



Note d'accompagnement de la consultation du public sur le programme opérationnel du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) 2014-2020

La présente note vient en complément du projet de programme opérationnel (PO) FEAMP pour la période 2014-2020 dans le cadre de la consultation du public ; elle a pour objectif de faciliter les avis du public sur le projet de PO FEAMP en présentant :

1. le contexte de la préparation du PO FEAMP : nouvelle politique commune des pêches, programmation des fonds européens 2014-2020 ;
2. le contenu du PO : structure, logique, contraintes et choix effectués ;
3. le processus de prise en compte des recommandations de l'évaluation stratégique environnementale et de l'avis de l'autorité environnementale et des premiers éléments de réponse sur les remarques de l'autorité environnementale.

1. La nouvelle politique commune des pêches et la nouvelle programmation des fonds européens 2014-2020.

1.1. La nouvelle politique commune des pêches

La réforme de la PCP vise à la fois un renforcement de la préservation des ressources halieutiques, le développement durable de l'aquaculture et une amélioration de la compétitivité des entreprises et des filières des deux secteurs.

La nouvelle PCP comprend trois règlements : un règlement de base¹, un règlement relatif à l'organisation commune du marché (OCM) des produits de la pêche et de l'aquaculture², et un règlement relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)³ qui constitue l'instrument financier de la PCP pour la période 2014-2020.

La PCP dispose en outre d'un **volet externe** consistant en la négociation de l'accès à des stocks de poissons partagés avec des pays tiers (pays riverains de la mer du Nord), en la négociation d'accords de pêche entre l'UE et des pays tiers permettant à des navires européens de pêcher dans leurs eaux (par exemple pour les navires pêchant le thon tropical) et en la participation de l'UE aux organisations internationales de pêche.

Le règlement de base

Les principaux éléments fondamentaux du règlement de base, dont la réforme a pleinement intégré le souci de renforcer la préservation de la ressource halieutique, sont :

- **La gestion des stocks halieutiques au « rendement maximum durable » (RMD),**

¹ Règlement (UE) n°1380/2013 du 11 décembre 2013

² Règlement (UE) n°1379/2013 du 11 décembre 2013

³ Règlement (UE) n°205/2014 du 15 mai 2014

c'est-à-dire le niveau d'exploitation maximum garantissant le renouvellement du stock, avec l'objectif d'atteindre le RMD en 2015 chaque fois que possible et au plus tard en 2020. Les quotas de pêche sont désormais fixés sur cette base ; le nombre de stocks au RMD augmente régulièrement dans les eaux européennes, traduisant une amélioration de leur situation (en 2015, 32 stocks d'Atlantique Est sont exploités durablement dans les eaux de l'Union), à l'exception de la Méditerranée où la ressource est en moins bonne santé.

- **L'interdiction des rejets en mer et l'obligation de débarquer toutes les captures.** Cette disposition s'applique à partir de 2015 de façon progressive, en commençant par les navires ciblant les espèces pélagiques (anchois, maquereau, hareng...) puis en 2016 pour les seules espèces démersales (parmi celles listées par le règlement de base) définissant clairement l'activité de pêche, métier par métier ; certaines flexibilités et exemptions sont prévues. L'obligation générale de débarquement entrera pleinement en vigueur en 2019 après une montée en puissance étalée sur quatre ans.
- **Le renforcement de l'encadrement de la capacité de la flotte de pêche :** chaque année avant le 31 mai, chaque Etat membre doit transmettre à la Commission européenne un rapport sur la capacité de sa flotte de pêche et identifiant les flottilles en surcapacité par rapport à la ressource disponible. Les flottilles (appelées segments de flotte) en surcapacité doivent obligatoirement faire l'objet d'un plan d'action pour réduire la surcapacité et se voient privées de l'accès à certaines aides (par exemple pour l'installation des jeunes) tout en l'ouvrant à d'autres (aides à la sortie définitive de flotte).

La nouvelle OCM

Les principales dispositions de la réforme de l'organisation commune des marchés (OCM), entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2014, sont :

- **Le renforcement du rôle des organisations de producteurs (OP),** en leur octroyant les moyens de jouer un rôle d'acteur sur le marché. Dans ce cadre, le rôle des OP est d'adapter la production de leurs adhérents à la demande des premiers acheteurs. Pour mener à bien cet objectif, le nouveau règlement prévoit l'élaboration et la mise en œuvre, par chaque OP ou association d'OP (AOP), d'un plan de production et de commercialisation (PPC). Le PPC est un programme stratégique à moyen terme (2014/2020) qui cible les grands objectifs de l'OP ou de l'AOP et décline les différentes mesures immatérielles à mettre en œuvre qui peuvent faire l'objet d'un soutien financier par le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).
- **Un mécanisme de stockage des produits de la pêche transitoire :** la nouvelle OCM supprime les aides de marché au retrait et au report et, pour assurer la transition, prévoit de maintenir sur 5 ans un mécanisme de stockage. Afin d'en permettre la mise en œuvre, conformément à la réglementation communautaire, la France a publié, après concertation avec les organisations de producteurs, la liste de prix de déclenchements auxquels les produits peuvent être retirés du marché, ainsi que le montant de l'aide FEAMP à laquelle les OP peuvent prétendre à ce titre.
- **Le renforcement des règles d'information des consommateurs :** l'indication de la zone de capture est précisée (sous-zone FAO), la mention de l'engin et la date de durabilité minimale (DLUO en France) sont rajoutées.
- Un chapitre spécifique nouveau encadre les **règles de concurrence.**

Le règlement FEAMP

Les éléments relatifs au FEAMP sont présentés au point suivant « la programmation des fonds européens 2014-2020 ».

1.2. La programmation des fonds européens 2014-2020

L'accord de partenariat commun aux 4 fonds européens structurels et d'investissement

Les 4 fonds européens structurels et d'investissement mis en œuvre en France (FEDER, FSE, FEADER et FEAMP) s'inscrivent dans la **stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive**. Ces 4 fonds sont concernés par un règlement transversal portant dispositions communes à l'ensemble des fonds, auquel est annexé un cadre stratégique commun (CSC). Ce règlement décrit les 11 objectifs thématiques dans lesquels les fonds doivent s'inscrire. Il prévoit également que les programmes opérationnels par fonds doivent être élaborés en associant un partenariat élargi (institutions publiques, socio-professionnels, société civile – dont ONG environnementales).

Une première version de l'accord de partenariat français révisé a été transmise à la Commission le 31 décembre 2013. L'accord de partenariat révisé suite aux remarques de la Commission a été **adopté par la Commission le 8 août 2014**.

Les objectifs du FEAMP

Le FEAMP est le plus petit des 4 fonds européens structurels et d'investissement, avec une enveloppe de 5,75 milliards d'euros pour l'ensemble de l'Union européenne pour la période 2014-2020.

Le FEAMP est l'instrument financier unique pour la période 2014-2020 de la Politique commune de la pêche. Le FEAMP est également l'outil financier de la Politique maritime intégrée. Une partie du FEAMP, largement majoritaire, est en gestion partagée (délégation de l'exécution du budget aux Etats membres), une autre partie en gestion directe par la Commission européenne.

Le FEAMP est concerné par 4 des 11 objectifs thématiques (OT) communs à tous les fonds européens structurels et d'investissement :

- OT3 : renforcer la compétitivité PME, du secteur agricole (pour le FEADER) et du secteur de la pêche et de l'aquaculture (pour le FEAMP)
- OT4 : soutenir la transition vers une économie à faible émission de carbone dans tous les secteurs;
- OT6 : préserver et protéger l'environnement et encourager l'utilisation rationnelle des ressources ;
- OT8 : promouvoir un emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre.

Les objectifs du FEAMP traduisent - dans le domaine de la pêche et de l'aquaculture - les 11 objectifs thématiques du règlement portant dispositions communes à l'ensemble des fonds.

Ainsi, l'article 1^{er} du règlement FEAMP **définit le FEAMP comme un outil financier qui permet de mettre en œuvre** :

- la politique commune de la pêche (PCP),
- des mesures pertinentes relatives au droit de la mer,
- le développement durable des zones tributaires de la pêche et de la pêche dans les eaux intérieures,
- la politique maritime intégrée (PMI).

L'article 6 du règlement FEAMP prévoit **6 priorités pour le FEAMP**, qui traduisent la **contribution de ce fonds à la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive et à la mise en œuvre de la PCP** :

- Priorité 1 : Encourager une pêche durable sur le plan environnemental, efficace dans l'utilisation des ressources, innovante, compétitive et fondée sur les connaissances (déclinaison en 6 **objectifs spécifiques**) ;
- Priorité 2 : Favoriser une aquaculture durable sur le plan environnemental, efficace dans l'utilisation des ressources, innovante, compétitive et fondée sur les connaissances (5 objectifs spécifiques) ;
- Priorité 3 : Favoriser la mise en œuvre de la PCP (2 objectifs spécifiques : contrôle et collecte des données) ;
- Priorité 4 : Améliorer l'emploi et renforcer la cohésion territoriale (2 objectifs spécifiques). Il s'agit essentiellement du développement local mené par les acteurs locaux – DLAL ;
- Priorité 5 : Favoriser la commercialisation et la transformation (2 objectifs spécifiques) ;
- Priorité 6 : Favoriser la mise en œuvre de la Politique Maritime Intégrée (PMI).

Le règlement FEAMP propose également un large panel de mesures. Les Etats membres sont invités à choisir, au sein de ce panel, les mesures qui seront les plus adaptées pour mettre en œuvre leur stratégie et atteindre les objectifs qu'ils se seront fixés.

L'évolution du FEAMP par rapport au FEP

Le champ du FEAMP est beaucoup plus large que celui du Fonds européen pour la pêche (FEP) 2007-2013⁴, puisqu'il couvre :

- le périmètre de l'ex FEP (qui était organisé par axes), sachant que les mesures du FEAMP sur ce périmètre évoluent fortement par rapport au FEP ;
- l'organisation commune de marché de la pêche et de l'aquaculture, qui était soutenue par le FEAGA (fonds européen agricole de garantie), et dont le soutien s'est achevé le 31 décembre 2013 ;
- un régime de compensation des surcoûts d'écoulement des produits de la pêche pour la Guyane et la Réunion, qui était soutenu par le FEAGA, ainsi que le POSEIDOM pour l'aquaculture ;
- le contrôle des pêches, qui était soutenu par un fonds en gestion directe ;
- la collecte de données scientifiques, qui était soutenue par un autre fonds en gestion directe ;
- la politique maritime intégrée, qui n'avait pas de fonds dédiés. La PMI entre dans le champ du FEAMP sous deux aspects : gestion partagée avec les Etats membres d'une part, gestion directe par la Commission d'autre part.

La logique du FEAMP évolue par rapport au FEP, avec :

- **des conditions ex ante** : l'Etat membre doit démontrer qu'il vérifie ces conditions (ou, le cas échéant, proposer un plan d'action pour les vérifier au plus tard deux ans après l'approbation du PO par la Commission) pour que le PO puisse être approuvé ;
- **un cadre de performance** (indicateurs communs à tous les Etats membres définis par la Commission, associés à des valeurs cibles à atteindre en 2019 et 2013 définies par les Etats membres) et un **système renforcé de suivi et d'évaluation** ;

Ainsi, le FEAMP se distingue du FEP par :

⁴ Dans le cadre de la précédente programmation, la France disposait de 335 M€ de fonds européens sur le champ couvert par le FEAMP, dont 213 M€ de FEP, 40 M€ pour la compensation des surcoûts dans les RUP (FEAGA + aides d'Etat), 18 M€ pour l'aide au report et retrait dans le cadre du FEAGA (dispositif de l'ancienne OCM), 23 M€ pour le contrôle des pêches (gestion directe) et 41 M€ pour la collecte des données (gestion directe). Le montant de PMI (gestion directe) mobilisé par des projets portés par la France n'est pas disponible. La comparaison a de nombreuses limites, car au sein de chaque catégorie, les dépenses éligibles évoluent fortement en 2014-2020.

- des objectifs clés de la nouvelle PCP qui sont donnés « ex ante ». Le FEAMP ne se bâtit donc pas dans une logique de « guichet », comme c'était le cas pour le FEP, mais selon une logique de projet (sélection des projets qui permettent le mieux de mettre en œuvre la stratégie de la France en faveur de la pêche, de l'aquaculture et des affaires maritimes) ;
- d'autre part, le FEAMP est très piloté. Le programme opérationnel doit donc prévoir non seulement une stratégie d'ensemble, unique et cohérente, mais aussi un suivi des mesures mises en œuvre par des indicateurs de réalisation et de résultats. Une partie de la mobilisation du fonds, à terme, dépendra de l'atteinte de ces résultats.

L'enveloppe FEAMP française

L'enveloppe FEAMP attribuée à la France, d'un montant de **588 M€**, a été notifiée en juin 2014. La France dispose ainsi, parmi les Etats-membres de l'UE, de la deuxième enveloppe de FEAMP.

Sur cette enveloppe, 369 millions d'euros ont été alloués par la Commission européenne pour le développement durable de la pêche, de l'aquaculture et des zones côtières (soit 70% de plus que sur la période 2007-2013) et 86 millions d'euros pour la compensation des surcoûts liés à l'éloignement des départements d'outre-mer. Ce dispositif concerne dorénavant tous les départements d'outre-mer, alors que seules La Réunion et la Guyane en bénéficiaient jusqu'à présent.

Le reste de l'enveloppe a été réparti par la Commission comme suit :

- Contrôle des pêches : 56 millions d'euros
- Collecte de données scientifiques et socio-économiques : 66 millions d'euros
- Aide au stockage des produits de la pêche : 4,7 millions d'euros
- Politique maritime intégrée (partage de l'information aux fins de surveillance maritime et promotion de la protection du milieu marin) : 5,3 millions d'euros.

La décentralisation des fonds européens et son application dans la gestion du FEAMP

Suite à un accord entre le Gouvernement et le Président de l'Association des Régions de France, la gestion des fonds européens a été confiée aux Conseils régionaux. A l'issue des négociations qui ont suivi cet accord :

- le FEDER est presque entièrement régionalisé ;
- le FSE est régionalisé pour un tiers (formation professionnelle : régionalisé ; inclusion sociale et lutte contre la pauvreté : Etat, car il s'agit de politiques mises en œuvre par les Conseils généraux) ;
- le FEADER est presque entièrement régionalisé ;
- le FEAMP ne peut pas être régionalisé car le règlement FEAMP ne prévoit qu'une seule **autorité de gestion⁵ par État membre**, laquelle a été confiée à la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Un courrier de la délégation à l'attractivité des territoires et à l'aménagement régional (DATAR) du 4 juin 2013 prévoit que la délégation des mesures concerne uniquement les régions littorales⁶ (sachant que le FEAMP couvre également la pisciculture continentale).

⁵ Cf. article 125 du règlement (UE) n°1303/2013 : « l'autorité de gestion est chargée de la gestion du programme opérationnel, conformément au principe de bonne gestion financière ».

⁶ Régions littorales : Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Haute-Normandie, Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse, Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint Martin, La Réunion, Mayotte

Ainsi, les Régions littorales qui le souhaitent vont jouer un rôle important dans la gestion du FEAMP. Une très large majorité d'entre elles a confirmé au secrétaire d'Etat en charge de la pêche le souhait d'exercer cette délégation en tant qu'organisme intermédiaire (toutes sauf La Réunion, Mayotte et Saint Martin). L'organisme chargé du paiement et l'autorité de certification⁷ est l'Agence de services et de paiement (ASP) (FrancAgriMer et l'Office de l'environnement de Corse, ne seront plus organismes de paiement intermédiaires, comme c'était le cas pour le FEP). L'autorité d'audit⁸ reste la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC).

La circulaire du Premier ministre n°5650/CG du 19 avril 2013 prévoit de déléguer toutes les mesures aux Conseils régionaux, sauf les mesures régaliennes et les mesures « d'ampleur nationale ». Pour la Corse et les Régions ultrapériphériques (RUP), il n'y a pas de différence de principe de mise en œuvre. Conformément à cette circulaire, les Régions bénéficient d'une délégation de gestion pour les mesures non régaliennes et qui n'ont pas d'ampleur nationale. La répartition, validée lors du Comité Etat-Régions FEAMP du 22 juillet 2014, a été effectuée selon la logique suivante :

- **mesures gérées au niveau national** : mesures régaliennes (collecte des données, contrôle des pêches) et mesures d'ampleur nationale, mises en œuvre sur des territoires suprarégionaux ou qu'il convient de massifier au niveau national (plans de sortie de flotte, arrêts temporaires des navires, soutien aux organisations de producteurs, innovation, systèmes assurantiels, ...), ainsi que l'aquaculture dans les régions continentales.
- Les **mesures gérées au niveau régional** sont liées aux compétences des Régions sur l'accompagnement économique des filières et des entreprises (investissements à bord des navires ou dans les exploitations aquacoles, installation des jeunes, plans de compensation des surcoûts pour les RUP...) et l'aménagement du territoire (le développement local mené par les acteurs locaux, ancien axe 4 du FEP).

Pour le développement durable de la pêche, de l'aquaculture et des zones côtières hors assistance technique (soit 334 M€), 180 millions d'euros ont été réservés aux mesures gérées au niveau régional et repartis entre les différentes Régions. L'enveloppe pour les mesures gérées au niveau national est fixée à 154 millions d'euros. Le secrétaire d'Etat chargé de la pêche a fait droit à la demande des Régions de gérer ces mesures dans le cadre d'une subvention globale telle que prévue par l'article 123.7 du règlement (UE) n°1303/2013.

L'Etat et les Régions partagent désormais la responsabilité globale d'assurer une mise en œuvre efficace du FEAMP en France.

Afin d'optimiser les allocations financières tout au long du programme, un examen des consommations des crédits sera réalisé en cours de la programmation, afin d'ajuster la maquette financière si nécessaire, à la fois entre mesures d'ampleur nationale et mesures régionales, et entre les différentes Régions. Cet examen sera réalisé dès 2017, notamment en vue d'anticiper l'allocation de la réserve de performance qui dépend de la consommation du fonds européen constatée fin 2018.

⁷ Cf. article 126 du règlement (UE) n°1303/2013 : « l'autorité de certification est responsable (...) d'établir et de transmettre à la Commission les demandes de paiement en certifiant qu'elles procèdent de systèmes de comptabilité fiables, sont fondées sur des pièces justificatives susceptibles d'être vérifiées et ont été contrôlées par l'autorité de gestion (...) »

⁸ Cf. article 127 du règlement (UE) n°1303/2013 : « l'autorité d'audit fait en sorte que des contrôles du bon fonctionnement du système de gestion et de contrôle du programme opérationnel soient réalisés sur un échantillon approprié d'opérations (...) ».

Les modalités d'élaboration du PO FEAMP

Conformément aux règles communautaires spécifiques au FEAMP, le PO est national et unique. Il doit être élaboré en associant un partenariat comprenant les autorités publiques, les acteurs socio-économiques, et la société civile (dont les ONG environnementales). A cette fin, une concertation d'un partenariat aussi large que possible a été organisée tout au long de l'année 2014, d'une part, par la transmission de documents pour recueillir des retours par écrit et d'autre part, à travers des séminaires nationaux FEAMP (3 séminaires en 2014 : 21 janvier, 7 mai, 12 septembre, un séminaire le 20 mars 2015). Ce partenariat regroupe plus de 600 personnes appartenant à 167 structures, environ 120 personnes ont participé à chacun des séminaires.

Une phase de concertation de 3 semaines (20 février – 13 mars 2015) est venue clôturer la préparation du PO FEAMP avant sa soumission à la Commission européenne. Des réunions techniques ont été tenues en parallèle avec les représentants nationaux des parties-prenantes (professionnels, ONG environnementales).

En outre, la décentralisation partielle de la gestion du FEAMP (délégation de la gestion de plusieurs mesures aux Régions littorales qui le souhaitent) a conduit la France à mettre en place une gouvernance adaptée pour la préparation de la proposition de PO FEAMP, en associant étroitement ces Régions à la préparation du programme (réunions techniques et groupes de travail, ateliers sur la logique d'intervention du fonds, réunions entre élus et/ou techniciens des Conseils régionaux et la DPMA ou le cabinet du secrétaire d'Etat, comité Etat-Régions). Le partenariat a également été associé au niveau régional, avec des réunions d'information et de concertation organisées par les Régions courant 2014 et début 2015 dans le cadre de la préparation des maquettes régionales. :

2. Le contenu du PO : structure, logique, contraintes et choix effectués

2.1. Structure du PO

La structure du PO et la liste de ses annexes sont définies par le règlement d'exécution (UE) n°771/2014. Ce règlement prévoit non seulement les différentes sections et sous-sections du PO, mais également un **nombre de caractères maximum par section**.

Pour être transmis à la Commission, le contenu du PO doit être saisi dans le logiciel SFC 2014, qui comporte un certain nombre de contrôles automatiques (en particulier sur le nombre de caractères). Par conséquent, **le contenu du PO est très encadré, aussi bien dans la forme que sur le fond**. Ainsi, la Commission ne valide que ce qui doit figurer dans le PO, tous les autres éléments nécessaires à la mise en œuvre opérationnelle du FEAMP relevant de la subsidiarité nationale (exemple : critères de sélection, cadres méthodologiques nationaux, cf. point 2.4).

Le PO FEAMP comprends 14 chapitres :

- **Chapitre 1 : préparation du PO et participation des partenaires** – il s'agit d'expliquer les modalités d'association du partenariat, ainsi que les résultats de l'évaluation ex ante.
- **Chapitre 2 : analyse atouts – faiblesses – opportunités – menaces (AFOM) et détermination des besoins** – cette partie, organisée selon les 6 priorités de l'Union pour le FEAMP, doit permettre de faire le lien entre l'analyse AFOM et les besoins qui en découlent ; elle comporte également une série d'indicateurs de contexte obligatoires (cf. point 2.2), qui décrivent la situation initiale (2014).
- **Chapitre 3 : description de la stratégie** – cette section doit expliquer en quoi le FEAMP contribuera à la stratégie Europe 2020, quels seront les objectifs et les résultats à atteindre grâce au FEAMP ; elle prévoit ainsi une série d'indicateurs de résultats obligatoires pour chaque priorité et chaque objectif spécifique (cf. point 1.2), associés à une valeur cible 2023 ; elle liste également, pour chaque priorité et chaque objectif spécifique, les mesures du FEAMP mobilisées pour mettre en œuvre la stratégie, ainsi que les indicateurs de réalisation et la valeur cible 2023 associée à chaque mesure et une justification de l'utilisation des mesures associées à chaque objectif spécifique ; enfin, elle décrit les complémentarités avec d'autres fonds, les principales mesures prévues pour réduire la charge administrative, ainsi que la contribution du FEAMP aux stratégies de bassin maritime (exemple : plan d'action Atlantique).
- **Chapitre 4 : exigences relatives à des mesures spécifiques relevant du FEAMP** – cette section permet d'apporter, pour certains aspects ou certaines mesures, des précisions et/ou éléments de mise en œuvre opérationnelle que la Commission doit valider explicitement :
 - Besoins spécifiques des zones Natura 2000 et contribution du PO à la mise en place d'un réseau de zones de reconstitution des stocks halieutiques ;
 - Résumé du plan d'action pour le développement, la compétitivité et la durabilité de la petite pêche côtière ; ce plan n'est pas une annexe obligatoire du PO, il a néanmoins été transmis pour information à la Commission. ;
 - Méthode de calcul des coûts simplifiés – il s'agit d'expliquer si et comment la France souhaite utiliser une justification des dépenses des projets soutenus par le FEAMP autrement qu'au réel (exemple : application d'un taux forfaitaire, utilisation d'un barème de coûts unitaires, etc.) ;
 - Méthode de calcul des surcoûts ou pertes de revenus – ces informations doivent être précisées en lien avec la mise en œuvre des articles 53 « conversion à l'aquaculture biologique », et 54 « aquaculture fournissant des services environnementaux ».

- Méthode de calcul des compensations – ces informations doivent être précisées en lien avec la mise en œuvre des articles 40 « protection et restauration de la biodiversité et des écosystèmes aquatiques », 55 relatif à la suspension temporaire des activités de conchyliculture pour des raisons de santé publique et 67 relatif au stockage ;
- Cibles et mesures pour la réduction et la cessation définitive des activités de pêche ;
- Assistance technique : dispositions prises par l'Etat membre pour assurer la bonne mise en œuvre du fonds ;
- **Chapitre 5 : développement territorial intégré** – cette section détaille la stratégie, les objectifs et les critères de sélection des zones et des stratégies de développement local mené par les acteurs locaux ;
- **Chapitre 6 : vérification des conditions ex ante** – cette section examine le respect des 4 conditions ex ante spécifiques au FEAMP, sur la base d'une vérification de différents critères sous-jacents. Si une condition ex ante n'est pas remplie, l'Etat membre doit prévoir un plan d'action afin de l'atteindre au plus tard en 2016 et désigner les organismes responsables et le calendrier de mise en œuvre.
- **Chapitre 7 : cadre de performance** – cette section rappelle les cibles 2023 et indique des valeurs intermédiaires 2018 des indicateurs de réalisation et des indicateurs financiers retenus pour figurer dans le cadre de performance (cf. point 2.2) ;
- **Chapitre 8 : maquette financière** – cette section présente la maquette financière du PO, d'une part par priorité de l'Union pour le FEAMP, et d'autre part par objectif thématique.
- **Chapitre 9 : principes horizontaux** - cette section présente les dispositions prises par la France pour garantir le respect des principes de promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et de développement durable ; elle indique quel est le montant de FEAMP attribué à la lutte contre le changement climatique (cf. point 2.3).
- **Chapitre 10 : plan d'évaluation** – cette section présente le cadre général à travers lequel seront conduites toutes les activités d'évaluation durant la période de mise en œuvre du PO.
- **Chapitre 11 : modalités de mise en œuvre du PO** – cette section désigne l'autorité de gestion et les organismes intermédiaires, et décrit le système de gestion et de contrôle du FEAMP, la composition du comité national de suivi du FEAMP ainsi que les principales actions de communication ;
- **Chapitre 12 : contrôle des pêches** – cette section décrit quels sont organismes qui mettent en œuvre le système de contrôle, d'inspection et d'exécution des pêches en France, et détaille la stratégie et la liste des opérations qui seront sélectionnées pour bénéficier du FEAMP, en lien avec les priorités de la Commission en la matière ;
- **Chapitre 13 : collecte de données** – cette section décrit la stratégie et les actions qui seront menées en matière de collecte des données, en détaillant quelles données seront collectées sur 2014-2020 en application du règlement collecte des données n°199/2008 et du programme pluriannuel C(2013)5243 pour 2014-2016.
- **Chapitre 14 : instruments financiers** – cette section indique si et comment l'Etat membre mettra en œuvre le FEAMP à travers des instruments financiers.

Le PO comporte en outre 5 annexes :

- La liste des partenaires consultés dans le cadre de l'élaboration du PO ;
- Le rapport d'évaluation ex ante : document obligatoire qui évalue la qualité et la cohérence du PO ;
- Le rapport environnementale (ESE) : document obligatoire qui évalue les impacts du PO sur l'environnement ;
- La description du système de gestion et de contrôle : en complément du chapitre 11.

- Les six plans de compensation sur surcoûts dans les régions ultrapériphériques françaises (Guadeloupe, Guyane, la Martinique, Mayotte, La Réunion, Saint Martin) : ces documents, qui doivent être explicitement approuvés par la Commission, sont la base du soutien du FEAMP dans le cadre des articles 70 à 73 qui visent à maintenir la compétitivité des produits de la pêche et de l'aquaculture originaires des RUP par rapport à d'autres produits similaires provenant d'autres Régions de l'Union européenne.

2.2. Les différents types d'indicateurs et le cadre de performance

Des indicateurs sont associés à chaque étape de la logique d'intervention du PO FEAMP :

- AFOM et besoins : **indicateurs de contexte** (chapitre 2.2 du PO) ;
- définition d'objectifs stratégiques et du changement attendu : **indicateurs de résultat** et cible 2023 (chapitre 3.2 du PO) ;
- mobilisation et moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs : **indicateurs de réalisation**, liés à des articles du FEAMP, avec une cible 2023 (chapitre 3.3 du PO) ;
- montants programmés, payés et certifiés par priorité : **indicateurs financiers** (chapitre 8 du PO).

Les types d'indicateurs (contexte, résultat, réalisation, financiers) sont communs à tous les fonds européens et d'investissement. Les indicateurs relatifs au FEAMP sont définis par le **règlement délégué (UE) n°1014/2014 du 22 juillet 2014**. Ils sont communs à tous les Etats membres.

L'ensemble des indicateurs de réalisation, de résultat et financiers constituent le système de suivi du PO FEAMP. Il faut les distinguer du cadre de performance, qui ne porte que sur une partie du programme (cf. *infra*).

Les indicateurs de contexte, renseignés sur la base de données statistiques, permettent de caractériser la situation initiale en 2014, puis de mesurer son évolution tout au long de la programmation.

Concernant les **indicateurs de résultat**, le règlement délégué (UE) n°1014/2014 définit plusieurs indicateurs par priorité, ainsi que leur unité de mesure. Chaque indicateur est rattaché à un ou plusieurs objectifs spécifiques. Pour tous ces indicateurs, chaque Etat membre doit définir une **cible 2023 indiquée dans le PO**.

Les indicateurs de résultat sont le « miroir » des indicateurs de contexte. Par exemple :

- indicateur de contexte de la priorité 1 : valeur de la production de pêche (en milliers d'euros)
- indicateur de résultat de la priorité 1 correspondant : variation de la valeur de la production de pêche (en milliers d'euros) : augmentation ou diminution de X milliers d'euros en 2023, par rapport à la situation initiale en 2014.

A partir du moment où les mesures auxquelles ils sont rattachées sont activées, les **indicateurs de réalisation** (nombre de projets réalisés) doivent être renseignés dans le PO, c'est-à-dire associés à une valeur **cible pour 2023**.

Le **cadre de performance** (chapitre 7 du PO) est un « sous-ensemble » des indicateurs. Il s'agit d'un outil de vérification de la bonne mise en œuvre des programmes : **6% du FEAMP constituent la réserve de performance** (calculée par priorité, hors assistance technique), et pourront être débloqués (ou conservés par la Commission, ou donner lieu à des corrections financières) en 2019 selon l'atteinte des **valeurs intermédiaires 2018** fixées par l'Etat membre pour chaque indicateur du cadre de performance. Ces indicateurs sont de deux types :

- **indicateurs financiers : dépense publique totale certifiée** ; la valeur cible 2023 de l'indicateur financier est par définition égal à 100% des dépenses éligibles associées à la priorité ; il appartient à l'Etat membre de fixer une valeur intermédiaire 2018 par priorité.
- **indicateurs de réalisation** : ils doivent couvrir plus de 50% de l'enveloppe financière de chaque priorité.

La méthodologie pour la détermination des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles dans le cadre de performance est fixée par le **règlement d'exécution (UE) n°215/2014** et plus précisément à l'article 5.2 pour les indicateurs financiers et à l'article 5.3 pour les indicateurs de réalisation. Ainsi :

- concernant les **indicateurs de réalisation**, un projet « réalisé » est comptabilisé lorsqu'il a été intégralement effectué par le bénéficiaire, mais pour lequel le versement de l'aide par l'autorité nationale compétente n'a pas nécessairement été effectué. Afin de simplifier le dénombrement des projets réalisés, l'autorité de gestion a retenu **un projet comme étant un dossier de demande FEAMP**.
- concernant les **indicateurs financiers**, les données comptabilisées sont le **montant total des dépenses éligibles certifiées** par l'autorité de certification.

Concernant les **indicateurs de résultat**, le guide de la Commission⁹ sur les indicateurs relatifs au FEAMP précise que ces indicateurs seront renseignés sur la base des estimations données par les bénéficiaires dans les formulaires de demande FEAMP. Par conséquent, la **cible 2023 pour chaque indicateur est la somme des résultats obtenus par les bénéficiaires du fonds européen**.

2.3. Montant consacré à la lutte contre le changement climatique

L'annexe III du **règlement d'exécution (UE) n°1232/2014** définit les modalités de calcul de la contribution des mesures du FEAMP à la lutte contre le changement climatique : à chaque mesure du FEAMP est affecté un coefficient à appliquer au montant de FEAMP correspondant.

L'application de cette méthodologie a conduit à déterminer le montant total de FEAMP consacré à la lutte contre le changement climatique, qui figure au chapitre 9.2 du PO (14.41% de l'enveloppe FEAMP française).

2.4. Les critères de sélection et les cadres méthodologiques nationaux

L'article 113 du règlement FEAMP, relatif aux fonctions du comité national de suivi du FEAMP, prévoit que ce dernier est consulté et approuve les critères de sélection des opérations financées, qui peuvent être révisés en cours de programmation. Ces critères, qui conduisent à retenir les projets qui répondent le mieux aux objectifs et aux résultats fixés par le PO, doivent être transparents et non discriminatoires¹⁰.

En vertu de ces principes, chaque bénéficiaire potentiel doit connaître les conditions applicables à chaque opération. En outre, lorsqu'un bénéficiaire demande une subvention, tout autre bénéficiaire dans une situation similaire doit également pouvoir la demander dans des conditions identiques.

⁹ Guidance fiche n°3 – common indicators in the EMFF – version 2 – 23 février 2014

¹⁰ Cf. article 59 « gestion partagée avec les Etats membres », paragraphe 1 du règlement (UE, Euratom) n°966/2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et article 125 « fonctions de l'autorité de gestion » du règlement (UE) n°1303/2013, paragraphe 3.a) relatif à la sélection des opérations

Au niveau français, deux types de critères conduiront à retenir les projets qui bénéficieront d'un soutien du FEAMP :

- **les critères (ou conditions) d'éligibilité**, qui sont liés à un demandeur ou à une demande, sont les obligations qui doivent être complètement remplies pour que le demandeur et la demande puissent être éligible au soutien du FEAMP.
- **les critères de sélection**, qui permettent de retenir, parmi un ensemble de demandes éligibles, celles qui permettent de mieux de répondre aux objectifs et aux résultats fixés par le PO.

Ainsi, seules les demandes passant au travers de ces deux filtres de sélection bénéficieront du FEAMP.

Ces critères doivent trouver une justification dans le PO (en particulier le chapitre 3 relatif à la stratégie et aux mesures mises en œuvre). Ils sont précisés et déclinés dans un document qui ne constitue pas une partie du PO et qui n'est donc pas transmis et approuvé par la Commission, que l'autorité de gestion a appelé « **cadres méthodologiques nationaux** ».

Les cadres méthodologiques nationaux sont des **guides pour les services instructeurs des dossiers FEAMP** qui précisent, pour chaque mesure du FEAMP qui sera mise en œuvre en France :

- les références réglementaires ;
- les objectifs de la mesure ;
- les bénéficiaires éligibles ;
- les règles d'éligibilité (règles européennes et règles nationales) que tous les projets doivent satisfaire :
- les critères de sélection approuvés par le comité national de suivi du FEAMP ;
- les modalités de financement (taux d'aide, taux de cofinancement FEAMP) ;
- les modalités de gestion (circuit de gestion, service instructeur, etc.) ;
- les indicateurs de résultat associés.

Ces documents sont en cours d'élaboration par les services de l'Etat et des Régions, en parallèle des travaux sur le PO lui-même ; dépendants du PO, ils seront stabilisés sur la base du PO approuvé par la Commission européenne.

3. Processus de prise en compte des recommandations de l'évaluation stratégique environnementale et de l'avis de l'autorité environnementale

Cette partie vise à expliquer le processus de prise en compte des recommandations de l'évaluation stratégique environnementale (ESE) et de l'avis de l'autorité environnementale (Ae) et apporter de **premiers éléments de réponse** à certaines recommandations de l'Ae.

3.1. Le calendrier de préparation du Programme opérationnel et de la consultation du public

Le projet de Programme opérationnel (PO) a été soumis à la concertation du partenariat du 20 février au 13 mars 2015 et a été validé en comité Etat-Régions le 30 mars 2015

Le rapport environnemental (tout comme le rapport d'évaluation ex ante) qui accompagne le projet PO a été finalisé le 3 avril 2015.

Le PO a été transmis à la Commission européenne le 7 avril 2015.

Compte-tenu de ce calendrier, les remarques du partenariat et des évaluateurs (évaluation ex-ante, évaluation stratégique environnementale), ainsi que celles transmises de façon informelle par la DG Mare en parallèle de la consultation du partenariat, restent à intégrer dans la version finale du PO qui sera soumise à la Commission. Elles le seront donc en même temps que les remarques qui seront recueillies lors de la consultation du public.

3.2. Prise en compte des remarques de l'Ae concernant le scénario de référence

L'Ae a remarqué, dans son avis rendu le 8 juillet, que le scénario de référence¹¹ a été fait sur la base d'une approche originale et intéressante. Toutefois, il manque des points de repère pour savoir si le scénario de référence pourrait être la continuation de 2007-2013 ou pas compte-tenu de la nouvelle PCP et du nouveau cadre financier qui, de fait, obligent à une évolution. (cf. page 22 de l'avis de l'Ae)

La nouvelle PCP vise à la fois un renforcement de la préservation des ressources halieutiques, le développement durable de l'aquaculture et une amélioration de la compétitivité des entreprises et des filières des deux secteurs. Le champ du FEAMP est plus large que celui du FEP, ce qui renforce la cohérence entre les différents aspects de la politique commune des pêches (préservation des ressources et du milieu marin, compétitivité des entreprises, contrôle des pêches, collecte des données, etc.), avec une inscription dans la stratégie Europe 2020 « pour une croissance intelligente, durable et inclusive ». Certaines exigences sont renforcées par rapport au FEP : association d'un large partenariat, part accrue accordée aux mesures visant à limiter les impacts environnementaux des activités ou encadrement plus fort des mesures de type « économique », pilotage par les résultats (fixation d'objectifs à atteindre dès le début de la programmation), sélection renforcée des projets qui permettent le mieux de mettre en œuvre la stratégie du PO.

Le contexte économique de la filière pêche en début de la nouvelle programmation est favorable : les prix du poisson sont globalement hauts, les prix du gazole plutôt bas. Les surcapacités de la flotte de pêche ont pour l'essentiel été résorbées lors de la précédente programmation, avec l'appui de la mesure « plans de sortie de flotte » (40 M€ programmés et payés sur le FEP).

¹¹ Cf. ; méthodologie de l'évaluation stratégique environnementale : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Doctrine-eviter-reduire-et,28438.html>

L'introduction de l'objectif « zéro rejet » dans la PCP est une rupture majeure qui va entraîner des contraintes importantes pour la filière pêche, justifiant d'un accompagnement public sur des travaux de R&D (sélectivité en amont et gestion-valorisation des volumes débarqués en aval) et d'aides à l'investissement physique (à bord et à terre).

Enfin, bien que ne constituant pas une « rupture » à proprement parler, les objectifs d'efficacité énergétique et de limitation des effets du changement climatique montent en puissance.

Par conséquent, la situation économique actuelle et le FEAMP apparaissent en rupture par rapport à la programmation précédente et **le scénario de référence ne vient pas en prolongation des tendances 2007-2013. Il a donc été choisi de construire le scénario de référence par rapport aux perspectives d'évolution des principales dimensions environnementales** sans l'intervention du FEAMP, puis de **positionner le PO FEAMP à moyen terme par rapport aux tendances du milieu** pour apprécier son effet global.

A l'issue de l'intégration de toutes les remarques et recommandations formulées sur le PO (cf. point 3.4), la comparaison par rapport au scénario de référence permettra d'évaluer les effets positifs de l'intervention du FEAMP en relation avec la dynamique du milieu naturel et de vérifier que le PO FEAMP n'impacte pas des tendances positives provenant d'autres politiques.

3.3. Prise en compte des remarques de l'Ae concernant la logique « éviter, réduire, compenser »¹² et la solution de moindre impact

L'Ae recommande d'analyser les solutions de substitution raisonnables et, dans la mesure du possible, de compenser les incidences négatives notables que l'application du plan peut entraîner sur l'environnement (cf. page 17 et 25 de l'avis de l'Ae). En outre, l'Ae recommande de compléter les critères d'éligibilité et de conditionnalité environnementale des différentes mesures, en particulier 43 « ports de pêche » et 48 « investissements productifs en aquaculture », afin d'en garantir les effets bénéfiques et d'en réduire les incidences négatives environnementales (cf. page 23 de l'avis de l'Ae).

Nécessité de clarifier et préciser les objectifs de l'intervention du FEAMP :

La stratégie du PO, dans les travaux de finalisation, va être renforcée sur les sujets très directement liés à la nouvelle PCP, en particulier l'obligation de débarquement des captures non désirées et la gestion au rendement maximum durable (RMD) des stocks halieutiques, et sur l'évolution de la production aquacole.

Par exemple, dans le cadre de l'objectif spécifique 1.1 « limiter l'incidence de la pêche sur le milieu marin, y compris la préservation et la limitation des captures non désirées », la stratégie du PO pourra fixer un objectif de réduction des captures non désirées spécifique à l'horizon 2023, et expliquer quelles mesures du FEAMP seront mobilisées pour atteindre ce résultat (innovations en vue d'accroître la sélectivité des engins de pêche, investissements à bord des navires afin d'assurer le déploiement de ces engins). La stratégie du PO sera ainsi précisée en conséquence.

¹² Cf. ; méthodologie de l'évaluation stratégique environnementale : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Doctrine-eviter-reduire-et,28438.html>

Prise en compte des recommandations de l'ESE sur la logique « éviter, réduire, compenser », permettant d'aboutir à la solution de moindre impact

Les recommandations de l'ESE se traduiront par une **sélection des projets priorisant leur dimension environnementale** :

- Éviter les impacts négatifs à travers des conditions d'éligibilité excluant les projets générant une pression accentuée sur l'environnement
- Définir des critères de sélection permettant de réduire les éventuels impacts négatifs et/ou de maximiser l'effet environnemental des projets retenus
- D'après l'ESE, par construction, le PO FEAMP ne nécessite pas de mesures de compensation : en effet, un PO ne porte pas sur un projet précis (exemple : projet d'aménagement) mais sur un faisceau de types d'opérations susceptibles d'être aidées.

Au niveau des mesures 43 « ports de pêche » et 48 « investissements productifs en aquaculture », les recommandations de l'Ae seront prises en compte lors de la finalisation du programme opérationnel et des cadres méthodologiques nationaux.

3.4. Prise en compte des remarques de l'Ae concernant la prise en compte des enjeux environnementaux

L'Ae recommande d'expliquer de quelle façon les enjeux environnementaux sont pris en compte dans le dimensionnement des mesures, y compris les éventuelles spécificités régionales ou certains écosystèmes particuliers (cf. page 21 de l'avis de l'Ae).

Prise en compte d'enjeux environnementaux différenciés en fonction des façades

La territorialisation des enjeux environnementaux décrite dans l'ESE (cf. chapitre 2 « état initial de l'environnement et perspectives d'évolution », tableau 10 page 84) montre que, même si la hiérarchie des enjeux environnementaux est la globalement la même pour toutes les façades, il existe des spécificités :

- enjeu « espèces et diversité biologique » : cet enjeu est le plus important partout (niveau 5/5), mais pour des raisons différentes : surexploitations des stocks de la façade Atlantique, niveaux bas de certaines espèces (petits pélagiques notamment) en Méditerranée, ressources côtières sous forte pression dans les RUP et captures accessoires ou accidentelles d'espèces protégées (notamment les tortues en Guyane)
- enjeu « milieux naturels et habitats » : cet enjeu est très important (niveau 5 sur 5) dans les RUP (préservation des zones littorales), en particulier pour les îles (Guadeloupe, Martinique, Saint Martin, Mayotte, la Réunion). Pour la métropole, l'artificialisation du littoral est en augmentation depuis 1990, en particulier en Atlantique (Bretagne, Pays de la Loire) et en Méditerranée (PACA).
- enjeu « qualité des eaux » : enjeu important (niveau 4 / 5) lié à la pollution des eaux ; en métropole cette pollution est majoritairement liée à des apports fluviaux avec la présence en amont d'activités agricoles ou industrielles importantes ; dans les RUP, elle est liée au faible développement des infrastructures d'assainissement et au chlordécone aux Antilles.
- Enjeu « déchets » : enjeu important dans les DOM (niveau 3/5) où la collecte et le traitement des déchets sont peu développés ; enjeu important en Méditerranée (tourisme) et en Manche Mer du Nord (trafic maritime).
- Enjeu « paysages » : enjeu important (niveau 3/5) dans les zones à forte densité de population avec un risque d'artificialisation de la bande littorale : Méditerranée et RUP (sauf Guyane).

Les enjeux « climat » (réduction des gaz à effet de serre), énergie (réduction des consommations énergétiques) et « sites naturels » (bonne gestion des sites) sont importants (niveau 3/5) et partagés par l'ensemble des façades.

Ces enjeux pourraient conduire à une mise en œuvre différenciée des mesures du FEAMP en fonction des façades.

3.5. Prise en compte de l'avis de l'autorité environnementale et de la consultation du public pour finaliser le PO

L'Ae recommande de rappeler la suite de la procédure jusqu'à la validation du programme par la Commission.

Dès avril 2015, l'Etat et les Régions ont mis en place une organisation permettant de préparer une nouvelle version du PO, autour de plusieurs grands « chantiers » visant à répondre au mieux aux remarques de la Commission, de l'AE et aux différentes consultations

Suite aux observations officielles de la Commission, l'Etat membre doit préparer une nouvelle version de son PO, par itérations avec la Commission. La version issue de ces travaux et échanges doit satisfaire à toutes les exigences de la Commission : cette version est transmise à la Commission, et approuvée. Pour pouvoir approuver le PO, la Commission doit en outre disposer de l'avis de l'autorité environnementale et des résultats de la consultation du public.

Outre une réponse à toutes les observations de la Commission, la version finale du PO intégrera les remarques des évaluations évaluateurs (évaluation ex-ante, évaluation stratégique environnementale), du partenariat, de la consultation du public, et l'avis de l'autorité environnementale.

A l'issue de ce processus d'enrichissement et de finalisation du PO FEAMP, la comparaison de la nouvelle version du PO par rapport au scénario de référence sera réalisée afin d'évaluer les impacts résiduels du PO, avant sa mise en œuvre effective.