

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.9.2010
SEC(2010) 999 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**Réseau européen d'observations et de données relatives au milieu marin
ANALYSE D'IMPACT
Résumé**

COM(2010) 461
SEC(2010) 998

TABLE DES MATIÈRES

1.	Définition du problème	3
1.1.	Contexte	3
1.2.	Motif et coût de la collecte de données sur le milieu marin.....	3
1.3.	Difficultés à rassembler des données	4
1.4.	Manque de concurrence et d'innovation	4
1.5.	Incertitude	4
1.6.	Causes	5
1.7.	Efforts destinés à résoudre la situation.....	5
2.	Valeur ajoutée pour l'Union européenne	5
3.	Objectifs	5
4.	Options stratégiques	6
4.1.	Évolution future – Option de statu quo	6
4.2.	Autres options	6
4.2.1.	Que doit faire l'UE?	6
4.2.2.	Quel est l'instrument juridique le plus approprié?	7
4.2.3.	Comment l'aide doit-elle être gérée?	7
5.	Analyse des impacts	8
5.1.	Que doit faire l'UE?	8
5.1.1.	Frais de fonctionnement	8
5.1.2.	Concurrence	8
5.1.3.	Incertitude	8
5.1.4.	Frais de mise en œuvre.....	8
5.1.5.	Subsidiarité.....	9
5.1.6.	Proportionnalité.....	10
5.2.	Quel est l'instrument juridique approprié?	10
5.3.	Comment l'aide doit-elle être gérée?	10
6.	Suivi et évaluation.....	10

Réseau européen d'observations et de données relatives au milieu marin

ANALYSE D'IMPACT

Résumé

1. DEFINITION DU PROBLEME

1.1. Contexte

L'amélioration des connaissances sur le milieu marin a toujours fait partie des principaux objectifs de la politique maritime intégrée de l'UE, elle-même un objectif stratégique du programme de travail 2005-2009 de la Commission¹. Des actions préparatoires ont été entreprises afin d'analyser les options techniques et les coûts probables de la mise en place d'un réseau européen d'observations et de données relatives au milieu marin (EMODnet).

Sur la base des travaux d'un groupe d'experts, une feuille de route a été publiée en avril 2009 pour établir les grands principes et fixer un calendrier. Dans le même temps a été lancée une consultation publique sur le réseau EMODnet². Trois cent parties intéressées y ont répondu, dont des sociétés privées, des autorités publiques, des organisations internationales et la communauté des chercheurs.

Un règlement portant sur le financement d'un renforcement de la politique maritime intégrée pour les années 2011 à 2013, qui sera proposé par la Commission en 2010, incorpore les objectifs relatifs à la connaissance du milieu marin.

1.2. Motif et coût de la collecte de données sur le milieu marin

Les sociétés privées ont besoin de données sur le milieu marin afin de pouvoir exploiter les ressources plus efficacement. Les autorités nationales et locales en ont besoin pour protéger leur littoral ou pour évaluer la conformité avec les normes environnementales. Quant aux scientifiques, ces données leur servent à accroître leurs connaissances sur la circulation océanique et les écosystèmes marins.

Par conséquent, tous les États côtiers collectent et traitent des données sur le milieu marin. À l'heure actuelle, le budget annuel de l'Europe consacré à la collecte et au suivi des données sur les mers et les océans est supérieur à 1 milliard d'EUR³ pour les organismes publics et s'élève à environ 3 milliards d'EUR pour les institutions privées.

¹ Objectifs stratégiques 2005 – 2009 Europe 2010: un partenariat pour le renouveau européen - Prospérité, solidarité et sécurité, 26 janvier 2005, COM(2005) 12 final

² Document de travail des services de la Commission intitulé «Marine Data Infrastructure Outcome of Public Consultation», Bruxelles, 22 janvier 2010, SEC(2010)73 final.

³ Ce chiffre est expliqué dans l'analyse d'impact complète.

1.3. Difficultés à rassembler des données

Les applications des données sur le milieu marin ne peuvent pas reposer sur des données provenant d'une seule source et collectées dans un but précis. Il arrive souvent que des données concernant les eaux de plusieurs États côtiers soient nécessaires.

Former une image cohérente à partir des données provenant de la multitude d'organisations qui détiennent des données sur le milieu marin (plus d'une cinquantaine dans chacun des principaux États côtiers⁴) est une tâche difficile. Du point de vue de l'utilisateur, il existe sept obstacles majeurs: 1) recherche: impossibilité de trouver les données; 2) accès: absence d'autorisation pour y accéder; 3) utilisation: restrictions à l'utilisation finale des données; 4) cohérence: difficulté à combiner les données; 5) coût: dépasse les limites du budget de l'utilisateur; 6) qualité: précision et exactitude inconnues; 7) quantité: résolution spatiale et temporelle insuffisante pour l'objectif recherché. La quasi-totalité des participants à l'enquête de 2009¹ a déclaré que chacun de ces sept obstacles les empêchait de travailler efficacement.

Par opposition à un système intégré, un système d'observation fragmenté coûte au minimum 25 % plus cher aux fournisseurs de produits et de services⁵. Ces constatations ne tiennent pas compte des opportunités manquées de ceux qui se heurtent à une infrastructure de données impénétrable et choisissent tout simplement de ne pas développer de nouveaux services.

1.4. Manque de concurrence et d'innovation

Actuellement, un organisme public ou privé a du mal à fournir un produit ou un service qui repose sur des données relatives au milieu marin, à moins de les avoir collectées lui-même ou d'entretenir une relation étroite avec l'organisation qui les a collectées. Cela limite le nombre d'organismes qui sont potentiellement en mesure de fournir le produit ou le service en question et restreint le champ d'action en matière d'innovation.

1.5. Incertitude

L'absence d'infrastructure efficace de données sur le milieu marin et un réseau d'observation plus que clairsemé aggravent l'incertitude quant à l'évolution future du comportement des océans. Une étude⁶ indique qu'une dépense de 70 millions d'EUR pour la cartographie marine des eaux irlandaises permettrait de réduire l'incertitude pour les secteurs concernés et entraînerait des bénéfices à hauteur de 415 millions d'EUR pour la pêche, l'aquaculture, la biodiversité, les énergies renouvelables, la prospection énergétique et le secteur industriel dans son ensemble. Une réduction de 25 % de l'incertitude concernant la montée du niveau des mers à

⁴ Contrat-cadre n° FISH/2006/09 – LOT 2, *Legal Aspects of Marine Environmental Data* (Études juridiques relatives aux affaires maritimes), rapport final, octobre 2008.

⁵ *The Business Case for Improving NOAA's Management and Integration of Ocean and Coastal Data*, Zdenka Willis, directrice, Programme IOOS de la NOAA [Agence américaine pour l'étude de l'océan et de l'atmosphère], janvier 2009.

⁶ Price Waterhouse Cooper, *INFOMAR Marine Mapping Survey Options Appraisal Report*, juin 2008.

l'avenir pourrait faire diminuer d'environ 100 millions d'EUR par an le budget annuel de l'Europe consacré à la protection des mers. Le climat terrestre dépend de la circulation océanique, si bien que même les branches d'activité terrestres profiteraient de l'amélioration des données sur le milieu marin; cela ne suffirait pas à améliorer les prévisions saisonnières, mais il s'agit d'une condition nécessaire à cette fin.

1.6. Causes

Même si des organisations souhaitent que d'autres organisations mettent leurs données à disposition, elles peuvent se montrer réticentes à ouvrir l'accès à leurs propres données, car elles peuvent tirer un avantage concurrentiel de l'accès privilégié aux données dans le cadre de la fourniture de produits dérivés de ces données.

1.7. Efforts destinés à résoudre la situation

L'UE a adopté des mesures législatives qui obligent les administrations à rendre leurs données plus accessibles. Des mesures telles que la directive INSPIRE⁷, la directive concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement⁸ et la directive concernant la réutilisation des informations du secteur public⁹ introduisent des obligations pour les autorités publiques.

L'UE apporte une aide financière à la collecte de données sur la pêche via le cadre pour la collecte des données. L'initiative de surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité (GMES)¹⁰ a pour but de fournir un service central relatif au milieu marin sur la base de données satellites. Les catalogues de données sur le milieu marin qui permettent de faciliter la recherche de données et les procédures de qualité pour les laboratoires de mesure ont été élaborés à travers des programmes de recherche successifs de l'UE. Les États membres commencent à organiser leurs infrastructures de données sur le milieu marin.

2. VALEUR AJOUTEE POUR L'UNION EUROPEENNE

Établir une cartographie des bassins maritimes nécessite une collaboration transfrontalière et interdisciplinaire. Moins de 3 % des 300 professionnels consultés ont indiqué leur désaccord avec l'affirmation selon laquelle «sans un soutien durable de l'UE, il sera extrêmement difficile de construire une infrastructure européenne viable».

3. OBJECTIFS

On peut distinguer trois objectifs spécifiques:

⁷ Directive 2007/2/CE établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne

⁸ 2003/4/CE

⁹ 2003/98/CE

¹⁰ Surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité (GMES): le souci d'une planète plus sûre, Bruxelles, 12 novembre 2008, COM(2008) 748 final.

1. réduire les frais de fonctionnement et les délais pour les utilisateurs des données sur le milieu marin et, en conséquence:
 - (a) permettre au secteur privé d'être concurrentiel dans l'économie mondiale;
 - (b) améliorer la qualité du processus décisionnel public à tous les niveaux; et
 - (c) renforcer la recherche scientifique sur le milieu marin;
2. favoriser la concurrence et l'innovation entre les utilisateurs de données sur le milieu marin en élargissant et en accélérant l'accès à des données marines cohérentes dont la qualité est contrôlée;
3. faire baisser l'incertitude relative à la connaissance des océans et des mers et ainsi fournir une base plus solide pour la gestion des changements futurs inévitables.

4. OPTIONS STRATEGIQUES

4.1. Évolution future – Option de statu quo

Les règles actuelles concernant l'accès et l'utilisation des données sur le milieu marin sont généralement respectées¹¹. Toutefois, elles ne s'appliquent pas automatiquement aux organismes qui n'ont pas le statut d'autorité publique, comme les universités. Elles ne prévalent pas non plus sur les droits de propriété intellectuelle ni sur l'obligation de certaines agences nationales de facturer des prix destinés à couvrir les coûts encourus. Les projets de recherche ou de coopération territoriale de l'UE ont une durée limitée. Lorsque ces projets arrivent à leur terme, les catalogues ne sont plus mis à jour et les partenariats sont dissous.

Sans une action complémentaire de l'UE, l'infrastructure actuelle continuera de pénaliser les utilisateurs, de décourager l'innovation et de limiter la capacité de l'UE à se préparer aux changements du système marin.

4.2. Autres options

4.2.1. Que doit faire l'UE?

Le traitement des données sur le milieu marin afin d'en extraire des connaissances et des informations requiert trois grandes étapes: A) observation et collecte; B) compilation des données de manière à produire des données complètes, cohérentes et de qualité contrôlée concernant les bassins maritimes; C) application des données pour la production de services ou d'indicateurs, par exemple sur l'érosion côtière, les ressources halieutiques ou les risques de raz-de-marée.

Il serait toutefois extrêmement difficile pour l'UE de plaider pour un soutien de l'UE en faveur de la collecte de données sans savoir ce qui est déjà collecté, où se situent les lacunes et à quel niveau la demande des utilisateurs est la plus forte. Il ne serait

¹¹ Contrat-cadre n° FISH/2006/09 – LOT 2, *Legal Aspects of Marine Environmental Data* (Études juridiques relatives aux affaires maritimes), rapport final, octobre 2008.

pas non plus possible d'élaborer des indicateurs ou des produits à valeur ajoutée sans rassembler et traiter les données qui composent ces indicateurs. Par conséquent, les options suivantes se présentent pour l'action de l'UE:

1. COMPILATION des données afin de fournir, à un coût marginal, un accès à des données cohérentes dont la qualité est contrôlée, qui sont conservées dans des conditions de sécurité et qui concernent des bassins maritimes complets;
2. COLLECTE automatique de données au moyen d'instruments mobiles ou amarrés à des endroits fixes ou au moyen d'échantillons prélevés en mer et analysés en laboratoire (idem que l'option 1, mais en soutenant également les systèmes d'observation et la collecte de données);
3. APPLICATION, par exemple dans le domaine de la qualité environnementale, de l'érosion côtière, des ressources halieutiques ou des risques de raz-de-marée (idem que l'option 1 mais en appliquant également les données à l'élaboration d'indicateurs).

L'objectif du réseau EMODnet est de fournir une infrastructure de base qui soit utile à toute une variété d'applications. Par ailleurs, le traitement des données pour obtenir des produits d'application conçus pour répondre aux besoins des clients doit constituer une activité commerciale et compétitive dans le cadre de laquelle les organismes publics et privés peuvent obtenir des données provenant des meilleures sources pour ensuite les combiner et les traiter aux fins d'une utilisation spécialisée. Par conséquent, l'option 3 («Application») a été supprimée.

4.2.2. *Quel est l'instrument juridique le plus approprié?*

La décision la plus importante à prendre dans le choix d'un instrument juridique concerne le partage des charges entre l'UE et l'échelon national. Cet instrument peut revêtir la forme d'un règlement, d'une directive ou d'une recommandation.

4.2.3. *Comment l'aide doit-elle être gérée?*

Le réseau EMODnet devrait regrouper les institutions européennes dans un cadre durable au profit des utilisateurs de données. Tous les financements devraient converger vers ces institutions afin de leur permettre d'accomplir cette mission. Bien qu'il existe un nombre quasi infini d'options pour gérer cette initiative, deux possibilités globales peuvent être distinguées:

1. poursuivre comme avant dans des secteurs spécifiques comme la pêche ou l'espace et par le biais de projets de recherche à durée limitée ou d'accords réglementaires ad hoc;
2. mettre en place un secrétariat pour gérer le réseau, soit au sein d'une organisation existante, soit sous la forme d'un nouvel organisme.

5. ANALYSE DES IMPACTS

5.1. Que doit faire l'UE?

5.1.1. Frais de fonctionnement

L'option 1 («Compilation») permettrait de réduire la charge de travail liée à la recherche et à l'accès aux données. Si le coût des données pose problème, l'adoption du principe du coût marginal à la place de celui du recouvrement des coûts permettrait également de réduire les frais. L'option 2 («Collecte») pourrait permettre de réduire les besoins en observations supplémentaires pour obtenir le degré de précision requis.

5.1.2. Concurrence

L'option 1 («Compilation») favorisera la concurrence puisque ceux qui collectent les données n'occuperont plus une position privilégiée pour fournir ces produits. Elle permettra le développement de nouveaux services innovants. L'option 2 («Collecte») n'apportera pas d'avantages significatifs en matière de concurrence.

5.1.3. Incertitude

Une meilleure infrastructure de mesure réduira l'incertitude concernant le futur comportement des océans et permettra aux entreprises et aux autorités publiques de planifier l'avenir avec plus de sécurité.

Un meilleur accès aux données existantes permettra également de réduire les incertitudes. Cependant, davantage de données sont clairement nécessaires. L'option 2 («Collecte») aura donc des avantages supplémentaires et plus étendus par rapport à l'option 1 («Compilation»). Étant donné qu'il est difficile de s'adapter à un futur inconnu et que les océans contrôlent le climat terrestre, un meilleur système d'observation du milieu marin représente probablement la contribution la plus efficace que puisse apporter l'UE pour aider l'Europe à s'adapter au changement climatique.

5.1.4. Frais de mise en œuvre

Le fonctionnement d'une nouvelle infrastructure engendrera de nouveaux frais qui devront être justifiés par les bénéfices nets.

Les estimations initiales pour l'option 1 («Compilation») indiquent un coût de 20 millions d'EUR par an sur 10 ans et de 11 millions d'EUR par la suite pour la maintenance et la mise à jour. Ces coûts pourront être compensés par une baisse du financement issu du budget de la recherche de l'Union pour les projets visant à démontrer la faisabilité d'une infrastructure de données sur le milieu marin¹².

Le coût de l'option 2 («Collecte») dépend de sa portée. Les résultats des programmes de suivi procurent souvent un avantage à plus long terme pour l'Europe qu'une solution répondant à un besoin immédiat pour l'État membre concerné. Le

¹² SEADATANET, etc.

programme Continuous Plankton Recorder (enregistreurs de plancton en continu), qui a fourni des observations inégalées sur l'écologie et la biogéographie du plancton dans l'Atlantique, coûte 1,8 million d'EUR par an. Trois millions d'EUR par an permettraient de soutenir la composante européenne (8 millions d'EUR par an) du programme Euro-Argo, un système mondial d'observation sur place des océans, reposant sur des balises flottantes autonomes. D'autres dépenses seraient plus onéreuses. La mise en place d'un observatoire européen multidisciplinaire des fonds marins coûterait environ 240 millions d'EUR, avec des frais de fonctionnement s'élevant à 32 millions d'EUR par an. On a estimé à environ 50 millions d'EUR par an sur les 20 prochaines années le coût du développement d'un système complet de cartographie par sonar multifaisceaux des eaux des États membres de l'UE. Ainsi, par rapport à l'option 1, le coût supplémentaire de l'option 2 serait de 10 à 90 millions d'EUR par an.

Tableau 1: estimations des coûts et bénéfices annuels d'un réseau européen d'observation et de données du milieu marin opérationnel

IMPACT	Coût ou bénéfice	Option 1: soutenir la compilation et le traitement des données (annuel)	Option 2: soutenir la collecte des données (en plus de l'option 1)
Frais de fonctionnement réduits	bénéfice	300 millions d'EUR	
Concurrence accrue	bénéfice	60 millions à 200 millions d'EUR	
Moins d'incertitude	bénéfice		220 millions d'EUR
Frais de mise en œuvre accrus	coût	20 millions d'EUR ¹³	10 à 90 millions d'EUR

Avant de prendre une décision définitive quant à l'option à adopter, il est nécessaire de recueillir davantage d'informations. La Commission propose un nouvel instrument financier pour la politique maritime, qui prévoira l'octroi de 7,5 millions d'EUR par an en faveur de la connaissance du milieu marin au cours de la période 2011 à 2013. Cet instrument constituera non seulement une base pour une décision plus éclairée, mais contribuera également en soi à la réalisation des objectifs de l'initiative sur la connaissance du milieu marin.

5.1.5. Subsidiarité

Comme indiqué dans la section 2, la nature transnationale du problème justifie fortement une action au niveau de l'UE. Cette constatation est clairement valable pour l'option 1 («Compilation»).

¹³ En supposant la mise en place d'un programme décennal pour l'élaboration d'un réseau EMODnet d'une résolution 10 fois supérieure à celle de l'actuel réseau ur-EMODnet.

Pour l'option 2 («Collecte»), la question est plus complexe. Une aide de l'UE ne doit pas inciter les États membres à ne plus remplir leurs obligations morales ou légales en matière de collecte de données. Il existe toutefois des précédents. L'UE finance déjà à hauteur d'environ 40 millions d'EUR la collecte de données sur la pêche et dépense en moyenne 44 millions d'EUR¹⁴ par an pour les données satellites.

L'argumentation relative à la subsidiarité pour l'option 2 est plus forte puisque la surveillance supplémentaire aura lieu en dehors des eaux des États membres. Néanmoins, il ne s'agit pas d'une condition obligatoire. Les observations du milieu marin ne bénéficient pas seulement à l'État dans les eaux duquel sont réalisées ces observations.

5.1.6. *Proportionnalité*

Pour les deux options, les actions de l'UE apporteront une valeur ajoutée à ce que font les États membres avec des ressources supplémentaires comprises entre 2 et 5 % de ce qu'ils dépensent déjà. Ces ressources permettront aux États membres d'atteindre leurs objectifs plus efficacement et sont donc proportionnelles. Les données collectées mais non exploitées représentent une opportunité perdue.

5.2. **Quel est l'instrument juridique approprié?**

La définition des rôles adéquats pour les organismes du réseau nécessitera l'établissement de rôles obligatoires. Les recommandations et avis ne sont donc pas appropriés. La transposition dans le droit national requise par les directives risquerait de générer des charges administratives plus importantes qu'avec les règlements. Par conséquent, la mise en œuvre de mesures définissant les programmes de dépenses ou la participation des agences au niveau européen requiert un règlement.

5.3. **Comment l'aide doit-elle être gérée?**

Par définition, opter pour le statu quo n'aurait aucune incidence sur la résolution des problèmes identifiés.

La consultation publique a recensé un certain nombre d'organismes capables d'héberger un secrétariat, mais aucun d'eux ne sort du lot. Un appel d'offres représenterait donc le meilleur moyen de déterminer la solution la plus appropriée.

6. **SUIVI ET EVALUATION**

Sur la base du principe selon lequel les indicateurs devraient être quantitatifs et ne pas imposer une charge importante pour la collecte de données, les propositions suivantes sont formulées:

¹⁴ À travers le projet GMES et en partant du principe qu'environ 40 % sont consacrés à l'observation des mers et des océans (communication interne de la DG ENTR).

Indicateurs de ressources	Ressources utilisées pour la gestion du réseau et réparties entre: frais de personnel de la Commission; frais de secrétariat; ressources fournies pour rassembler et traiter les données.
Indicateurs de résultats	Nombre de paramètres où une image complète de l'effort d'observation européen est disponible. Nombre de paramètres mis à disposition pour téléchargement concernant des bassins maritimes complets.
Indicateurs d'impact	(pour mesurer l'amélioration de l'efficacité de fonctionnement) Nombre de sociétés privées téléchargeant des données via EMODnet. Nombre d'administrations publiques téléchargeant des données via EMODnet. Nombre d'articles sur la science marine publiés dans les revues <i>Nature</i> et <i>Science</i> sous la direction d'auteurs européens. (pour mesurer l'accroissement de la concurrence) Nombre moyen de soumissionnaires pour les contrats de service de la Commission nécessitant des données sur le milieu marin. (pour mesurer la baisse de l'incertitude) Série de valeurs pour la montée du niveau des mers d'ici 50 ans utilisées dans l'évaluation des stratégies de protection au Royaume-Uni et aux Pays-Bas.

Le MODEG (Marine Observation and Data Expert Group) va continuer à conseiller la Commission concernant l'efficacité du réseau EMODnet et à mettre en lumière d'éventuels défauts auxquels il faudra remédier.