COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.6.2022
COM(2022) 284 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 sur la mise en œuvre
PCP	Politique commune de la pêche
SCSE	Système commun de suivi et d'évaluation
RDC	Règlement portant dispositions communes
DG MARE	Direction générale des affaires maritimes et de la pêche
FEAMP	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
Feampa	Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture
UE	Union européenne
FAME	Suivi et évaluation de la pêche et de l'aquaculture
PMI	Politique maritime intégrée
AG	Autorité de gestion
CSE	Cadre de suivi et d'évaluation
PO	Programme opérationnel
AFOM	Atouts, faiblesses, opportunités et menaces

Table des matières

1. Introduction 3

2. Mise en œuvre du SCSE 4

2.1. Logique d'intervention du FEAMP 6

2.2. Indicateurs communs 8

2.3. Données cumulées sur les opérations (Infosys) 10

2.4. Rapports annuels sur la mise en œuvre 11

2.5. Évaluations 12

2.6. Cadre de performance 14

3. Cadre de suivi et d'évaluation du Feampa 15

4. Conclusion 17

1. INTRODUCTION

Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) a soutenu les politiques menées par l'Union européenne (l'«Union») dans les domaines maritimes et de la pêche de 2014 à 2020. Un montant total de 6,4 milliards d'EUR est disponible au titre de ce fonds, dont 5,96 milliards d'EUR sont gérés conjointement par les États membres et la Commission (gestion partagée). Le présent rapport porte uniquement sur le budget en gestion partagée. Ce budget est destiné à encourager une pêche et une aquaculture durables, à promouvoir une commercialisation et une transformation efficaces et durables des produits de la pêche et de l'aquaculture, à renforcer le contrôle de la pêche et à améliorer la collecte de données scientifiques pour la gestion des pêches. Il aide les communautés côtières à diversifier leur économie bleue et contribue à rendre les côtes de l'Union plus attrayantes. Il soutient également la protection de l'environnement et l'enrichissement de la biodiversité aquatique.

Un système commun de suivi et d'évaluation (SCSE) a été mis en place pour assurer le suivi des opérations du FEAMP financées en gestion partagée[1]. Il contribue à l'enregistrement et au suivi des réalisations de ces opérations. Ce faisant, il assure la transparence de l'utilisation des deniers publics et permet l'évaluation du soutien du FEAMP. Le SCSE repose sur un cadre de dialogue permanent, de gestion, de soutien et de partage d'expériences entre la Commission et les États membres. Ce cadre vise à fournir des données communes et comparables qui peuvent être agrégées et analysées sur la base de différents critères d'un État membre à l'autre.

Il s'agit du deuxième rapport au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre du SCSE. Axé sur l'évolution de la situation depuis le rapport précédent[2], il expose les enseignements tirés de la mise en œuvre et examine comment ces derniers ont été pris en compte dans l'élaboration du cadre applicable au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (Feampa) pour la période 2021-2027[3]. Le présent rapport ne contient pas de précisions sur les réalisations du FEAMP. Celles-ci figurent dans les rapports sur la mise en œuvre du FEAMP, disponibles sur le site web de la DG MARE[4].

Comme le prévoit l'article 108 du règlement FEAMP, le SCSE a pour objectifs:

a) de démontrer les progrès et les réalisations de la politique commune de la pêche (PCP) et de la politique maritime intégrée (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 pour le suivi et l'évaluation;

---

1 Article 107 du 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 (le «règlement FEAMP»).

2 Conformément à l'article 107, paragraphe 4, du règlement FEAMP. Le premier rapport a été publié en 2018 [COM(2018) 48 final].

3 Règlement (UE) 2021/1139 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 instituant le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture et modifiant le règlement (UE) 2017/1004.

4 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/funding/fisheries-and-aquaculture-monitoring-and-evaluation-fame_en [en anglais uniquement].

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 SCSE prévoit les éléments suivants[5]:

1) une logique d'intervention expliquant les interactions entre les priorités, les objectifs spécifiques et les mesures[6];
2) un ensemble d'indicateurs communs[7];
3) des données cumulées sur les opérations sélectionnées pour le financement[8];
4) des rapports annuels sur la mise en œuvre (AIR) des programmes opérationnels (PO)[9];
5) des plans d'évaluation[10];
6) des évaluations *ex ante* et *ex post*, ainsi que d'autres activités d'évaluation liées aux programmes du FEAMP[11]; et
7) des examens des performances[12].

Ces éléments sont détaillés dans le précédent rapport sur la mise en œuvre du SCSE du FEAMP[13]. **Le présent rapport est axé sur les éléments nouvellement apparus depuis le dernier rapport.**

2. MISE EN ŒUVRE DU SCSE

Chacun des éléments décrits dans la section 1 a fait l'objet de discussions avec les États membres lors des réunions du groupe d'experts du FEAMP[14]. La Commission a utilisé ces réunions pour élaborer le cadre des règlements délégués et d'exécution à l'appui du SCSE. Cette approche participative a été poursuivie tout au long de la période de programmation, les autorités de gestion (AG) ayant participé à l'élaboration et au renforcement du SCSE en partageant de bonnes pratiques et en relevant des défis communs. Elle a permis l'appropriation et l'acceptation collectives du système, et a contribué à la formation des autorités de gestion et de la Commission pour assurer le suivi et l'évaluation, ainsi qu'à leur fournir des outils à cette fin.

---

5 Énumérés à l'article 1er du règlement délégué (UE) nº 1014/2014 de la Commission.

6 Article 18, paragraphe 1, point a), et article 116 du règlement FEAMP.

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

8 Article 97, paragraphe 1, point a), du règlement FEAMP (rapport Infosys).

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

10 Article 115 du règlement FEAMP, lu en combinaison avec l'article 56 du RDC.

11 Articles 115, 116 et 117 du règlement FEAMP, lus en combinaison avec les articles 55, 56 et 57 du RDC.

12 Article 21, paragraphe 1, du RDC.

13 COM(2018) 48 final.

14 Les documents relatifs à ces réunions ainsi que les comptes rendus y afférents sont disponibles à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en.

Pour veiller à ce que les États membres appliquent le SCSE de manière cohérente, la Commission a mis en place une unité de soutien technique appelée «FAME» (suivi et évaluation de la pêche et de l'aquaculture)[15]. Ce service de soutien a été fourni par un contractant externe pendant les sept années de la période de programmation. Les retours d'information, les expériences et les connaissances ont été recueillis auprès des autorités de gestion et exploités avec l'unité de soutien FAME. Les documents de travail et les rapports produits par FAME sont disponibles sur la page web Europa[16]. FAME a aidé la Commission et les États membres à élaborer, à mettre en œuvre et à analyser chacun des éléments exposés dans le présent chapitre.

[15] De plus amples informations relatives à FAME sont disponibles à l'adresse suivante [en anglais uniquement]: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en.

[16] https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en

Quels renseignements peut fournir le SCSE au sujet du FEAMP?

Le SCSE combine des informations sur le suivi et les évaluations à partir de plusieurs sources. Les informations relatives à chaque opération financée peuvent être combinées avec des informations contextuelles sur la situation des États membres ainsi qu'avec des bases de données externes telles que le fichier de la flotte commun.

- Les indicateurs communs de résultats fournissent les informations du niveau le plus élevé. À titre d'exemple, grâce au soutien du FEAMP, 31 594 emplois ont été maintenus dans les communautés côtières dans les secteurs de la pêche, de l'aquaculture et de la transformation.
- Les dépenses peuvent être évaluées au regard des mesures du règlement FEAMP pour lesquelles elles ont été engagées. À titre d'exemple, un montant représentant environ 33 % du financement total du FEAMP a été consacré à des mesures en faveur de la biodiversité (1,637 milliard d'EUR).
- Une analyse plus détaillée par secteur peut également être fournie. À titre d'exemple, 13 123 navires ont bénéficié d'un soutien du FEAMP. Un montant représentant environ 25 % des dépenses du FEAMP réservées aux navires a été consacré aux navires du secteur de la petite pêche côtière (124 millions d'euros).

Chacun des exemples fournis peut être ventilé par État membre. Ces chiffres portent sur l'état de la mise en œuvre du FEAMP au 31 décembre 2020. Des précisions et exemples supplémentaires peuvent être consultés dans les rapports sur la mise en œuvre du FEAMP, accessibles sur le site web de la DG MARE[17].

2.1. Logique d'intervention du FEAMP

La logique d'intervention décrit les interactions entre les décisions politiques, les mesures adoptées et les résultats escomptés. Il s'agit de l'épine dorsale du suivi et de l'évaluation, qui commence au niveau stratégique et se poursuit à l'échelle des différents programmes et opérations.

L'article 5 du règlement FEAMP définit les objectifs de l'Union. Au niveau stratégique, ces objectifs sont répartis en priorités de l'Union et objectifs spécifiques, tels que définis à l'article 6 du règlement FEAMP. Chaque État membre qui met en œuvre le FEAMP[18] conçoit un programme opérationnel. L'État membre concerné puise dans les 51 mesures disponibles de sorte que le programme opérationnel réponde à ses besoins en matière de soutien. Les États membres analysent leurs atouts, faiblesses, opportunités et menaces (AFOM) afin de déterminer leurs besoins. Cette analyse leur permet de décider des mesures adéquates à adopter ainsi que de leur intensité. Les États membres sélectionnent également des indicateurs de résultats et de réalisation appropriés, et fixent des valeurs cibles et des valeurs intermédiaires pour les indicateurs financiers, de réalisation et de résultats. Ils sont utilisés pour assurer le suivi des progrès accomplis et faciliter l'évaluation. Le programme opérationnel est approuvé par la Commission. Tout au long de la période de mise en œuvre, les États membres peuvent modifier leurs programmes

17 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/funding/fisheries-and-aquaculture-monitoring-and-evaluation-fame_en [en anglais uniquement].

18 Tous les États membres sauf le Luxembourg.

pour tenir compte de l'évolution des besoins, après approbation du programme par la Commission.

La logique d'intervention a été proposée à titre de structure prédéfinie pour répondre aux besoins de l'ensemble des États membres. Toutefois, au cours de la mise en œuvre, il est apparu qu'une approche plus souple fonctionnerait mieux. Certains éléments se sont révélés concluants, comme les priorités de l'Union. Ces dernières ont en effet facilité l'agrégation de données au niveau des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI)[19]. D'autres éléments, tels que les objectifs thématiques[20] (à savoir, une agrégation à un niveau plus élevé représentant les 11 priorités d'investissement des Fonds ESI), se sont révélés peu pertinents pour le FEAMP, car ce dernier dispose d'un budget comparativement faible pour une telle analyse à haut niveau.

Dans certains cas, les liens rigides entre différents éléments de la logique d'intervention du FEAMP ont occasionné des difficultés dans les travaux. Les liens entre les priorités et les mesures de l'Union ont été introduits par le règlement FEAMP. Or, dans ce règlement, certaines mesures sont définies de manière très restrictive. Les investissements productifs dans l'aquaculture y ont par exemple été divisés en 11 catégories. Dans la pratique, il a été constaté que les États membres n'utilisaient pas correctement des mesures aussi étroitement définies. Ils ont préféré allouer un financement au titre de mesures plus générales couvrant les mêmes objectifs.

Le règlement délégué (UE) nº 1014/2014[21] a instauré un lien entre les priorités de l'Union et les indicateurs communs de résultats. La mise en œuvre des mesures par les États membres alimente les indicateurs de résultats. La section 2.2 détaille les observations sur les indicateurs communs de résultats formulées au cours de la mise en œuvre du programme.

Lors de la mise en œuvre, il a été nécessaire d'analyser la manière dont les mesures du FEAMP, ainsi que la nature des opérations soutenues au titre de chaque mesure, ont contribué à la réalisation des objectifs de la PCP. À cette fin, des méthodes ad hoc ont été mises au point dans le cadre d'ateliers, avec le concours d'une expertise technique. La disponibilité de données détaillées au niveau opérationnel a facilité l'analyse. Il a par exemple été constaté que les opérations mises en œuvre au titre de 11 mesures du FEAMP [par exemple, l'innovation au titre de l'article 47, les investissements productifs dans l'aquaculture au titre de l'article 48, paragraphe 1, points a) à d) et points f) à h), et une aquaculture fournissant des services environnementaux au titre de l'article 54] ont contribué à atteindre l'objectif de la PCP consistant à promouvoir le développement d'activités aquacoles durables. Ce type d'analyse a montré l'intérêt manifeste de disposer d'informations détaillées sur chaque opération.

---

19 https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_fr.

20 https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/t/thematic-objectives [en anglais uniquement].

21 Règlement délégué (UE) nº 1014/2014 de la Commission du 22 juillet 2014 complétant le règlement (UE) nº 508/2014 du Parlement européen et du Conseil 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 en ce qui concerne le contenu et la mise en place d'un système commun de suivi et d'évaluation pour les opérations financées au titre du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (JO L 283 du 27.9.2014, p. 11).

Exemple: lien entre les priorités de l'Union, les objectifs spécifiques, les mesures et les indicateurs de résultats

La priorité de l'Union 1 («Encourager une pêche durable sur le plan environnemental, efficace dans l'utilisation des ressources, innovante, compétitive et fondée sur les connaissances») s'accompagne de six objectifs spécifiques.

À chaque objectif spécifique correspond un train de mesures. Par exemple, l'arrêt définitif des activités de pêche et l'aide aux systèmes de répartition des possibilités de pêche constituent des mesures (articles 34 et 36 du règlement FEAMP, respectivement) qui contribuent à la réalisation de l'objectif spécifique nº 3 («Garantir un équilibre entre la capacité de pêche et les possibilités de pêche existantes»), au titre de la priorité de l'Union 1.

Les indicateurs communs de résultats suivants s'appliquent à l'objectif spécifique 3: l'indicateur de résultats 1.3 («variation des bénéfices nets») et l'indicateur de résultats 1.6 («variation du pourcentage des flottes non équilibrées»).

La manière dont les données de suivi et d'évaluation sont communiquées suit la structure de la logique d'intervention décrite. Les données sont fournies selon trois formats principaux:

- les données cumulées sur les opérations (Infosys) soumises à la fin du mois de mars de chaque année;
- les rapports annuels sur la mise en œuvre (AIR), présentés à la fin du mois de mai de chaque année;
- les évaluations menées avant, pendant et après la période de programmation.

Ces données alimentent l'ensemble d'indicateurs communs de résultats, qui fournissent des informations essentielles sur les réalisations du FEAMP.

2.2. Indicateurs communs

Dans l'ensemble, les indicateurs communs du FEAMP ont constitué une bonne base pour le suivi des progrès accomplis dans la mise en œuvre du FEAMP. Leurs valeurs figurent sur le portail des données ouvertes[22], accessible au public. Ci-après figurent les observations formulées au sujet des indicateurs.

- Les indicateurs de contexte sont essentiels aux fins de l'analyse AFOM et de la détermination des besoins des États membres. Toutefois, leur intégration dans les rapports n'a pas présenté d'intérêt pour le suivi des progrès.
- C'est le nombre d'opérations qui a constitué l'indicateur de réalisation le plus fiable. Il a simplifié la programmation et l'établissement de rapports, et peut être grandement amélioré par recoupement avec d'autres données au niveau opérationnel.
- Certains indicateurs se sont révélés complexes et difficiles à utiliser sur le terrain en raison d'un manque de données ou de différences entre les États membres dans la saisie des données (les variations tant positives que négatives des indicateurs –

[22] https://cohesiondata.ec.europa.eu/.

«variation concernant les captures indésirées» ou «variation concernant l'efficacité énergétique de l'activité de capture» – étant par exemple considérées comme des variations positives).

- Certains indicateurs n'étaient pas entièrement adaptés pour mesurer les effets directs à moyen terme du FEAMP. Ils visaient plutôt à mesurer les effets de la PCP, indépendamment du FEAMP (par exemple, «variation concernant les captures indésirées» ou «variation dans la couverture des zones marines protégées»).
- Les autorités de gestion ont écarté des indicateurs plus complexes, qui ont souvent été déclarés non applicables à l'échelle des programmes ou n'ont tout simplement pas été communiqués au niveau des opérations individuelles.
- Diverses erreurs ont fréquemment été commises dans l'établissement des rapports. La plupart d'entre elles étaient imputables à une interprétation erronée des définitions des indicateurs et aux pratiques variables en matière de collecte de données. Les définitions ont été clarifiées et améliorées tout au long de la période de mise en œuvre grâce à la mise à jour régulière du document de travail sur les définitions des indicateurs[23]. D'autres erreurs résultaient d'imprécisions dans les unités de mesure, par exemple «milliers d'EUR» au lieu d'«EUR». Ces erreurs ont été détectées et rectifiées les rapports et la programmation, et les définitions ont été révisées afin d'améliorer leur utilisation.
- Les États membres avaient la possibilité de communiquer des indicateurs de résultats spécifiques aux programmes. Leur intérêt était limité, sauf pour l'établissement de rapports par l'État membre concerné, car ils ne pouvaient pas être agrégés au niveau de l'Union.
- Dans la pratique, il a été constaté que des indicateurs communs de résultats définis uniquement pour certaines mesures auxquels ils étaient destinés, étaient tout aussi adaptés à d'autres mesures. L'expérience acquise au cours de la mise en œuvre a montré qu'une structure plus souple aurait mieux fonctionné.

Exemple: trois indicateurs communs de résultats du FEAMP, représentant les réalisations du fonds de 2014 à 2020

1. **Nombre d'opérations financées par le FEAMP mettant en œuvre le régime de contrôle, d'inspection et d'exécution de l'Union:**

   prévues, selon les programmes des États membres: **954 opérations;**

   mises en œuvre, selon les rapports annuels des États membres sur la mise en œuvre: **615 opérations.**

2. **Nombre de nouvelles entreprises créées par des initiatives financées au titre du FEAMP en matière de développement local mené par des acteurs locaux :**

   prévues, selon les programmes des États membres: **750 entreprises;**

   mises en œuvre, selon les rapports annuels des États membres sur la mise en œuvre: **486 entreprises.**

[23] FAME, *Working paper on definitions of EMFF common indicators* [«Document de travail sur les définitions des indicateurs communs du FEAMP», en anglais uniquement]: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en.

3. **Nombre d'emplois maintenus dans le secteur de la pêche grâce au soutien du FEAMP, calculé en équivalent temps plein (ETP):**

   prévus, selon les programmes des États membres: **22 473 ETP;**

   mis en œuvre, selon les rapports annuels des États membres sur la mise en œuvre: **17 985 ETP**

2.3. Données cumulées sur les opérations (Infosys)

Au cours de la période 2014-2020, les données cumulées ont été communiquées conformément à l'article 97, paragraphe 1, du règlement FEAMP. Cette approche a permis de produire des données de qualité largement supérieure à celles relatives au Fonds européen pour la pêche (FEP) au cours de la période précédente (2007-2014). Il a toutefois fallu un certain temps pour mettre en place, dans chaque État membre, des systèmes compatibles et suffisamment fiables pour agréger les données, par exemple grâce à la détection et à l'élimination d'erreurs dans les unités, telles que la mention d'«EUR» au lieu de «milliers d'EUR» dans des rapports. L'unité de soutien FAME a élaboré plusieurs documents de travail et des outils informatiques d'appui afin de fournir une aide à la mise en place des systèmes. Ces outils ont été conçus pour réduire le nombre d'erreurs dans les rapports et réduire le temps nécessaire pour sélectionner, organiser et finaliser les données avant leur utilisation à des fins d'analyse.

Infosys propose un mode d'enregistrement des données commun, cohérent et bien structuré. Cet outil peut ainsi être utilisé pour le suivi, l'évaluation et la comparaison des progrès accomplis à l'échelle des États membres. Au niveau agrégé de l'Union, il a acquis une valeur inestimable pour fournir des données fiables aux fins de l'établissement de rapports et de la prise de décisions.

Quels renseignements peut fournir Infosys au sujet d'un projet?

Les données enregistrées au niveau d'une opération aident la Commission à comprendre l'historique de cette dernière. Par exemple, une pêcheuse d'Almería (Espagne) opérant en tant que microentreprise met en œuvre une opération du FEAMP liée à la diversification et à de nouvelles formes de revenus en développant un tourisme de la pêche à la ligne en haute mer à bord de son navire. Le navire peut être identifié par un numéro dans le fichier de la flotte de pêche, qui renvoie aux informations sur sa taille, la puissance de son moteur, sa classe et ses principaux engins de pêche.

Les dates de début et de fin de l'opération sont indiquées, de même que le coût total de l'opération et les détails du financement sont fournis. Par exemple, la moitié du financement provient du budget du FEAMP et le reste est une combinaison de financements publics et privés.

Le code de la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) de l'entreprise est fourni, avec la mention de la zone locale concernée par l'opération. Les données peuvent également montrer l'importance de l'opération pour la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le secteur de la pêche.

L'opération est mise en œuvre au titre de l'article 30 («Diversification et nouvelles formes de revenus») du règlement FEAMP. Le résultat est mesuré par l'indicateur commun «variation des bénéfices nets».

L'article 97 du règlement FEAMP impose aux autorités de gestion de fournir à la Commission des données cumulées sur les opérations sélectionnées pour le financement. Les données, communiquées à la fin du mois de mars de chaque année, portent sur la mise en œuvre jusqu'à la fin de l'année civile précédente. Tout comme les systèmes de notification des instruments de financement antérieurs (l'Instrument financier d'orientation de la pêche et le FEP), ce système de notification est communément appelé «Infosys».

Le degré de précision fourni au niveau opérationnel dans les rapports Infosys est propre au FEAMP. Deux règlements d'exécution[24] apportent des précisions sur les exigences relatives aux données et à la structure de la base de données. Ces données décrivent les progrès et les réalisations obtenus au niveau opérationnel en indiquant ce qui se passe «sur le terrain». Elles contiennent des informations essentielles sur le bénéficiaire (par exemple, taille de l'entreprise ou 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 d'Infosys proviennent d'informations déjà stockées dans les bases de données nationales mises en place pour se conformer aux exigences en matière d'enregistrement et de stockage de données pour chaque opération.

2.4. Rapports annuels sur la mise en œuvre

Conformément à l'article 114 du règlement FEAMP et à l'article 50 du RDC, un rapport annuel sur la mise en œuvre de chaque programme doit être transmis à la Commission au plus tard le 31 mai de chaque année. Les rapports annuels sur la mise en œuvre résument les réalisations et les défis principaux concernant la mise en œuvre des programmes opérationnels. Tout comme Infosys, les rapports annuels sur la mise en œuvre portent sur la mise en œuvre jusqu'à la fin de l'année civile précédente. La Commission et les États membres se servent de l'aperçu de la mise en œuvre fourni dans les rapports annuels sur la mise en œuvre pour examiner les réalisations et procéder, le cas échéant, à des ajustements.

Les rapports annuels sur la mise en œuvre fournissent deux types d'informations: des informations qualitatives décrivant les réalisations et défis principaux, et des informations quantitatives contenant des données agrégées sous forme de tableaux. Ils comprennent également une dotation financière indicative par mesure.

Les rapports annuels sur la mise en œuvre constituent des sources d'information précieuses, notamment sur l'évolution de la mise en œuvre du programme au cours de la période de programmation, sur les réussites et les difficultés rencontrées.

Les informations contenues dans un rapport annuel sur la mise en œuvre portent sur l'état de la mise en œuvre à la fin du mois de décembre précédent. Compte tenu du temps requis pour la rédaction, la soumission et l'approbation du rapport, ainsi que pour apporter toute

[24] Règlements d'exécution (UE) nº 1242/2014 et (UE) nº 1243/2014 de la Commission.

révision nécessaire, les données figurant dans le rapport datent généralement d'environ neuf mois au moment de la publication.

Les données du rapport annuel sur la mise en œuvre sont également utilisées pour agréger les données au niveau des Fonds ESI et sont accessibles au public sur le portail des données ouvertes[25]. Infosys, en revanche, est utilisé pour des analyses plus techniques et plus détaillées. Le fait que les données quantitatives proviennent de deux sources d'information distinctes a rendu l'analyse plus complexe, puisque les ensembles de données produites doivent être comparés pour détecter les différences et les erreurs.

Quels renseignements relatifs à la mise en œuvre fournit un rapport annuel sur la mise en œuvre?

Les rapports annuels sur la mise en œuvre fournissent des informations sur les problèmes altérant la mise en œuvre et les performances du programme au moyen d'une description de l'environnement économique et juridique national. Ces informations sont importantes pour que la Commission puisse formuler des observations et travailler avec les États membres sur les défis spécifiques qu'ils rencontrent afin d'améliorer la mise en œuvre. Les rapports fournissent des précisions sur le soutien apporté à la petite pêche côtière, par exemple sur le remplacement ou la modernisation de moteurs principaux ou auxiliaires.

Les rapports annuels sur la mise en œuvre contiennent également une description des activités qui s'inscrivent dans le plan d'évaluation du programme ainsi qu'un résumé des évaluations menées. Les rapports de 2017 et de 2019 comprenaient des sections spéciales fournissant des informations supplémentaires sur le soutien aux objectifs de lutte contre le changement climatique et à une croissance intelligente, durable et inclusive.

2.5. Évaluations

Les États membres ont mené des évaluations *ex ante*[26] servant de base à la conception des programmes. Ces évaluations ont été soumises à la Commission en même temps que les programmes opérationnels. La Commission a établi une synthèse des évaluations *ex ante*[27]. Cette synthèse a montré que les évaluations *ex ante* ont eu pour principal avantage de soutenir la réalisation des analyses AFOM, la détermination des besoins d'intervention spécifiques des programmes et la quantification des valeurs cibles des indicateurs.

Chaque programme prévoit également un plan d'évaluation visant à garantir la réalisation d'évaluations régulières et d'un suivi approprié. Il convient que les évaluations portent sur l'efficacité, l'efficience et les effets du FEAMP[28]. Au moins une fois par période de programmation, le soutien du FEAMP devrait être évalué afin de déterminer la manière

25 https://cohesiondata.ec.europa.eu/.

26 Article 55 du RDC.

27 https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a47f1ad1-055d-11e7-8a35-01aa75ed71a1 [en anglais uniquement].

28 Article 115 du règlement FEAMP et article 56 du RDC.

dont il a contribué à atteindre les objectifs de chaque priorité de l'Union. Ces évaluations alimenteront l'évaluation *ex post* du FEAMP, prévue pour la fin 2024[29].

Le type d'évaluation le plus fréquemment réalisé par les États membres est l'évaluation des processus et des procédures. Ces évaluations étaient, pour la plupart d'entre elles, structurées de manière à évaluer l'efficacité et l'efficience des processus au niveau du programme opérationnel, par objectif spécifique et par mesure. Voici quelques exemples d'évaluations spécifiques déjà menées:

- une évaluation de la mise en œuvre du développement local mené par des acteurs locaux;
- une analyse coûts-bénéfices d'un programme de déclassement;
- une évaluation d'une pratique de marquage des homards par encoche en V;
- une évaluation d'un régime de pêche durable;
- une évaluation de systèmes aquacoles de recirculation;
- une analyse d'impact des secteurs de l'économie bleue; et
- une évaluation *ex ante* concernant l'utilisation des instruments financiers.

D'après les informations sur les évaluations fournies dans les rapports annuels sur la mise en œuvre, trois principaux résultats ont été recensés:

- les modifications apportées aux programmes opérationnels conformément aux observations fournies dans les évaluations, principalement pour réattribuer à des mesures plus demandées des financements initialement destinés à des mesures ayant suscité un intérêt moindre;
- la simplification, la rationalisation et l'ajustement des règles et procédures nationales; et
- l'élaboration d'idées et de projets de structures de programmes concernant le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (Feampa).

Les synthèses des évaluations contenues dans les rapports annuels sur la mise en œuvre, ainsi que les ateliers de soutien aux évaluations et de renforcement des capacités[30] organisés par l'unité de suivi et d'évaluation de la pêche et de l'aquaculture (FAME), ont montré que la qualité et l'étendue des évaluations variaient considérablement d'un État membre à l'autre. La qualité et l'étendue des évaluations dépendaient considérablement:

- de l'organisation des autorités de gestion et de leur efficacité dans la supervision du programme national;
- du niveau d'expertise des experts sous contrat; et
- du degré de préparation et d'expertise employé pour:
    - définir le cahier des charges d'une évaluation,
    - rédiger des questions d'évaluation appropriées, et

[29] Article 57 du RDC.

[30] Ateliers destinés à aider les autorités de gestion à améliorer la qualité de leurs activités ainsi qu'à les approfondir, par exemple en contribuant à la conception de questions d'évaluation spécifiques et ciblées adaptées aux ressources et aux informations disponibles pour les travaux.

- préciser les critères de sélection des appels d'offres à des fins d'évaluation.

Les États membres ont fait état de difficultés pour décider du nombre de questions d'évaluation et de leur portée, ce qui s'est traduit par des évaluations pouvant être soit trop générales, soit trop spécifiques, en fonction du temps et du budget disponibles.

Exemples d'évaluations portant sur les performances et la mise en œuvre

En 2020, un État membre a mené une évaluation des performances ainsi qu'une évaluation du processus de mise en œuvre. L'évaluation des performances visait notamment à mesurer l'efficacité des mesures du FEAMP quant à la réalisation des objectifs généraux et spécifiques du programme opérationnel. L'évaluation du processus de mise en œuvre a porté sur l'efficacité et l'efficience du mécanisme de mise en œuvre du soutien du FEAMP, au moyen de l'évaluation des structures de gestion et des méthodes de mise en œuvre.

Sur la base de ces évaluations, l'État membre a décidé de réexaminer les objectifs de mise en œuvre du programme, et de réattribuer à des mesures plus demandées des fonds initialement destinés à des mesures peu susceptibles d'utiliser la totalité de leur dotation. Dans les recommandations y afférentes, il a été proposé de rationaliser le nombre d'interventions afin d'en améliorer la gestion et d'apporter davantage de clarté aux demandeurs. Il a également été suggéré d'améliorer le système informatique et de simplifier les procédures de gestion des programmes, notamment grâce au traitement en ligne des subventions.

2.6. Cadre de performance

Les articles 21 et 22 du RDC constituent la base du cadre de performance et de son application à l'examen des programmes. L'examen des performances a déterminé si les valeurs intermédiaires établies pour les priorités de l'Union des programmes ont été atteintes, sur la base des informations présentées dans les rapports annuels sur la mise en œuvre soumis par les États membres en 2019.

Pour chaque programme relevant du FEAMP, la Commission a adopté des décisions sur les priorités de l'Union qui avaient atteint leurs valeurs intermédiaires (indicateurs financiers et de réalisation). La réserve de performance (soit 5 à 7 % des fonds alloués à chaque priorité, décidée par l'État membre concerné) a été attribuée à ces priorités. La réserve de performance destinée aux priorités qui n'avaient pas atteint leurs valeurs intermédiaires a été réattribuée aux priorités qui les avaient atteintes.

Le cadre de performance, en particulier l'examen des programmes, a nécessité une analyse et l'adoption de décisions. Le réexamen a certes incité à améliorer la mise en œuvre, mais cette incitation n'était pas très forte. L'insuffisance des performances a eu pour conséquence le transfert obligatoire de fonds d'une priorité de l'Union à une autre. Cette pratique s'inscrit dans l'action logique menée par l'autorité de gestion pour améliorer la mise en œuvre dans des circonstances normales, même en l'absence de réexamen.

3. CADRE DE SUIVI ET D'EVALUATION DU FEAMPA

L'instauration du cadre de suivi et d'évaluation (CSE) du Feampa s'inscrit dans le cadre de performance du budget de l'Union[31]. Ce cadre de performance comprend des concepts tels que les indicateurs de performance de base, ainsi que l'harmonisation de la communication et du suivi des dépenses concernant des aspects horizontaux tels que le climat et l'environnement. Chaque fonds dispose par conséquent d'un cadre adapté. Le CSE du Feampa se fonde sur l'expérience acquise au cours de la mise en œuvre du FEAMP, telle que décrite dans la section 2. La présente section décrit brièvement les nouveautés du CSE. Toutes les informations seront publiées dans un document de travail qui sera accessible sur la page relative au Feampa du site web de la DG MARE[32].

La logique d'intervention du Feampa est plus souple que celle du FEAMP. Les priorités et les objectifs spécifiques sont moins nombreux, et les mesures bien définies et détaillées du FEAMP ne sont plus utilisées comme outil de programmation et de suivi. En revanche, les États membres sont libres de choisir et de définir des mesures adaptées à leurs besoins spécifiques.

Ils sont également libres de choisir les indicateurs communs de résultats les plus appropriés pour mesurer les effets de leur action. Les indicateurs sont définis dans le règlement Feampa[33] et le nombre d'indicateurs est passé de 35 sous le régime du FEAMP à 22 (25 en tenant compte des sous-indicateurs). Ils ont été simplifiés et décrits de manière à éliminer de nombreuses incertitudes et erreurs liées aux indicateurs du FEAMP.

Dans le cadre du Feampa, les États membres ne présentent pas de rapports annuels sur la mise en œuvre. Ils communiquent plutôt des données quantitatives plus structurées de manière plus régulière, comme prévu dans le RDC relatif à la période 2021-2027[34]. Deux fois par an, ces données quantitatives sont complétées par des données de mise en œuvre au niveau opérationnel (Infosys). Les réunions annuelles d'examen des performances entre l'autorité de gestion et la Commission sont l'occasion d'aborder les aspects qualitatifs du programme.

Les évaluations constituent toujours un élément essentiel du cadre. Les États membres doivent évaluer leurs programmes sur la base d'un ou de plusieurs des critères suivants: l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée de l'Union[35]. L'objectif est d'améliorer la qualité de la conception et de la mise en œuvre des programmes. Les évaluations peuvent également porter sur d'autres critères pertinents, tels que le caractère inclusif, la non-discrimination et la visibilité. Le cadre prévoit également une évaluation intermédiaire et une évaluation finale de la mise en œuvre du Feampa.

---

31 Description dans le document COM(2021) 366 final.

32 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/funding/emfaf_fr

33 Règlement (UE) 2021/1139 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 instituant le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture et modifiant le règlement (UE) 2017/1004.

34 Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas.

35 Article 44 du RDC relatif à la période 2021-2027.

Le cadre de performance est établi à l'article 16 du RDC relatif à la période 2021-2027. Le cadre fixe des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles pour les indicateurs de réalisation et de résultats, et les relie à des objectifs spécifiques. Il facilite ainsi le suivi et l'évaluation des performances du Fonds, ainsi que l'établissement de rapports à ce sujet, au cours de la période de mise en œuvre. Le règlement Feampa ne prévoit pas d'examen des performances ni d'attribution ultérieure d'une réserve de performance.

Le tableau 1 donne un aperçu des différences les plus prononcées entre la période 2014-2020 et la période 2021-2027. Dans l'ensemble, le suivi et l'évaluation ont été simplifiés dans le cadre du Feampa, qui permet une cohérence et une souplesse plus grandes par rapport au cadre du FEAMP.

Tableau 1: Comparaison des CSE du FEAMP et du Feampa

Élément	**SCSE 2014-2020 (FEAMP)**	**CSE 2021-2027 (Feampa)**
Logique d'intervention	Prédéfinie	Plus souple, avec moins de contraintes
Priorités	6	4
Objectifs spécifiques	17	10
Mesures	Prédéfinies dans le règlement FEAMP	Pas de mesures; les États membres précisent leurs types d'actions au niveau des objectifs spécifiques (une action non éligible est exclue)
Indicateurs de contexte	53	Néant
Indicateurs de résultats	35, sous-indicateurs compris	25, sous-indicateurs compris
Indicateurs de réalisation	28	1
Types d'opérations	160	66
Communication annuelle de données	Une fois	Données opérationnelles: deux fois; données financières: trois fois
Plan d'évaluation	Oui, dans le programme opérationnel	Oui, document interne
Évaluation	Évaluation *ex ante* en 2015 (États membres), évaluations au cours de la période de mise en œuvre (États membres), évaluation *ex post* en 2024 (Commission)	Évaluations au cours de la période de mise en œuvre (États membres), évaluation intermédiaire en 2024 (Commission), évaluation d'impact en 2029 (États membres), évaluation *ex post* en 2031 (Commission)
Cadre de performance	Inclus, sans orientations fournies	Inclus; les États membres ont reçu un document sur la méthode applicable au cadre de performance[36]

[36] Le document de travail sur la méthode applicable au cadre de performance a été distribué et présenté en juin 2021. Son objectif est de faciliter l'approbation des programmes, de fournir un modèle pour la logique d'intervention relative aux programmes des États membres et de servir de base à la sélection des indicateurs et à la détermination (puis à la révision) des valeurs intermédiaires, des valeurs cibles et des estimations financières. Ces éléments peuvent constituer la base du plan de suivi et d'évaluation à élaborer à un stade ultérieur, et à fournir aux responsables des programmes et aux parties prenantes des orientations sur le stockage des connaissances au sein de leurs organisations.

Source: FAME, 2021

4. CONCLUSION

Lorsque le SCSE du FEAMP a été mis en place en 2014, il a permis pour la première fois d'établir des rapports au niveau opérationnel comparables entre les États membres. Le système reposait sur une logique d'intervention prédéfinie et un ensemble d'indicateurs communs. Sa structure rigide a occasionné certaines difficultés, en ce qui concerne par exemple le niveau de précision dans la description des mesures visant à mettre en œuvre le financement, les différentes interprétations des exigences et des définitions d'un État membre à l'autre, et les différentes échelles d'intervention par rapport aux autres Fonds ESI. La Commission, avec l'aide de l'unité de soutien FAME, a travaillé sans relâche pour résoudre ces problèmes. FAME a également fourni le soutien, l'analyse et la formation nécessaires aux États membres et à la Commission. Les ateliers, les documents de travail et le soutien ad hoc se sont appuyés sur l'expérience collective. Ils ont ainsi grandement harmonisé et amélioré la capacité des autorités de gestion à collecter des données sur le FEAMP, à évaluer ses performances et à établir des rapports à ce sujet. L'expérience acquise dans la mise en œuvre du FEAMP a joué un rôle central dans l'élaboration d'un cadre plus léger et simplifié, avec une fréquence d'établissement de rapports plus élevée pour la période 2021-2027.