



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.6.2010
SEC(2010) 716 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

SYNTHESE DE L'ANALYSE D'IMPACT

Document d'accompagnement de la

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT
EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU
COMITÉ DES RÉGIONS**

**Plan d'action relatif aux applications basées sur le système mondial de radionavigation
par satellite (GNSS)**

{COM(2010)308}
{SEC(2010)717}

SYNTHESE DE L'ANALYSE D'IMPACT

1. DEFINITION DU PROBLEME: QUEL EST PRECISEMENT LE PROBLEME, QUI EST LE PLUS CONCERNE ET POURQUOI L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS EST-ELLE NECESSAIRE?

En 2000, une nouvelle technologie, dont l'usage a été réservé pendant de nombreuses années aux forces armées des États-Unis, est devenue accessible au monde entier: le positionnement et la datation par satellite à des fins civiles, grâce à l'accès au signal GPS fourni par les États-Unis, gratuitement, mais sans garantie de service. Cette évolution a conduit à la création d'un nouveau marché de produits et de services GNSS, appelés applications aval de navigation par satellite, qui a représenté, en 2008, un montant de 124 milliards d'euros.

Ce marché repose principalement sur l'exploitation de signaux de positionnement et de datation de base, mais devrait profiter de l'introduction prévue des systèmes d'authentification et de cryptage des signaux. Les experts prévoient que les produits et les services liés aux télécommunications mobiles et aux terminaux personnels représenteront 75 % de ce marché et les systèmes de transport routier intelligents 20 %, les autres domaines d'application s'attribuant les 5 % restants.

Le système GPS n'offrant aucune garantie en matière de performance ou de fiabilité, les États membres de l'UE ont décidé, en 2001, de lancer le programme GNSS européen qui s'articule autour de deux systèmes fournissant des signaux garantis pour l'usage civil: EGNOS et Galileo. D'autres pays (la Russie, la Chine, l'Inde et le Japon) ont reconnu la valeur stratégique du système GNSS et fait part de leur intention de déployer des capacités GNSS à usage civil comprenant la mise au point par leur industrie d'applications fondées sur leur propre système.

En dépit des investissements réalisés par l'Europe dans son infrastructure GNSS et de la disponibilité d'EGNOS, la part du marché des applications GNSS détenue par l'industrie européenne est faible comparée à celle que l'Europe peut conquérir dans d'autres secteurs de la haute technologie, ce qui constitue un problème, dans la mesure où:

- les applications basées sur Galileo et EGNOS contribueraient de manière décisive au développement d'une société fondée sur la connaissance et à la création d'emplois de qualité au sein de l'UE. Si elle ne récolte pas la part appropriée des avantages économiques qui devraient découler des applications GNSS, l'Europe laissera donc passer une grande chance. De même, si Galileo et EGNOS ne deviennent pas la norme GNSS fondamentale en Europe, de nombreux domaines d'application pourraient rester bloqués par des technologies les empêchant de profiter de la valeur ajoutée de nouveaux services avancés;
- l'usage limité des applications basées sur EGNOS et Galileo se traduit par des dépendances critiques car les systèmes GNSS sont très répandus et fournissent des informations sur la position, la navigation et la date dont dépendent un large éventail d'activités de la vie quotidienne ainsi que la sécurité de l'Europe et son développement social et économique. En recourant uniquement aux applications basées sur le système GPS, l'UE s'exposerait aux effets liés à une indisponibilité du signal GPS, qui ne peut être contrôlé puisque son objectif premier est de soutenir les opérations militaires d'un pays tiers.

Par conséquent, le problème concerne la société européenne dans son ensemble et ce, à maints égards.

Dans l'intervalle, l'incertitude entourant le système GNSS européen a affaibli la confiance dans les domaines d'activité aval potentiels. La «concurrence» croissante des pays tiers (États-Unis, Russie, Chine, Inde) a également modifié le contexte de la mise au point des applications GNSS au détriment des acteurs européens, car ces systèmes pourraient entrer en service à peu près en même temps que Galileo. En outre, le GNSS ne peut être considéré comme un marché traditionnel dans la mesure où les systèmes américain, russe et chinois sont placés sous contrôle militaire, leurs spécifications répondant à des considérations d'ordre militaire plutôt qu'à des critères d'ordre commercial: les industries nationales de ces pays peuvent profiter directement des programmes de financement militaire pour développer des applications et des services jusqu'à un niveau de maturité suffisant pour les proposer sur les marchés civils.

En conséquence, il est nécessaire de compenser l'absence de telles ressources afin de pouvoir bénéficier en Europe, dans le cadre des programmes EGNOS et Galileo, des mêmes avantages indirects que ceux qui sont offerts, par exemple, par le système GPS aux États-Unis.

Les projets actuels à cet égard se limitent à sensibiliser la communauté aéronautique en vue de l'amener à adopter EGNOS et Galileo pour des applications relatives à la sauvegarde de la vie humaine (essentiellement pour la navigation en route et les procédures d'atterrissage); à mener des études de marché et à fournir des informations aux acteurs concernés dans d'autres segments potentiellement intéressés par l'utilisation du signal ouvert ou du service commercial d'EGNOS et de Galileo (par exemple, l'agriculture dans le domaine de l'agronomie de précision, la tarification routière, la localisation des biens, les applications scientifiques, l'exploitation du gaz et du pétrole, l'arpentage, la cartographie), ou le futur service de recherche et de sauvetage de Galileo (principalement pour la pêche et le transport maritime); à allouer les 38 millions d'euros destinés au financement de la recherche et développement concernant les applications GNSS et à surveiller l'emploi des quelque 50 millions d'euros affectés aux projets en cours dans ce domaine.

La présente analyse d'impact démontre la nécessité de mettre en œuvre un plan d'action de plus grande envergure, à travers l'examen d'une série de mesures qui peuvent être envisagées pour encourager le développement d'applications aval EGNOS et Galileo et favoriser la mise au point la plus rapide, approfondie et large des applications pour tous les domaines.

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE: L'ACTION DE L'UE EST-ELLE NECESSAIRE ET CREE-T-ELLE UNE VALEUR AJOUTEE?

Le droit de l'Union à agir se fonde en particulier sur l'article 172 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et sur les règlements ultérieurs concernant Galileo et EGNOS¹.

¹ Règlement (CE) n° 1321/2004 du Conseil du 12 juillet 2004 sur les structures de gestion des programmes européens de radionavigation par satellite et règlement (CE) n° 683/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 relatif à la poursuite de la mise en œuvre des programmes européens de radionavigation par satellite (EGNOS et Galileo).

L'utilisation de systèmes européens de radionavigation par satellite peut avoir une large et profonde incidence sur le plan économique, social et environnemental; la promotion du système GNSS européen soutient directement les priorités stratégiques de l'UE, telles que l'agenda de Lisbonne, elle présente un caractère transnational et recoupe plusieurs domaines d'action qui doivent nécessairement être coordonnés au niveau de l'UE.

L'adoption des signaux GNSS européens dans plusieurs domaines d'application requiert une mise en conformité avec les normes internationales et une certification, par exemple dans le domaine de l'aéronautique ou du transport maritime. L'action au niveau de l'UE éviterait alors les doubles emplois et le gaspillage des efforts au niveau des États membres.

L'inaction de l'UE ou la conduite d'actions fragmentées ou non coordonnées par les États membres seuls limiterait la valeur marchande des applications identifiées (par exemple l'utilisation de normes différentes dans les systèmes de tarification routière basés sur le GNSS) et entraverait la libre circulation des biens et des services, ou créerait une inégalité de traitement entre les citoyens européens.

3. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UE: QUELS SONT LES PRINCIPAUX OBJECTIFS?

Les actions de l'UE ont pour objectif de supprimer les barrières et les obstacles empêchant de maximaliser les avantages offerts par EGNOS et Galileo aux citoyens et à l'industrie des États membres de l'Union européenne en:

- (1) garantissant que les technologies EGNOS et Galileo sont appliquées et adoptées rapidement dans le domaine du transport et dans d'autres domaines où elles peuvent apporter des avantages et
- (2) permettant à l'industrie européenne (en particulier les PME) de conquérir une part croissante du marché des applications aval GNSS (33 % au moins²)

4. ACTIONS POSSIBLES: QUELLES POSSIBILITES ONT ETE PRISES EN CONSIDERATION ET QUELLES SONT CELLES QUI ONT ETE EVALUEES EN DETAIL?

Les actions suivantes ont fait l'objet d'une évaluation:

Option 1: Aucune modification de la politique générale (c'est-à-dire du scénario de référence).

La Commission ne mènerait aucune autre activité allant au-delà de son plan de travail et aucun budget ou aucune ressource supplémentaire ne serait nécessaire.

Option 2: Interrompre les actions actuelles de l'UE (par exemple en réduisant les fonds affectés à la recherche et développement).

² La part que l'Europe peut conquérir dans d'autres secteurs de la haute technologie est de l'ordre d'un tiers du marché mondial. Dans le domaine des télécommunications, par exemple, elle atteint 38 % (source: rapport de l'ISTAG à la Commission européenne: «*Shaping Europe's Future through ICT*», 2006). De fait, un tel objectif est cohérent avec l'objectif de Lisbonne consistant à faire de l'UE l'économie de la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive du monde.

La Commission pourrait décider de mettre fin à toute activité visant à promouvoir la mise au point d'applications aval.

Option 3: Réglementer dans l'ensemble des domaines d'application, rendant obligatoire l'utilisation du système EGNOS ou de Galileo.

La Commission propose au Conseil et au Parlement européen une réglementation détaillée visant à rendre obligatoire la mise en œuvre du système GNSS dans le plus grand nombre possible de domaines d'application clés.

Option 4a: Améliorer les conditions-cadres nécessaires au fonctionnement du marché par la mise en œuvre d'un plan d'action global.

La Commission entreprendrait les actions (plus de 70) concernant l'ensemble des questions (dans une douzaine de domaines relevant des transports et d'autres activités) qui ont été mises en évidence lors du processus de consultation des acteurs concernés, engagé parallèlement à la publication du livre vert de 2006.

Option 4b: Améliorer les conditions-cadres nécessaires au fonctionnement du marché par la mise en œuvre d'un plan d'action ciblé.

La Commission sélectionnerait une partie des actions envisagées dans le cadre de l'option 4a. La première étape conduisant à l'option 4b consisterait à limiter les actions spécifiques à un domaine, dans quelques-uns des domaines les plus prometteurs, tout en fournissant un nombre suffisant d'éléments favorisant l'innovation dans l'ensemble des domaines et l'adoption «ascendante» des services GNSS. La Commission poursuivrait 24 actions.

Option 5: Adopter une approche fondée sur la consultation (c'est-à-dire assurer la coordination et inviter l'ensemble des acteurs à mener les actions nécessaires).

La Commission inviterait l'ensemble des acteurs concernés des secteurs public et privé à participer à un organe consultatif ad hoc permanent qui devrait suivre attentivement le lancement des applications aval d'EGNOS et de Galileo et analyser les causes profondes du problème principal en vue de faciliter le libre jeu des forces du marché.

5. ÉVALUATION DE L'INCIDENCE: QUELS SONT LES PRINCIPAUX EFFETS ECONOMIQUES, ENVIRONNEMENTAUX ET SOCIAUX QUI EN DECOULENT EN TERMES D'AVANTAGES ET DE COÛTS?

La poursuite des objectifs aura des effets significatifs sur le plan économique, social et environnemental dans toute l'UE-27 et au-delà de son territoire. Le système GNSS européen peut également devenir un outil fiable permettant de mettre en œuvre les politiques internes et externes de l'UE.

Comme l'ont démontré plusieurs essais, tests et projets de recherche et développement, l'utilisation d'EGNOS ou de Galileo peut accroître l'efficacité et la sécurité dans les domaines de l'aéronautique et des transports ferroviaire et maritime. Leur utilisation peut également permettre de mettre en œuvre de nouveaux dispositifs de tarification routière, totalement conformes aux projets de réduction des émissions de CO₂, et constitue le principal élément moteur des nouvelles stratégies et de la conception de nouveaux services visant à améliorer le transport routier. La mobilité des personnes handicapées et âgées s'en trouvera améliorée et

l'ensemble des citoyens profitera de services basés sur une localisation précise, tels que des informations en temps réel concernant les transports publics, les services de proximité disponibles ou le sauvetage d'urgence.

Les applications aval de la radionavigation par satellite sont des domaines d'activité à forte intensité de connaissances qui permettent de créer des emplois à haute valeur ajoutée tout au long de la chaîne de valeur (c'est-à-dire de la production du matériel et du logiciel à la prestation de services). La taille du marché des applications aval GNSS devrait s'accroître, en moyenne, à un rythme annuel de 22 % au cours des onze prochaines années³.

Certaines applications permettent d'améliorer les infrastructures et génèrent des retombées économiques. Le renforcement des capacités des infrastructures existantes et leur utilisation plus efficace contribueront également à réduire l'encombrement des routes, la pollution et d'autres dommages environnementaux⁴.

Les actions à mener coûteront entre 3 et 50 millions d'euros par an à partir de 2010, y compris le budget au titre de la recherche et développement. À ce stade, on ne prévoit pas un surcroît important de la charge administrative ni de coûts de mise en conformité, dans la mesure où l'action proposée vise à créer un meilleur cadre, propice au libre jeu des forces du marché. Globalement, les efforts à entreprendre pour mener cette action sont insignifiants au regard des avantages escomptés.

6. COMPARAISON ENTRE LES ACTIONS POSSIBLES: QUELLE ACTION EST PREFERABLE, SUR LA BASE DE QUELS CRITERES OU DE QUELLES CONSIDERATIONS?

L'option 1 n'entraîne aucun changement par rapport aux actions menées actuellement. Son principal avantage réside dans le fait que la Commission ne doit assumer aucune nouvelle tâche ou activité ni prévoir de nouvelles ressources. Les actions en cours seront menées à leur terme (à l'exception de la recherche et développement qui ne bénéficiera pas de fonds supplémentaires au-delà de 2011), mais cela ne sera pas suffisant pour résoudre le problème du retard pris dans la mise au point des applications aval. À terme, cette situation créera un climat de frilosité au sein de l'industrie GNSS européenne et les incertitudes actuelles perdureront.

Le seul avantage de l'option 2 réside dans la réduction marginale des très faibles ressources actuellement consacrées à la mise au point des applications aval GNSS, mais elle se traduit, à un degré encore plus élevé que dans le cas de l'option 1, par une incidence très négative sur l'industrie GNSS européenne, les États membres et les citoyens de l'UE.

L'option 3 envoie un signal positif immédiat à l'industrie GNSS européenne et pourrait même susciter une attention suffisante pour «lancer» les applications dans certains domaines, mais cette évolution s'accompagnerait d'une forte opposition de la part de certains États membres et de certains acteurs concernés qui considèrent la réglementation comme envahissante et

³ Len Jacobson, estimation fondée sur plusieurs sources (2007).

⁴ Quelques exemples: les études concernant Navteq 2009 ont montré que les systèmes de navigation embarqués contribuent à accroître de 12 % le rendement énergétique; EGNOS a permis de réduire la consommation de kérosène et les nuisances acoustiques dans les zones habitées lors des atterrissages et il peut concourir à une optimisation du réseau ferroviaire.

inappropriée. Le coût lié à la réglementation et à la mise en application par la Commission est également important.

L'option 4a couvre largement de nombreux segments et constitue un dosage équilibré entre réglementation et actions de soutien en faveur du marché des applications aval. Toutefois, les ressources humaines nécessaires pour sa mise en œuvre pourraient imposer des coûts trop élevés, le ratio avantages/coût étant nettement inférieur à celui affiché par l'option suivante. Cette ligne de conduite pourrait permettre de réaliser tous les objectifs poursuivis, mais nécessiterait cependant un niveau de ressources allant bien au-delà de celles qui peuvent être accordées à la Commission européenne.

L'option 4b concentre les ressources limitées disponibles sur les segments d'application prioritaires, créant une dynamique positive au sein de l'industrie des applications aval présente sur les marchés les plus prometteurs, ce qui pourrait se traduire par une intensification des efforts allant au-delà du plan d'action. Son coût sera largement compensé par les réalisations attendues dans le cadre du plan d'action. Cette action exigera moins de ressources que l'option 4a et permettra de les concentrer pour atteindre la plupart de nos objectifs. Elle s'accorde parfaitement avec les vues exprimées lors des consultations.

L'option 5 est susceptible d'inciter certains acteurs à s'intéresser aux programmes GNSS européens et pourrait donc engendrer une attitude positive à l'égard d'EGNOS et de Galileo. Toutefois, les résultats effectifs de cette action risquent d'être médiocres en l'absence de nouvelles incitations et compte tenu du fait que les interactions de longue durée nécessaires pour coordonner les actions d'un aussi grand nombre d'intervenants ne permettraient pas de faire face à l'urgence du problème. On pourrait toutefois obtenir des résultats à long terme, permettant d'affiner les besoins des utilisateurs pour le système GNSS.

La présente analyse d'impact conduit la Commission européenne à proposer au Conseil et au Parlement européen de résoudre le problème lié à la lenteur et à la faiblesse des progrès réalisés dans la mise au point et l'adoption des applications aval basées sur EGNOS ou Galileo en adoptant le plan d'action ciblé décrit au titre de l'option 4b.

Tableau: avantages et inconvénients des cinq options et description de la manière dont elles conduisent à choisir le mode d'action proposé:

	Efficacité dans la réalisation des objectifs	Efficacité dans l'utilisation des ressources	Compatibilité avec les objectifs, les stratégies et les priorités de l'UE
Option 1:	<u>Risque d'inefficacité élevé</u> : efforts trop limités	Emploi de ressources limitées	Compatible
Option 2:	<u>Très inefficace</u> : enverra un mauvais signal à l'industrie GNSS et aux acteurs concernés	Économie de ressources consacrées à la recherche et développement, gestion axée sur d'autres dossiers	Non compatible
Option 3:	<u>Inefficace</u> , en raison principalement de la forte opposition des États membres et de l'industrie face au poids de la réglementation	Efforts limités, lourde charge administrative pesant sur les États membres et le secteur privé	Pas totalement compatible
Option 4a:	<u>Risque d'inefficacité élevé</u> , car elle couvre un trop grand nombre de domaines et requiert des ressources qui ne peuvent être fournies	Vastes efforts sur le plan financier, de l'administration et de la gestion	Compatible
Option 4b:	Efficace: affecte des ressources raisonnables à un nombre limité de priorités	Effort ciblé, sur le plan de l'administration/de la gestion et ressources financières proportionnées	Compatible
Option 5:	<u>Très inefficace</u> : dispersion, faible résistance à l'échec, le meilleur calendrier possible ne répondant pas à la nécessité d'agir rapidement dans la fenêtre d'opportunité	Longue à mettre en œuvre, économie de ressources consacrées à la recherche et développement	Compatible

7. SURVEILLANCE ET EVALUATION: QUELLES SONT LES DISPOSITIONS PERMETTANT D'ETABLIR LES COUTS ET LES AVANTAGES EFFECTIFS ET D'OBTENIR LES EFFETS DESIRES?

Le délai prévu pour les actions proposées va au-delà de 2020, mais se concentre, dans un premier temps, sur la période 2010-2013. Le plan d'action peut faire l'objet d'une révision substantielle au vu des plans d'exploitation des systèmes EGNOS et Galileo, devant être proposés d'ici à 2010. Les actions seront gérées par la Commission européenne et les agences concernées, avec la participation des autorités nationales et régionales des États membres, s'il y a lieu.

La Commission suivra les évolutions sur les marchés et procédera à une évaluation continue de l'incidence des actions menées, ce qui pourrait conduire à mettre à jour certains aspects du plan d'action à intervalles réguliers, éventuellement chaque année comme dans le cadre d'un «programme glissant».

L'action privilégiée mettant largement l'accent sur l'évolution du marché, le principal indicateur des progrès réalisés, qui doit être pris en considération, est la part de marché que Galileo et EGNOS pourront s'attribuer, dans chaque domaine ciblé par le plan d'action, ainsi que l'expansion des marchés des applications aval GNSS résultant du lancement de Galileo/EGNOS.

Les autres indicateurs varieront d'un domaine à l'autre: à titre d'exemple, dans le domaine du transport routier, figurera parmi les indicateurs de succès la baisse du nombre des victimes d'accidents de la circulation ou des personnes blessées dans des accidents pris en considération dans le contexte des actions entreprises. Dans le domaine de l'aéronautique, les indicateurs incluront le nombre d'appareils équipés du système EGNOS et le nombre d'aéroports ayant adopté et homologué les procédures EGNOS. En ce qui concerne les applications dédiées aux personnes handicapées ou âgées, la proportion de citoyens européens utilisant de tels services pourrait servir d'indicateur.

Le chiffre d'affaires, les emplois, les investissements et les activités innovantes induits par l'industrie GNSS européenne, exprimés en termes absolus et relatifs, feront l'objet d'un suivi durant toute la phase de mise en œuvre du plan d'action, éventuellement avec l'aide d'Eurostat; la mise au point d'applications aval GNSS en Europe sera évaluée au regard des résultats enregistrés dans d'autres pays par les groupes de travail déjà mis en place dans le cadre d'accords internationaux GNSS spécifiques et à travers le suivi des concours internationaux tels que les «Galileo Masters» et le soutien en faveur de plusieurs centres d'information en Asie, en Amérique latine et dans les pays méditerranéens.

Un modèle macro-économétrique sera disponible d'ici à la fin de 2010, permettant d'évaluer plusieurs aspects de l'incidence résultant de l'adoption des applications GNSS. Il sera utilisé pour déterminer l'effet de cette action de la Commission européenne. Un tableau de bord, auquel les acteurs concernés auront largement accès, permettra d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre du plan d'action, et des rapports seront soumis au Conseil de l'Union européenne et au Parlement européen.