COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.1.2018
COM(2018) 48 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en oeuvre du système commun de suivi et d'évaluation destiné au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche

Acronymes:

AIR: Rapport annuel de mise en œuvre
PCP: Politique commune de la pêche
CI: Indicateur de contexte
SCSE: Système commun de suivi et d'évaluation
RDC: Règlement portant dispositions communes
FEP: Fonds européen pour la pêche
FEAMP: Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
EP: Plan d'évaluation
FAME: Suivi et évaluation de la pêche et de l'aquaculture
FI: Indicateur financier
IFOP: Instrument financier d'orientation de la pêche
PMI: Politique maritime intégrée
AG: Autorité de gestion
EM: État membre
OI: Indicateur de réalisation
PO: Programme opérationnel
RI: Indicateur de résultats
SFC: Système de gestion des fonds de l'Union européenne

Table des matières

1 Introduction 4

2 Les sept éléments du système commun de suivi et d'évaluation 5

2.1 Logique d'intervention du FEAMP 5
2.2 Indicateurs communs 6
2.3 Données cumulées sur les opérations (Infosys) 6
2.4 Rapport annuel de mise en œuvre 7
2.5 Plan d'évaluation 8
2.6 Évaluations des programmes opérationnels du FEAMP 9
2.7 Cadre de performance et révision 9

3 Conclusions et recommandations 10

3.1 Logique d'intervention du FEAMP 10
3.2 Indicateurs communs 11
3.3 Données cumulées sur les opérations sélectionnées pour le financement (Infosys) 12
3.4 Rapport annuel de mise en œuvre 13
3.5 Plan d'évaluation 13
3.6 Évaluations 14
3.7 Cadre de performance 15

4 Conclusion: les objectifs du SCSE seront-ils atteints? 15

1 Introduction

Le règlement FEAMP[1] exige la mise en place d'un système commun d'évaluation et de suivi (SCSE) pour les opérations en gestion partagée cofinancées par le FEAMP[2]. Le présent document a pour but de rendre compte de la mise en œuvre du SCSE au Parlement européen et au Conseil. Ce rapport doit être présenté tous les quatre ans. Le premier rapport doit être présenté fin 2017[3]. Il représente une occasion de dresser le bilan des forces et des faiblesses du système et de tirer des enseignements pour l'avenir.

Conformément à l'article 108 du règlement FEAMP, le SCSE a pour objectifs:

a) de démontrer les progrès et les réalisations de la PCP et de la PMI, d'apprécier l'incidence générale du FEAMP et d'évaluer l'efficacité, l'efficience et la pertinence des opérations relevant du FEAMP;
b) de contribuer à mieux cibler le soutien à la PCP et à la PMI;
c) d'apporter un soutien à un processus d'apprentissage commun relatif au suivi et à l'évaluation;
d) de fournir des évaluations rigoureuses et dûment étayées des opérations financées par le FEAMP afin de les intégrer dans le processus décisionnel.

Pour atteindre ces objectifs, le système commun d'évaluation et de suivi a été défini dans le règlement et se compose des sept éléments suivants[4]:

1) une logique d'intervention faisant apparaître les interactions entre les priorités, les objectifs spécifiques et les mesures[5];
2) un ensemble d'indicateurs communs[6];
3) des données cumulées sur les opérations sélectionnées pour le financement[7];
4) le rapport annuel sur la mise en œuvre du programme opérationnel[8];
5) le plan d'évaluation[9];
6) les évaluations ex ante et ex post et toutes les autres activités d'évaluation liées au programme du FEAMP[10];
7) l'examen des performances[11].

---

[1] Règlement (UE) nº 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche

[2] Article 107 du règlement FEAMP

[3] Article 107, paragraphe 4, du règlement FEAMP

[4] Ces éléments sont cités à l'article 1er du règlement délégué (UE) nº 1014/2014 de la Commission.

[5] Article 18, paragraphe 1, point a), et article 116 du règlement FEAMP.

[6] Article 109 du règlement FEAMP. La liste des indicateurs communs est indiquée à l'annexe du règlement (UE) nº 1014/2014.

[7] Article 97, paragraphe 1, point a), du règlement FEAMP (rapport Infosys).

[8] Article 114 du règlement FEAMP, complétant l'article 50 du règlement portant dispositions communes (RDC).

[9] Article 115 du règlement FEAMP en liaison avec l'article 56 du RDC.

[10] Articles 115, 116 et 117 du règlement FEAMP en liaison avec les articles 55, 56 et 57 du RDC.

[11] Article 21, paragraphe 1, du règlement (UE) nº 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

Chacun de ces éléments a fait l'objet de discussions avec les États membres (EM) lors de réunions du groupe d'experts[12] et a été adopté dans le cadre de règlements délégués et d'exécution. Cette approche participative a été poursuivie après l'adoption du cadre législatif et la participation des autorités de gestion (AG) au développement du SCSE a contribué à ajuster les éléments de ce dernier tout en limitant la charge administrative qui y est associée. De cette façon, il a été possible de garantir l'acceptation du système, mais aussi de soutenir le renforcement de la capacité de suivi et d'évaluation au sein des autorités de gestion et de la Commission.

Pour atteindre ses objectifs, le SCSE doit être appliqué de manière cohérente dans l'ensemble des États membres afin de produire des données comparables qui peuvent être agrégées et évaluées au niveau de l'Union européenne (UE). Pour développer davantage le SCSE et garantir sa cohérence, la Commission a mis en place le mécanisme d'assistance technique FAME[13] (suivi et évaluation de la pêche et de l'aquaculture) avec le soutien d'un contractant externe pour les sept années de la période de programmation.

2 Les sept éléments du système commun de suivi et d'évaluation

2.1 Logique d'intervention du FEAMP

La logique d'intervention soutient l'introduction d'une approche davantage axée sur les résultats dans le cadre des Fonds ESI pour la période 2014-2020.

La logique d'intervention du FEAMP décrit les liens existants entre différents niveaux du programme: les priorités de l'Union, les objectifs spécifiques et les mesures[14]. Les États membres ont reçu un tableau mettant en évidence ces liens au cours d'une réunion du groupe d'experts du FEAMP et cette logique a été intégrée dans le module «programme opérationnel» de SFC2014[15].

---

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) nº 1083/2006 du Conseil.

[12] Les documents et le rapport sur ces réunions sont disponibles à l'adresse: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_fr

[13] Les activités de FAME sont définies dans le plan de travail annuel convenu avec la Commission. Pour plus d'informations sur FAME, veuillez consulter le lien suivant: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_fr

[14] Article 18, paragraphe 1, point b) et article 116 du règlement FEAMP.

[15] SFC2014 est le canal de communication structurée établi entre la Commission et les États membres. Sa fonction principale est de permettre l'échange électronique de données concernant la gestion partagée des fonds entre les États membres et la Commission européenne. Voir: https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/about-sfc2014

2.2 Indicateurs communs

Un ensemble d'indicateurs communs a été défini. Leur objectif est de dépeindre les caractéristiques principales des secteurs de la pêche et de l'aquaculture, de refléter les objectifs des politiques de l'Union en la matière (PCP, PMI) et d'établir des liens avec la stratégie Europe 2020. Ils permettent également d'assurer un suivi et des rapports cohérents et comparables au niveau de l'UE.

Préalablement à son adoption[16], l'ensemble d' indicateurs communs utilisé par le FEAMP a fait l'objet de discussions approfondies avec les États membres lors de réunions du groupe d'experts. Quatre types d'indicateurs communs sont utilisés dans le SCSE. Ces indicateurs traitent différents niveaux d'objectifs et servent des fins différentes:

- Les indicateurs de contexte sont liés aux objectifs globaux du FEAMP et fixent la situation de référence au début de la mise en œuvre du programme opérationnel. Le FEAMP a recours à 25 indicateurs de contexte communs.
- Les indicateurs de réalisation représentent le produit direct des activités mises en œuvre. Dans le cas du FEAMP, ils sont principalement exprimés en nombre d'opérations. Le SCSE du FEAMP définit 28 indicateurs de résultats, lesquels couvrent les 50 mesures.
- Les indicateurs de résultats mesurent l'effet brut du FEAMP. Le SCSE comprend un ensemble de 28 indicateurs de résultats. Certains sont liés à un seul objectif spécifique du FEAMP, et d'autres à plusieurs. Les États membres étaient libres d'ajouter des indicateurs spécifiques s'ils le souhaitaient.
- Les indicateurs financiers sont communs à tous les Fonds ESI et sont mis en place au niveau des priorités de l'Union.

Il a été publié un document de travail définissant des indicateurs communs et les rendant plus opérationnels par la mise à disposition de critères de jugement et l'identification d'éventuelles sources d'information. Ces définitions ont fait l'objet de discussions approfondies avec les États membres au cours de deux ateliers organisés en mars et en septembre 2016.

2.3 Données cumulées sur les opérations (Infosys)

Les évaluations ex post et à mi-parcours du Fonds européen pour la pêche (FEP, 2017-2013) ont été entravées par l'absence de données de suivi fiables, ce qui a compliqué la collecte de données[17]. Un système de notification a été mis en place pour pallier cette lacune et fournir des informations détaillées à la Commission au niveau de chaque opération[18]. L'objectif de

[16] Le règlement délégué (UE) nº 1014/2014 de la Commission établit des indicateurs de contexte, des indicateurs de réalisation et des indicateurs de résultats communs.

[17] Un système Infosys similaire a été mis en place pour effectuer le suivi de l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) et couvrait la période 2000-2006. Ce système a été abandonné dans le cadre du FEP.

[18] Pour limiter la charge administrative des autorités de gestion, le système utilise des informations qui sont déjà à la disposition des États membres.

cette communication d'informations est de créer une base de données contenant des informations qui peuvent être utilisées pour effectuer le suivi de la mise en œuvre des programmes opérationnels, pour mener les analyses spécifiques nécessaires à l'élaboration des politiques et pour garantir la disponibilité de données solides à des fins d'évaluation.

L'article 97 du règlement FEAMP dispose que, au plus tard le 31 mars de chaque année, les autorités de gestion fournissent à la Commission les données cumulées sur les opérations sélectionnées pour le financement jusqu'à la fin de l'année civile précédente. Deux règlements d'exécution[19] fournissent la liste et la structure des données relatives à la mise en œuvre opérationnelle à fournir pour chaque opération, notamment les principales caractéristiques du bénéficiaire et de l'opération.

Un document de travail a été élaboré avec le soutien du FAME afin d'aider les États membres à rédiger les rapports Infosys. La première série de rapports a été analysée et un retour d'informations a été envoyé aux États membres pour les aider à détecter les erreurs commises.

Les rapports Infosys décrivent les progrès et les réalisations obtenus au niveau de l'opération en indiquant ce qui se passe «sur le terrain». Ils fournissent des informations essentielles sur le bénéficiaire (par exemple, taille de l'entreprise, genre) et l'opération (type d'activités, budget, nombre de pêcheurs concernés, superficie totale concernée, etc.) Pour limiter la charge administrative qui pèse sur les autorités de gestion et les bénéficiaires, la plupart des données exigées par Infosys sont déjà stockées dans les bases de données nationales mises en place pour se conformer aux exigences minimales en matière de données à enregistrer et à stocker pour chaque opération[20].

2.4 Rapport annuel de mise en œuvre

Le suivi de la mise en œuvre des programmes opérationnels implique l'élaboration, par les États membres, d'un rapport annuel de mise en œuvre, devant être présenté au plus tard le 31 mai de chaque année, qui porte sur une période s'achevant à la fin de l'année civile précédente (donc la même période que le rapport Infosys). Le rapport annuel de mise en œuvre[21] fournit un aperçu de la mise en œuvre des programmes, y compris en ce qui concerne

---

[19] Règlement d'exécution (UE) nº 1242/2014 de la Commission du 20 novembre 2014 fixant, en application du règlement FEAMP concernant la présentation des données cumulées pertinentes sur les opérations et le règlement d'exécution (UE) nº 1243/2014 de la Commission du 20 novembre 2014 relatif aux informations devant être transmises par les États membres ainsi qu'aux besoins en données et aux synergies entre les sources de données potentielles.

[20] Ce principe est établi au niveau du RDC par l'annexe III du règlement délégué (UE) nº 480/2014 de la Commission du 3 mars 2014 complétant le 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.

[21] Voir article 114 du règlement (UE) nº 508/2014 et le règlement d'exécution (UE) nº 1362/2014 de la Commission du 18 décembre 2014 fixant les règles relatives à une procédure simplifiée pour l'approbation de certaines modifications des programmes

les questions importantes, telles que le soutien en faveur de la petite pêche côtière ou le changement climatique. La Commission et les États membres s'en servent pour dresser le bilan des réalisations et procéder à des ajustements, le cas échéant. Le rapport contient également des informations indicatives sur les aspects financiers prévus au niveau de la mesure. Ces informations ne sont pas mentionnées dans les programmes opérationnels.

Le rapport annuel de mise en œuvre comporte trois parties:

La partie A (qui doit être communiquée chaque année entre 2016 et 2023) fournit entre autres,

- un aperçu de la mise en œuvre au niveau du programme et des priorités de l'Union;
- des données cumulées sur les 28 indicateurs de résultats au niveau des objectifs spécifiques;
- des données cumulées concernant les 28 indicateurs de réalisation pour chacune des 50 mesures du FEAMP;
- des données financières sur la mise en œuvre du programme opérationnel au niveau de la mesure;
- une description des problèmes altérant les performances du programme; et
- les activités en rapport avec le plan d'évaluation, notamment une synthèse des évaluations achevées au cours de l'année.

Dans la partie B (à inclure uniquement dans les rapports détaillés devant être présentés en 2017 et 2019), les États membres doivent communiquer également sur les aspects horizontaux de la mise en œuvre (genre, développement durable, etc.), ainsi que sur le soutien aux objectifs de lutte contre le changement climatique.

La partie C (devant uniquement être incluse dans les rapports détaillés à présenter en 2019) devrait contenir des informations supplémentaires concernant la contribution du programme opérationnel à la réalisation des objectifs de la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

2.5 Plan d'évaluation

Afin que les évaluations contribuent davantage à la mise en place de programmes efficaces et efficients, le règlement portant dispositions communes (RDC)[22] impose aux autorités de gestion de concevoir des plans d'évaluation au début de la période de programmation. Il s'agit d'un nouvel élément pour les autorités de gestion du FEAMP, qui ont dû réfléchir à leurs besoins en matière d'évaluation pour l'ensemble de la période de mise en œuvre et à la manière d'y répondre.

Le plan d'évaluation comprend sept sections: finalité, objectifs, activités, dispositions en matière de gouvernance, sources de données, calendrier indicatif et ressources disponibles.

---

opérationnels financés au titre du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, ainsi que les règles concernant le format et la présentation des rapports annuels sur la mise en œuvre de ces programmes pour le modèle.

[22] Article 56, paragraphe 1, du RDC

De brèves lignes directrices relatives à ces sections ont été fournies dans le cadre du modèle de programme opérationnel du FEAMP.

Contrairement aux autres Fonds ESI, le plan d'évaluation fait partie des programmes opérationnels du FEAMP[23], étant donné que cela a permis à la Commission d'évaluer ces plans dans le cadre du processus de négociation du programme opérationnel.

2.6 Évaluations des programmes opérationnels du FEAMP

Des évaluations sont nécessaires pour apprécier l'efficacité, l'efficience et les effets du financement afin d'améliorer la mise en œuvre des programmes et de déterminer l'incidence de ceux-ci. Le RDC[24] établit les règles générales relatives à l'évaluation pour les différents Fonds ESI, tandis que le règlement FEAMP précise que les États membres doivent mener une évaluation ex ante et d'autres évaluations au cours de la période de mise en œuvre. D'autre part, la Commission doit mener une évaluation ex post qui doit être achevée d'ici la fin 2024[25].

L'évaluation ex ante est la seule évaluation menée par les États membres jusqu'à présent. Plus qu'un simple instantané de la situation avant le lancement du programme, l'évaluation ex ante est considérée comme un processus, et inclut des interactions fréquentes entre les autorités de gestion et les évaluateurs au cours des différentes phases de développement du programme opérationnel. Ce processus était présenté dans un document d'orientation qui a fait l'objet de discussions avec les États membres lors des réunions du groupe d'experts.

2.7 Cadre de performance et révision

Le cadre de performance constitue l'un des outils utilisés dans tous les Fonds ESI pour favoriser une approche axée sur les résultats[26]. Dans le FEAMP, ce cadre est fondé sur un ensemble d'indicateurs financiers et de réalisation, pour lesquels des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles sont définies pour chaque priorité de l'Union. Les indicateurs des cadres de performance sont communiqués dans les rapports annuels de mise en œuvre. L'évaluation des valeurs intermédiaires, prévue pour 2019, constituera le fondement de l'attribution de la réserve de performance[27]. La réalisation des valeurs cibles sera quant à elle évaluée en 2024.

---

[23] Article 18, paragraphe 1, point j) du règlement FEAMP et le modèle de programme opérationnel figurant dans le règlement d'exécution (UE) nº 771/2014 de la Commission du 14 juillet 2014 fixant, en application du règlement (UE) nº 508/2014 du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, les règles concernant le modèle destiné aux programmes opérationnels, la structure des plans de compensation des surcoûts que subissent les opérateurs lors de la pêche, de l'élevage, de la transformation et de l'écoulement de certains produits de la pêche et de l'aquaculture provenant des régions ultrapériphériques, le modèle à utiliser pour la transmission des données financières, le contenu des rapports d'évaluation ex ante et les exigences minimales applicables au plan d'évaluation à présenter dans le cadre du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

[24] Articles 54 à 57 du RDC.

[25] Articles 55, 56 et 57 du RDC et articles 107, 108, 109, 111, 113, 115, 116, 117 du règlement FEAMP.

[26] Articles 20 à 22 et annexe II du RDC.

[27] Selon l'article 20, paragraphe 1, du RDC, 6 % des ressources allouées aux actions financées en gestion partagée au titre du FEAMP constituent une réserve de performance, laquelle a été établie dans l'accord de partenariat et les programmes opérationnels. Document d'orientation: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

La Commission a publié un document d'orientation[28] visant à fournir aux autorités de gestion des informations supplémentaires sur la façon dont ce nouvel élément doit être mis en œuvre.

Dans le FEAMP, le cadre de performance est composé d'indicateurs financiers (paiement certifié) qui fournissent une indication claire et classique des performances de la mise en œuvre par le niveau de dépenses. Afin de refléter l'approche axée sur les résultats imposée aux Fonds ESI, les indicateurs de réalisation viennent compléter les indicateurs financiers. Les deux ensembles d'indicateurs doivent démontrer un bon niveau de progrès pour permettre le déblocage de la réserve de performance.

3 Conclusions et recommandations

Le présent rapport a été rédigé avec l'aide de l'unité de soutien de FAME, en utilisant les retours d'informations des autorités de gestion du FEAMP recueillis lors des ateliers tenus en mars et en septembre 2016 ainsi que lors d'une réunion des parties prenantes à laquelle participaient 21 États membres en septembre 2017, mais également grâce aux questions posées par les États membres à FAME et à la Commission au cours de la mise en œuvre des programmes opérationnels.

La section ci-après résume les conclusions relatives à la mise en œuvre de chaque élément du SCSE et, le cas échéant, propose des recommandations visant à améliorer le fonctionnement du SCSE.

3.1 Logique d'intervention du FEAMP

La logique d'intervention du FEAMP est bien adaptée à la structure du fonds (priorités de l'Union - objectifs spécifiques - mesures), mais l'inclusion tardive du FEAMP dans le RDC a demandé la communication de rapports supplémentaires concernant les objectifs thématiques communs à tous les Fonds ESI[29]. Cette inclusion a renforcé la complexité de la logique d'intervention et a rendu plus difficile l'établissement de rapports pour les États membres.

Recommandations:

- Bien qu'elle doive faire l'objet de discussions plus approfondies avec les États membres lors des réunions du groupe d'experts, la logique d'intervention constitue un élément structurant du SCSE qui doit être préservé à l'avenir.
- Elle devrait être plus simple et davantage axée sur les résultats et démontrer clairement à quels objectifs contribuent des mesures ou actions données ainsi que la manière dont cette contribution est mesurée.

[28] Ce document d'orientation portant sur l'ensemble des Fonds ESI est disponible ici: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

[29] Article 9 du RDC. Le FEAMP contribue aux objectifs thématiques 3, 4, 6 et 8.

3.2 Indicateurs communs

Les problèmes suivants sont apparus au cours de l'évaluation du fonctionnement du SCSE:

- Le document de travail fournissant une définition précise des indicateurs communs et des informations sur la manière dont ces indicateurs doivent être utilisés a été mis à disposition relativement tardivement lors du processus de programmation. Ce retard a conduit à des malentendus pour certains États membres et certains programmes opérationnels ont été élaborés en utilisant des méthodes différentes pour fixer des valeurs cibles en fonction des résultats qu'ils prévoyaient d'atteindre.
- Les indicateurs de résultats sont liés aux objectifs spécifiques du FEAMP. Les États membres avaient la possibilité de déclarer que, pour un objectif spécifique donné, certains indicateurs de résultats étaient «non applicables». Cette possibilité a été largement utilisée et ne constituait pas une exception. Toutefois, étant donné que chaque objectif spécifique du FEAMP est couvert par plus d'un indicateur commun de résultats, il est toujours possible de mesurer la contribution des programmes opérationnels à l'objectif spécifique du FEAMP.
- Les États membres ont également eu la possibilité d'utiliser leurs propres indicateurs plutôt que de les choisir dans la liste commune. Cela mène à une situation dans laquelle certains résultats ne peuvent être pris en compte de manière adéquate dans les rapports ou ne peuvent être consolidés au niveau de l'Union.
- Certaines mesures, telles que celles liées à l'innovation, n'étaient pas suffisamment couvertes par un indicateur commun de résultats et le temps nécessaire pour que des effets se manifestent n'a pas toujours été pris en compte de manière adéquate (par exemple l'augmentation du bénéfice net grâce à une innovation). Cela signifie que certains effets importants du FEAMP pourraient ne pas être pris en compte.
- Certains indicateurs étaient exprimés sous forme de ratios[30], leur calcul est difficile au niveau de l'opération et leur agrégation n'est pas significative.

Recommandations:

- Les indicateurs de résultats devraient toujours être exprimés en valeurs absolues dans le cadre d'un suivi qui inclut des valeurs cibles et des valeurs de référence. Étant donné que les indicateurs de résultats du FEAMP s'appuient sur des données provenant des bénéficiaires du FEAMP avant et après l'opération, les ambiguïtés relatives aux ratios, aux pourcentages et aux signes arithmétiques devraient être évitées, car elles entraînent des erreurs. Par exemple, l'augmentation du bénéfice net devrait être exprimée selon les valeurs «avant» et «après» et non sous forme d'augmentation d'un pourcentage.

[30] Par exemple: «variation du pourcentage des flottes non équilibrées» ou «variation concernant les captures non désirées (%)». Ces deux indicateurs demandent un calcul et une référence.

- Avant le début de l'exercice de programmation, la Commission devrait communiquer aux États membres un cadre méthodologique relatif aux définitions des indicateurs et aux méthodes de calcul à utiliser pour fixer les cibles.
- Pour fournir un aperçu global de l'utilisation des fonds et permettre une agrégation pertinente au niveau de l'Union, les indicateurs communs devraient couvrir tous les investissements.
  Toutefois, les États membres devraient avoir le choix de recourir à des indicateurs supplémentaires au niveau national.

3.3 Données cumulées sur les opérations sélectionnées pour le financement (Infosys)

Infosys est un outil précieux pour les autorités de gestion car il peut être utilisé comme un «tableau de bord» permettant de contrôler les progrès de la mise en œuvre. Il est utile à la Commission étant donné qu'il fournit des informations concernant les réalisations du FEAMP bien avant que les premières valeurs des indicateurs de résultats puissent être véritablement communiquées. À partir de 2018, il constituera un outil particulièrement utile pour les États membres lors des évaluations car il permettra aux évaluateurs de disposer d'un ensemble de données élémentaires mais fiables.
Les problèmes relatifs à Infosys concernent les aspects suivants:

- Dans les rapports Infosys, il n'est pas possible de distinguer les champs volontairement laissés vides des omissions dues à la négligence, étant donné que la structure d'Infosys ne permettait pas d'indiquer «sans objet» comme réponse à certains champs.
- Une valeur de référence est la valeur d'un indicateur avant le lancement d'une opération (par exemple, le nombre d'équivalents temps plein au sein d'une PME) et constitue un point de référence par rapport auquel les progrès peuvent être mesurés. Les valeurs de référence ne sont pas disponibles dans les rapports Infosys, bien qu'elles soient toujours demandées aux demandeurs par les autorités de gestion pour être en mesure d'évaluer les demandes de financement et qu'elles constituent un élément obligatoire des systèmes de suivi nationaux[31].
- Pour toute demande de financement, Infosys exige de fournir une estimation du résultat qui devrait être obtenu par l'opération. Cette estimation fait ensuite l'objet de vérifications par les autorités de gestion une fois le projet terminé. Pour cette deuxième étape, un soutien méthodologique sera apporté aux autorités de gestion afin de garantir la fiabilité de la validation.

Recommandations:

[31] Comme exigé par le règlement délégué (UE) nº 480/2014 de la Commission.

- Infosys devrait être maintenu dans le futur, car il fournit des informations très précieuses et n'induit qu'une faible charge administration pour les administrations des États membres.
- Des valeurs de références devraient être intégrées dans les rapports Infosys.
- Les utilisateurs devraient pouvoir utiliser la mention «sans objet» le cas échéant et y ajouter une note explicative.

3.4 Rapport annuel de mise en œuvre

Contrairement à Infosys, les rapports annuels de mise en œuvre sont présentés via le SFC selon un flux structuré et doivent être acceptés par la Commission. Plusieurs types de problèmes peuvent se présenter au cours de l'évaluation de ces rapports par la Commission et peuvent mener à des retards importants. Il ne devrait notamment pas exister de divergences entre les informations désagrégées fournies dans Infosys et les valeurs agrégées figurant dans le rapport annuel de mise en œuvre étant donné que les deux rapports portent sur la même période.

Pour tous les Fonds ESI, les informations essentielles issues du rapport de mise en œuvre sont mises à disposition du grand public sur le portail des données ouvertes fourni par la Commission afin de garantir la transparence de l'utilisation des Fonds[32]. Les données financières relatives à la mise en œuvre du FEAMP ne sont mises à disposition qu'une fois par an dans le rapport de mise en œuvre annuel, tandis que la Commission reçoit des informations sur le FEDER, le FSE et le Feader trois fois par an. Par conséquent, les informations publiées sur le portail sont plus récentes pour ces Fonds que pour le FEAMP.

Recommandations:

- Des orientations devraient être mises à disposition pour aider les États membres à établir leur rapport.
- Une meilleure complémentarité devrait être assurée entre Infosys et le rapport annuel de mise en œuvre.
- Les rapports sur la mise en œuvre financière devraient être harmonisés entre les Fonds.

3.5 Plan d'évaluation

[32] Le portail des données ouvertes est un site web sur lequel sont fournies, sous forme de graphiques, des informations essentielles sur la mise en œuvre des Fonds ESI. Tous les ensembles de données utilisées pour ces illustrations peuvent être téléchargés et utilisés par le public. Voir https://cohesiondata.ec.europa.eu/

Les plans d'évaluation sont plus ou moins longs et détaillés, et sont de qualité variable; ils ne présentent souvent que les informations minimales demandées. Les autorités de gestion ont donné la priorité à d'autres sections du programme opérationnel. Les plans d'évaluation ont parfois été négligés et rédigés à la hâte. Le budget affecté aux évaluations varie considérablement et reflète la proportionnalité du traitement: les États membres composés de nombreuses régions disposent d'un budget significativement plus élevé pour les évaluations par rapport aux États membres qui n'ont qu'un petit programme opérationnel du FEAMP et qui n'ont pas ou peu de divisions régionales.

Recommandations:

- Le plan d'évaluation inclus dans le programme opérationnel devrait uniquement mettre l'accent sur la gouvernance du processus d'évaluation, fournir un calendrier de base et une allocation indicative des ressources.
- Pour préserver la flexibilité et éviter de nombreuses modifications du programme opérationnel, une planification plus détaillée ne devrait être fixée qu'à une étape ultérieure, sur la base de plans actualisés adoptés par le comité de suivi, à l'instar des autres Fonds ESI.

3.6 Évaluations

En avril 2017, la majorité des États membres n'avaient pas encore démarré les évaluations, car ils considéraient que le niveau de mise en œuvre était trop faible pour servir de base à une évaluation significative des résultats. Il est dès lors trop tôt pour tirer des conclusions sur cette composante du SCSE.

Le processus de l'évaluation ex ante est présenté dans les programmes opérationnels, mais d'une manière très synthétique qui pourrait nécessiter des améliorations. Les équipes d'évaluation ex ante ne sont généralement pas impliquées dans la phase de négociation des programmes opérationnels ou dans leur finalisation, et n'ont pas été en mesure de fournir une évaluation de la version finale du programme opérationnel.

Parmi les problèmes spécifiques qui se présentent lors de l'évaluation du FEAMP, on peut citer la difficulté de trouver des évaluateurs qui disposent de l'expertise adéquate tant dans le domaine de la pêche et que des méthodologies d'évaluation: cette expertise se trouve uniquement au sein d'une équipe composée de personnes aux compétences complémentaires.

Des orientations sont également nécessaires pour soutenir les États membres qui mènent des évaluations de l'efficacité ou de l'incidence. Cet aspect sera particulièrement important lorsque la Commission mènera l'évaluation ex post, laquelle devrait être fondée sur un ensemble d'évaluations nationales solides.

Recommandations:

- Les orientations relatives à l'évaluation ex ante devraient être plus détaillées et inclure une définition du rôle des évaluateurs ex ante dans la finalisation du programme

opérationnel.

- Les États membres devraient cherche à associer, au sein d'une équipe d'évaluateurs ad hoc, les différents types d'expertise nécessaires.
- Un cadre méthodologique relatif aux évaluations devrait être mis à disposition rapidement.

3.7 Cadre de performance

Les indicateurs de réalisation du cadre de performance doivent être soigneusement définis afin d'éviter les malentendus: les indicateurs de réalisation correspondent essentiellement au nombre d'opérations sélectionnées au titre de certaines mesures. Ce nombre peut être influencé par des facteurs exogènes.

La méthode de calcul utilisée pour les indicateurs financiers est définie dans le RDC, mais elle soulève de nombreuses questions de la part des États membres. Ces questions sont probablement le reflet de la différence de terminologie et de méthodes d'établissement de rapports appliquées par les différents Fonds.

Recommandations:

- Les indicateurs financiers devraient être similaires et comparables dans tous les Fonds ESI.
- L'utilisation d'indicateurs de réalisation devrait faire l'objet d'une meilleure évaluation.
- Il pourrait être utile de compléter le cadre de performance par des explications.

4 Conclusion: les objectifs du SCSE seront-ils atteints?

Le présent rapport de bilan indique des avancées dans le sens de la réalisation des quatre objectifs du SCSE, mais il indique également que des efforts restent à faire pour les atteindre pleinement.

Le SCSE a été conçu pour évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre du FEAMP et pour soutenir la prise de décision à cet égard tant au niveau national qu'au niveau de l'Union. L'utilisation d'indicateurs communs et du nouveau système de suivi fournit un ensemble de données solides qui peut être utilisé à des fins de suivi, mais également de prise de décision. Malgré une série de lacunes et de problèmes minimes à différents niveaux qui ont entravé le fonctionnement optimal du système lors des phases initiales, les problèmes ont été recensés et résolus un par un en coopération avec les États membres.

Les données cumulées sur les opérations fournies par les États membres via le rapport Infosys fournissent un «tableau de bord» permettant à la Commission et aux États membres d'effectuer un meilleur suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre du FEAMP. Il permet

également à la Commission de tirer des conclusions au niveau de l'Union, du bassin maritime et des États membres, et s'est déjà révélé très utile pour appuyer la prise de décision.

La mise en place actuelle du SCSE fournit des données utiles pour évaluer sa contribution au développement du secteur de la pêche ainsi qu'aux objectifs de la stratégie Europe 2020 tels que traduits dans les objectifs thématiques. Toutefois, des recherches et analyses supplémentaires peuvent être nécessaires concernant l'évaluation de la contribution du FEAMP aux priorités relatives à la politique commune de la pêche ou à la politique maritime, comme la mise en œuvre des obligations de débarquement ou la lutte contre les déchets marins. En ce qui concerne le rapport coût-efficacité et le besoin de proportionnalité, il serait utile que le SCSE inclue à l'avenir des indicateurs qui soient plus étroitement liés à ces politiques.

L'objectif visant à favoriser un processus d'apprentissage commun associant la Commission et les États membres occupe une place centrale dans le développement du système depuis le premier jour. Tous les éléments ont fait l'objet de discussions approfondies avec les États membres et l'unité de soutien de FAME a été mise en place afin de renforcer cette dimension.

Enfin, les évaluations n'ont pas encore été finalisées en raison de retards dans la mise en œuvre du FEAMP. Un document de travail en cours d'élaboration fournira des orientations et des explications aux États membres concernant leurs évaluations, lesquelles devraient débuter en 2018. Les indicateurs communs et les données Infosys devraient être d'une grande aide pour obtenir des évaluations fiables dans un avenir proche.