



Bruxelles, le 29.5.2013
SWD(2013) 191 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant

le document

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme COPERNICUS et abrogeant le règlement (UE) n° 911/2010

{COM(2013) 312 final}
{SWD(2013) 190 final}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant

le document

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme COPERNICUS et abrogeant le règlement (UE) n° 911/2010

REMARQUE PRÉLIMINAIRE

Une nouvelle analyse d'impact du programme Copernicus a été soumise au comité d'analyse d'impact en février 2013. Il s'agit d'une mise à jour de celle qui accompagnait le document sur l'avenir du programme européen de surveillance de la Terre (GMES). Fondée sur la récente décision du Conseil relative au cadre financier pluriannuel (CFP), cette nouvelle version est axée sur l'utilisation optimale du budget alloué à Copernicus. Elle repose sur de précédentes analyses coûts-avantages, reprend les résultats de nouvelles études réalisées en 2012 et 2013 et examine les options stratégiques en étudiant les avantages respectifs de chaque modèle de ventilation du budget proposé entre la composante spatiale, la composante in situ et la composante «services». Le document à présent diffusé tient compte des modifications de l'analyse d'impact apportées à la suite des observations complémentaires formulées par le comité d'analyse d'impact.

LE PROBLEME FONDAMENTAL QUE LES PROGRAMMES GMES/COPERNICUS SONT APPELES A RESOUDRE

– *Insuffisance des services actuels d'observation de la Terre*

Au cours des trente dernières années, l'UE, l'Agence spatiale européenne (ESA) et leurs États membres respectifs ont investi des efforts considérables de R & D dans le domaine de l'observation de la Terre afin de mettre au point des infrastructures et des services ad hoc pré-opérationnels. Ces infrastructures restent toutefois insuffisantes et, leur pérennité n'étant pas garantie, de nombreux services d'observation de la Terre disponibles en Europe ne sont pas appropriés. Copernicus est appelé à combler ces lacunes.

Des investissements économiques à risque

À ce jour, **l'investissement total de l'UE, de l'ESA et de leurs États membres se chiffre à plus de trois milliards**. Compte tenu de ces investissements massifs, Copernicus doit s'inscrire dans le long terme, faute de quoi la quasi-totalité des sommes engagées serait perdue, et les États risqueraient de renoncer à investir dans les activités d'observation de la Terre étant donné que l'UE ne fournirait plus de cadre politique ni de cadre de programmation. Il est donc très probable que l'on reviendrait à la situation d'avant la mise en place de l'initiative GMES, caractérisée par une fragmentation et une coordination déficiente des activités spatiales, l'existence de lacunes et de chevauchements et l'impossibilité de réaliser des économies d'échelle.

La menace d'une interruption des activités constitue une préoccupation majeure non seulement pour les utilisateurs finals tels que les pouvoirs publics mais aussi pour les prestataires de services en aval. En effet, ceux-ci seraient sans doute moins enclins à investir

lourdement dans des marchés immatures et risqués et il leur serait encore plus difficile de mobiliser des capitaux. Le règlement concernant la mise en œuvre initiale de GMES est applicable jusqu'à la fin de 2013. Dans l'intervalle, le Conseil européen a proposé un nouveau budget pour GMES, lequel entrera dans sa phase opérationnelle dès le début de 2014 sous la nouvelle dénomination «Copernicus». Ces modifications exigent l'adoption d'un nouveau règlement qui proposera des décisions, entre autres, sur des questions de gouvernance du programme, de propriété de l'infrastructure et de ventilation budgétaire entre les différentes composantes. En outre, un acte délégué sur la politique en matière de données et d'informations, qui s'appliquera à la phase opérationnelle de Copernicus, a été élaboré. Le principe d'un accès intégral, ouvert et gratuit aux données et aux informations produites dans le cadre de Copernicus y est consacré. Il est essentiel que cette «revalorisation» du programme marque une transition harmonieuse vers la nouvelle phase opérationnelle, en particulier du point de vue des utilisateurs actuels et à venir, garantisse une continuité maximale et s'accompagne d'une ventilation budgétaire efficace et de choix pertinents en matière de gouvernance. Il est expliqué, dans la suite du document, en quoi ces choix sont particulièrement importants, sensibles ou urgents.

Potentiel d'innovation

L'un des principes directeurs de la politique de l'UE est que ses initiatives de recherche & développement doivent se traduire par de l'innovation. Par conséquent, la capacité à libérer le potentiel d'innovation de Copernicus, qui concerne essentiellement l'innovation dans le domaine des services, est absolument vitale pour que les investissements dans la R & D se concrétisent sous la forme d'avantages tangibles, comme la capacité bien réelle de stimuler la croissance et l'emploi, ainsi que le montre le modèle d'analyse d'impact décrit ci-après.

Autonomie

Copernicus confère à l'Union européenne une capacité autonome sans laquelle elle serait contrainte, pour exécuter ses stratégies, de s'en remettre aux sources non coordonnées de ses États membres ainsi qu'à des satellites et à des sources d'informations non européens (notamment américains).

Emploi

Les systèmes d'applications satellites constituent la principale source de revenus de l'industrie spatiale européenne, l'observation de la Terre étant l'un des deux principaux segments en termes de recettes, puisqu'elle représente actuellement environ 30 % des recettes totales de l'industrie spatiale européenne. L'incidence de la disponibilité de données Copernicus sur le développement des marchés en aval a été analysée dans de récentes études et les chiffres de l'emploi dans le secteur en aval ont été ajoutés à ceux de l'emploi dans les secteurs (en amont) liés à l'Espace.

Quels sont les principaux groupes concernés?

La **communauté des utilisateurs** de Copernicus est vaste et diversifiée, englobant à la fois des acteurs internationaux et les citoyens européens. **Les principaux groupes concernés sont les suivants:**

- au niveau européen, les **services de la Commission**. De **nombreuses** directions générales utilisent déjà ou envisagent d'utiliser des produits Copernicus [DG Aide humanitaire (ECHO), DG Environnement (ENV), DG Agriculture et développement rural (AGRI), DG Mobilité et transports (MOVE), DG Affaires maritimes et pêche (MARE), DG Politique régionale (REGIO) et DG Action pour le climat (CLIMA)]. Les **agences de l'UE** sont également des utilisateurs et acteurs importants [Agence européenne pour l'environnement (AEE), Agence européenne pour la sécurité maritime (EMSA), Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures

(Frontex), Centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE)], de même que le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), les agences intergouvernementales européennes [Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme (CEPMMT), Organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques (Eumetsat), Agence européenne de défense (AED), Agence spatiale européenne (ESA)], ainsi que les programmes, associations et réseaux européens [programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe (EMEP), réseau européen des services météorologiques (Eumetnet), associations EuroGeographics et EuroGeoSurveys, conventions Oslo-Paris (Ospar) et Helsinki (Helcom)];

- au niveau **international**, Copernicus établit des liens avec les partenaires du groupe sur l'observation de la Terre (partenaires GEO), les agences des Nations unies et les programmes de recherche internationaux;
- les **autorités nationales**, telles que les ministères de l'environnement, des transports, de l'intérieur, de l'agriculture, de l'énergie, de la pêche, de l'aménagement du territoire, des affaires maritimes, ainsi que les autorités locales, mais aussi des entités spécifiques comme les autorités de protection civile ou les agences de contrôle des risques;
- un large éventail d'utilisateurs dans **l'industrie** (secteur de la construction spatiale et activités connexes, fourniture de services, secteur de la production et de la diffusion de données, développement de services à valeur ajoutée dans le secteur en aval) et, en fin de compte, les **citoyens** européens qui utiliseront les produits finals.

OBJECTIFS

Objectifs généraux

Les objectifs essentiels liés à la définition, au financement, à la mise en place et à l'exploitation d'un programme d'activités opérationnel sur le long terme, tel que décrit dans la proposition de règlement établissant le programme européen d'observation de la Terre (Copernicus), prévoient la recherche active d'une solution aux problèmes évoqués plus haut.

Les services Copernicus visent notamment à permettre aux décideurs politiques:

- d'élaborer la législation nationale, européenne et internationale, par exemple dans le domaine de l'environnement, y compris le changement climatique,
- de surveiller la mise en œuvre de cette législation,
- d'accéder à des informations exhaustives et précises en matière de sûreté et de sécurité (s'agissant par exemple de la surveillance des frontières ou des activités de protection civile).

Objectifs opérationnels

Le passage de la phase de recherche à la phase opérationnelle exige la définition de la ventilation budgétaire et la reconfiguration de la structure de gouvernance dans le souci d'un rapport coûts-avantages optimal. Les raisons sont multiples: les projets de recherche sont plus restreints en termes de budget et d'objectifs, sont limités dans le temps et sont conçus comme des prototypes de ce à quoi pourrait ressembler la structure globale de Copernicus. En outre, ils sont généralement gérés conjointement par différents services de la Commission et par les partenaires spécifiques autorisés. Le choix de la ventilation budgétaire résulte des analyses coûts/avantages résumées dans l'analyse d'impact. Le cadre de gouvernance doit garantir une gestion et une mise en œuvre efficaces du projet, relever le défi lié à la petite taille de l'unité Copernicus et exploiter les capacités déjà existantes en dehors de l'Union.

Rapport avec les autres politiques de l'UE

Copernicus fournira des informations aux décideurs politiques, aux autorités publiques, aux entreprises et aux citoyens européens. Le programme est donc utile à l'ensemble des politiques, instruments et activités de l'Union pour lesquels il est essentiel de comprendre la façon dont les changements environnementaux affectent notre planète. Il existe de nombreux exemples de la contribution de Copernicus dans les domaines suivants (décrits en détail dans le rapport de l'analyse d'impact): politiques de coopération internationale, politique des transports, politiques environnementales, aide humanitaire, énergie, politique régionale, politique en matière de changement climatique, affaires intérieures et sécurité, agriculture et politiques liées au milieu marin.

OPTIONS STRATÉGIQUES

L'analyse d'impact porte sur deux séries d'options différentes: options en matière de **ventilation budgétaire** et options en matière de **gouvernance**.

A. Options en matière de ventilation budgétaire

À partir de l'enveloppe allouée à Copernicus, telle que décidée par le Conseil européen, les trois scénarios (options) décrits dans la présente section examinent les effets d'une modification du montant affecté aux trois composantes essentielles: infrastructure spatiale, contribution à l'infrastructure in situ et financement des services. L'analyse met l'accent sur l'arbitrage réalisé entre les investissements dans l'infrastructure spatiale d'une part et les services d'autre part, les dépenses liées à l'infrastructure in situ étant maintenues à un niveau stable, compte tenu de la nature même de cette composante (qui est tributaire essentiellement des investissements nationaux). Afin que l'analyse soit comparable avec de précédentes études, les effets sont cumulés jusqu'en 2030 en partant de l'hypothèse théorique (cohérente avec ces études) que le financement se prolongerait au-delà du cadre financier pluriannuel 2014-2020.

A.1 Méthodologie

La principale analyse réalisée en 2013 à l'appui de l'analyse d'impact se fonde sur deux études antérieures (citées et résumées dans l'analyse d'impact). Afin d'affiner les résultats des analyses antérieures, il a été examiné dans l'étude de 2013 quels étaient les avantages escomptés pour chaque modèle de ventilation des fonds entre la composante spatiale et la composante «services». De multiples scénarios ayant en commun une même enveloppe budgétaire ont ainsi pu être comparés.

A.2 Description des options

L'analyse d'impact a envisagé les trois options/scénarios ci-après:

I — l'option privilégiant la **fourniture de services**: une part relativement importante du budget disponible est utilisée pour financer la fourniture de services, tout en prévoyant un financement de la composante spatiale comparable à celui des précédentes études. Ce scénario cherche à combiner un investissement minimal dans l'infrastructure spatiale avec une contribution maximale pour les services;

II — l'option **intermédiaire**: l'investissement dans la composante spatiale est augmenté, tandis que la composante «services» est réduite proportionnellement;

III — l'option **privilégiant la technologie**: un investissement maximal est alloué à la composante spatiale tandis que la composante «services» est réduite au strict minimum.

A.3 Analyse d'impact

Les hypothèses de ventilation budgétaire, les incidences financières et les conséquences sur l'emploi sont présentées, pour chaque scénario, dans les tableaux ci-après:

		I – Scénario axé sur la fourniture de services			II – Scénario intermédiaire			III - Scénario axé sur la technologie			Total
		Comp osante spatiale	Compo sante in situ	Compos ante services	Compo sante spatiale	Compo sante in situ	Compos ante services	Comp osante spatiale	Compo sante in situ	Compos ante services	En millions d'euros
TOTAL (2014-2030)	En millions d'euros	400	22	119	422	22	97	438	22	81	541
	%	74 %	4 %	22 %	78 %	4 %	18 %	81 %	4 %	15 %	

Ventilation budgétaire par scénario (moyennes annuelles 2014-2030)

			I – Scénario axé sur la fourniture de services	II – Scénario intermédiaire	III - Scénario axé sur la technologie
2014-2020	Avantages cumulés	En milliards d'euros	6,3	6,1	5,9
2021-2030	Avantages cumulés		23,0	22,1	20,8
TOTAL (2014-2030)	Avantages cumulés		29,4	28,2	26,7
	Impact en aval, en 2030	1,03	0,98	0,95	
	Contribution intégrée au PIB européen	%	0,164 %	0,157 %	0,149 %
	RCA intégré	:	3,30	3,17	3,01

Simulation de l'impact intégré par scénario (chiffres non actualisés)

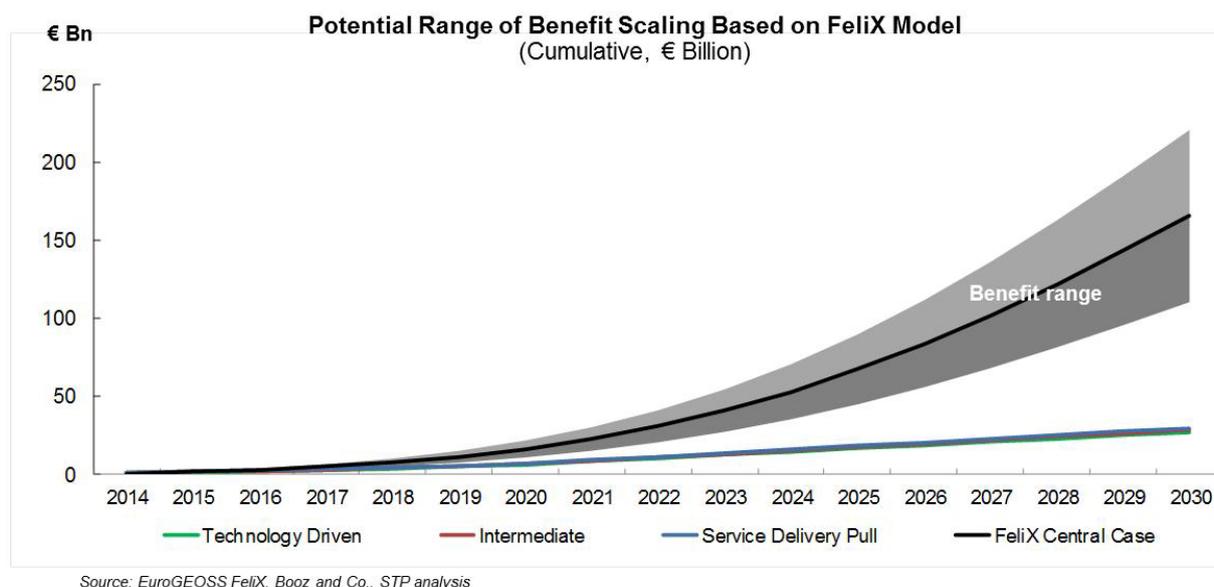
		I – Scénario axé sur les services			II – Scénario intermédiaire			III - Scénario axé sur la technologie		
		ED	EI	T	ED	EI	T	ED	EI	T
Nombre d'emplois créés ou maintenus d'ici à 2030										
TOTAL (2014-2030)	AM	2 030	5 270	7 300	2 140	5 550	7 690	2 220	5 770	7 980
	MI	710	1 830	2 540	680	1 750	2 420	650	1 690	2 340
	AV	9 170	29 340	38 510	8 710	27 850	36 550	8 460	27 070	35 530
	T	11 900	36 440	48 330	11 510	35 150	46 650	11 330	34 520	45 840

Impact sur l'emploi par scénario (nombre d'emplois créés ou maintenus d'ici à 2030)

(AM = en amont, MI = milieu de cycle, AV = en aval, ED = emplois directs, EI = emplois indirects)

A.4 Potentiel d'accroissement dynamique de l'impact

Un modèle de dynamique des systèmes et simulateur d'avantages, dénommé «FeliX», a été mis au point afin de compléter l'analyse ci-dessus. Il prend en considération les relations complexes entre les systèmes naturels et socioéconomiques et prévoit des avantages nettement plus élevés (environ 8 fois plus élevés à long terme) que les projections «statiques» de la présente étude. Cela s'explique par la plus large portée de l'approche FeliX et les hypothèses générales concernant l'infrastructure sous-jacente (à savoir le réseau GEOSS, pour lequel Copernicus devrait représenter la contribution majeure de l'Union). La comparaison avec les résultats de FeliX met en exergue le fort potentiel de maximisation des avantages, dès lors que Copernicus est considéré comme faisant partie intégrante d'un réseau plus général de systèmes.



A.5 Conclusion

L'analyse coûts-avantages ci-dessus montre que, dans les limites du budget prévu par le Conseil européen, **le scénario 1 (axé sur la fourniture de services) apporterait les plus grands avantages et aurait donc le meilleur rapport coût-efficacité.**

B. Options en matière de gouvernance

- L'objectif en matière de gouvernance est de veiller à ce que tous les aspects, de la supervision politique à la mise en œuvre technique, soient dûment mis en œuvre par des organisations mandatées à cet effet:
 - la *supervision politique et la coordination globale* consistent à définir les objectifs stratégiques, les orientations de haut niveau et le contenu du programme, les exigences budgétaires liées, les grands principes en matière d'organisation et d'architecture ainsi que les lignes directrices générales pour la mise en œuvre du programme;
 - la *gestion*: l'autorité de gestion suit les orientations stratégiques et est chargée de la gestion des budgets en vue de l'exécution des tâches. Elle prépare et met en œuvre les programmes de travail et supervise leur exécution. Elle est chargée d'élaborer les accords administratifs qui seront conclus avec les entités chargées de la mise en œuvre technique des tâches;

- *la coordination technique*: elle est habituellement assurée par l'autorité de gestion, mais dans certains cas, certaines tâches peuvent être déléguées à un autre organisme, par exemple l'élaboration de contrats et d'accords de service, le suivi de la mise en œuvre, le regroupement des besoins des utilisateurs et des exigences des services;
- *la mise en œuvre technique* est menée par les entités chargées de tâches spécifiques (construction de satellites, fourniture de services).
- Pour toutes les options possibles, la Commission européenne devrait rester l'entité responsable du point de vue politique. La responsabilité de la mise en œuvre technique des services doit, d'une part, tenir compte de la précieuse expérience acquise au cours de la mise en œuvre initiale de GMES (et des phases antérieures) et, d'autre part, s'exercer dans le respect des **principes d'ouverture à la concurrence**. Ce dernier aspect, qui sera probablement pris en considération dans le cadre d'une procédure d'appel à la concurrence, devrait néanmoins tenir compte de la concurrence ouverte qui a servi de base à l'attribution des services précurseurs financés au titre du 7^e programme-cadre et garantir que les principes de concurrence ouverte sont respectés par les entités coordonnant les services lors de la sélection des partenaires.

Le tableau suivant résume l'analyse d'un certain nombre d'**options en matière de gouvernance**

Option	Description	Remarques
Commission chargée de la coordination globale et de la gestion	La Commission resterait chargée de la supervision politique et de la coordination globale du programme, y compris la gestion des tâches et du budget. La coordination technique de l'infrastructure spatiale serait sous-traitée à des organismes compétents, de même que la responsabilité pour la mise en œuvre technique des services.	Cette option permettrait de maintenir la configuration actuelle. Avec l'externalisation des tâches, l'impact sur les ressources de l'UE serait limité. La Commission continuerait à participer à la gestion directe du programme, y compris l'exécution du budget, tout en se concentrant sur ses activités de base, à savoir la supervision politique du programme.
Délégation de la gestion à une agence européenne existante	La Commission resterait chargée de la supervision politique et de la coordination globale du programme mais pas de sa gestion. Des activités telles que l'exécution du budget seraient déléguées à une agence extérieure. La Commission resterait chargée des relations avec les partenaires et les utilisateurs et jouerait un rôle politique de supervision et de coordination. La gestion quotidienne serait confiée à une agence, plus apte à cette fonction et dotée de davantage de personnel spécialisé, sous le contrôle de la Commission.	Cette option respecte pleinement le principe de séparation entre les tâches de supervision et de gestion. En outre, l'efficacité opérationnelle pourrait être accrue si des synergies avec d'autres programmes étaient établies. La délégation de tâches à une agence aurait cependant des conséquences sur les ressources de l'UE.
Délégation de la coordination et de la gestion à l'Agence spatiale européenne	La Commission ne serait plus responsable du programme. La coordination globale, y compris la gestion budgétaire et la mise en œuvre des tâches, serait déléguée à l'ESA, sous réserve d'une modification appropriée des actes constitutifs ou des modalités de fonctionnement. La Commission ne serait plus chargée de la supervision politique du programme ni des relations avec les partenaires et les utilisateurs.	La supervision politique de la Commission sur le programme serait moindre, de même que son rôle dans la définition des objectifs et des exigences. La mise en œuvre de l'infrastructure et des services Copernicus ainsi que leur accès <u>pourraient</u> être limités à un petit nombre d'États membres souhaitant poursuivre leurs investissements. Le programme risquerait alors d'être axé

		sur la technologie, plutôt que sur les utilisateurs. Cela pourrait nécessiter la modification de la convention de l'ESA, ce qui se révélerait long et difficile. Les composantes «services» et «in situ» risqueraient de retenir moins l'attention.
Délégation de la gestion à une nouvelle agence	Une nouvelle agence serait mise en place pour la gestion du programme GMES/Copernicus et l'exécution du budget correspondant. Cette agence pourrait être une agence de l'UE ou une agence internationale. La Commission jouerait un rôle politique de supervision/coordination. La gestion quotidienne serait confiée à l'agence, mais sous le contrôle de la Commission.	Cette option est susceptible de compliquer le paysage institutionnel. Les synergies ne seraient pas optimisées et des risques pourraient peser sur la mise en œuvre du programme. La création d'une nouvelle entité pourrait se révéler longue et complexe.

SUIVI ET EVALUATION

L'évaluation ex post de l'action préparatoire du programme GMES et l'évaluation intermédiaire de sa mise en œuvre initiale ont déjà eu lieu. Les résultats sont exposés dans l'analyse d'impact et ont été pris en considération pour orienter la nouvelle initiative stratégique. Un suivi continu de Copernicus sera assuré grâce au forum des utilisateurs. Les évaluations futures se concentreront sur la réalisation des objectifs opérationnels et l'impact des services opérationnels sur l'industrie de l'observation de la Terre en Europe, ainsi que sur leur adoption par les utilisateurs et leur exploitation en aval. Un tableau reprenant les indicateurs possibles est inclus dans l'analyse d'impact.