pour les changements climatiques, l'analyse AFOM se focalise sur l'adaptation des activités, en passant sous silence l'atténuation de leurs impacts. L'évaluateur critique également l'insuffisante déclinaison de ces analyses par rapport aux spécificités territoriales, que ce soit au niveau national ou au niveau territorial ; ceci concerne en particulier la prise en compte des aires marines protégées ;
- l'analyse de la cohérence stratégique avec la stratégie UE 2020 conclut simplement : « il faut souligner que beaucoup des mesures envisagées relèvent de la mise en œuvre de la PCP et la PMI. Il ne s'agit donc pas vraiment d'un choix stratégique qui refléterait une politique volontariste de la part des autorités françaises. Il faut par contre noter que certaines mesures visant principalement la croissance économique sont susceptibles d'avoir un impact positif sur l'environnement. Ici aussi, l'adoption de critères de sélection spécifiques permettrait de garantir un impact tant en matière de croissance que de protection de l'environnement » ;
- la description générale de la stratégie fait également l'objet de commentaires qui méritent d'être cités tels quels : « Les évaluateurs rappellent en premier lieu que la description générale de la stratégie devrait énoncer clairement en introduction les choix politiques de la France en ce qui concerne l'avenir des filières pêche et aquaculture en introduisant par exemple quelques objectifs clairs et les principaux leviers d'action envisagés. Or la stratégie reprend à son compte l'ensemble des objectifs du FEAMP mais ne présente aucun objectif précis, spécifique à la France ». Ces commentaires permettent aussi à l'Ae d'apprendre que « des cadres méthodologiques datant du 30 juin 2014, mis à disposition des évaluateurs, indiquent que des appels à manifestation d'intérêts ou des appels à projet seront mis en place pour huit mesures de façon à mieux cibler les aides ».

38 Initiée en juillet 2014 et élaborée en parallèle au PO FEAMP

- l'évaluation ex ante procède ensuite à une analyse fine de la « couverture des besoins ». Cette analyse encourage principalement le maître d'ouvrage à préciser ses analyses et spécifier ses priorités et qu'elle conclut par : « la logique d'intervention globale est peu lisible. Une description de la stratégie structurée par priorité de l'Union, en cohérence avec les autres parties du programme opérationnel, permettrait de clarifier les intentions de la France, notamment pour certains enjeux clés (ex : mise en place de l'obligation de débarquement, augmentation de la production en pisciculture,...) ».

- s'ensuit une analyse de la contribution des mesures aux objectifs (p. 102 à 105 de l'analyse ex ante) dont l'intégralité mérite une attention particulière et notamment :

. le grand nombre des mesures et leur défaut de ciblage ³⁹. L'Ae estime néanmoins qu'un tel ciblage ne devrait pas avoir pour effet de ne financer des actions environnementales que sur des mesures dédiées, en nombre très limité et insuffisamment dotées - voir § 4.3 ;

. des interrogations sur la capacité qu'aura l'autorité de gestion à piloter la mise en œuvre du fonds sur la base des seuls indicateurs communs, le programme opérationnel restant très vague au stade de la programmation, cette remarque valant particulièrement pour les trois mesures les plus dotées, mais aussi pour les mesures d'accompagnement à l'obligation de débarquement nécessaires à la mise en œuvre de la PCP ;

. au sujet de la cohérence de la dotation budgétaire avec les objectifs, elle conclut également que « la présentation de la stratégie peut être interprétée comme une stratégie d'utilisation large de la « boîte à outil » du FEAMP et d'allocation budgétaire fondée sur les structures sectorielles (poids des secteurs pêche et aquaculture) plus que sur la réponse à des enjeux et objectifs issus du diagnostic et de l'AFOM » ;

. l'évaluation ex ante se livre également à une comparaison de l'équilibre général des maquettes du PO FEAMP avec celles du FEP 2007-2013.

Ce tableau met en lumière un rééquilibrage des fonds entre les différents secteurs d'activité, la programmation du FEP 2007-2013 ayant conduit à un soutien très majoritaire aux activités de pêche (62 %) ⁴⁰.

Un autre angle d'analyse de ces tableaux peut aussi conduire à s'interroger sur la façon dont les ressources du FEAMP seront mobilisées, quand on constate, par exemple, que 97 M€ sont maquetés en faveur de l'aquaculture, à comparer aux 42,9 M€ (+ 100 %) programmés sur la période précédente ; 17,8 M€ pour le développement local porté par les acteurs locaux, à comparer aux 5,4 programmés sur la période précédente ⁴¹ ; 86,5 M€ pour la compensation en faveur des régions ultrapériphériques, à comparer aux 39,7 M€ programmés ⁴² même si cette compensation est étendue à tous les DOM. Sans être repris dans le même tableau, des écarts de même nature ont été évoqués ci-dessus concernant les mesures régaliennes. A l'inverse, la mesure relative à la démolition des navires de pêche devrait être significativement moins utilisée, la crise économique ayant nécessité une forte mobilisation du FEP sur la période 2007-2013 pour réduire la taille de la flotte, sans lien systématique avec les capacités de leur segment.

L'Ae en tire des conséquences pour l'analyse des solutions de substitution raisonnables et pour la justification des choix (et notamment des montants) des mesures du PO dans la partie § 4.3 de cet avis.

- l'évaluation se livre à une analyse, tout aussi pertinente que sur les points précédents, de la cohérence des dotations au sein de chaque priorité. L'Ae en retient ci-dessous les points les plus saillants :

. elle s'interroge sur la disparité des dotations prévues pour les ports de pêche selon les régions se faisant écho d'évaluations antérieures et de la Cour régionale des comptes de Bretagne « des phénomènes de surinvestissement et/ou de doublons dans les investissements ». Ceci conduit également à s'interroger sur la façon dont la finalisation du programme opérationnel permettra in

39 Voir l'avis de la Commission européenne (observation 22) : « la Commission estime insuffisante la concentration des mesures dont l'allocation financière est à charge des autorités nationales et demande à la France de préciser plus clairement dans la stratégie la nécessité de mobiliser l'ensemble des objectifs spécifiques pour répondre aux besoins issus du diagnostic et de l'AFOM ».

40 L'évaluation souligne malgré tout que les moyens affectés aux activités de pêche restent supérieurs de près des deux tiers (64 %) à ceux de l'aquaculture.

41 Les dotations antérieures ont permis de soutenir 11 GALP. Le programme prévoit la poursuite de ce soutien et la création de 11 nouveaux GALP.

42 Cette programmation ayant failli connaître des dégagements d'office.

43 Les régions Bretagne et Pays-de-Loire proposant les dotations les plus importantes en proportion de leur enveloppe régionale

fine de proposer une stratégie d'intervention cohérente à l'échelon national, sans redondance ni compétition contreproductive entre les différentes régions voire au sein d'une même région⁴⁴ ;

. elle relève le niveau relativement bas de la mesure 41.1.c (efficacité énergétique et atténuation du changement climatique)⁴⁵ ;

. tout en soulignant que les dotations aux investissements productifs en aquaculture apparaissent en phase avec les objectifs du PSNPDA, elle constate que l'allocation budgétaire de la maquette actuelle correspond à la consolidation des enveloppes affectées à cet article dans les régions littorales. Ces orientations ne semblent correspondre ni à l'évolution de la production aquacole française, ni à l'ampleur des besoins précédemment constatés (principalement au profit de la reconstitution au moins partielle du potentiel de production conchylicole antérieur aux surmortalités) : « l'enjeu pour la mobilisation efficace des aides de l'article 48 sera d'obtenir des effets de levier et d'éviter les fonctionnements en guichet distribuant une prime systématique à l'investissement ».

L'évaluation comporte enfin une analyse détaillée des indicateurs du programme, qui recommande d'adopter une logique plus stratégique, en « associant au minimum un indicateur pertinent de résultat à chaque orientation stratégique en se réservant la possibilité de retenir des indicateurs propres au programme », en « affichant des cibles témoignant une vraie ambition » et en « vérifiant la cohérence des cibles remontées par les régions et les consolider au regard de la stratégie nationale ». Les réponses apportées par le PO à ces différentes recommandations sont reprises dans un tableau de deux pages intitulé « Aperçu des recommandations des évaluateurs ex ante et description succincte de la manière dont elles ont été suivies ».

Outre le fait que de nombreuses recommandations parmi celles citées ci-dessus ne sont pas reprises dans le tableau, il s'agit, le plus souvent en une phrase, d'un renvoi à une section du PO, sans qu'il soit possible de comprendre de quelle façon la remarque des évaluateurs a effectivement été prise en compte dans la maquette financière ou dans les critères d'affectation des aides⁴⁶. L'autorité de gestion a répondu avoir fait le choix, compte tenu du calendrier très contraint d'élaboration du programme opérationnel, de prévoir une réponse plus substantielle commune à l'évaluation ex ante, aux réactions de la Commission européenne et aux recommandations de l'Autorité environnementale.

L'Autorité environnementale souligne le caractère totalement inédit d'un tel choix. Elle ne peut donc que regretter le défaut d'efficacité de la méthode retenue, qui contraint l'Ae et la Commission européenne à analyser des documents encore très provisoires et incomplets⁴⁷. Si les réunions d'instruction de l'avis ont permis d'améliorer significativement la compréhension du dossier par les rapporteurs, elles n'ont pas répondu à de nombreuses questions posées par l'évaluation ex ante ce qui conduit l'Ae, qui les partage, à les reprendre à son compte.

L'Ae recommande que la consultation du public intègre les suites données et les engagements pris par l'autorité de gestion et les organismes intermédiaires en réponse aux questions soulevées par son évaluation ex ante, ainsi qu'aux différents avis recueillis en amont.

2 Présentation de l'évaluation stratégique environnementale (ESE)

L'évaluation stratégique environnementale doit présenter conformément aux articles L.122-6 et R.122-20 du code de l'environnement, les effets probables, notables positifs ou négatifs qu'est susceptible d'engendrer la mise en œuvre de l'ensemble des mesures du programme opérationnel FEAMP ; « elle analyse les solutions de substitution raisonnables et présente les mesures prévues pour réduire et, dans la mesure du possible, compenser les incidences négatives notables que l'application du plan peut entraîner sur l'environnement ».

44 Voir l'avis de la Commission européenne (observation 24) : « L'intervention du FEAMP devrait s'inscrire dans une rationalisation de l'organisation des points de débarquement à l'échelle nationale ainsi que dans une claire stratégie nationale et régionale d'investissements portuaires au sens large ».

45 Les régions Bretagne et Pays-de-Loire proposant les dotations les moins importantes en proportion de leur enveloppe régionale

46 Par exemple :

« vérifier l'adéquation des moyens budgétaires : certaines mesures paraissent surdotées ; d'autres ne sont retenues que par quelques régions avec des enveloppes très faibles ». Réponse : « Des ajustements ont été effectués pour les mesures gérées au niveau national ».

« s'assurer que les cibles correspondent à un vrai besoin calibré pour les mesures fortement dotées ». Réponse : « La plupart des cibles des indicateurs de réalisation ont été revues »

Face à plusieurs autres recommandations, il est indiqué : « Ce travail n'a pas pu être conduit avant soumissions du PO mais il est prévu [de le mener suite à la soumission du PO][au cours de la programmation 2014-2020] »

47 La Commission européenne l'a d'ailleurs relevé dans son avis du 1er juillet (observation 14)

L'évaluation stratégique environnementale qui accompagne le PO FEAMP est d'une grande qualité et d'une clarté remarquable. Elle permet, en complément de l'évaluation ex ante, une bonne compréhension des enjeux environnementaux du PO FEAMP et, parfois, du contenu du programme. Les deux évaluations ont été conduites par le même prestataire et sont parfaitement cohérentes, l'évaluation stratégique environnementale fournissant un approfondissement spécifiquement environnemental.

Or, selon la même approche que pour l'évaluation ex ante, l'ESE soulève bon nombre de questions pertinentes et formule plusieurs recommandations, sans que le maître d'ouvrage ne fournisse aucune indication sur la manière dont il les prendra en compte. Même si l'autorité de gestion a donné aux rapporteurs des indications sur le processus concerté en cours pour progresser sur ce point, l'Ae ne peut ainsi que constater que ceci n'est pas conforme aux dispositions de l'article R.122-20 du code de l'environnement rappelées ci-dessus en italique.

L'Ae recommande que le dossier présenté à la consultation du public comporte une évaluation stratégique environnementale complète, comportant notamment l'analyse des solutions de substitution raisonnables et les mesures prévues par l'autorité de gestion et les organismes intermédiaires pour réduire, et dans la mesure du possible, compenser les incidences négatives notables que l'application du plan peut entraîner sur l'environnement.

Conformément à l'article R.122-17 du code de l'environnement, l'Ae du CGEDD est l'autorité compétente en matière d'environnement chargée de rendre un avis sur le projet de PO FEAMP et son évaluation environnementale stratégique. Sont analysées à ce titre la qualité de l'évaluation stratégique environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux par le programme. Compte tenu de la qualité de l'ESE, la suite de cet avis ne formule que quelques remarques à son sujet. La plupart des recommandations qui suivent consistent donc à analyser la prise en compte des enjeux environnementaux par le programme, de façon très largement convergente avec l'évaluation ex ante et avec l'ESE.

3 Les enjeux du programme

Le premier enjeu du programme est la compétitivité des secteurs de la pêche et de l'aquaculture. La nouveauté de ce programme, notamment par rapport au FEP, est la volonté de traiter cet enjeu économique de façon cohérente et en synergie avec les enjeux environnementaux pour mettre en œuvre la politique maritime intégrée.

L'ESE prend soin de proposer des niveaux d'enjeu spécifiques à chaque sous-région marine (les départements d'outremer étant alors considérés dans leur globalité). Les raisonnements qui conduisent à cette qualification sont explicites et abordent certaines spécificités à des niveaux plus fins (régions ou milieux extrêmement sensibles). L'Ae souscrit donc à la plupart de ces appréciations. Elles se concluent néanmoins parfois par des tableaux de synthèse qui n'apparaissent pas totalement cohérents avec ces développements ce qui pourrait mériter quelques explications⁴⁸.

Ainsi, pour l'Ae, les enjeux environnementaux majeurs du PO FEAMP sont :

- la conservation et la restauration de la diversité biologique marine, dont la ressource halieutique n'est qu'un sous-ensemble, sur toutes les façades,
- la conservation et la restauration des habitats naturels sur toutes les façades, avec une sensibilité particulière dans les DOM. La préservation des sites et des paysages leurs sont indirectement liés ;
- la préservation de la qualité physicochimique et bactériologique des eaux. La problématique des DOM est, à cet égard, particulière (assainissement insuffisant, contamination au chlordécone⁴⁹ aux Antilles).

Deux autres enjeux sont importants

- la prévention et la gestion des captures non désirées et des déchets ;
- la lutte contre le changement climatique par la réduction des émissions de gaz à effet de serre des activités maritimes et la nécessaire adaptation des activités de pêche aux impacts des changements climatiques pour les espèces et les milieux. La réduction des consommations d'énergie est liée à cet enjeu, mais devrait aussi contribuer à l'amélioration de la compétitivité de ces activités, en mer comme à terre.

48 A titre d'exemples : certains enjeux ne font pas l'objet d'une cotation dans certaines régions ; la cotation de l'enjeu « énergie » est paradoxale, puisqu'elle fond en une seule note l'enjeu « impacts énergétiques des activités marines » et « impacts des installations énergétiques sur les milieux marins »

49 Produit phytosanitaire, utilisé dans les Antilles, depuis le début des années 80 jusqu'en 1993, exclusivement contre le charançon du bananier

4 Analyse de l'évaluation stratégique environnementale (ESE)

4.1 Articulation avec les autres plans et programmes

L'ESE aborde tout d'abord l'articulation du PO avec d'autres stratégies, plans et programmes, en commençant par rappeler leurs principales orientations ;

les politiques environnementales : la stratégie européenne pour la biodiversité, la DCSMM et la directive cadre sur l'eau, les stratégies nationales pour la biodiversité, pour les aires marines protégées, pour la mer et les océans, leur mise en œuvre dans les SDAGE⁵⁰, le programme d'action nitrates, les schémas régionaux climat-air-énergie (SRCAE), schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE). L'ESE rappelle, à cette occasion, les objectifs environnementaux de ces différents documents stratégiques et schémas et les mesures du PO FEAMP susceptibles d'y concourir. Ni les plans de gestion des poissons migrateurs (plan national anguilles, notamment), ni le plan national IFRECOR (initiative française pour les récifs coralliens, datant de 1999) et les plans des comités locaux IFRECOR ne sont repris.

les politiques sectorielles : schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine

les documents d'aménagements stratégiques : documents stratégiques de façades, stratégie maritime atlantique

les fonds structurels et le programme Life+

L'articulation du PO FEAMP avec les actions des fonds structurels est développée principalement dans l'évaluation ex ante. Celle-ci conclut qu'« il est notamment nécessaire d'assurer une approche cohérente pour la protection des zones naturelles et milieux aquatiques qui peuvent bénéficier de financements au titre de tous les programmes opérationnels (FEAMP, FEADER, FEDER et FEDER CTE notamment). Cette articulation est d'autant plus importante à assurer a priori que ce type de mesure sera mis en œuvre au niveau national pour le FEAMP et régional pour les autres fonds ». La DATAR⁵¹ a établi le 3 juin 2013 une note d'orientation transversale à l'ensemble des fonds européens pour clarifier plusieurs questions techniques relatives à ce problème d'articulation. Le PO aborde cette question qualitativement, d'une façon encore peu précise (§ 3.4.1). Vu l'approche sectorielle de la plupart de ces fonds – sauf le FEDER⁵² –, rien ne semble garantir que les mesures correspondant à des priorités transversales soient finalement prises en compte par un fonds. La même question pourrait être soulevée pour des projets intégrateurs qui concerneront plusieurs activités maritimes et plusieurs appels à projets. Comme le soulignait l'évaluation ex ante, ce risque pourrait être accru par la multiplicité des gestionnaires de ces différents fonds. Une cohérence entre leurs évaluations environnementales stratégiques mériterait d'être recherchée.

L'Ae recommande de prévoir plus explicitement les modalités d'articulation entre différents fonds européens ou différents appels à projets pour ce qui concerne le financement des actions intéressant spécifiquement les priorités transversales.

Compte tenu du niveau de précision du PO FEAMP et de celui de ces stratégies, plans et programme, l'évaluation environnementale stratégique ne met pas en évidence d'incohérences entre ces documents. Néanmoins, pour un outil financier tel qu'un programme opérationnel, l'important est de mettre en rapport les grands objectifs environnementaux affichés avec l'intensité des mesures qui ont vocation à y contribuer. Outre les réserves qui seront précisées plus loin concernant certains indicateurs de suivi du programme, l'ESE ne permet pas de mettre en relation les mesures prévues et leur intensité avec les objectifs des autres plans et programmes.

L'Ae recommande de fournir une estimation approximative des montants prévus sur les mesures appropriées, contribuant aux objectifs environnementaux rappelés dans la présentation des différents plans et programmes.

50 Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

51 Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, devenu depuis Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

52 Fonds européen pour le développement régional

Tableau 9 : Synthèse des niveaux d'impact par type de pressions

Pressions / Impacts	Biodiversité et milieux naturels		Pollution et qualité des milieux					Ressources naturelles				Risques		Cadre d	
	Espèces	Habitats	Air	Eaux	Sols	Déchets	Climat	Eau	Sols	Energie	Mat. Prem.	Risques naturels	Risques techno.	Paysages	Bât.
Pêche	Impact fort	Impact significatif	Impact faible			Impact fort	Impact significatif			Impact faible					
Aquaculture	Impact faible	Impact significatif		Impact significatif		Impact fort		Impact faible		Impact faible				Impact significatif	
Transport maritime			Impact significatif	Impact fort		Impact fort	Impact fort			Impact faible			Impact significatif	Impact significatif	
Travaux maritimes		Impact faible		Impact faible		Impact significatif				Impact faible					
Extraction de matériaux marins	Impact faible	Impact fort		Impact significatif					Impact faible	Impact faible	Impact significatif			Impact significatif	
Production d'électricité	Impact faible	Impact faible		Impact significatif										Impact significatif	
Exploitation gazière et pétrolière	Impact faible	Impact significatif		Impact fort							Impact significatif		Impact significatif	Impact significatif	
Agriculture			Impact fort	Impact fort			Impact fort								
Industries			Impact fort	Impact fort		Impact significatif	Impact fort	Impact faible	Impact faible	Impact faible			Impact fort		
Artificialisation du littoral	Impact faible	Impact significatif	Impact faible	Impact significatif		Impact fort	Impact faible		Impact significatif		Impact faible	Impact fort		Impact fort	
Tourisme	Impact faible	Impact faible	Impact faible	Impact significatif		Impact fort	Impact faible	Impact faible	Impact faible					Impact fort	
Surveillance, sécurité, contrôle public															
Recherche marine, campagnes															



4.2 Analyse de l'état initial

L'ESE présente quelques tableaux récapitulatifs de niveaux d'impact, à dire d'expert, par types de pressions, permettant de présenter les impacts relatifs de la pêche et de l'aquaculture pour les différents enjeux, en comparaison de ceux des autres activités (Cf. tableau ci-dessus). L'Ae souscrit globalement à l'analyse de l'ESE ; seules quelques remarques sont formulées ci-après.

Biodiversité, espaces naturels et habitats

Le rapport souligne que les activités de pêche sont en interaction très forte avec les milieux en agissant soit sur les milieux eux-mêmes (raclement des fonds de la pêche au chalut, par exemple) soit sur les stocks de nombreuses espèces modifiant ainsi les relations entre espèces (directement ou indirectement par la modification des chaînes alimentaires). Il permet ainsi de rééquilibrer la présentation du PO FEAMP qui consiste parfois à présenter les milieux marins principalement comme une ressource. Il conclut à un niveau extrêmement fort (5) d'enjeu sur toutes les régions marines.

Après une synthèse remarquable sur la biodiversité et les habitats distinguant les milieux littoraux, les écosystèmes aquatiques continentaux et les lagunes et milieux de transitions, en France métropolitaine et dans les DOM, abordant également les effets potentiels des changements climatiques, l'ESE conclut à des enjeux sur les milieux et les habitats de niveau variable suivant les sous-régions marines (de 3 à 5) mais globalement très forts (4) pour l'intervention du FEAMP. Concernant les espèces et la diversité biologique les enjeux sont qualifiés d'extrêmement forts (5), quelle que soit la sous-région marine.

Pollutions et qualité biologique et microbiologique des milieux

Les polluants présents en mer ont principalement une origine terrestre⁵³ et constituent le plus souvent une contrainte pour l'aquaculture et autres activités de pêche ; la quasi-totalité des zones littorales sont donc concernées par ce thème, à l'exception de la sous-région marine « mers celtiques ». Le niveau d'enjeu est évalué comme très fort (4). Là encore la spécificité de certains milieux extrêmement sensibles (lagunes, mangroves, baies peu exposées aux courants marins,...) pourrait justifier un niveau extrêmement fort.

Déchets

Les activités humaines à terre comme en mer génèrent de nombreux déchets qui se retrouvent dans le milieu marin puis en partie sur les côtes. La responsabilité de ces déchets est partagée entre les activités de pêche, dont l'impact est plus particulièrement sensible sur la côte et les autres activités (forte urbanisation sur des secteurs du littoral, forte activité touristique, transport maritime). L'enjeu déchets est classé au niveau 3 (fort) (de 2 à 4 suivant les régions marines, notamment au niveau 4 sur la Méditerranée et dans les départements d'outremer).

Climat

Le changement climatique est susceptible d'avoir un impact fort sur les écosystèmes marins notamment par la modification de l'acidité qu'il induirait. L'intervention du FEAMP sur le thème climat, qu'il s'agisse de l'atténuation ou de l'adaptation au changement climatique, est donc évalué comme un enjeu fort (niveau 3).

Pollution des sols et ressources naturelles

La problématique de la pollution des sols est évaluée comme mineure et non significative dans l'ESE. Pour l'Ae, ce sujet peut constituer un enjeu, cohérent avec l'évaluation des pollutions ci-dessus, notamment dans les DOM (chlordécone aux Antilles) ou plus localement sur certains littoraux métropolitains où certaines activités humaines (portuaire, industrielle) ont pu générer des pollutions historiques élevées. C'est aussi le cas sur certains estuaires et lagunes.

Dans le même esprit, le maintien d'une eau de qualité est un enjeu essentiel pour le développement des activités aquacoles. Or, l'enjeu « ressources naturelles (eau) » est classé sur en niveau 3 dans l'ensemble des sous-régions marines.

L'Ae ne s'explique pas complètement la divergence d'évaluation entre les deux parties de l'ESE relatives à la pollution des sols et à celle de l'eau.

Energie

L'enjeu est important et jugé de niveau 3 du fait de la consommation d'énergie des navires de pêche et du possible développement de conflits d'usage entre le développement de parcs éoliens en mer et des activités de pêche et d'aquaculture marine, ce qui n'appelle pas de commentaire de l'Ae.

⁵³ L'Ae souligne cependant que la pollution accidentelle des navires et l'utilisation des peintures antisalissures peut constituer un apport important.

Paysages

Les activités de pêche et d'aquaculture sont susceptibles d'impacts localisés sur le paysage. Cet enjeu est globalement évalué par l'ESE comme fort (niveau 3), voire très fort (niveau 4) dans les départements d'outremer et dans la sous-région marine méditerranéenne. Ces niveaux d'enjeu tels qu'appréciés par l'ESE apparaissent à l'Ae un peu forts, en comparaison des enjeux précédents aux niveaux comparables.

Sites naturels et historiques

Les enjeux de la gestion durable des activités de pêche et d'aquaculture dans les sites classés sont très liés aux enjeux de la protection des milieux naturels et des paysages. L'enjeu est évalué de niveau 3 en concordance avec l'évaluation de l'enjeu « gestion des milieux » dans lequel il s'inscrit.

L'ESE classe en niveau faible à mineur les autres enjeux : matières premières, risques naturels, risques technologiques, nuisances (bruits, odeurs). L'Ae partage globalement l'ensemble de ces évaluations, mais note que certains de ces enjeux peuvent être plus aigus sur certains territoires (Cf. en particulier certaines extractions de matériaux - maërl, sables coquilliers, etc). De façon plus générale, l'Ae observe que le principe de retenir un indicateur moyen à l'échelle des sous-régions marines, en dépit de l'analyse plus fine développée, pourrait éventuellement conduire à ne pas prendre en compte correctement certaines spécificités régionales ou certains types d'écosystèmes très particuliers, comme les lagunes, le bassin d'Arcachon ou les récifs coralliens et les mangroves.

L'Ae recommande à l'autorité de gestion et aux organismes intermédiaires d'explicitier de quelle façon les enjeux environnementaux sont pris en compte dans le dimensionnement des mesures, y compris les éventuelles spécificités régionales ou certains écosystèmes très particuliers.

4.3 Scénario de référence, justification du choix des mesures retenues dans le PO FEAMP et analyse des effets probables du PO

Définition du scénario de référence

Comme le souligne l'ESE, cette partie ne figure pas dans le PO FEAMP. En règle générale, l'Ae a coutume de considérer que la difficulté à définir un scénario de référence de plans ou programmes peut, dans certains cas, être résolue par une description du processus de concertation, qui démontre de quelle façon, partant d'un bilan ex post des programmes antérieurs, des évolutions sont apportées au projet de programme, tenant compte de ses impacts environnementaux. La démarche d'évaluation environnementale stratégique doit ainsi permettre d'explicitier ce qui conduit le maître d'ouvrage du programme à faire évoluer les programmes antérieurs.

Non seulement, le PO ne propose pas de scénario de référence – la comparaison entre le FEAMP et les fonds antérieurs ne figurant pas dans le PO –, mais de surcroît, si le processus de consultation est décrit factuellement, les différentes étapes de cette concertation et les évolutions de la maquette qui en ont découlé ne sont pas explicitées. Or, il a été indiqué aux rapporteurs qu'initialement, le projet de maquette avait prévu des soutiens plus équilibrés entre les mesures contribuant à l'OT 3 et les mesures contribuant à l'OT 6. Le processus qui a finalement conduit à un ratio de seulement 35 % pour les mesures de l'OT 6 (notamment dans le contexte de la politique communautaire des directives "oiseaux" et "habitats, faune, flore") n'est explicité ni dans le PO, ni dans l'ESE.

L'Ae recommande d'explicitier les raisons qui ont conduit à une réduction des concours au profit de mesures environnementales contribuant à l'objectif thématique « environnement » de la stratégie « Europe 2020 ».

L'ESE souligne la faiblesse (moins de 2 %) des financements affectés à l'OT 4 (« économie bas carbone »), principalement au profit d'actions de réduction des émissions de gaz à effet de serre et des consommations d'énergie (mesure 41). En complément, le décompte, conforme aux règlements européens, de la contribution du PO FEAMP à la lutte contre les changements climatiques, ne repose que sur des coefficients conventionnels, indépendamment de l'efficacité des mesures correspondantes.

Même si la mesure 41 n'avait pas d'équivalent dans les programmes précédents, le PO ne fournit aucune indication sur les raisons qui ont conduit, dans la maquette actuelle, à retenir des montants aussi limités sur cette mesure et à ne pas intégrer de critères de conditionnalité liés à cette priorité dans les autres mesures, allant au-delà de ceux figurant dans le règlement FEAMP, ce qui apparaît paradoxal dans un contexte de transition énergétique.

L'Ae recommande aux maîtres d'ouvrage de justifier le dimensionnement des mesures contribuant la transition vers une économie bas carbone et d'indiquer de quelle façon ils prévoient d'y contribuer grâce aux autres mesures.

Par défaut, les évaluateurs ont réalisé une démarche originale, à dire d'expert : s'appuyant sur les documents mis à leur disposition, ils se sont livrés à une interpolation crédible de l'évaluation de plusieurs compartiments de l'environnement au vu des évolutions constatées : évolution de la ressource halieutique, perspectives pour les habitats marins, pollutions et qualités des milieux... L'Ae relève d'ailleurs qu'implicitement, les évaluateurs prennent en compte les effets de la PCP, des autres plans et programmes (Cf. réduction de la pollution de l'eau),... Ils indiquent aussi que « la période d'application du FEAMP devrait connaître une extension majeure du dispositif d'aires marines protégées et la mise en place de travaux d'amélioration des connaissances et de définition d'objectifs de gestion ».

Cette approche pragmatique débouche sur un scénario « au fil de l'eau sans mise en œuvre du FEAMP » qui apparaîtrait globalement moins favorable que le scénario avec FEAMP. Néanmoins, il ne ressort pas clairement dans quelle mesure les évolutions positives seraient réellement imputables au FEAMP ou à d'autres politiques ou évolutions :

- il aurait été utile d'indiquer de façon quantifiée en quoi le FEAMP se distingue des dispositifs d'aide antérieurs : par exemple, en l'absence d'une compilation des aides au secteur de l'aquaculture, tous fonds européens confondus, et d'une comparaison qualitative des aides (fonds européens + contreparties nationales) attribuées sur la période précédente avec ce que prévoit le FEAMP, il est difficile de comprendre les effets spécifiques du FEAMP, tout autant que les motivations qui ont conduit à dimensionner l'enveloppe correspondante⁵⁴ ;
- le FEAMP étant l'outil financier de mise en œuvre de la PCP, il serait utile de comprendre en quoi le FEAMP se distingue d'un simple accompagnement de la mise en œuvre de la PCP ou « reflèterait une politique volontariste de la part des autorités françaises »⁵⁵ ;
- comme indiqué plus haut, les mesures régaliennes, considérées comme « environnementales », font l'objet de dotations significativement supérieures aux dotations antérieures, sans justification explicite⁵⁶ ; or, l'ESE ne prévoit pas d'impact environnemental spécifique de ces mesures.

L'Ae recommande de définir plus explicitement le scénario de référence, en précisant l'ordre de grandeur du niveau d'effort correspondant à la mise en œuvre des réglementations en vigueur et des outils financiers antérieurs.

Analyse des effets probables du PO

L'ESE produit un tableau empirique des effets probables du PO FEAMP « en comparaison du scénario au fil de l'eau », qui conforte l'analyse ci-dessus. Selon le cas, les effets sont présentés comme positifs, pas toujours significatifs, voire souvent incertains :

- en termes de biodiversité et de milieux naturels : l'ESE reste prudente sur le scénario au fil de l'eau (évolution positive probable incertaine, compte tenu de l'incertitude sur les données) ; les principaux arguments la conduisant à prévoir une évolution positive probable et significative grâce au FEAMP semblent directement liés à la PCP. Ainsi, alors qu'à l'issue de la période précédente, de nombreux stocks halieutiques se sont redressés et que le nombre de segments en déséquilibre avéré est réduit,

54 Dans ce cas particulier, l'évaluation ex ante indique : « l'enveloppe financière, en hausse, envisagée ici, est cohérente avec les attendus réglementaires : en effet, le FEAMP réaffirme, renforce et précise les ambitions du FEP en matière de développement d'une aquaculture durable et de qualité. Toutefois, une vigilance accrue devra être maintenue tout au long de la programmation, afin d'éviter tout risque de décrochage de la programmation car, de manière générale, le développement de l'aquaculture reste confronté à une insuffisante planification de l'espace littoral et à une complexité des procédures d'octroi des licences d'activités ». S'appuyant sur les informations figurant dans le dossier et fournies lors de l'instruction de cet avis, les rapporteurs ont relevé que : la période antérieure avait connu une baisse de l'activité aquacole, essentiellement pour des raisons sanitaires et environnementales ; aucune nouvelle autorisation n'a été accordée en mer depuis de nombreuses années pour les raisons rappelés par l'évaluation ex ante ; les concours du FEP ont été principalement attribués aux activités conchylicoles, les autres activités ayant eu coutume auparavant d'obtenir des financements du FEOGA. De ce fait, le doublement des financements du FEAMP apparaît difficile à comprendre, alors même que les contraintes environnementales et sanitaires semblent devoir persister (le PSNPDA fondant ses espoirs principalement sur une optimisation de l'ingénierie administrative...).

L'avis du 1er juillet de la Commission européenne demande d'ailleurs à la France d'expliquer plus clairement les liens entre les besoins de la priorité de l'Union n°2 (« L'encouragement à une aquaculture durable sur le plan environnemental, efficace dans l'utilisation des ressources, innovante, compétitive et fondée sur les connaissances ») avec les enjeux et réponses stratégiques du PSNPDA (observation 16).

55 Repris de l'évaluation ex ante, déjà cité page 14

56 Les besoins sont précisés dans les chapitres 12 et 13 du PO, conformément à ce que requiert le règlement FEAMP. Certaines explications ont été apportées aux rapporteurs au cours de l'instruction de l'avis (renforcement des obligations de rapportage pour le suivi de la bonne mise en œuvre de la PCP, nécessité d'un renforcement des actions de contrôle,...). Toutefois, là aussi, il est difficile de comprendre le lien entre ces obligations et l'évolution des montants du FEAMP par rapport aux dotations antérieures.

l'argumentaire n'évoque que des mesures de la PCP. Il est d'ailleurs frappant que la biodiversité, hors ressource halieutique, ne soit absolument pas évoquée en dépit de certains enjeux pourtant identifiés (herbiers à posidonies en Méditerranée, écosystèmes coralliens en outremer) ;

- en termes de déchets : le scénario au fil de l'eau évoque une évolution stable et un effet du FEAMP incertain, alors que la seule mesure initialement prévue par le FEP en a disparu, pour des raisons que le programme explique, mais sans proposer pour autant de mesure alternative efficace. Dans ces conditions, sauf autre disposition volontariste, l'Ae estime que l'évolution ne pourrait être que « négative probable » ;

- cette approche de l'ESE paraît d'autant plus incertaine que la plupart de ses analyses pour chaque mesure concluent par la recommandation de prévoir des critères de choix et de performance, afin d'exclure que le programme puisse avoir un effet nul voire négatif sur les enjeux concernés⁵⁷.

Pour l'Ae, ce raisonnement s'applique tout particulièrement aux mesures 43 et 48, à la lumière des risques relevés dans l'évaluation ex ante : comme cet avis l'a indiqué au § 1.2.3.2, il s'agit de mesures bénéficiant de dotations importantes, réparties entre les objectifs thématiques OT 3, OT 4 et OT 6 (75 % contribuant à l'OT 3) et pour lesquelles le règlement FEAMP ne fixe pas de critères d'éligibilité ou de conditionnalité de nature à garantir leur efficacité environnementale.

Il gagnerait aussi à s'appliquer aux développements locaux portés par les acteurs locaux (mesures 62-63), sur des zones couvrant en tout ou partie des aires marines protégées, afin de garantir la cohérence des stratégies locales soutenues avec les plans de gestion de ces aires marines.

L'Ae recommande à l'autorité de gestion et aux organismes intermédiaires de compléter les critères d'éligibilité et de conditionnalité environnementale des différentes mesures, notamment les mesures 43 et 48, afin d'en garantir les effets bénéfiques et d'en réduire les incidences négatives environnementales. Les projets concernant les aires marines protégées devront faire l'objet d'une attention renforcée.

Analyse des variantes

Le PO FEAMP et son évaluation environnementale restent silencieux sur l'analyse d'éventuelles solutions de substitution raisonnables.

De façon générale, plusieurs projets sembleraient pouvoir être retenus sur plusieurs mesures : il n'est pas toujours possible, ni souhaitable, a priori de ne retenir qu'une seule option. Néanmoins, selon les indications pour l'instant apportées par le PO, seules les mesures 40 et 80 semblent dédiées au financement d'actions environnementales spécifiques ; ces deux mesures étant faiblement dotées, le financement des actions qui concernent la biodiversité et les écosystèmes marins apparaît d'entrée très contraint, sans rapport avec les besoins identifiés tant en métropole qu'outre-mer⁵⁸. Par ailleurs, l'absence de définition précise des autres mesures et de leur articulation entre elles peut faire courir le risque que de telles actions ne soient pas considérées spontanément éligibles par leur gestionnaire, alors que plusieurs semblent a priori éligibles (mesure 28 notamment pour la collecte de données concernant les activités de pêche dans les aires marines protégées ; mesure 38 pour les mesures concernant l'application de Natura 2000 en mer, lorsque les activités de pêche y sont importantes – financement des documents d'objectifs –, mesures 38 ou 54 pour le soutien à des mesures halio-environnementales –, ... ; mesure 39 pour l'acquisition de données et de connaissances relative aux impacts de nouvelles technologies de pêche sur les milieux marins, ...)

Ceci confirme que des ajustements se produiront, pendant la phase de gestion du fonds, selon les disponibilités financières des différentes mesures et les orientations politiques retenues par les différents gestionnaires. Faute d'information plus précise sur cette question⁵⁹, l'effet du PO FEAMP pour les différents enjeux environnementaux ne peut, à ce stade, qu'être considéré comme incertain.

L'Ae recommande que l'autorité de gestion rappelle les raisons qui ont conduit au dimensionnement de la mesure 40 et que les maîtres d'ouvrage précisent de quelle façon la définition en cours des

57 Il est ainsi fréquent que l'effet des mesures présenté par l'ESE « oscille » entre « - » et « ++ » pour tous les enjeux, faute de précision sur de tels conditions ou critères. C'est notamment le cas pour des mesures fortement dotées (43, 47, 48, 69)

58 En France d'outre-mer, les récifs et leurs lagons couvrent 57 557 km². Les 8 collectivités françaises d'outre-mer (et donc plus que les seuls DOM) abritent près de 10 % des récifs et 20% des atolls du monde.

59 En réponse à certaines questions des rapporteurs, certains interlocuteurs leur ont indiqué que des critères d'éligibilité ou de conditionnalité plus exigeants que ceux du règlement européen n'étaient pas prévus à ce stade, afin de ne pas porter préjudice aux professionnels français, ce qui a confirmé ex post l'analyse de l'évaluation ex ante. Il leur a également été indiqué que de tels critères auraient dû recueillir l'accord de toutes les régions, ce que le processus retenu a, de toute façon, rendu impossible, chaque organisme intermédiaire ayant vocation à délibérer de façon souveraine sur les dispositifs régionaux : ceci confirme l'autre constat de l'évaluation ex ante sur le risque d'incohérences entre les dotations régionales, par absence de stratégie d'ensemble partagée.

mesures, notamment à l'occasion de l'élaboration des cadres méthodologiques, permettra de couvrir les différents types d'actions en faveur de la biodiversité (hors ressource halieutique) et de écosystèmes marins.

Tant l'analyse des mesures antérieures que celle d'autres éléments recueillis par les rapporteurs conduisent à considérer que certaines alternatives ont bien été envisagées par le maître d'ouvrage et qu'elles doivent donc, à ce titre, faire l'objet d'une analyse comparée au regard des différents enjeux environnementaux, le projet devant mentionner les raisons environnementales du choix des options retenues :

- comme indiqué plus haut (1.2.3.2), plusieurs mesures seraient « fermées ». L'Ae ne peut que constater que la plupart de ces premières orientations conduiraient à renoncer à des orientations environnementales ou des volets environnementaux de certaines mesures, pourtant prévus par le FEAMP – notamment pour les mesures 30, 36, 37.2 et 40.1.a).

- en mai 2014, la DPMA avait présenté le projet LIPS (Limitation des impacts négatifs de la pêche maritime sur l'environnement des actions « Sentinelles de la mer »). Le PO FEAMP n'y fait plus aucune référence. Outre que les raisons qui ont conduit à son abandon ne sont pas rappelées, ceci révèle que le processus ayant conduit au choix proposé a donc passé sous silence quelques alternatives pourtant importantes.

L'Ae recommande que, de façon transparente, l'autorité de gestion et les organismes intermédiaire rappellent les principales alternatives envisagées et explicitent les raisons pour lesquelles certaines mesures ou projets (le projet LIPS, par exemple) ne sont pas retenus dans le PO FEAMP.

Le dossier soumis à l'Ae ne présente que des informations très parcellaires sur le phasage des mesures. Sont juste mentionnées les projections de délégation annuelle. On comprend, toutefois, à la lecture de certains documents ou lors des échanges au cours de l'instruction de l'avis, que certaines mesures ne pourraient être ouvertes qu'à mi-parcours.

L'analyse des variantes concernant également le phasage des différentes mesures, l'Ae recommande que ce phasage soit présenté pour chaque mesure, que soit indiqué le cas des mesures pour lesquelles plusieurs options ont été envisagées et les raisons, notamment environnementales, pour lesquelles le PO propose in fine le phasage retenu.

4.4 Incidences Natura 2000

L'évaluation des incidences Natura 2000 a pour objectif de vérifier la compatibilité des actions du PO FEAMP avec les objectifs de conservation des sites Natura 2000. Ces incidences sont de nature variées et sont analysées mesure par mesure dans l'ESE.

Le PO n'aborde que très peu, à ce stade, les mesures et types d'actions qui pourraient être mobilisées au bénéfice des sites Natura 2000. La faiblesse des moyens prévus sur les mesures 40 et 80, voire leur réservation a priori pour d'autres actions ne permet pas pour l'instant au PO d'apporter une contribution positive au réseau « Natura 2000 en mer »⁶⁰.

Les incidences potentiellement négatives sont concentrées sur un nombre restreint de mesures dont la principale est la mesure 51.1.c « augmentation du potentiel aquacole ». D'autres mesures seraient également concernées mais les incidences seront très variables selon la nature des projets retenus. En l'absence d'éléments précis sur les critères de sélection des projets, et alors que certaines mesures visent au contraire à favoriser la prise en compte de Natura 2000 dans les activités de pêche, il est donc difficile de conclure explicitement sur les incidences du PO FEAMP sur les sites Natura 2000.

L'Ae recommande de préciser :

- **les raisons qui ont conduit à ne pas considérer comme une priorité la mobilisation du FEAMP pour la mise en œuvre de la politique communautaire découlant des directives « Oiseaux » et « Habitats, faune, flore » ;**
- **les mesures du PO susceptibles de financer des actions en faveur du réseau Natura 2000 en mer ;**
- **dès que possible, les critères de conditionnalité des projets pour les mesures qui pourraient affecter les sites Natura 2000, afin de pouvoir garantir que le programme n'aura pas d'incidence négative sur les objectifs de Natura 2000.**

⁶⁰ L'article 18.1.c du règlement FEAMP prévoit que « le PO comprend, le cas échéant, les besoins spécifiques des zones relevant de Natura 2000 ».

4.5 Mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ces impacts

De façon exhaustive, l'ESE présente des tableaux des incidences estimées des différentes mesures. Ces tableaux comportent de nombreuses cases mentionnant des incidences incertaines, voire négatives. Elle conclut que le PO FEAMP est un « programme peu susceptible d'impacts environnementaux négatifs, mais qui ne maximise pas les bénéfices environnementaux de l'intervention ». L'Ae considère que cette affirmation n'est pas démontrée de façon satisfaisante. L'ESE ne parvient pas non plus à conclure sur les effets cumulés avec d'autres plans et programmes, ni sur les effets transfrontaliers du FEAMP.

Elle propose néanmoins un tableau de mesures de réduction, générales ou spécifiques à la préservation des sites Natura 2000. Pour l'essentiel, il s'agit de recommandation de « critères de sélection », par exemple ciblant clairement l'efficacité énergétique et environnementale, ou encore la gestion de l'obligation de débarquement. Le PO FEAMP n'a pour l'instant pas pris position sur ces recommandations.

L'Ae recommande à l'autorité de gestion et aux organismes intermédiaires d'indiquer les mesures de réduction qu'ils s'engagent à prendre pour réduire les incidences négatives du PO FEAMP.

De façon ciblée, la DPMA a décidé de ne pas reconduire la mesure de soutien spécifique aux « contrats bleus » qui accordaient des financements aux pêcheurs qui ramenaient des déchets, à l'occasion de leurs pêches, compte tenu des effets d'aubaine et des difficultés de contrôler l'effectivité de cette prestation. Néanmoins, comme il a été indiqué plus haut, il s'agit d'une des principales mesures concernant un enjeu fort : l'absence d'alternative conduit à ce que le PO FEAMP ait un effet négatif certain, sans préjuger des effets induits par l'obligation de débarquement. Une mesure de réduction apparaît donc indispensable, notamment afin de prendre en charge les déchets débarqués⁶¹.

L'Ae recommande de prévoir une mesure de réduction alternative aux contrats bleus.

4.6 Dispositif de suivi et indicateurs

Le dispositif de suivi est présenté dans le PO FEAMP. Il comprend des précisions sur les organismes chargés de la mise en oeuvre et du contrôle du programme : l'autorité de gestion (la DPMA), les organismes intermédiaires chargés de la gestion d'une partie des mesures, dont les conseils régionaux disposant d'une façade maritime, l'autorité de certification (l'agence de service et de paiement (ASP)) et l'autorité d'audit (commission interministérielle de coordination des contrôles CICC).

Conformément aux textes européens, il est prévu la création d'un comité national de suivi organisé en quatre collèges : l'État et les établissements publics participant à la mise en oeuvre du FEAMP ; les organismes intermédiaires ; les représentants des secteurs économiques de la pêche et de l'aquaculture ; les associations issues de la société civile intervenant dans les domaines de l'environnement, de l'égalité des chances ainsi que les partenaires scientifiques.

Le PO ne décrit pour l'instant que les modalités de gestion et de suivi, qui s'appuient sur un système d'information, sans faire de lien explicite avec les principales orientations et objectifs affichés pour le PO.

Le PO comporte pourtant un grand nombre d'indicateurs, de contexte ou de résultats, dont l'analyse renforce l'impression que le dispositif de suivi reste encore inabouti et inadapté pour s'assurer des effets du PO (qu'ils soient économiques ou environnementaux, d'ailleurs). A titre d'exemple :

- les indicateurs de contexte qui sont, dans l'ensemble, précisément définis et renseignés appellent peu de remarques ; les indicateurs des milieux marins font exception, présentés comme « non disponibles », soit qu'ils ne soient pas connus, soit qu'ils le soient au contraire de façon précise mais qu'ils soient présentés par le maître d'ouvrage comme « peu fiables »⁶² ;
- les indicateurs de résultat présentent, en revanche, des limites importantes, que les textes du PO ne permettent pas d'expliquer : le choix des indicateurs, apparemment imposés par le cadre européen, sans rapport direct avec les objectifs du PO et les mesures environnementales ; ils comportent des valeurs cibles à l'horizon 2023, sans rapport apparent avec la période du PO ; de nombreuses cibles sont exprimées en valeur relative, sans indication de la cible et de l'année de référence ; la justification des cibles retenues n'est pas explicite, en dépit de la perplexité que certaines peuvent susciter⁶³.

61 Par exemple, d'autres pays font en sorte aujourd'hui que la prise en charge à terre des déchets récupérés soit gratuite pour les entreprises de pêche. Des synergies sont également possibles avec la mesure 43.

62 Cf. les captures accidentelles de cétacés, pourtant dénombrées à 26 en 2012

63 L'indicateur de « variation de la couverture des zones Natura 2000 et des autres mesures de protection spatiale désignées en vertu des directives « Oiseaux et Habitats » » est fixé à 0 km² : les rapporteurs remarquant que cet affichage était factuellement contradictoire avec les orientations politiques réitérées d'extension forte, d'ailleurs rappelées par l'ESE, il leur a été indiqué qu'il s'agissait d'un indicateur traduisant la contribution propre du FEAMP.

En outre, aucun indicateur environnemental, hormis ceux en relation avec la ressource halieutique, n'est prévu, y compris pour les enjeux forts, très forts ou extrêmement forts (biodiversité, déchets,...) ; même pour les consommations énergétiques, le seul indicateur retenu concerne l'économie de carburant par capture débarquée, sans qu'on puisse comprendre le lien entre la cible retenue et les mesures programmées ; aucun indicateur n'est prévu pour l'aquaculture.

L'Ae recommande de prévoir des indicateurs de résultat spécifiques au PO, en relation avec chaque orientation stratégique et avec ses mesures, avec une attention particulière portée aux indicateurs permettant de suivre la contribution du PO à l'atteinte des objectifs qui ont justifié la désignation de sites Natura 2000 en mer.

En conséquence, cette partie ne précise pas le contenu de ce suivi, par exemple celui des tableaux de bord de suivi des projets. Compte tenu des modalités de gestion complexes du fonds, un tel dispositif semble clairement insuffisant pour « piloter la mise en œuvre du fonds sur la base des seuls indicateurs communs », comme l'a relevé l'évaluation ex ante. Elle avait également rappelé que ces programmes opérationnels ont failli connaître des dégagements d'office, avec des dotations pourtant moins importantes. Ces situations peuvent alors conduire à des évolutions de maquette et à des résultats en fin de période significativement différents de la programmation initiale, sans garantie des effets environnementaux des actions soutenues ni du respect des indicateurs de résultat environnementaux

L'Ae recommande de compléter le dispositif de suivi par une mesure régulière des écarts avec les cibles des indicateurs environnementaux, afin de prendre les mesures correctives éventuelles pendant la durée du PO.

5 Résumé non technique

Le PO lui-même ne comporte pas de résumé non technique, ce qui pourrait au moins être pallié par une présentation générale plus claire, dans l'esprit de la recommandation formulée par l'Ae dans la partie I du présent avis.

L'évaluation environnementale stratégique comporte un résumé non technique très clair et bien illustré, qui permet de bien appréhender le programme opérationnel grâce à une introduction consistante, ainsi qu'une synthèse d'évaluation ex ante complémentaire de ce résumé non technique.

La « variation du volume de la production aquacole » est fixé à 7 894 tonnes à l'horizon 2023, à comparer à l'indicateur de contexte similaire (205 106 tonnes en 2012), en dépit de l'effort financier consenti. La « variation du volume de la production de l'aquaculture biologique » est fixé à 282 tonnes à l'horizon 2023, la référence 2012 n'étant pas renseignée.

La Commission européenne relève enfin, dans son avis du 1er juillet 2015 (observation 45) que « les valeurs cibles définies pour l'objectif spécifique 3.2 (contrôle) ne traduisent pas d'ambitions particulières du PO FEAMP, particulièrement pour le pourcentage de débarquements soumis au contrôle qui est actuellement de 4 % et dont la cible 2023 est définie à 5 % ».

Textes européens de référence

Règlement (UE) n°508/2014 du parlement européen et du conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant les règlements du Conseil (CE) n°2328/2003, (CE) n°861/2006, (CE) n°1198/2006 et (CE) n°791/2007 et le règlement (UE) n°1255/2011 du Parlement européen et du Conseil

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.149.01.0001.01.FRA

Règlement d'exécution (UE) n°215/2014 de la commission du 7 mars 2014 fixant les modalités d'application du règlement (UE) no 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, en ce qui concerne les méthodologies du soutien aux objectifs liés au changement climatique, la détermination des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles dans le cadre de performance et la nomenclature des catégories d'intervention pour les Fonds structurels et d'investissement européens

Il a été rectifié par le règlement d'exécution (UE) n°1232/2014 du 18 novembre 2014

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.069.01.0065.01.FRA

Règlement (UE) n°1380/2013 du parlement européen et du conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n°1954/2003 et (CE) n°1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n°2371/2002 et (CE) n°639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.354.01.0022.01.FRA

Règlement (UE) n°1379/2013 du parlement européen et du conseil du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, modifiant les règlements (CE) n°1184/2006 et (CE) n°1224/2009 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n°104/2000 du Conseil

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:354:0001:0021:FR:PDF>

Règlement (UE) n°1255/2011 du parlement européen et du conseil du 30 novembre 2011 établissant un programme de soutien pour le développement d'une politique maritime intégrée

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:321:0001:0010:FR:PDF>

Règlement (UE) n°1303/2013 du parlement européen et du conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au fonds européen de développement régional, au fonds social européen, au fonds de cohésion, au fonds européen agricole pour le développement rural et au fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au fonds européen de développement régional, au fonds social européen, au fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0320:0469:FR:PDF>

Règlement (UE) n°1255/2011 du parlement européen et du conseil du 30 novembre 2011 établissant un programme de soutien pour le développement d'une politique maritime intégrée

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:321:0001:0010:FR:PDF>

Directive n°2008/56/CE du parlement européen et du conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:164:0019:0040:FR:PDF>

Directive n°92/43/CEE du conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992L0043:20070101:FR:PDF>

Annexe II

Article 6 du règlement (UE) n°508/2014

Le FEAMP contribue à la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive et la mise en œuvre de la PCP. Il vise les priorités ci-après de l'Union en matière de développement durable de la pêche et de l'aquaculture et des activités connexes, qui reflètent les objectifs thématiques correspondants visés dans le règlement (UE) n°1303/2013⁶⁴ :

1. La promotion d'une pêche durable sur le plan environnemental, efficace dans l'utilisation des ressources, innovante, compétitive et fondée sur les connaissances, en poursuivant les objectifs spécifiques suivants :
 - a) la limitation de l'incidence de la pêche sur le milieu marin, y compris la prévention et la limitation, dans toute la mesure du possible, des captures non désirées ;
 - b) la protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes aquatiques ;
 - c) la garantie d'un équilibre entre la capacité de pêche et les possibilités de pêche existantes ;
 - d) le renforcement de la compétitivité et de la viabilité des entreprises de pêche, y compris des navires pratiquant la petite pêche côtière, et l'amélioration des conditions de sécurité et de travail ;
 - e) la fourniture d'un soutien au renforcement du développement technologique, de l'innovation, y compris l'augmentation de l'efficacité énergétique, et du transfert des connaissances ;
 - f) le développement de la formation professionnelle, de nouvelles compétences professionnelles et de l'apprentissage tout au long de la vie ;
2. L'encouragement à une aquaculture durable sur le plan environnemental, efficace dans l'utilisation des ressources, innovante, compétitive et fondée sur les connaissances, en poursuivant les objectifs suivants :
 - a) la fourniture d'un soutien au renforcement du développement technologique, de l'innovation et du transfert des connaissances ;
 - b) le renforcement de la compétitivité et de la viabilité des entreprises aquacoles, y compris l'amélioration des conditions de sécurité et de travail, en particulier des PME ;
 - c) la protection et la restauration de la biodiversité aquatique, le renforcement des écosystèmes liés à l'aquaculture et la promotion d'une aquaculture efficace dans l'utilisation des ressources ;
 - d) la promotion d'une aquaculture offrant un niveau élevé de protection environnementale, de la santé et du bien-être des animaux, ainsi que de la santé publique et de la sécurité ;
 - e) le développement de la formation professionnelle, de nouvelles compétences professionnelles et de l'apprentissage tout au long de la vie ;
3. Un encouragement à mettre en œuvre la PCP en poursuivant les objectifs spécifiques suivants :
 - a) l'amélioration des connaissances scientifiques et de leur diffusion ainsi que l'amélioration de la collecte et de la gestion des données ;
 - b) la fourniture d'un soutien à la surveillance, au contrôle et à l'exécution, renforçant ainsi les capacités institutionnelles et l'efficacité de l'administration publique, sans augmenter la contrainte administrative ;
4. Une amélioration de l'emploi et de la cohésion territoriale, en poursuivant les objectifs spécifiques suivants : la promotion de la croissance économique, de l'inclusion sociale et de la création d'emplois, et la fourniture d'un soutien à l'aptitude à l'emploi et à la mobilité des travailleurs des communautés côtières et de l'intérieur des terres qui sont tributaires de la pêche et de l'aquaculture, y compris la diversification des activités à l'intérieur du secteur de la pêche et au profit d'autres secteurs de l'économie maritime.
5. Un encouragement à commercialiser et à transformer en poursuivant les objectifs spécifiques suivants :
 - a) l'amélioration de l'organisation du marché des produits de la pêche et de l'aquaculture ;
 - b) l'encouragement à effectuer des investissements dans les secteurs de la transformation et de la commercialisation.
6. Un encouragement à mettre en œuvre la PMI.

64 Règlement (UE) n°1303/2013 du parlement européen et du conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au fonds européen de développement régional, au fonds social européen, au fonds de cohésion, au fonds européen agricole pour le développement rural et au fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au fonds européen de développement régional, au fonds social européen, au fonds de cohésion et au fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche

Annexe III – Projet de maquette FEAMP

Synthèse

Mesure n°	Objectifs thématiques	Niveau de gestion	Montants	CC
Objectif thématique n°3 : renforcer la compétitivité des petites et moyennes entreprises				
26	Innovation (pêche maritime)	N	14 268 841 €	40%
28	Partenariat entre scientifiques et pêcheurs	N	3 892 210 €	
33	Arrêts temporaires et activités de pêche	N	5 146 160 €	40%
35	Fonds de mutualisation en cas de phénomènes climatiques défavorables et d'incidents environnementaux	N	13 291 957 €	40%
47	Innovation (aquaculture)	N	14 568 841 €	40%
55	Mesures de santé publique	N	4 430 652 €	
56	Mesures relatives à la santé et au bien-être des animaux	N	6 276 757 €	
57	Assurance des élevages aquacoles	N	4 430 652 €	40%
66	Plan de production et de commercialisation	N	25 345 472 €	
67	Aide au stockage	N	4 695 010 €	
68	Mesure de commercialisation	N	10 153 578 €	
	TOTAL OT 3 - gestion nationale		106 500 130 €	
27	Services de conseil	R	5 472 113 €	
30	Diversification et nouvelles formes de revenu	R	1 521 105 €	
31	Aide à la création d'entreprises pour les jeunes pêcheurs	R	9 311 513 €	
32	Santé et sécurité	R	4 424 123 €	
42	Valeur ajoutée, qualité des produits et utilisation des captures non désirées	R	4 943 175 €	
43	Ports de pêche, sites de débarquement, halles de criée et abris	R	28 574 931 €	40%
48	Investissements productifs en aquaculture	R	22 842 251 €	40%
49	Services de gestion, remplacement et conseils pour les exploitations aquacoles	R	2 724 755 €	
52	Installation en aquaculture - respect des principes du développement durable	R	2 594 615 €	
68	Mesures de commercialisation	R	8 685 221 €	
69	Transformation des produits de la pêche et de l'aquaculture	R	17 026 021 €	
	TOTAL OT 3 - gestion régionale		108 119 823 €	
70	Régime de compensation dans les régions ultrapériphériques	R	86 450 000 €	
Objectif thématique n°4 : soutenir la mutation vers une économie à faible teneur en carbone dans tous les secteurs				
41	Efficacité énergétique et atténuation du changement climatique	R	10 554 202 €	100%
48	Investissements productifs en aquaculture	R	2 116 736 €	100%
	TOTAL OT 4 - gestion régionale		12 670 938 €	

Objectif thématique n°6 : protéger l'environnement et promouvoir un usage durable des ressources

34	Arrêts définitifs des activités de pêche	N	13 076 631 €	100%
36	Aide aux systèmes de répartition des possibilités de pêche	N	1 846 105 €	40%
37	Aide à la conception et à la mise en œuvre des mesures de conservation et de coopération régionale	N	1 846 105 €	
39	Innovation liée à la conservation des ressources biologiques de la mer	N	10 701 631 €	40%
40	Protection et restauration de la biodiversité et des écosystèmes marins	N	11 076 631 €	40%
51	Augmentation du potentiel des sites aquacoles / recensement cartographique	N	5 038 316 €	
TOTAL OT 6 - gestion nationale			43 585 419 €	
38	Limitation de l'incidence de la pêche sur le milieu marin et adaptation de la pêche à la protection des espèces	R	6 648 385 €	40%
43	Ports de pêche, sites de débarquement, halles de criée et abris	R	8 866 703 €	40%
48	Investissements productifs en aquaculture	R	6 394 133 €	
51	Augmentation du potentiel des sites aquacoles / installation et infrastructures & actions pour éviter les dommages & détection des maladies et mortalités	R	11 508 240 €	
53	Conversion aux systèmes de management environnemental et d'audit et à l'aquaculture biologique	R	236 875 €	40%
54	Aquaculture fournissant des services environnementaux	R	1 584 576 €	40%
TOTAL OT 6 - gestion régionale			35 238 912 €	
76	Contrôle et exécution	N	56 132 585 €	
77	Collecte de données	N	66 146 872 €	
80	Politique maritime intégrée	N	5 334 672 €	40%
Objectif thématique n°8 : promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité du travail				
29	Promotion du capital humain, de la création d'emplois et du dialogue social	N	1 521 105 €	
50	Promotion du capital humain et de la mise en réseau - formation professionnelle et conditions de travail	N	1 846 105 €	
TOTAL OT 8 - gestion nationale			3 367 210 €	
50	Promotion du capital humain et de la mise en réseau en aquaculture / mise en réseau	R	5 423 600 €	
62,63,64	Développement local mené par les acteurs locaux	R	17 772 582 €	40%
TOTAL OT 8 - gestion régionale			23 196 182 €	
48	Aquaculture en régions continentales (non éclatée entre OT)	N	5 184 494 €	
78	Assistance technique		35 278 801 €	