

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme de soutien à la surveillance de l'espace et au suivi des objets en orbite»

COM(2013) 107 final — 2013/0064 (COD)

(2013/C 327/08)

Rapporteur: **M. IOZIA**

Le 14 et le 20 mars 2013, respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme de soutien à la surveillance de l'espace et au suivi des objets en orbite"

COM(2013) 107 final — 2013/0064 (COD).

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 juin 2013.

Lors de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 10 juillet), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 165 voix pour, 1 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) reconnaît l'importance pour l'Europe de se doter d'un système autonome de surveillance de l'espace afin de protéger ses propres infrastructures spatiales et de garantir la sécurité des lancements; il accueille favorablement l'initiative de la Commission, qui aborde ce thème pour la première fois et propose des solutions pour entamer dans ce domaine un processus de collaboration et d'intégration au sein de l'Union européenne.

1.2 Le CESE soutient l'idée de la Commission selon laquelle les États membres soumettraient à son approbation des propositions opérationnelles dans les cas où la qualité et la quantité des informations prévues, ainsi que le partage des connaissances, notamment sur les méthodologies et les capacités d'analyse des données, revêtiraient un intérêt européen évident.

1.3 Le CESE est conscient de la difficulté de trouver des solutions partagées par tous les États membres et considère la proposition de la Commission comme un premier pas important vers des objectifs plus ambitieux de travail en commun. La présence de puissants intérêts militaires dans ce programme rend très complexe la création d'une infrastructure commune, que le CESE espère voir se concrétiser le plus rapidement possible, justement sur la base de cette initiative. Cela dit, il est tout à fait opportun de jeter les bases de cette collaboration entre civils et militaires, dans laquelle devraient également intervenir l'Agence spatiale européenne (ASE), l'Agence européenne de défense et la direction gestion des crises et planification.

1.4 Le CESE estime prioritaire que les financements prévus pour l'activité de SST au cours des 7 années de fonctionnement du service servent à construire un premier embryon de capacité européenne indépendante, vers laquelle pourrait être transférée une partie de la capacité existante au sein des départements de

la défense des États membres. Cette capacité pourrait être mise en place grâce aux télescopes optiques déjà utilisés en Europe (Canaries) et à la construction d'au moins un radar européen de classe similaire à ceux dont disposent les structures de défense. L'on irait ainsi dans le sens d'un investissement durable grâce auquel de nouvelles capacités et compétences pourraient être transférées dans le civil afin d'améliorer la qualité de vie des citoyens européens.

1.5 Le CESE est d'avis que pour les 7 années couvertes par le programme, il convient de définir, au moyen de prévisions spécifiques, le niveau de service attendu de la part des partenaires nationaux en ce qui concerne la quantité de données à fournir, leur typologie, leur fréquence, leur qualité et leur disponibilité, de manière à disposer des instruments nécessaires pour évaluer le service, comme dans le cas des programmes de recherche du septième programme-cadre, pour lesquels ces paramètres sont clairement définis et coordonnés.

1.6 Le CESE recommande de maintenir ouverts les critères d'accès au programme et de les préciser davantage dans le texte de l'article 7, paragraphe 1, lettre a). Il est essentiel que soient admis à participer au programme non seulement les pays possédant déjà une capacité indépendante (par exemple la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni), mais aussi tous ceux qui sont en mesure de mettre à la disposition des partenaires des compétences de traitement des données. Le texte proposé devrait être révisé en ce sens.

1.7 Le CESE fait remarquer que l'ensemble des activités de surveillance de l'espace (*Space Situational Awareness – SSA*) comporte, outre la surveillance et la localisation des objets en orbite (*Space surveillance and tracking – SST*), la prévision et le suivi des phénomènes météorologiques spatiaux (*Space Weather*, concernant l'activité magnétique du soleil) et l'observation des objets évoluant à proximité de la Terre (*Near-Earth Objects – NEO*).

1.8 En particulier, étant donné qu'il est communément admis que pour les infrastructures spatiales, le danger lié à l'activité solaire est au moins égal, voire beaucoup plus grand que celui dû aux effets d'événements particulièrement intenses, le CESE estime que ces deux aspects devraient faire l'objet d'un suivi parallèle, comme le prévoyait initialement la définition de la SSA, et invite dès lors la Commission à définir un cadre complet et intégré des multiples aspects de la défense des infrastructures spatiales, notamment avec l'ASE, déjà activement engagée dans un programme de protection contre les radiations solaires. Les conclusions de la Conférence sur l'espace et la sécurité, tenue à Madrid les 10 et 11 mars 2011 (mentionnées dans l'analyse d'impact) font clairement référence au renforcement de la coopération dans ce domaine entre tous les acteurs concernés, en particulier l'UE, l'ASE et les États membres.

1.9 Le CESE approuve la proposition de la Commission concernant le renforcement de la coopération avec les États-Unis et les autres États membres intéressés par un projet commun de protection des infrastructures spatiales, permettant d'éviter les collisions dangereuses et parfois catastrophiques avec des éléments de matière minuscules qui peuvent mettre hors d'usage un satellite coûteux et indispensable aux activités humaines.

2. Document de la Commission

2.1 La communication à l'examen propose la mise en place d'un nouveau programme européen de surveillance de l'espace et de suivi des objets en orbite, baptisé SST (*Space Surveillance and Tracking*).

2.2 Ce programme a été créé pour répondre à la nécessité de protéger les infrastructures spatiales européennes, en particulier celles correspondant aux programmes Galileo et Copernicus/GMES, mais aussi les lancements européens, des risques de collision avec des débris spatiaux.

2.3 La communication définit également le cadre légal du programme et son schéma de financement pour la période 2014-2020.

2.4 La communication est accompagnée d'un rapport⁽¹⁾ qui examine en particulier cinq schémas de financement et de gestion du programme, en indiquant pour chacun d'entre eux les caractéristiques, les coûts et les bénéfices.

2.5 Un rapport précède le texte législatif proprement dit et en illustre le contexte.

2.6 La contribution indicative globale de l'Union à la mise en œuvre du SST s'élève à 70 millions d'euros, pour la période 2014-2020.

2.7 Ce montant couvrirait la contribution au fonctionnement des capteurs que possèdent déjà les États membres participants – normalement, leurs structures militaires – et d'un service

d'alerte basé sur des données fournies par les États membres participants et assuré par le centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE).

2.8 La participation au programme est facultative et il est prévu que les États participants doivent détenir des capteurs (téléscopes, radars) déjà opérationnels ainsi que les ressources techniques et humaines nécessaires ou des compétences pertinentes dans le domaine du traitement des données.

2.9 Selon la synthèse de l'analyse d'impact annexée à la proposition, le coût minimal associé aux impacts de débris avec les satellites opérationnels européens serait de 140 millions d'euros par an en Europe, et pourrait, d'après les estimations, aller jusqu'à 210 millions d'euros eu égard à la croissance de 50 % prévue pour les services liés au secteur satellitaire au cours des prochaines années. Ces données représentent une estimation très prudente et n'incluent pas la perte "au sol", à savoir la perte économique causée par l'interruption des services qui dépendent des données satellitaires.

2.10 Il importe de noter que dans la quasi-totalité des cas, les pertes ne sont pas tant liées à la destruction physique des satellites qu'à la diminution de leur vie opérationnelle causée par les manœuvres effectuées dans le but d'éviter les collisions.

2.11 Bien que plusieurs États membres disposent actuellement de leur propre service de surveillance, la Commission estime que l'intervention de l'UE serait nécessaire pour regrouper les investissements requis pour financer le projet, mettre en place des dispositifs de gouvernance, définir une politique en matière de données et veiller à ce que les capacités existantes et futures puissent être exploitées d'une manière coordonnée.

2.12 À ce jour, le réseau américain de surveillance spatiale (*Space Surveillance Network - SSN*), géré par le ministère américain de la défense, constitue la référence pour tous les services d'alerte. Dans ce contexte, la coopération entre l'UE et les États-Unis, basée sur la mise à disposition gratuite de données américaines, est jugée insuffisante dans la mesure où ces données ne sont pas assez précises et font l'objet d'une gestion sur laquelle l'UE ne peut avoir aucun contrôle.

2.13 La création de ce service s'inscrirait donc bien dans la stratégie de non-dépendance de l'Europe dans des domaines considérés comme critiques, en particulier celui de l'accès à l'espace.

2.14 Actuellement, en Europe, on estime que 65 % des capteurs de satellite en orbite basse (LEO) sont totalement ou partiellement gérés par des institutions liées à la défense⁽²⁾.

2.15 Il est estimé que l'Agence spatiale européenne (ASE) n'est pas l'agence appropriée pour mettre en œuvre un programme de ce type dans la mesure où elle n'est pas équipée pour traiter des données de nature confidentielle telles que celles provenant des capteurs gérés par les structures militaires.

⁽¹⁾ Document de travail des services de la Commission – *Impact Assessment* (Analyse d'impact), SWD(2013) 55 final.

⁽²⁾ *Study on Capability Gaps concerning Space Situational Awareness*, ONERA, 2007.

2.16 L'agence européenne qui devrait se charger des fonctions opérationnelles liées à la coordination est le centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE), une agence de l'UE instituée par l'action commune du Conseil du 20 juillet 2001, qui fournit des services et des produits d'information fondés sur l'imagerie géospatiale et assortis de différents niveaux de classification à l'intention d'utilisateurs civils et militaires. Le CSUE pourrait faciliter la fourniture des services SST et participera (en coopération avec les États membres participants) à l'établissement et à la gestion de la fonction de service SST, qui est l'un des objectifs du programme de soutien à la SST. Toutefois, à l'heure actuelle, le statut de cette agence ne prévoit aucune intervention dans le domaine de la SST.

2.17 Il est prévu que les effectifs nécessaires à la gestion du programme seront de 50 personnes (y compris les ressources humaines mises à disposition par les États membres, le CSUE et la Commission).

3. Observations générales

3.1 Le CESE est d'avis que la création d'instruments et les compétences prévues par la proposition ne sont pas suffisantes au niveau européen pour la collecte et l'analyse des données, et que par conséquent, à la fin de la période de financement de 5 ans de ce programme, l'Europe se retrouvera dans la même situation que 5 ans auparavant et devra donc probablement renouveler cette convention pour garantir la continuité de la fourniture des données de la part des structures de défense des États membres participants.

3.2 Dans le cadre du financement proposé de 70 millions d'euros, aucune exigence n'est posée en ce qui concerne la disponibilité, la qualité et la pertinence des données devant être fournies par les structures nationales. Il est dès lors difficile de définir des critères d'évaluation du service rendu. Cela ne sera possible que lorsque la Commission aura publié les actes d'exécution qui devront être rédigés.

3.3 Les États membres estimant que l'ASE n'offre pas de garanties suffisantes pour le traitement de données sensibles, l'agence désignée à cette fin serait le CSUE. Il convient toutefois de noter qu'au niveau des États membres, les pays disposant d'un service de surveillance et de suivi (comme le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne) l'organisent dans le cadre d'une collaboration entre agences spatiales et de la défense, ce qui porte à croire que dans la pratique, ce type de collaboration entre agences spatiales et de la défense s'est avérée efficace. Le motif d'exclusion de l'ASE d'un service de ce type n'est donc pas clair, d'autant plus que cette dernière participe déjà à un service mondial d'alerte et de gestion des catastrophes, à savoir la *Charte internationale "Espace et catastrophes majeures"*.

3.4 Le programme SST est l'un des trois éléments du programme préparatoire de surveillance de l'espace (*Space Situational Awareness – SSA*), mené par l'ASE en mode préopératoire depuis 2009, les deux autres éléments étant la prévision et le suivi des phénomènes météorologiques spatiaux (*Space Weather*) et l'observation des objets évoluant à proximité de la Terre (*Near-Earth Objects*).

3.5 Le programme préparatoire de surveillance spatiale de l'ASE a été financé au moyen d'un budget de 55 millions d'euros. La relation entre ces deux programmes n'est pas claire. Et surtout, l'on ne comprend pas comment ce service de SST pourra être soutenu au moyen d'un service similaire générant et gérant les alertes relatives aux risques dus à l'activité solaire.

3.6 Il est utile de comparer l'étendue des dégâts causés par des collisions avec des débris aux dégâts liés à l'activité géomagnétique du soleil. Selon une étude de l'Agence américaine d'observation océanique et atmosphérique (NOAA)⁽³⁾, les pertes économiques dues aux effets des tempêtes solaires sur les infrastructures satellitaires seraient considérables. En 2003, l'activité solaire intense a détruit ADEOS-2, un satellite japonais de 640 millions de dollars. En 1997, une tempête magnétique a causé la perte du satellite de télécommunications Telstar, d'une valeur de 270 millions de dollars, tandis qu'en 1989, une autre tempête magnétique avait provoqué neuf heures de panne générale d'électricité dans la région du Canada, dont les dommages ont été évalués à 6 milliards de dollars.

3.7 L'on estime qu'une super-tempête solaire telle que celle survenue en 1859 provoquerait aujourd'hui, si l'on tient compte uniquement des dégâts aux satellites en orbite géostationnaire, des dommages d'une valeur de 30 milliards de dollars, tandis que les dégâts opérationnels au réseau électrique feraient monter ce chiffre à 1 ou 2 trillions de dollars, et 4 à 10 ans seraient nécessaires pour que celui-ci redevienne pleinement fonctionnel⁽⁴⁾.

3.8 Le niveau de risque lié à l'activité solaire est au moins égal à celui dû aux débris. Il conviendrait dès lors que ces deux types de risques fassent l'objet d'une surveillance conjointe, comme l'a d'ailleurs préconisé la conférence de Madrid de mars 2011. Toutefois, la communication ne précise pas qui mettra en œuvre un service opérationnel relatif aux alertes liées à l'activité solaire.

3.9 Le CESE estime que la proposition devrait prendre en considération la protection des infrastructures spatiales européennes, et notamment une activité complémentaire de suivi des phénomènes météorologiques spatiaux et les délais de mise en œuvre et d'intégration des deux systèmes.

4. Observations particulières

4.1 Selon l'article 5, paragraphe 2, plutôt que de développer de nouvelles capacités, il conviendra de réutiliser les capacités existantes des États membres. Cependant, au point 2 de l'exposé des motifs, il est dit explicitement que les capacités existantes sont insuffisantes. Il n'y a aucune indication claire quant au type de système à réaliser en détail, ni même en ce qui concerne les cinq options énumérées dans l'analyse d'impact accompagnant la communication.

4.2 Les caractéristiques techniques de ce système ne sont pas clairement définies. Les objectifs sont décrits, mais l'on renvoie à une discussion ultérieure entre les États membres afin de déterminer ce qui doit être organisé.

⁽³⁾ *Value of a Weather-Ready Nation*, 2011, NOAA.

⁽⁴⁾ Voir: National Research Council (2008), *Severe Space Weather Events. Understanding Societal and Economic Impacts: A Workshop Report*. Washington, DC, The National Academies Press.

4.3 Relation entre les domaines militaire et civil: Le système est conçu comme un système civil. La majorité des informations sont toutefois d'origine militaire. Il n'y a ni exigences, ni protocoles explicites obligeant la partie militaire à fournir ces informations à la partie civile. Ici aussi, le document renvoie à une résolution ultérieure du problème.

4.4 Relation entre les États membres et l'UE: La proposition indique que tous les capteurs sont et restent la propriété des différents États membres. Il ne semble pas y avoir d'exigences explicites garantissant un flux minimum de données et d'informations.

4.5 Définition du service: La proposition n'aborde pas explicitement ce point. Il n'est donc pas possible d'estimer s'il est suffisant pour les projets relevant du programme.

4.6 Dans sa résolution du 26 septembre 2008 intitulée "Faire progresser la politique spatiale européenne", le Conseil insiste sur la nécessité de "*mettre en place une capacité permettant de satisfaire les besoins des utilisateurs européens en termes de surveillance globale de l'environnement spatial*".

4.7 Il importe de continuer à développer activement le programme SST comme les programmes actuels de SSA.

4.8 Les "indicateurs de résultats et d'incidences" visés au paragraphe 1.4.4 de la fiche financière sont une tautologie, car ils apportent peu d'éléments, d'un point de vue opérationnel, permettant d'évaluer a posteriori l'efficacité du programme.

4.9 Au-delà de la définition de la *gouvernance*, le modèle opérationnel du système est mal défini. La participation des États membres n'est pas obligatoire. Quelle serait la base minimale requise pour que le service puisse fonctionner?

Bruxelles, le 10 juillet 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE
