

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme spatial de l'Union et l'Agence de l'Union européenne pour le programme spatial et abrogeant les règlements (UE) n° 912/2010, (UE) n° 1285/2013, (UE) n° 377/2014 et la décision n° 541/2014/UE»

[COM(2018) 447 final — 2018/0236 (COD)]

(2019/C 62/08)

Rapporteur: **Raymond HENCKS**

Consultation	Commission européenne, 12.7.2018 Conseil, 13.7.2018
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section spécialisée	2.10.2018
Adoption en session plénière	17.10.2018
Session plénière n°	538
Résultat du vote	189/3/2
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. L'Union européenne peut se prévaloir de grandes réussites dans le secteur spatial. Par ses programmes spatiaux, elle contribue à répondre à certains grands défis mondiaux, notamment ceux liés au changement climatique, à la sécurité et à l'amélioration des conditions de vie quotidienne des citoyens, tout en gardant sa souveraineté et son indépendance stratégique vis-à-vis des autres puissances spatiales.

1.2. Le Comité économique et social européen (CESE) soutient l'Union dans ses efforts complémentaires pour demeurer une grande puissance spatiale indépendante. Il approuve qu'elle se donne les moyens financiers à la hauteur de ses ambitions, en l'occurrence un «montant de référence privilégié» de 16 milliards d'EUR, qui pour le CESE constitue une enveloppe financière minimale. Le CESE réitère sa demande de trouver, de concert avec la Banque européenne d'investissement, de nouvelles possibilités de financement pour soutenir des projets de recherche, de conception et de fabrication spatiales par des entreprises privées, petites et moyennes entreprises (PME) et start-up.

1.3. En ce qui concerne les objectifs spécifiques du programme spatial européen, le CESE salue qu'à côté de l'évolution permanente des deux fleurons du programme, Galileo et Copernicus, l'Union attribue au «space surveillance and tracking» davantage d'autonomie et de capacités afin de protéger les infrastructures spatiales des risques des innombrables débris spatiaux qui tournent autour de la terre. Il se félicite également de la nouvelle initiative concernant le système Govsatcom, qui répond aux besoins des communications européennes sécurisées par satellite.

1.4. Le CESE constate toutefois que l'Union reste très discrète dans ses communications aux citoyens sur les avantages que représentent les activités communautaires dans l'espace pour la société et l'économie. Il propose une campagne appropriée, pour que les citoyens se rendent compte de la valeur ajoutée des activités spatiales européennes, qui sont devenues indispensables dans leur vie quotidienne, qui stimulent l'emploi, la croissance et les investissements, et qui constituent un atout pour leur sécurité.

1.5. En outre, on reste très loin de maximiser les avantages que représente l'espace pour l'économie européenne. Les possibilités qu'offre le programme d'observation de la Terre et l'exploitation de l'énorme quantité de données qu'il produit, restent largement sous-utilisées. Le CESE demande qu'une action d'information et de sensibilisation soit lancée à l'adresse des potentiels bénéficiaires, surtout dans le secteur marin et agricole.

1.6. Sur le plan international, le secteur spatial européen est exposé à une très vive concurrence, vu que les activités spatiales deviennent de plus en plus commerciales en raison d'une participation croissante du secteur privé sur le marché hors Union. Il s'ensuit qu'il faudra absolument augmenter l'importance du marché intérieur et appliquer un principe de «préférence européenne» dans le secteur spatial.

1.7. L'Europe a besoin de lanceurs compétitifs adaptés aux marchés commercial et institutionnel si elle veut conserver son autonomie d'accès à l'espace face à un nombre croissant de lanceurs et une vive concurrence. Le CESE encourage la Commission à étudier les moyens de soutenir la recherche et les infrastructures de lancement européennes.

1.8. Le CESE estime que le projet futuriste de l'extraction et de la récupération de ressources naturelles en dehors de l'orbite terrestre (*space mining*), dont un État membre s'est positionné en tant que pionnier, mérite que l'Union suive de près l'évolution afin de conserver une valeur ajoutée européenne claire.

2. Introduction

2.1. Depuis les années 1990, l'Union européenne a développé une politique spatiale communautaire axée sur l'indépendance vis-à-vis des autres puissances spatiales, notamment par le développement de programmes et d'applications dans des secteurs industriels clés, tels que les communications, la sécurité, les services d'urgence, les systèmes de navigation, l'information, les retransmissions d'événements, le changement climatique, les prévisions météorologiques, etc.

2.2. L'Union européenne, avec le concours de l'Agence spatiale européenne (ESA), dispose entre-temps d'un grand réseau de satellites et de son propre accès à l'espace, via la Guyane, par des lanceurs européens. Les États membres de l'ESA ⁽¹⁾ disposent, à leur tour, de leurs propres agences spatiales et de leurs programmes, de centres de recherche, d'installations au sol et de substantielles capacités industrielles. Ils sont, en général, à l'origine des initiatives spatiales qui sont ensuite reprises dans le cadre de l'Union européenne ou de l'ESA.

2.3. L'Union intervient en particulier à travers la conception, le financement intégral et l'exploitation des programmes spatiaux suivants, dont elle assume la responsabilité globale pour leur mise en œuvre, y compris dans le domaine de la sécurité:

- **Galileo** est la première infrastructure de radionavigation haute précision et de positionnement par satellite, spécialement conçue à des fins civiles, fournie gratuitement aux utilisateurs;
- **Copernicus** est un fournisseur de données d'observation de la Terre qui englobe six domaines: la surveillance des terres, du milieu marin, de l'atmosphère, du changement climatique, ainsi que la gestion des urgences et la sécurité;
- **EGNOS** est un système paneuropéen de 3 satellites qui améliore la qualité des signaux ouverts émis par les systèmes mondiaux de radionavigation par satellite existants et fournit des données de géolocalisation plus précises;
- **SST** (*space surveillance and tracking*) est un système de surveillance de l'espace et d'observation des quelques 780 000 déchets de l'espace (débris spatiaux) en orbite autour de la terre;
- **Govsatcom** est un système de télécommunications gouvernementales (civiles et militaires) par satellite, reconnu comme l'un des éléments de la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union.

2.4. La Commission a actuellement délégué le développement et le déploiement de l'infrastructure spatiale à l'ESA, qui est responsable du déploiement de l'infrastructure Galileo, tandis que l'agence de l'Union européenne située à Prague (Agence du GNSS européen — GSA) est chargée de favoriser la pénétration de Galileo sur le marché. L'ESA gère aussi une partie des opérations de Copernicus.

2.5. L'industrie spatiale européenne emploie plus de 231 000 personnes, dont 41 333 dans le secteur de la construction spatiale et génère une valeur ajoutée estimée par la Commission européenne entre 53 et 62 milliards d'EUR en 2017.

3. Proposition de la Commission

3.1. Le programme spatial proposé répond à la stratégie industrielle présentée par le président Juncker dans son discours sur l'état de l'Union de 2017, et à la communication de la Commission du 26 octobre 2016 sur une nouvelle «Stratégie spatiale pour l'Europe».

⁽¹⁾ L'ESA compte 22 États membres. Les organismes nationaux responsables de l'espace dans les pays suivants siègent au Conseil des gouverneurs de l'ESA: Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Tchéquie, Roumanie, Royaume-Uni, Suède et Suisse. Le Canada participe également au Conseil ainsi qu'à certains projets dans le cadre d'un accord de coopération. La Slovaquie est un membre associé. Sept autres États de l'Union européenne ont conclu des accords de coopération avec l'ESA: Bulgarie, Croatie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Malte et Slovaquie.

3.2. Les

- règlement (UE) n° 1285/2013 relatif à la mise en place et à l'exploitation des systèmes européens de radionavigation par satellite, Galileo et EGNOS,
- règlement (UE) n° 377/2014 établissant le programme Copernicus,
- décision n° 541/2014/UE établissant un cadre de soutien à la surveillance de l'espace et au suivi des objets en orbite (SST) et
- règlement (UE) n° 912/2010 du Parlement européen et du Conseil établissant l'Agence du GNSS européen

sont abrogés et remplacés par le règlement sous avis qui établit des règles communes à toutes les composantes du programme, traitant notamment des contributions et mécanismes budgétaires, des dispositions financières, des marchés publics, de la gouvernance et de la sécurité. Ledit règlement fixe également certaines règles propres à chacune de ces composantes.

3.3. L'Agence du GNSS européen chargée d'assurer la mise en œuvre d'une nouvelle génération de systèmes de radionavigation par satellite (GNSS), devient «Agence de l'Union européenne pour le programme spatial», chargée de contribuer au programme, en particulier en ce qui concerne la sécurité, les activités de communication et de promotion, ainsi que les activités de commercialisation des services offerts par Galileo et EGNOS.

3.4. Le nouveau programme spatial vise à:

- fournir des données, des informations et des services spatiaux de qualité, actualisés et, le cas échéant, sécurisés;
- maximiser les avantages socio-économiques;
- renforcer la sécurité de l'Union et de ses États membres;
- promouvoir le rôle de l'Union sur la scène internationale en tant qu'acteur de premier plan.

3.5. La proposition de règlement fixe l'enveloppe budgétaire totale pour l'ensemble des activités spatiales de l'Union, y compris la recherche, à 16 milliards d'EUR pour la période 2021-2027 (contre 12,6 milliards d'EUR pour la période 2014-2020). Cette enveloppe financière constitue le montant de référence privilégié conformément à l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 sur la discipline budgétaire, et est répartie comme suit:

- Galileo + EGNOS 9,7 milliards,
- Copernicus 5,8 milliards,
- SST/Govsatcom 0,5 milliard.

3.6. Le nouveau règlement traite également des différentes formes de coopération et de partenariat entre parties prenantes, ainsi que des relations avec les organisations internationales et les pays tiers.

3.7. La Commission présentera chaque année au Parlement européen et au Conseil un rapport sur la mise en œuvre du programme spatial sur base d'indicateurs de performance à établir.

3.8. En outre, le programme fera l'objet d'une évaluation au moins tous les quatre ans. Les conclusions des évaluations, accompagnées des observations de la Commission, seront communiquées au Parlement européen et au Conseil ainsi qu'au CESE et au Comité des régions.

4. Observations générales

4.1. De prime abord, il faut reconnaître que l'Union européenne peut se prévaloir d'avoir développé, en temps utile, sa propre politique spatiale et d'être aujourd'hui indépendante vis-à-vis des autres puissances spatiales, y compris celle considérée jadis comme partenaire fiable, mais devenue entre-temps imprévisible.

4.2. Le CESE soutient l'Union dans ses efforts complémentaires pour demeurer une grande puissance spatiale indépendante et se donner les moyens de consolider ses atouts techniques. L'espace est un secteur qui requiert des ressources financières considérables. Il ne peut y avoir de politique spatiale ambitieuse sans budget correspondant.

4.3. On ne peut donc que saluer que le projet de règlement entend attribuer à l'Union les moyens financiers à la hauteur de ses ambitions, en l'occurrence une enveloppe financière du programme de 16 milliards d'EUR constituant un «montant de référence privilégié» minimal. Il s'ensuit que le Parlement et le Conseil, ainsi que la Commission lorsqu'elle élabore le projet de budget, s'engagent à ne pas s'écarter de plus de 10 % de ce montant pour la durée totale du programme (sauf

circonstances exceptionnelles). Le CESE réitère néanmoins sa demande de trouver, de concert avec la Banque européenne d'investissement (BEI), de nouvelles possibilités de financement pour soutenir des projets de recherche, de conception et de fabrication spatiales par des entreprises privées, PME et start-up, par exemple dans le domaine des nanosatellites, systèmes de propulsion miniaturisés, allongement de la durée de vie des satellites, nouvelles applications d'observation de la terre, etc.

4.4. En outre, la recherche et l'innovation spatiales, qui doivent impérativement être renforcées si l'Union veut se maintenir à la pointe du progrès, peuvent être financées par le programme «Horizon Europe», dans le cadre du programme de travail «primauté dans le domaine des technologies génériques et industrielles», doté d'un budget de 13,5 milliards d'EUR.

4.5. On ne peut, dans ce contexte, qu'approuver le fait qu'après le Brexit, le Royaume-Uni entende demander de continuer à participer au programme spatial européen. Le CESE regrette toutefois que seuls 20 des actuels 28 États membres de l'Union soient membres de l'ESA.

4.6. En ce qui concerne les objectifs spécifiques du programme spatial, le CESE approuve que les nouvelles applications et nouveaux services tiennent compte des évolutions en matière de voitures autonomes, de drones, de robots et de l'internet des objets (Galileo) et mette, dans l'intérêt de l'humanité, l'accent sur la surveillance du changement climatique (par exemple, la surveillance des émissions anthropiques de CO₂ et de gaz à effet de serre), l'affectation des sols en soutien de l'agriculture, l'observation des zones polaires, la gestion des forêts et de l'eau et la détection de petits objets (par exemple les navires) pour surveiller le trafic illégal (Copernicus).

4.7. Le CESE soutient également la proposition d'attribuer au SST davantage d'autonomie et de capacités afin de protéger les infrastructures spatiales et la Terre des risques spatiaux, ainsi que la création de nouvelles activités pour observer les débris spatiaux ainsi que les phénomènes météorologiques spatiaux extrêmes résultant de l'activité solaire, ou encore les astéroïdes et les comètes (géocroiseurs). La question des débris dans l'espace concerne directement plus de 60 États qui possèdent et exploitent actuellement des satellites. Cette surveillance de l'espace est effectivement cruciale vu le risque d'endommager des infrastructures essentielles qui conditionnent la vie quotidienne des citoyens, avec les interruptions de services, les désagréments et les pertes économiques afférents.

4.8. La nouvelle initiative concernant le système Govsatcom répond aux besoins des communications européennes sécurisées par satellite (surveillance frontalière, communauté maritime, missions de police, protection civile, aide humanitaire, action extérieure de l'Union européenne, etc.) et permettra d'améliorer la sécurité et la non-dépendance européenne des futurs systèmes et services sécurisés de télécommunications, ce que le CESE ne peut qu'approuver.

4.9. L'Union peut donc se prévaloir de grandes réussites dans le secteur spatial. Le CESE constate toutefois que l'Union reste très discrète dans ses communications aux citoyens sur les avantages que représente l'espace pour la société et l'économie. Beaucoup de citoyens ne se rendent pas compte que lorsque, par exemple, ils utilisent leur téléphone portable ou smartphone, profitent des systèmes de navigation, regardent la télévision par satellite, voyagent par voie terrestre, maritime et aérienne, ou retirent de l'argent, ils ont recours à des services spatiaux. Il faudra donc veiller, par une campagne d'information appropriée, à ce que les citoyens se rendent compte que les activités spatiales européennes sont indispensables dans leur vie quotidienne, stimulent l'emploi, la croissance et les investissements, et constituent un atout pour leur sécurité.

4.10. De même, on reste très loin de maximiser les avantages que représente l'espace pour l'économie européenne. Les possibilités qu'offre le programme d'observation de la Terre et l'exploitation de l'énorme quantité de données qu'il produit restent largement sous-utilisées. Le CESE demande qu'une action d'information et de sensibilisation soit lancée à l'adresse des potentiels bénéficiaires, surtout dans le secteur marin et agricole.

4.11. Comme le signale la Commission, le secteur spatial rencontre des difficultés liées à sa capacité insuffisante à recruter du personnel approprié. Le CESE estime que la science spatiale devrait être intégrée dans le système scolaire et que des universités des États membres devraient être sensibilisées afin d'offrir un master en ingénierie spatiale.

4.12. Sur le plan international, l'Europe spatiale devra relever le défi d'une très vive concurrence, vu que les activités spatiales deviennent de plus en plus commerciales en raison d'une participation croissante du secteur privé. Les grands acteurs européens réalisent la plus grande partie de leurs activités en dehors de l'Europe. Il s'ensuit qu'il faudra absolument augmenter l'importance du marché intérieur et appliquer un principe de «préférence européenne» dans le secteur spatial.

4.13. Comme le précise la Commission, l'espace fait partie d'une chaîne de valeur mondiale qui fait face à des changements majeurs repoussant les limites traditionnelles du secteur spatial. Ce «nouvel espace» («New Space») est en train de révolutionner le secteur spatial, non seulement du point de vue technologique mais aussi du point de vue du modèle économique. Il est donc essentiel que l'Union soutienne activement l'ensemble du secteur spatial, en particulier la recherche et le développement, les start-up et les incubateurs d'entreprises présents dans ce secteur. Le CESE regrette que, dans le règlement sous avis, la Commission se limite à annoncer que le programme spatial soutient la coopération entre les entreprises sous la forme de pôles spatiaux rassemblant, à l'échelon national et régional, les acteurs de l'espace et du numérique, sans autre indication quant au fonctionnement et au financement de tels pôles.

Un tel projet «New Space» pourrait consister dans le développement de l'économie des ressources spatiales (*space mining*) ayant pour objet l'extraction et la récupération de ressources naturelles en dehors de l'orbite terrestre. Les astéroïdes par exemple peuvent contenir du nickel, du platine, du fer et du cobalt. La NASA estime à 700 trillions de dollars des États-Unis la valeur de la ceinture (qui en compte plus d'un million) d'astéroïdes entre Mars et Jupiter. Ces ressources pourront soit être ramenées sur Terre, soit être utilisées dans l'espace comme énergie pour les satellites, ou pour construire des bases d'où pourrait partir une exploration spatiale plus lointaine.

4.14. Le Luxembourg est le deuxième pays au monde, après les États-Unis, à se doter d'un cadre juridique, contesté par d'aucuns, autorisant l'exploration et l'utilisation commerciale des ressources spatiales. La BEI s'est aussi associée au projet avec une mission de conseil, au même titre que l'ESA qui compte apporter des avis et orientations via son service de conseil financier en innovation.

4.15. Le CESE estime que l'Union devrait participer plus étroitement à la recherche dans le cadre du *space mining*, du point de vue technologique, financier et juridique, et veiller à ce que le projet garde une valeur européenne claire, alors que d'ores et déjà d'autres organisations ou entreprises américaines, arabes ou asiatiques se sont associées au projet.

4.16. L'Europe a besoin de lanceurs adaptés aux marchés commercial et institutionnel si elle veut pouvoir conserver son autonomie d'accès à l'espace. Les fusées réutilisables représentent un progrès particulièrement prometteur qui réduira les coûts et le délai de rotation entre les lancements. Sur le marché commercial, la concurrence reste vive et parfois déloyale. Le CESE encourage la Commission à étudier les moyens de soutenir la recherche et les infrastructures de lancement européennes dans le respect du caractère vital de la préservation d'une indépendance d'accès de l'Europe à l'espace.

4.17. Même si, d'après le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les États membres ont la compétence de définir les services d'intérêt général, cela n'enlève rien aux compétences de l'Union de définir à son niveau de tels services, dès lors que cela apparaît nécessaire pour mettre en œuvre les objectifs de l'Union. Le CESE plaide pour que les institutions communautaires reconnaissent l'existence et la nécessité de services communautaires d'intérêt général dans les domaines où l'action de l'Union européenne est plus efficace pour répondre à ses objectifs, comme c'est manifestement le cas pour le secteur spatial.

Bruxelles, le 17 octobre 2018.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER
