



Autorité environnementale

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur le programme opérationnel du Feampa
(fonds européen pour les affaires maritimes, la
pêche et l’aquaculture) (2021-2027)**

n°Ae : 2021-22

Avis délibéré n° 2021-22 adopté lors de la séance du 9 juin 2021

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 9 juin 2021, en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le programme opérationnel du Feampa (fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture) (2021-2027).

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Pascal Douard, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Alby Schmitt, Annie Viu, Véronique Wormser

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

Étaient absents : Michel Pascal, Éric Vindimian

N'a pas participé à la délibération en vertu de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae : Sophie Fonquernie

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 8 mars 2021.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 16 avril 2021 :

- le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer,*
- la directrice générale de l'aménagement, du logement et de la nature,*
- le directeur général de la santé,*
- le directeur général de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer,*
- le directeur général de l'Office français de la biodiversité,*
- le préfet maritime de l'Atlantique qui a transmis une contribution en date du 12 mai 2021, le préfet maritime de la Manche et de la mer du Nord qui a transmis une contribution en date du 2 juin 2021 et le préfet maritime de la Méditerranée*
- les directeurs interrégionaux de la mer Manche Est - Mer du Nord, Méditerranée, Nord Atlantique - Manche Ouest, Sud Atlantique.*

Sur le rapport de Philippe Ledenvic et François Nadaud, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Synthèse de l'avis

Le programme opérationnel du fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (Feampa) est, dans la continuité du fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (Feamp) (période 2014-2020), l'instrument national de financement de la politique commune de la pêche et de la directive cadre « stratégie pour le milieu marin » sur la période 2021-2027. Doté de 567 millions d'euros conjointement gérés par l'État et, pour plus de la moitié, par les Régions, il finance plusieurs objectifs spécifiques : la pêche durable et la conservation des ressources halieutiques, l'aquaculture durable, la commercialisation et la transformation des produits, le soutien spécifique aux activités dans les départements d'outre-mer dont la compensation des surcoûts qui leurs sont spécifiques, la collecte des données et le contrôle des activités et le soutien à des actions de protection et de restauration des milieux. Le programme devrait être accompagné d'un document de synthèse permettant de comprendre le lien entre la stratégie, l'analyse « atouts, faiblesses, opportunités, menaces » et les objectifs et les types d'intervention finalement retenus, ainsi qu'une comparaison de la maquette financière avec les maquettes précédentes.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du programme sont la conservation et la restauration de la diversité biologique marine et des habitats naturels sur toutes les façades et tous les bassins maritimes, la préservation de la qualité physicochimique et bactériologique des eaux, la prévention et la gestion des captures accidentelles d'espèces non commercialisables et celle des déchets, ainsi que la lutte contre le changement climatique et l'adaptation des activités à ses impacts.

Comme cela avait été le cas pour le Feamp, l'évaluation stratégique environnementale du Feampa est d'une grande qualité et d'une clarté remarquable. L'Ae reprend à son compte toutes ses conclusions et recommandations. Les maîtres d'ouvrage devraient leur apporter des réponses.

Alors que le programme opérationnel a une enveloppe réduite d'environ 4 % par rapport à celle du Feamp, sa maquette financière de mars 2021 fait le choix d'une ventilation plutôt vertueuse au profit des actions environnementales. En revanche, tel qu'il est présenté à ce stade, il ne traduit aucune ambition supplémentaire pour réduire les incidences environnementales des activités de pêche et d'aquaculture et en laisse l'initiative à chaque Région, sans garantie que ces incidences soient positives à l'échéance du programme. L'Ae recommande de définir un dispositif d'indicateurs qui permette de traduire les effets réels sur le climat, la biodiversité et l'environnement des soutiens apportés par le Feampa et de renforcer significativement, en référence à ce dispositif, l'ambition pour l'environnement et surtout pour le climat afin de viser les objectifs rappelés dans le considérant (15) du projet de règlement (30 % en matière de climat, 7,5 % en 2024 et 10 % en 2026 et 2027 en matière de biodiversité).

Le manque d'innovation pour améliorer la sélectivité des engins et techniques de pêche et en réduire les pressions sur les milieux marins et l'absence de lien avec les stratégies des documents stratégiques de façade (DSF) risquent en outre de conduire à des « effets au fil de l'eau », sans pouvoir garantir que les actions socioéconomiques et environnementales des DSF seront prioritairement mises en œuvre.

Les principales recommandations de l'Ae portent sur l'explicitation des choix de priorité, en particulier en référence aux DSF, et du soutien aux analyses des risques de pêche pour les sites Natura 2000. L'Ae recommande de dégager et provisionner des enveloppes pour plusieurs priorités transversales (connaissance des stocks de poissons, obligation de débarquement et limitation des captures accidentelles, bonifications dans les zones de protection forte, plan de progrès relatif à la performance environnementale de l'aquaculture). Elle recommande également d'inclure des critères d'éligibilité et de conditionnalité environnementale pour toutes les actions, en particulier pour les soutiens au développement de l'aquaculture.

L'urgence d'une clarification sur tous ces sujets s'impose préalablement à la consultation du public.

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale du programme opérationnel (PO), pour la France, du fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture pour la période 2021–2027 (Feampa²) élaboré par la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) du ministère de la mer. Sont analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de programme opérationnel.

L'Ae a estimé utile, pour la bonne information du public et pour éclairer certaines de ses recommandations, de faire précéder ces deux analyses par une présentation du contexte général d'élaboration de ce programme : cette présentation est issue de l'ensemble des documents transmis à l'Ae et des renseignements recueillis par les rapporteurs. Un rappel du cadre procédural dans lequel s'inscrit le programme est également fourni, toujours pour la complète information du public.

1 Contexte, présentation du programme opérationnel et enjeux environnementaux

1.1 Contexte de préparation du programme

1.1.1 La politique commune de la pêche

La politique commune de la pêche (PCP)³ a pour objectif de garantir que les activités de pêche et d'aquaculture seront durables à long terme sur le plan environnemental. Les enjeux environnementaux de la PCP sont :

- « – *l'atteinte du « rendement maximal durable » (RMD) pour tous les stocks halieutiques d'ici à 2020, voire plus tôt lorsque cela est possible ;*
- *la mise en œuvre d'une approche écosystémique pour limiter les incidences négatives de la pêche et de l'aquaculture sur l'environnement marin ;*
- *l'élimination progressive des rejets⁴ couplée à une obligation de débarquement sans pour autant créer de marchés pour les captures non désirées⁵ ;*

² Pour faciliter la lecture de l'avis, le Feamp 2014–2020 sera désigné par « Feamp » et le Feampa 2021–2027 par « Feampa ».

³ *Règlement (UE) n°1380/2013 du parlement européen et du conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n°1954/2003 et (CE) n°1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n°2371/2002 et (CE) n°639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil*
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.354.01.0022.01.FRA

⁴ La pratique des rejets consiste à rejeter à la mer, vivants ou morts, les poissons dont on ne veut pas, soit parce qu'ils sont trop petits, parce que le pêcheur ne dispose pas de quotas ou en raison de certaines règles relatives à la composition des captures. La nouvelle politique commune de la pêche (PCP) prévoit une obligation de débarquement afin de mettre un terme à ce gaspillage. Source : http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules/discards/index_fr.htm

⁵ Selon l'article 15 du règlement (UE) 1380/2013, « *toutes les captures des espèces faisant l'objet de limites de capture et, en Méditerranée, celles soumises à des tailles minimales définies à l'annexe III du règlement (CE) n°1967/2006, réalisées au cours d'activités de pêche dans les eaux de l'Union ou par des navires de pêche de l'Union en dehors des eaux de l'Union dans des eaux ne relevant pas de la souveraineté ou de la juridiction de pays tiers, dans les pêcheries et les zones géographiques énumérées ci-après, sont ramenées et conservées à bord des navires de pêche, puis enregistrées, débarquées et imputées sur les quotas le cas échéant, sauf lorsqu'elles sont utilisées comme appâts vivants, selon le calendrier ci-après* ».

- *la mise en adéquation de la capacité de pêche avec les possibilités de capture ;*
- *la mise en cohérence avec la directive cadre stratégique pour le milieu marin (DCSMM : directive n°2008/56/CE) ».*

Le RMD n'est pas atteint pour tous les stocks en 2020⁶ et des efforts doivent être poursuivis, notamment dans les façades ou bassins maritimes où les progrès ont été plus lents.

L'obligation de débarquement (OD), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019, est une mesure de la PCP (objectif 5a de la PCP) et un défi important pour les activités de pêche, car elle doit entraîner une évolution des pratiques et techniques de pêche. L'élimination des rejets n'a pas encore commencé à ce jour en raison des contraintes techniques à bord des navires et des surcoûts qu'elle engendre. L'obligation de réduction de production de déchets constitue aussi un objectif important.

La PCP comporte des mesures de marché et d'amélioration des conditions de commercialisation, y compris pour l'aquaculture et la pisciculture, ainsi que de recherche de qualité et de traçabilité des produits. Elle détermine également des objectifs relatifs aux revenus équitables des communautés vivant de la pêche.

Le Feamp⁷ avait pu être conçu concomitamment à la PCP. Selon les indications données aux rapporteurs, une révision de la PCP serait envisagée d'ici à 2023, mais ses principes et son ampleur ne sont pas encore connus. Par conséquent, le Feampa doit être finalisé, sans visibilité sur l'évolution de la PCP.

1.1.2 Stratégie pour le milieu marin

La directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 a établi un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre stratégie pour le milieu marin). Transposée dans un premier temps par des plans d'action pour le milieu marin, cette directive doit se traduire, en France, par l'élaboration de documents stratégiques de façade (DSF)⁸ en vue de maintenir ou rétablir un bon état écologique des écosystèmes marins via la mise en place de mesures visant à minimiser l'impact des activités sur le milieu. Cette stratégie fait le lien avec les directives habitats-faune flore et oiseaux et la directive-cadre sur l'eau.

1.1.3 Le Feampa

Le Feampa est un instrument de financement communautaire. Il fait suite au Feamp. La conservation et l'exploitation durable des océans est l'un des 17 objectifs de développement durable (objectif 14) du programme éponyme de l'Union européenne. L'article 42 du règlement de la PCP prévoit que l'aide financière de l'Union au titre du Feampa doit être subordonnée au respect des règles de la PCP.

La structure du PO est déterminée par l'Union européenne qui a communiqué la maquette s'imposant aux États membres le 14 juin 2019.

⁶ Les quantités pêchées sont supérieures à ce que permettent les stocks.

⁷ Voir [avis Ae n°2015-34 du 8 juillet 2015](#)

⁸ Voir avis Ae n°[2021-14](#), [2021-15](#), [2021-16](#), [2021-17](#) du 5 mai 2021

Comme pour le cycle précédent, l'élaboration du Feampa a été confiée à la DPMA, avec le concours de FranceAgriMer⁹, et aux Régions maritimes et ultramarines. La préparation du document a été marquée par le bouleversement des méthodes de travail lié à la pandémie survenue au début de l'année 2020. Elle a pu s'appuyer sur un processus partenarial ayant débouché sur un comité national de suivi en juillet 2020, un comité national informel le 25 septembre, une période de recueil des contributions entre le 25 septembre et le 27 octobre. La version du PO examinée ici est celle du 20 novembre 2020. L'État a proposé une première maquette financière en novembre 2020.

Il a été procédé à une consultation préalable du public dont les modalités ont été définies par la Commission nationale du débat public (CNDP). La consultation a porté sur les orientations qui devaient être prioritairement retenues dans le programme, sans aborder des projets qui auraient pu être connus localement. Elle a eu lieu du 7 novembre au 20 décembre 2020, selon des formes adaptées aux circonstances sanitaires. Le bilan de la concertation, établi par un garant le 20 janvier 2021, est joint au dossier¹⁰.

À l'issue de ces processus, une nouvelle maquette financière, validée lors d'un comité État-Régions le 4 février puis lors d'un comité de suivi informel le 8 février, a été approuvée le 5 mars 2021. L'évaluation environnementale a intégré ces dernières données.

Contrairement au dossier du Feamp, aucun bilan ni aucune évaluation *ex ante*¹¹ ne sont joints au dossier du Feampa. Celle du projet de Feamp apportait des enseignements précieux sur les éléments de stratégie que la France aurait pu mettre en avant, ce que la Commission européenne avait également relevé.

1.1.4 Crise sanitaire et Brexit

La crise sanitaire a fortement affecté certaines activités de pêche. La maquette du Feamp a fait l'objet de redéploiements importants (37 millions d'euros sur un total de 588 millions d'euros), principalement au bénéfice de mesures de compensation aux arrêts d'activité (en particulier avec la mesure « arrêt temporaire »). La France a décidé de provisionner 50 millions d'euros de financements complémentaires à ceux du Feamp dans le plan de relance.

Par ailleurs, le Feampa a été finalisé dans le contexte d'incertitude relatif à la préparation du Brexit. La Commission a décidé d'accompagner les conséquences du Brexit par un fonds spécifique¹² doté au niveau européen de 5 milliards d'euros, plutôt que d'abonder chaque fonds en parallèle. La France pourrait être dotée de 672 millions d'euros sous réserve d'en justifier l'emploi. La répartition de cette enveloppe pour les différentes politiques concernées n'est pas encore arrêtée. La pêche bénéficiera d'une enveloppe minimale de 100 millions d'euros d'ores et déjà annoncée : cette somme devrait être préférentiellement utilisée pour la compensation d'arrêts temporaires, de pertes de chiffre d'activité, voire pour accompagner des plans de sortie de flotte.

⁹ « Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer. Il exerce ses missions pour le compte de l'État, en lien avec le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. Ces missions consistent principalement à favoriser la concertation au sein des filières de l'agriculture et de la forêt, à assurer la connaissance et l'organisation des marchés, ainsi qu'à gérer des aides publiques nationales et communautaires ». Source : site Internet de FranceAgriMer

¹⁰ Les questions, cahiers d'acteurs et réponses aux questions sont accessibles à l'adresse Internet <https://debat-Feamp.fr/?locale=fr>

¹¹ La DPMA a décidé de ne pas en réaliser.

¹² Le « BAR » : « Brexit adjustment reserve »

1.2 Le cadre européen du Feampa

L'élaboration du PO se fait en conformité avec le règlement communautaire portant création du Feampa. Ce fonds européen a vocation à être doté de 6,15 milliards d'euros, dont 5,3 milliards par le biais de programmes opérationnels nationaux. À ce jour, seule une version provisoire du règlement est disponible sur le site internet du Parlement européen. Cette version provisoire comporte les grands objectifs que chaque État membre doit prendre en compte dans sa programmation, ainsi que les modalités de fonctionnement du fonds.

Le préambule du texte mentionne ainsi : *« Il convient que ce fonds vise à axer le financement issu du budget de l'Union sur le soutien à la mise en œuvre de la politique commune de la pêche (PCP) et de la directive-cadre "stratégie pour le milieu marin", de la politique maritime de l'Union et des engagements internationaux de l'Union dans le domaine de la gouvernance des océans.*

Ce financement est un outil clé pour la mise en place d'une pêche durable, et y compris pour la conservation des ressources biologiques et des habitats de la mer, pour une aquaculture durable, pour la sécurité alimentaire grâce à l'approvisionnement en produits de la mer, pour la croissance d'une économie bleue durable, pour la prospérité et la cohésion économique et sociale dans les communautés de pêche et d'aquaculture ainsi que pour des mers et des océans sains, sûrs, sécurisés, propres et gérés de manière durable. L'aide accordée au titre du Feampa doit contribuer à répondre aux besoins tant des producteurs que des consommateurs ».

Le Feampa affiche quatre priorités principales :

1. Favoriser une pêche durable et la conservation des ressources biologiques aquatiques
2. Encourager les activités aquacoles durables ainsi que la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture
3. Une Europe plus proche des citoyens par l'encouragement du développement durable et intégré des zones urbaines, rurales et côtières et des initiatives locales
4. Renforcer la gouvernance internationale des océans et faire en sorte que les mers et les océans soient sûrs, sécurisés, propres et gérés de manière durable

Comme pour le Feamp, le règlement définit des ratios forfaitaires pour chaque type d'intervention, afin de calculer la part des financements dédiés à la protection de l'environnement et au changement climatique¹³. L'intégration transversale des enjeux climatiques sur l'ensemble des actions qui recevront un soutien financier est la principale innovation du Feampa par rapport au Feamp. Ainsi, sans traduction dans un article du règlement, son considérant (15) précise : *« Compte tenu de l'importance qu'il y a à lutter contre le changement climatique conformément aux engagements pris par l'Union aux fins de la mise en œuvre de l'accord de Paris et à l'engagement pris dans le cadre des objectifs de développement durable des Nations unies, les actions menées au titre du présent règlement devraient contribuer à la réalisation de l'objectif consistant à consacrer 30 % des dépenses totales du cadre financier pluriannuel 2021–2027 à l'intégration des objectifs en matière de climat et contribuer à l'ambition de consacrer 7,5 % des dépenses annuelles au titre du CFP 2021–2027*

¹³ Afin de concentrer les fonds européens sur certaines priorités identifiées, les règlements définissent des règles dites de « marqueur » consistant, en complément de la programmation des montants par objectif ou par mesure, à calculer des montants consolidés dédiés à ces priorités transversales, sur la base de ratios forfaitaires (0, 40 ou 100 %). Voir l'analyse de cette question au § 3.2

aux objectifs en matière de biodiversité en 2024 et 10 % en 2026 et 2027, tout en tenant compte des chevauchements existants entre les objectifs en matière de climat et les objectifs en matière de biodiversité » ; le considérant 16 ajoute que le Feampa devrait contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union en matière d'environnement ainsi qu'en matière d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ce changement. Cette contribution devrait faire l'objet d'un suivi par l'application des marqueurs de l'Union en matière d'environnement et de climat et faire l'objet de rapports réguliers conformément au règlement portant dispositions communes pour 2021–2027. Par ailleurs, le règlement impose l'affectation d'au moins 15 % du programme opérationnel au contrôle et à la collecte des données, ainsi qu'un montant d'environ 130 millions d'euros pour les régions ultrapériphériques, dont 60 à 70 % maximum pour la compensation des surcoûts.

Même si elles sont pour l'instant provisoires, ces informations devraient être explicitement rappelées dans le dossier, de même que d'autres informations qui étaient également manquantes dans le dossier du Feamp (cf. recommandations de l'avis Ae [n°2015-34 du 8 juillet 2015](#)). En particulier, certaines mesures sont strictement encadrées par des « documents de mise en œuvre » (DOMO) qui ne laissent que peu de marges de manœuvre sur les actions susceptibles d'être financées.

L'Ae recommande de rappeler :

- ***les principales orientations du projet de règlement du Feampa, en particulier en ce qui concerne la protection de l'environnement, de la biodiversité et du climat ;***
- ***les documents de mise en œuvre en vigueur, ainsi que leurs principales évolutions attendues.***

1.3 Présentation du programme opérationnel du Feampa

Le format du document est encadré strictement par le règlement. La version du dossier est encore provisoire : un avis de la Commission européenne a été sollicité et est attendu ; la DPMA a indiqué aux rapporteurs que le dossier serait modifié pour tenir compte de l'ensemble des réactions et notamment de la concertation du public, prévue à partir de mi-juin (pour une durée non encore arrêtée). Le programme a vocation à être validé par la Commission européenne à l'automne 2021 pour une mise en œuvre étant prévue à compter du début 2022.

L'Ae recommande de rappeler les modalités de validation du programme opérationnel et les étapes de la procédure d'ici à cette validation.

La stratégie d'intervention du PO, issue de la concertation entre l'État et les Régions, est explicitée dans le chapitre 1 : « *Le Feampa est avant tout l'outil financier de la PCP, avec la protection de la ressource au cœur des objectifs et des ambitions renforcées s'agissant de la dimension sociale, l'adaptation au changement climatique et la propreté des océans. Il s'inscrit également dans la stratégie "de la ferme à la table" et les nouvelles lignes directrices pour le développement durable de l'aquaculture de l'Union européenne déclinées au niveau français dans le Plan stratégique national pour l'aquaculture durable (PSNPDA). Il assumera son rôle à l'égard de la stratégie biodiversité renouvelée pour 2030, en particulier par son action pour la protection des espèces et des habitats marins et contribuera à la mise en œuvre de la politique maritime intégrée (PMI) ».*

Il identifie trois ambitions :

- accompagner la transition des différents maillons des filières pêche et aquaculture pour une performance environnementale, économique et sociale
- créer et installer durablement les conditions favorables d'un déploiement maîtrisé des activités maritimes et littorales
- améliorer la mise en œuvre du PO Feampa via une gouvernance partagée État-Régions, une simplification des procédures et un accompagnement des bénéficiaires.

Le chapitre 2 présente une analyse « *atouts, forces, opportunités, menaces* » (AFOM) sur l'ensemble des thématiques couvertes par le document. Il s'agit d'un tableau exhaustif, riche en informations contextuelles, dont la lecture est très malaisée (décalage entre les textes des différentes colonnes).

La programmation des actions pour la période 2021–2027, développée dans le chapitre 3, liste des objectifs spécifiques reliés aux quatre priorités du Feampa et cohérents avec les trois ambitions exposées dans la stratégie du PO. Chaque objectif spécifique est décliné, de façon plus ou moins développée selon les cas, en types d'intervention (TI) et en indicateurs de résultat (IR). Le nouveau PO fait ainsi le choix d'une structuration moins fine que celle du PO précédent (par mesure). L'annexe I au présent avis présente les maquettes financières de novembre 2020 et de mars 2021 selon la nouvelle structure du PO ; une colonne ajoutée par les rapporteurs dans le tableau permet de comparer cette programmation avec la dernière maquette du PO du Feamp qui tient compte des effets de la crise sanitaire¹⁴.

1.3.1 Forme du programme opérationnel

Sur la forme, le programme opérationnel est un document d'un accès difficile. Il semble se limiter à la déclinaison du cadre du projet de règlement du Feampa, sans expliciter le lien entre ses différentes parties. En dépit de l'affichage d'une stratégie générale, aucune information ne permet de comprendre la hiérarchisation retenue entre les différents objectifs et les différents types d'intervention ou encore le lien entre l'analyse AFOM et la programmation finalement retenue. Il ne comporte aucune mise en perspective par rapport au PO du Feamp. Pour l'Ae, une comparaison des maquettes (Feamp : initial, post-Covid ; Feampa : novembre 2020/mars 2021) sur le modèle de l'annexe I est indispensable.

Il devrait en outre être complété par un document permettant au public de comprendre les principales orientations et les évolutions par rapport au PO du Feamp et de quelle façon les consultations (contributions des Régions, concertation préalable) ont conduit à modifier certains types d'intervention, ainsi que la maquette initiale. Ce document devrait également rappeler les autres modes de financement prévus pour les activités maritimes, la pêche et l'aquaculture, notamment le « BAR » (voir note 12) et le plan de relance.

L'Ae recommande de compléter le dossier par un document de synthèse :

- ***explicitant le raisonnement permettant de comprendre le lien entre la stratégie, l'analyse « atouts, faiblesses, opportunités, menaces » et les objectifs et types d'intervention finalement retenus ;***

¹⁴ Les mesures du PO 2014–2020 ont été redistribuées puis additionnées pour pouvoir les comparer à périmètre équivalent.

- **présentant les maquettes comparées du PO du Feamp et du Feampa et en indiquant les raisons des principales évolutions, notamment en lien avec les consultations conduites, ainsi que les financements prévus par la réserve en vue de l'ajustement au Brexit et le plan de relance.**

1.3.2 Principales orientations

Le programme opérationnel est doté de 567 millions d'euros (43 % pour l'État, 57 % pour les Régions). Dans ce qui suit, les montants de la programmation du Feampa sont rappelés en gras italique. Le détail pour chaque type d'intervention figure dans l'annexe I.

La *priorité 1* (« favoriser une pêche durable et la conservation des ressources biologiques et aquatiques ») est déclinée en six objectifs spécifiques :

- l'OS 1.1 (géré à 96 % par les Régions) a pour principal objectif d'accompagner la déclinaison de la PCP. Doté de **51,3 millions** d'euros, il connaît une baisse importante par rapport au PO Feamp et à la première maquette (66 millions d'euros). Cette baisse correspond quasi-exclusivement à celle du soutien aux investissements portuaires ;
- l'OS 1.2 (géré à 100 % par les Régions) a pour objectif d'améliorer l'efficacité énergétique et réduire les émissions de CO₂ des navires. Peu dotée dans le Feamp (2,9 millions d'euros), il a été légèrement augmentée dans la première maquette et plus significativement dans la seconde (**4,3 millions d'euros**). Son utilisation est fortement contrainte par le principe de non augmentation de la taille des navires, une réduction des émissions de CO₂ (- 20 % (en projet)) et par les plafonds fixés par le règlement ;
- l'OS 1.3 (géré par l'État) vise à adapter la capacité de pêche à la ressource disponible (plan de sortie de flotte pour les segments supérieurs au rendement maximal durable) et contribuer à un niveau de vie équitable des pêcheurs en cas d'arrêt temporaire. La programmation de cet objectif connaît une baisse régulière depuis l'entrée en vigueur de la PCP, même si l'adaptation à la crise sanitaire a conjoncturellement conduit à son augmentation : 33 millions d'euros dans la dernière maquette du Feamp – **15 millions d'euros** dans la maquette du Feampa ;
- l'OS 1.4, porté par l'État, permet de financer les actions régaliennes de contrôle de la mise en œuvre de la PCP, que ce soit par des investissements à des fins de contrôle (à bord des navires et hors navires), de soutien aux services de contrôle ou de collecte et de diffusion de données. Son financement est maintenu à environ **125 millions d'euros** ;
- l'OS 1.5 (géré par les Régions) vise à compenser les surcoûts structurels pour des raisons diverses des activités de pêche dans les régions d'outremer (régions ultrapériphériques ou RUP). La programmation évolue de 86,5 millions d'euros dans le Feamp à **78 millions d'euros** dans le Feampa, gérés par les Régions. Le PO n'évoque pas le contenu des plans d'actions pour les RUP dont certains sont bien avancés ;

Pour la complète information du public, l'Ae recommande de présenter les principales orientations des plans d'actions des régions ultrapériphériques.

- l'OS 1.6 rassemble l'ensemble des actions visant à contribuer à la protection et à la restauration des écosystèmes aquatiques. Sa programmation (**22,8 millions d'euros**) connaît une progression significative. En particulier, pour la mise en œuvre des documents stratégiques de façade, les partenaires se sont fixés comme objectif de financer la réalisation d'ici à 2026 des « analyses des risques de pêche » sur tous les sites Natura 2000, devant conduire au diagnostic de l'état de conservation des espèces puis à la définition de mesures nécessaires au retour au bon état

écologique¹⁵. Par ailleurs, les Régions ont souhaité contribuer à cet objectif spécifique par le biais du financement d'actions expérimentales (**2 millions d'euros**) ;

La *priorité 2* (« Encourager les activités aquacoles durables ainsi que la transformation et la commercialisation des produits et de la pêche et de l'aquaculture ») est déclinée par deux objectifs spécifiques :

- l'OS 2.1 a pour objectif de soutenir l'aquaculture. Il fait référence à un projet de Plan stratégique national pluriannuel de développement aquacole (PSNPDA) en cours d'élaboration. L'adoption du PSNPDA est une condition *ex ante* pour l'utilisation du Feampa. Le PO fait référence à huit fiches thématiques¹⁶, transmises aux rapporteurs à leur demande. L'Ae souligne que le contenu de ce plan n'est pas décrit ; l'article R. 122-17 du code de l'environnement ne le soumet pas à évaluation environnementale, contrairement aux schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine (SRDAM) qui ont vocation à le décliner.

Pour la complète information du public, l'Ae recommande de décrire l'état d'avancement et le contenu du plan stratégique national pluriannuel de développement aquacole. Elle recommande par ailleurs de le soumettre à évaluation environnementale, en conformité avec la directive « plans programmes ».

La programmation pour cet objectif spécifique évolue à la baisse de 128 à **118 millions d'euros**, dans une proportion voisine de celle du Feamp. Les aides individuelles et collectives aux entreprises, ainsi que le soutien à la recherche et l'innovation (**85 millions d'euros**) sont portés par les Régions ; les autres concours sont portés par le niveau national (DPMA et FranceAgriMer) ;

- l'OS 2.2 regroupe les actions de soutien au développement de nouveaux marchés (aides directes aux entreprises, actions collectives, information, communication). Sa programmation est maintenue à environ **82 millions d'euros**, dont 48 gérés par les Régions. Là également, le contenu des plans de production et de commercialisation susceptibles d'être soutenus n'est pas évoqué. Le seul indicateur pour cet objectif spécifique est celui du nombre d'opérations financées.

Les partenaires ont par ailleurs souhaité afficher un concours global de **34 millions d'euros** à la recherche et à l'innovation, permettant ainsi la fongibilité des concours pour l'instant prévus dans chaque objectif.

La *priorité 3* (« Une Europe plus proche des citoyens par l'encouragement du développement durable et intégré des zones urbaines, rurales et côtières et des initiatives locales ») ne comporte qu'un objectif spécifique en référence au « *développement local mené par les acteurs locaux* » (DLAL) du projet de règlement du Feampa. Nécessairement lié aux activités de pêche dans le Feamp, le Feampa en élargit le champ à toutes les activités de l'économie bleue. En dépit d'engagements pour l'instant limités par rapport à la programmation du Feamp (20,5 millions d'euros), les partenaires affichent une programmation volontariste de **29 millions d'euros** dans le Feampa, gérés par les Régions.

La *priorité 4* est ciblée sur le renforcement des connaissances du milieu marin, de la surveillance maritime et de la coopération concernant les fonctions de garde-côtes (OS 4.1). Sa programmation est prévue à **9 millions d'euros**, en forte progression par rapport au Feamp (3,7 millions).

¹⁵ Cette information, fournie à l'oral aux rapporteurs, n'est pas mentionnée dans le document.

¹⁶ « *Gouvernance et simplification des procédures administratives* », « *Sanitaire et zoosanitaire des produits aquacoles, bien-être des poissons* », « *Recherche et innovation* », « *Gestion des risques (investissements)* », « *Favoriser le développement économique des filières aquacoles* », « *Attractivité des métiers* », « *Performance environnementale et valorisation des productions aquacoles* », « *Collecte et valorisation des données aquacoles* »

Les crédits d'assistance technique (gestion du fonds) connaissent une progression importante (**32 millions d'euros**, au lieu de 22,6 millions d'euros).

Au-delà de cette présentation, le PO ne détaille pas les règles de sélection des projets pour chaque objectif spécifique. Comme le relève le rapport de l'évaluation environnementale : « *Le PO n'indique pas par exemple si, comment et dans quelle proportion la priorité sera donnée à des projets présentant des aspects d'amélioration d'efficacité énergétique, de transition écologique ou de protection environnementale, car ces éléments relèveront en partie des documents de mise en œuvre (DOMO) [du règlement] et en partie des critères de sélection définis dans les appels à projets* ». Même si ces documents ne pourront être définitivement élaborés qu'une fois le PO approuvé, on attendrait que soient rappelées les modalités actuelles de sélection des projets et la façon dont elles pourraient évoluer dans ce nouveau PO.

L'Ae recommande de préciser les modalités de sélection des projets par le Feampa, accompagnées d'un retour d'expérience, et d'indiquer de quelle façon (appel à projets, guichet, critères de sélection...) les différentes actions ont vocation à être financées.

1.4 Principaux enjeux environnementaux du programme relevés par l'Ae

Le Feampa a une vocation économique marquée. Pour l'Ae, ses principaux enjeux environnementaux sont :

- la conservation et la restauration de la diversité biologique marine, dont la ressource halieutique n'est qu'un sous-ensemble, sur toutes les façades ;
- la conservation et la restauration des habitats naturels sur toutes les façades, avec une sensibilité particulière dans les DOM ;
- la préservation de la qualité physicochimique et bactériologique des eaux ;
- la prévention et la gestion des captures non désirées et des déchets ;
- la lutte contre le changement climatique par la réduction des émissions de gaz à effet de serre des activités maritimes et la nécessaire adaptation des activités de pêche aux impacts des changements climatiques pour les espèces et les milieux.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

Comme dans l'avis de l'Ae relatif au Feampa, l'évaluation stratégique environnementale du Feampa est d'une grande qualité et d'une clarté remarquable. Son rapport est proportionné aux enjeux. À défaut d'évaluation *ex ante* qui aurait notamment permis de faire le lien avec la programmation précédente et de tirer un retour d'expérience des taux d'engagement limités sur certaines mesures, elle permet une bonne compréhension des enjeux environnementaux du Feampa et, parfois, du contenu du programme.

Mais, comme pour le Feampa, l'évaluateur soulève de nombreuses questions pertinentes et formule plusieurs recommandations, sans que le maître d'ouvrage ne fournisse aucune indication sur la manière dont il les prendra en compte. L'autorité de gestion a donné aux rapporteurs des indications sur le processus devant permettre de progresser sur ce point, similaires à celles qui avaient été apportées pour le Feampa. Mais la plupart des suites à donner à l'analyse, attendues des maîtres

d'ouvrage (justification des choix, consolidation de l'analyse des incidences et mesures « éviter, réduire, compenser »), font défaut.

Le mémoire en réponse à [l'avis n°2015-34 du 8 juillet 2015](#) n'avait en outre répondu qu'incomplètement à la recommandation similaire sur le projet de Feamp (§ 2 de l'avis). Même si la plupart des réponses aux questions soulevées par l'évaluation environnementale et lors de la concertation publique ne pourront être précisées et validées qu'avec la Commission européenne, il est important d'apporter un éclairage sur la suite donnée au moins sous la forme d'intentions ou de variantes encore ouvertes, ne serait-ce que pour que le public comprenne les choix finalement proposés par l'État et les Régions, soit informé des points encore en discussion et qu'il puisse ainsi participer utilement à la consultation du public prévue prochainement.

L'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale par l'explicitation des choix, déjà faits ou à préciser, puis par les réponses à toutes les questions soulevées et recommandations formulées par l'évaluation environnementale, en particulier lorsque le programme opérationnel pourrait prévoir le financement des actions susceptibles de présenter des incidences environnementales négatives.

2.1 Articulation avec les autres plans et programmes

Le rapport de l'évaluation environnementale analyse l'articulation du PO avec une sélection pertinente de plans, programmes et conventions qui présentent le plus d'interaction avec le Feampa, repris dans un tableau très lisible :

- conventions internationales et directives européennes (Convention sur la diversité biologique, Convention Ospan¹⁷, Convention de Barcelone¹⁸, Convention de Carthage¹⁹, directives oiseaux et habitat), stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 ;
- stratégies nationales (biodiversité, aires protégées, mer et littoral) et programmes de mise en œuvre d'autres directives européennes (schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, nitrates) ;
- plan et schéma relatif à l'aquaculture (PSNPDA et SRDAM) ;
- politiques d'aménagement stratégique : directive cadre « stratégie pour le milieu marin », documents stratégiques de façade (DSF) ou de bassin maritime (DSBM), stratégie maritime Atlantique, schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet).
- autres fonds et programmes européens : fonds européen de développement régional (Feder), fonds social européen (FSE/FSE+), fonds européen pour l'agriculture et de développement rural (Feader) et programme Life +²⁰.

¹⁷ La Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est ou Convention Ospan (pour « Oslo-Paris ») définit les modalités de la coopération internationale pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du nord-est. Elle est entrée en vigueur le 25 mars 1998.

¹⁸ La Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée, intitulée à l'origine Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, et souvent simplement appelée la Convention de Barcelone, est une convention régionale adoptée en 1976 pour prévenir et réduire la pollution marine par les navires, les aéronefs et les sources terrestres en mer Méditerranée

¹⁹ La Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes, ou Convention de Carthage, a été signée à Carthage (Colombie) le 24 mars 1983.

²⁰ Le programme LIFE est un instrument financier de la Commission européenne entièrement dédié à soutenir des projets dans les domaines de l'environnement et du climat.

Dans l'ensemble, l'évaluation environnementale présente une analyse par document qui permet de distinguer de façon étendue l'apport potentiel du Feampa, même si les caractéristiques de ce programme, organisé en objectifs spécifiques assez généraux, ne permettent pas d'approfondir l'analyse. Si elle est le plus souvent proportionnée, cette analyse manque de précision quant aux priorités et objectifs plus ciblés de certains schémas, plans ou programmes susceptibles de mobiliser le Feampa. La DPMA a signalé aux rapporteurs un travail en cours sur l'articulation entre le Feampa et les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, dont il serait utile d'évoquer les enjeux dans cette partie.

À juste titre, l'évaluation environnementale relève par exemple que, pour les Sraddet, « *les secteurs de la pêche et de l'aquaculture sont rarement mentionnés dans ces plans* », ce que l'Ae avait d'ailleurs relevé dans ses avis sur les projets de schémas. Par conséquent, il est difficile de dégager des Sraddet des orientations qui pourraient présenter un enjeu prioritaire pour le Feampa.

L'analyse est plus développée pour ce qui concerne la contribution des objectifs stratégiques du PO à l'atteinte des objectifs des DSF. Selon l'évaluation environnementale, au moins neuf des descripteurs du bon état écologique des écosystèmes sur les onze définis par la directive cadre « stratégie milieu marin » ont un lien avec les activités soutenues par le PO. Sept descripteurs sont plus spécifiquement analysés²¹.

La finalisation prochaine des documents stratégiques de façade ou de bassin maritime constituera un cadrage programmatique large et intégrateur de toutes les activités marines et de tous les enjeux des milieux marins. Le fait que leur élaboration a associé l'ensemble des acteurs de la mer, publics ou privés, devrait en faire une référence incontestable pour toutes les autorités concernées, dans le respect de leur autonomie de gestion. Une analyse plus fine des orientations, actions et priorités des DSF pourrait utilement contribuer à identifier les priorités à financer sur chaque façade, sans exclure d'autres soutiens. En particulier, cette analyse gagnerait à préciser le lien entre le financement des actions du DSF et les apports des différents fonds susceptibles de les abonder (permettant ainsi d'apprécier si les montants sont suffisants). Elle devrait aussi mieux faire ressortir les actions socioéconomiques ou environnementales prioritaires, voire spécifiques à certaines façades, pouvant bénéficier de financements prioritaires. Elle pourrait enfin permettre de cibler quelques priorités transversales pouvant justifier de soutiens mobilisant plusieurs objectifs spécifiques, comme c'est le cas pour la recherche et à l'innovation.

L'Ae recommande d'approfondir l'analyse de chaque DSF pour en faire ressortir les besoins de financements par le Feampa, les actions socioéconomiques et environnementales, prioritaires ou spécifiques à certaines façades, en particulier les actions pour lesquelles plusieurs objectifs du Feampa pourraient être mobilisés.

Comme indiqué dans la partie § 1.3.2 du présent avis, cette partie devrait conduire le même type d'approche vis-à-vis du PSNPDA, d'autant plus que cet objectif spécifique correspond, à lui seul, à 20 % de la maquette.

En ce qui concerne les autres fonds européens, le rapport de l'évaluation environnementale relève que les lignes de partage entre fonds définies entre 2014 et 2020 seront probablement reconduites.

²¹ Par exemple, le descripteur « *Les propriétés et les quantités de déchets marins ne provoquent pas de dommages au milieu côtier et marin* » et son lien avec l'OS 1.6 inclut des actions en faveur de la réduction et la gestion des déchets marins issus de la pêche et de l'aquaculture.

L'analyse fait la liste des domaines pour lesquels les actions peuvent relever de plusieurs fonds. C'est notamment le cas de l'aquaculture continentale qui peut relever à la fois du Feader et du Feampa, ou des projets de protection de la biodiversité, qui peuvent relever du FEDER, du Feampa ou de Life+.

En complément de la recommandation du § 1.3.1 concernant l'articulation du Feampa avec la « Brexit adjustment reserve » et le plan de relance, l'Ae recommande d'indiquer les mesures et les montants des autres fonds susceptibles d'abonder les différents objectifs spécifiques.

Il ressort de ce chapitre que, si le PO ne contient pas de mesures suffisamment détaillées pour en apprécier dès à présent l'impact environnemental positif et que son objet reste principalement économique, les objectifs spécifiques peuvent concourir à l'atteinte d'objectifs environnementaux dans plusieurs domaines des autres plans et programmes. Sept objectifs spécifiques (sur 10) sont cités comme particulièrement indiqués pour améliorer l'état général de la biodiversité marine, la restauration des écosystèmes côtiers, la lutte contre les déchets en mer et la connaissance des espèces et enjeux locaux.

2.2 État initial de l'environnement

La description des situations et des enjeux environnementaux par thème est bien développée. Elle est réalisée globalement, et intègre pour chaque façade et bassin maritime une différenciation des cotations. L'évaluation cible les enjeux qui sont reliés aux actions du Feampa et, en particulier, à la pêche et l'aquaculture. Elle conduit à une conclusion synthétique et proportionnée (voir tableau extrait de l'évaluation environnementale ci-après).

Cette analyse est largement fondée sur celles des documents stratégiques de façade ou de bassin maritime. On ne précise ci-après que les informations complémentaires d'intérêt qui ne figurent pas dans ce tableau.

Thèmes		Priorité par rapport aux enjeux environnementaux	Commentaires
Biodiversité et milieux naturels	Espèces et diversité biologique	5	Biodiversité affectée par la surpêche, les captures accessoires et accidentelles, les déchets, la pollution des eaux dont l'eutrophisation, les dommages physiques exercés sur les habitats et les zones de frai et le changement climatique. Menaces particulièrement fortes sur certains stocks (hors RMD), les stocks dont l'état de connaissance est insuffisant et certains écosystèmes (faunes et flores insulaires tropicales des DOM).
	Milieux naturels habitats	4	Enjeu fort de préservation sur les zones littorales et les eaux intérieures.
Pollution et qualité des milieux	Air	NS	Problématique mineure de pollutions liées aux activités maritimes de pêche et d'aquaculture.
	Eaux	4	Enjeu majeur de reconquête et de préservation de la qualité physico-chimique et bactériologique des eaux océaniques et continentales.
	Fonds marins	4	L'enjeu de préservation des fonds marins est fort dans l'ensemble des territoires considérés, avec un niveau inférieur dans les RUP insulaires (Guyane exceptée), compte tenu de la taille réduite des plateaux continentaux et de la quasi-absence de chalutage de fond.
	Déchets	3	Enjeu fort d'amélioration de réduction et de collecte et valorisation des déchets rejetés dans l'océan et les milieux aquatiques (rivières, zones littorales urbanisées, zones portuaires...). Enjeu particulièrement fort en Manche Mer du Nord (trafic maritime, activités industrielles et portuaires), en Méditerranée (fréquentation des villes et métropoles) et dans les DOM (manque d'infrastructure de collecte et de traitement de déchets).
	Changement climatique	4	Enjeu global d'anticipation et d'adaptation au changement climatique. L'activité de pêche est certes faiblement émettrice de GES mais fortement consommatrice de carburants. De par leur insularité, les RUP (hors Guyane) sont particulièrement vulnérables au changement climatique.

Ressources naturelles	Eau	1	Enjeu de gestion qualitative et quantitative de la ressource en eau (notamment par rapport aux activités d'aquaculture continentale).
	Sols	1	Enjeu mineur par rapport à l'érosion des littoraux et emprises des infrastructures littorales. Enjeu localisé dans les zones littorales qui subissent une pression anthropique forte (les DOM).
	Energie	3	Enjeu important par rapport aux consommations d'énergie des navires de pêche et des activités à terre (ressources fossiles et GES).
	Matières premières	NS	Problématique mineure (extraction de granulats et dragage portuaire) et très localisée.
Risques	Risques naturels	1	Enjeu (risques d'inondation) lié à l'artificialisation du littoral et aux effets du changement climatique. Enjeu particulièrement prégnant dans les RUP, où les événements climatiques sont plus importants.

	Risques technologiques	NS	Enjeux très mineurs et très localisés.
Cadre de vie	Paysages	3	Enjeu important lié à l'occupation et à la valorisation de l'espace littoral : limitation des effets de l'urbanisation et de l'anthropisation croissantes, conflits d'usage... Enjeu particulièrement important dans les zones avec un risque sur l'artificialisation de la bande littorale : Méditerranée et zones littorales des DOM (sauf Guyane).
	Bâtiments	NS	Enjeux très mineurs et très localisés.
	Nuisances (bruit, odeurs...)	1	Enjeu limité et localisé en Métropole (DCSMM classe les eaux françaises en BEE malgré le manque de connaissance). Enjeu plus important dans les DOM du fait de la présence de zones de ponte de tortues qui peuvent être dérangées par certaines activités de pêche.
Patrimoine	Sites naturels	3	Enjeu global de bonne gestion des sites naturels remarquables. (littoral, lagons et plateaux insulaires, zones humides, rivières de tête de bassins ...).
	Patrimoine culturel et historique	2	Enjeu localement important de préservation du patrimoine maritime matériel et immatériel : ports de pêche et infrastructures côtières remarquables, sites subaquatiques, traditions culinaires liées aux produits aquatiques...

Biodiversité et milieux naturels

La pêche est le facteur de pression le plus fort sur ces deux marqueurs. L'évaluation souligne leur grande vulnérabilité. L'évaluation environnementale retient la même cotation pour toutes les façades et tous les DOM. Les habitats sont cotés au niveau 4, sauf pour les DOM (5 au regard de leur diversité biologique exceptionnelle) et les Mers celtiques (3). Les écosystèmes d'intérêt communautaire étudiés dans le cadre du réseau Natura 2000 sont à 6 % dans une situation favorable, le reste étant soit mal connu soit en dégradation.

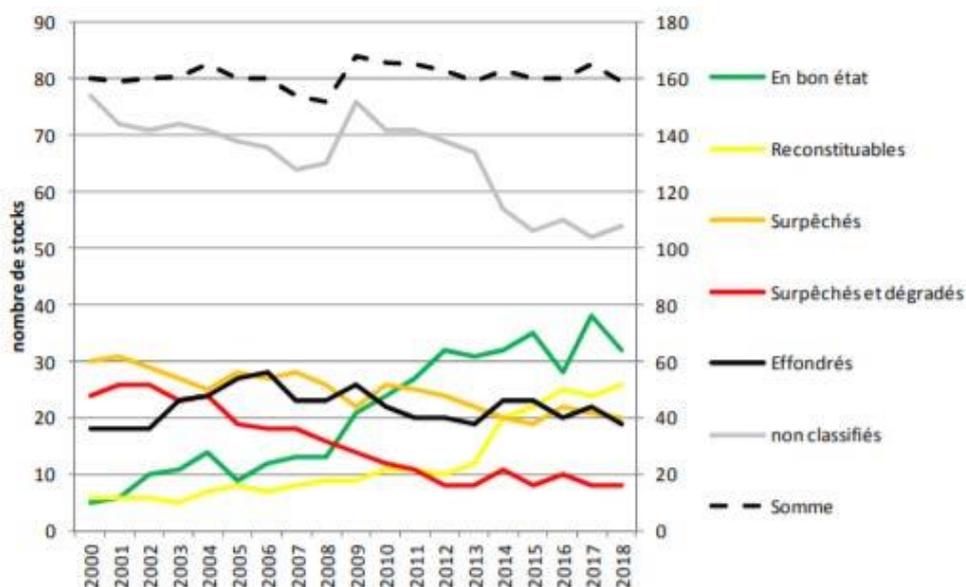


Figure 1 : Nombre de stocks évalués dans les débarquements français de l'Atlantique selon leur statut entre 2000 et 2018. Source : Diagnostic 2019 sur les ressources halieutiques débarquées par la pêche française (métropolitaine), Ifremer

En ce qui concerne les espèces halieutiques commerciales, au nombre de 300, la situation montre quelques signes encourageants mais reste à un niveau encore insatisfaisant. Le nombre d'espèces en bon état est resté stable en moyenne au cours des dix dernières années.

Seulement cinq stocks sont suivis en Méditerranée, parmi lesquels aucun stock n'est estimé en bon état. La situation est tout aussi défavorable outremer. Toutes les espèces amphihalines sont dans un état de conservation défavorable. Les espèces fourrages, à ce stade mal évaluées dans les DSF, ne sont pas spécifiquement mentionnées dans l'analyse. La pression de pêche présente une tendance à la baisse dans l'Atlantique Nord et dans les zones adjacentes ; la biomasse de reproducteurs y augmente.

Une étude de la FAO²² a estimé, en 2019, que les rejets annuels (captures accessoires) entre 2010 et 2014 étaient de 9,1 millions de tonnes et que 46 % de ces rejets proviennent des chaluts de fond. L'obligation de débarquement introduite par la PCP vise à recenser et réduire ces rejets. Ils représentent un tiers à la moitié des captures totales en Manche – Mer du Nord, plus de la moitié pour les chalutiers de fond ciblant la langoustine dans le Golfe de Gascogne et, en règle générale, un tiers pour les chalutiers de la façade Atlantique. Leur proportion est bien plus faible en Méditerranée.

La pêche a des incidences fortes sur les prélèvements opérés mais aussi sur les fonds marins. Par ailleurs, elle exerce une pression sur les mammifères marins par les prises accidentelles. Elle a en particulier une responsabilité majeure pour les captures de Marsouin commun sur toute la façade Atlantique et de Dauphin commun en Mers Celtiques et dans le Golfe de Gascogne (avec un pic en 2016–2017, puis en 2020 et 2021²³) et d'autres espèces de dauphins en Méditerranée. Les prises accidentelles sont peu connues pour les DOM mais peuvent affecter des espèces à faibles effectifs en danger d'extinction (Dugong, Grand dauphin de l'Indopacifique).

L'évaluation cote le changement climatique au niveau 4, essentiellement comme menace pour la poursuite des activités halieutiques, mais aussi sous l'angle de la contribution de la pêche aux émissions de gaz à effet de serre. Les navires sont en effet totalement dépendants des énergies fossiles, ce qui conduit à définir un objectif opérationnel en faveur du développement d'énergies alternatives.

L'aquaculture (conchyliculture²⁴ et pisciculture) représente environ 3 000 entreprises pour une production de 190 000 tonnes et une valeur d'environ 950 millions d'euros. Elle exerce une pression sur les habitats côtiers. La production d'huîtres et de moules a beaucoup diminué au cours des vingt dernières années en raison d'épisodes de mortalité ; celle de poissons marins a également diminué de 42 % depuis 2008 pour le même type de raisons.

Pollution et qualité des milieux

C'est la qualité de l'eau qui conditionne le développement ou même le maintien de l'aquaculture et qui permet à la vie marine d'exister. Alors que cet enjeu est fort pour la pêche et surtout pour l'aquaculture, le PO ne spécifie pas de concours ciblé sur cet enjeu, en revanche bien identifié dans

²² Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

²³ <https://www.nouvelobs.com/justice/20210217.OBS40342/l-etat-attaque-en-justice-apres-une-hecatombe-de-dauphins-echoues.html>

²⁴ La France est le deuxième pays européen conchylicole et le troisième producteur européen de truites élevées en eau douce.

le PSNPDA. L'évaluation environnementale passe en revue les principales pollutions et secteurs où la qualité de l'eau peut faire obstacle à la baignade ou à la pêche (échouage des sargasses dans les DOM par exemple) ; les estuaires des grands fleuves voire de certaines rivières côtières (Somme, Seine, Loire, Gironde, Rhône) constituent les secteurs les plus affectés. La cotation retenue est la même (4) pour toutes les façades. On pourrait toutefois relever qu'elle pourrait être considérée comme plus forte dans les DOM exposés à la chlordécone et aux sargasses, qui handicapent significativement les activités de pêche, ou encore dans la Manche dont les masses d'eaux sont les plus exposées²⁵.

L'Ae recommande de rappeler les interdictions de pêche ou de commercialisation des coquillages en vigueur pour des raisons de contamination chimique ou microbiologique ainsi que leur évolution au cours des dernières années.

La pêche professionnelle au fond est l'activité responsable des perturbations physiques potentielles les plus fortes pour les fonds marins.

Les déchets font l'objet d'une cotation différenciée selon les façades : 4 pour les DOM, 1 pour les Mers Celtiques, 2 pour le Golfe de Gascogne, 3 pour les autres façades. Les activités de pêche et d'aquaculture participent de manière significative à la production de déchets flottants et sur le fond.

Autres enjeux

L'énergie est la seule ressource naturelle qui constitue un enjeu plus important pour le Feampa que pour le Feamp. La ressource en eau peut néanmoins constituer un enjeu spécifique à l'aquaculture continentale. Pour cette raison, l'évaluation retient un niveau 3 pour les sous-régions continentales et 1 pour les DOM. Les activités de pêche et d'aquaculture présentent une importance limitée pour la consommation d'espaces.

Les paysages et les sites naturels sont cotés au niveau 3 dans la mesure où la pêche et les cultures marines sont contributrices à la qualité du littoral, soit par leur apport aux paysages soit par un niveau de pression lié aux investissements nécessaires en bâtiments ou en accès aux zones de travail. Les activités du Feampa, notamment la pêche artisanale dans les régions de tradition maritime, ou les cultures marines dans les zones touristiques contribuent au patrimoine (cotation au niveau 2). Ces activités font donc partie de l'identité locale. Ce volet est pris en compte au travers de l'objectif spécifique 3.1.

D'autres enjeux comme l'air, le changement climatique, les matières premières, les risques technologiques ne représentent pas des enjeux significatifs lorsqu'on apprécie les incidences des activités relevant du périmètre du Feampa.

2.3 Justification des choix de mise en œuvre du PO au regard des enjeux environnementaux

L'absence de solutions de substitution raisonnable est justifiée par des arguments non recevables : « Dans la mesure où l'évaluation stratégique environnementale porte sur un programme opérationnel et non sur un document de planification, la présentation de solutions de substitution

²⁵ L'évaluation environnementale rappelle le bon état des eaux en Méditerranée et des écarts limités en Mers Celtiques et dans le Golfe de Gascogne.

raisonnables n'est pas complètement applicable dans le cadre de ces travaux. En effet, un programme opérationnel a la particularité de ne pas porter sur un ou des projets précis, mais sur un faisceau de type d'opérations susceptibles d'être aidées, elles-mêmes intégrées dans des thématiques d'intervention diverses ». Même si le projet de règlement du Feampa réduit fortement le champ des scénarios possibles, le choix des types d'intervention et de la ventilation des crédits correspond à la notion de « solutions de substitution raisonnables »²⁶. L'Ae note que le Feampa prévoit des hausses significatives sur plusieurs actions environnementales, ce qui est bien la traduction concrète d'un choix.

En revanche, comme le souligne l'évaluation environnementale, le caractère imprécis du PO – déjà mentionné à la fin du § 1.3.2 – quant aux modalités d'intervention et de mise en œuvre des différents articles du programme ne permet pas de juger de façon précise si ces actions sont adaptées ou non.

En guise de justification des choix, l'évaluation environnementale ne fait que rappeler le processus de concertation ayant conduit à la maquette finale. La ventilation par objectif spécifique n'est pas comparée au cadre envisagé dans le règlement du Feamp. Elle conclut alors prudemment que « *la valeur ajoutée environnementale du Feampa dépendra donc en grande partie des modalités de mise en œuvre et de la capacité à orienter les soutiens vers les meilleurs projets, c'est-à-dire ceux présentant le moins d'incidences négatives et ceux optimisant les bénéfices environnementaux de l'intervention* ». L'Ae souscrit à cette conclusion qui, à ce stade, reste sans suite dans le PO.

L'Ae recommande d'explicitier :

- ***les types d'intervention ou d'actions nouvelles dans le Feampa, ainsi que ceux, désormais fermés, que soutenait le Feamp ;***
- ***les raisons qui ont conduit aux principales évolutions de la maquette financière, en particulier entre novembre 2020 et février 2021, mais aussi en référence à la maquette du Feamp et à sa programmation effective en 2021.***

2.4 Analyse des incidences du PO et mesures d'évitement, de réduction et de compensation

Selon l'évaluation environnementale, la plupart des types d'intervention auront des conséquences positives sur l'environnement, soit qu'elles financeront des actions environnementales, soit que le cadre minimal de leur mise en œuvre fixe des objectifs à atteindre en matière d'environnement ou de climat (cf. adaptation des capacités de pêche ou de motorisation des navires par exemple). Pour plusieurs types d'intervention, l'évaluation environnementale liste les effets potentiellement négatifs ou positifs, dépendant justement des choix à faire pour les modalités de leur mise en œuvre. L'Ae souscrit par ailleurs à l'analyse selon laquelle la collecte de données présente des incidences négatives limitées en contrepartie des bénéfices environnementaux indirects des opérations de contrôle.

²⁶ Pour preuve, le Feamp avait choisi de « fermer » certaines mesures préexistantes. Le fait que la maquette ait, en particulier sur certaines actions, significativement évolué démontre que les maîtres d'ouvrage disposent d'une marge de manœuvre qui permet d'envisager des options significativement différentes, tout particulièrement pour les actions faiblement dotées.

Pour les projets d'investissement conséquents en termes de budget et d'ampleur des constructions et aménagements²⁷, « *les évaluateurs recommandent d'appliquer la séquence ERC (éviter, réduire, compenser), au-delà de critères permettant de sélectionner ou prioriser les projets les plus vertueux et d'éviter les projets ayant des incidences négatives sur l'environnement* ».

Pour l'Ae, les interventions les plus incertaines concernent l'objectif spécifique 2.1 (aquaculture) qui fait l'objet d'une analyse fouillée de l'évaluation environnementale. Celle-ci conclut que « *les projets qui pourraient être soutenus au titre de cet objectif spécifique et plus particulièrement les aides aux investissements et à l'innovation devraient prendre en compte les enjeux identifiés dans la section « état des lieux de l'environnement »* », en précisant certains points de vigilance pour chaque descripteur du bon état écologique²⁸.

L'analyse des incidences se conclut par une appréciation globale des effets notables du PO sur l'environnement : « *L'exercice de l'évaluation stratégique environnementale [ESE] porte donc sur une expression encore incomplète des intentions de l'autorité de gestion et des maîtres d'ouvrage secondaires sur différents aspects clés du PO et de la mise en œuvre. Les évaluateurs aboutissent en conséquence à des analyses et jugements proches de ceux apportés par l'ESE du précédent programme, lui aussi incomplet* ». L'Ae souscrit à cette conclusion.

De façon pédagogique, l'évaluation environnementale rappelle le type de mesures d'évitement, de réduction ou de compensation pour ce genre de programmes, en partie attendues dans les documents de mise en œuvre : critères d'éligibilité, critères de priorisation, critères de bonification. Le document évoque des options envisagées par certaines Régions pour cibler les meilleurs projets. « *Les évaluateurs recommandent fortement qu'une réflexion collective entre les différents maîtres d'ouvrage et la DPMA puisse être conduite rapidement afin de mutualiser les bonnes pratiques et harmoniser autant que de possible (sans gommer pour autant les spécificités territoriales) les modalités et critères de sélection des projets* ». Elle formule également des recommandations pertinentes pour les projets qui présentent les risques d'incidences négatives. Elle fournit une extraction des mesures relatives au milieu marin du guide d'aide à la définition des mesures ERC publié par le Commissariat général au développement durable en janvier 2018.

Toutes ces recommandations restent sans réponse dans l'ensemble du dossier.

2.5 Incidences sur les sites Natura 2000

Ce programme opérationnel inclut des mesures de soutien à la gestion des sites Natura 2000 en mer. L'objectif d'un financement des « analyses des risques de pêche » dans tous les sites d'ici à 2026, présenté oralement lors de l'instruction de l'avis pas les rapporteurs, n'est pas mentionné dans le dossier. Ces analyses sont engagées pour les habitats. Pour les espèces, une méthodologie est en cours de définition, ce qui permettra de réaliser les analyses de risques par la suite. Il est essentiel de préciser ce point, qui conditionne la définition de critères de conditionnalité pour les activités de pêche dans les sites Natura 2000.

L'analyse des incidences des autres types d'intervention sur les sites Natura 2000 est également de bonne qualité, mais ne conduit à aucune conclusion. L'Ae rappelle qu'une évaluation

²⁷ Générant une emprise foncière significative (éventuellement sur des espaces naturels) des consommations d'énergie significatives, des chantiers et volumes de matériaux de construction importants, des équipements lourds...

²⁸ Entre autres, la prise en compte de la chlrodécone dans les Antilles ou la gestion des déchets dans le Nord-Pas de Calais et du Cotentin au bassin d'Arcachon

environnementale doit conclure sur la démonstration d'une absence d'incidences significatives d'un projet, d'un plan ou d'un programme sur tous les sites susceptibles d'être affectés. Celle-ci est donc incomplète sur ce point.

L'Ae recommande de préciser pour l'ensemble des sites Natura 2000 les engagements du programme opérationnel à leur bénéfice et de démontrer l'absence d'incidences significatives des interventions qu'il soutiendra.

2.6 Dispositif de suivi

Chaque type d'intervention est affecté d'indicateurs dont les valeurs ne sont encore que très partiellement renseignés. Il s'agit le plus souvent d'indicateurs de moyens sans référence aux résultats attendus pour l'objectif. En cas de confirmation du financement des analyses des risques de pêche, il est crucial d'inclure dans le dispositif de suivi un indicateur permettant de suivre le nombre de sites pour lesquels cette analyse sera réalisée, l'état de conservation de leurs espèces ainsi que les mesures à prévoir pour atteindre le bon état écologique.

L'Ae recommande d'inclure un indicateur de suivi et un calendrier des analyses des risques de pêche et de définir, pour cette action, des indicateurs de résultat en référence au bon état écologique.

L'évaluation environnementale ne peut alors que constater que « *la version du PO ne présente que peu d'éléments sur les indicateurs de résultats à intégrer dans le système de suivi des effets du programme* ». Elle souligne également que les indicateurs proposés au niveau communautaire ne permettent pas d'approcher les effets principaux attendus de l'intervention sur l'objectif de lutte contre le changement climatique, le principal indicateur portant sur les économies d'énergie. Le dispositif ne peut définir d'indicateur de suivi des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation, puisque le dossier n'en prévoit pas.

L'Ae rappelle que le 7° de l'article R. 122-20 du code de l'environnement requiert que l'évaluation environnementale comporte « *la présentation des critères, indicateurs et modalités – y compris les échéances – retenus* :

a) Pour vérifier, après l'adoption du plan, schéma, programme ou document de planification, la correcte appréciation des effets défavorables identifiés au 5° et le caractère adéquat des mesures prises au titre du 6° ;

b) Pour identifier, après l'adoption du plan, schéma, programme ou document de planification, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et permettre, si nécessaire, l'intervention de mesures appropriées ».

Le PO ne comporte à ce stade aucun dispositif de suivi environnemental. L'évaluation environnementale est donc également incomplète sur ce point.

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique est à l'image du reste de l'évaluation environnementale. Il n'appelle pas de remarque de l'Ae.

3 Prise en compte des enjeux environnementaux par le programme opérationnel

Le programme opérationnel du Feampa finance majoritairement des soutiens aux activités de pêche et d'aquaculture, ainsi que leur contrôle. Dans la plupart des cas, le règlement européen oriente, voire encadre strictement certains types d'intervention afin de réduire les pressions de la pêche sur les milieux marins. Il laisse la faculté aux États membres d'en renforcer les effets positifs et d'en réduire les effets négatifs. Le PO prévoit par ailleurs des concours significativement accrus pour les mesures de protection des milieux marins.

Le dossier présenté laisse de nombreuses options encore ouvertes sans qu'il soit possible de déterminer si les actions qui seront financées auront des incidences positives ou négatives pour l'environnement, faute de critères d'éligibilité ou de conditionnalité. Il ne permet donc pas à ce stade de connaître les intentions des maîtres d'ouvrage (État et Régions). La démarche « éviter, réduire, compenser » est dès lors incomplète et le public risque, lors de la consultation, de soulever des questions similaires à celles exprimées lors de la concertation préalable, sans y trouver les réponses attendues sur les priorités du PO.

Au-delà de l'analyse développée dans les parties précédentes, l'Ae évoque quelques questions de fond qui mériteraient d'être mieux prises en compte et explicitées dans le PO ou par son évaluation environnementale.

3.1 Gouvernance du programme opérationnel

La gouvernance du programme s'inscrit dans la continuité du programme précédent, certains types d'intervention étant désormais confiés aux Régions, qui ont en particulier souhaité contribuer à des actions de recherche ou à des actions expérimentales en matière de biodiversité. Contrairement au Feamp, le Feampa a ainsi pu bénéficier de l'expérience des relations de travail entre la DPMA et les Régions, qui a ainsi permis la co-construction du projet de PO et la convergence vers une maquette partagée plus réaliste, fondée sur des projets identifiés.

Néanmoins, le principe d'autonomie de gestion et les postures variables des Régions sur la prise en compte de l'environnement par les actions du PO qu'elles financent n'ont probablement permis de valider qu'un plus grand commun dénominateur minimal, qui explique en partie les incertitudes relevées par l'évaluateur sur les effets des actions de soutien aux investissements, très majoritairement financées par les Régions. Il est regrettable que, comme c'était déjà le cas pour le Feamp, les maîtres d'ouvrage n'aient pas tiré tout le bénéfice de la qualité de la démarche d'évaluation pour relever le niveau minimal d'exigence environnementale.

L'Ae recommande de présenter dans le PO, puis à l'occasion du suivi de sa mise en œuvre, les exemples de bonnes pratiques environnementales retenues pour les différents types d'intervention et d'actions de soutien aux investissements. L'Ae recommande par ailleurs de définir, pour chaque type, des indicateurs de résultat environnemental permettant d'en comparer les effets.

Alors que les documents stratégiques de façade ou de bassin maritime sont sur le point d'être approuvés, il est incompréhensible qu'aucune disposition du PO ne propose d'approche commune ou au moins convergente par façade maritime, en cohérence avec la stratégie qui y sera définie.

L'Ae recommande de retenir des priorités, des modalités d'engagement et de mise en œuvre cohérentes, sur chaque façade maritime, avec les objectifs socioéconomiques et environnementaux des documents stratégiques de façade.

3.2 Les effets environnementaux du programme opérationnel

Les marqueurs environnementaux définis par le règlement ont profondément évolué : partant de versions initiales particulièrement sélectives tenant compte de l'avis du Parlement européen, la version transmise aux rapporteurs dans le cadre de l'instruction du présent avis a perdu l'essentiel de ses ambitions initiales. Des marqueurs de 40 et 100 % étaient initialement réservés pour les articles dédiés à la protection de l'environnement ou à l'atténuation des changements climatiques ; pour quelques marqueurs de 0 %, la possibilité était laissée aux États membres de retenir des marqueurs plus élevés à condition de « *démontrer la pertinence de ce domaine de soutien en matière d'atténuation du changement climatique ou d'adaptation à celui-ci ou en matière d'objectifs environnementaux le cas échéant* ». Des marqueurs sont désormais définis par type d'intervention. Ils sont désormais identiques pour le climat et pour l'environnement pour tous les types²⁹ sauf pour « contrôle et exécution » (40 % pour le climat et 100 % pour l'environnement) ; aucune bonification n'est prévue pour les États qui prévoiraient des interventions plus ambitieuses.

Les seules informations pour pouvoir apprécier le positionnement du PO par rapport au règlement figurent dans la maquette financière de mars 2021.

L'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale par un calcul de la contribution du Feampa au climat et à la protection de l'environnement conforme à l'annexe IV du règlement.

L'évaluation environnementale estime à 24 % le total des mesures dédiées aux objectifs environnementaux (« marqueurs » de 100 %), tout en rappelant que c'est un calcul théorique. Le dossier affiche, dans la dernière maquette, une contribution de 254 millions d'euros, soit 47,48 % du montant global du PO³⁰. En réalité, les types d'intervention « contrôle et exécution » et « collecte des données » s'élèveraient respectivement à 108 millions d'euros pour le climat et 131 millions d'euros pour l'environnement, à additionner à 148 millions d'euros pour les autres types d'intervention. La comparaison avec des versions antérieures du règlement démontrent que ces chiffres sont purement conventionnels³¹. Pour l'Ae, ces évolutions ainsi que celle du considérant (15) du projet de règlement font perdre une grande partie de l'ambition environnementale du cadre défini par le Feampa, ce qui accroît la responsabilité de chaque État membre.

L'Ae recommande de définir un dispositif d'indicateurs qui permette de traduire les effets réels sur le climat, la biodiversité et l'environnement des soutiens apportés par le Feampa.

L'Ae recommande de renforcer significativement, en référence à ce dispositif, l'ambition pour l'environnement et surtout pour le climat du PO afin de viser les objectifs rappelés dans le

²⁹ Le plus souvent à 100 %. L'application d'un taux de 100 % pour la collecte de données est éventuellement compréhensible pour l'environnement mais apparaît moins spontanément justifié pour le climat.

³⁰ Compte tenu de marqueurs « climat » (40 %) et « environnement » (100 %) différenciés pour le type d'intervention « collecte de données, analyse et promotion des connaissances du milieu marin », le montant global « climat » serait plutôt de 160 millions d'euros

³¹ Selon une estimation conduite par les rapporteurs à partir des premières versions du règlement, la contribution aux objectifs climatiques aurait été au maximum de 39 millions d'euros, soit seulement 5 % du Feamp ; la contribution aux objectifs de protection de l'environnement aurait été au maximum de 175 millions d'euros (30 % du Feampa), sous réserve d'apporter les démonstrations requises.

considérant (15) du projet de règlement (30 % en matière de climat, 7,5 % en 2024 et 10 % en 2026 et 2027 en matière de biodiversité).

3.2.1 L'ambition environnementale du programme

La volonté des maîtres d'ouvrage de ne pas expliciter de choix *a priori* ne permet pas de comprendre leur ambition environnementale et pourrait même, par défaut, être interprétée comme une absence d'ambition, au-delà de celle qu'impose la politique commune de la pêche et le règlement du fonds. Une telle interprétation serait erronée puisque, comme les rapporteurs ont pu l'analyser, les actions en soutien à la protection de l'environnement voient leur budget augmenter de façon significative, mais cette information n'est pas accessible à la seule lecture du dossier.

En outre, l'absence de critères d'éligibilité et de conditionnalité laisse planer le risque d'incidences environnementales négatives, le cas échéant significatives en l'absence à ce stade de mesures d'évitement, de réduction ou de compensation. C'est tout particulièrement le cas pour les objectifs spécifiques dotés de budgets importants (régions ultrapériphériques, aquaculture, mesures de marché).

L'Ae recommande de compléter le PO par des critères d'éligibilité et de conditionnalité environnementale selon les recommandations formulées par l'évaluateur, notamment pour le développement de l'aquaculture.

La suite de l'analyse est précisée pour certains enjeux parmi les plus importants. L'Ae formule plusieurs recommandations qui pourraient logiquement être traduites sous la forme de critères d'éligibilité ou de conditionnalité.

3.2.2 Contribution à l'atteinte du bon état écologique

De façon générale, le PO ne fait que peu référence à l'atteinte du bon état écologique.

L'exemple le plus flagrant concerne l'état de la ressource halieutique, puisque l'évaluation environnementale des documents stratégiques a confirmé la non-atteinte pour de nombreuses espèces, voire l'impossibilité de l'évaluer faute de données. En particulier, les stocks sont très mal connus en Méditerranée. Par conséquent, tant les objectifs de la DCSMM que ceux de la PCP peuvent difficilement être évalués et contrôlés sans un effort significatif pour combler ce manque de données.

L'Ae recommande de fixer comme priorité la connaissance des stocks de poissons sur le prochain cycle des DSF, notamment pour la Méditerranée, et d'identifier un financement à cette fin dans le programme opérationnel.

Cette préoccupation devrait aussi concerner d'autres descripteurs, pour l'instant mal renseignés dans les DSF, notamment les fonds marins et les espèces fourrages, enjeux qui concernent toutes les façades et plus particulièrement les activités de pêche maritime.

L'Ae recommande de prévoir explicitement des financements pour l'évaluation de l'état écologique des fonds marins et des espèces fourrages.

3.2.3 Obligation de débarquement et limitation des captures accidentelles

Interrogés par les rapporteurs sur la mise en œuvre de l'obligation de débarquement, pourtant prescrite par la PCP dès 2013, les maîtres d'ouvrage n'ont présenté aucune perspective de solution, ni même de recherche pour améliorer la sélectivité des pêches, que ce soit pour réduire les volumes de prises accessoires et respecter l'obligation de débarquement ou pour prévenir les captures accidentelles. Pour la préparation de la révision de la PCP, la DPMA a confié une mission conjointe à l'Inspection générale des affaires maritimes et au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, incluant un recensement des pratiques des autres pays européens. Les acteurs rencontrés semblent plutôt se préparer à une remise en cause de la faisabilité de cette obligation et n'envisagent pas de modalités techniques nouvelles pour y faire face en dehors d'études complémentaires³². Cette option semble uniquement envisagée si les analyses des risques de pêche en démontraient la nécessité.

Cette posture paraît contraire aux objectifs de la PCP.

L'Ae recommande d'inclure des actions pour mettre en œuvre l'obligation de débarquement d'ici à l'échéance du Feampa, de fixer un objectif quantifié de réduction des volumes des captures accessoires et accidentelles et de conditionner les financements de l'objectif spécifique 1.1 à l'atteinte de ces objectifs.

Au regard de la forte augmentation des captures accidentelles et des échouages, en particulier dans le Golfe de Gascogne, l'Ae recommande de définir une enveloppe spécifique et, dès à présent, des critères de conditionnalité pour l'ensemble des actions ayant vocation à être soutenues favorisant la préservation de la faune aquatique (mammifères, tortues) et plus généralement le bon état écologique du milieu marin.

3.2.4 Zones de protection forte

Dans tous ses avis sur les DSF, l'Ae a relevé l'insuffisance d'ambition en termes de création de zones de protection forte et, en corollaire, le risque de non-atteinte de l'objectif fixé dans la stratégie nationale 2030 pour les espèces protégées, qui vise un taux de 10 % d'espaces naturels en protection renforcée.

S'appuyant sur les analyses menées sur chaque façade, ayant en particulier permis d'identifier les secteurs potentiellement éligibles à un tel statut, le Feampa pourrait au moins encourager les actions favorables aux milieux sur ces secteurs, sans attendre la traduction formelle de ce statut.

L'Ae recommande de prévoir un bonus pour les actions, dans les zones de protection forte, permettant de réduire les incidences de la pêche en contribuant à la réduction de l'écart au bon état écologique d'un ou plusieurs descripteurs.

3.2.5 Aquaculture (qualité des eaux)

L'analyse qui suit s'appuie principalement sur le contenu du projet de PSNPDA transmis aux rapporteurs.

³² En réponse à leur interrogation, il a été répondu aux rapporteurs qu'« il n'y avait pas de mauvais outils mais que des mauvais usages ».

En matière de simplification administrative, le plan prévoit la préservation de sites existants, l'identification de nouveaux sites, des actions de sensibilisation pour améliorer l'acceptabilité des élevages aquacoles (financées par le Feampa), ainsi qu'un accompagnement des porteurs de projet et des modifications réglementaires (création d'un régime d'enregistrement et relèvement des seuils d'autorisation). Le Feampa financera également le développement de la modélisation des impacts.

L'action sanitaire, zoosanitaire et en faveur du bien-être des poissons se focalise sur la réduction des risques microbiologiques, mais aussi de la maîtrise de l'utilisation des antibiotiques, de produits à base de formaldéhyde et d'autres aliments médicamenteux.

Sur l'ensemble des sujets, le Feampa a vocation à financer un ensemble d'actions de recherche, de protection des entreprises contre les risques et prédateurs de toute nature.

La fiche action n°5 vise à conforter et développer la production. L'action 5.1.1 « *Soutien aux investissements durables visant la création d'entreprise et l'augmentation de la capacité de production* » est présentée par un argumentaire qui retrace l'augmentation soutenue par le Feamp, sans aucun indicateur de soutenabilité. De façon plus générale, cette fiche action ne prévoit aucun objectif de résultat. C'est la fiche action n°7 qui porte sur l'amélioration de la performance environnementale : « *Si le Feamp, via notamment la mesure 48 – Investissements productifs en aquaculture – a contribué à améliorer les équipements des exploitations aquacoles, la révision à mi-parcours a souligné un développement limité de la production engagée dans le bio, dans d'autres certifications ou dans les systèmes de recirculation* ». C'est un « Plan de progrès », signé en 2015, qui définit une méthodologie partagée et des objectifs à atteindre.

Il est particulièrement surprenant que l'objectif spécifique 2.1 du PO n'y fasse aucune référence. Pourtant le PSNPDA prévoit bien son financement par le Feamp, puis par le Feampa. Ce silence contribue au doute sur l'ambition environnementale du Feampa pour l'objectif spécifique le plus susceptible d'incidences environnementales négatives.

L'Ae recommande de préciser, dans l'objectif spécifique 2.1, de quelle façon le plan de progrès relatif à la performance environnementale de l'aquaculture a vocation à être soutenu par le Feampa. Comme pour les actions de recherche et d'innovation, elle recommande d'identifier une enveloppe spécifique pour l'ensemble des actions ayant vocation à être soutenues.

La question des aliments utilisés pour la pisciculture n'est pas abordée dans le plan de progrès, mais dans l'action 7.1.5 du PSNPDA : « *Poursuivre les travaux de recherche et d'innovation pour réduire et optimiser l'usage des intrants, et réduire et traiter les effluents 7.1.5 Poursuivre les travaux de recherche et d'innovation pour réduire et optimiser l'usage des intrants, et réduire et traiter les effluents : sur le développement d'aliments plus performants, plus digestibles, et durables (recherche de matières premières alternatives aux huiles et farines de poissons issues de pêches minotières : co produits de la transformation, microalgues, insectes, etc.) et sélection de souches d'animaux plus efficaces* » ; il a été indiqué aux rapporteurs que la pêche minotière³³ n'était pas pratiquée en France. Là encore, l'absence de conditionnalité sur l'origine et le type d'intrants ne permet pas d'exclure des incidences indirectes négatives pour l'environnement.

³³ La pêche minotière est une pêche industrielle intensive destinée à alimenter les filières industrielles par des petits poissons pélagiques de faible valeur commerciale, transformés en farines et huiles de poisson principalement pour l'aquaculture (qui compense l'effondrement des stocks de poissons sauvages d'intérêt commercial), l'aviciculture (poule domestique) et l'élevage porcin, et secondairement pour d'autres types de nourritures animales (chat, bovins...). Source : wikipédia

L'Ae recommande d'inclure, dans les critères d'éligibilité et conditionnalité au développement de l'aquaculture, des objectifs sur l'origine et le type d'intrants utilisés.

3.3 Conclusion : pertinence et crédibilité du PP au regard des principaux enjeux environnementaux

Alors que l'enveloppe du PO est réduite d'environ 4 % par rapport à celui du Feamp, la maquette financière de mars 2021 fait le choix d'une ventilation plutôt vertueuse au profit des actions environnementales.

En revanche, tel qu'il est présenté à ce stade, il ne traduit aucune ambition supplémentaire pour réduire les incidences environnementales des activités de pêche et d'aquaculture et en laisse l'initiative à chaque Région, sans garantie que ces incidences soient positives à l'échéance du programme. Il n'apporte qu'une contribution très limitée aux objectifs climatiques, alors que théoriquement la principale nouveauté du Feampa est justement l'impulsion donnée à l'intégration transversale de cet enjeu. Le manque d'innovation pour améliorer la sélectivité des engins et des techniques de la pêche et en réduire les pressions sur les milieux marins et l'absence de lien avec les stratégies des DSF risque de conduire à des « effets au fil de l'eau » sans pouvoir garantir que leurs actions socioéconomiques et environnementales seront prioritairement mises en œuvre.

L'urgence d'une clarification sur tous ces sujets s'impose préalablement à la consultation du public.

Annexe I

Maquette financière du Feampa et du Feamp

Objectifs spécifiques	n° OS	Articles	Type d'action	Maquette 2/21 - Estimation EDATER	National / Régional	Maquette 2014-2020 post-Covid
Renforcer les activités de pêche durables sur le plan économique, social et environnemental	1.1	14,16	Formation	2	N	69
		14,16	Recherche / Innovation	8	R	
			Installation	4	R	
			Sélectivité (investissement à bord)	1	R	
		14,16	Investissement à bord / Santé et sécurité	6	R	
		14,16	Services de conseil et formation		R	
		14,16	Investissement portuaire	30,3	R	
Améliorer l'efficacité énergétique et réduire les émissions de CO ₂	1.2	16	Motorisation	4,3	R	2,9
Promouvoir l'adaptation de la capacité de pêche aux possibilités de pêche et contribuer à un niveau de vie équitable en cas d'arrêt temporaire des activités de pêche	1.3	17,18	Arrêts définitifs et arrêts temporaires	15	N	33,3
Favoriser le contrôle efficace de la pêche ainsi que la fiabilité des données en vue d'une prise de décision fondée sur les connaissances	1.4	19	Contrôle (hors navires)	25	N	23,5
			Contrôle (navire)	14	N	14,5
			Collecte stocks locaux	2	N	
			Collecte	85	N	85
Promouvoir des conditions de concurrence équitables pour les produits de la pêche et de l'aquaculture dans les régions ultrapériphériques (PCS)	1.5	21	Compensation des surcoûts	78	R	86,5
Contribuer à la protection et restauration des écosystèmes aquatiques	1.6	22	Déchets	3,3	R	17,5
			Actions expérimentales régions	2	R	
			Innovation sélectivité	3	R	
			Protection / Conservation Natura 2000	4,5	N	
			Protection / Conservation - autres (dont AMP)	10	N	
Encourager les activités aquacoles durables ainsi que la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture	2.1	23	Prévention des risques et gestion des risques (économiques)	12	N	128
			Production / diffusion de connaissances, planification, surveillance sanitaire	8	N conti	
			Communication / Actions collectives	7	N	
			Investissement individuel modernisation installation	64	R	
			Investissements divers	6	N	
			Investissements collectifs (réseau)	6	R	
			Recherche innovation	15	R	
Développer des marchés compétitifs, transparents et stables pour les produits de la pêche et de l'aquaculture, et transformer ces produits	2.2	24,25	Soutien collectif (dont PPC), y compris transformation	25	N	81
			Soutien collectif (communication, commercialisation)	4	N	
			Soutien individuel aux entreprises (Etat)	5	N conti	
			Soutien individuel aux entreprises (Régions)	35,7	R	
			Soutien collectif	4	R	
			Innovation	8	R	
Une Europe plus proche des citoyens par l'encouragement du développement durable et intégré des zones urbaines, rurales et côtières et des initiatives locales	3.1	26	DLAL	29	R	20,4
Renforcer la gouvernance internationale des océans et faire en sorte que les mers et les océans soient sûrs, sécurisés, propres et gérés de manière durable	4.1	27,28,29	Connaissance + partenariat scientifiques/pêcheurs	4,5	N	3,7
			Surveillance	3,5	N	
			Coopération fonction garde côte	1	N	
Assistance technique			Régions	19,5	R	14,25
			État	12,5	N	8,4
TOTAL				567		588