

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité (GMES): défis à relever et prochaines étapes concernant la composante spatiale»

COM(2009) 589 final

(2011/C 44/26)

Rapporteur: **M. IOZIA**

Le 28 octobre 2009, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité (GMES): défis à relever et prochaines étapes concernant la composante spatiale»

(COM(2009) 589 final).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 15 juin 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 14 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 135 voix pour et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE accueille favorablement la communication de la Commission dont il espère qu'elle amènera les organes décisionnels à prendre des décisions opérationnelles et à prévoir des financements et des politiques conformes aux propositions et aux informations présentées.

1.2 Le CESE s'est toujours prononcé en faveur des propositions de la Commission dans le domaine de la politique spatiale, l'une des priorités technologiques qu'il convient de développer avec le plus de détermination. L'exploitation responsable et durable de l'espace à des fins civiles et pacifiques constitue un formidable outil de développement.

1.3 La recherche spatiale en général et la «Surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité» (acronyme anglais GMES) en particulier, s'inscrivent de plein droit dans ce qu'il est convenu d'appeler la nouvelle économie verte. Le développement des applications dans les domaines de l'agriculture, de la gestion des changements climatiques, de la précision des prévisions météorologiques et de l'aménagement du territoire constitue le fondement d'un nouveau modèle, qui prend en compte le développement durable comme axe prioritaire de l'innovation et de la recherche technologique.

1.4 Le CESE souscrit aux préoccupations exprimées par la Commission en ce qui concerne l'absence d'indications sur l'horizon temporel d'application du programme. Le CESE estime qu'il faudrait fixer l'échéance de ce programme à 2030 et prévoir également la poursuite de ses activités essentielles au-delà de cette date.

1.5 Le CESE estime que les moyens financiers sont insuffisants, d'une part, parce qu'ils ne tiennent pas compte de l'évolution du coût des composants technologiques des satellites

Sentinel et, d'autre part, au vu de l'insuffisance du budget alloué aux activités de recherche et de développement, notamment en ce qui concerne la nécessité de recueillir des données pour la lutte contre le changement climatique et pour la sécurité. Un minimum de 700 à 800 millions supplémentaires serait nécessaire pour la période 2014-2020 pour faire face aux besoins. Les coûts des lancements ont considérablement augmenté, de même que ceux des appareils électroniques.

1.6 Le «rêve spatial», partagé par des générations entières, doit être relancé par le biais de programmes ambitieux. Rapprocher les jeunes des études spatiales, offrir des projets d'emplois stables, en soulignant l'importance de la valeur sociale de projets tels que le GMES, qui peuvent contribuer à réduire les effets négatifs du changement climatique et promouvoir les activités humaines en aidant à prévoir les phénomènes extrêmes telles que les inondations et les longues périodes de sécheresse. Le contrôle des émissions nocives dans l'atmosphère permettra de vérifier, par exemple, l'efficacité des actions entreprises pour réduire le CO₂ ou encore de prendre les mesures appropriées en cas de violation des lois sur le trafic des êtres humains, en coordination avec les activités de Frontex.

1.7 Le GMES peut apporter une contribution décisive à la politique de gestion des déchets, en détectant les sites illégaux et les dépôts de matières toxiques. Il est indispensable que le programme spatial GMES traite également le problème des débris dans l'espace, c'est-à-dire de la récupération dans l'espace des stations qui ne sont plus exploitées et des satellites qui ne sont plus opérationnels. Le programme de l'ASE sur la surveillance dans l'espace, en collaboration avec le système allemand TIRA, peut contribuer à garder sous contrôle la myriade de déchets spatiaux. Depuis 1957, plus de 5 000 satellites ont été envoyés dans l'espace et actuellement le rythme de lancement est d'environ un tous les deux jours.

1.8 Les retombées positives d'un programme disposant d'un horizon temporel approprié peuvent constituer d'après le CESE un levier utile et sûr en vue d'une implication directe des entreprises publiques et privées du secteur concerné, qui leur permette de programmer leurs investissements pour le développement de technologies utiles à la réalisation de systèmes de détection de plus en plus efficaces, en termes de coûts et de performances. La capacité à attirer des investissements privés et à créer un marché des services sera fondamentale pour le succès de toute l'opération.

1.9 Les États membres qui ne participent pas à ce type de programme et qui actuellement sont encore absents de la politique spatiale, forts de la certitude de la continuité des programmes de l'UE, pourraient disposer de la garantie nécessaire au lancement de leurs initiatives. Dans cette perspective, en vue du développement des connaissances et de l'engagement des acteurs de la politique spatiale, le CESE salue la décision de février 2010 de créer le «Conseil des partenaires du GMES» avec une participation active des 27 États membres. Cet organisme devrait être ouvert à des représentants de la société civile.

1.10 L'existence d'un programme de longue durée constituerait par ailleurs un outil en vue de donner plus de force et un poids politique accru à l'UE vis-à-vis des autres acteurs actuellement actifs dans le secteur spatial au niveau mondial; elle peut également représenter un élément utile en vue de la négociation du budget qui pourrait s'avérer nécessaire compte tenu de l'accès aux programmes et aux résultats des missions dont le contrôle n'est pas assuré par l'UE.

1.11 Le GMES est en mesure d'apporter une contribution majeure dans divers secteurs de première importance tels que l'océanographie, le contrôle de la qualité de l'air, la fourniture de cartes détaillées relatives à l'utilisation des terres et l'établissement rapide de cartes des zones touchées par des catastrophes naturelles. Il constitue à ce titre un outil primordial pour la protection civile.

1.12 Dans le contexte actuel de profonde crise économique, la nécessité de disposer de ressources financières importantes ne peut, de l'avis du CESE, constituer un obstacle à ces investissements mais, grâce à un effet de levier maximum des moyens disponibles et au soutien d'une opinion publique informée de toutes les potentialités qu'offre le programme, le GMES peut au contraire contribuer à anticiper la sortie de crise grâce à la disponibilité d'un potentiel scientifique et productif exceptionnel comportant des retombées positives, en mesure de redonner à l'UE sa position, aujourd'hui en déclin, de chef de file du secteur.

2. Introduction

2.1 La décision de l'UE de se doter d'un système européen intégré d'observation de la Terre en vue de fournir des informations et des services dans les domaines de l'environnement et de la sécurité, présenté sous l'appellation GMES (*Global Monitoring For Environment and Security*), représente un choix stratégique permettant à l'UE de maintenir et d'affirmer sa position de chef de file dans le domaine des activités civiles aérospatiales.

2.2 Conformément aux orientations générales du plan d'action de la Commission européenne de 2001, l'initiative GMES a pour objet de mettre en relation les besoins de la société en matière d'environnement et de sécurité avec les capacités techniques et opérationnelles avancées offertes par les systèmes d'observation terrestres et satellitaires. Elle répond

ainsi à la nécessité de garantir un accès rapide aux informations environnementales à l'échelon mondial, régional et local, sans mettre en péril l'autonomie d'action dans les secteurs suivants: développement durable, changement climatique au niveau planétaire, politique de défense et de sécurité commune, espace européen de la recherche, stratégie européenne pour l'espace.

2.3 Ce système s'appuie sur l'analyse des données tirées de l'observation de la Terre qui sont fournies par des satellites et par des réseaux de surveillance in situ. Une fois analysées et coordonnées, ces données seront mises à la disposition des utilisateurs finaux: autorités et agences nationales, régionales et locales, organisations environnementales et de la protection civile, etc. Le GMES est une initiative promue et mise en œuvre conjointement par l'Union européenne (UE) et par l'Agence spatiale européenne (ESA), dans le cadre de laquelle l'ESA joue un rôle déterminant dans le développement de la composante spatiale et l'UE fait office de promoteur et d'«agrégateur» de la demande.

2.4 Le programme GMES se compose de trois volets: la composante spatiale, la composante «in situ» et la composante «services», à propos de laquelle la Commission a émis une proposition de règlement sur laquelle le CESE s'est déjà exprimé⁽¹⁾.

2.5 Parmi ces trois volets, la composante spatiale est de loin la plus coûteuse et c'est elle qui détermine la qualité et la quantité de services qu'il est possible d'offrir. Elle comprend six séries de missions d'observation de la Terre Sentinel, dont 5 sont financées, qui devraient débiter en 2012. Tous les aspects relatifs au volet spatial sont contrôlés, coordonnés et mis en œuvre par l'ESA: les contrats conclus avec l'industrie pour le développement des satellites et des infrastructures nécessaires, mais aussi la gestion des projets pilotes lancés durant cette étape et qui feront l'objet d'une évaluation en vue des applications futures.

3. La communication de la Commission

3.1 Dans sa communication, la Commission rend compte des progrès réalisés à ce jour pour les composantes «services» et «in situ», qui ont déjà donné des résultats satisfaisants en utilisant les infrastructures spatiales existantes, en particulier dans le cadre des missions EUTMESAT et ESA et des missions nationales.

3.2 Les fondements de l'architecture du système ont été établis en 2008, notamment en ce qui concerne les besoins financiers et les politiques budgétaires correspondantes. Les ressources nécessaires à la réalisation du projet devront être allouées sur la base du prochain cadre financier pluriannuel de l'Union. Selon les prévisions de l'ESA, l'effort financier devrait être de 23 milliards d'euros pour la période 2014/2020.⁽²⁾

3.3 Le document passe en revue certains aspects centraux de la politique spatiale européenne, dont le GMES constitue, avec les programmes européens GNSS (EGNOS et Galileo), un axe essentiel.

⁽¹⁾ CESE 96/2010, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le programme européen d'observation de la Terre (GMES) et sa mise en œuvre initiale (2011-2013), COM(2009) 223 final - 2009/0070 (COD).

⁽²⁾ ESA /C (2009) 36.

3.4 La Commission souligne la nécessité de financer en priorité la réalisation et le développement des missions Sentinel 1,2 et 3, d'assurer la pérennité et l'accessibilité des données et de lever les réserves des États membres quant à la durée du projet, dont l'échéance actuelle est fixée à 2020.

3.5 La Commission estime nécessaire de réglementer les aspects relatifs à la propriété des données, dans l'optique d'une politique d'accès total et garanti. Elle soulève également le problème de la propriété de l'infrastructure et de sa gestion.

3.6 Un chapitre important du document concerne la politique d'achats, qui doit miser tout à la fois sur un bon rapport qualité-prix et sur la disponibilité continue des données.

3.7 La coopération internationale est un élément clé de l'ensemble du programme GMES, lequel représente à cet égard la contribution de l'UE au réseau mondial des systèmes d'observation de la Terre GEOSS. La Commission développera de nouveaux échanges et partenariats dans le cadre du comité spatial CEOS, qui est investi de responsabilités particulières en ce qui concerne le suivi des effets du changement climatique.

3.8 Dans ses conclusions, la Commission récapitule le contenu du document et s'engage à suivre de près l'achèvement du programme et sa mise à jour continue en fonction des besoins des utilisateurs.

4. Observations du Comité

4.1 Le Comité, considérant la politique spatiale comme l'une des priorités technologiques qu'il convient de développer avec le plus de détermination, accueille favorablement la communication de la Commission, dont il espère qu'elle amènera les organes décisionnels à prendre des décisions opérationnelles et à prévoir des financements et des politiques conformes aux développements concrets des propositions et des informations présentées.

4.2 En exprimant son point de vue positif, le Comité partage les préoccupations de la Commission concernant la position ambiguë des États membres quant à l'horizon temporel du programme GMES et juge indispensable qu'ils se prononcent sans détour pour un programme dont l'échéance devrait aujourd'hui être fixée à 2030 au moins, mais dont il faudrait certainement prévoir qu'il puisse poursuivre ses activités essentielles même au-delà de 2030.

4.3 Pour les entreprises également, il est indispensable de pouvoir planifier leurs investissements sur une période suffisamment longue et développer des technologies en vue de l'obtention de systèmes de détection de plus en plus efficaces, tant du point de vue des coûts que de la qualité des prestations.

4.4 Le Comité juge insuffisant le montant de 4 milliards d'euros arrêté sur la base des prévisions du scénario à long terme de l'ESA. En effet, les quelque 600 millions annuels ne tiennent pas compte de l'évolution du prix des composants technologiques de la constellation de satellites Sentinel. S'agissant du budget consacré à la R&D, il apparaît lui aussi insuffisant, en particulier au regard de la nécessité de recueillir des données significatives en matière de lutte contre le changement climatique et de sécurité.

4.5 Le Comité, tout en marquant son plein accord avec les propositions de la Commission, invite à faire preuve d'encore plus de détermination en ce qui concerne le budget – au moins 700 à 800 millions d'euros supplémentaires seraient nécessaires –, le report à 2030 au moins de l'horizon temporel du projet, l'ouverture du marché spatial aux PME de tous les pays membres, une réglementation claire et ouverte en matière de politique d'accès aux données, une forte coordination entre toutes les parties prenantes et enfin un renforcement de la dimension internationale du projet.

4.6 La Commission souligne elle-même la nécessité d'investir davantage dans le domaine de la sécurité. Dans une récente communication⁽³⁾, elle indique qu'un appel à propositions a été publié au titre du 7^e programme-cadre (thème «Espace») pour le développement de services GMES pré-opérationnels destinés à la surveillance maritime. Si l'on souhaite préserver l'environnement, protéger nos mers et nos côtes contre le trafic illégal et sauver ceux qui confient leur vie à des organisations criminelles sans scrupules, il y a lieu d'opter pour une approche intégrée s'appuyant sur tous les instruments disponibles.

4.7 Des ressources supplémentaires doivent être dégagées pour soutenir les programmes de formation continue des opérateurs du secteur ainsi que les projets incitant les jeunes générations à s'orienter vers l'étude de l'espace et ses applications possibles. Ces dernières années, en raison notamment de la moindre attention portée par l'opinion publique à ces questions, l'intérêt pour l'ingénierie aérospatiale a diminué, ce qui s'est traduit par un net recul des inscriptions et du nombre de diplômés dans cette filière. Les techniciens commencent eux aussi à manquer et une politique spécifique doit être mise en œuvre afin d'orienter les intéressés vers ces études. L'une des raisons les plus fréquemment invoquées pour expliquer le faible nombre d'étudiants s'inscrivant dans ces disciplines concerne les perspectives d'emploi, qui paraissent insuffisamment sûres et durables.

4.8 Le Comité soutient la proposition de la Commission d'assumer directement la propriété du système et partant la responsabilité de sa gestion. Le choix d'un accès ouvert, continu et libre apparaît judicieux et réfléchi, pour autant que des garanties de sécurité soient offertes moyennant l'adoption d'une réglementation spécifique. La garantie de l'accès peut créer des conditions susceptibles d'éveiller l'intérêt des investisseurs privés à l'égard de la fourniture de services. L'émergence d'un marché lié au système GMES, outre qu'elle représente une opportunité économique et rend un service à la collectivité, pourrait permettre de partager certains frais de gestion des services terrestres.

4.9 Le choix de l'architecture du système sera déterminant pour une bonne gestion des données. L'exploitation commerciale devrait toujours être assortie d'une participation aux frais, après une période convenable d'adaptation au marché, comme c'est le cas pour certains services proposés sur Internet, jusqu'ici gratuits mais pour lesquels les utilisateurs doivent progressivement acquitter une redevance. Les données destinées aux administrations publiques devraient en principe être gratuites et accessibles, via des plates-formes modulables en fonction des exigences de confidentialité et de sécurité.

⁽³⁾ «Sur la voie de l'intégration de la surveillance maritime: Un environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime de l'UE», COM(2009) 538 final.

Des applications importantes de contrôle par satellite ont eu lieu récemment. Les satellites altimétriques du programme My Ocean ont relevé la répétition du phénomène El Niño en 2009; le projet européen de surveillance de la composition atmosphérique et du climat (MACC), qui fait partie intégrante des services GMES, a fourni les indications permettant de concevoir des simulations sur les diffusions éventuelles du nuage islandais; un autre service du programme GMES, le service d'intervention d'urgence SAFER, qui a pour objectif de fournir des cartes détaillées dans les six heures de la survenue de catastrophes telles que tremblements de terre, inondations, éboulements, qui pourront être très précieuses pour l'intervention de la protection civile; le G-Mosaic (services pilotes en matière de sécurité) qui surveillera le territoire à des fins de sécurité, de la surveillance des centrales nucléaires à l'immigration clandestine, en passant par la surveillance des frontières et à l'analyse des dommages de guerre et des besoins.

4.10 La politique d'achats devra faire l'objet d'une attention particulière. Les principes du *Small Business Act* (loi sur les petites entreprises) devraient toujours s'appliquer aux marchés publics, en particulier à ceux de l'Union. Il convient de développer une véritable politique de soutien aux PME, notamment celles des pays qui ne disposent pas encore d'un appareil productif solide et qui devraient eux aussi bénéficier des investissements colossaux qui vont être réalisés dans ce secteur. La composante spatiale du GMES a besoin non seulement des grandes entreprises spécialisées dans l'électronique aérospatiale mais aussi des solutions innovantes que les petites entreprises sont elles aussi en mesure de proposer. La Commission devrait favoriser la constitution de consortiums entre entreprises transnationales, conformément à la nature européenne du projet.

4.11 Le Comité préconise une coordination de plus en plus étroite entre les différents acteurs participant à la réalisation du projet: la Commission, les États membres, l'ESA et EUTMETSAT, et soutient la proposition de la Commission de répartir les responsabilités entre ces différentes parties prenantes, comme le prévoit la communication.

4.12 Le Comité considère que l'ESA dispose de toutes les compétences requises pour aspirer à devenir le gestionnaire final de l'infrastructure spatiale, en coopération avec les agences nationales en ce qui concerne l'entretien, le développement et le remplacement de la constellation de satellites. Il recommande vivement de recourir à toutes les initiatives légalement possibles pour que ce choix naturel puisse devenir réalité.

4.13 De l'avis du Comité, il faudra absolument continuer d'œuvrer au renforcement de la coopération internationale. La lutte contre le changement climatique sera nécessairement menée à l'échelon planétaire et le partage des données sera

essentiel pour mesurer en temps réel l'évolution de l'impact des émissions de gaz à effet de serre et l'altération du climat qui en résulte. La Commission a justement tenu compte de cet aspect et le Comité recommande d'impliquer également d'autres partenaires de régions voisines et éventuellement de les associer à la stratégie européenne concernant la protection des terres et des mers et la sécurité. L'Union pour la Méditerranée pourrait par exemple représenter une plate-forme idéale pour le développement de cette coopération, dans le cadre des actuels programmes prioritaires en matière de protection civile, d'assainissement de la Méditerranée et de lutte contre le changement climatique, de même que la capacité d'appréhender les particularités d'autres zones spécifiques, comme par exemple les activités déjà mises en œuvre dans les régions baltique et danubienne, pourrait également constituer une contribution utile.

4.14 Le CESE soutient la mise en place du «Conseil des partenaires du GMES», composé de 27 membres et prévoyant également la participation de la Confédération helvétique et de la Norvège, en leur qualité de membres de l'Agence spatiale européenne. Cet organisme, qui est présidée par la Commission, a pour mission d'instaurer une coopération entre les organismes de tous les États membres, d'assister la Commission dans le contrôle de l'application cohérente du programme et dans l'élaboration d'un cadre stratégique, et enfin de réaliser un échange d'expériences et de bonnes pratiques inhérentes au GMES et aux programmes d'observation de la terre. Le Conseil des partenaires du GMES, en tant qu'organisation représentative, peut aider à dépasser les disparités entre les anciens et les nouveaux États membres, que l'on observe aujourd'hui en matière de compétences et d'activités spatiales. La création d'un Forum des utilisateurs privés serait d'autant plus opportune pour analyser à temps les perspectives du système et collaborer avec le Conseil.

4.15 Il convient d'accorder une attention particulière aux besoins à court terme en matière de programmation, et notamment à l'exploitation des satellites Sentinelles de série A, au lancement de la série B et à l'acquisition des pièces essentielles de la série C.

4.16 La présidence espagnole, qui s'est engagée sur le règlement relatif aux services GMES, et la présidence belge, en ce qui concerne la politique spatiale européenne, partagent toutes deux la nécessité d'une relance. Le Parlement y est également très favorable. Les conditions sont dès lors réunies pour procéder à une clarification des points restés en suspens: déterminer et allouer les ressources nécessaires au projet, dissiper les réticences qui subsistent quant à l'horizon temporel du GMES, de manière à permettre dès à présent le développement des constellations Sentinel, conformément au programme établi, renforcer la coopération internationale et investir davantage dans la recherche et développement.

Bruxelles, le 14 juillet 2010.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI