

N° 646

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juin 2013

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRÉSENTÉE AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUATER* DU RÈGLEMENT

sur la surveillance de l'espace (Texte E 8141 - COM (2013) 107 final),

PRÉSENTÉE

Par M. André GATTOLIN,
Sénateur

(Envoyée à la commission des affaires économiques.)

(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, président ; MM. Alain Bertrand, Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, vice-présidents ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, secrétaires ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Louis Lorrain, Jean-Jacques Lozach, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le 28 février 2013, la Commission européenne a présenté un projet 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 orbite¹, dont l'objectif principal est de soutenir la mise en place d'un service civil européen de surveillance des débris spatiaux et d'alerte anticollision (dit SST pour l'anglais *space surveillance and tracking*). Or, si la surveillance de l'espace constitue un enjeu important pour l'Union européenne, force est de constater que la proposition soumise au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution ne répond pas aux attentes légitimes en ce domaine.

I. Surveiller l'espace est une nécessité pour l'Union européenne

Tandis que l'Europe semble confirmer son ambition en matière de politique spatiale pour la période 2014-2020 avec le développement de ses deux grands programmes Galileo (système de géolocalisation) et GMES-Copernicus (système d'observation de la terre), elle ne peut échapper à la nécessité d'assurer un suivi des objets et débris spatiaux.

A. L'enjeu grandissant de la surveillance de l'espace

1. Les objets en orbite et les débris spatiaux : un risque qui ne peut être négligé

Selon le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) sur les enjeux et perspectives de la politique spatiale européenne², « depuis 1957, environ 5 000 lancements ont eu lieu, ainsi que plus de 220 fragmentations en orbite. En conséquence, on estime à 20 000 le nombre d'objets de plus de 10 cm (dont 15 000 catalogués) présents en orbite autour de la Terre, à 300 000 le

¹ Texte E 8141-COM (2013) 107 final

² « Europe spatiale : l'heure des choix ». Rapport de Mme Catherine Proccacia et de M. Bruno Sido, n°114 2012-2013.

nombre d'objets entre 1 et 10 cm (non catalogués) et à plusieurs dizaines de millions le nombre d'objets entre 1 mm et 1 cm ».

Et les auteurs de préciser :

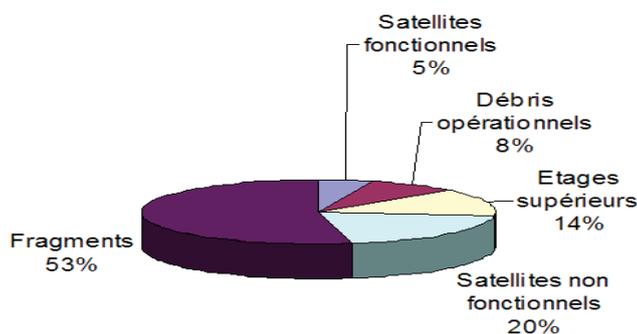
« Plus de la moitié des objets sont issus de fragmentations, c'est-à-dire de collisions en orbite. Les débris évoluent dans un environnement dynamique, ce qui rend la prévision des collisions d'autant plus difficile :

– D'une part, ils ont tendance à redescendre progressivement, et d'autant plus rapidement que leur orbite est basse (ceux qui circulent en orbite géostationnaire ont une durée de vie quasi-illimitée) ;

D'autre part, les débris s'étalent au-delà de l'orbite de l'objet dont ils sont issus, sur l'ensemble de la circonférence correspondante ;

– Enfin, les débris augmentent de façon exponentielle en raison de réactions en chaîne qui suscitent une multiplication auto-engendrée (syndrome de Kessler). »

Origine des objets de plus de 10 cm présents en orbite autour de la Terre



Source : CNES

Certes les collisions sont rares, et ce notamment grâce à une surveillance efficace jusque-là. Cependant, leurs conséquences se répercutent sur plusieurs années et le nombre actuel et futur de satellites ne fait qu'augmenter les risques de voir ces objets menacés. Et, étant donné la fragilité d'un satellite, elles peuvent être catastrophiques (comme le montre le tableau page suivante).

De plus, comme le rappelle le rapport de l'OPECST, si la première collision répertoriée remonte à 1996 (un étage supérieur d'Ariane a heurté le satellite militaire français Cerise), **« deux événements récents ont**

entraîné une hausse significative du nombre de débris, accroissant mécaniquement le risque de collisions futures :

– En janvier 2007, les Chinois ont détruit à l'aide d'un missile l'un de leurs satellites météorologiques (Fengyun 1C). Ce test, visant à démontrer la capacité des Chinois à procéder à des tirs antisatellites, a engendré pas moins de 2 500 débris de taille supérieure à 10 cm et plusieurs dizaines de milliers de particules.

– En février 2009, la collision entre un satellite Iridium et un satellite inactif Kosmos a généré environ 2 000 gros débris et, là-encore, des dizaines de milliers de particules. »

Estimation des conséquences des collisions en orbite

Taille des débris	Conséquences
< 0,01 cm	Érosion des surfaces
Entre 0,01 cm et 1 cm	Dommmages significatifs Perforations Conséquences variables suivant l'équipement atteint
Entre 1 et 10 cm	Dommmages très importants Risque de perte de la mission Aucun blindage ne résiste à des particules > 2 cm
> 10 cm	Conséquences catastrophiques Destruction du satellite Production de nombreux débris

Source : Rapport de l'OPECST

Enfin, à cela, **il faut ajouter le risque de dommages au sol causés par des objets et débris spatiaux.** En effet, lors de leur entrée dans l'atmosphère, certains objets ne se consomment pas entièrement et on estime que 20 à 40 % en moyenne de leur masse initiale atteint le sol. Si on ajoute qu'il se produit une rentrée dans l'atmosphère par semaine en moyenne et que la plupart d'entre elles sont incontrôlées, les estimations quotidiennes sont les suivantes : 100 tonnes pour les retombées de météorites (principalement sous forme de poussière) et une tonne de retombées de débris.

Pour l'ensemble de ces raisons, la surveillance de l'espace est devenue une nécessité pour l'Union européenne. Ses deux programmes

phares Galileo et Copernicus vont recourir aux services de 30 satellites chacun. Ces infrastructures auront besoin de surveillance et, donc, de protection. De surcroît, les investissements dans l'activité spatiale par les grandes puissances obligent l'Europe à renforcer son indépendance en ce domaine.

2. Tandis que les grandes puissances s'équipent, l'Europe reste en situation de dépendance vis-à-vis des États-Unis d'Amérique

Les systèmes spatiaux sont aujourd'hui essentiels pour un large éventail d'activités : télévision, internet, géolocalisation, sécurité militaire, observation de la terre (environnement et changement climatique). Compte tenu de la dépendance croissante de nos sociétés à l'égard de ces services, la politique spatiale est devenue un enjeu pour les grandes puissances mondiales, qu'elles soient anciennes comme les États-Unis, l'Europe ou encore la Russie, ou émergentes comme la Chine et le Brésil.

En raison de son caractère stratégique, la surveillance de l'espace est principalement assurée par les grandes puissances militaires. Historiquement, c'est d'abord pour détecter et se protéger des satellites des autres qu'on surveille l'espace. La problématique des débris n'est apparue que plus récemment.

C'est pourquoi, s'il est difficile de connaître précisément les capacités de la Russie et de la Chine, ces deux pays disposent certainement de dispositifs de surveillance de l'espace. L'étendue de leur territoire propice à l'installation de capteurs au sol, leur niveau de technologie et leur puissance militaire en font des acteurs légitimes. Les États-Unis sont l'acteur majeur qui dispose des plus importantes et des meilleures capacités de surveillance de l'espace. C'est également la puissance qui a le plus de satellites en orbite et donc le plus intérêt à assurer la surveillance.

La France est le deuxième acteur mondial car elle dispose d'un important radar, GRAVES (Grand réseau adapté à la veille spatiale), qui lui permet de suivre les objets d'une taille supérieure à 1 m² situés entre 400 et 1 000 km d'altitude. Associée au radar allemand TIRA (Tracking and Imaging Data) qui, s'appuyant sur un savoir-faire civil ancien en matière d'observation et d'optique, permet d'identifier un objet détecté par GRAVES, elle assure la principale capacité de l'Union européenne.

Néanmoins, la France – et l'Europe avec elle – reste loin derrière les États-Unis et fortement dépendante des informations fournies par les américains. La création du radar GRAVES a cependant permis d'améliorer la relation avec les États-Unis dans le sens où, chacun disposant d'informations sur les satellites sensibles de l'autre, la collaboration est devenue plus équilibrée. C'est pourquoi, en dépit de la place prépondérante qu'elle occupe en Europe, elle plaide pour le

développement d'un programme européen de surveillance de l'espace depuis plusieurs années.

Les radars européens : le français GRAVES et l'allemand TIRA

Les premières études pour GRAVES remontent au début des années 1990, avec deux objectifs principaux :

- le suivi des satellites espions survolant la métropole (du type d'Helios) ;
- la surveillance des rentrées atmosphériques à risques.

À l'issue du plan d'étude amont, le système a été pérennisé à partir de 2005. Pour qu'il puisse l'être à nouveau jusqu'en 2020-2025, ses obsolescences devront être traitées. Depuis la mise en place de ce radar, la dépendance toujours plus grande à l'égard des moyens spatiaux et la multiplication des objets en orbite n'a fait qu'accroître l'importance de disposer de moyens autonomes de surveillance de l'espace.

Le radar GRAVES, développé par l'ONERA (Office national d'études et recherches aérospatiales) sous contrat avec la Direction générale de l'armement (DGA), permet de suivre les objets de taille supérieure à 1 m^2 , situés entre 400 et 1 000 km d'altitude. Quoiqu'insuffisante, cette capacité est unique en Europe. GRAVES est opéré par l'armée de l'air (CDAOA). Il a permis l'établissement d'un catalogue contenant environ 2 800 objets en orbite basse, à comparer avec le catalogue américain qui comporte plus de 12 000 objets en orbite basse et, en tout, environ 15 000 de plus de 10 cm.

Par ailleurs, le bâtiment d'essais et de mesures de la Marine nationale Monge possède des radars de poursuite qui permettent de suivre la trajectoire d'objets spatiaux (satellites, débris).

Deux télescopes du CNRS sont mobilisables pour la surveillance de l'orbite géostationnaire. Quant au radar allemand d'imagerie et de trajectographie TIRA, il apporte des informations complémentaires tendant à faciliter l'identification des objets.

Le radar GRAVES a permis de coopérer plus efficacement avec les Américains, dans la mesure où chaque partenaire dispose d'informations sur les satellites sensibles de l'autre. A l'heure actuelle, les relations sont permanentes entre l'organisme de contrôle américain situé à Vandenberg (*Joint Space Operations center* de l'USSTRATCOM4), la division Surveillance de l'espace de la CDAOA et le Centre d'orbitographie opérationnelle (COO) du CNES à Toulouse. Le réseau au sol américain, qui est constitué de 29 capteurs radars et optiques, civils et militaires, est le plus vaste et le mieux distribué du monde. Les radars surveillent l'orbite basse tandis que le réseau optique (télescopes) surveille la ceinture géostationnaire. Les Américains ont établi leur catalogue d'objets de plus de 10 cm à partir des observations ainsi réalisées. Ils émettent des messages d'alerte comportant des marges d'incertitude. Les risques sont analysés par le COO du CNES en vue de prévenir les collisions. Il est en effet possible d'éviter les collisions en déplaçant les objets spatiaux, du moins pour ceux qui sont encore actifs. Ce fut par exemple le cas, à plusieurs reprises, de la Station spatiale internationale.

En quelques années, le nombre d'alertes-collision s'étant multiplié, le CNES a développé un véritable service dans ce domaine. **La dépendance vis-à-vis des Américains est forte**, car le radar français ne détecte que des objets déjà relativement gros (1 m^2), dans une zone restreinte de l'espace, et avec une aptitude limitée à en déterminer la nature et l'orbite exactes.

B. Une action attendue de l'Union européenne

La prise en considération, ces dernières années, de la nécessité de mieux surveiller l'espace s'est accompagnée d'un élargissement des compétences de l'Union européenne dans le domaine de la politique spatiale.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'Union européenne dispose d'une compétence d'appui en matière de politique spatiale. Aux termes de l'article 189 paragraphe 1, elle peut notamment « *coordonner les efforts nécessaires pour l'exploration et l'utilisation de l'espace* ».

Article 189 du TFUE

1. Afin de favoriser le progrès scientifique et technique, la compétitivité industrielle et la mise en œuvre de ses politiques, l'Union élabore une politique spatiale européenne. À cette fin, elle peut promouvoir des initiatives communes, soutenir la recherche et le développement technologique et coordonner les efforts nécessaires pour l'exploration et l'utilisation de l'espace.

2. Pour contribuer à la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, établissent les mesures nécessaires, qui peuvent prendre la forme d'un programme spatial européen, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

3. L'Union établit toute liaison utile avec l'Agence spatiale européenne.

Parallèlement, **le Conseil** s'est prononcé sur l'action à mener en matière de surveillance de l'espace avec l'entrée en vigueur du traité. Lors de la présidence française le 26 septembre 2008, il a adopté une résolution intitulée « Faire progresser la politique spatiale européenne » dans laquelle il énonçait 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, reposant au départ sur les moyens nationaux et européens existants, en tirant profit des relations pouvant être établies avec d'autres pays partenaires et des capacités de ceux-ci* ». Dans une résolution du 25 novembre 2010, il s'est montré conscient qu'une « *capacité de surveillance de l'espace sera nécessaire à l'avenir et qu'il s'agit d'une action à mettre en œuvre au niveau européen visant à renforcer et à exploiter les capacités civiles et militaires existantes à l'échelon national et européen* ». Enfin, dans des conclusions du 31 mai 2011, il a rappelé la nécessité de « *disposer d'une capacité efficace de surveillance de l'espace* » et a invité la Commission, le Service

européen d'action extérieure (SEAE), l'Agence spatiale européenne et les États membres à « *élaborer une capacité de surveillance de l'espace au niveau européen, et, dans ce contexte, à définir une politique appropriée en matière de gouvernance et de données en tenant compte du caractère particulièrement sensible des données* ».

Pour sa part, **le Parlement européen**, dans son rapport sur la stratégie spatiale pour l'UE adopté le 30 novembre 2011, affirme partager les préoccupations du Conseil quant à la nécessité d'une surveillance européenne de l'espace.

Une initiative de la Commission européenne était donc attendue. Celle-ci en avait posé les jalons dans sa communication du 4 avril 2011 intitulée « Vers une stratégie spatiale de l'Union européenne au service du citoyen ». Elle reconnaissait l'importance des infrastructures spatiales et la nécessité de garantir leur protection. Si elle rappelait le caractère dual civil et militaire d'un système de suivi des véhicules et objets spatiaux, elle précisait que l'Union devrait définir l'organisation et la gouvernance d'un tel programme à l'échelon européen.

II. Une proposition décevante

Le 28 février 2013, la Commission européenne a adopté une 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. Or, en première analyse, il apparaît que **ce texte manque d'ambition** tant par son objet que par le budget qu'il envisage. À cela s'ajoute le fait que **le système de gouvernance apparaît mal équilibré et éloigné de la réalité**. Aussi, **le risque est grand qu'un service européen de surveillance de l'espace, civil et performant, ne voit pas le jour avant de nombreuses années**.

Les difficultés que présente l'adoption d'un programme de surveillance de l'espace sont nombreuses. Tout d'abord, l'accord trouvé au Conseil sur le cadre financier pluriannuel qui a posé les jalons d'un budget de rigueur pour les sept années qui viennent, impose une ambition mesurée. De plus, le caractère militaire des moyens de surveillance oblige l'Union à avancer avec beaucoup de prudence, même si elle vise l'établissement d'un programme civil. De plus, elle se voit tenue de tenir compte de la sensibilité des informations récoltées par les États membres, puissances militaires. Enfin, le nombre d'acteurs présents oblige à trouver un mode de gouvernance qui fasse une place à chacun.

A. Une ambition *a minima*

Le manque d'ambition affiché du projet est décevant à double titre. Non seulement, il ne pose pas les bases d'un véritable service européen

surveillance de l'espace, mais les moyens qui lui sont affectés sont, d'une part, en-deçà de ce qui serait nécessaire et, d'autre part, ils ponctionnent des programmes déjà affaiblis budgétairement.

1. L'absence d'ambition affichée vers un programme européen de surveillance de l'espace

L'objectif principal de cette proposition est de soutenir la mise en place d'un service européen portant sur le risque de collision dans l'espace et sur la rentrée d'objets dans l'atmosphère. Pour ce faire, le programme envisagé par la Commission reposerait sur :

- la mise en réseau des capteurs nationaux existants (radars, télescopes, satellites, etc.) afin de surveiller et de suivre la trajectoire des objets spatiaux ;

- l'établissement d'un système de traitement et d'analyse des données récoltées par le réseau de capteurs, afin de détecter et d'identifier les objets et d'en dresser un catalogue ;

- la mise en place et en œuvre d'un système de fourniture de services aux opérateurs de véhicules spatiaux et aux autorités publiques, comme l'évaluation des risques de collision, la détection et l'évaluation des risques d'explosions ou de destruction en orbite ou encore l'évaluation et l'alerte sur les risques de rentrée d'objets dans l'atmosphère.

Les services devront être fournis aux États membres, au Conseil, à la Commission, au Service européen d'action extérieure (le SEAE), aux opérateurs publics et privés d'engins spatiaux ainsi qu'aux autorités publiques chargées de la protection civile, dans le respect de la protection des données à caractère militaire et stratégique.

Le problème principal est que la Commission européenne ne présente ici ni une vision d'ensemble – comment mutualiser les moyens des pays européens ? – ni une vision d'avenir – à quoi ressemblera la surveillance européenne de l'espace dans sept ans ? –. **Elle se contente de s'appuyer sur le réseau de « capteurs existants »**, c'est-à-dire principalement les radars français et allemand. Elle n'envisage ni la modernisation de ces matériels ni le développement de nouvelles structures à l'échelon européen. Pourtant, ces deux points sont essentiels et ils étaient fortement demandés par l'ensemble des acteurs du secteur spatial.

La Commission semble considérer que l'entretien des radars et la création de nouveaux capteurs relèvent uniquement des États membres. Or si la France accepte d'apporter un outil essentiel en ce secteur à l'Union européenne, celle-ci ne se doit-elle pas de participer à l'entretien et l'amélioration de cet outil ? Le radar GRAVES, s'il a permis à la France d'être un acteur majeur, est désormais assez ancien et ses obsolescences

prévisibles doivent être traitées. Certes, la loi de programmation militaire envisage une modernisation de GRAVES, mais s'il doit devenir le principal moyen européen de surveillance de l'espace, il est normal qu'il bénéficie de financements européens. Et, étant donné l'importance et la qualité de ce radar, c'est même le meilleur investissement qui puisse être fait, tant il serait plus onéreux de construire *ex-nihilo* un radar équivalent.

Par ailleurs, comme il a été dit, si la coopération entre la France et l'Allemagne leur permet d'être le deuxième acteur mondial, le niveau de surveillance européen est loin de celui des États-Unis. Pour renforcer l'indépendance de l'Union européenne, envisager la création de nouvelles structures, complémentaires des moyens existants (par exemple en Guyane ou en Espagne), serait nécessaire, mais elle impliquerait un budget plus important que celui envisagé par la Commission européenne. Cependant, elle ne doit pas être oubliée, à terme.

2. Un budget contestable

Alors qu'elle ne dit pas précisément à quoi vont servir ces fonds, la Commission européenne envisage un budget de 70 millions d'euros pour financer le programme de surveillance de l'espace lors des sept prochaines années, soit 10 millions d'euros par an. Cette somme est à la fois élevée – car en période de rigueur budgétaire, l'Union se doit de justifier chaque euro dépensé – et dans un même temps, ce montant n'est pas à la hauteur des besoins si on estime que la capacité européenne de surveillance de l'espace nécessite des investissements de modernisation – au moins ! –, voire de développement. Or, en l'absence de perspective fournie par la Commission, il est légitime de se poser la question de la destination de tels fonds.

Envisager le budget d'un programme pour la prochaine période septennale est encore aujourd'hui difficile. En effet, si le Conseil européen est parvenu à un accord en février dernier, celui-ci est encore susceptible d'évoluer. Néanmoins, sur la base des informations actuelles, pour abonder le budget du programme de surveillance de l'espace, la Commission européenne envisage de mettre à contribution les fonds du programme Galileo au moins à hauteur de 46 millions d'euros, ainsi que ceux attribués au programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 (environ 10 millions d'euros) ou encore les crédits de GMES-Copernicus (entre 10 et 20 millions d'euros selon différentes hypothèses). Or, si les sommes envisagées sont faibles par rapport au budget de ces programmes, **leur emploi pour une finalité qui n'est pas la leur pourrait créer un précédent dangereux**. En effet, ces deux programmes phare entrent dans une phase de développement qui va nécessiter des investissements massifs.

De plus, cela traduit le manque de cohérence de l'approche de la Commission européenne et ce d'autant plus, qu'en contrepartie d'un engagement financier limité, elle s'arroge une place prépondérante dans la gouvernance du programme envisagé.

B. Un mode de gouvernance inadéquat

Alors que l'ambition du programme proposé par la Commission européenne est des plus faibles, son mode de gouvernance lui fait une place disproportionnée dans le dispositif. À cela s'ajoute la participation du centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE), dont la surveillance de l'espace ne fait pas partie des attributions.

1. La mainmise de la Commission sur la gouvernance du programme oublie la réalité

Aux termes de l'article 6 du projet de règlement, la Commission européenne serait chargée de la mise en œuvre et du suivi du programme. Elle devrait assurer la gestion des fonds alloués et des risques associés. En coopération avec le SEAE, elle devrait garantir la sécurité du programme. Enfin, par le biais de mesures d'exécution, il lui reviendrait d'établir un plan de travail pluriannuel pour la mise en œuvre du programme.

S'agissant d'un programme de l'Union européenne, ce schéma n'a rien d'exceptionnel. Mais dans le cas présent, puisque la Commission n'envisage aucun autre développement que la mise en réseau de capteurs existants et l'exploitation d'informations fournies par les États membres, une telle organisation est complètement injustifiée. Elle apparaît même irréaliste tant le déséquilibre est grand. Il est, en effet, inenvisageable d'exclure complètement du dispositif les États membres qui fournissent les informations qu'ils captent.

Et cela est d'autant plus vrai qu'une grande partie des informations issues de la surveillance de l'espace revêtent un aspect militaire. En ce domaine, les États restent prépondérants sur l'Union européenne. L'Europe de la défense, pour souhaitable qu'elle soit, n'est pas encore une réalité. En revanche, la mise à disposition d'informations par la France et par l'Allemagne à leurs partenaires européens en est une. Ces États restent les garants de leur propre sécurité.

La volonté de la mise en œuvre d'un service civil européen de surveillance de l'espace est louable. Et c'est l'objectif vers lequel doit tendre l'Union européenne. Cependant, il ne faut pas oublier que partout dans le monde, la surveillance de l'espace a d'abord une visée militaire.

La démarche de la Commission apparaît beaucoup trop lourde. Elle semble vouloir la mainmise sur un programme dont elle refuse d'assumer l'entretien et le développement. Inacceptable pour les États membres, cette

démarche est même potentiellement dangereuse, car elle pourrait annihiler toute velléité d'aller plus avant vers la mise en place d'une surveillance véritablement européenne de l'espace. Et la participation du CSUE au dispositif qu'elle envisage apparaît comme une maladresse supplémentaire.

2. La maladroite introduction du centre satellitaire de l'Union européenne dans le dispositif

Le CSUE a pour mission principale l'exploitation et la production des informations résultant de l'analyse des images satellitaires de la Terre pour assister le Service européen d'action extérieure dans ses analyses et ses prises de décision. Son activité consiste donc à observer la Terre depuis l'espace et non à observer l'espace depuis la Terre

La Commission européenne envisage de lui confier « *la mise en place et l'exploitation d'une fonction de service visant à fournir des services SST aux opérateurs de véhicules spatiaux et aux autorités publiques* ». Ce rôle, bien qu'important, n'est pas clairement défini : la nature des données qui lui seraient confiées, leur sensibilité, les modalités de leur traitement et la diffusion restent obscures. La Commission donne l'impression de vouloir doter le programme d'un organe civil européen ayant certes des compétences en matière spatiale, mais ce choix est peu judicieux : le CSUE n'a aucune compétence en matière de trajectographie et il apporte peu de garanties quant à la gestion des données sensibles. Comme il a été montré, le programme que propose la Commission ne comporte pas de dimension européenne autre que son nom et il reste fondé sur un savoir-faire militaire.

Dans le domaine de la politique spatiale européenne, les acteurs sont nombreux : en plus des institutions de l'Union, on compte aussi l'Agence spatiale européenne et les États membres eux-mêmes qui ont longtemps assumé seuls cette compétence. La surveillance de l'espace ne reposant actuellement que sur la France et l'Allemagne, on pourrait imaginer que ces deux pays créent un consortium issu directement de leurs services de défense et qui en assurerait la gestion.

* *

*

La proposition de règlement n'est donc pas satisfaisante. La réponse de la Commission européenne est très éloignée des demandes des États membres prônant une politique spatiale européenne ambitieuse, notamment des deux principaux en la matière, la France et l'Allemagne. C'est la raison pour laquelle elle **a reçu un accueil mitigé lors de sa présentation au Conseil.**

Certains États qui favorisent la relation transatlantique, comme le Royaume-Uni ou les pays de l'est de l'Europe, ne sont pas favorables au développement d'un service européen de surveillance de l'espace et préfèrent demeurer dépendants des États-Unis d'Amérique. En corollaire, ils se satisfont d'une proposition *a minima* avec un budget des plus limités.

Pour la France, ce n'est pas envisageable. Les compétences développées ces dernières années avec le radar GRAVES ont permis d'enrichir les échanges avec les États-Unis et une relation bilatérale de confiance s'est instaurée. De la même façon, la collaboration franco-allemande dans ce domaine est excellente. Néanmoins, l'Allemagne, qui a une volonté de développer sa propre industrie civile de surveillance de l'espace pourrait accepter une proposition amendée mais peu ambitieuse.

C'est pourquoi, **la France qui est à la fois l'acteur principal et le pays qui souhaite le plus de grandes avancées en ce domaine, doit faire preuve de raison et de pragmatisme.** Raison parce que, même si elle est l'acteur principal, l'Union européenne prend désormais ses décisions à vingt-huit et que le cadre budgétaire actuel laisse peu de marge de manœuvre. Pragmatisme, parce que les programmes spatiaux demandent des investissements importants et de long terme et parce qu'il vaut mieux de réelles avancées qu'un projet trop ambitieux ayant peu de chances d'aboutir.

Or, ce risque existe : **la maladresse, volontaire ou non, de la Commission européenne fait courir le danger d'un projet qui, *in fine*, ne comporterait que peu d'avancées dans les sept années qui viennent. Par conséquent, le Gouvernement français devrait s'assurer que le projet pose des fondements sains pour une politique européenne de surveillance de l'espace.**

Il s'agit tout d'abord de considérer que cette politique n'est qu'embryonnaire et qu'elle a peu de chances de constituer un pan important de la politique spatiale européenne avant 2020. Cela implique de concentrer les investissements sur les structures stratégiques : ne pas envisager, dans l'immédiat, le développement de nouveaux capteurs, mais assurer la modernisation des équipements existants. L'Union européenne doit comprendre que moderniser le radar GRAVES est l'investissement le plus judicieux pour elle. Pour lui donner des garanties et obtenir son accord, le Gouvernement français doit rappeler qu'il souhaite mettre ses compétences au service de l'Europe et de son projet d'un programme civil de la surveillance de l'espace.

Cela impliquera cependant que la Commission européenne se montre plus respectueuse d'une certaine subsidiarité dans son approche

d'une compétence partagée entre l'Union et les États membres. La dualité civile et militaire de la surveillance de l'espace l'impose. La France, comme l'Allemagne, ne peuvent accepter que des informations sensibles et stratégiques pour leur sécurité soient employées par des autorités européennes, alors qu'il n'existe pas encore d'Europe de la défense. Nos deux pays doivent travailler ensemble pour établir une proposition acceptable par l'ensemble des partenaires européens et qui garantisse la sécurité des informations recueillies.

Par ailleurs, s'il s'agit de participer à la modernisation des capteurs existants, le programme ne peut se contenter du budget proposé, en dépit des contraintes générales sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020. Au minimum, un doublement serait nécessaire.

En outre, afin de ne pas grever les enveloppes dédiées aux projets phares de l'Union dans le domaine spatial, une démarche similaire à celle employée pour le développement de l'infrastructure spatiale de GMES pourrait être adoptée : des fonds provenant du budget espace du 7^e programme-cadre de recherche et développement avaient été employés pour financer près de 85 % de cette structure. Si l'on considère que la surveillance européenne de l'espace n'en est qu'à ses balbutiements, il ne serait pas choquant de voir le budget espace du futur programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 participer à son développement.

Pour ces raisons, votre commission des Affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution qui suit :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 189 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ④ Vu 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 (Texte E 8141-COM(2013) 107 final),
- ⑤ Vu le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur les enjeux et perspectives de la politique spatiale européenne,
- ⑥ Rappelle que l'Union européenne dispose d'une compétence partagée avec les États membres en matière de politique spatiale ;
- ⑦ Se félicite que l'Union européenne, notamment à travers ses deux programmes phares Galileo et GMES-Copernicus devienne un acteur mondial de premier ordre de la politique spatiale d'ici à 2020 ;
- ⑧ Rappelle que le risque de collision avec des débris et autres objets en orbite est désormais le principal danger pesant sur les infrastructures spatiales européennes ;
- ⑨ Constate qu'en raison des nombreux développements des systèmes spatiaux et de la dépendance de nos sociétés à leur égard, la surveillance de l'espace revêt désormais un aspect stratégique ;
- ⑩ Remarque que la surveillance de l'espace en Europe repose principalement sur les capacités françaises et allemandes ;
- ⑪ Constate que ces moyens ne sont pas suffisants, en l'état ;
- ⑫ Soutient la volonté de l'Union européenne de se doter d'une capacité efficace de surveillance de l'espace et de suivi des objets en orbite ;

- ⑬ Regrette néanmoins que la proposition de la Commission européenne susvisée ne réponde pas aux attentes des États membres et notamment de la France ;
- ⑭ S'inquiète du risque que fait courir la démarche de la Commission sur l'émergence d'un programme européen de surveillance de l'espace ;
- ⑮ *Concernant la modernisation des infrastructures et la ressource budgétaire*
- ⑯ Relève que la contrainte budgétaire pesant sur les finances publiques européennes oblige à une ambition limitée en matière de surveillance de l'espace ;
- ⑰ Juge cependant que le budget envisagé est insuffisant ;
- ⑱ Estime que les investissements doivent se concentrer sur la modernisation des infrastructures existantes et en premier lieu le radar français GRAVES, principale capacité de l'Union européenne ;
- ⑲ S'inquiète de la volonté de la Commission européenne de recourir aux programmes phares Galileo et GMES-Copernicus pour financer un programme de surveillance de l'espace ;
- ⑳ Propose que les financements soient apportés par le futur programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 ;
- ㉑ *Concernant la gouvernance du programme*
- ㉒ Rappelle que les informations issues de la surveillance de l'espace sont des informations à la fois civiles et militaires et qu'elles revêtent de ce fait un caractère particulièrement sensible pour la sécurité des États ;
- ㉓ Soutient le projet de développement d'un programme européen civil de surveillance de l'espace ;
- ㉔ Estime que les États membres disposant de capacités militaires de surveillance doivent participer à la gouvernance du programme européen ;
- ㉕ Juge nécessaire que la France et l'Allemagne adoptent une position commune et proposent une solution à même de garantir la confidentialité des informations à caractère militaire recueillies par leurs systèmes de surveillance ;
- ㉖ Demande qu'une alternative à la participation du centre satellitaire de l'Union européenne dans le dispositif envisagé soit étudiée ;

②7

Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours.