



« Evaluation du programme opérationnel du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) 2014-2020 »

Rapport final – mai 2019

Sommaire

1.	Avant-propos	4
2.	Bref descriptif de l'état d'avancement du programme (fin 2018)	5
2.1	Un retard important de programmation en cours de rattrapage.....	5
2.2	Une situation très contrastée entre priorités et mesures qui impacte l'atteinte des objectifs du cadre de performance	6
3.	Analyse de l'application du principe de partenariat.....	7
3.1	Rappel des objectifs et moyens prévus dans le PO et le règlement intérieur.....	7
3.2	Cartographie de la comitologie et des participations	7
3.3	Un partenariat affecté par une organisation complexe, une certaine défiance à l'égard du FEAMP et un manque d'échange d'information	8
4.	Efficacité de la mise en œuvre.....	11
4.1	Un programme et une organisation qui présentent des fragilités structurelles	11
4.2	Un déploiement tardif du cadre d'intervention, source d'instabilité	12
4.3	Une dématérialisation partielle du programme.....	13
4.4	Mesures prises pour simplifier et améliorer la programmation :	16
4.5	Mesure de la performance et de l'efficacité de gestion.....	18
5.	Efficacité du système de suivi.....	23
5.1	Pertinence globale et cohérence du système de suivi	23
5.2	Diagnostic qualité des données collectées et indicateurs calculables.....	25
5.3	Grille d'analyse synthétique sur la qualité et fiabilité globale du système de suivi	28
6.	Respect des principes horizontaux	30
6.1	Principe de développement durable	30
6.2	Promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et non-discrimination	31
7.	Contribution du FEAMP aux objectifs du programme	34
7.1	Synthèse par priorité	35
7.2	Réponse aux questions évaluatives	36
8.	Conclusions et pistes de préconisations	43
8.1	Principaux enseignements la programmation 2014-2018.....	43
8.2	Préconisations pour la suite de la programmation 2014-2020.....	45
8.3	Préconisations pour la prochaine programmation.....	46
	Annexe 1 : Eléments de cadrage méthodologique	50
	Investigations réalisées pour répondre aux différents QE.....	50
	Entretiens réalisés (CNS et référents mesures).....	51
	Echantillon de dossiers.....	52
	Sélection des études de cas et entretiens	53

Le présent rapport est issu des travaux réalisés par les sociétés de conseil EDATER et AND International, entre novembre 2018 et mars 2019.

Les analyses et conclusions ne reflètent pas nécessairement l'opinion de la DPMA.

L'équipe EDATER-AND international remercie l'ensemble des acteurs qui ont été impliqués d'une manière ou d'une autre dans ces travaux.

1. Avant-propos

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre de l'évaluation de la mise en œuvre du Programme opérationnel FEAMP français, étape clé du pilotage du programme, dans la perspective de la revue de performance devant intervenir au premier semestre de l'année 2019. Des conclusions de cette évaluation pourront également dépendre des réorientations stratégiques pour la fin de la présente période de programmation (ajustements du PO en termes d'objectifs de politique publique, de résultats économiques ou environnementaux recherchés...) comme de conditions de suivi, de mise en œuvre et de gouvernance.

L'évaluation comprend trois grandes étapes complémentaires.

Les deux premières étapes correspondent aux champs d'évaluation recommandés par la Commission :

- ❖ Evaluation des procédures (mise en œuvre du programme dans une logique de partenariat ; efficacité de la mise en œuvre et de suivi du programme ; prise en compte des principes horizontaux) ;
- ❖ Evaluation de la pertinence, de l'efficacité des mesures du programme et de leur contribution aux objectifs du programme et plus largement aux objectifs de l'union européenne.

Le résultat de ces investigations est présenté dans ce rapport et ses annexes (analyses par fiches mesures ou groupes de fiches mesures, compilées dans un document séparé).

La troisième étape vise à permettre à l'Autorité de Gestion d'utiliser les résultats d'évaluation pour rédiger le rapport de mise en œuvre (RAMO 2019 consacré à la revue de performance des valeurs intermédiaires, au 31/12/2018) devant être produit avant le 31 mai 2019 et doit par ailleurs aider à la révision du Programme Opérationnel (PO) en 2019.

Cette évaluation revêt donc une dimension stratégique et opérationnelle qui doit permettre de préparer l'accompagnement de la DPMA et ses partenaires à la révision de la maquette et fournir des éléments factuels pour la phase de négociation avec la Commission européenne (revue du cadre de performance et modification du PO). Elle doit aussi fournir des éléments de réflexion sur le futur du FEAMP (post 2020), aussi bien sur la pertinence et la plus-value des différents types de mesures mobilisables que sur les conditions nécessaires à une mise en œuvre réussie.

2. Bref descriptif de l'état d'avancement du programme (fin 2018)

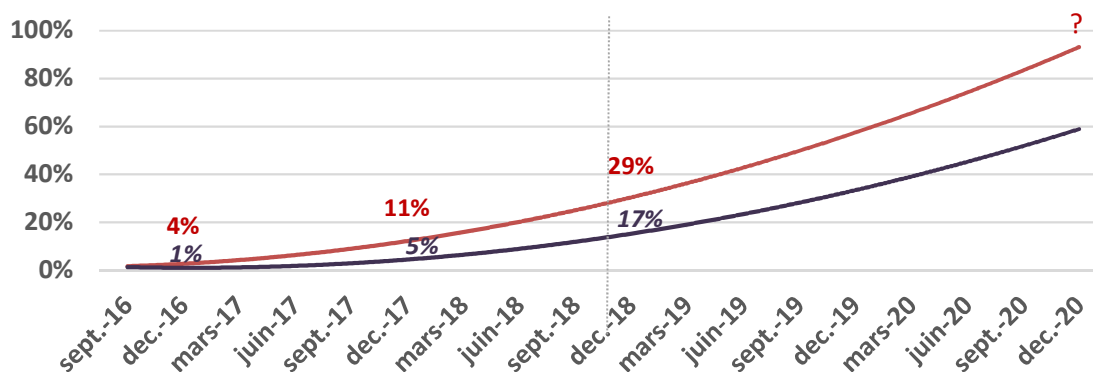
2.1 Un retard important de programmation en cours de rattrapage

Le programme FEAMP a fait l'objet d'un démarrage très tardif avec quasiment deux années blanches en 2015 et 2016 (moins de 5% de programmation fin 2016) et des paiements qui ont réellement démarré à partir de fin 2017.

La fin de l'année 2017 et l'année 2018 a montré une forte hausse des engagements et une croissance constante des paiements dans une logique de rattrapage. Au 31 décembre 2018, 214 millions d'euros de FEAMP sont programmés (dossiers présentés en instance de sélection) dont un peu moins de 1 400 dossiers engagés pour un montant total de 170 millions d'euros FEAMP. Cette programmation représente ainsi moins d'un tiers de la maquette 2014-2020 alors qu'il ne reste théoriquement plus que deux années de programmation sur les sept. La programmation doit ainsi être multipliée par trois pour atteindre les objectifs d'engagement budgétaire et par cinq en ce qui concerne les paiements (ces derniers pouvant s'étaler jusqu'à fin 2023).

De ces dossiers engagés, près de 1 000 ont fait l'objet de paiements pour un montant total de 101 millions d'euros de FEAMP (dont 93 millions depuis avril 2018), soit 17% de la maquette.

Figure 1 : Evolution du taux d'engagement et de paiement du programme



Sources : données FEAMP au 31/12/2018 et projection ; Traitements : EDATER

A noter que fin 2018, le programme français affichait des performances encore modestes, comparées la moyenne communautaire en termes de programmation, mais un taux de paiement plus satisfaisant, lui permettant **d'éviter le dégagement d'office fin 2018.**

2.2 Une situation très contrastée entre priorités et mesures qui impacte l'atteinte des objectifs du cadre de performance

L'analyse plus détaillée de la programmation (voir tableau détaillé page suivante) laisse apparaître une forte concentration des engagements et des paiements sur un nombre restreint de mesures telles que les plans de compensation des surcoûts dans les DOM (priorité 4), la collecte des données (priorité 3), les investissements productifs en aquaculture (priorité 2) et les plans de production et de commercialisation des organisations de producteurs (priorité 4). De nombreuses mesures ont un taux d'engagement inférieur à 10% fin 2018 (mesures 26, 33, 34, 38, 41, 42, 62, 67, 80). Par ailleurs, certaines mesures ont des taux d'engagements élevés mais avec des taux de paiements très faibles. Il s'agit notamment des mesures d'innovation et de recherches (Priorité 1 notamment).

Tableau 1 : Atteintes des cibles associées aux indicateurs financiers (montant des dépenses certifiées)

Priorité de l'Union	Valeur intermédiaire (2018)	Valeur cible (2023)	Valeur cumulée fin 2018	% d'atteinte de la valeur 2018
1 - Encourager une pêche durable, innovante, compétitive et fondée sur les connaissances.	28 000 000	139 514 077	13 607 067	48,6%
2 - Favoriser une aquaculture durable, innovante, compétitive et fondée sur les connaissances	18 000 000	77 703 732	26 697 998	148,3%
3 - Favoriser la mise en œuvre de la PCP	47 000 000	82 683 590	38 461 174	81,8%
4 - Améliorer l'emploi et renforcer la cohésion territoriale	5 600 000	43 601 482	1 657 044	29,6%
5 - Favoriser la commercialisation et la transformation	27 000 000	126 183 333	45 467 464	168,4%
6 - Favoriser la mise en œuvre de la politique maritime intégrée	2 100 000	4 741 931	0	
7 - Assistance technique			8 222 285	

Source : OSIRIS, données fin 2018

Cette situation déséquilibrée ne permet pas d'atteindre tous les objectifs fixés dans le cadre de performance du programme (indicateurs de réalisation et indicateurs financiers), ce qui impacte les possibilités de déclenchement de la réserve de performance (6% de la maquette) pour trois des six priorités du programme.

3. Analyse de l'application du principe de partenariat

3.1 Rappel des objectifs et moyens prévus dans le PO et le règlement intérieur

Selon le PO, le partenariat doit être mis en œuvre aux différents stades du programme :

A - Le **PO national FEAMP français a été élaboré** dans une démarche partenariale¹ qui a mobilisé sur plusieurs mois un large panel d'acteurs professionnels et institutionnels, de scientifiques et d'experts extérieurs (évaluateurs ex ante). Ce partenariat a regroupé plus de 600 personnes appartenant à 169 structures, dont environ 120 ont notamment participé aux séminaires nationaux FEAMP lors de l'élaboration du programme.

B - Le PO validé en décembre 2015 consacre **les chapitres 10 et 11** à la description des acteurs chargés de la mise en œuvre et du suivi du PO (autorité de gestion et 14 organismes intermédiaires, implication des parties prenantes lors des procédures de suivi et d'évaluation, composition du comité national de suivi et mesures en matière d'information) ainsi que la gouvernance structurée autour du Comité National de Suivi (CNS).

Le règlement intérieur du CNS (6 articles et un tableau annexe des 44 organismes membres) vient préciser ou répéter les orientations du PO : modalités d'organisation et de fonctionnement du CNS, mode de délibération. Il confirme que « *le secrétariat du CNS est assuré par le Bureau des Politiques Structurelles et des Concours Publics (BPSCP) de la DPMA (organisation matérielle, ordre du jour, documents préparatoires, compte rendus). Il précise qu'une consultation écrite est une option si les circonstances l'exigent. Des ateliers peuvent être mis en place pour faciliter les échanges* ».

3.2 Cartographie de la comitologie et des participations

Le Comité National de Suivi du FEAMP comporte trois grands groupes de membres (conformément aux textes européens) :

- ❖ les représentants des autorités compétentes et des organismes intermédiaires (la DPMA en tant qu'Autorité de Gestion, le CGET (approche interfonds), la CICC, l'ASP, les Conseils Régionaux, France AgriMer, les DIRM...) ;
- ❖ les représentants partenaires économiques et sociaux (Comité des pêches / FEDOPA, CNC, ANOP, CIPA, ITAVI, France Filière Pêche,...) ;
- ❖ les organismes pertinents représentant la société civile (France Nature environnement, UNAF, partenaires scientifiques tels que IFREMER...).

Le CNS s'est réuni 5 fois depuis le début de la programmation. Hormis le premier Comité qui a regroupé une cinquantaine de participants, **la présence reste limitée à une vingtaine d'acteurs sur 44, représentant l'AG, les Organismes Intermédiaires** (mais pas toutes les Régions) **ainsi que les principaux représentants des professionnels** (CNPMEM, CIPA, UMF...). Les principales informations ont été

¹ voir résumé du processus d'implication des partenaires pages 9 à 13 du PO

transmises aux membres 10 jours avant la tenue de la séance et un compte-rendu est systématiquement envoyé au partenariat.

Les acteurs dans les domaines couverts par la PMI (Politique maritime intégrée) et la PCP (Politique commune des pêches) sont bien intégrés dans le partenariat FEAMP et la liste de diffusion du CNS. La présence de la Direction des Affaires Maritimes (DAM) et de la Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB) pour le Ministère de l'écologie, de l'IFREMER ou encore de la Fondation sur la recherche pour la biodiversité durant les Comités de Suivi peut être soulignée.

On peut remarquer globalement une très forte représentation, lors des CNS, des représentants de professionnels, notamment de la pêche (comparativement à la programmation effective dans ce domaine), et à l'inverse **une sous-représentation des représentants de la société civile** (association de consommateurs, de protection de la nature, etc.) **et d'autres acteurs concernés par les politiques de développement durable** (agence des aires marines protégées, agences de l'eau, conservatoire du littoral, ...).

Les autres instances composant la comitologie officielle du programme sont :

- ❖ le Comité de sélection national regroupant la DPMA, FranceAgriMer, ... qui se réunit 3 à 6 fois par an,
- ❖ les Comités de sélection régionaux regroupant le Conseil Régional, la DIRM et certains représentants socioprofessionnels, notamment les Comités locaux (pêche, aquaculture...) dans chaque région,
- ❖ les Comités de sélection des GALPA.

A titre plus informel, différentes démarches de dialogue sont venues compléter les instances prévues, afin de rendre plus opérationnel le partenariat et améliorer la mise en œuvre du programme :

- ❖ les Comités Etat-Régions regroupant les responsables du ministères (cabinet et DPMA), France Agrimer et les Régions, au départ mensuels mais qui ont cessé de fonctionner (au moins provisoirement) depuis mi-2018,
- ❖ le Groupe pêche des Régions maritimes et des RUP (organisé à Paris), auxquels l'ASP, la DPMA ou FAM ont parfois été invités,
- ❖ les réunions bi-mensuelles ASP-FAM-Régions-DPMA-DIRM (les « call ») traitant initialement du déploiement de l'outil OSIRIS mais dont les discussions se sont élargies à divers enjeux de mise en œuvre du programme.

Globalement, la phase de mise en œuvre a été assez intensive en termes d'échanges entre les acteurs responsables de la mise œuvre du programme, les réunions informelles ayant permis de traiter des sujets de manière plus directe et opérationnelle que dans le cadre des Comités Nationaux de Suivi.

3.3 Un partenariat affecté par une organisation complexe, une certaine défiance à l'égard du FEAMP et un manque d'échange d'information

Les observations de terrains (entretiens, lecture de compte-rendu, participation à une réunion de type « pré-CNS ») tendent à souligner certaines défaillances dans les principes de gouvernance qui ont pu impacter l'efficacité du pilotage du programme, notamment sur **la capacité du partenariat à partager rapidement et en toute transparence les difficultés de mise en œuvre et apprécier le potentiel de programmation.**

Un premier élément explicatif réside dans la nouveauté et la complexité générale de la gouvernance du programme avec des rôles et relations hiérarchiques manquant de clarté entre l'AG (DPMA), les services du Ministère (centraux, organismes impliqués dans la supervision du contrôle des pêches, les DIRM en région...), les OI (FAM, Régions), l'ASP, ceci dans un contexte institutionnel de réorganisation des administrations et des collectivités territoriales françaises (suite de la loi NOTRe, MAPTAM,...).

Au plan de la gouvernance, il est important de noter l'article 17.1 du règlement UE 508/2014 relatif au FEAMP prévoyant la rédaction d'un programme opérationnel unique et la mise en place d'une seule autorité de gestion (AG), qui en porte toute la responsabilité devant la Commission européenne. C'est la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA), plus précisément le Bureau des Politiques structurelles et des Concours publics (BPSCP), désormais rattachée au Ministère de l'Agriculture et de la pêche (et non plus au ministère de l'écologie) qui assure ainsi ce rôle d'AG.

Toutefois, la DPMA n'assure plus directement l'instruction des mesures (comme cela pouvait être le cas pour le FEP) mais se concentre désormais sur les fonctions de pilotage, d'animation et d'accompagnement, via notamment les "responsables mesures" présents dans chaque bureau « métiers » de la Direction.

La mise en œuvre opérationnelle des mesures est donc réalisée par :

- ❖ les Directions interrégionales de la Mer et Directions de la Mer qui sont les relais de l'autorité de gestion dans les régions, sans pour autant y être fonctionnellement rattachées (puisqu'elles agissent en tant que services déconcentrés du ministère de l'écologie) et assurent la gestion d'une partie de certaines mesures dites "nationales" (M28, 33, 34, 40 et 80) ;
- ❖ la délégation de gestion d'un ensemble de mesures à des Organismes Intermédiaires (OI) composés de :
 - FranceAgriMer (FAM), pour une vingtaine de mesures nationales (M26, 37, 39, ...) et mesures régionales "continentales" (pisciculture d'eau douce, par exemple) ;
 - des Régions ayant demandé à bénéficier de la subvention globale et assurent ainsi la gestion des mesures régionales. Seules, La Réunion (qui n'a pas activé cette possibilité), Mayotte et Saint Martin (au titre de leur manque d'antériorité dans la gestion de ce type de fonds) ne gèrent pas de mesures FEAMP. Sur ces trois territoires les mesures régionales sont gérées par la DM Sud Océan Indien et la DM Guadeloupe.

Concentrée sur ses activités de pilotage, d'animation et d'accompagnement, l'AG se révèle donc dépendante de différents acteurs institutionnels qui lui sont extérieurs dans un contexte de processus de décentralisation² et de réorganisation voire de réduction des effectifs dans les services de l'Etat. Sur ce dernier point, de nombreux témoignages collectés ont souligné l'insuffisance des moyens humains disponibles pour densifier l'animation ainsi que des difficultés à « *mettre en place et fluidifier l'intelligence collective* », liées aux changements de personnes dans les équipes de part et d'autre (DPMA : 3 différentes équipes depuis la préparation du PO, mais aussi dans les Régions suite aux fusions et transferts ou embauches de personnels venant dans certains cas de l'Etat du fait de la délégation de gestion).

² loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République

Le manque de partage d'information, sur les perspectives de programmation et sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre ont également constitué un frein à la gouvernance.

Ceci est en partie lié à des outils ou fonctionnalités informatiques peu ou pas disponibles au départ de la programmation et de ce fait, peu mobilisés à des fins de pilotage et de partage, tels que le système de gestion OSIRIS (déploiement tardif et fastidieux qui ont poussé les OI, notamment les Régions mais également les responsables mesures à réaliser un suivi de programmation sur des fichiers à part) ou encore la plateforme collaborative (Alfresco) qui reste un espace de partage de document et non de dialogue.

Mais ce sont aussi l'insuffisante **formalisation des responsabilités et process, l'irrégularité dans la transmission des informations, un cloisonnement entre niveaux régional et national ainsi qu'entre acteurs institutionnels et représentants socioprofessionnels et parfois un déficit de moyens humains qui ont conduit à un déficit de dynamique collective d'ensemble, des incompréhensions, voire des frustrations.**

La fréquence et la qualité des informations échangées entre responsables régionaux (Régions, DIRM et nationaux (BPSCP, Bureaux « métiers » du Ministère...) ne semblent pas systématique ou suffisamment fluide. Bien qu'ayant été brièvement explicité dans une circulaire, le rôle des DIRM, en tant que relai local de l'AG, apparaît moins clair et plus difficile dans la pratique, (propension à diffuser des guidances nationales auprès des acteurs régionaux, remontée auprès du ministère des enjeux et difficultés de mise en œuvre rencontrées au niveau local, ...).

La concertation avec les acteurs socioprofessionnels a également pâti de ce problème d'asymétrie de l'information.

Les retards et difficultés de mise en œuvre du programme ont conduit à la mise en place d'un Comité Etat-Régions, considéré par les acteurs concernés (FAM, services de la DPMA, Régions, ...) comme « *très utile* » comparativement aux réunions du CNS « *plus institutionnelles* ». Toutefois, la composition de ces instances tend à se resserrer autour des gestionnaires directs du programme, pouvant donc créer un sentiment de mise à l'écart de la part des autres acteurs du partenariat national (partenaires économiques et sociaux et société civile).

Cette approche en deux temps a renforcé la tonalité « formelle » du CNS, où les arbitrages ont tendance à être présentés sans avoir été au préalable explicités auprès de l'ensemble des partenaires, ou à tous le moins suffisamment.

Au niveau régional, le fonctionnement du partenariat apparaît plus fluide et opérationnel, bien que très variable en fonction des régions, les Comités regroupent les mêmes acteurs que le CNS (Conseil Régional, représentants socio-professionnels, DIRM, parfois FAM). Par ailleurs, de fortes différences ont été observées en matière d'animation régionale et accompagnement:

- ❖ un portage limité des Comités des pêches, pour lesquels le PO est davantage perçu comme un outil de soutien aux enjeux environnementaux et moins un instrument économique pour les pêcheurs, et qui d'autre part pâti de sa complexité administrative et du passif lié au FEP (reprise de projets et remboursement des aides reversées),
- ❖ une contribution plus active des Comités Régionaux de la Conchyliculture et des centres d'expertise comptable (CERFrance) en tant que relai d'information et d'appui au montage de dossiers.

De même, les bonnes relations que les DIRM entretiennent sur le terrain avec les Régions (transmission de données pêche, appui à l'instruction des dossiers M31 et 38, éventuel appui d'expertise technique) ont été un levier d'action efficace mais reste très variable selon les territoires.

4. Efficacité de la mise en œuvre

4.1 Un programme et une organisation qui présentent des fragilités structurelles

Il faut tout d'abord souligner que le PO FEAMP se composait initialement de **33 mesures déclinées en 61 sous-mesures avec à la clé un nombre très important de types d'intervention**. Cette multiplicité des interventions ajoutée à la spécificité française en matière de gouvernance (voir section précédente) tend à renforcer la complexité de la mise en œuvre du FEAMP, en démultipliant par ailleurs les « guichets » possibles pour les bénéficiaires (services décentralisés, organismes intermédiaires...).

Une quinzaine de (sous-)mesures se révèle faiblement dotée (moins de 5M€ de contribution publique totale) ou orphelines (déployées sur une ou deux régions).

Or la multiplication de mesures avec une faible volumétrie mises en œuvre dans le cadre d'une organisation nouvelle très éclatée impacte fortement l'efficacité potentielle du programme. Cette situation favorise un faible « retour sur investissement », à savoir un effort initial important (définition du cadre d'intervention, au paramétrage d'OSIRIS, etc.) pour peu d'opérations in fine programmées, ainsi que l'absence d'effet d'apprentissage ou de spécialisation dans les équipes qui gèreront pour certaines mesures un faible nombre de dossiers (notamment en ce qui concerne les DIRM ou certaines Régions).

De manière générale, on remarque que l'usage de dossiers de subvention individuel, parfois pour des montants très faibles (inférieur à 10 000 euros), peut constituer un facteur d'alourdissement de la charge administrative au regard des montants perçus alors que les coûts de gestion peuvent facilement dépasser les 2 000 euros par dossier, voir section 4.5.

Par ailleurs, le programme contenait un certain nombre de mesures mal calibrées, notamment en matière d'approche compensatoire avec des enveloppes disproportionnées sur les arrêts temporaires par rapport aux besoins, une surestimation forte des besoins de Plan de sortie de Flotte, ou le soutien à la mise en œuvre de Fonds de mutualisation sans avoir véritablement validé la faisabilité de mise en œuvre de tels systèmes assurantiels dans le cadre du FEAMP (maturité des acteurs, problèmes d'éligibilité, etc.). **Ces choix ont entre autres contribué à bloquer des enveloppes conséquentes, notamment au sein de la priorité 1, difficiles à remobiliser par ailleurs, sauf via une révision en profondeur du PO.** Ce mauvais calibrage a ainsi participé à la sous-programmation manifeste de la priorité 1 et à la sur-programmation sur les priorités 2 et 5.

Une autre difficulté intrinsèque au programme porte sur **la forte segmentation des opérations de types d'investissements qui induit nécessairement des complexités tant pour les porteurs de projet potentiels que pour les gestionnaires.** Cette segmentation, a notamment constitué un frein à la mobilisation des mesures d'investissements à bord, pour lesquels un marin-pêcheur, serait amené à monter potentiellement plusieurs dossiers de demande de financement dans le cas d'un projet global de rénovation /conversion du navire (par exemple en lien avec la baisse de capacité). Elle a par ailleurs limité les possibilités de synergies d'intervention, par exemple entre le développement des capacités de production aquacole et leur transformation ou commercialisation.

Si cette situation découle d'un découpage initial peu pertinent dans le règlement FEAMP européen, il semble toutefois que l'articulation entre la priorité 2 (investissement aquaculture) et la priorité 5 (transformation et ou commercialisation) aurait pu être optimisée.

4.2 Un déploiement tardif du cadre d'intervention, source d'instabilité

Le PO FEAMP français se caractérise par des difficultés de démarrage du programme liées avant tout à l'adoption tardive du Programme qui n'a jamais pu être rattrapée, en partie du fait du séquençage et de la dépendance des étapes de déploiement du cadre d'intervention :

- ❖ Long processus de dialogue initial et d'arbitrages en France en 2014 et 2015 notamment ;
- ❖ Approbation tardive du programme opérationnel français par la Commission européenne (le 3 décembre 2015),
- ❖ Processus de désignation de l'AG (autorité de gestion depuis le 21 décembre 2016), désormais délégué aux Etats-membres (CICC) mais également vérifié par la Commission,
- ❖ Conventionnement des subventions globales avec FranceAgriMer et les Régions littorales (à partir de mi-2016),
- ❖ Validation des formulaires de demande de subvention FEAMP seulement mi-2016,
- ❖ Déploiement tardif d'OSIRIS, opérationnel à partir de février 2017 pour les mesures de compensation des surcoûts et printemps 2017 pour les autres, alors qu'il s'agit de l'outil de gestion du FEAMP indispensable au conventionnement et au paiement des dossiers FEAMP.

Au final, les projets n'ont pu être engagés officiellement que très tardivement (certains modèles de conventionnement entre Organismes Intermédiaires (OI) et bénéficiaires n'étant parfois disponible que fin 2017) et les paiements déclenchés à partir de 2017 (voire 2018 pour certaines mesures).

Ce démarrage tardif et la nécessité d'engager la programmation au plus tôt pour certaines mesures a par ailleurs ont été des facteurs de difficultés. Parmi les risques identifiés, deux types peuvent être mis en avant.

1/ En attendant le déploiement effectif du cadre d'intervention et outil de gestion du FEAMP, **les responsables ont pu sur la période 2014-2016, opter pour des solutions alternatives mais soulevant des difficultés spécifiques :**

- ❖ **Certains responsables ont, via l'utilisation de régimes d'exemption, pu soutenir des opérations durant cette période transitoire afin de ne pas pénaliser les acteurs de la filière.** Ce type d'approche a principalement porté sur des dossiers prioritaires ou ne pouvant être décalés dans le temps, notamment le soutien aux installations. Ces opérations ont donc été entièrement financées hors FEAMP et ne peuvent être intégrées au calcul des indicateurs de performance de programme, contribuant ainsi aux sous-performances observées ;
- ❖ La deuxième solution déployée durant cette période a consisté à **anticiper la programmation en instruisant des dossiers sur certaines mesures avant la validation du cadre d'intervention** et parfois en réalisant des premiers paiements, sur la contrepartie nationale uniquement en attendant la validation du circuit de gestion et de paiement du FEAMP. Cette approche a permis d'éviter une année blanche supplémentaire mais nécessite une bonne anticipation et vérification des exigences du cadre de gestion FEAMP (critères, éligibilité des dépenses, justificatifs...). Certaines difficultés ont de ce fait été rencontrées, telles que :
 - des dossiers instruits avant la mise à disposition des formulaires FEAMP, via la signature de lettres d'intention pour prendre en compte le plus tôt possible une date de demande de subvention officielle mais qui ne répondait pas aux exigences d'une demande de subvention (arrêté 2003) d'où le besoin de refaire des certificats pour l'ensemble des demandes déposées,

- des problèmes de respects des délais de réalisation et de paiement lors de la dissociation des paiements des dossiers déposés avant le conventionnement.

2/ Au-delà de ces problèmes concentrés dans la période des premières années de mise en œuvre du programme, le lancement de la programmation dans un contexte d'urgence et de difficultés de dialogue (voir section précédente) a induit **un risque plus important d'incohérences et de mauvais calibrage du cadre d'intervention qui pour certaines d'entre-elles, pèsent encore sur la programmation**. Ont ainsi notamment été citées quatre types de difficultés :

- ❖ **des critères et types de dépenses éligibles définis pour l'ensemble de la France avec parfois un niveau de détail très fin sans que cela soit adapté à tous les territoires** ou avec des seuils techniques non adaptés aux spécificités des façades maritimes (puissance motorisation par exemple),
- ❖ **des difficultés rencontrées pour intégrer certains cofinancements** (en dehors de ceux de la DPMA ou des Conseils régionaux), notamment en ce qui concerne les opérations « projets de recherche & innovation » (financement BPI, FFP, etc.),
- ❖ **des incohérences dans certains formulaires provoquant des retards dans les demandes d'aide et de paiement** (aquaculture), ou encore l'existence de doublons entre formulaires (CERFA, etc.) et annexes techniques sur un certain nombre d'informations demandées (indicateurs, justificatifs, etc.),
- ❖ un manque d'expertise de l'AG et de certains OI lors de la phase d'expression des besoins pour le Système d'Information³ (DDMO / OSIRIS) susceptibles de conduire à des approximations, faiblesses ergonomique ou manque de rationalisation dans les modalités de fonctionnement de l'outil : des **incohérences entre les informations demandées et collectées dans les dossiers et les données à saisir dans les onglets instruction d'OSIRIS** ont pu être identifiées par les instructeurs (formulaire, CERFA et surtout annexes techniques).

De manière plus générale, **la mise en œuvre du cadre d'intervention n'a pas permis de fournir une visibilité et un gage de sécurité des financements suffisants pour les porteurs de projets** (calendriers, facilités de montage des dossiers, perspectives de paiement, etc.), ne contribuant pas à une programmation rapide et sécurisée. Ceci en particulier pour des porteurs de projets potentiels ayant rencontré des difficultés lors de la programmation précédente induisant une attitude de méfiance à l'égard de ce Fonds.

4.3 Une dématérialisation partielle du programme

Si une section du PO dédiée aux principales mesures prévues pour alléger la charge administrative mentionnait l'utilisation des possibilités de transmission et de stockage numériques des informations et des données et de l'utilisation de l'outil OSIRIS comme outil d'échanges d'informations unique entre acteurs de la mise en œuvre du FEAMP, le programme ne fixait pas comme objectif d'atteindre une dématérialisation complète de la gestion du programme. En effet, l'exigence de l'article 122 du règlement général, paragraphe 3 « *Les États membres font en sorte que, au plus tard le 31 décembre 2015, tous les échanges d'information entre les bénéficiaires et l'autorité de gestion, l'autorité de certification, l'autorité d'audit et les organismes intermédiaires puissent être effectués au moyen de systèmes d'échange électronique de données* » n'est pas opposable au FEAMP.

³ Même si une AMO a été débloquée pour accompagner l'élaboration de ces DDMO

Les analyses effectuées (revue des documents de programmation, entretiens et exploration de l'outil OSIRIS) laissent supposer que **le Système de gestion et d'information présente pourtant certaines caractéristiques qui s'inscrivent dans cet objectif général de dématérialisation :**

- ❖ Outil permettant de gérer et de tracer l'ensemble des cycles de programmation, depuis la phase d'admissibilité du dossier jusqu'à la clôture,
- ❖ Possibilité de rattacher des documents annexes, tels que les devis, plan de financement, etc. donc de stocker l'ensemble des justificatifs de manière dématérialisée (PDF, Excel),
- ❖ Module ValOSIRIS permettant d'extraire les données à des fins de consolidation et de pilotage du programme.

Toutefois certaines limites concernant le SI lui-même et les pratiques ont conduit à une dématérialisation partielle du programme. Tout d'abord, **le SI n'intègre pas de module de demande de subvention** (comme MDFSE⁴) ou n'est pas interfacé avec une telle application (comme TELEPAC⁵). Les demandes de subventions reposent sur l'envoi de dossiers par email ou dossier papier, les échanges d'information entre bénéficiaires et gestionnaires du programme se font par email ou téléphone. Les instructeurs doivent de ce fait ressaisir toutes les informations pertinentes contenues dans les dossiers de demande dans l'Outil de gestion et sont également supposés reporter différentes dates et contenu d'échanges avec les porteurs (demande de pièces manquantes à l'instruction ou au paiement, etc.).

Il est également important de rappeler **que l'outil OSIRIS n'a été opérationnel pour la plupart des mesures qu'à partir de mi-2017, la phase de test avec les organismes intermédiaires ayant été assez chronophage**. Par ailleurs, le déploiement de l'outil mesure par mesure (et non par module de gestion), n'a pas facilité la mise à disposition de premiers outils nécessaires au démarrage du programme (le module instruction étant prioritaire, par rapport à d'autres modules tels que les indicateurs ou encore les remontées de dépenses et paiement).

Cet outil, désormais complètement fonctionnel présente, selon les utilisateurs interrogés, encore **quelques contraintes, non bloquantes, mais qui constituent un frein à son utilisation** parmi lesquelles :

- ❖ Une saisie lourde dans OSIRIS du fait entre autres de son architecture et sa base technologique ancienne (blocages / besoin de saisir les super-correcteurs ou administrateurs pour revenir en arrière, nombre limité de caractères, lenteur globale),
- ❖ Un parcours très linéaire sans « by-pass » possibles dans la saisie d'un dossier, même si celui-ci est identifié comme non sélectionnable (comme dans un rapport d'instruction standard),
- ❖ Manque de continuité avec les formulaires (intitulés et numérotation différents, gestion des arrondis, etc.) ou encore entre mesures (types de pièces administratives demandées ou mode de saisie), du fait de l'approche segmentée ou verticales du SI (DDMO),
- ❖ Pas de fonction d'édition de rapport, c'est donc un outil de saisie uniquement. Il n'existe pas non plus de procédure de validation des étapes automatisées (alerte automatique) : les instructeurs doivent donc échanger avec leurs responsables (ou l'organisme payeur, contrôleurs) en parallèle

⁴ plateforme « Ma démarche FSE », portail web unique pour demander et gérer une aide des programmes nationaux du Fonds Social Européen et de l'IEJ

⁵ Portail de télédéclaration pour les agriculteurs et d'échange d'information entre bénéficiaires et les instructeurs, interfacé avec l'outil de gestion ISIS et d'autres registres de données

pour faire avancer les dossiers qui doivent être validés un par un (besoin de rentrer dans chaque dossier).

La combinaison de ces facteurs (dématérialisation partielle, retards de déploiement et lourdeur d'utilisation) ont conduit **les services instructeurs à traiter les dossiers de demande d'aide en parallèle, via des procédures plus ou moins dématérialisées en fonction des organismes et des outils propres de suivi de programmation**. Aujourd'hui encore, OSIRIS est souvent utilisé à posteriori dans une logique d'enregistrement et pour permettre un engagement juridique puis un paiement. L'outil d'échanges d'informations unique entre acteurs de la mise en œuvre du FEAMP pas complètement atteint.

On note que le délai de création d'un dossier dans OSIRIS (par rapport à sa date de dépôt par le porteur) s'est naturellement réduit depuis le début de la programmation, du fait du déploiement tardif d'OSIRIS le délai moyen de création d'un dossier dans OSIRIS se situe encore autour de 54 jours après la réception d'une demande d'aide⁶.

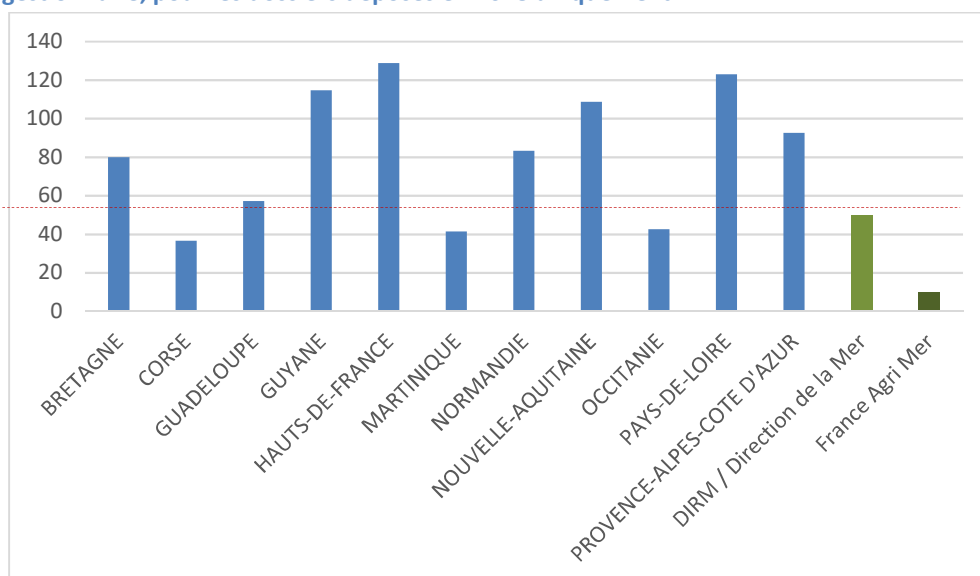
Fin 2018, on relevait ainsi que :

- ❖ seuls 68 dossiers avaient été créés dans OSIRIS dans les 7 jours suivants la réception d'une demande (en 2017 et 2018 uniquement)
- ❖ pour environ 20% des dossiers déposés en 2017-2018, la création du dossier dans OSIRIS intervenait avant la date « dossier complet retenu par le SI » ou dans la semaine suivant cette date.

Dans la plupart des cas, le dossier est créé dans OSIRIS une fois seulement que la complétude du dossier a été vérifiée par le service instructeur et que le processus de sélection est enclenché.

Cette moyenne cache des différences de pratiques entre organismes instructeurs allant de 10 jours en moyenne en 2018 pour les dossiers instruits par France AgriMer, 50 jours pour les DIRM (50) et 75 jours pour les collectivités régionales (voir graphique ci-dessous).

Figure 3 : Délais entre dépôt de dossiers (date de réception) et création de l'identifiant dans OSIRIS, par type de gestionnaire, pour les dossiers déposés en 2018 uniquement



Source : OSIRIS, retraitement EDATER

⁶ A noter l'existence de 7 dossiers avec date de création OSIRIS antérieure à la date de dépôt de la demande.

L'outil d'échanges d'informations unique entre acteurs de la mise en œuvre du FEAMP n'est donc pas complètement atteint.

4.4 Mesures prises pour simplifier et améliorer la programmation :

Un certain nombre de dispositions ont été prises depuis la validation du programme en vue de faciliter la mise en œuvre du programme, tant pour les bénéficiaires (potentiels) que pour les services gestionnaires.

Un certain nombre d'ajustement du cadre d'intervention ont ainsi été opérés afin de faciliter l'accès au programme et de simplifier la gestion des dossiers :

- ❖ Changement de procédure pour fluidifier la remontée de projet et l'instruction : passage d'AAP périodique au dépôt de dossier en continu (ex ; Mesure 26)
- ❖ Assouplissement des seuils (plancher et plafond),
- ❖ Réduction des processus de notation externe et de la mobilisation d'avis d'expertise (ex. expert maritime pour la M32 ou encore la 41)
- ❖ Ouverture à de nouveaux types de bénéficiaires (ex. fabricants d'équipement pêche pour la M39)
- ❖ Ouverture à des démarches collectives pour les petits porteurs (ex. M38 en Pays de la Loire)
- ❖ Simplification de demande d'aide renouvelée pour les PPC sur les parties contexte et stratégie (présentation des seuls éléments qui ont évolué d'une année sur l'autre)
- ❖ Utilisation des Options de Coûts simplifiées⁷ :
 - Utilisation du forfait de 1607 heures pour calculer un coût horaire (plutôt que les 1720 heures réglementaires)
 - Taux forfaitaire pour les frais de déplacement 4% (calculé par la DPMA sur une base historique)
 - Taux forfaitaire pour les coûts indirects 15% (taux règlement UE)
 - Frais de restauration et d'hébergement (basé sur les barèmes de la fonction publique)

A noter que ces mesures de simplification, bien que pertinentes, ne concernent pas les mesures d'investissement donc peu les entreprises des filières pêches et aquaculture.

Au-delà des mesures de simplification ou d'ajustement du cadre d'intervention, **le partenariat a réalisé diverses opérations d'animation, de communication et de formation depuis 2015 en vue de faciliter la mise en œuvre et la sécurisation du programme.** On peut ainsi noter :

- ❖ En premier lieu le renforcement des équipes au sein des Conseils régionaux (effectifs multipliés par 2 ou 3), dont les effectifs en début de programmation n'était pas encore constitués pour gérer efficacement les subventions globales
- ❖ La mise en œuvre de campagne d'information et d'accompagnement proposés : publication d'articles dans les revues spécialisées, affichages, intervention lors d'événements et réunions et accueil des publics cibles sur rendez-vous, etc.

⁷ Pour rappel, le PO visant l'utilisation d'OCS pour les mesures relevant du chapitre II du titre V (développement-durable de l'aquaculture), des articles 62 (développement local mené par les acteurs locaux), 66 (plans de production et de commercialisation), 67 (aide au stockage), 76 (contrôle et exécution), 77 (collecte des données), 78 (assistance technique à l'initiative des Etats membres) et 80 (PMI en gestion partagée).

❖ La mise en œuvre de formations :

- Formations réalisées tardivement, à partir de 2017, sur les procédures de gestion d'instruction et la mise en place d'un plan de formation dans les régions en 2018 sur l'outil OSIRIS.
- On relève également des actions d'information/formation auprès d'acteurs de l'écosystème, tel que des salariés de centres de gestion impliqués dans l'accompagnement des porteurs de projets.

En ce qui concerne la formation, très peu de formations techniques ont été réalisées, ce qui est susceptible de poser un problème notamment au sein de certains OI qui ont augmenté leur effectif pour la mise en œuvre du FEAMP mais dont les connaissances limitées sur les métiers de la pêche ou de l'aquaculture constitue une barrière pour instruire correctement les demandes d'aides et vérification de service fait.

En dépit de ces différentes mesures prises pour améliorer la mise en œuvre du programme, certaines mesures ne semblent pas présenter des perspectives de programmation plus dynamique ce qui confirme leur manque de pertinence et faible attractivité au regard du contexte et des besoins de la filière⁸.

Pour conclure sur cette section, **il est également important de rappeler que la France avait choisi de mobiliser l'Article 78 – Assistance technique au niveau maximum permis par le Règlement FEAMP, soit 6% de l'enveloppe totale et 35,2 millions d'euros.** Ce choix s'inscrit en rupture radicale avec le FEP qui n'avait mobilisé que 1,5 millions d'euros pour l'assistance technique (0,7% des engagements). Cet abondement fait écho aux conclusions et recommandations des évaluations antérieures des programmes FEP et IFOP soulignant le recours insuffisant à l'assistance technique comme un des facteurs d'inefficacité des programmes (gestion en guichet, faiblesses des systèmes de suivi des résultats, culture de l'évaluation insuffisante...).

Fin 2018, la mesure d'assistance technique a été engagée pour 8 projets (3 nationaux et 5 régionaux) seulement à hauteur de 11,3 M€. Les montants engagés se répartissent ainsi :

- ❖ 57% en Ile-de-France (AT nationale)
- ❖ 17% en Bretagne
- ❖ 15% dans les Hauts de France
- ❖ 9% en Guyane
- ❖ 2% en Martinique

L'assistance technique nationale a principalement été mobilisée au niveau national pour la mise en place du système de gestion OSIRIS (5,95 M€ engagés pour deux projets liés à OSIRIS) et pour la réalisation d'audit externalisés d'organismes intermédiaires. Au niveau régional, l'AT est utilisée pour financer la masse salariale liée à la mise en œuvre du FEAMP (Guyane ou encore Bretagne qui permet également de financer un poste d'animation nationale du DLAL porté par la Région Bretagne).

Ainsi, **les seuls bénéficiaires éligibles à l'AT se révèlent être les organismes publics directement impliqués dans la gestion du programme (DPMA, DIRM, ASP, FAM, Conseils régionaux) en vue notamment de financer notamment des frais de fonctionnement interne**, ce qui en limite les possibilités. L'ouverture à d'autres types d'acteurs clés, notamment socioprofessionnels et la sollicitation plus importante de prestataires de services auraient éventuellement pu permettre de lancer des actions plus ambitieuses d'ingénierie /accompagnement de projets.

⁸ Voir le document annexe fiche mesures (notamment pour les moins avancées) pour plus de précision sur les facteurs internes et externes au programme ayant freiné leur programmation.

4.5 Mesure de la performance et de l'efficacité de gestion

Cette section présente quelques éléments chiffrés d'analyse de la performance et de l'efficacité de mise en œuvre du programme. Ce travail s'est avéré particulièrement difficile et, in fine partiel, du fait du manque de données de gestion exploitables à partir des extractions OSIRIS mises à disposition (délais d'instruction ou de contrôle, % de dépenses écartées, etc.) et de la multitude des organismes impliqués dans la mise en œuvre du programme en vue de réaliser une analyse de la charge administrative et coûts induits.

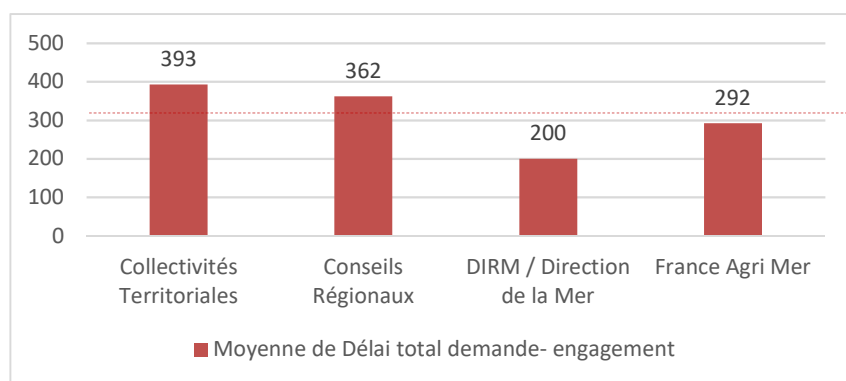
Analyses en matière de délais d'instruction et de paiement

NOTA : cette analyse d'avère potentiellement biaisée du fait de temporalité « artificiellement » augmentée résultant de la mise en œuvre tardive du cadre de gestion (formulaires FEAMP, outil OSIRIS, etc.) et des pratiques de l'outil. Seuls les projets déposés entre 2017 et 2018 ont été pris en compte. Par ailleurs, du fait du manque de données de gestion détaillées dans les extractions disponibles, l'équipe de travail a réalisé un travail plus approfondi sur un échantillon de 100 dossiers sélectionnés sur les mesures les plus représentatives de la programmation.

Le délai moyen observé (sur l'ensemble des projets) entre la date de dépôt de la demande et la date d'engagement juridique dans OSIRIS s'élevait en moyenne à **315 jours pour l'ensemble des projets déposés en 2017 et 2018**.

Moins de 20% des projets présentaient un délai égal ou inférieur à 8 mois, durée correspondant à l'objectif communément admis pour les programmes européens (2 mois pour l'acceptabilité + 6 mois entre le début de l'instruction du dossier complet et l'attribution définitive). Ce taux s'améliore en 2018 pour tomber à 165 jours en moyenne pour les seuls projets déposés en 2018, soit environ cinq mois et demi. A noter qu'il s'agit là de projets qui disposent d'une date d'engagement renseigné dans OSIRIS. Sur les 230 projets déposés entre janvier et mai 2018, 198 ne présentaient pas de date d'engagement fin novembre 2018, soit plus de 6 mois après la demande.

Figure 4 : Délais moyen entre dépôt et engagement par service instructeur (nbre de jours, dossiers 2017-2018)



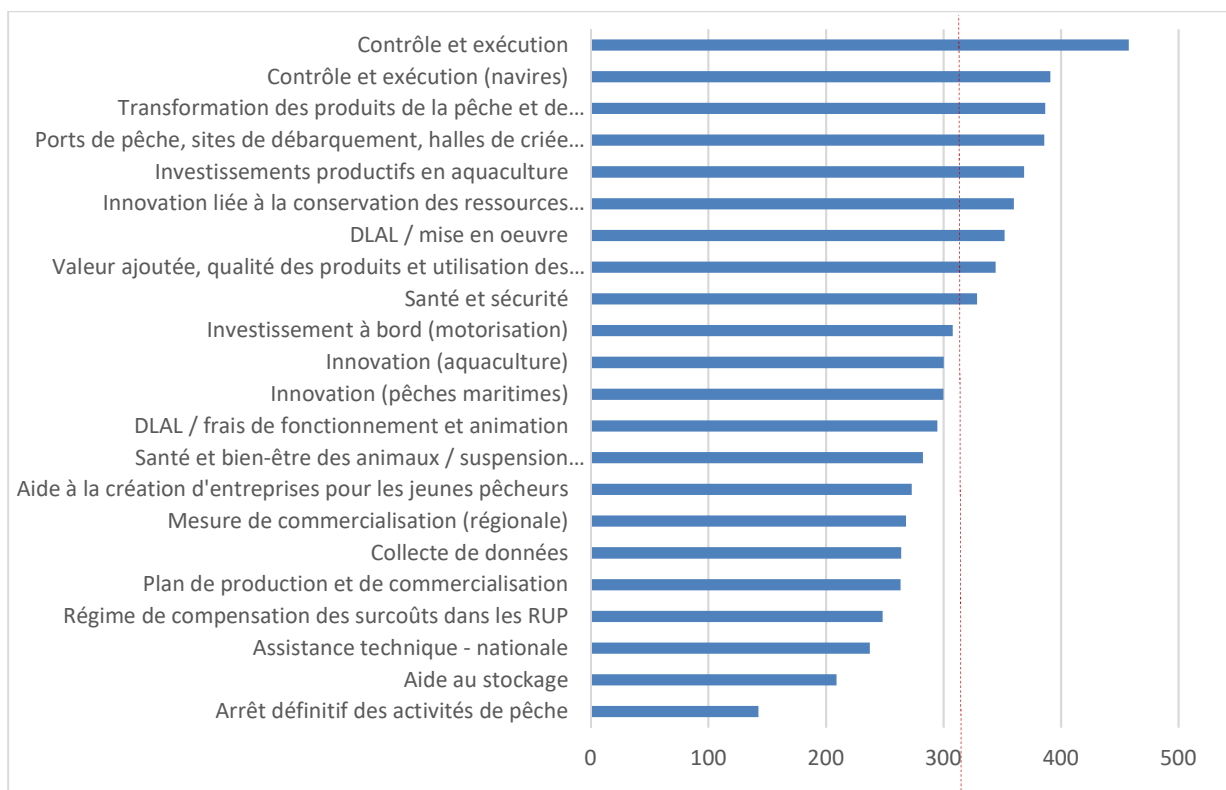
Source : OSIRIS, retraitement EDATER

Certaines différences peuvent être identifiées entre les différents types d'organismes responsables mais les délais restent globalement élevés. **Certaines DIRM présentent des performances qui apparaissent très bonnes sur l'ensemble des mesures qu'elles ont couvert, mais représentent in fine un nombre d'opérations très limité** (Bretagne, Nouvelle-Aquitaines). Concernant les mesures régionalisées, on observe une certaine homogénéité dans les performances. Il convient toutefois de noter que **la Guyane, les Hauts-de-France et les Pays de la Loire affichent des délais moyens d'engagement supérieurs à 400 jours, soit bien au-dessus de la moyenne**.

L'analyse par mesure permet d'identifier **un certain nombre de type d'opérations complexes qui présentent des délais importants d'instruction** (mise en œuvre de la PPC, infrastructures portuaires,

DAL...) mais également des aides plus directes telles que la transformation de produits de la pêche ou encore les investissements dans l'aquaculture (constat valable pour les Régions et FAM).

Figure 5 : Délais entre dépôt et engagement par mesure (en nombre de jours, dossiers 2017/2018)

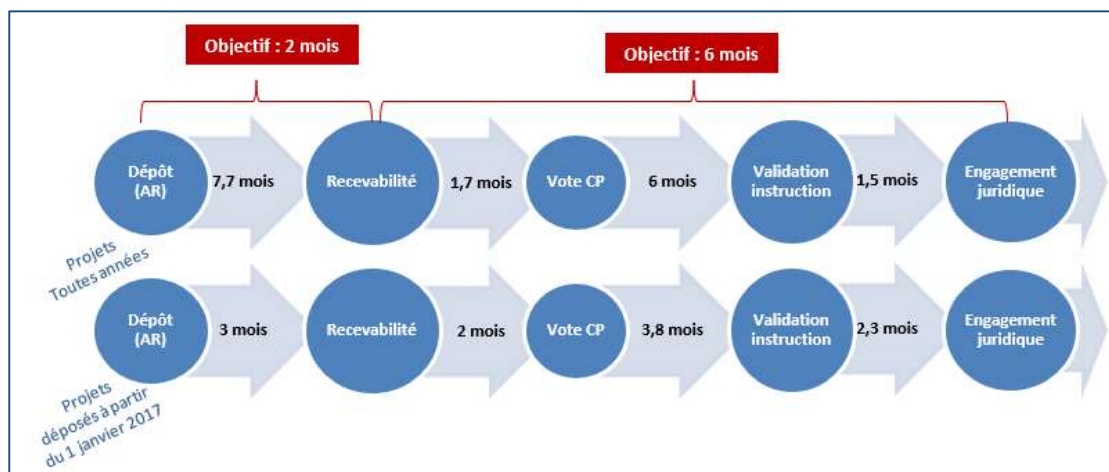


Source : OSIRIS, retraitement EDATER (calculé uniquement pour les mesures disposant d'au moins 3 dossiers engagés)

L'analyse complémentaire sur la base d'un échantillon de projets complété via un recherche dossiers dans OSIRIS (100 dossiers) permet de détailler les étapes d'instruction les plus chronophage lors du processus.

NOTA : certaines dates ou éléments d'information, par exemple sur les demandes de pièces justificative / pièces complémentaires ne sont pas systématiquement renseignées. Ceci résulte notamment de l'utilisation effective d'OSIRIS par les instructeurs, ces informations étant longues et fastidieuses à renseigner dans le SI a posteriori.

Figure 6 : Cycle type d'un projet FEAMP (tel que renseigné dans OSIRIS)



Source : OSIRIS, retraitement EDATER

Le délai moyen entre la date de dépôt et la date d'engagement de 315 jours en moyenne pour les projets déposés à partir de 2017 observé sur les dossiers se décompose tel quel dans OSIRIS.

Le délai de 3 mois d'examen de recevabilité en ce qui concerne les projets déposés à partir de 2017, a été calculé à partir de la différence entre la date de dépôt et la date de dossier jugé complet par le service (110 jours en moyenne) auxquels est retiré le temps d'attente (en moyenne 23 jours) suite à des demandes de pièces justificatives complémentaires. Ces demandes de pièces complémentaires portaient le plus souvent sur :

- ❖ Des devis pour l'achat de matériel (3 devis à fournir)
- ❖ Les Licences communautaires / autorisation de pêche
- ❖ Des informations complémentaires demandées dans les annexes, notamment sur les indicateurs

Un délai important est également observé (apparent dans OSIRIS) après la date de vote en Comité de programmation jusqu'à la date d'engagement juridique. Deux facteurs explicatifs ont pu être identifiés :

- ❖ Le besoin, en ce qui concerne les mesures régionales, d'approbation en commission permanente, qui nécessite plusieurs semaines de préparation
- ❖ L'élaboration des conventions et/ou la signature des documents qui peut prendre un temps non négligeable, en particulier dans le cas de multiples cofinanceurs / externes à l'autorité d'instruction (3 signatures nécessaires pour valider l'engagement).

Concernant les paiements, un délai de 95 jours en moyenne entre la remontée de dépenses et le paiement effectif a pu être observé ce qui est quasiment conforme aux objectifs fixés en la matière (90 jours). Ce délai intègre notamment :

- ❖ 70 jours en moyenne entre la remontée de dépense et l'autorisation de paiement
- ❖ 14 jours en moyenne entre la date de certification et le paiement effectif

Les principaux problèmes identifiés, freinant le processus de validation des demandes de paiement, étant :

- ❖ Absence de justificatif de paiement externe
- ❖ Vérification des dépenses / assiettes éligible
- ❖ Prorogation de délais
- ❖ Et en aval, des problèmes de trésorerie qui conduisent à des suspensions de paiement (Région Nouvelle-Aquitaine par exemple)

Ainsi donc, si des améliorations en matière de durée d'instruction sont apparentes, les délais observés pour engager les dossiers restent importants tandis que les étapes ultérieures de contrôle et de paiement apparaissent plus efficaces.

Efficiences de la mise en œuvre et coûts d'instruction

Comme indiqué précédemment, le PO présente un certain nombre de mesures ou opérations avec des montants d'aide relativement faibles comparés aux coûts de gestion qui peuvent se révéler importants.

Bien que ce phénomène soit moins marqué que durant la période de programmation précédente, **17,5% des dossiers présentent un montant d'engagement (coût public éligible) inférieur à 10 000 Euros (contre près d'un quart sur la période précédente).**

Dans un certain nombre de cas (estimé à 8% environ des dossiers de moins de 5 000 Euros), le coût d’instruction de la demande de subvention a pu être supérieur au montant du soutien financier accordé au bénéficiaire.

Tableau 2 : Montant moyen et minimum observé sur les opérations FEAMP

	Moyenne de Mt engagé	Min. de Mt engagé total
Aide à la création d'entreprises pour les jeunes pêcheurs	40 950	3 000
Aide au stockage	41 890	3 815
Arrêt définitif des activités de pêche	110 339	65 363
Arrêt temporaire des activités de pêche	10 873	10 873
Assistance technique - nationale	2 878 753	697 318
Assistance technique - régionale	1 270 816	1 270 816
Augmentation du potentiel des sites aquacoles	219 612	38 340
Collecte de données	2 089 072	44 962
Contrôle et exécution	655 406	10 411
Contrôle et exécution (navires...)	227 236	21 115
DLAL / activités de coopération	50 000	50 000
DLAL / frais de fonctionnement et animation	90 216	14 925
DLAL / mise en oeuvre	42 636	6 800
DLAL /aide préparatoire	23 066	9 741
Efficacité énergétique et atténuation du changement climatique (hors moteurs)	115 930	24 520
Innovation (aquaculture)	444 241	81 827
Innovation (pêches maritimes)	243 684	60 048
Innovation liée à la conservation des ressources biologiques de la mer	506 073	310 329
Investissement à bord (motorisation)	17 084	1 500
Investissements productifs en aquaculture	64 162	0
Limitation de l'incidence de la pêche sur le milieu marin	95 135	14 336
Mesure de commercialisation (nationale)	293 751	19 089
Mesure de commercialisation (régionale)	51 814	6 256
Mise en réseau (aquaculture)	193 444	48 804
Partenariats entre scientifiques et pêcheurs	417 802	159 562
Plan de production et de commercialisation	280 416	17 364
PMI - protéger le milieu marin, améliorer la connaissance de l'état du milieu marin	247 188	247 188
PMI - surveillance maritime intégrée (CISE)	63 892	63 892
Ports de pêche, sites de débarquement, halles de criée et abris	383 076	24 647
Protection et restauration de la biodiversité et des écosystèmes marins	261 084	57 398
Régime de compensation des surcoûts dans les RUP	119 526	81
Santé et bien-être des animaux / suspension temporaire activité conchyliculteurs	81 249	6 328
Santé et sécurité	24 419	7 650
Transformation des produits de la pêche et de l'aquaculture	147 782	0
Valeur ajoutée, qualité des produits et utilisation des captures non désirées	39 228	5 331

Le coût lié à l’instruction d’un dossier peut-être très variable d’une mesure à l’autre et en fonction des organismes intermédiaires concernés. Un exemple sur une mesure a pu être mise en avant à partir des informations collectées dans le cadre des études de cas. La mesure 48 (Investissements productifs en aquaculture) requiert tout d’abord l’appui de prestataires de service pour élaborer les dossiers de demandes et les démarches pour la liquidation pour les aquaculteurs, représentant 3 à 4 jours de travail, facturées entre 2 000 et 2 500 €. Du côté du service instructeur de la Région, il est estimé que l’instruction

et la liquidation d'un dossier nécessite 5 jours de travail, soit un coût d'environ 1 100 €⁹ par dossiers (estimé à 6 jours par FAM sur l'aquaculture continentale). Ainsi, le coût de l'instruction et de la liquidation de chaque dossier de ce type est compris entre 3 100 € et 3 600 €, pour les bénéficiaires et les services instructeurs. **Ces frais pour le gestionnaire et le bénéficiaire représentent environ 5,5% du montant moyen d'aide engagé par opération sur cette mesure.**

Ce montant représente un minimum puisqu'il concerne une mesure relativement simple puisque le nombre de jours nécessaires à la gestion d'un projet de recherche complexe (type partenariat scientifique/pêcheur) a été estimé à plus de 30 jours (ou encore 10 jours pour une opération de collecte de données – M77). Par ailleurs, le coût n'intègre que la gestion directe des dossiers frais liés à l'animation du programme et des équipes régionales ainsi que les coûts liés aux activités des autres acteurs impliqués dans la mise en œuvre du programme (pilotage du programme par la DPMA, gestion des paiements par l'ASP, éventuels contrôles et audit réalisés par la CICC, etc.).

Les différentes informations collectées dans le cadre des entretiens, études de cas et Organigrammes Fonctionnels Nominatifs présentés dans les Descriptif des Systèmes de Contrôle et de Gestion permettent d'estimer les effectifs mobilisés dans la mise en œuvre et la gestion du FEAMP à près de 130 ETP (DPMA, FAM, DIRM/DM, ASP et Régions).

Au total, **ce coût potentiel de gestion sur la période représente entre 5% et 6% de la contribution publique totale du programme** (hors AT) et un pourcentage potentiellement plus important des montants effectivement mobilisés si cette maquette n'était pas entièrement consommée d'ici la fin de la programmation. Ainsi, si l'on regarde sur 3 années de programmation effective (2016-2018), les coûts de gestion s'élèvent à plus de 8 % des montants totaux effectivement engagés fin 2018.

Ces taux sont à comparer à ceux observés au niveau communautaire pour le FEDER (environ 3% du montant total des aides¹⁰) et pour la PAC (environ 2%¹¹). Si le contexte spécifique de mise en œuvre du programme FEAMP en France peut constituer un facteur explicatif, il convient de souligner que les montants d'aide en ce qui concerne les Fonds structurels et la PAC se révèlent bien supérieurs au FEAMP permettant ainsi de réduire mathématiquement le poids du coût de gestion de ces programmes dans une logique d'économie d'échelle. Ainsi, **le niveau d'exigence en matière de règles de gestion et de suivi appliqué au FEAMP, comme autres Fonds européens en gestion partagés, s'avère in fine disproportionné au regard des budgets considérés.**

⁹ sur la base d'un coût annuel de 45 k€ pour une personne, constitué du salaire annuel moyen brut chargé + 20% des coûts indirects (frais de structure, déplacement...)

¹⁰ Spatial Foresight & t33 (octobre 2018), *New assessment of administrative costs and burden in ESI Funds* (DG Regio)

¹¹ ECORYS & al. (novembre 2018) *Analysis of administrative burden arising from the CAP* (DG Agriculture and rural development)

5. Efficacité du système de suivi

5.1 Pertinence globale et cohérence du système de suivi

Une gamme d'indicateurs peu pertinent et lourd au regard des objectifs du FEAMP et de la PCP

L'ensemble des indicateurs communs défini dans les règlements européens se compose de 25 indicateurs de contexte, 28 indicateurs de réalisation, 28 indicateurs de résultats, les indicateurs financiers (communs à tous les Fonds UE) ainsi que les données de mise en œuvre comportant une quinzaine de type d'information¹².

Cet ensemble se révèle nécessairement lourd, en particulier dans le contexte français puisque l'ensemble des 6 priorités de de l'union a été retenu dans le programme comportant 33 différentes mesures.

Pour autant, la quantité d'indicateurs ne garantit pas la pertinence du suivi. Les principales limites suivantes sont ainsi identifiées :

- ❖ Les indicateurs de réalisations relèvent principalement du comptage d'opération (qui peut être plus élevé que le nombre de bénéficiaires) par mesure ou groupe de mesure. Il ne fournit donc que très peu d'informations sur les types d'intervention (d'investissement) ou les typologies de bénéficiaires (segment de flotte, conchyliculture versus pisciculture, etc.)
- ❖ Les indicateurs de résultats portent en majorité sur les effets économiques et énergétiques potentiels, ce qui présente un certain décalage avec les objectifs du programme, en particulier en ce qui concerne la politique de la pêche durable pour laquelle des objectifs tels que l'augmentation du chiffre d'affaire ou encore la création d'emploi paraissent peu pertinent, voire à l'opposé des résultats recherchés
- ❖ Par ailleurs, certains indicateurs de résultats se révèlent particulièrement ambitieux, avec des effets de long terme et peu susceptibles d'être renseignés de manière fiable dans une logique déclarative : indicateurs sur la productivité et rentabilité (i.e. variation des bénéfices nets pour des mesures d'innovation), emplois maintenus, variation litres de carburant par tonne débarquée, etc.

De manière générale, certains indicateurs tels que les emplois maintenus, les variations de captures non désirées ou encore les accidents de travail relèvent plus d'indicateurs d'impact pour lesquels des travaux d'évaluation spécifiques devraient être réalisés pour estimer des valeurs fiables (notamment via des analyse contrefactuelles).

Contrairement au FEADER pour lequel les indicateurs reposaient sur les objectifs UE2020 mais également sur les objectifs propres à la PAC, le FEAMP semble faire l'objet d'un suivi au seul regard des objectifs globaux de la stratégie 2020 (emploi, innovation, changement climatique et énergie...) qui ne permettent pas d'apprécier pleinement les effets recherchés du programme.

La faible pertinence du système d'indicateur et leur relative complexité (pour les indicateurs de résultats) participe au manque d'appropriation du système de suivi par les acteurs et donc de la potentielle qualité du renseignement de ces derniers.

In fine, les valeurs remontée et consolidée au niveau national, et a fortiori au niveau communautaire, présentent un risque important d'incohérence et de faibles perspectives de valorisation.

¹² Les données de mise en œuvre sont une série de données relatives aux opérations permettant de donner des précisions sur leur nature (typologie) et le nombre de personnes qu'elles impliquent (référentiel dans le règlement 1242/2014)

Un déploiement tardif du cadre de suivi qui impacte la qualité du suivi

Si ce phénomène n'est pas propre au programme FEAMP, les retards de validation du programme et de stabilisation du cadre d'intervention ont eu un impact sur le déploiement du système de suivi, celui-ci ayant été « *traité en dernier* ». Le manque d'anticipation initial et la priorité donnée au démarrage de la programmation ont abouti à la mise en place tardive et fragile du dispositif de suivi.

Les principaux écueils identifiés portent sur :

- ❖ Des questions réglées au fur et à mesure de leur émergence issue de la pratique, ce qui aboutit à une information non homogène dans le temps, non harmonisée, voire non conforme avec les exigences UE
- ❖ Un outil de suivi intégré dans le système de gestion OSIRIS dans l'urgence, et qui présente des fonctionnalités limitées, notamment en matière de contrôle de saisie ou de fonctionnalités de consolidation et de valorisation des données
- ❖ Des guidances et formations proposées très tardivement, ce qui induit nécessairement un manque d'appropriation initial de la démarche et des différences de pratiques entre services instructeurs (différence entre prévisionnel et réalisé, utilisation de la valeur zéro, vérifications... voir section 5.3)

Des partis-pris aux niveaux communautaire et national qui rendent difficile la mise en place d'un système fluide et sécurisé de l'information

Certains partis-pris initiaux, y compris au niveau communautaire apparaissent peu adaptés à la logique de suivi et aux besoins d'évaluation.

L'approche mobilisée pour le système de suivi du FEAMP n'opère pas de distinction entre indicateurs et données à collecter. Ainsi, le bénéficiaire et l'instructeur sont directement responsables du calcul et de la saisie dans le système de la valeur finale de l'indicateur. Une telle approche présente deux limites fondamentales :

- ❖ Un risque accru d'erreurs et incohérence du fait d'une manque potentiel de compréhension ou de différences d'interprétation des règles de calcul entre instructeurs. Par ailleurs, cette approche ne permet pas d'identifier la cause d'éventuelles erreurs puisque les données mobilisées pour calculer ces valeurs ne sont pas conservées.
- ❖ Une impossibilité de valorisation voire même de consolidation (lorsqu'il s'agit de %) des valeurs saisies. L'absence de mise à disposition des données de références pour les calculs de variation (valeur de départ et valeur après la réalisation de l'opération) empêche ainsi tout recoupement ou pondération en fonction de la taille des structures visées.

Un tel système de collecte et de saisie de l'information doit donc avoir pour seule fonction d'assurer la remontée de la donnée brute qui sera in fine mobilisée pour calculer les valeurs des indicateurs du programme.

L'obligation de saisie de valeurs prévisionnelles lors de l'instruction est vécue comme une lourdeur importante pour les services instructeurs. Par ailleurs, cela tend à créer une confusion entre les données administratives obligatoires (pour la vérification de l'éligibilité, etc.) et les données de suivi qui ne revêt pas le même impératif. Il convient également de souligner que l'utilité de ces valeurs provisoires est très limitée. D'ailleurs, cette notion de valeur prévisionnelle a été abandonnée dans les autres programmes UE.

Les consignes de renseignement des indicateurs conduisent à l'utilisation de la valeur zéro comme valeur par défaut, ce qui induit un biais potentiel d'analyse important. L'absence de fléchage fin des indicateurs pertinents à renseigner par type d'opération et l'incitation à renseigner une valeur quelle qu'elle soit sur un maximum d'indicateurs conduisent à utiliser cette valeur soit pour indiquer que

l'indicateur est non pertinent, soit en tant que valeur provisoire (afin de permettre une avancé dans l'instruction du dossier), soit comme valeur réelle (emploi par exemple). La valorisation d'une telle information peut ainsi s'avérer complexe et facteur de mauvaises interprétations, notamment lorsque l'on examine l'efficacité des opérations (en rapportant une valeur de l'indicateur au montant d'aide total des opérations rattachées à l'indicateur concerné).

5.2 Diagnostic qualité des données collectées et indicateurs calculables

Quelques remarques générales sur le contenu des données disponibles, extrait d'OSIRIS (article 97) :

- ❖ Malgré la mise en œuvre d'une codification des données de mise en œuvre (intégrant des typologies d'opération ou d'investissement), il s'avère in fine difficile de reconstruire des analyses de mise en œuvre par typologie des projets financés. Cela vaut notamment pour la mesure 48 pour laquelle il n'est pas possible de rattacher les opérations à la sous activité aquacole concernée (conchyliculture, pisciculture, ostréiculture) sauf à rentrer dans la description individuelle des projets
- ❖ Indicateurs de mise en œuvre et indicateurs de résultats sont parfois très similaires sans pour autant être nécessairement corrélé (% de réduction de la consommation de carburant, salariés bénéficiant de l'opération, superficie des zones marines protégées / NATURA 2000, ...)
- ❖ Certains indicateurs qualitatifs ou semi-qualitatifs se révèlent difficilement exploitables du fait d'un manque de standardisation de l'information, voire ci-dessous (Caractères qualitatifs nominaux ou ordonnés)
- ❖ Problème sur les unités qui sont renseignées directement dans les cellules de valeurs sous format variable empêchent les agrégations automatisées
- ❖ Un certain nombre de valeurs aberrantes ont été identifiées sur différents indicateurs : nombre d'emploi créés ou maintenu extrêmement important au regard des types d'opération et montants engagés, variation sur l'efficacité énergétique supérieure à la consommation moyenne présentée en indicateur de contexte, ...

Principales observations sur l'Annexe 1 :

- ❖ La typologie de bénéficiaires semble peu pertinente et faiblement renseignée
- ❖ Les dates « dernier paiement » sont non renseignées pour 186/1215 projets payés
- ❖ Incohérences constatées entre les informations sur l'état du dossier / avancement et les informations sur les paiements réalisés
- ❖ Certaines opérations ont été payées alors que les dossiers sont instruits ou en cours d'instruction (M34 – Arrêt définitif des pêches 150 K€)

Principales observations sur l'Annexe 2 (identification) : environ 20% des opérations visant directement les investissements à bord et arrêt de pêche (M32, M34, M38, M41, M42) pour lesquels le numéro du navire n'est pas renseigné

Principales observations sur l'Annexe 3 (indicateur de réalisation)

- ❖ Les valeurs ne correspondent pas toujours aux indicateurs renseignés par ligne ; il faut plus d'une ligne pour inscrire les différents indicateurs et les valeurs associées
- ❖ Nombre d'indicateurs proches mais exprimés différemment dans leurs libellés par exemple :
 - Nombre de pêcheurs :

- Nombre de pêcheurs concernés/
 - Nombre de pêcheurs engagés dans le partenariat
 - Nombre de pêcheurs bénéficiant de l'opération
 - Nombre de travailleurs salariés
 - Nombre de travailleurs salariés bénéficiant de l'opération
 - Nombre de salariés bénéficiant de l'opération
 - Nb de travailleurs salariés bénéficiant de l'opération
 - Nombre de personnes bénéficiant directement de l'opération dans les entreprises recevant un soutien
 - Nombre d'entreprises
 - Nombre d'autres entités bénéficiant de l'opération
 - Nombre d'entreprises bénéficiant de l'opération
 - Nombre d'entreprises bénéficiant d'un soutien
 - Investissement
 - Catégorie d'investissement
 - Type d'investissement
- ❖ Certains indicateurs qualitatifs et valeurs ne permettent de renseigner précisément la mise en œuvre du projet :
- Mise en réseau et échange d'expériences
 - Formation professionnelle
- ❖ Certaines valeurs renseignées sont incohérentes avec l'indicateur demandé
- Nombre de scientifiques engagés dans le partenariat : « *résultats des rapports scientifiques validés par l'université de Montpellier* »
 - Nombre de pêcheurs bénéficiant de l'opération : « *140 bateaux de la côte* »
- ❖ Certaines valeurs sont renseignées de façon hétérogène exemple : Pêche en mer ;
- Pêche en mer (116)
 - 116
 - Code donnée 116
 - 116 code de donnée
 - pêche en mer
 - 116 pêche en mer
 - 116 (pêche ne mer)
 - Pêche en mer
- ❖ Les unités sont renseignées dans les champs de valeurs pour certains indicateurs :
- Pourcentage : « pc »
 - ETP : « ETP », « salarié », « saisonniers » ; « personnes »...
 - Pour les valeurs d'âge moyen : ajout d'« ANS » ou année de naissance
 - Economie de carburant : « X litres économisés »
- ❖ Ponctuation des valeurs chiffrées : Point au lieu de virgule
- ❖ Fourchette de valeurs empêchant l'agrégation
- Nombre de pêcheurs concernés : « 20 à 40 », « 250 à 300 »

Annexe 4 détaillée (indicateurs de résultats) :

- ❖ 51 indicateurs dont 34 UE et 17 DPMA toutes codées en 0 sans que cela ait la même signification

- ❖ Les indicateurs de variation exprimés en % sont difficilement exploitables pour calculer l'impact global des mesures (impossible à consolider au niveau du programme)
- ❖ Variation type économie d'énergie sont parfois renseignées en négatif ou en positif (priori tous les valeurs devraient toutes être négatives)
- ❖ Prévisionnel versus réalisé : renseignement qui semble différent d'un projet à l'autre en fonction de la compréhension variable des consignes parmi les instructeurs
- ❖ Nombreuses valeurs renseignées qui apparaissent totalement surestimées au regard des données de contexte / de références (variation des bénéfiques nets, litre de fuel économisé, emplois, variation de la valeur des premières ventes dans les OP...). dans certains cas, il semble que la valeur absolue ait été renseigné (résultats d'exploitation, emplois concernés, litres de fuel consommés par tonne débarquée...) et non son évolution avant/après opération.

Tableau 4 : Taux de renseignement des indicateurs de résultats pour la priorité 1

Code mesure	Nombre de l'opération (ID)	Augmentation du nbr personnes travaillant sur l'innovation dans l'organisme ou les organismes aidés	Dans le cas d'une opération d'éco-sensibilisation : étendue de la sensibilisation	Emplois créés (ETP) dans le secteur de la pêche ou des activités complémentaires	Emplois maintenus (ETP) dans le secteur de la pêche ou des activités complémentaires	Nb publications hors scientifique (A) issues opération	Nb publications scientifiques (A) issues opération	Taux de renseignement publications 'Autres' issues de l'opération	Pour la partie pêche : Taux de renseignement plans de gestion ou de protection des AMP mis à jour	Taux de renseignement valeur réalisé - Séminaires ou réunions d'échanges entre scientifiques et professionnels de la pêche	Taux de renseignement valeur réalisé - Nombre d'analyses de risques pêche Natura 2000 réalisées dans le cadre de l'opération
Mesure 26	6	66,7%									
Mesure 28	10						70,0%	80,0%		80,0%	
Mesure 31	80			93,8%	2,5%			0,0%			
Mesure 32	19				10,5%						
Mesure 33	1										
Mesure 34	15										
Mesure 38	3										
Mesure 39	6					16,7%	50,0%				
Mesure 40	8		50,0%			50,0%	62,5%		62,5%		50,0%
Mesure 41	46										
Mesure 42	12			66,7%	41,7%						
Mesure 43	15			6,7%	6,7%						

Source : extraction OSIRIS et exploitation EDATER novembre 2018

Tableau 5 : Taux de renseignement des indicateurs de résultats pour la priorité 1 (suite)

Code mesure	Nombre de l'opération (ID)	litres de carburant économisés par an	Nbre de pêcheurs concernés	Valeur ajoutée brute par salarié ETP	Variation concernant l'efficacité énergétique de l'activité de capture	Variation concernant les captures non désirées (en tonnes)	Variation concernant les captures non désirées en %	Variation de la valeur de production	Variation des bénéfiques nets	Variation blessures et d'accidents liés au travail	Variation du pc des blessures et accidents liés au travail par rapport au nb total de pêcheurs	Variation du % des flottes non équilibrées	Variation du volume de la production
Mesure 26	6							16,7%					16,7%
Mesure 28	10												
Mesure 31	80			92,5%				83,8%	80,0%				83,8%
Mesure 32	19				10,5%			10,5%	100,0%		5,3%		10,5%
Mesure 33	1								100,0%				
Mesure 34	15		66,7%						33,3%			13,3%	
Mesure 38	3					100,0%	66,7%						
Mesure 39	6					16,7%							
Mesure 40	8												
Mesure 41	46	67,4%			54,3%			10,9%	21,7%				21,7%
Mesure 42	12							16,7%	8,3%				
Mesure 43	15				6,7%			6,7%	6,7%	100,0%	66,7%		6,7%

Source : extraction OSIRIS et exploitation EDATER novembre 2018

Tableau 6 : Taux de renseignement des indicateurs de résultats pour la priorité 2

Code mesure	Nombre de l'opération unique de l'opération (ID)	Emplois créés (ETP)	Emplois maintenus	communications issues de l'opération	Superficie des zones modernisées, viabilisées ou créées (51, 1, b)	Variation de la valeur de la production aquacole	Variation des bénéfices nets	Variation du volume de la production aquacole	Variation du volume de la production aquacole certifiée dans le cadre de systèmes volontaires	Variation du volume de la production avec système de recirculation	Variation du volume de la production de l'aquaculture biologique
Mesure 47	30			100,0%							
Mesure 48	416	0,0%	87,3%			78,6%	76,7%	85,8%	36,1%	38,0%	37,7%
Mesure 50	6		16,7%								
Mesure 51	9				88,9%						
Mesure 56	51							100,0%			

Source : extraction OSIRIS et exploitation EDATER novembre 2018

Tableau 7 : Taux de renseignement des indicateurs de résultats pour les priorités 3 à 6

Code mesure	Nombre de l'opération unique de l'opération (ID)	Augmentation du pourcentage de réalisation des appels de données	Débarquements soumis à un contrôle physique	Emplois créés (ETP)	Emplois préservés (ETP)	Entreprises créées	Nombre d'infractions graves détectées	Renforcement, Environnement, Commun partage d'information (CISE) pour surveillance domaine maritime UE	Variat, dans couverture mesures protect, spatiales - article 13, paragraphe 4 directive 2008/56/CE	Variation de la valeur des premières ventes dans les autres cas	Variation de la valeur des premières ventes dans les OP	Variation du volume des premières ventes dans les autres cas	Variation du volume des premières ventes dans les OP
Mesure 62	71			83,1%	78,9%	38,0%							
Mesure 66	27										100,0%		100,0%
Mesure 67	10									10,0%	100,0%	10,0%	100,0%
Mesure 68	15									40,0%	6,7%	40,0%	13,3%
Mesure 69	47									27,7%	66,0%	34,0%	19,1%
Mesure 70	54										81,5%		18,5%
Mesure 76	34		11,8%				88,2%						
Mesure 77	20	100,0%											
Mesure 80	2							50,0%	50,0%				

Source : extraction OSIRIS et exploitation EDATER novembre 2018

5.3 Grille d'analyse synthétique sur la qualité et fiabilité globale du système de suivi

Echelon d'analyse	Points de contrôle	Premiers constats / interrogations
Exigences réglementaires sur le stockage et transmission des données agrégées	<p>Système d'enregistrement et de stockage sous forme informatisée dans lequel toute les données (ventilées par genre si pertinent) sont recueillies, saisies et conservées.</p> <p>Transmission au Comité de suivi des données et aux organismes intermédiaires les données nécessaires aux suivi et pilotage des opérations</p> <p>Compatibilité est assurée avec les systèmes Infosys et SFC et le reporting est réalisé dans les délais impartis</p>	<p>Système OSIRIS permettant une saisie et un stockage de l'information</p> <p>Les données ne sont pas ventilées par genre (emploi notamment)</p> <p>Les OI ont accès à valorisis</p> <p>La compatibilité avec Infosys et SFC doit être vérifiée</p> <p>Le reporting ne semble pas avoir été fait dans le cadre des précédents RAMO</p>

<p>Cohérence, complétude de la donnée / Parcours de saisie</p>	<p>Les définitions telles que présentées dans les outils et les référentiels nationaux sont bien en ligne avec les définitions UE, des actions d'information et communication ont été réalisés sur ce sujet</p> <p>Procédures et outils de collecte et ceux mis en place par les différents services instructeurs (y.c. OI), permettant de recueillir une information harmonisée.</p>	<p>Décalages potentiels entre annexes techniques et outil OSIRIS</p> <p>Guidances publiées très tardivement</p> <p>Compréhension qui semble parfois divergentes des indicateurs (évolution en % ou en valeur, ratio utilisés, mesure des emplois créés et surtout maintenu, affectation d'une valeur négative automatique ou non pour la réduction de la consommation énergétique, etc.)</p> <p>Procédure de saisie des valeurs prévisionnelles et réalisées peu claire et pratiques qui semblent différentes</p> <p>Utilisation de la valeur 0 dans différents contexte (indicateur non pertinent, contribution nulle ,voire valeur réalisée renseignée provisoirement lors de l'instruction pour ne pas bloquer le système)</p> <p>Au final, il y a eu un décalage très important entre les réalisations effectives et les données saisies dans OSIRIS du fait du déploiement très tardif et de l'appropriation encore insuffisante de l'outil par les acteurs</p>
<p>Contrôle qualité de la donnée collectée et saisie</p>	<p>Identification des acteurs en charge du suivi et de la gestion et de leur niveau de responsabilité.</p> <p>Procédures de contrôle qualité (automatiques ou manuelles) prévues à tous les niveaux de la collecte / saisie / transmission (notamment vers SFC et infosys) permettant de garantir la fiabilité des informations.</p> <p>Procédures permettent d'identifier et de traiter les manques et les incohérences constatées (redressement des données)¹³</p>	<p>Responsabilité reportée sur les instructeurs mais a priori pas de procédure de supervision.</p> <p>Saisie relativement libre (alphanumérique sans nombre de caractère restrictif) et sans contrôle automatique dans le SI, ni possibilité de vérification/redressement des informations automatisé à posteriori.</p> <p>La saisie des informations, notamment sur les valeurs réalisées ne font pas l'objet de pratiques harmonisées entre instructeurs et OI (timing, vérification...)</p> <p>Le contrôle des valeurs ne semble pas systématisé lors de la clôture des projets</p>
<p>Respect de la vie privée et sécurité des données</p>	<p>Respect des règles CNIL et RGPD : absence de partage de fichier Excel sans mesures de protection, gestion des accès, etc.</p> <p>Modalité de conservation des données personnelles.</p>	<p>SI sécurisée avec gestion des droits d'accès</p>
<p>Lignes directrices et outils pour le calcul des indicateurs</p>	<p>Etapes claires et formalisées pour la validation, l'agrégation et la valorisation des données.</p> <p>Niveau de détail du calcul des indicateurs.</p>	<p>Aucune note technique ne semble exister processus d'agrégation des données. Ce travail est par contre réalisé dans le cadre d'infosys</p>

¹³ Le contrôle qualité et les ajustements nécessaires peuvent être opérés à différents niveaux :

- En amont lors de la collecte d'information auprès des bénéficiaire (vérification du niveau d'appropriation des définitions par les responsables de la collecte, vérification des informations déclarées par les bénéficiaires, 1^{er} contrôle de cohérence...).
- Lors de la saisie dans l'outil de suivi (contrôle automatique de cohérence, blocages, etc.)
- Au moment du bilan de l'opération (CSF)
- Contrôle à posteriori via enquête bénéficiaire ou recroisement avec d'autres bases (log book, etc. et ajustements lors du calcul des indicateurs de résultats finaux (champs 24 Infosys)

6. Respect des principes horizontaux

6.1 Principe de développement durable

Le FEAMP participe au développement durable dans la mesure où ce dernier concourt à la mise œuvre des objectifs de la Politique Commune de la Pêche parmi lesquels :

- ❖ l'exploitation des ressources halieutiques au RMD au plus tard en 2020 ;
- ❖ la mise en œuvre d'une approche écosystémique de la gestion des pêches afin de réduire l'incidence des activités de pêche sur les écosystèmes marins ;
- ❖ l'élimination progressive des captures non désirées ;
- ❖ la cohérence avec la législation environnementale de l'Union, en particulier eu égard à l'objectif visant à réaliser un bon état écologique au plus tard en 2020 conformément à la directive 2008/56/CE (DCSMM), ainsi qu'avec d'autres politiques de l'Union comme les directives 92/43/CEE (Directive « Habitats Faune Flore ») et 2009/147/CE (Directive « Oiseaux »).

Certaines mesures contribuent potentiellement plus au développement durable. Parmi elles on peut citer :

- ❖ Les mesures dédiées à l'innovation (26, 39 et 47) dont l'un des critères de sélection est la mesure des retombées prévisionnelles des projets sur les aspects économiques, social et environnemental
- ❖ Les mesure 38 ou encore 41 qui soutiennent, dans le domaine de la pêche, les investissements à bord ou en matière d'équipements qui améliorent la sélectivité ou en matière d'équipements permettant de réduire l'incidence de la pêche sur les écosystèmes marins ainsi que la consommation énergétique
- ❖ Les mesure 43.2 dédiée à améliorer les infrastructures portuaires pour la gestion des rejets
- ❖ La mesure 48 qui soutient, dans le domaine de l'aquaculture, les investissements pour la réduction de l'impact négatif des entreprises sur l'environnement et une utilisation plus efficace des ressources, les investissements qui entraînent une réduction substantielle de l'incidence des entreprises aquacoles sur l'utilisation et la qualité des eaux, et la promotion de systèmes aquacoles en circuit fermé.
- ❖ La mesure 80 dont l'objectif est de promouvoir la protection du milieu marin, notamment sa biodiversité et les zones marines protégées telles que les sites Natura 2000, ainsi que l'utilisation durable des ressources marines et côtières et une définition plus précise des limites de la durabilité des activités humaines ayant une incidence sur le milieu marin

La contribution effective à cet objectif se révèle toutefois moins importante, financièrement parlant, que prévue avec 31% des montants engagés associé aux objectifs thématiques 4 et 6 du FEAMP (contre plus de 36% initialement maquetté). On relève également que 15% des montants engagés contribuent potentiellement à la lutte contre le changement climatique (et l'adaptation). Cette contribution plus limitée que prévue au développement durable découle notamment du fait de la très faible programmation sur la priorité 1 en matière d'investissement à bord ainsi que l'absence investissements visant à faciliter le respect de l'obligation de débarquer toutes les captures (M43.2) ou encore l'aide à la

conception et à la mise en œuvre des mesures de conservation. Les retards pris (mais en cours de rattrapage) sur la mise en œuvre de la PMI (mesure 80) expliquent également ces faibles performances. On notera également que les interventions en aquaculture (conchyliculture) se sont concentrées sur les investissements productifs (48.1 a, b, c, d, f, g) et moins sur les volets efficacité énergétique et utilisation efficace des ressources.

Si les critères de sélection intègrent bien la qualité environnementale, y compris dans les mesures économiques (investissement productif, transformation), l'analyse de la mise des mesures et de leurs effets potentiels ne laisse pas apparaître d'effet d'orientation particulier en matière de développement durable, notamment en ce qui concerne l'aquaculture (voir chapitre 7 suivant). La volonté de programmer autant que possible et de rattraper le retard pris dans le démarrage du programme n'a pas contribué à une forte sélectivité des projets via une prise en compte plus importante de certains critères de sélection.

On note cependant que certains projets locaux portés par le GALPA portent sur des études scientifiques locales pour la gestion des ressources halieutiques (évaluation de stocks, étude d'impact, fonctionnalité écologique...) ou encore sur la gestion des espaces littoraux et le partage des ressources.

Le décollage des mesures liées à la mise en œuvre de la PCP et de la PMI laisse entrevoir une plus forte contribution du FEAMP à la préservation des ressources naturelles d'ici la fin 2020. La contribution du programme à la transition énergétique restera par contre minime au regard de la faible programmation sur les investissements

On note enfin que l'examen des membres du Comité de suivi et de leur participation effective, ne laisse pas apparaître une forte sollicitation des associations de protection de la nature et autres acteurs concernés par les politiques de développement durable (agence des aires marines protégées, agences de l'eau, conservatoire du littoral, ...).

6.2 Promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et non-discrimination

Le PO FEAMP a intégré la nécessité de prise en compte de ces principes dans une section spécifique (section 9.1.1 Promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et lutte contre les discriminations p160). Il annonce en outre qu'un traitement spécifique pourrait être fait via :

- ❖ l'objectif du DLAL de « *maintenir et créer des emplois directs ou indirects dans les filières pêche et aquaculture : ... et pour faciliter l'accès à l'emploi (réinsertion, publics en situation de handicap, réinsertion de publics éloignés de l'emploi) et favoriser l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes* ») (cf. PO page 127) ;
- ❖ la mise en œuvre (en mobilisant un critère de sélection) des articles 30 (diversification – pêche), 32 (santé et sécurité – pêche), 42 (valeur ajoutée et qualité des produits – pêche), 48 (investissements productifs en aquaculture), 50.c (mise en réseau – aquaculture), 63 (DLAL), 69 (transformation).
- ❖ la nécessité d'approfondir le diagnostic sur ce thème et le cas échéant d'identifier « *un indicateur ... afin de mesurer l'atteinte des objectifs poursuivis par ces actions* » ;
- ❖ puis de réaliser (page 170) une première évaluation approfondie en 2017.

Au 31 décembre 2018, le bilan de l'activité du PO FEAMP reste mitigé, notamment du fait de la non ouverture de la mesure 44 *Promouvoir le capital humain et le dialogue social*, de la faible programmation

de la mesure 50 *Promotion du capital humain et de la mise en réseau* et des délais de mise en œuvre de la stratégie DLAL.

Les démarches portées via l'approche de DLAL sont toutefois encourageantes et plusieurs opérations dédiées spécifiquement à cet enjeu ont été identifiées dans la programmation (ou projets en cours de sélection) :

- ❖ une exposition "Les femmes portent la moitié du ciel" avec le soutien du FEAMP (7K€) menée en Occitanie dans le Pays Vidourle Camargue ;
- ❖ un projet de communication autour de l'exposition « Une femme à la mer, la matelote et les peintres de Berck » programmée par le musée de Berck (en Hauts-de-France, pour 14 K€ de FEAMP) ;
- ❖ une opération de valorisation des métiers maritimes permettant un échange avec les demandeurs d'emploi (Littoral Opale en Hauts-de-France, 7 K€ de FEAMP) ;
- ❖ différentes opérations de Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences Territoriale dans le secteur de la Pêche et des Cultures Marines sur la Côte Emeraude-Rance-Baie du Mont-Saint-Michel (avec le soutien de 43 K€ FEAMP), en Pays de Saint Brieuc (41 K€ de FEAMP) ou en Pays du Trégor-Goëlo (25 K€ de FEAMP) dont on peut supposer que les questions égalité femmes-hommes et lutte contre les discriminations constituent un volet ;
- ❖ la création d'une entreprise d'insertion pour transformer les produits de la mer (partenariat créée d'Agde et Croix-Rouge-Insertion) dans le territoire de l'étang de Thau (avec un objectif spécifique sur la valorisation du capital humain pour permettre à des personnes en situation d'exclusion un retour à l'emploi de droit commun en favorisant leur employabilité et le soutien du FEAMP de 22 K€).

Cependant, de manière plus générale, des efforts doivent être poursuivis en 2019 :

- ❖ l'étude de diagnostic envisagée dans le PO pour 2017 n'a pas encore été menée : elle pourrait être initiée en 2019, en complément du travail effectué par la DG MARE en 2018¹⁴ ;
- ❖ le guide des indicateurs du PO FEAMP (version de novembre 2018) facilite le travail de collecte d'information pour les enjeux économiques, environnementaux et conditions de travail mais ne mentionne pas la nécessité de dénombrer la part des femmes et plus généralement le nombre d'actions ayant une contribution à la lutte contre les formes de discrimination et pour l'égalité femmes-hommes (notamment concernant les mesures 30, 32, 42, 48, 50.c, 63 et 69 (voir notamment les indicateurs emplois mentionnés par 15, 16, 29, 30 et 32) ;
- ❖ enfin, dans la fiche 1.2.2 Instruction de la demande d'aide 2.0 d'octobre 2018, il conviendrait de compléter le paragraphe « VI. Analyser les critères de sélection applicables à l'opération 1. Analyser les critères de sélection applicables à l'opération (principes horizontaux de l'UE) ».

Du fait du manque de suivi sur les questions d'égalité et d'accessibilité, notamment la qualification du genre pour les emplois créés ou maintenus, il est difficile de réaliser une analyse quantitative sur ce sujet. L'analyse du genre des porteurs de projets laisse apparaître une représentation relativement limitée des femmes sur les mesures de la P1 mais en cohérence avec les données pour ces filières avec en moyenne, un taux de féminisation de 7,6 % en 2017 selon les statistiques ENIM (1,5% de femme chez les marins pêcheurs, 12,9% dans les cultures marines). Le taux de près de 8% de femmes pour les mesures les plus pertinentes du FEAMP est notamment porté par la nature de porteurs de projet pour les PCS dans le DROM

¹⁴ DG Mare, Study of the role of women in fisheries in the Mediterranean and the Black Sea, 2017-2018

(13,7%), indiquant une part importante de femmes gestionnaires de structures de commercialisation des produits de la mer.

Tableau 8 : Taux de renseignement du genre des porteurs de projets et taux de femme observée

	taux de renseignement (genre)	Taux de femme parmi les bénéficiaires (avec information disponible)
Aide à la création d'entreprise pour les jeunes pêcheurs	97,50%	1,3%
Arrêt définitif des activités de pêche	86,67%	7,7%
Efficacité énergétique et atténuation du changement climatique	76,09%	2,9%
Innovation (aquaculture)	0,00%	0,0%
Innovation (pêches maritimes)	0,00%	0,0%
Investissements productifs dans l'aquaculture	30,88%	7,7%
Mesure de commercialisation	6,67%	0,0%
Mesures relatives à la santé et au bien-être des animaux	29,41%	0,0%
Pêche : limitation incidence sur le milieu marin et adaptation protection des espèces	66,67%	0,0%
Régime de compensation des surcoûts dans les RUP	70,66%	13,7%
Santé et sécurité	68,42%	0,0%
Transformation des produits de la pêche et de l'aquaculture	12,24%	0,0%
Valeur ajoutée, qualité des produits et utilisation des captures non désirées	46,15%	0,0%
Total général	47,86%	7,9%

Sources : OSIRIS, traitement EDATER

7. Contribution du FEAMP aux objectifs du programme

Cette section présente la réponse aux questions évaluatives listées dans les guidances de FAME¹⁵. Le tableau suivant présente :

- ❖ la liste des questions évaluatives,
- ❖ les mesures concernées par ces questions (selon les guidances de FAME)
- ❖ les questions pour lesquelles nous proposons une réponse : une réponse est apportée uniquement sur les questions pour lesquelles le niveau de programmation des mesures correspondantes est significatif. En effet, pour certaines questions, le niveau de programmation est trop faible pour identifier un quelconque effet.

Tableau 9 : Liste des questions évaluatives et mesures correspondantes

Mesure	Mesures concernées selon guidance FAME	Réponse à la QE
Question 1.1 : Dans quelle mesure le FEAMP a contribué à la diminution de l'impact de la pêche sur l'environnement marin, y compris l'évitement et la diminution, autant que possible, de captures non désirées ?	37, 38.1.a.b.c.d, 39, 40.1.a, 43.2	Oui
Question 1.2 : Dans quelle mesure le FEAMP a contribué à la protection et la restauration de la biodiversité aquatique et écosystèmes ?	40	Oui
Question 1.3 : Dans quelle mesure le FEAMP a contribué à l'équilibre entre les capacités de pêche et les opportunités de pêche ?	34, 36	Non
Question 1.4 : Dans quelle mesure le FEAMP a contribué à améliorer la compétitivité et la viabilité des entreprises de pêche, y compris la petite pêche côtière et l'amélioration des conditions de travail ?	27, 30, 31, 32, 33, 35, 40.1.h, 42, 43.1, 43.3	Oui
Question 1.5 : Dans quelle mesure le FEAMP a-t-il contribué à renforcer le développement technologique et l'innovation, y compris en améliorant l'efficacité énergétique et le transfert des connaissances ?	26, 28, 41.1.a, b, c	Oui
Question 1.6 : Dans quelle mesure le FEAMP a contribué au développement de la formation professionnelle, de nouvelles compétences professionnelles et à la formation continue ?	29.1 + 29.2 + 29.3	Non
Question 2.1 : Dans quelle mesure le FEAMP a contribué au renforcement du développement technologique, l'innovation et le transfert de connaissance dans l'aquaculture ?	47, 49	Oui
Question 2.2 : Dans quelle mesure le FEAMP a contribué à l'amélioration de la compétitivité et de la viabilité des entreprises aquacoles, y compris l'amélioration des de la sécurité et des conditions de travail, en particulier des PME ?	48, 52	Oui
Question 2.3 : Dans quelle mesure le FEAMP a contribué à la protection et la restauration de la biodiversité aquatique et au renforcement des écosystèmes liés à l'aquaculture et la promotion d'une aquaculture efficace dans l'utilisation des ressources ?	48, 51, 53	Oui
Question 2.4 : Dans quelle mesure le FEAMP a contribué à une aquaculture ayant un haut niveau de protection environnementale, et à la promotion de la santé et du bien-être animal, à la santé publique et à la sécurité ?	54, 55, 56, 57	Non
Question 2.5 : Dans quelle mesure le FEAMP a-t-il contribué au développement de la formation professionnelle, des nouvelles compétences professionnelles et de l'apprentissage tout au long de la vie dans le secteur de l'aquaculture ?	50	Oui
Question 3.1 : Dans quelle mesure le FEAMP a-t-il contribué à l'amélioration et à la fourniture de connaissances scientifiques ainsi qu'à la collecte et à la gestion des données ?	77	Oui
Question 3.2 : Dans quelle mesure le FEAMP a-t-il contribué à un meilleur contrôle et mise en application des règles ?	76	Non
Question 4.1 : Dans quelle mesure le FEAMP a-t-il contribué à la croissance économique, inclusion sociale et création d'emploi, et fournir du soutien pour l'employabilité et la mobilité professionnelle dans les zones côtières et dans les terres qui dépendent de la pêche et de l'aquaculture, incluant la diversification d'activités dans la pêche et dans les secteurs de l'économie maritime ?	DLAL - 62 + 63 + 64	Non
Question 5.1 : Dans quelle mesure le FEAMP a-t-il contribué à l'amélioration de l'organisation du marché des produits de la pêche et de l'aquaculture ?	66, 67, 68, 70	Oui
Question 5.2 : Dans quelle mesure le FEAMP a-t-il contribué à encourager les investissements dans le secteur de la transformation et de la commercialisation ?	69	Oui

¹⁵ FAME support Unit – CT03.1 – EMFF Evaluation toolbox - https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/fame-working-paper-emff-evaluation-toolbox_en.pdf

Dans cette section, nous proposons une synthèse des impacts par priorité puis une réponse rapide à chacune des questions. Celles-ci reposent notamment sur l'analyse réalisée par mesures (voir document annexes fiches mesures pour plus de détail).

7.1 Synthèse par priorité

Priorité 1 - Encourager une pêche durable, innovante, compétitive et fondée sur les connaissances

L'efficacité de la priorité 1 a été limitée par l'absence de programmation ou la faible programmation des mesures : 26, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 41, 42 et 43. Le niveau de programmation devrait cependant augmenter pour la mesure 43 (mesures portuaires) sur la deuxième moitié de programmation.

Les seules mesures programmées de manière significatives sur la priorité 1 sont les mesures 28 (partenariats entre pêcheurs et scientifiques), 31 (aide à la création d'entreprises pour les jeunes pêcheurs), 39 (innovation liée à la conservation des ressources) et 40 (protection et restauration de la biodiversité).

Les impacts de ces mesures peuvent être analysés à travers des données de réalisation (nombre de projets, niveau de programmation) et des éléments qualitatifs issus d'entretiens et des descriptifs de projets. Nous concluons que les types de projets soutenus par les mesures 28, 39 et 40 sont cohérents avec les objectifs fixés, que la mesure 31 soutient le renouvellement des générations dans le secteur de la pêche. L'efficacité du FEAMP est cependant limitée sur cette priorité en raison de la faible programmation sur la plupart des mesures.

Priorité 2 - Favoriser une aquaculture durable, innovante, compétitive et fondée sur les connaissances

Les mesures 40, 51 et 57 ont été faiblement mobilisées alors que les mesures 47 (innovation), 48 (investissements productifs en aquaculture) et 50.c (promotion du capital humain et de la mise en réseau en aquaculture / mise en réseau) ont été plus significativement mobilisées.

La mesure 47 soutient 30 projets et la mesure 50.C soutient 7 projets. Il s'agit majoritairement de projets piscicoles. Nous ne disposons que d'éléments qualitatifs pour analyser les effets des projets.

La mesure 48 a été très fortement mobilisée et a permis une augmentation de 11 % du volume et de la valeur de la production aquacole française. Le ciblage de cette mesure est cependant relativement faible et l'effet levier sur les investissements est questionnable (dans quelle mesure les investissements auraient-ils été différents sans le soutien du FEAMP ?). Les bénéficiaires de cette mesure sont des conchyliculteurs, des pisciculteurs et des algoculteurs.

Priorité 3 - Favoriser la mise en œuvre de la PCP

Le niveau de programmation des mesures 76 (contrôle et exécution) et 77 (collecte de données) est respectivement de 23% et 55%. Ces deux mesures financent des projets portés par des organisations publiques sur le contrôle et la collecte de données. Le démarrage de la mesure 76 a tardé en raison de la lourdeur des projets financés. Les projets financés par la mesure 77 ont permis d'améliorer la qualité des données collectées.

Priorité 4 - Améliorer l'emploi et renforcer la cohésion territoriale

Le niveau de programmation est faible sur cette priorité (DLAL) en raison des retards pris pour le conventionnement des groupes d'action locale pour la pêche et l'aquaculture (GALPA) et la définition des stratégies des territoires. En raison du faible niveau de programmation, nous ne sommes pas en mesure d'analyser des impacts.

Priorité 5 - Favoriser la commercialisation et la transformation

Cette priorité est portée par les niveaux de programmation de la mesure 66 (plans de production et de commercialisation, 24% de programmation), 69 (transformation, 38% de programmation), 70 (plan de compensation des surcoûts, 39% de programmation). Le niveau de programmation sur la mesure 68 (commercialisation) est plus faible (6%).

Ces mesures permettent aux organisations de producteurs de prendre de l'ampleur quant à leurs actions pour structurer le secteur (mesure 66), elles soutiennent les acteurs de la transformation, notamment pour les petites entreprises (mesure transformation) et permettent un soutien de la pêche dans les régions ultrapériphériques (mise en œuvre effective des PCS à la Réunion, en Guyane et à Mayotte).

Priorité 6 - Favoriser la mise en œuvre de la politique maritime intégrée

Cette priorité est couverte par la mesure 80 dont le taux de programmation n'est que de 4%. En raison du faible niveau de programmation, nous ne sommes pas en mesure d'analyser des impacts.

7.2 Réponse aux questions évaluatives

Question 1.1 : Dans quelle mesure le FEAMP a contribué à la diminution de l'impact de la pêche sur l'environnement marin, y compris l'évitement et la diminution, autant que possible, de captures non désirées ?

Seule la mesure 39 (innovation liée à la conservation des ressources biologiques de la mer) est couverte par cette question, 6 projets ont été programmés pour 23% de programmation. Les autres mesures identifiées par FAME n'ont pas été ouvertes ou ont été faiblement mobilisées.

Concernant la mesure 39, certains porteurs de projets soulignent que l'on est resté sur une logique de « guichet » national, alors qu'il aurait été plus pertinent de partir de constats de terrain identifiant les besoins pour mieux cibler l'intervention. Certains porteurs de projets remarquent que la complexité administrative des dossiers a pu être un élément de dissuasion pour candidater et que parmi les critères d'un « bon dossier », sa conformité administrative était déterminante. Sur la mise en œuvre, il est fait état d'un pilotage insuffisant ayant engendré beaucoup de retards.

Les indicateurs du système de suivi Osiris, dont la fiabilité apparaît très discutable, ne permettent pas de rendre compte des résultats obtenus et les effets attendus ne peuvent qu'être appréciés de façon qualitative. Par exemple, on peut faire l'hypothèse que les projets d'amélioration de la sélectivité permettront soit de constater des impasses technologiques (résultats non concluants ou non transférables), soit d'envisager la diffusion des pratiques ou l'intégration des engins sélectifs par les entreprises de pêche.

A mi-parcours, on ne peut donc que constater que les projets aidés relèvent bien des thématiques ciblées par la mesure, mais pas de conclure si ce sont les meilleurs projets possibles (y a-t-il des enjeux forts, des pêcheries à risque qui auraient dû être ciblées en priorité ?).

Question 1.2 : Dans quelle mesure le FEAMP a contribué à la protection et la restauration de la biodiversité aquatique et écosystèmes ?

La seule mesure couverte par cette question est la mesure 40. Les réalisations, à ce stade de la programmation, montrent une prépondérance de la thématique du « connaissance des zones fonctionnelle halieutiques » et dans une moindre mesure « analyses des risques pêche Natura 2000 ». La dernière thématique « impacts de la pêche sur les écosystèmes » apparaît très mineure dans les réalisations, alors qu'il s'agit d'un enjeu identifié comme prioritaire dans le PO.

Les indicateurs du système de suivi Osiris, dont la pertinence et la fiabilité apparaissent très discutables, ne permettent pas de rendre compte des résultats obtenus.

Les effets attendus ne peuvent qu'être appréciés de façon qualitative en formulant l'hypothèse que les connaissances acquises à travers les projets déboucheront sur des stratégies de gestion durable des zones fonctionnelles halieutiques et la réduction des risques d'impact de la pêche dans les zones Natura 2000 et les AMP.

A ce stade, on ne peut donc que constater que les projets aidés relèvent globalement des thématiques ciblées par la mesure, mais pas de conclure si ce sont les meilleurs projets possibles (y a-t-il des enjeux forts, des zones à risque élevé qui auraient dû être ciblées en priorité ?). Le principe de l'AAP renvoie de fait à la capacité des acteurs de terrain à porter des dossiers et à la clairvoyance des membres des instances de sélection des « meilleurs projets ».

Pour la fin de la programmation, compte tenu du nombre limité de bénéficiaires et de leurs capacités, il paraît pertinent de proposer de demander aux porteurs de projets d'évaluer les perspectives d'utilisation des connaissances acquises sur les zones fonctionnelles et sur la gestion des risques liés à la pêche en Natura 2000 ou dans les AMP. Ceci dans l'objectif de pouvoir apprécier l'efficacité de l'intervention sous un angle autre que celui de la dépense par volet.

Question 1.4 : Dans quelle mesure le FEAMP a contribué à améliorer la compétitivité et la viabilité des entreprises de pêche, y compris la petite pêche côtière et l'amélioration des conditions de travail ?

Au regard des niveaux de programmation des mesures couvertes par cette question, nous analysons principalement les effets de la mesure 31 (aide à la création d'entreprises pour les jeunes pêcheurs, 34% de programmation au 31/12/2018).

L'efficacité et la pertinence de la mesure n'ont pas été affectées par un changement significatif de contexte depuis l'analyse AFOM réalisée en début de programmation. Le contexte est globalement favorable pour les pêches maritimes française, marqué par des prix de vente moyen du poisson élevé et des prix des carburants bas. Ce contexte est certes fragile, mais semble pouvoir perdurer sur les années à venir. La mesure 31 renforce le renouvellement des générations dans un secteur qui peine à recruter en raison des conditions de travail, du capital nécessaire pour entrer dans le métier et de la visibilité sur le long terme (évolutions annuelles dans les attributions de quotas par exemple).

Concernant cette mesure 31, Les indicateurs disponibles dans le système de suivi ne permettent qu'une approche très basique des réalisations (nombre de bénéficiaires et montant des investissements) et aucune analyse sur les caractéristiques des navires acquis et donc les effets potentiels sur les différents segments de flotte. Nous pouvons simplement constater que le FEAMP a permis d'accompagner l'installation de 84 jeunes pêcheurs.

Question 1.5 : Dans quelle mesure le FEAMP a-t-il contribué à renforcer le développement technologique et l'innovation, y compris en améliorant l'efficacité énergétique et le transfert des connaissances ?

La mesure contribuant le plus à cette question est la mesure 26 (Innovation (pêches maritimes), le niveau de programmation est cependant très faible au 31/12/2018 (6%) avec seulement 6 projets sélectionnés. Elle est peu attractive pour les entreprises en raison du partenariat obligatoire et de la nécessité de partager les résultats.

Le niveau de programmation est supérieur sur la mesure 28 (partenariats entre scientifiques et pêcheurs) avec 12 projets 69% de programmation. Les projets soutenus par la mesure 28 mettent en évidence une prépondérance de la thématique « suivi régulier des stocks halieutiques » qui relève pour partie du champ de la mesure 77 dès lors qu'il ne s'agit plus d'acquisition de connaissances nouvelles mais d'un suivi régulier nécessaire pour gérer durablement la pêcherie. La thématique gestion des rejets, identifiée comme un enjeu fort de la programmation, est quasi inexistante (ou de façon indirecte à travers le suivi des captures). Ces thématiques ne renvoient pas aux aspects de développement technologique et d'innovation.

La mesure 41.1 (investissement à bord (motorisation / hors motorisation) est également couverte par cette question. Un total de 54 projets a été sélectionnés sur cette mesure, le niveau de programmation est cependant faible au regard des objectifs fixés avec seulement 7,7% de programmation.

Question 2.1 : Dans quelle mesure le FEAMP a contribué au renforcement du développement technologique, l'innovation et le transfert de connaissance dans l'aquaculture ?

Seule la mesure 47 contribue à cette question (mesure 49 non ouverte). 30 opérations ont été programmées (59% de programmation) :

- 17 opérations sur le développement des connaissances,
- 1 étude de faisabilité,
- 12 autres opérations.

Parmi les 30 projets engagés, plus de la moitié (16 projets) sont portés par des structures scientifiques : INRA, IFREMER, CIRAD et Universités.

Les autres opérations sont notamment portées par des organisations professionnelles (CIPA, comités régionaux de la conchyliculture et syndicats d'aquaculteurs) et des organisations privées. Il est probable que des centres de recherches soient également impliqués dans d'autres opérations en tant que partenaire mais nous ne disposons pas du détail des partenaires par projet.

Environ deux tiers des projets portent sur la pisciculture et un tiers sur la conchyliculture. Le secteur conchylicole est donc sous-représenté au regard de son poids économique dans la filière aquacole française.

Nous ne disposons cependant pas d'éléments pour juger de la pertinence de ces projets et de leur impact sur la filière.

Question 2.2 : Dans quelle mesure le FEAMP a contribué à l'amélioration de la compétitivité et de la viabilité des entreprises aquacoles, y compris l'amélioration des de la sécurité et des conditions de travail, en particulier des PME ?

Seule la mesure 48 est couverte par cette question. Le niveau de programmation de cette mesure est très élevé avec 75% de programmation. Les enveloppes sont sous tension au niveau régional et les Conseils régionaux doivent gérer des demandes supérieures à l'enveloppe disponible.

D'après les données indiquées par les porteurs de projets, les projets soutenus par la mesure 48 ont permis de créer 359 ETP (soit 4% des emplois de la filière en 2016) et d'en maintenir 1.652 (soit 19% des emplois de la filière)¹⁶. D'après les données issues d'OSIRIS, les projets ont permis un développement de 11% des volumes et de la valeur de la production nationale (24.038 t et 80,7 M€ d'augmentation). Notons cependant que sur la période récente (données disponibles jusqu'en 2016), les volumes de production de la filière sont stables et la valeur en baisse. Le FEAMP a donc pu permettre un maintien voire un développement de la production dans un contexte difficile pour la filière.

¹⁶ Comparaison entre données déclarées par les porteurs de projets dans OSIRIS (extraction de novembre 2018) et les données STECF 2016.

Tableau 10 : Impact de la mesure 48 sur les porteurs de projets

	Total	Dont conchyliculture	Dont Pisciculture	Dont Algoculture
Emplois créés (ETP)	359	286	38	29
Emplois maintenus (ETP)	1.652	1.349	239	12
Var. vol. prod. (t)	24.038	20.636	2.603	208
Var. val. prod. (k€)	80.716	62.336	16.900	864
Var. vol. prod certif. syst. vol. (t)	760	0	760	0
Var. vol. prod bio (t)	820	738	80	3
Var. vol. prod recirculation (t)	1.784	1.506	176	2

Source : élaboration d'après données de suivi OSIRIS (novembre 2018)

La conchyliculture est le premier secteur aquacole français et également le premier bénéficiaire de la mesure 48 (81% des dossiers sur la mesure 48). Dans le secteur conchylicole, la mesure 48 a donc contribué à créer 4% des emplois de la filière, maintenir 17% des emplois de la filière, à augmenter les volumes de 11% et la valeur de 9%. L'impact sur des systèmes de production spécifique est limité, il se concentre notamment sur des systèmes de recirculation et sur la production biologique.

La pisciculture représente 11% des projets soutenus par le FEAMP. D'après les données OSIRIS et les données du STECF, le FEAMP a permis le développement de 4% de l'emploi, le maintien de 25% des emplois de la filières (239 ETP), le développement de 16% des volumes, de 16% de la valeur. Le FEAMP a également permis le développement des systèmes de certification volontaires (760 t, soit 3% des volumes) et de recirculation (176 t, soit 1% des volumes).

❖ Importance des investissements dans la filière

Le FEAMP a contribué à 50,4 M€ d'investissement sur les années 2014 à 2018, soit 12,6 M€ / an. D'après les données STECF (rapport 2018), l'investissement annuel en aquaculture se situe et de 68,9 M€ (78 M€ en 2014, 68,6 M€ en 2015, 60 M€ en 2016). Nous estimons donc que le FEAMP a participé à 18% des investissements de la filière depuis 2014.

❖ Type de projets soutenus

Un total de 460 projets a été financé pour un montant moyen de 64 949 € par projet. Nous ne disposons pas des données par types d'investissement. D'après les données collectées dans le cadre des études de cas, les types d'investissements ont été très larges sans qu'une forte orientation ait été donnée par les Régions. Les projets portent sur des calibreuses, des chaînes de tri, des chariots élévateurs, des bateaux, des pontons, etc. Notons cependant que les Régions ont mis en place des actions en raison d'une forte demande sur cette mesure :

- le financement des chariots élévateurs a été plafonné en Bretagne afin de pouvoir financer des projets jugés plus stratégiques,
- le montant de tous les projets a été plafonné dans certaines régions (Nouvelle-Aquitaine et en Bretagne notamment).

❖ Analyse par taille des bénéficiaires

Cette mesure a essentiellement touché des micro-entreprises, le secteur aquacole français se caractérisant en effet par des entreprises de petite taille.

D'après les données OSIRIS, 82% des opérations concernent des micro-entreprises, 16% représentent des petites entreprises et 2% des entreprises moyennes.

❖ Impact sur les conditions de travail

Nous ne disposons pas de données précises sur les projets ayant eu un impact sur la sécurité et les conditions de travail. Cependant, l'attractivité de la main-d'œuvre est une question clé pour les entreprises, les investissements prennent donc en général en compte les questions d'ergonomie et d'amélioration des conditions de travail afin de fidéliser les salariés dans l'entreprise.

❖ Questionnement sur l'effet levier de la mesure

Le succès de cette mesure auprès des bénéficiaires est notamment lié au fait qu'elle puisse financer un large éventail d'investissement, il s'agit donc d'une mesure « guichet » avec une faible sélection sur le type de projet. Nous avons pu observer une reconstitution *a posteriori* de la logique d'intervention avec une analyse des investissements soutenus (par exemple l'achat de calibres dans une région, ayant un impact sur la qualité) sans que cela ait été nécessairement fléché *a priori*. Notons cependant que des choix stratégiques ont été réalisés en raison de la tension sur l'enveloppe, la Bretagne a par exemple plafonné les aides sur les chariots élévateurs jugés peu stratégiques.

Les études de cas ont mis en avant que les bénéficiaires du FEAMP étaient des entreprises en bonne santé économique (en raison des critères d'éligibilité du FEAMP et du risque financier liés aux projets européens (risque de ne pas percevoir de subvention suite à la non-éligibilité des dépenses, à un changement de règle au cours du programme ou à une non-conformité relevée suite à un contrôle). Les bénéficiaires du FEAMP sont donc des entreprises performantes, dans une dynamique d'investissement et qui pourraient soutenir l'investissement même sans le soutien du FEAMP.

Question 2.3 : Dans quelle mesure le FEAMP a contribué à la protection et la restauration de la biodiversité aquatique et au renforcement des écosystèmes liés à l'aquaculture et la promotion d'une aquaculture efficace dans l'utilisation des ressources ?

Les projets de la mesure 48 contribuent à cette question. Les projets liés à des dispositifs de certification volontaire, à la production biologique et à des systèmes de recirculation ont concerné 164 projets, soit 36% des projets soutenus. Les volumes concernés restent cependant limités : 764 t liés aux systèmes de certification, 816 t pour la production biologique et 1.784 t pour les systèmes de recirculation.

Question 2.5 : Dans quelle mesure le FEAMP a-t-il contribué au développement de la formation professionnelle, des nouvelles compétences professionnelles et de l'apprentissage tout au long de la vie dans le secteur de l'aquaculture ?

Cette question concerne uniquement la mesure 50.1.c (Promotion du capital humain et de la mise en réseau en aquaculture / mise en réseau). Cependant, cette mesure a été mobilisée en France pour la mise en réseau et non pour de la formation professionnelle.

Un total de 7 opérations concerne ont été engagées. Ces opérations visent la mise en place de programmes d'actions nationales (pisciculture, spiruline) par des organisations de producteurs nationales (CIPA et Fédération des Spiruliniers), régionales (Fédération aquacole du Grand Est) ou par bassin (conchyliculture Arcachon – Centre Régional Expérimentation d'Application Aquacole - CERA).

Les informations collectées dans le cadre d'entretiens ont mis en avant les bénéfices des actions, par exemple la mise en œuvre du plan de progrès par le CIPA et l'ITAVI, en collaboration avec les acteurs locaux, permet une réduction des délais d'instruction pour les opérateurs dans leurs procédures.

Question 3.1 : Dans quelle mesure le FEAMP a-t-il contribué à l'amélioration et à la fourniture de connaissances scientifiques ainsi qu'à la collecte et à la gestion des données ?

Cette question couvre la mesure 77 (collecte de données) et en partie M28. Notons que la mise en œuvre de cette dernière mesure a été en partie affectée par son utilisation en compensation des moyens insuffisants de la mesure 77 pour collecter des données biologiques importantes (stocks langoustine ou coquille) et qui vont devoir être entretenues dans le temps.

La question de l'efficacité d'une mesure finançant des obligations réglementaires peut, dans une vision restrictive des choses, se limiter à mesurer la conformité des réalisations aux dites obligations réglementaires.

Les indicateurs de suivi montrent que la conformité des données collectées avec l'appui de la mesure 77 par rapport aux objectifs s'est améliorée tendancielle et que les défauts de transmission sont anecdotiques fin 2018. Par ailleurs, les résultats font l'objet d'une diffusion par la Commission Européenne (rapports JRC-STEFC) et au niveau national.

Il n'est pas possible à ce niveau, compte tenu des données disponibles, d'appréhender les effets et impacts de l'accumulation et l'entretien des connaissances liés à la mesure 77 sur la compréhension des enjeux de gestion des activités de pêche ou d'aquaculture et des réponses politiques découlant de cette compréhension.

Si l'on analyse l'efficacité sous l'angle de la pertinence des données collectées, soit sous l'angle de leur réponse à des besoins de connaissances nécessaires pour organiser efficacement les activités de pêche dans une perspective de durabilité, les acteurs interrogés (responsable mesure, professionnels et scientifiques) s'accordent à dire que le programme de collecte et les moyens affectés ne couvraient pas la totalité des besoins en matière de connaissance.

Question 5.1 : Dans quelle mesure le FEAMP a-t-il contribué à l'amélioration de l'organisation du marché des produits de la pêche et de l'aquaculture ?

❖ **Mesure 66 (Plans de production et de commercialisation)**

Les actions financées sont généralement articulées autour de trois principaux axes/objectifs stratégiques. D'après les entretiens et l'analyse d'un échantillon de 4 PPC (Les Pêcheurs de Bretagne, Cobrenord, OP du Sud, FROM SO), les actions sont articulées auprès des axes suivants :

- Contribuer à la durabilité de la pêche par le respect des obligations de débarquement et la mise en place de pratiques de pêche plus sélectives.
- Améliorer la première mise en marché et rechercher une meilleure valorisation des produits de la pêche et de l'aquaculture pour l'adapter aux demandes du marché :
- Gérer les contrôles et les sanctions éventuelles liées la PCP.

Les actions proposées dans les PPC sont cohérentes avec les objectifs fixés dans le cadre de la mesure 66 et répondent aux besoins identifiés dans le programme opérationnel. D'après les entretiens, la mise en place des PPC a été un exercice bénéfique pour les OP leur permettant de « prendre du recul » par une analyse étayée du contexte, d'approfondir les actions à mener avec de nouvelles ressources financières et enfin d'établir une stratégie claire avec une meilleure cohérence d'ensemble. Les PPC ont permis aux OP de prendre de l'ampleur sur les actions mises en œuvre. Les OP les plus petites ont cependant été prudentes dans l'ampleur des actions à mettre en œuvre pour des question d'avance de fonds.

La rédaction des PPC au début de la programmation a été difficile pour les OP, du fait de la nouveauté de l'exercice, de la nécessité de prise de recul exigée par l'AFOM et par la définition de la stratégie de l'OP sur les 7 ans à venir. Cependant les personnes interviewées reconnaissent que les instructions précises fournies par la DPMA ont permis de guider les OP dans la rédaction et la formalisation de leurs PPC. D'après l'AG, la quasi-totalité des PPC déposés par les OP sont conformes aux exigences initiales. Au cours de la programmation, les PPC ont été simplifiés et raccourcis de façon à rendre les documents plus lisibles

et mettant en exergue les changements intervenus par rapport aux précédents PPC. A noter, une OP ne dépose toujours pas de PPC.

❖ **Mesure 69 (Transformation des produits de la pêche et de l'aquaculture)**

Les résultats liés à la mesure 69 sont détaillés ci-dessous (question évaluative 5.2).

❖ **Mesure 70 (plan de compensation des surcoûts)**

D'après les données de suivi de la DPMA, le nombre de bénéficiaires du PCS est de 298 au 31/12/2018. Notons que le nombre de bénéficiaire et de dossiers peut varier car plusieurs dossiers peuvent correspondre à un même bénéficiaire et, à la Réunion, l'ARIPA peut apparaître comme étant le seul bénéficiaire alors que la structure n'est pas le bénéficiaire final de l'aide.

Avec 53% des montants PCS engagés au niveau national, la Réunion est la 1^{er} RUP bénéficiaire de la mesure 70. La Guyane arrive en seconde position avec 38% des montants PCS suivie de Mayotte avec 7%. Les Antilles n'ont engagé que 2% des montants PCS au 29/12/2018 pour un total de 637 k€ et 66 dossiers.

La plupart des opérations PCS (85% des opérations) concernent des montants inférieurs à 50 k€, ces opérations représentent 15% du montant total engagé. A l'inverse 50% des montants PCS engagés sont réalisés à travers 3% des opérations supérieures à 500 k€ (montant moyen de 984 k€ par opération, pour 8 opérations). Ces différences sont liées aux différents types de bénéficiaires : pêcheurs côtiers, pêcheurs hauturiers, transformateurs,...

Les informations relatives aux volumes de pêche soutenus par le PCS ont été estimées grâce aux données collectées auprès des organisations régionales en charge de la gestion du PCS dans chaque RUP ; ces données n'étant pas disponibles depuis OSIRIS. Concernant la pêche professionnelle, d'après les données existantes à ce jour, nous pouvons estimer que les PCS couvrent environ 40% de la production de la pêche et 19% de la production aquacole des trois principaux RUP actifs sur le PCS (La Réunion, Guyane et Mayotte). Alors que la pêche réunionnaise est couverte à 58% par les PCS, les pêches professionnelles mahoraise et guyanaise sont couvertes respectivement à 24% et 28% par les PCS. La production aquacole de la Réunion est couverte à 33% alors que la production aquacole mahoraise est couverte à 11%.

Question 5.2 : Dans quelle mesure le FEAMP a-t-il contribué à l'amélioration de l'organisation du marché des produits de la pêche et de l'aquaculture ?

Cette question couvre la mesure 69 (Investissement productifs dans la transformation des produits de la pêche et de l'aquaculture). Au 31/12/2018, 63 projets ont été programmés et le taux de programmation est de 38%. La dépense publique moyenne par projet est de 179 k€, les montants par opération varient de 5 k€ à 800 k€. Au total 60 entreprises ont bénéficié de cette mesure, les deux-tiers des opérations étant localisées en Normandie, Bretagne et Hauts-de-France. La façade méditerranéenne (Occitanie et PACA) représente 15% des montants engagés et les RUP uniquement 3%.

Sur la base de 49 dossiers pour lesquelles des informations étaient renseignées au 09/11/2018, près de la moitié (47%) concernent la construction et/ou la création d'un atelier et/ou d'un bâtiment. Les autres projets concernent la modernisation de équipements, l'acquisition de matériel ou le développement d'une nouvelle activité.

D'après les informations renseignées par les bénéficiaires, ces opérations contribuent à l'amélioration de la sécurité, de l'hygiène, de la santé et des conditions de travail (49% des projets), à la mise au point de produits, de processus ou de systèmes de gestion nouveaux ou sensiblement améliorés (35%), à des économies d'énergie ou une diminution des incidences sur l'environnement (29%) et à la transformation des sous-produits (18%).

Sur les 49 opérations engagées, 31 concernaient la transformation de produits de la pêche (mareyage inclus) et 18 l'aquaculture, 42 étaient des petites et moyennes entreprises.

Les actions renseignées sont cohérentes avec les objectifs fixés dans le cadre de la mesure 69 et répondent aux besoins identifiés dans le programme opérationnel.

8. Conclusions et pistes de préconisations

8.1 Principaux enseignements la programmation 2014-2018

Un cadre d'intervention et des conditions de mise en œuvre qui ont fortement impacté les perspectives de programmation

Un programme qui présentait un risque conséquent de sous-programmation dès sa conception, notamment du fait :

- ❖ Des expériences malheureuses durant la période précédente avec une image et une attractivité du PO dégradées, peu d'enseignements tirés ou une capitalisation difficile du fait de règles de gestion différentes et d'un nombre important de nouvelles mesures,
- ❖ D'un objectif premier de gestion durable des ressources en ce qui concerne la pêche, sans lien établi avec les problématiques économiques des pêcheries, et de ce fait peu susceptible d'être porté par les acteurs socioéconomiques de la filière,
- ❖ D'un programme qui manquait de cohérence et de priorisation entre diagnostic, stratégie et maquette financière avec une certaine tendance à sécuriser des enveloppes pour chaque territoire et thématique ayant conduit à une forte segmentation et rigidification du programme et de la maquette,
- ❖ D'une gouvernance générale complexe avec des rôles et relations hiérarchiques manquant de clarté dans un contexte de décentralisation et de réforme territoriale, des problèmes de gestion des ressources humaines et d'organisation : transfert d'effectif, montée en compétences et organisation progressive dans les Régions, sous-effectif et turn-over voire réorganisation coté Etat.

La multiplication de mesures avec une faible volumétrie combinée à l'organisation nouvelle très éclatée ont *de facto* impacté l'efficacité potentielle du PO, alors même que les exigences en matière de gestion et de suivi ont été renforcées sur cette nouvelle programmation.

Le cadre d'intervention et le système de gestion se sont nécessairement révélés complexes à déployer, accusant un retard certain mais induisant également des risques d'incohérence et d'erreur dans les différents processus et outils déployés parfois à la hâte pour répondre à la demande des porteurs de projets.

Le manque d'animation et de communication au sein du partenariat (Etat, Régions, socioprofessionnels et société civile) et la sous-utilisation de l'enveloppe d'Assistance Technique ont également constitué des freins au déploiement rapide d'une cadre d'intervention opérationnel et d'une capacité d'ingénierie de projet suffisante pour assurer un décollage rapide de la programmation.

Tout ceci a pu créer un climat d'instabilité et une certaine opacité ou déficit d'information, susceptibles de décourager les porteurs de projets potentiels mais aussi les prescripteurs (organismes socio-professionnels, etc.) et autres financeurs, y.c. compris les banques.

Malgré ce démarrage difficile, on observe une programmation qui décolle sur certaines mesures et des délais d'instruction (et de paiement) en nette amélioration.

Un objectif de consommation d'enveloppe plutôt que d'orientation du secteur.

Les opérations engagées présentent une contribution en demi-teinte par rapport aux objectifs du programme et plus largement à ceux de la PCP, la faible priorisation de la stratégie du programme et la nécessité de programmer pour éviter les sanctions financières n'ayant pas facilité la sélectivité de certains dossiers.

Il est toutefois possible d'identifier des effets structurants découlant des projets soutenus par le FEAMP, en particulier :

- ❖ sur Le développement des connaissances sur les ressources aquatiques et la protection des espaces naturels,
- ❖ de manière générale, sur les actions liées aux respects des obligations règlementaires (PCP et PMI) présentent un certain dynamisme bien qu'ils s'agissent dans certains cas de refinancement d'opérations porté par l'Etat,
- ❖ sur la structuration des filières notamment sur les activités aval, de commercialisation et de transformation présente certaines réussites (Plans de Production et de Commercialisation, transformation des produits issus de l'aquaculture...). Le développement de filière piscicole continentale est notamment à souligner.
- ❖ Sur l'investissement dans les exploitations aquacoles, notamment en conchyliculture, qui apparaît très dynamique. le FEAMP a contribué à hauteur de 18% des investissements totaux du secteur en vue de la modernisation des équipements productifs. Toutefois, la stratégie poursuivie et l'effet d'orientation du FEAMP s'avère difficile à identifier.

La contribution du programme à l'adaptation des pêcheries françaises s'avère quant à elle très limitée, notamment au regard de l'objectif de « zéro rejets » (du moins à court terme). Les mesures d'innovation et d'investissement à bord se sont en effet révélées trop complexes et trop segmentées pour accompagner efficacement la conversion de certaines flottilles.

Par ailleurs, le contexte tant en termes conjoncturel (niveau de prix et prix du carburant) que politique (manque de lisibilité et d'accompagnement des directives nationales sur les obligations de débarquement) n'ont pas incité à la forte mobilisation du FEAMP.

Il apparaît in fine que les dispositifs privés de financement (France Filière Pêche) ou en *de minimis* se sont avérés plus efficaces pour traiter des petits investissements sur les bateaux de pêche.

8.2 Préconisations pour la suite de la programmation 2014-2020

Un re-maquetage important à réaliser et à justifier en matière d'enjeux et d'objectifs

Les principaux ajustements nécessaires, sont à réaliser au regard des engagements effectifs fin 2018 et des perspectives de programmation à l'horizon 2020 (voir fiches mesures). Les principaux enjeux identifiés sont ici présentés par priorité.

Concernant la Priorité 1 :

- ❖ Perspectives de programmation sur la mesure portuaire (43) mais avec une incertitude sur la possibilité de certifier tous les justificatifs liés aux réalisations prévues, sans risques de requalification éventuelle de certaines dépenses et tout réaliser d'ici la fin de la programmation (certains dossiers sont prévus pour 2020-2021...),
- ❖ Il sera nécessaire de justifier dans le PO révisé toute augmentation de la maquette : à quels enjeux prioritaires ces opérations répondent-elles ? (faiblesse déjà identifiée dans l'*ex ante*)
- ❖ Eventuelle mobilisation des arrêts temporaires (No deal pour le Brexit) ?
→ *La facilité d'accès à cette mesure doit pour autant être améliorée.*
- ❖ Potentiel encore sous-exploité sur les M26 et M42, à promouvoir et si besoin ajuster.

Concernant la Priorité 2 :

- ❖ Augmentation sur les mesures dynamiques, notamment la M48
→ *Au-delà du potentiel intéressant de programmation, il est opportun d'assurer une sélectivité et un meilleur ciblage des projets,*
- ❖ Interrogation sur la mesure 51 (augmentation du potentiel) avec 10 projets qui étaient en cours d'instruction fin 2018 mais des durées d'instruction et de réalisation longues.

Concernant la Priorité 3 :

- ❖ Potentiel besoin de financement, en particulier si non déclenchement de la réserve de performance (financements possibles en provenance de la P1 ou de l'AT, ou à défaut un renvoi de certaines actions vers la mesure 41?).

Concernant la Priorité 4 :

- ❖ La non attribution de la réserve de performance doit être intégrée dans les maquettes (1,355 millions d'Euros),
- ❖ Une réduction de l'ordre de 50 000 à 500 000 Euros par région serait nécessaire.

Concernant la Priorité 5 :

- ❖ Des réajustements internes sont nécessaires du fait de la sous-allocation initiale sur la mesure 69 dans certaines régions et pour l'aquaculture continentale.
- ❖ Les perspectives de programmation sur la mesure 70 reste incertaine sur la deuxième moitié de la période de programmation. Quelle programmation à la Réunion (suite au contrôle de la CICC) et sur les Antilles ?

Concernant la Priorité 6 :

- ❖ Des réajustements internes sont nécessaires afin de pallier la non attribution de la réserve de performance.

Un accompagnement plus intensif doit être assuré pour la fin de la programmation

S'il paraît difficile de revoir en profondeur le cadre d'intervention national pour la fin de cette programmation (qui permettrait potentiellement de faciliter la programmation), il s'avère toutefois nécessaire de renforcer le travail d'animation autour du programme et d'accompagnement des porteurs de projets.

A ce titre, la mobilisation de l'Assistance Technique (AT) est à optimiser pour stimuler l'ingénierie de projet et l'animation puis la communication de fin de programmation (transition avec le prochain programme et sa préparation) et l'évaluation des résultats et impacts.

La mobilisation des relais professionnels ou interprofessionnels et des centres de gestion apparaît notamment comme un levier important de programmation qui pourrait faire l'objet de financements dédiés.

Le renforcement du réseau des GALPA pour échanger sur les bonnes pratiques peut également être envisagé, en vue de faciliter les échanges thématiques et partage de projets exemplaires mais également sur la question de la gestion/règlementation et le suivi (indicateurs), ainsi que l'appui au montage de projets de coopération.

De même, la création de groupes de travail interrégionaux (porté par les référents mesures / région miroir ?) sur les mesures clés pourrait être envisagé, notamment sur les investissements portuaires pour assurer un pilotage fin et une sécurisation de la programmation et la réalisation (appui d'expertise juridique et financière, anticipation de risque, réponses communes...).

Le renforcement des activités de pilotage et d'animation par l'Autorité de Gestion, à l'échelle de l'ensemble du programme, constitue une attente de la part des acteurs et une piste importante pour consolider une appropriation collégiale des enjeux de fin de programmation et du prochain programme. Elle permettrait de mieux partager toutes les informations relatives à l'état d'avancement de la programmation (aussi bien sur les mesures nationales que régionales), aux perspectives et potentialités du programme ainsi que d'améliorer la diffusion des arbitrages ou précisions règlementaires (notamment sur les contrôles qui vont nécessairement s'accroître en fin de programmation).

8.3 Préconisations pour la prochaine programmation

Les propositions de la Commission européenne pour le FEAMP post 2020

Les propositions de la CE sont fondées sur le retour d'expérience du FEAMP 2014-2020 (consultation des parties prenantes) :

- ❖ Cadre juridique trop rigide et complexe, ayant conduit à des retards d'adoption des PO et une charge administrative trop élevée, appelant à une simplification et une plus grande subsidiarité ;
- ❖ Difficulté à trouver un équilibre entre l'objectif de piloter par les résultats et celui de réduire la charge administrative, tout en reconnaissant le rôle clé du suivi des résultats ;
- ❖ Consensus sur la pertinence globale des objectifs de la Politique Commune des Pêches (PCP) et de la politique Maritime Intégrée (PMI) et des champs d'intervention ainsi que sur la nécessité d'avoir une continuité et une stabilité.

Les propositions actuelles de la CE s'inscrivent dans une logique globale de simplification et d'ajustement du FEAMP, plus qu'elles ne proposent une réforme de fond :

- ❖ Maintien des grands objectifs, recentrage sur 4 priorités : pêche durable, aquaculture et marché, économie bleue, gouvernance des océans. Un traitement préférentiel pour la petite pêche côtière et les RUP,

- ❖ Des priorités et objectifs plutôt qu'un catalogue de mesures. Domaines de soutien flexibles, sans mesures prédéfinies par L'UE, mais avec critères de non-éligibilité (gardes fous / PCP),
- ❖ Un renforcement du pilotage par la performance/ indicateurs de résultat examinés chaque année,
- ❖ Maintien global du budget et de l'équilibre entre enveloppes en gestion directe et partagée, avec 15% sur contrôle et collecte des données, 30% sur l'objectif Climat, enveloppe spécifique pour les RUP.
- ❖ Maintien du principe d'un PO unique par EM.

Sur la stratégie à élaborer pour le futur programme français

Afin d'éviter les écueils rencontrés lors de l'élaboration du programme 2014-2020, il apparaît tout d'abord primordial d'anticiper et assurer la **définition de réelles priorités stratégiques, d'objectifs et d'instruments associés, via :**

- ❖ **La co-construction avec les acteurs professionnels et économiques clés** (« *task forces* » thématiques plutôt que « grands débats ») d'une stratégie reposant sur une ligne politique claire et des objectifs partagés : focalisation sur les enjeux d'avenir, utilisation a minima des mesures palliatives/défensives, approches par filières et par façade maritime, mise en place de stratégies claires et volontaristes pour la petite pêche côtière et pour les RUP, pour l'aquaculture (y.c. continentale)...
- ❖ **La concentration des fonds sur les dispositifs structurants (ou réglementaires...) et l'ajustement des enveloppes aux besoins des différents secteurs et filières** (sortir des logiques de « budgets acquis / sécurisés », pour la pêche notamment). Il conviendra également d'assurer l'articulation avec les cofinancements publics (collectivités) ou privés (FFP: quelle stratégie post 2020 ?)
- ❖ **La réduction du nombre de mesures d'investissements mais avec des dépenses éligibles élargies** : logique de financement de projets intégrés combinant objectifs économiques et environnementaux (pour la conversion de flotte ou des projets de transformation/commercialisation ?), focalisation partielle sur l'objectif Climat important (30%), par ex: efficacité et transition énergétique à tous les niveaux des filières.
 - *exemple des PCAE (Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles) pour le FEADER avec des tranches et modulations. Besoin d'accompagnement des porteurs mais « rentable » car dossiers conséquents.*
- ❖ Sortir, lorsque cela s'avère pertinent, de la logique de subvention directe, à travers l'adoption d'approches assurantielles (à consolider en substitution des « fonds d'urgence ») ou de systèmes d'aides remboursables / ingénierie financière pour les investissements purement productifs.

Sur les principes de mise en œuvre

Gouvernance et gestion :

- ❖ Rôle des DIRM à clarifier vis-à-vis des Régions : un seul organisme instructeur dans la région. Les DIRM peuvent avoir un rôle d'appui d'expertise et d'accompagnement de porteurs ?
- ❖ GALPA : subvention globale ou pas ? Peuvent-ils récupérer la totalité de la mise en œuvre de certains axes de développement (valorisation métiers, commercialisation hors PPC),
- ❖ Dématérialisation complète du système de gestion et de demande de subvention,
- ❖ Définition très en amont et claire des rôles et mandats (avec objectifs) des acteurs professionnels et institutionnels sur la promotion, l'accompagnement au montage de projet, la gestion administrative et financière, le pilotage, le suivi-évaluation...

Simplification drastique pour les bénéficiaires à adopter, qui amène à des arbitrages fort :

- ❖ Coût simplifié obligatoire sur les montants faibles (forfait sur un projet de budget validé avec l'instructeur) ou encore les dépenses de personnel (barème journalier), voire report sur « de minimis » pour tous les projets atypiques / inférieurs à 10 000 Euros d'aide ?
- ❖ Utilisation de référentiels de prix lors de l'instruction des dossiers pour vérifier le caractère raisonnable des coûts, notamment l'acquisition de matériel (plutôt que les trois devis),
- ❖ Financement de l'accompagnement au montage de dossier (voire intégrer comme dépenses éligibles au sein même des projets), des études de faisabilité sous forme forfaitaire pour des projets d'innovation (i.e H2020 ou encore ticket *frenchtech*) voire intégrer comme dépenses éligibles au sein même des projets,
- ❖ Mobilisation d'instruments financiers ;
 - *tester les acteurs clés le plus tôt possible car il est incontournable de trouver des intermédiaires financiers intéressés par la gestion de ce type de fonds (au niveau national ou régional...),*
 - *problème de l'apport initial qui conditionne l'accès au crédit : articulation raisonnée entre gestionnaires, professionnels (FFP) et acteurs bancaires sur le modèle Bretagne (apport initial, caution bancaire...),*
 - *Mobilisation de prêts d'honneur (intéressant car moins contraignant réglementairement parlant, notamment ils peuvent être délivrés par des associations).*

Sur le dispositif de suivi

Plusieurs pistes de réflexions peuvent être proposées :

- ❖ Adopter d'un système d'indicateur plus simple avec un outil de saisie de données (et pas de valeur d'indicateur) plus sécurisé et rationalisé (avec contrôle de valeur et blocage de cellule) et un accompagnement intensif dès le démarrage du programme. Un faux départ annihile toute chance de succès car démobilise les acteurs, les conforte dans l'idée que cela ne sert à rien ;
- ❖ Vulgariser et faciliter l'appropriation du suivi-évaluation (répondre à la question « à quoi cela sert ? ») : pas d'appropriation du système d'indicateurs qui se révèle trop complexe dans sa définition (contrainte UE) et dans sa mise en œuvre ;
- ❖ Assurer un maximum de remontée automatique d'information via la sollicitation de bases de données existantes (apaisation) permettant d'éviter les demandes inutiles des informations auprès des bénéficiaires (valeur déclarative au projet moins sécurisée qu'une donnée déclarative administrative légale + risque de saisie) ;

Il est en effet possible de récupérer par ailleurs de manière plus détaillée et consolidée dans des bases de données administratives ou professionnelles : fichiers SIREN (permet d'avoir le code NAF, la localisation de l'établissement, la tranche d'effectif, statut juridique... et même d'identifier des futures radiations), logbook électronique, fichiers ENIM/URSSAF/MSA pour l'emploi, ... (voir expérimentation Région Occitanie), ...

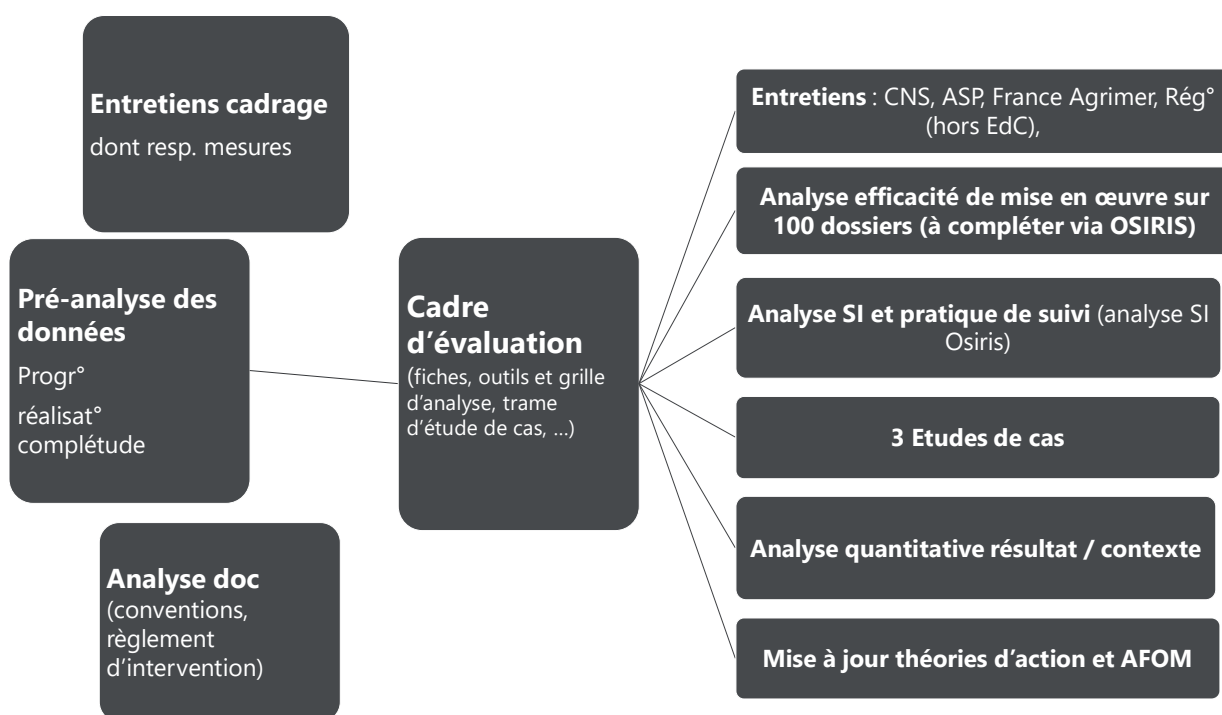
- ❖ Assurer dans le temps la collecte et l'utilisation des trois identifiants clés :
 - Numéro de dossiers
 - Code SIRET
 - L'identifiant unique du navire.

L'identification de l'email de chaque bénéficiaire permet également la mise en œuvre simple d'enquête auprès des bénéficiaires.

Annexe 1 : Eléments de cadrage méthodologique

Investigations réalisées pour répondre aux différents QE

Actions / Réponses aux QE	Quantitatifs et documentaires				Qualitatifs			
	Analyse des documents de programmat°	Analyse socio éco, env.. et conjoncture	Analyse des extractions OSIRIS	Etude échantill 100 dossiers (osiris)	Entretien resp. mesures	Entretiens AG compl. et ASP	Entretiens CNS	Etude de cas (incl. entretiens régionaux)
Question 1 : Quel est le degré réel d'application du principe de partenariat dans le cadre de la mise en œuvre du FEAMP ?	1				1	1	1	
Question 2 : Quel est le degré d'efficacité des procédures du programme opérationnel ?	1		1	1	1	1	1	1
Question 3 : Quel est le degré d'efficacité du système de suivi du programme ?	1		1		1	1		1
Question 4 : Analyse des thématiques transversales	1				1		1	
Les QE sur les mesures les plus avancées (programmation > à 10%, cctp page 22)		1	1		1	1	1	1
Les QE sur les mesures les moins avancées (programmation > à 10%, cctp page 22)	1	1		1	1		1	1



Entretiens réalisés (CNS et référents mesures)

Concomitamment à la réalisation des analyses documentaires et de l'état de la programmation (production fiches mesures individuelles ou collectives), une dizaine d'entretiens auprès des membres du Comité national de suivi a été réalisé et à l'occasion du déploiement d'autres investigations (Responsables mesures, ASP sur les outils de gestion et de suivi, entretiens avec les Conseils régionaux, DIRM & porteurs de projets dans le cadre des études de cas régionales...).

Comité National de Suivi

Nom et prénom	Organisme	Fonction	date RdV
Jérôme LAFON (CNS)	FranceAgriMer	Délégué filière et chef de service	3 décembre 18
Armelle COCHET (CNS et OI)			
Katia TARASSENKO		CNS et OI	28/11/2018
Isabelle Dupont Morral	Conseil Régional de Normandie	Chef de service ressources marines	04/12/2018
Elisabeth Boulet Et/ou Gaelle Poulard	Région Haut de France	Elue + Chef de service pêche, littoral, maritime	
Christel Perrot Camus	CNC Conchyli	Directrice	
Marc Lamothe et Marine Levadoux	CIPA Aquaculture	Président et Directrice	
CARRE Hubert et Emilie Gélard	CNPMEM	Directeur Général	
COMMERE Pierre	ADEPALE	Délégué général Industrie du Poisson	26/11
Peter Samson	Union du mareyage de France	Secrétaire général	5/12
Mathilde Pollet	UPF - union des ports	Responsable des affaires économiques et européennes	6 décembre 2018
Christophe Hamel	Fédération des halles - ADRHMF	Président	13/12
Julien Lamothe	ANOP	Directeur de l'OP FROM sud OUEST (La Rochelle) - Secrétaire général ANOP	6/12
Florent RENAUD	IFREMER		
Marion Fischer	France Filière Pêche	Déléguée Générale	
Edith Triclot	ASP	Chargée de mission FEAMP et contrôle interne DDRP	04/12/2018

Référents mesures

Mesure	Direct°	contact	
28	Partenariats entre scientifiques et pêcheurs	DPMA/BASD	Laureline Gautier
31	Aide à la création d'entreprise pour les jeunes pêcheurs	DPMA/BEP	Sylvie Ribault
47	Innovation (aquaculture)	DPMA/BAQUA	Claire Born ou Florine Hubert
48	Investissements productifs en aquaculture	DPMA/BAQUA	Claire Born ou Florine Hubert
66	Plan de production et de commercialisation	DPMA/BEP/BAQUA	Claire Born ou Florine Hubert
69	Transformation des produits de la pêche et de l'aquaculture	DPMA/BEP/BAQUA	Sylvie Ribault
70	Régime de compensation des surcoûts dans les RUP	DPMA/BEP/BAQUA	Claire Born ou Florine Hubert
77	Collecte de données	DPMA/BASD	Camille Dross
43	Ports de pêche, sites de débarquement, halles de criée et abris	DPMA/BEP	Sylvie Ribault
62, 63, 64	Développement local mené par les acteurs locaux	Région Bretagne	Olivier Denoual
80	PMI - surveillance maritime intégrée	DEB	Elsa Jantet - Arthur de Cambiaire

Echantillon de dossiers

Une centaine de dossiers ont fait l'objet d'une analyse approfondie de mise en œuvre depuis le dépôt de dossier jusqu'au paiement final : durée pour chaque étape d'instruction, délais de paiement, échanges avec les services, niveau de complétude et taux d'erreur, ...

La sélection a porté autant que possible sur des opérations soldées afin d'apprécier toute la vie du projet mais pour certaines mesures un examen des dossiers non soldés a été réalisé afin de comprendre ce qui bloque justement en matière de clôture.

Une ventilation entre les différentes mesures les plus programmées et le niveau de mise en œuvre / répartition géographique a été recherchée.

Echantillon retenu

		Nombre dossiers	Dont clos (ou réalisé)	Géographie
28	Partenariats entre scientifiques et pêcheurs	4	2	Occitanie, Bretagne, Normandie
31	Aide à la création d'entreprises pour les jeunes pêcheurs	13	4 (7 réalisés)	Occitanie, Bretagne, Haut de France, Nvlle Aquitaine, Normandie
41	Investissement à bord (motorisation)	5	5 réalisés	Bretagne, Haut de France, Nvlle Aquitaine
43	Ports de pêche, sites de débarquement, halles de criée et abris	5	4 réalisés	Réunion, Normandie, Bretagne, Nvlle Aquitaine
47	Innovation (aquaculture)	5	2 réalisés	Réunion, FAM, Occitanie, Bretagne,

48	Investissements productifs en aquaculture	25	7 soldés	Réunion, FAM, Occitanie, Bretagne, Haut de France, Nvlle Aquitaine, Normandie,
62	DLAL	5	3 réalisés	Occitanie, Bretagne, Haut de France, Nvlle Aquitaine, Normandie,
66	Plan de production et de commercialisation	5	5 réalisés	Pays de la Loire, Bretagne, Occitanie
69	Transformation des produits de la pêche et de l'aquaculture	6	6 réalisés	FAM, Normandie, Bretagne, Occitanie, PACA
70	Régime de compensation des surcoûts dans les RUP	18	17 réalisés	5 DROM
77	Collecte de données	5	4 réalisés	-
80	PMI	3	-	-
TOTAL		99		

Sélection des études de cas et entretiens

3 études de cas régionales en métropole ainsi qu'un **focus sur les DROM (transversal)** ont été réalisés.

Objectifs : collecter des informations qualitatives et quantitatives sur la mise en œuvre du FEAMP (identification de bonnes pratiques, attractivité du FEAMP, difficultés rencontrées, ...) et les premiers impacts du programme.

Méthode : 8 à 10 entretiens qualitatifs auprès des acteurs régionaux : Conseil Régional, Direction de la Mer, CRPMEM, CRC, OP, GALPA, gestionnaire de ports, pêcheurs, aquaculteurs, centre de recherche,...

Critères de sélection pour les études de cas : représentativité géographique, importance de la pêche et de l'aquaculture et niveau de programmation sur les mesures régionales.

Sélection des études de cas régionales :

- **Bretagne** : 1^{ère} région de pêche en France, niveau de programmation à préciser dans le cadre de l'étude de cas (les données nationales sous-estiment le niveau de programmation en Bretagne).
- **Nouvelle-Aquitaine** : 1^{ère} Région française en termes de niveau de programmation des mesures régionales du FEAMP.
- **Occitanie** : Région avec le plus fort taux de programmation sur les mesures régionales sur la zone méditerranée.
- **Focus DOM** : niveau d'engagement élevé dans les DOM en lien avec les PCS.

Nom et prénom	Organisme	Fonction	date RdV
Etude de cas Bretagne			
Anthony OLLITRAUT	Conseil Régional Bretagne	Chef du service pêche et aquaculture	10/12
Alina DREHANO	CRC Bretagne Sud	Directeur	06/12
Marion MAZODIER	GALPA Pays d'Auray	Animatrice	06/12
Martial EHANNO	CER France	Consultant en Gestion Conchylicole	06/12
Yves FOEZON	OP Pêcheur de Bretagne	Directeur	13/12

Christophe HAMEL (également vu en tant que membre du CNS)	CCI quimper Directeur infrastructures portuaires	Président	13/12
A préciser	CRPMEM	A préciser	
Jean-Yves CARLIER	DIRM NAMO	Service FEAMP	
Etude de cas Occitanie			
Christian Quidet Marc Barral	Conseil Régional Occitanie	Chef service et adjoint – Pêche et Aquaculture	20/12
Adeline Perignon	CRCM	Chargée de mission	06/12
Perrine Cuvilliers	OP du Sud	Directrice	20/12
Cédric Borg	GALPA - Pays Pyrénées Méditerranée	Chargé de mission Tourisme/ Leader / FEAMP	12/12
Cécile PAGES	CRPMEM Occitanie	Secrétaire générale	
Etude de cas Nouvelle-Aquitaine			
Aurélie LACANU	Comité Conchylicole Arcachon Aquitaine	Directrice	4/12
Adeline BOROT DE BATISTI	Chef de Service Pêche et Aquaculture / FEAMP	Responsable unité Pêche et Aquaculture	4/12
Isabelle LACROIS	DIRM SA	Chargée de mission FEAMP	11/12
Julien Lamothe (également vu en tant que membre du CNS)	OP FROM sud OUEST	Directeur	6/12
FOCUS RUP			
Guyane, Martinique, Guadeloupe, Mayotte, La Réunion	Conseil Régional	Personne en charge du FEAMP	
Guyane, Martinique, Guadeloupe, Mayotte, La Réunion	Comité régional des pêches	Personne en charge du FEAMP	
Guyane, Martinique, Guadeloupe, Mayotte, La Réunion	Direction de la Mer	Personne en charge du FEAMP	

Vos correspondants pour cette mission :



Hugo Thenint
Consultant senior, chef de projet - Edater
thenint@edater.com



Tanguy CHEVER,
Associé - AND International
tanguy.chever@and-international.com

PROJET