

Avis du Comité économique et social européen sur la «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 — 2013/0164 (COD)

(2014/C 67/17)

Rapporteur: **M. IOZIA**

Le 1^{er} juillet 2013 et le 6 septembre 2013 respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

"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 — 2013/0164 (COD).

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 octobre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 144 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE accueille avec satisfaction la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme Copernicus et abrogeant le règlement (UE) n° 911/2010, bien qu'elle ait été présentée avec un an de retard par rapport à la feuille de route optimale relative au programme défini en 2011.

1.2 Le CESE se félicite en particulier que les États membres et le Parlement européen aient pris en compte la position résolue qu'il a défendue en faveur de l'insertion dans le cadre financier pluriannuel du financement du programme GMES, désormais rebaptisé Copernicus, permettant ainsi sa mise en œuvre effective, bien qu'avec une réduction de plus de 2 milliards d'euros par rapport aux prévisions initiales. Cette réduction risque de compromettre l'ensemble du programme. La Commission a fait preuve de flexibilité en revenant aussi radicalement sur sa position.

1.3 Le CESE réaffirme son soutien ferme et convaincu aux programmes spatiaux de l'Union européenne, Galileo et Copernicus, programmes phares relevant du projet Horizon 2020, qui témoignent de la capacité d'innovation et du développement technologique, permettent de maintenir la suprématie de l'industrie spatiale européenne sur ses concurrents internationaux et contribuent à la création d'un environnement favorable au développement d'un emploi de qualité, lié à la connaissance et à la recherche.

1.4 Le CESE recommande à la Commission, à quelques mois du lancement du premier satellite de la constellation Sentinel, de définir clairement les modalités de gouvernance du programme Copernicus, qui sont difficilement compréhensibles pour l'instant. De l'avis du CESE, les deux acteurs principaux des

politiques spatiales européennes, à savoir l'ESA (Agence spatiale européenne) et Eumetsat (satellites météorologiques), doivent être clairement associés au processus de gestion des programmes spatiaux et météorologiques ainsi qu'à la gestion globale du programme. Cela ne ressort pas clairement des considérants de la Commission. L'article 12, paragraphes 4 et 5 de la proposition de règlement doit être modifié, le potentiel ("peut confier") devant être remplacé par une formulation affirmative ("confie").

1.5 Le CESE exprime des réserves, comme il l'a déjà fait maintes fois en de précédentes occasions, à propos du recours à des actes délégués qui ne respectent pas à la lettre les dispositions du TFUE quant à la faculté d'exercer un pouvoir de délégation pour une période limitée et pour des activités non essentielles. Tous les actes délégués doivent être circonsciés de manière à fournir un cadre de référence clair à tous les intéressés.

1.6 Le CESE recommande que soient détaillées les règles de passation de marchés qui définiront les conditions de participation des entreprises aux activités prévues par le programme Copernicus. Ces règles devront tenir dûment compte des exigences des petites et moyennes entreprises, sur la base des engagements pris dans l'initiative relative aux PME ("Small Business Act") et des prévisions de développement du marché unique conformément à l'Acte pour le marché unique. Il importera au plus haut point de disposer d'un cadre réglementaire clair et stable concernant les investissements privés.

1.7 Le CESE partage l'évaluation du potentiel économique que le programme Copernicus est susceptible de développer et reconnaît sa cohérence avec les objectifs de la stratégie Europe 2020. Il souhaite que le règlement à l'examen soit adopté dans

les plus brefs délais, afin de pouvoir lancer à compter de janvier 2014 les activités prévues par le cadre financier pluriannuel. Il espère un renforcement significatif des activités de soutien aux services en aval dans le cadre du programme Copernicus; ce soutien est actuellement bien défini dans les objectifs, mais aucune indication claire n'est donnée quant aux instruments à insérer dans le règlement et aux responsabilités spécifiques à confier à la Commission.

1.8 Afin d'associer le plus grand nombre possible d'entreprises, le CESE estime essentiel d'offrir une plateforme permettant effectivement de stimuler les investissements, l'emploi et le développement. À cet égard, il estime indispensable que les données disponibles soient libres et gratuites pour tous les opérateurs européens et défend avec conviction la nécessité d'entamer des négociations avec les pays tiers afin de définir un régime de réciprocité absolue avec les industries de ces pays disposant de données. En l'absence de tels accords, le CESE juge opportun de prévoir, pour les industries de ces pays, un régime de licences limitant à l'essentiel l'accès aux données du programme Copernicus. Le régime de libre accès devrait être garanti à tous les pays en voie de développement et partout dans le monde aux pays en situation d'urgence.

1.9 Eu égard à l'engagement financier substantiel et à la sensibilité des données, le CESE est favorable à ce que l'Union européenne devienne propriétaire du système. Il fait observer que la proposition de règlement ne précise ni les modalités, ni les coûts, ni les responsabilités futures en ce qui concerne la gestion de ces droits de propriété et leur transfert. Il espère que ce point sera clarifié.

1.10 Le CESE recommande vivement à toutes les institutions européennes, en particulier au Parlement européen, qui tiendra encore quelques sessions utiles avant sa dissolution en vue des prochaines élections, à adopter rapidement le règlement en y intégrant les améliorations suggérées, de manière à permettre la poursuite du programme Copernicus. Le risque de dé financement du programme est réel et concret s'il n'est pas adopté en temps utile.

2. Introduction

2.1 Le règlement à l'examen instaure un cadre juridique approprié pour la gouvernance et le financement du programme européen d'observation de la Terre GMES (surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité), en vue de sa nouvelle phase opérationnelle, qui sera lancée à compter de 2014. À cette fin, il abroge le règlement (UE) n° 911/2010 qui est à l'origine de l'établissement du programme et qui est en vigueur jusqu'à la fin 2013.

2.2 Le règlement à l'examen vise également à rebaptiser officiellement le programme GMES, dont la nouvelle dénomination est désormais Copernicus.

2.3 À la lumière du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et plus particulièrement de son article 189, la nouvelle proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil porte sur les aspects suivants:

- 1) changement de dénomination en Copernicus;
- 2) gouvernance du programme GMES dans sa phase opérationnelle, avec la possibilité pour la Commission de déléguer des activités à un certain nombre d'opérateurs;
- 3) financement pour la période 2014-2020.

2.4 Comme résumé dans la communication, "Copernicus s'articule autour de six services, à savoir la surveillance du milieu marin, la surveillance de l'atmosphère, la surveillance des terres, la surveillance du changement climatique ainsi que l'appui aux interventions d'urgence et la sécurité. Copernicus exploite des données provenant de satellites et de capteurs in situ, tels que des bouées, des ballons ou des sondes atmosphériques, pour fournir des informations et des prévisions à valeur ajoutée actualisées et fiables présentant un intérêt, par exemple, pour l'agriculture et la pêche, l'occupation des sols et la planification urbaine, la lutte contre les incendies de forêt, la réaction aux catastrophes, le transport maritime ou la surveillance de la pollution atmosphérique. Copernicus contribue également à la stabilité économique et à la croissance en stimulant les applications commerciales (les services en aval) dans de nombreux secteurs différents, grâce à un accès total et ouvert à ses données d'observation et produits d'information. Il fait partie des programmes à mettre en œuvre dans le cadre de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Il a, en outre, été intégré dans l'initiative en matière de politique industrielle de la stratégie Europe 2020, en raison des avantages qu'il présente pour un large éventail de politiques de l'Union".

2.5 À ce jour, la composante spatiale a été financée – pour un montant de 3,2 milliards d'euros environ – principalement par l'ESA (à plus de 60 %), et par le budget de l'UE (à 30 % environ), par l'intermédiaire du septième programme cadre (7^e PC).

2.6 Le financement de la phase opérationnelle, qui prévoit à la fois l'exploitation des données et le renouvellement de l'infrastructure spatiale, ne peut être à la charge des seuls États membres, compte tenu des coûts afférents. L'UE assume donc, par l'entremise du règlement à l'examen, la responsabilité de la phase opérationnelle de Copernicus/GMES et la charge de son financement, pour une valeur de 3 786 millions d'euros (prix de 2011).

2.7 Dans la communication sur "Un budget pour la stratégie Europe 2020" [COM(2011) 500 final du 29.6.2011], la Commission proposait de financer le programme GMES en dehors du cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2014-2020.

2.8 Le CESE a fait part de sa ferme opposition à la proposition de la Commission de reléguer dans un fonds spécifique externe les financements nécessaires au développement et à l'achèvement du programme GMES ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ JO C 299 du 14.10.2012, p. 72.

2.9 Cette première proposition de financement externe a donc été rejetée par le Parlement dans sa résolution P7_TA(2012)0062 du 16 février 2012. Selon les conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 sur le cadre financier pluriannuel, le programme devrait être financé par la sous-rubrique 1a du cadre financier, avec un niveau maximal d'engagements de 3 786 millions d'euros (prix de 2011) à définir dans le règlement CFP.

2.10 Les agences spatiales nationales disposent elles aussi de leurs propres systèmes d'observation de la Terre. La Commission observe dans sa communication que, s'agissant de la surveillance de l'environnement, elles n'ont toutefois pas réussi à trouver un moyen de coopérer en ce qui concerne le financement de programmes opérationnels durables. Or, la poursuite de ces observations revêt une importance cruciale face à la pression politique accrue exercée sur les pouvoirs publics pour qu'ils prennent des décisions éclairées dans le domaine de l'environnement, de la sécurité et du changement climatique et compte tenu de la nécessité de respecter les accords internationaux.

3. Observations générales

3.1 La composante spatiale de Copernicus/GMES a été développée de 2005 à aujourd'hui par l'ESA. Elle a été financée de manière autonome pour près de 2 milliards d'euros et a bénéficié d'une contribution de l'UE d'un milliard d'euros supplémentaires au titre du thème "Espace" du 7^e programme-cadre et des fonds du programme de fonctionnement initial, ce qui représente un total de 3,2 milliards d'euros dépensés à ce jour et planifiés jusqu'à la fin 2013.

3.2 Il est indiqué dans le considérant (17) que compte tenu de la dimension du programme, sa mise en œuvre devrait être déléguée à des entités possédant les capacités techniques et professionnelles appropriées, dont certaines sont mentionnées dans le considérant (18) suivant. Pour le succès de la phase opérationnelle, il y a donc lieu de tenir compte, dans les accords de gouvernance liés au règlement à l'examen, des capacités réelles de l'Europe dans le domaine satellitaire et de l'exploitation des données correspondantes. Le considérant (18) omet de mentionner les deux principaux acteurs disposant d'une capacité de conception, d'exploitation et de gestion de satellites en Europe, à savoir l'ESA et Eumetsat.

4. Observations particulières

4.1 Dans le domaine spatial, certains États européens sont regroupés au sein de deux grandes organisations, l'ESA et Eumetsat. L'ESA, qui dispose d'un budget annuel de plus de 4 milliards d'euros et qui emploie 2 250 personnes environ (2011), a développé et exploité un nombre important de satellites environnementaux (ERS, Envisat, Cryosat, SMOS, GOCE, SWARM), et a développé les satellites météorologiques européens Météosat, Météosat seconde génération, et Met-OP. L'ESA collecte et diffuse également les données relatives à toute une série de missions exercées par d'autres partenaires (missions de tiers). Eumetsat, l'organisation européenne chargée de l'exploitation des satellites météorologiques, dont le budget annuel est d'environ 300 millions d'euros et dont les effectifs s'élèvent à 280 personnes (2011), a pour mission spécifique de traiter et de diffuser les données météorologiques.

4.2 À côté de ces deux grandes organisations, d'autres agences de l'Union européenne participent à la politique spatiale européenne, comme indiqué dans le tableau (2).

Agence	Principaux domaines d'activité	Budget et personnel (2007)
Agence du GNSS européen (GSA)	Gestion des programmes européens de radionavigation par satellite (par exemple Galileo)	5,4 millions (2009) – effectif de 50 personnes
Centre satellitaire de l'UE (CSUE)	Assiste l'UE dans l'analyse des images satellitaires	16 millions (2011) – effectif de 100 personnes
Agence européenne pour l'environnement (AEE)	Prise en compte des questions environnementales dans les politiques économiques	41 millions (2012) – effectif de 220 personnes
Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM)	Assistance technique et scientifique pour le développement de la législation de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la sûreté maritimes et de la prévention de la pollution	54 millions (2010) – effectif de 200 personnes
FRONTEX	Coopération opérationnelle entre les États membres en matière de sécurité des frontières	22 millions (+ réserve de 13 millions) – effectif de 170 personnes
Agence européenne de défense (AED)	Coopération en matière de capacités de défense et d'armement	31 millions (2010) – effectif de 100 personnes
Conseil européen de la recherche (CER)	Composante du 7 ^e PC Promeut la recherche scientifique et l'excellence en Europe	32 millions (2009) – effectif de 220 personnes
Agence exécutive pour la recherche (AER)	Dirige l'évaluation et la gestion de nombreux programmes du 7 ^e PC	31 millions (2009) – effectif de 349 personnes

4.3 Les chiffres indiqués ci-dessus donnent un aperçu des capacités opérationnelles dont disposent les agences de l'Union européenne, l'ESA et Eumetsat dans le domaine satellitaire. S'agissant des exigences du programme, la Commission devrait tenir compte de toutes les ressources et compétences professionnelles disponibles.

4.4 Dans le considérant (18), l'ESA et Eumetsat ne sont pas expressément cités parmi les entités associées à la mise en œuvre du programme Copernicus. Par référence à l'article 11, il convient de les inclure dans cette énumération.

4.5 L'article 12, paragraphes 4 et 5 de la proposition de règlement doit être modifié, le potentiel ("peut confier") devant être remplacé par une formulation affirmative ("confie").

(2) Source: PACT European Affairs.

4.6 À l'article 2, paragraphes 1 b) et 4 b), la Commission cite les objectifs de croissance économique et d'emploi parmi les principaux objectifs du programme Copernicus.

4.7 Le CESE s'en réjouit, mais demande que soient prévues des initiatives spécifiques et appropriées pour que ces objectifs puissent être réalisés, en particulier en ce qui concerne les mesures concrètes qui doivent être prises (services en aval) et qui déterminent la valeur ajoutée des activités productives. Les mesures de diffusion, celles visant à encourager le développement d'applications possibles des données fournies par le système, et les mesures de diffusion des connaissances sur le potentiel de Copernicus sont essentielles; elles devraient à ce titre être intégrées dans le règlement, et assorties d'une référence explicite aux activités à entreprendre pour réaliser les objectifs fixés.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE
