

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 4.4.2011
COM(2011) 152 final

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

**VERS UNE STRATEGIE SPATIALE DE L'UNION EUROPEENNE AU SERVICE
DU CITOYEN**

{SEC(2011) 380}
{SEC(2011) 381}
SEC(2011) 381 final
SEC(2011) 380 final

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

VERS UNE STRATEGIE SPATIALE DE L'UNION EUROPEENNE AU SERVICE DU CITOYEN

1. LA POLITIQUE SPATIALE: UNE REPONSE A NOS DEFIS SOCIETAUX, ECONOMIQUES ET STRATEGIQUES

Les activités et applications spatiales sont essentielles à la croissance et au développement de notre société. Elles ont souvent un impact direct sur la vie quotidienne des citoyens. Dans ce cadre, la politique spatiale est un instrument au service des politiques internes et externes de l'Union. Elle répond à trois types d'impératifs :

- sociétaux : le bien-être de nos citoyens en dépend dans des domaines tels que l'environnement, la lutte contre le changement climatique, la sécurité publique et civile, l'aide humanitaire et au développement, le transport ou la société de l'information ;
- économiques : l'espace est générateur de connaissances, de nouveaux produits et de nouvelles formes de coopération industrielle. Il est donc un moteur d'innovation, contribue à la compétitivité, à la croissance et à la création d'emplois ;
- stratégiques: l'espace sert à conforter l'Union en tant qu'acteur majeur sur la scène mondiale et contribue à son indépendance économique et politique.

À ce titre, le secteur spatial contribue directement aux objectifs de la stratégie Europe 2020¹ visant une croissance intelligente, durable et inclusive. La politique spatiale fait ainsi partie intégrante de l'initiative phare Politique industrielle et la stratégie prévoit que la Commission s'efforce «*d'élaborer une politique spatiale efficace fournissant les outils nécessaires pour relever certains des grands défis mondiaux et visant, notamment, à la concrétisation de Galileo et de GMES*». En octobre 2010, la Commission a ainsi adopté la Communication sur la politique industrielle² qui prévoit que la Commission propose "*des mesures en 2011 afin de mettre en œuvre les priorités de la politique spatiale fondée sur l'article 189 du TFUE [et mène] une politique de l'industrie spatiale élaborée en étroite collaboration avec l'Agence spatiale européenne et les États membres*". Dans ses conclusions de décembre 2010, le Conseil compétitivité a confirmé cette approche et a souligné "*en particulier le rôle du secteur spatial dans la compétitivité et l'innovation de l'UE*". Il note que "*la Commission a l'intention de proposer les mesures nécessaires dans le domaine de la politique spatiale et de poursuivre une politique industrielle dans le domaine spatial*".

¹ "EUROPE 2020 Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive " - COM(2010) 2020.

² " Une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation - Mettre la compétitivité et le développement durable sur le devant de la scène" - COM(2010) 614.

L'Europe dispose d'un précieux héritage en matière spatiale : les réussites et l'expertise accumulées par les États membres et par l'Agence Spatiale Européenne (ESA³). L'émergence progressive de la compétence spatiale de l'Union européenne s'appuie sur cet héritage.

La coopération avec l'ESA a abouti à l'adoption en 2004 d'un accord cadre qui prévoit entre autres la création du « Conseil Espace », réunion conjointe du Conseil de l'Union européenne (Compétitivité) et du Conseil ministériel de l'ESA. Les programmes de radionavigation par satellite (EGNOS et Galileo) et GMES (de l'anglais Global Monitoring for Environment and Security) ont concrétisé l'intérêt de l'Union pour l'espace. Depuis, sept Conseils « Espace » ont fourni des orientations aux efforts spatiaux européens. En mai 2007, lors de sa quatrième réunion, ce Conseil s'est notamment félicité des efforts déployés conjointement par la Commission européenne et l'ESA pour mettre en œuvre des initiatives axées sur les utilisateurs ou visant à renforcer le développement et l'exploitation des applications intégrées liées à l'espace⁴.

De son côté, le Parlement européen a toujours œuvré pour une politique spatiale européenne ambitieuse⁵. Il apparaît ainsi que pour l'ensemble des acteurs concernés, l'espace est reconnu au plus haut niveau politique comme étant un facteur important permettant de répondre aux besoins des citoyens, à l'instar des autres grandes puissances spatiales.

C'est dans ce contexte que l'article 189 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFEU) dote l'Union d'une compétence spatiale partagée qu'elle exerce parallèlement à celle des États membres. L'Union a dorénavant un mandat explicite pour élaborer une politique spatiale européenne, en promouvant à cette fin des initiatives communes, en soutenant la recherche et le développement technique et en coordonnant les efforts nécessaires pour l'exploration et l'utilisation de l'espace. Pour ce faire, le Parlement et le Conseil établissent les mesures nécessaires, qui peuvent prendre la forme d'un programme spatial européen.

Dans ce nouveau cadre, la politique spatiale européenne vise les objectifs suivants : promouvoir le progrès technologique et scientifique, favoriser l'innovation et la compétitivité industrielle, faire bénéficier le citoyen européen des applications spatiales et donner plus de poids à l'Europe sur la scène internationale dans le domaine spatial. Pour y arriver, l'Europe doit conserver un accès indépendant à l'espace. La section suivante décrit les actions prioritaires qui devraient permettre d'atteindre ces objectifs.

2. LES ACTIONS PRIORITAIRES POUR UNE POLITIQUE SPATIALE DE L'UNION

Les premières priorités définies par le 4^{ème} Conseil "Espace" pour cette politique sont les projets phares Galileo et GMES. Le 5^{ème} Conseil « Espace » a confirmé ces projets et identifié des priorités ultérieures : le changement climatique, la sécurité, la compétitivité et l'exploration de l'espace, qui ont depuis toujours été confirmés. Il convient de continuer à les traduire en actions.

³ Désignée dans le texte sous l'acronyme anglais ESA. L'ESA compte 18 États membres, dont deux, la Norvège et la Suisse, ne sont pas membres de l'Union européenne. Le Canada, la Hongrie, la Pologne et la Roumanie participent à certains projets de coopération avec l'ESA.

⁴ Résultats des travaux du Conseil « Compétitivité » des 21 et 22 mai 2007, Résolution relative à la politique spatiale européenne, DS 417/07.

⁵ Résolution du Parlement européen de novembre 2008, par laquelle le Parlement approuve la politique spatiale européenne et demande de traduire les quatre priorités identifiées – changement climatique, sécurité, innovation et exploration – en actions concrètes.

2.1. La radionavigation par satellite : les programmes Galileo et EGNOS

Galileo est un programme phare de l'Union et le premier système mondial de navigation par satellite conçu à des fins civiles. Il permettra de garantir l'indépendance de l'Union dans un domaine stratégique, alors que l'assujettissement à l'égard des systèmes globaux de navigation par satellite ne cesse de croître. EGNOS constitue le premier pas de l'Union Européenne en matière de navigation par satellite et a pour objectif d'améliorer la qualité des signaux transmis sur le territoire européen par les systèmes mondiaux de radionavigation par satellite. Les systèmes issus des programmes Galileo et EGNOS constituent la première infrastructure spatiale majeure appartenant uniquement à l'Union et gérée par elle.

Les deux programmes s'inscrivent pleinement dans la stratégie Europe 2020, en ce qu'ils devraient permettre à l'Union de prendre une avance au niveau mondial en matière de développement de services innovants d'exploitation de la radionavigation par satellite, en stimulant l'activité économique sur le marché aval, en créant de nouvelles opportunités commerciales, en facilitant l'aide humanitaire et en améliorant le bien-être des citoyens européens (en augmentant la sécurité des transports, la protection civile ou en développant des services sociaux pour les personnes âgées et les handicapés, pour ne citer que quelques exemples). Les bénéfices pour l'Union de ces programmes concernent en effet tous les secteurs de l'économie comme les transports, les télécommunications, l'environnement, la sécurité etc.

En janvier 2011, la Commission a adopté l'Examen à mi-parcours des programmes européens de radionavigation par satellite, dans lequel il est précisé que les marchés des applications basées sur la géolocalisation sont en forte croissance et que leur chiffre d'affaires mondial annuel devrait atteindre environ 240 milliards d'euros en 2020. Par ailleurs, grâce à leurs avantages par rapport aux autres systèmes concurrents, Galileo et EGNOS devraient générer des bénéfices économiques et sociaux de l'ordre de 60 à 90 milliards d'euros au cours des 20 prochaines années.

En 2011, la Commission préparera une proposition législative visant à adapter le cadre institutionnel dans lequel les programmes Galileo et EGNOS s'inscrivent, en tenant compte des orientations exprimées par le Parlement européen et le Conseil. Il importe en effet de s'assurer que la constellation des satellites nécessaires à la poursuite de ces programmes soit mise en place dans un délai raisonnable et de mettre en place toutes les dispositions nécessaires au déploiement progressif des services Galileo.

2.2. L'espace au service de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique : le programme GMES

2.2.1. Assurer le fonctionnement opérationnel de GMES

L'objectif du programme GMES est de garantir une continuité d'accès à des services d'information sur l'environnement et la sécurité basés sur des infrastructures d'observation spatiales et in-situ pérennes. Le programme GMES joue un rôle essentiel pour le suivi de l'environnement du milieu marin, terrestre et atmosphérique, avec pour objectif de mieux comprendre l'environnement, tant au niveau européen que mondial, pour déterminer les politiques publiques à mettre en œuvre. Cela permettra une utilisation durable des ressources et fournira une meilleure information sur le changement climatique.

Il pourrait ainsi être utilisé au soutien des politiques d'adaptation au changement climatique et de sécurité et contribuer à la prévention et à la gestion des crises, s'agissant en particulier de l'aide humanitaire, de l'aide au développement et de la protection civile.

Au-delà d'une amélioration de l'offre de services aux décideurs publics et aux citoyens, GMES peut potentiellement offrir de nouvelles opportunités d'utilisation par le secteur privé de ces sources d'information.

Un règlement pour les opérations initiales du programme GMES 2011-2013 a été adopté en 2010 par le Parlement européen et le Conseil⁶. Le programme GMES dispose désormais d'une base légale qui le sort du seul domaine de la recherche. Il s'agit à présent d'assurer sa mise en œuvre rapide et efficace, en partenariat avec les États membres, et de préparer un programme GMES pleinement opérationnel à partir de 2014.

2.2.2. La prise en compte du défi sociétal "changement climatique"

Le programme GMES constitue un puissant instrument de l'Union face au défi du changement climatique. L'observation spatiale – couplée aux observations d'origine différente – fournit en effet des informations qui permettent d'améliorer la compréhension de l'évolution du climat et de préparer des politiques d'adaptation.

L'Union européenne et ses États membres pourraient bénéficier de la mise à disposition pérenne et systématique d'informations complémentaires utiles pour l'adaptation de nombreuses politiques publiques, notamment pour améliorer l'efficacité des mesures prises en réponse au changement climatique ainsi que celles prises pour le prévenir. La position de l'Union européenne se trouverait également renforcée si elle disposait de sources d'information fiables et indépendantes pour veiller au respect des engagements internationaux en matière de lutte contre le changement climatique. Cette capacité de surveillance « Union » est aussi une valeur ajoutée car elle pourrait compléter ou se substituer à des capacités jusqu'à présent nationales ou régionales.

À cette fin, il est nécessaire de compléter les infrastructures d'observation spatiales existantes et de garantir la pérennité de celles d'entre elles qui sont nécessaires pour mettre en œuvre et suivre les politiques de lutte contre le changement climatique et d'adaptation à ce dernier, de façon à renforcer le service « changement climatique » du programme GMES. Il revient à l'Union européenne, en tant que gestionnaire et utilisatrice du programme GMES, de définir et de favoriser le développement de ce service européen et donc des infrastructures nécessaires.

2.3. Un espace sécurisé au service des objectifs de sécurité et de défense

En matière de sécurité, les infrastructures spatiales interviennent à la fois en tant qu'instrument et en tant qu'objet. En tant qu'instrument, elles peuvent être mises au service de la sécurité et de la défense de l'Union européenne. En tant qu'objet, elles doivent être protégées.

⁶ Règlement (UE) n° 911/2010 du Parlement européen et du Conseil du 22 Septembre 2010 (JO L 276 du 20.10.2010, p. 1).

2.3.1. La composante "S" (sécurité) du programme GMES

Le 7^{ème} Conseil "espace" de novembre 2010 recommande que *"dans le cadre du programme GMES, l'attention se tourne davantage sur la façon de répondre aux besoins spécifiques des politiques de sécurité et des services chargés, notamment, de la surveillance maritime, du contrôle des frontières et de l'appui aux actions extérieures de l'UE"*.

La composante « S », pour « sécurité », du programme GMES doit ainsi être renforcée. Un processus de réflexion est en cours pour analyser comment les nouveaux développements touchant les technologies spatiales peuvent contribuer à des solutions efficaces pour la surveillance des frontières, le support à l'action extérieure de l'Union européenne, la surveillance maritime, les urgences complexes, l'aide humanitaire et la protection civile etc.).

Bien que GMES soit un programme à seule fin civile, il importe d'identifier comment les capacités existantes d'observations duales (tant civiles que militaires) peuvent contribuer au programme GMES, notamment pour la surveillance systématique de grandes étendues géographiques ou la surveillance tactique d'étendues limitées. L'intégration des différentes technologies spatiales avec des résolutions adéquates et l'amélioration du temps de réponse sont nécessaires pour mieux satisfaire aux exigences des missions de sécurité.

2.3.2. La dimension sécurité de la politique spatiale

Le 7^{ème} Conseil "Espace" constate *"que le rôle de l'UE en matière de sécurité et de défense s'est renforcé à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et de la création du service européen pour l'action extérieure"*. Il invite la Commission européenne, le Conseil de l'UE assisté par l'EDA (Agence européenne de Défense), en collaboration avec les Etats membres et l'ESA, *"à examiner les moyens permettant de répondre aux besoins actuels et futurs en matière de gestion des crises, en assurant l'accès, pour un coût raisonnable, à des systèmes et des services spatiaux fiables, sûrs et réactifs [...] qui tirent pleinement parti, s'il y a lieu, des synergies entre les usages civil et militaire"*. Il invite *"la Commission européenne et le Conseil de l'UE à proposer des solutions lorsque c'est nécessaire"*.

Les États membres disposent de capacités précieuses. Ils ont également reconnu la dimension européenne de l'espace pour la sécurité et la défense en démarrant le projet MUSIS (système multinational d'imagerie spatiale dédié à l'observation militaire). Dans l'esprit de la politique de sécurité et de défense commune, les besoins de l'Union européenne en matière de sécurité pourraient être couverts soit par ces capacités nationales utilisées de manière coordonnée, soit par la mise en place de capacités communes.

Pour assurer ses missions de sécurité sans dépendre d'infrastructures et de services des pays tiers ainsi que la continuité des missions développées par les États membres, l'Union doit entamer des discussions avec ceux-ci, afin d'examiner les options possibles. Dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune, l'Union pourrait notamment coordonner les infrastructures nationales dans des conditions à convenir avec les États membres propriétaires et identifier les besoins complémentaires afin de mieux servir les besoins opérationnels dans la gestion des crises et des interventions extérieures. Pour satisfaire ceux-ci, elle pourrait jouer un rôle dans le développement d'infrastructures nouvelles. L'opportunité d'utiliser des infrastructures commerciales pour les missions de sécurité doit aussi faire partie de cette réflexion.

Cette approche doit être poursuivie en tenant compte des politiques connexes conduites par l'Union et les Etats membres, telles les politiques de sûreté et de surveillance maritimes.

2.3.3. Sécuriser les infrastructures spatiales

Les infrastructures spatiales sont des infrastructures critiques. Des services essentiels au bon fonctionnement de nos sociétés et de nos économies et à la sécurité de nos citoyens en dépendent. Elles doivent être protégées et leur protection est un enjeu majeur pour l'Union européenne, dépassant les seuls intérêts des propriétaires de satellites.

Ces infrastructures sont exposées à des risques d'endommagement ou de destruction par des phénomènes naturels, tels que les radiations solaires et les astéroïdes, ou par d'autres engins spatiaux ou leurs débris. Elles sont également menacées par des interférences électromagnétiques intentionnelles ou non.

Quelques États membres disposent de capacités pour faire partiellement face à ces risques. Elles sont cependant insuffisantes en raison de leurs limitations techniques et de l'absence de mécanismes de coordination adéquats. De ce fait, pour assurer la protection de ses infrastructures spatiale, l'Union européenne est largement tributaire des capacités et de la bonne volonté d'États tiers.

Dès 2008, le 5^{ème} Conseil "Espace" a confirmé que l'Europe "doit mettre en place un dispositif au niveau européen permettant d'assurer le suivi et la surveillance de ses infrastructures spatiales et des débris spatiaux". Il a confirmé également la nécessité pour l'Union de jouer un rôle actif dans la mise en place de ce dispositif de surveillance SSA (de l'anglais Space Situational Awareness) et de ses mécanismes de gouvernance.

La mise en place de ce dispositif implique la fédération des capacités existantes, l'acquisition de celles manquantes ainsi que sa maintenance et son pilotage. Comme rappelé par la Communication de politique industrielle, "l'Union devrait définir l'organisation et la gouvernance d'un tel système en tenant compte de sa nature duale et de la nécessité d'en assurer une exploitation durable". L'organisation du système SSA pourra être basée sur une structure qui reste à définir et qui tiendrait compte du niveau et du degré de participation de chacun des États membres et des autres entités engagées dans le dispositif de surveillance SSA, en fonction des missions à accomplir et des contraintes à respecter.

2.4. L'exploration spatiale

Dès 2008, la résolution du Conseil "Espace" soulignait "que, en matière d'exploration spatiale, l'Europe doit élaborer une vision commune et une planification stratégique à long terme lui garantissant des positions essentielles et reposant donc sur ses domaines d'excellence". L'intervention de l'Union européenne permettrait d'établir un lien plus étroit entre exploration spatiale et défis sociétaux et économiques en fédérant les intérêts des différents États membres, afin d'assurer une utilisation plus efficace des ressources sur le plan interne. L'exploration spatiale comporte une dimension politique, qui dépasse les enjeux propres à la recherche et au développement.

L'Europe est en effet un partenaire reconnu pour sa compétence et sa fiabilité dans ce secteur, mais elle ne profite pas suffisamment de son potentiel en raison d'une certaine dispersion de ses interventions et d'une connexion insuffisante entre les activités d'exploration et les défis politiques, économiques et sociétaux.

Une consultation impliquant l'Union, l'ESA, leurs États membres respectifs et des partenaires internationaux a permis d'identifier quatre thèmes prioritaires : les technologies critiques, la

station spatiale internationale (ISS, de l'anglais International Space Station), l'accès à l'espace et la création d'un forum international de haut niveau.

Concrètement, il s'agirait pour l'Union d'identifier et de soutenir le développement des technologies essentielles pour l'exploration, notamment dans les domaines énergétiques, de la santé et du recyclage (support à la vie en milieu isolé). Ces sujets ne sont pas nécessairement développés dans le secteur spatial lui-même et il convient de promouvoir la fertilisation croisée avec des secteurs non spatiaux, pour offrir des bénéfices directs au citoyen.

L'Union pourrait également explorer des options de collaboration à l'ISS, afin de garantir une participation de tous les Etats membres.

Un accès autonome de l'Union européenne à l'espace implique de disposer d'une capacité européenne renforcée pour mener des missions autonomes à partir du port spatial européen de Kourou.

Enfin, il importe de créer une plateforme internationale de haut niveau afin d'identifier les domaines de l'exploration spatiale ouverts à la coopération internationale, de renforcer la dimension politique des discussions internationales sur l'exploration spatiale et de favoriser les synergies d'une coopération avec des pays tiers, plateforme dans laquelle l'Union Européenne pourrait jouer un rôle de coordination des efforts européens.

3. LA COMPETITIVITE : L'ESPACE, PARTIE INTEGRANTE DE LA STRATEGIE EUROPE 2020

3.1. La politique industrielle spatiale au service de la compétitivité

L'article 189 du TFEU stipule que l'Union élabore une politique spatiale afin de promouvoir, entre autres, la compétitivité industrielle. L'industrie spatiale – manufacture, lancement et opération, applications et services – est un moteur de croissance et d'innovation : elle génère des emplois hautement qualifiés et des opportunités de marché pour des produits et services innovants bien au-delà du secteur spatial.

L'industrie spatiale est un secteur stratégique en raison d'une dépendance croissante de la société vis-à-vis des infrastructures et applications spatiales, aussi bien pour des usages civils que militaires. Elle est caractérisée par une forte concentration ainsi que par un poids limité des PME. Comme pour d'autres puissances spatiales, le secteur spatial est très dépendant de la commande publique en Europe. Il doit faire face à une compétition accrue sur le marché mondial.

Au sein de ce marché, la communication par satellite (Satcom) occupe une place significative sur ce marché : ses commandes assurent une activité soutenue à la filière lanceurs, contribuant ainsi à l'objectif d'un accès indépendant à l'espace pour l'Union européenne et ses Etats membres, qui dépendent de capacités de lancement abordables pour leurs programmes.

La Commission considère qu'il est indispensable de définir à court terme, en étroite collaboration avec l'ESA et les États Membres, une politique industrielle spatiale différenciée selon les besoins spécifiques de chaque sous-secteur. Ses objectifs principaux seraient : le développement solide et équilibré de la base industrielle dans son ensemble, y compris des PME, une plus grande compétitivité mondiale, une non-dépendance pour des sous-secteurs

stratégiques tels que les lanceurs, qui méritent une attention particulière, et le développement du marché pour les produits et services spatiaux.

Dans ce but, l'Union européenne, les États membres et l'ESA devraient utiliser les instruments à leur disposition de manière coordonnée.

Dans le cadre des programmes spatiaux de l'Union, il conviendra de mieux utiliser le cadre réglementaire européen concernant notamment les échanges commerciaux, ainsi que les instruments financiers pour soutenir la recherche et l'innovation et définir le type de procédure de marchés le plus approprié et les critères d'octroi applicables quand l'Union européenne contribue au financement. La possibilité d'adopter des dispositions spécifiques dans le cadre d'actes législatifs particuliers pourrait être examinée.

3.2. Stimuler la recherche et l'innovation

L'Europe a besoin d'une base technologique solide si elle veut agir de façon autonome et avoir une industrie spatiale compétitive. L'Europe se doit aussi de développer les capacités nécessaires pour satisfaire des besoins à long terme, en maintenant une recherche spatiale fondamentale. Dans ce sens, le développement des technologies clés génériques, notamment des matériaux avancés et de la nanotechnologie, s'avère décisif.

L'investissement doit viser à augmenter le niveau d'excellence de la recherche européenne. Afin de combler les faiblesses actuelles, il conviendra de soutenir la recherche en matière de technologies critiques (essentielles pour la non dépendance stratégique du secteur) et de soutenir la recherche sur les technologies de rupture (qui constituent de véritables avancées technologiques), ce qui inclut la recherche au bénéfice de l'exploration spatiale. Les efforts de recherche de l'Union sous-tendant ces défis feront partie de la proposition pour le Cadre stratégique commun pour le financement de la recherche et de l'innovation.

Une grande part des bénéfices attendus des investissements spatiaux, pour le secteur et au-delà, est liée à leur effet sur l'innovation. La politique spatiale peut contribuer de façon décisive à la réalisation d'une Union de l'innovation. Le 6^{ème} Conseil "Espace" de mai 2009 avait déjà souligné *"la nécessité de mobiliser les mécanismes existants de soutien à l'innovation à l'échelon européen, national et régional, et d'envisager de nouveaux instruments de soutien"*. Mobiliser ces mécanismes permettra de valoriser les infrastructures en développement par la stimulation d'un marché pour les applications et services dérivés des programmes Galileo/EGNOS et GMES, ainsi que pour le secteur des télécommunications. En retour, la fixation d'objectifs spatiaux ambitieux stimulera l'innovation.

3.3. Les satellites de télécommunication au service de l'innovation

Les satellites de communication constituent un secteur clé pour le spatial. Ils génèrent en effet les revenus les plus importants de l'industrie spatiale, en Europe et dans le monde⁷.

Ces satellites offrent un accès étendu à un large éventail de services économiques et sociétaux, comme l'Internet à haut débit, la télévision et la radio, ou encore l'amélioration des transports, ainsi que le développement de services au citoyen en matière de sécurité publique, de services d'urgence, de santé et de services à domicile. Ainsi, les satellites de communication ont un rôle important à jouer pour atteindre l'objectif de la Stratégie

⁷ Les satellites de télécommunication représentent plus de 60 % du chiffre d'affaires de l'industrie spatiale. 90 % des satellites lancés par Ariane 4 et 5 sont des satellites de communication.

Numérique pour l'Europe de disponibilité du haut débit de base pour tous les Européens d'ici à 2013 et ils peuvent aussi contribuer à l'objectif d'accès à des débits de 30 Mb/s pour tous les Européens d'ici 2020. Les communications par satellite peuvent être particulièrement utiles pour offrir des connections à haut débit dans les régions rurales ou les moins accessibles d'Europe. Ces développements se font en complémentarité avec le déploiement des programmes GMES et Galileo.

Les technologies avancées développées pour les satellites de communication peuvent aussi être intégrées aux applications de navigation et d'observation de la terre. En particulier, la réutilisation d'information du secteur public (PSI, de l'anglais public sector information) s'est avérée un facteur clé pour stimuler l'offre de nouveaux services aux citoyens. Dans le domaine de la sécurité, par exemple, le système paneuropéen d'appel d'urgence automatique dans les véhicules (eCall) dépend d'une localisation précise et contribuera ainsi à réduire le nombre de décès et d'atténuer les dommages subis par les citoyens dans des accidents de la route. Afin de maintenir l'avancée technologique de l'Europe dans les technologies de communication par satellite, il est nécessaire de poursuivre l'effort de recherche dans ce domaine au niveau européen, compte tenu des retombées offertes dans d'autres secteurs applicatifs. Enfin, la disponibilité du spectre radioélectrique adapté sera nécessaire pour assurer les capacités opérationnelles des infrastructures spatiales et soutenir les objectifs de la Stratégie Numérique pour l'Europe et de la politique spatiale européenne. Il est essentiel d'en tenir compte dans le cadre des programmes existants et lors de la définition de nouvelles initiatives spatiales européennes.

4. LA DIMENSION INTERNATIONALE DE LA POLITIQUE SPATIALE DE L'UNION

En matière spatiale, la coopération internationale est incontournable. De plus en plus, les efforts spatiaux ne peuvent plus être accomplis par des nations individuelles seules et, dans de nombreux cas, peuvent seulement être efficacement réalisés en unissant les capacités technologiques et financières. La coopération internationale devrait aussi servir de plateforme pour promouvoir la technologie européenne et les services spatiaux et ainsi renforcer ce secteur industriel stratégique. La coopération internationale en matière spatiale devrait également permettre la promotion des valeurs européennes au travers des projets reposant sur l'espace concernant la protection de l'environnement, le changement climatique, le développement durable et les actions humanitaires. Aussi, l'Union européenne poursuivra et renforcera, en collaboration étroite avec l'ESA, ses "dialogues spatiaux" avec les partenaires stratégiques que sont les États-Unis et la Russie en vue d'une coopération accrue. Ces dialogues ont pour but d'identifier les domaines dans lesquels il y a un intérêt mutuel à coopérer ; ils couvrent un large éventail d'activités, incluant l'observation de la Terre et la science de la Terre, les systèmes mondiaux de radionavigation par satellite (GNSS), la science de l'univers et l'exploration spatiale. L'Union européenne proposera d'établir également des dialogues spatiaux - dont le champ et les objectifs seront définis dans des dispositions bilatérales adaptées - avec d'autres puissances spatiales existantes et émergentes, notamment la République Populaire de Chine avec laquelle elle s'attachera aussi à résoudre de façon constructive les questions de coopération et de partage des fréquences en suspend dans le domaine de la navigation par satellites.

L'Union européenne devra veiller à une meilleure intégration du spatial à la politique extérieure de l'Union. L'Union européenne souhaite, en particulier, mettre son expertise et ses infrastructures au service de l'Afrique et renforcer la coopération en cours. Les données d'observation de la terre ou procurées par d'autres systèmes satellitaires sont essentielles pour ce continent, notamment pour la sécurité des transports, la cartographie, la gestion de l'eau et

des voies fluviales, des ressources alimentaires et des matières premières, la biodiversité, l'utilisation des sols, la déforestation et la lutte contre la désertification. Une coopération active concernant les applications spatiales est déjà en place dans le cadre du partenariat commun UE-Afrique pour la science, la société de l'information et l'espace. Lors du 7^{ème} Conseil "Espace", le Conseil a insisté *"pour que les décisions relatives à la mise en œuvre des priorités définies dans le cadre du plan d'action "GMES et l'Afrique" soient prises sans délai"*. Il a invité *"la Commission européenne à collaborer avec la Commission de l'Union africaine en vue de renforcer les moyens disponibles [...] et de déterminer les modalités selon lesquelles une infrastructure similaire à celle du programme EGNOS pourrait être mise en œuvre en Afrique"*. Concernant ce dernier programme, le Sommet Europe Afrique de novembre 2010 a endossé un plan d'actions prévoyant notamment la dotation en personnel de l'entité de management du programme GNSS africain, la formation d'experts africains et le développement des premières infrastructures et des opérations initiales.

L'Union européenne continuera à soutenir les efforts de la communauté internationale pour renforcer la sécurité, la sûreté et la durabilité des activités dans l'espace extra-atmosphérique, en particulier par la proposition de l'Union européenne pour un Code de conduite des activités extra-atmosphériques.

En raison de ses compétences en matière spatiale, la participation de l'Union dans des fora multilatéraux sera aussi renforcée. En ce qui concerne plus particulièrement l'observation de la terre, l'Europe est fortement engagée dans le développement de l'initiative internationale GEOSS (Global Earth Observation System of Systems). La Commission continuera donc les efforts nécessaires à la mise en œuvre en Europe des modalités de partage des données d'observation de la terre telles qu'acceptées par les membres de l'initiative GEOSS.

5. POUR UNE GOUVERNANCE ADAPTEE

L'implication croissante de l'Union dans la politique spatiale européenne va de pair avec un renforcement des interactions entre les différents acteurs dans ce domaine. L'Union devrait ainsi notamment renforcer sa coopération avec les États membres, revoir ses relations avec l'ESA et veiller à la gestion optimale des programmes.

5.1. Renforcer la coopération avec les États membres

La compétence spatiale partagée conférée à l'UE par le TFEU va de pair avec un partenariat renforcé avec les États membres sous forme de dialogue sur les politiques à mettre en œuvre et de coordination. Ceci est d'autant plus nécessaire que la compétence de l'Union européenne n'exclut pas l'exercice par les États membres de la leur.

Le niveau d'implication des États membres, leurs budgets et leurs capacités techniques sont différents. Dans la majorité d'entre eux, les activités spatiales sont considérées avant tout comme des activités de recherche. Même si des efforts de complémentarité et de synergie existent, leurs effets restent limités

L'Union européenne a vocation à renforcer la dimension politique de l'espace. Sur la base de l'article 189 du Traité, l'Union a le mandat et la capacité de coordonner les actions de ses États membres et d'assurer plus efficacement une telle complémentarité. Pour ce faire, il est indispensable de renforcer la coopération entre l'Union européenne et les États membres. Il importe aussi de s'assurer que toute action nouvelle s'appuie sur leurs capacités existantes et l'identification conjointe des besoins de capacités nouvelles.

Les récentes évolutions institutionnelles sont une première concrétisation de la coopération renforcée qui devrait favoriser la cohérence des objectifs politiques, dans le respect des compétences respectives de l'Union et des Etats membres. Cette coopération renforcera la synergie de la politique spatiale de l'Union avec les autres politiques qui utilisent les capacités spatiales de l'Union ou des Etats membres (transport, environnement, recherche et innovation par exemple).

5.2. Faire évoluer les relations de l'Union européenne et de l'ESA

Aux termes de l'article 189 TFUE, « l'Union établit toute liaison utile avec l'Agence spatiale européenne ». L'implication croissante de l'Union européenne dans l'espace requiert une réévaluation de ses relations avec l'ESA et une adaptation progressive du fonctionnement de cette dernière, pour tirer profit des atouts des deux organisations.

La dimension politique en matière spatiale signifie que l'action européenne ne doit pas être guidée exclusivement ou prioritairement par des considérations techniques ou scientifiques. De son côté, l'Union s'emploie à identifier et à fédérer les besoins des utilisateurs afin de garantir que les capacités spatiales répondent pleinement aux besoins du citoyen européen. La Commission y contribue, notamment par les contacts réguliers de ses services avec les différentes parties prenantes.

Des entités opérationnelles ont été créées dans différents domaines tels que la météorologie opérationnelle (EUMETSAT, organisation émanant de l'ESA), pour servir les besoins des utilisateurs. La Commission doit renforcer l'interface avec ces entités et pourrait s'appuyer en partie sur elles pour mettre en œuvre les programmes Galileo et GMES.

De son côté, l'ESA, qui met en œuvre des programmes pour ses Etats membres et pour l'Union, présente des compétences techniques et de gestion fortes et pourrait supporter le développement de nouvelles infrastructures spatiales aussi bien dans le cadre de programmes intergouvernementaux que de programmes financés par l'Union.

Un processus de réflexion interne à l'ESA est en cours quant à son avenir en tant qu'organisation. Sans préjuger des conclusions de ce processus, la Commission européenne est d'avis que l'évolution du rôle des « acteurs » européens dans le domaine spatial devrait induire également une évolution pragmatique de l'ESA, tenant compte des rôles respectifs de l'Agence et de l'Union en matière de recherche, de financement et de capacités opérationnelles.

Pour la Commission, l'ESA devrait continuer à évoluer vers un modèle d'organisation permettant de faire coexister dans une même structure d'une part les programmes militaires et civils et, d'autre part, un volet intergouvernemental et un volet "Union". Pour la mise en œuvre des programmes Galileo et GMES, l'ESA est déjà tenue au respect de la réglementation de l'Union européenne. Elle poursuivrait son rapprochement de l'Union et continuerait de se doter, en tant que de besoin, de structures de gestion destinées exclusivement aux programmes de l'Union.

Le modèle devrait être souple, afin de s'adapter au gré des ressources financières que les différents acteurs mobiliseront sur les différents programmes dans le futur. Le modèle devrait enfin être à géométrie variable, pour permettre la participation de la Suisse et de la Norvège à certains programmes tout en offrant la possibilité d'une participation limitée à quelques Etats membres.

Ces évolutions impliquent à terme une révision de l'accord cadre de l'Union avec l'ESA. En toute hypothèse, ces évolutions devront être arbitrées en tenant également compte de leur incidence sur le cadre juridique applicable, compte tenu notamment des engagements internationaux de l'Union.

5.3. Mieux coordonner et gérer les programmes spatiaux

La gestion des programmes spatiaux reste fragmentée et les investissements institutionnels cloisonnés. La multiplicité des acteurs – États membres à travers les agences spatiales, ESA, EUMETSAT, Union européenne – ne facilite pas l'optimisation des processus décisionnels ni l'efficacité de la mise en œuvre.

La Commission souhaite proposer une meilleure programmation spatiale par une coordination accrue des travaux des comités de programme (tels que les programmes Galileo ou GMES) et, de façon plus générale, une meilleure coordination des interventions des différents acteurs, afin de donner une réponse cohérente aux besoins des utilisateurs et aux citoyens et d'assurer une gestion saine et efficace des ressources publiques.

6. POUR UN PROGRAMME SPATIAL EUROPEEN

L'article 189 du traité de Lisbonne donne à l'Union un cadre juridique élargi, qui lui permet de définir un programme spatial européen distinct et complémentaire d'actions plus sectorielles fondées sur d'autres articles du Traité ou d'autres actes juridiques.

La Commission étudie la possibilité de présenter une proposition pour un tel programme en 2011. Prenant en compte les réponses à cette communication, elle déterminera finalement sa stratégie, qui sera contenue dans sa proposition de juin sur le prochain cadre financier pluri-annuel.

7. CONCLUSION

L'article 189 TFEU a ouvert de nouvelles perspectives pour l'élaboration d'une stratégie spatiale de l'Union. Pour cela, la Commission a identifié des options concrètes dans cette communication. La Commission la propose donc pour avis au Conseil, au Parlement européen ainsi qu'aux organes consultatifs de l'Union en tant qu'étape nécessaire dans la formulation d'une telle stratégie et des mesures à prendre pour sa mise en œuvre.