COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 2.10.2020
SWD(2020) 222 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

Évaluation intermédiaire du volet en gestion directe du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche

{SWD(2020) 221 final}

Contenu

1 Le Fonds 3
2 Action menée par l'Union européenne 3
3 L'évaluation 4
3.1 Pertinence 4
3.2 Efficience 4
3.3 Efficacité 5
3.4 Valeur ajoutée de l'Union européenne 7
3.5 Cohérence 7
4 Enseignements 7

1 LE FONDS

La politique commune de la pêche (PCP) tend à garantir que les activités de pêche et d'aquaculture soient durables à long terme sur le plan environnemental et gérées en cohérence avec les objectifs visant à obtenir des retombées positives en matière économique, sociale et d'emploi et à contribuer à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire[1]. La politique maritime intégrée est fondée sur le constat que toutes les questions relatives aux océans et aux mers d'Europe sont liées entre elles et que les politiques maritimes doivent être élaborées conjointement si nous voulons obtenir les résultats escomptés.[2].

Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)[3] soutient ces deux politiques. Les autorités nationales exécutent 90 % du Fonds. Un peu plus de 10 % (soit un total de 647 275 400 EUR au cours de la période de financement septennale 2014-2020) ont été affectés à des mesures qui sont mises en œuvre directement par la Commission européenne, y compris l'Agence exécutive pour les petites et moyennes entreprises. La répartition entre la politique maritime et la pêche est d'environ 50:50, la pêche ayant bénéficié d'une part légèrement plus importante au cours des trois premières années du programme et la politique maritime, d'une part légèrement plus importante par la suite. Entre 200 et 300 contrats sont signés chaque année dans le cadre de ce volet en gestion directe du programme. La présente évaluation couvre les contrats programmés entre 2014 et 2018.

2 ACTION MENEE PAR L'UNION EUROPEENNE

L'avenir à long terme de la pêche dépend de la protection des stocks contre la surexploitation par des mesures définissant la manière dont les poissons peuvent être capturés, en quelles quantités, par qui et la manière dont ils peuvent être commercialisés. Compte tenu de la complexité et de l'interdépendance du fonctionnement des écosystèmes et des marchés, l'élaboration de la réglementation requiert des données considérables, des connaissances scientifiques solides et des avis d'experts. Le suivi et l'application des règles nécessitent la fourniture en temps utile d'informations provenant de sources multiples au sein des administrations nationales et de la chaîne d'approvisionnement. Cela ne vaut pas seulement pour les eaux européennes. Les navires des pays de l'UE pêchent dans presque tous les océans et l'Union est attachée à la gouvernance internationale des océans. Le volet en gestion directe du FEAMP finance des mesures et des structures destinées à fournir les données, les avis, les structures organisationnelles, les systèmes d'information et les renseignements nécessaires à la mise en œuvre effective de la politique de la pêche de l'UE.

---

1 Règlement (UE) nº 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche.

2 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne» [COM(2007) 575 final].

3 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 et abrogeant les règlements du Conseil (CE) nº 2328/2003, (CE) nº 861/2006, (CE) nº 1198/2006 et (CE) nº 791/2007 et le règlement (UE) nº 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil.

La politique maritime repose sur l'idée selon laquelle la viabilité de l'économie bleue et la santé du milieu marin exigent une cohérence entre les différents domaines d'action et entre les différents pays, y compris ceux qui sont dépourvus de littoral et ceux qui sont hors UE, en particulier les pays voisins partageant le même bassin maritime. Le volet en gestion directe du FEAMP soutient des mesures visant à réunir ces parties prenantes, à unifier et à diffuser les données marines dont elles disposent, à convenir de méthodes communes d'évaluation de l'état du milieu marin, à améliorer la communication entre les autorités chargées de prévenir les activités illicites ou dangereuses en mer, à tenir compte des pays voisins lorsqu'il s'agit de déterminer ce qui est autorisé et ce qui est interdit dans leurs eaux et à stimuler l'économie bleue.

3 L'EVALUATION

Les conclusions présentées ici sont tirées de plusieurs sources:

- une étude externe sur les mesures prises entre 2014 et 2016 (en grande partie par des entretiens menés avec les parties concernées par les mesures),
- une consultation publique menée en 2018, qui a recueilli 200 réponses émanant d'un échantillon d'autorités publiques, d'entreprises, de la société civile et de chercheurs,
- des analyses séparées de mesures spécifiques, et
- des informations provenant des services de la Commission et de l'Agence exécutive pour les petites et moyennes entreprises.

3.1 Pertinence

Il ressort de l'étude que les parties prenantes conviennent presque toutes que les actions menées dans le cadre du FEAMP ont contribué à la réalisation des objectifs tant de la politique maritime que de la politique de la pêche. Les actions du FEAMP ont soutenu la politique maritime par une gouvernance plus intégrée, des données communes, des plans d'aménagement de l'espace qui tiennent compte des besoins des pays voisins, une meilleure communication entre les autorités maritimes assumant des responsabilités différentes, un soutien aux entreprises dans les secteurs émergents et l'application de critères solides pour l'évaluation de l'état du milieu marin. La politique de la pêche a été soutenue par des avis scientifiques, une meilleure application de la réglementation, une participation structurée des parties prenantes, une meilleure gouvernance des océans et une meilleure connaissance du marché.

3.2 Efficience

La quasi-totalité du budget a été consommée comme prévu, à l'exception d'une contribution à l'affrètement conjoint de navires de patrouille. Les États membres n'ont pas retenu cette option en raison de l'incertitude quant à la manière de la combiner avec les ressources nationales.

Les participants à l'enquête ont estimé que les mesures n'auraient pas pu être mises en œuvre à moindre coût. Les résultats prioritaires, en particulier les avis scientifiques, sont parvenus aux destinataires dans les délais.

Néanmoins, les bénéficiaires de subventions et de contrats ont déclaré que certaines procédures étaient lourdes sur le plan administratif. Le délai d'engagement ou de signature des

contrats est similaire à celui d'autres programmes de la Commission, et l'utilisation des subventions électroniques à partir de 2017 a permis de réduire les formalités administratives. Les possibilités d'amélioration sont toutefois considérables. Une simplification accrue, une approche davantage fondée sur les risques en matière de conformité et une meilleure harmonisation avec les autres programmes pourraient réduire considérablement la charge de travail des bénéficiaires et du pouvoir adjudicateur et accélérer le processus sans compromettre la bonne gestion budgétaire.

3.3 Efficacité

De l'avis général, toutes les actions ont permis de mettre en place une économie maritime plus forte, d'améliorer la protection des ressources marines et de développer une approche plus concertée des politiques maritimes.

- Les nombreux événements organisés, tant au niveau européen qu'au niveau des bassins maritimes, ont encouragé des interactions qui ont permis aux participants de voir de quelle manière des défis similaires ont été relevés dans différents secteurs d'activité, différents pays ou différents services publics.
- Les entreprises et les pouvoirs publics utilisent déjà les cartes numériques élaborées dans le cadre du réseau européen d'observation et de données du milieu marin (EMODnet) afin d'améliorer la productivité et de réduire les risques. Par exemple, ces cartes ont considérablement réduit l'incertitude dans les prévisions de tempête en mer du Nord. Une évaluation distincte de l'EMODnet est en cours.
- Les acteurs de la planification de l'espace maritime ont indiqué que la participation à des projets de planification transfrontalière leur avait permis d'acquérir une meilleure connaissance de ce qui se fait dans d'autres pays et de la manière dont leurs propres eaux pourraient en être influencées et ils ont reconnu qu'ils n'auraient pas pu y parvenir en consultant des plans en ligne.
- Les projets pilotes concernant l'environnement commun de partage de l'information (CISE) ont amplement démontré qu'il est possible d'améliorer la connaissance de ce qui se passe dans les eaux européennes était possible en instaurant une meilleure communication entre les autorités chargées du suivi de différentes activités, telles que la sécurité de la navigation, l'inspection des pêches, le contrôle aux frontières ou les contrôles douaniers. Le passage à une phase opérationnelle est en cours sous les auspices de l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM), qui travaille déjà étroitement avec l'Agence européenne de contrôle des pêches (AECP) et l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex).
- Des études et des forums ciblés ont montré qu'il existe des technologies émergentes prometteuses dans des domaines tels que l'énergie océanique, la transformation des algues, la propulsion électrique ou le recyclage des déchets, qui devraient permettre de transformer l'économie bleue et, dans le même temps, de contribuer aux objectifs de l'UE en matière d'émissions de gaz à effet de serre ou d'économie circulaire. Une importante réserve de projets a permis d'obtenir des garanties du Fonds européen pour les investissements structurels en faveur d'un fonds d'investissement pour l'économie bleue.

- Les avis scientifiques, financés au titre du FEAMP, revêtent une importance fondamentale pour toutes les propositions et décisions relatives aux principaux outils de gestion de la pêche, tels que les totaux admissibles des captures, les quotas, les restrictions applicables aux engins et les obligations de débarquement. Au cours de la période d'évaluation, les avis ont été fournis dans les délais et ont constitué la base principale des propositions de la Commission en matière de gestion des pêches. Les dispositions bien établies qui régissent la formulation des avis scientifiques et la collecte des données sur laquelle celle-ci repose permettent de s'assurer que les avis et les données sont pertinents et servent utilement les objectifs de la PCP. Il est possible de clarifier la répartition des rôles entre le comité scientifique, technique et économique de la pêche et la Commission générale des pêches pour la Méditerranée en ce qui concerne les avis scientifiques en Méditerranée.
- Après que le plan d'achat de patrouilleurs communs a été abandonné, la majeure partie du budget alloué au contrôle des pêches a été consacrée aux technologies de l'information afin de permettre l'échange de données au sein de l'UE [les autorités nationales entre elles, avec la Commission et l'Agence européenne de contrôle des pêches (AECP)] et avec les pays tiers dans le cadre d'accords bilatéraux ou avec des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP). Les progrès ont été plus lents que prévu, en partie en raison d'une mise en œuvre insuffisante, de la complexité inhérente au programme et de la multitude de parties prenantes. Le développement devrait être achevé en 2020. La DG MARE mènera alors une réflexion de fond et examinera la meilleure façon d'aller de l'avant.
- Les cotisations des membres des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) sont souvent insuffisantes pour permettre à ceux-ci de mettre en œuvre les règles qu'ils ont établies. Les aides complémentaires au titre du FEAMP ont renforcé leur capacité organisationnelle et permis de soutenir la recherche. Ces organisations régionales de gestion sont des partenaires essentiels et le soutien apporté à l'exercice de leurs fonctions a eu des effets bénéfiques importants sur la stratégie de l'UE en matière de gouvernance des océans.
- Les conseils consultatifs sont le mécanisme de l'UE par lequel les pêcheurs et les autres parties prenantes peuvent communiquer entre eux sur une base régionale ou thématique et fournir leurs avis et recommandations à la Commission. Les conseils sont composés pour 40 % de représentants de groupes extérieurs au secteur de la pêche, de sorte qu'il n'est pas toujours possible de parvenir à un consensus. Jusqu'à présent, les conseils ne sont parvenus à proposer aucune simplification de mesures, mais ils ont recensé les mesures actuelles qui ne fonctionnent pas de manière optimale, telles que les mesures techniques, le contrôle et la mise en œuvre de l'obligation de débarquement. La Commission a pris note de ces questions.
- Le projet de développement d'un instrument d'information sur le marché de l'UE, l'EUMOFA, a démarré en 2010, à la suite d'une demande du Parlement européen. Il s'est transformé en un instrument opérationnel qui a soutenu les décisions et le processus décisionnel des entreprises par une plus grande transparence du marché et une analyse de la dynamique des marchés de l'Union Un évaluateur indépendant a indiqué que, du point de vue du respect des délais et de la normalisation des données fournies, l'EUMOFA fonctionnait mieux que des instruments analogues pour le marché agricole.
- 328 groupes d'action locale de la pêche (GALP) - des partenariats du secteur privé, des autorités locales et d'organisations de la société civile finançant des projets locaux - apprécient le soutien apporté par l'unité d'appui FARNET au renforcement des capacités, à

la diffusion de l'information et à l'échange des bonnes pratiques. Certains ont demandé des bulletins d'information plus fréquents.

– Des ateliers et des sessions de formation spécialisées en matière de suivi et d'évaluation organisées par l'unité d'appui FAME au profit des autorités de gestion pour la partie du FEAMP en gestion partagée ont amélioré la comparabilité des interventions des différents États membres.

3.4 Valeur ajoutée de l'Union européenne

Les parties prenantes ont reconnu qu'aucune des mesures n'aurait pu être mise en œuvre sans le soutien financier du FEAMP. Dans de nombreux cas, la continuité fait la différence. Très peu de partenariats, de systèmes d'information ou de plateformes de parties prenantes mis en place dans le domaine de la recherche ou des projets structurels survivent après la fin du financement. De l'avis général, les mesures du FEAMP étaient nécessaires et doivent être poursuivies, mais n'auraient pas eu lieu sans le soutien de l'UE.

3.5 Cohérence

La mesure dans laquelle les objectifs de la politique maritime et de la pêche sont atteints dépend fortement de la manière dont les mesures prises dans d'autres domaines d'action, à savoir l'énergie, les transports, l'environnement, etc., sont mises en œuvre. En conséquence, il existe une coopération étroite entre les services de la Commission chargés des affaires maritimes et de la pêche et ceux chargés de ces autres domaines d'action. Par exemple, des échanges quotidiens ont lieu avec les services chargés de la politique de l'environnement. Les travaux relatifs à la surveillance maritime dans le cadre tant des politiques maritimes que des politiques de la pêche sont de plus en plus intégrés dans ceux de l'Agence européenne pour la sécurité maritime, de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), de l'Agence de contrôle des pêches et du service Copernicus de sécurité. Un protocole d'accord a été signé entre le service de la Commission chargé de la politique maritime et celui chargé du programme spatial Copernicus sur la collaboration entre l'EMODnet et le service Copernicus de surveillance du milieu marin. Le programme de recherche de l'UE couvre des projets portant sur des questions scientifiques fondamentales à long terme, tandis que le FEAMP couvre des études sur des questions nécessitant des réponses plus rapidement.

Néanmoins, si la plupart des parties prenantes ont reconnu que les actions en matière de pêche et de politique maritime étaient cohérentes avec celles mises en œuvre dans d'autres domaines d'action de l'UE, elles ont estimé que la coordination pourrait être améliorée. Il peut s'agir d'une question de perception mais, à l'avenir, des efforts supplémentaires seront nécessaires pour montrer de quelle manière l'action de la politique maritime et de la pêche s'inscrit dans le cadre plus large de la politique de l'UE. Il s'agit notamment de mieux relier les politiques maritime et de la pêche.

4 ENSEIGNEMENTS

Dans l'ensemble, le volet en gestion directe du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche s'avère utile pour atteindre les objectifs des politiques maritime et de la pêche de l'UE.

Elle est efficace. Elle est efficiente dans la mesure où les résultats n'auraient pas pu être obtenus à moindre coût et n'auraient pas pu être atteints sans le soutien financier de l'UE. Les actions sont cohérentes avec les autres initiatives de l'UE. Néanmoins, il aurait été plus facile de le démontrer si les résultats et les incidences avaient été présentés de manière plus structurée. Sur la base des enseignements tirés de cette évaluation, la Commission envisage de prendre des mesures correctives dans le cadre du suivi du FEAMP en 2021. Il s'agira notamment d'analyser l'incidence à plus long terme, ce qui n'était pas possible ici du fait de la courte période pendant laquelle le Fonds était opérationnel.