



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 2.12.2011
SEC(2011) 1417 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche [abrogeant le règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil, le règlement (CE) n° 861/2006 du Conseil et le règlement (CE) n° XXX/2011 du Conseil sur la politique maritime intégrée]

{COM(2011) 804 final}
{SEC(2011) 1416 final}

1. OUTILS D'AIDE FINANCIERE PUBLIQUE DE LA PCP ET LA PMI

La politique commune de la pêche (PCP) dispose, pour la période 2007-2013, des outils financiers suivants:

- **Le Fonds européen pour la pêche (FEP)** (gestion partagée) est le principal pilier financier de la PCP. Budget: 4,304 millions d'EUR.
- **Le deuxième instrument financier** (gestion directe) soutient les actions suivantes: **contrôle et exécution** (345 millions d'EUR), **collecte de données et avis scientifiques** (360 millions d'EUR), **gouvernance** (45 millions d'EUR) et contributions volontaires et obligatoires aux **organisations régionales de gestion des pêches (ORGP)** (9,8 millions d'EUR en 2010).
- **Le Fonds européen de garantie agricole (FEAGA)** (gestion directe) finance l'organisation commune des marchés (OCM) dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture (15 millions d'EUR par an) et le régime de compensation des surcoûts qui grèvent l'écoulement des produits de la pêche provenant des régions ultrapériphériques (15 millions d'EUR par an).
- **Le financement de la politique maritime intégrée (PMI)** (gestion directe) s'élevait à 20,4 millions d'EUR (2008-2010). Un nouveau règlement, actuellement soumis à la procédure de codécision, doit être adopté d'ici à la fin de l'année 2011 afin de financer la PMI en 2011-2013.

Le deuxième instrument financier finance également les accords de partenariat dans le domaine de la pêche. Ces accords, comme les contributions obligatoires à des ORGP, disposent de leur propre base juridique et resteront en dehors du champ d'application du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

2. DEFINITION DU PROBLEME

L'analyse d'impact portant sur la réforme de la PCP a conclu que, malgré les progrès réalisés depuis 2002, la PCP n'a pas permis d'atteindre ses objectifs en matière de développement écologique, économique et social durable. Cet échec peut être en partie attribué au financement de la PCP. Cela peut s'expliquer par certains problèmes liés à la conception et au mécanisme de mise en œuvre des instruments, en particulier le FEP, et par leur absence d'efficacité du point de vue du contenu.

En ce qui concerne la conception, chaque instrument financier dispose de ses propres systèmes de programmation, de suivi, d'évaluation et de contrôle et fait l'objet d'une négociation distincte. Il est difficile dans ces conditions d'assurer la coordination et d'atteindre la masse critique. La coordination avec d'autres fonds structurels au moyen de «lignes de démarcation» est également insuffisante pour garantir des synergies et éviter les doubles emplois.

En outre, le FEP n'est pas suffisamment axé sur les priorités stratégiques de la PCP. Les programmes opérationnels (PO) consistent souvent en un «menu» de mesures dans lequel les États membres peuvent piocher. De nombreux États membres donnent la priorité aux

investissements permettant de faciliter l'absorption des fonds plutôt qu'aux investissements axés sur les priorités de la PCP. Cette situation est renforcée par l'absence de conditions imposant le respect de ces priorités, ainsi que par la faiblesse et l'hétérogénéité du suivi et de l'évaluation: chaque État membre a défini ses propres indicateurs, ce qui ne permet pas d'agréger et de comparer les données.

En outre, 75 % du FEP sont alloués sur la base de la part historique de la pêche dans la politique de cohésion. Pour les 25% restants (régions hors convergence), l'allocation est fondée sur la taille du secteur de la pêche. Il en résulte, au niveau du soutien par habitant, des disparités considérables (pouvant atteindre une proportion de 30 à 1) au détriment d'États membres non liés à la convergence disposant d'un secteur de la pêche et de l'aquaculture important, mais profitant à d'autres États membres qui perçoivent des dotations financières conséquentes alors que leurs activités liées à la pêche et à l'aquaculture sont relativement faibles. Cette situation, parallèlement au long processus de mise en place des systèmes de gestion et de contrôle et de préparation des PO, lesquels sont indispensables à la mise en œuvre du FEP, explique en grande partie le faible taux actuel d'absorption des financements du FEP (20 % en octobre 2011).

L'absence d'approche stratégique explique également le manque de masse critique dont pâtissent nombre de projets, ainsi que l'utilisation très limitée des possibilités du FEP dans le domaine de l'environnement.

Ces problèmes de conception concernent essentiellement la partie du FEP en gestion partagée, qui représente la plus grande partie des financements disponibles. Pour les instruments relevant de la gestion directe, les problèmes les plus flagrants portent sur la fragmentation de l'aide à la mise en œuvre de la PCP et de la PMI, ainsi que sur la charge administrative importante liée à la gestion budgétaire centrale.

En ce qui concerne l'absence d'efficacité, du point de vue environnemental, le financement de la PCP n'a pas permis de mettre fin à la surcapacité. En dépit des primes à la démolition versées depuis 1994 pour un total de 1,7 milliard d'EUR, la capacité de pêche réelle n'a pas baissé dans la plupart des flottes de l'Union. La surcapacité est l'un des principaux facteurs de la surexploitation des ressources et de la faible rentabilité économique. Le financement public a également eu un effet très limité sur le niveau des rejets, qui reste élevé dans de nombreuses pêcheries de l'Union. La nouvelle proposition de réforme de la PCP comprend l'interdiction des rejets, ce qui devrait avoir pour conséquence d'augmenter la demande d'engins sélectifs et de nouvelles techniques de pêche.

La fourniture d'avis scientifiques et de données économiques représente un autre facteur essentiel de la réussite de la réforme de la PCP. Les avis scientifiques sont actuellement disponibles pour 45 % des stocks commerciaux dont l'UE est responsable; ce pourcentage doit augmenter au cours de l'année à venir afin d'assurer la transition vers une pêche durable. La coordination avec les données provenant d'autres domaines maritimes est limitée et le respect de la législation est insuffisant.

L'aquaculture est un autre domaine dans lequel il convient d'améliorer l'efficacité des financements publics. L'accent devrait être davantage mis sur une approche stratégique afin de promouvoir la croissance verte dans l'aquaculture. Le soutien public favorise également les services de conservation environnementale de l'aquaculture extensive dans les habitats sensibles (par exemple, amélioration de la biodiversité).

Enfin, le développement actuel de la planification de l'espace maritime est insuffisant pour résoudre le problème de la compétition pour l'espace entre les différentes activités maritimes, lequel problème entraîne des incidences environnementales et économiques négatives.

Sur le **plan économique**, les outils financiers publics n'ont pas permis de combler le retard de l'Union en matière d'innovation dans le secteur la pêche et de l'aquaculture (la productivité de la main-d'œuvre dans ce secteur est inférieure de 25 % à la moyenne de l'UE). Cette faible innovation explique en partie les performances médiocres des flottes européennes et la stagnation de la production aquacole au cours des 15 dernières années. Le retard en matière d'innovation est souvent lié à la petite taille des entreprises: 91 % des entreprises de pêche possèdent un seul navire et 98 % des entreprises aquacoles sont des PME. Du fait de leur petite taille, les opérateurs n'ont qu'un accès limité aux financements et aux assurances.

Ce retard est particulièrement prononcé dans les domaines du marketing et de la commercialisation. Un autre domaine concerné est celui de l'énergie, qui se caractérise par une consommation élevée, en particulier dans le secteur de la capture.

Enfin, du fait de la segmentation des politiques maritimes, les synergies potentielles ne sont pas exploitées et la recherche en matière d'innovation technologique ne bénéficie pas d'un soutien adéquat. Cette segmentation empêche également de déterminer clairement les domaines dans lesquels il existe un potentiel réel en matière de croissance marine.

Du point de vue social, les emplois offerts par le secteur de la capture souffrent d'un manque d'attractivité. La pêche est en déclin dans de nombreuses communautés côtières. Elle est remplacée par de nouvelles activités constituant d'autres sources de revenus et d'emplois dans un grand nombre de ces communautés, mais, dans certaines d'entre elles, il n'existe aucune possibilité de diversification. En outre, la nouvelle PCP pourrait entraîner à court terme des pertes d'emploi supplémentaires dans le secteur de la capture et des services accessoires. Par conséquent, la viabilité de certaines communautés pourrait être menacée à moyen terme.

3. QUI EST CONCERNE?

La réussite de la PCP et de la PMI constitue la raison d'être ultime des aides publiques. De ce fait, les acteurs concernés sont les mêmes que ceux indiqués dans le rapport d'analyse d'impact relatif à la réforme de la PCP:

<i>Partie intéressée</i>	<i>Description des parties intéressées</i>	<i>Intérêts essentiels</i>
<i>Secteur de la capture de l'UE</i>	Les propriétaires, les exploitants et les équipages des navires	Préserver la rentabilité et les sources de revenus.
<i>Secteur de l'aquaculture</i>	Producteurs aquacoles	Idem
<i>Entreprises et communautés tributaires</i>	Les entreprises et communautés tributaires de la pêche	Idem. Viabilité des communautés dans les zones tributaires de la pêche.
<i>Secteur de la transformation</i>	Les opérateurs qui transforment les matières premières importées ou capturées dans les eaux de l'UE	Accroître la valeur ajoutée. Avoir accès à des approvisionnements stables.
<i>Autorités de réglementation</i>	Les organismes nationaux, régionaux et locaux réglementant la pêche	Optimiser l'aide financière publique afin d'atteindre les objectifs stratégiques fixés. Garantir

<i>du secteur</i>		l'approvisionnement en denrées alimentaires.
<i>Recherche dans le secteur</i>	Les organismes scientifiques contribuant à la conservation et à la gestion des stocks	Contribution à un régime de gestion des pêches efficace grâce à l'accès en temps utile à des données de qualité.
<i>Consommateurs</i>	Les personnes qui consomment les produits de la pêche et de l'aquaculture	Disponibilité, coût, qualité et valeurs nutritionnelles des produits de la pêche selon différents degrés de considérations environnementales.
<i>Pays tiers</i>	Le secteur de la pêche en concurrence avec les flottes de l'UE. Producteurs aquacoles, exportateurs.	Conflits d'intérêts entre les opérateurs qui considèrent l'UE comme un marché d'exportation et les communautés de pêche locales confrontées à la concurrence de flottes de l'UE pour ce qui est de l'accès aux ressources locales.
<i>ONG, société civile et citoyens de l'UE</i>	Les ONG qui agissent en faveur de la gestion durable. Le grand public intéressé et concerné par la pêche et le milieu marin	Préserver les stocks de poissons, la biodiversité et la valeur d'agrément des océans, fleuves et lacs tout en assurant la viabilité du secteur du point de vue économique et social. Garantir un approvisionnement en denrées alimentaires approprié.

4. LE DROIT A AGIR

L'UE dispose d'une compétence exclusive dans le domaine de la conservation des ressources biologiques de la mer. Pour le reste (c'est-à-dire pour les domaines de la politique commune de la pêche relevant de la compétence partagée), les principes de subsidiarité et de proportionnalité s'appliquent. La proposition relative au futur budget de l'Union européenne repose sur une solide justification au regard de la subsidiarité, car elle se concentre déjà sur *«les domaines d'action dans lesquels il est plus efficace d'agir au niveau de l'UE dans un climat actuel qui se caractérise par l'adoption de mesures d'austérité et d'assainissement budgétaire au niveau national»*.

En ce qui concerne la pêche et les activités maritimes, la proposition prévoit un nouveau FEAMP structuré autour de quatre piliers: une pêche verte et intelligente, une aquaculture verte et intelligente, un développement territorial durable et solidaire et la PMI. Les trois premiers piliers seront gérés dans le cadre de la gestion partagée, le dernier dans le cadre de la gestion centralisée directe. En outre, le FEAMP comprendra des mesures d'accompagnement en ce qui concerne la collecte de données et les avis scientifiques, le contrôle, la gouvernance, les marchés de la pêche (y compris les régions ultrapériphériques), les paiements volontaires aux ORGP et l'assistance technique.

5. LES OBJECTIFS DU FEAMP

Le FEAMP soutient:

- les objectifs de la nouvelle PCP, une pêche et une aquaculture durables et compétitives;
- la poursuite du développement de la PMI;

- le développement équilibré des zones tributaires de la pêche.

Par la réalisation de ces objectifs, le FEAMP contribuera également à la stratégie Europe 2020, en particulier, aux trois initiatives phares: une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, une Union pour l'innovation et une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois. Les objectifs spécifiques suivants sont définis.

5.1. Objectifs spécifiques relatifs à la conception du FEAMP

- Réviser les critères d'attribution,
- Mettre l'accent sur les investissements verts intelligents et le développement territorial,
- Améliorer la stratégie et la programmation,
- Favoriser les approches collectives,
- Mettre en place un cadre de suivi et d'évaluation sur la base d'indicateurs communs,
- Renforcer les conditions,
- Exploiter les synergies entre les instruments financiers de la PCP et de la PMI. Simplifier la mise en œuvre et réduire la charge administrative, et
- Exploiter les synergies avec d'autres Fonds de l'UE (par exemple LIFE).

5.2. Objectifs spécifiques relatifs au contenu du FEAMP

- Supprimer les subventions inefficaces,
- Réduire les incidences de la pêche sur l'environnement,
- Contribuer, dans le cadre d'une pêche durable, à la gestion et à la conservation des écosystèmes marins, ainsi qu'aux objectifs de la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin» et de Natura 2000,
- Promouvoir la croissance verte de l'aquaculture,
- Améliorer la disponibilité des avis scientifiques et des données. Coordonner les données relatives à la pêche avec celles de la PMI,
- Assurer le respect de la PCP,
- Promouvoir une gestion transfrontalière et fondée sur les écosystèmes des bassins maritimes de l'UE,
- Renforcer l'innovation,
- Promouvoir la santé animale et le bien-être des animaux,

- Mettre fin à la segmentation des politiques maritimes et contribuer à la détermination des possibilités de croissance,
- Réduire la consommation d'énergie, et
- Améliorer l'attractivité des emplois et la viabilité des communautés côtières.

6. OPTIONS STRATEGIQUES

Trois options de réforme sont envisagées. Conformément à la réforme de la PCP et à la proposition relative au futur budget de l'Union, les options «aucune action» et «statu quo» sont écartées. Cette dernière option servira toutefois de référence.

6.1. Éléments communs

Les options de réforme comportent des éléments communs prédéterminés par la proposition relative à la nouvelle PCP et la communication de la Commission sur le cadre financier pluriannuel:

- Le FEAMP est inclus dans le cadre stratégique commun et s'inscrit dans le champ d'application du règlement commun.
- Les critères d'attribution sont fixés en fonction de la taille du secteur de la pêche.
- La plupart des subventions destinées aux flottes sont supprimées.
- L'OCM est intégrée dans le FEAMP; sur les 6 instruments d'intervention, seule l'aide au stockage est maintenue.
- Le régime de compensation en faveur des régions ultrapériphériques est intégré dans le FEAMP.
- La masse critique est atteinte grâce à l'accent qui est mis sur les actions collectives, les organisations de producteurs (OP), les autres organismes collectifs et les groupes d'action locale dans le cadre du développement territorial.
- Des conditions sont introduites sur la base: du champ d'application de l'admissibilité et du contenu, du respect des règlements concernant le contrôle et la pêche INN, du respect des obligations en matière de collecte de données, et du respect de l'exigence relative à l'adoption d'un plan stratégique national pour l'aquaculture.
- Le suivi repose sur un cadre commun et sur un ensemble d'indicateurs communs.

La dotation financière du FEAMP est de 6,692 milliards d'EUR (en prix courants). Sur la base d'une évaluation ex ante, les financements devraient être répartis comme suit entre les différents domaines stratégiques:

Domaines	Pourcentage du FEAMP 2014-2020
Partie ex - FEP (dont)	67 – 70 %
-Pêche	30 – 35 %

-Aquaculture	15-17,5 %
-Développement local	15-17,5 %
Contribution volontaire à des organisations internationales, y compris les ORGP	1,5 -2,0 %
Collecte de données et avis scientifiques	7 -8 %
Contrôle et exécution	10 – 11 %
Politique de marché, y compris la compensation en faveur des régions ultrapériphériques	2,5 – 3 %
Gouvernance	0,8-1 %
PMI	6 – 7 %

6.2. Contenu

Option 1: L'option «FEP +» (équivalant aux options 1 et 1a dans l'analyse d'impact de la réforme de la PCP) examine les possibilités de traiter toutes les questions liées à la conception et au contenu de la partie ex – FEP, y compris l'interruption des mesures relatives à l'arrêt définitif ou temporaire des activités de pêche, le renforcement de la programmation stratégique (CSC), les conditions liées aux objectifs de la PCP, le nouveau cadre d'évaluation et de suivi, et la priorité donnée aux actions collectives. Le développement territorial est renforcé et mieux coordonné avec d'autres initiatives de développement local. L'architecture actuelle des instruments financiers est conservée, mais leur portée et leurs objectifs sont mieux coordonnés.

Option 2: «FEP + intégration»: Par rapport à l'option 1, tous les instruments financiers de la PCP sont inclus dans le nouveau fonds, mais continuent à être gérés de manière séparée, selon les modes de mise en œuvre actuels (gestion partagée ou directe). La PMI ne relève pas du futur fonds.

Option 3: «Convergence FEAMP»: intégration de la collecte des données, du contrôle, de l'OCM et de l'instrument en faveur des régions ultrapériphériques dans le FEAMP dans le cadre de la gestion partagée. La PMI est incluse dans le futur fonds.

7. ÉVALUATION DES OPTIONS/DE L'OPTION PRIVILEGIEE

La comparaison des options est fondée sur l'analyse de leur potentiel pour réduire les rejets, combler le retard en matière d'innovation et créer des emplois dans les communautés côtières. L'option 3 est privilégiée à la fois du point de vue des incidences et du rapport coût-efficacité de l'action de l'UE.

	Durabilité environnementale	Durabilité économique	Durabilité sociale	Simplification et allègement des charges administratives	Rapport coût- efficacité
Statu quo	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
FEP+	(XX)	(XX)	(XX)	(XX)	(XX)
FEP + intégration	(XX)	(XX)	(XX)	(XXx)	(XXx)
Convergence FEAMP	(XXx)	(XXx)	(XXx)	(XXX)	(XXX)

8. SUIVI ET EVALUATION

Le FEAMP devrait disposer d'un système efficace de suivi et d'évaluation. Il convient que la Commission et les États membres conviennent d'indicateurs communs de réalisations, de résultats et d'incidences fondés sur des données collectées au niveau des mesures et des programmes et agrégées au niveau national et au niveau de l'UE.