

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2020

Volume XXI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA NOTION D'« ESPACE MILITAIRE » FAIT-ELLE SENS DANS L'APPROCHE SPATIALE DE L'UNION EUROPÉENNE ?

PAR

PASCAL LEGAI (*)

Existe-t-il toujours un « espace militaire » ? L'idée qu'une nation mette en orbite des moyens gouvernementaux pour satisfaire ses besoins propres en toute autonomie fait-elle encore sens à l'heure où l'essentiel des besoins en imagerie, en communication, en positionnement/navigation/*timing*, météorologie et même en surveillance de l'espace peut être satisfait par des acteurs commerciaux ? Les réflexions sur l'espace extra-atmosphérique et les politiques qui y sont associées se réfèrent pourtant souvent à la notion d' « espace militaire » (1). La question qui vient naturellement à l'esprit est de savoir ce que recouvre cette notion, s'il existe un espace « militaire » par opposition à un espace qui serait lui « civil » (2) ? Ou doit-on plutôt parler d'une utilisation du milieu spatial à des fins militaires ? (3) Ou bien, de façon plus habituelle maintenant, de parler de l'espace circumterrestre au-delà de la couche aérobie comme nouveau lieu de confrontation, de puissance, de champ d'actes hostiles ou agressifs, en forçant le trait de champ de guerre qui affecte directement la vie quotidienne des citoyens du monde, le développement économique planétaire dont la dépendance à l'espace est aujourd'hui jugée vitale, lieu de science et d'exploration ? Le concept de militarisation de l'espace prend dès lors tout son sens dès lors que la confrontation qui s'y déroule touche aux moyens dédiés à la défense de certains États ou de moyens plus offensifs. La maîtrise du milieu spatial constitue donc, de façon parfaitement admise par tous, un enjeu de puissance, de souveraineté,

(*) Conseiller « Sécurité » du directeur des programmes d'observation de la Terre à l'Agence spatiale européenne (ASE).

(1) Voir l'ouvrage de référence de Serge Grouard, *La Guerre en orbite, Essai de politique et de stratégie spatiale*, Paris, Économica, 1994, 383 p.

(2) La notion d' « espace militaire » est un thème récurrent. L'article d'Isabelle Sourbès-Verger, « Mythes et réalité de l'espace militaire », *Hermès, La Revue*, n° 34, 2002/2, p. 169-182, décrit certains aspects de l'espace militaire toujours d'actualité.

(3) Voir l'article de Fanny Gonzalez, « De la militarisation à l'arsenalisation de l'espace : enjeux sécuritaires », *La Revue du Comité des affaires internationales de l'université de Montréal*, 10 décembre 2018 (en ligne : <https://medium.com/caium/de-la-militarisation-%C3%A0-larsenalisation-de-l-espace-enjeux-s%C3%A9curitaires-1b6fe57f919f>, consulté le 15 mars 2020).

d'autonomie stratégique. L'Union européenne (UE) en a pris conscience en tant que deuxième investisseur mondial dans le domaine spatial.

Dans ce contexte et parce que quelques grandes nations comme les États-Unis, la Russie, la Chine, l'Inde ont décidé de se doter de la panoplie complète des capacités immenses qu'offre le milieu spatial, l'Europe, c'est-à-dire l'Union européenne et ses États membres, a défini une politique spatiale cohérente, complète pour se doter des moyens spatiaux nécessaires à couvrir ses besoins sécuritaires et de défense, qu'un État membre seul ne pourrait aujourd'hui difficilement acquérir et surtout maintenir à niveau, sauf à y définir une priorité majeure au détriment d'autres secteurs. Cette politique spatiale embrasse toutes les étapes de la conception, au développement, au déploiement, à la passation des marchés à une industrie européenne innovante et compétitive soutenue par l'Union. Elle a défini la vision des enjeux stratégiques pour l'Europe auxquels l'espace peut contribuer, confronté son approche avec ses États membres quant à l'idée d'un espace qui servirait des besoins duaux, civils et militaires, sans jamais évoquer un espace qui serait spécifiquement militaire. Au travers de la politique spatiale européenne liée à la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), c'est aussi le moyen pour l'Union d'évaluer la solidarité et la volonté de ses États membres, de valider des modèles de partage des activités et des capacités entre les acteurs communautaires et nationaux, entre secteurs public et privé, et, à la fin, sa crédibilité sur la scène internationale, tant l'espace aujourd'hui contribue de façon déterminante à la satisfaction des besoins de sécurité et de défense.

Dès lors, il convient d'aborder la vision spatiale de l'UE comme l'instrument de soutien à la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), incluant la PSDC, puis de considérer la stratégie correspondante mise en place pour en maîtriser les différentes dimensions et, enfin, d'examiner la position des États membres en accompagnement de cette approche spatiale européenne.

LA VISION SPATIALE DE L'UNION EUROPÉENNE

L'espace et les systèmes qui y évoluent doivent avant tout être considérés comme les instruments de soutien à des politiques variées, notamment à des fins sécuritaires et de défense (4). La maîtrise du milieu spatial n'est donc un objectif que par l'enjeu majeur qu'il représente pour assurer les fonctions souveraines des États ou des organisations intergouvernementales. L'Union européenne a ainsi, par la voix de sa Haute Représentante Federica Mogherini, affiché un niveau d'ambition élevé dans sa stratégie globale volontariste pour la politique étrangère

(4) Voir l'exemple de l'approche américaine développé par Xavier Pasco, « L'espace et les approches américaines de la sécurité nationale (1958-2010) », *L'Information géographique*, vol. LXXIV, 2010/2, p. 85-94.

et de sécurité (5). Dans ce cadre, les capacités spatiales s'avèrent des instruments idoines par leur aptitude intrinsèque de couverture planétaire.

Le besoin à satisfaire détermine les moyens et les capacités à acquérir, soit leur nature et leurs caractéristiques, mais avant tout leur potentiel d'adaptation, tant les modèles de gouvernance et économiques sont évolutifs. L'UE a défini un besoin majeur sur le plan sécuritaire et de défense, comme l'indique la proposition budgétaire de la Commission pour la période 2021-2027 (6), avec 34,9 milliards d'euros pour la gestion des frontières et la question migratoire, 27,5 milliards pour la sécurité et la défense, incluant 13 milliards pour le Fonds européen de défense, 10,5 milliards hors plafond pour prévenir les conflits, construire la paix et garantir la sécurité internationale (« *European Peace Facility* »). Sa stratégie globale pose les axes principaux de son action extérieure dans un monde toujours plus fragile et instable. L'UE se positionne comme un « prestataire » de sécurité mondiale. La dimension globale ne couvre pas uniquement un sens géographique, mais également une large gamme de politiques et d'instruments, allant des capacités militaires et antiterroristes jusqu'à la création d'emplois, de sociétés inclusives et de droits de l'homme alliant ainsi « *hard* » et « *soft power* ». Son approche sécuritaire comporte donc une ambition forte d'autonomie stratégique sans jamais vraiment la définir d'ailleurs.

La stratégie sécuritaire de l'UE souligne en particulier l'obligation de passer de la vision à l'action, par l'obligation d'une coopération de défense, par des investissements urgents pour disposer d'une gamme complète de capacités de défense, plus particulièrement dans le domaine ISR (Intelligence, Surveillance, Reconnaissance) contre le terrorisme, les menaces hybrides, les cyberattaques contre nos systèmes, le crime organisé et les trafics (humain, armes, matières fissiles, objets d'art finançant le crime et le terrorisme...), les cultures illégales, la migration, le changement climatique, les crises régionales, la prolifération des armes de destruction massive, les risques liés à la sécurité énergétique et le suivi des *pipelines* et des moyens de transport, les problèmes de l'eau et de nourriture provoquant des situations humanitaires extrêmes et des mouvements migratoires, la protection des frontières et de l'espace maritime, le suivi de l'application des traités et des cessez-le-feu. Les zones géographiques immenses et les distances à couvrir font des moyens spatiaux d'observation persistants, ou permanents, des outils indispensables de *monitoring*, d'alerte avancée, de communication, de

(5) *Shared Vision, Common Action: A stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, juin 2016.

(6) Communication from the Commission, COM (2018) 321 final, *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends, the Multiannual Financial Framework for 2021-2027*, 2 mai 2018. La proposition budgétaire pour sept ans est de 1 246 milliards d'euros en crédits de paiements, correspondant à 1,08% du produit intérieur brut des 27 pays membres de l'Union.

positionnement, de navigation, de timing, de prévision météo au profit d'une PSDC réactive et efficace en soutien des valeurs fondamentales exposées dans la Charte des Nations Unies. Les applications spatiales viennent aussi en appui des déploiements envisagés sur des théâtres extérieurs (par exemple les *Battlegroups*, l'aide humanitaire, l'évacuation de personnes en danger, les forces de lutte et d'intervention contre des menaces variées), de l'entraînement et de la formation, de la planification et de la conduite des opérations, de plan d'urgence et de réponse aux crises.

La Stratégie globale de l'UE a fait rapidement l'objet d'un plan de mise en œuvre afin de concrétiser l'ambition annoncée (7). Ce plan définit trois priorités stratégiques pour faire face aux menaces et risques avec les capacités et les structures appropriées : la réactivité aux crises et aux conflits extérieurs, la contribution au développement des capacités des partenaires, la protection de l'Union et de ses citoyens. La PSDC est prise en compte dans ses volets civils et militaires. Dans le cadre de l'Agence européenne de défense (AED), un plan de développement des capacités vise à combler les lacunes par une coopération accrue des États membres, en particulier les structures de renseignement de l'UE, de planification et de conduite des opérations. Les priorités capacitaires identifiées sont notamment l'ISR, les drones, les communications satellitaires, l'accès autonome à l'espace et l'observation permanente de la Terre. Pour favoriser les coopérations, des instruments dédiés sont mis en place : la coopération structurée permanente (CSP) permet à un groupe d'États de collaborer dans le domaine de la défense sur des projets d'intérêt commun. Toutefois, il est à noter que, parmi les dix-sept projets initiaux, aucun ne concerne directement les capacités spatiales. Néanmoins, parmi les nouveaux projets CSP annoncés le 19 novembre 2018, deux projets franco-italiens marquent une inflexion : développement d'un réseau militaire européen de surveillance de l'espace, mais aussi l'étude d'un système ISR par ballon haute altitude. De surcroît, un mécanisme d'examen annuel coordonné en matière de défense (*Coordinated Annual Review on Defence*, CARD), décidé au Conseil de l'UE du 14 novembre 2016 (8), concourt également à favoriser la coopération de défense entre les États membres. Le Conseil de l'UE du 13 novembre 2017 (9) confirme ces orientations, soulignant les progrès d'une structure de renseignement civilo-militaire de l'Union et le rôle du Centre satellitaire de l'UE (10).

(7) Conseil de l'Union européenne, *Implementation Plan on Security and Defence*, 14392/16, 14 novembre 2016.

(8) Conseil de l'Union européenne, *Council Conclusions on Implementing the EU Global Strategy in the Area of Security and Defence*, 14149/16, 14 novembre 2016.

(9) Council conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy, Council of the UE, 14190/17, Brussels, 13 November 2017.

(10) www.satcen.europa.eu.

La vision spatiale de l'Union européenne (11) n'est donc pas abordée sous le prisme d'un espace « militaire » et d'enjeux stratégiques liés, mais comme la mise en place de structures et d'une gamme d'instruments complémentaires par une coopération accrue entre nations, pour répondre à des besoins sécuritaires collectivement identifiés. De façon évidente, la maîtrise du milieu spatial apparaît cruciale pour couvrir des besoins variés à l'appui de la vocation mondialiste de l'Union, mais requiert encore une volonté plus marquée de ses États membres.

**Suivi du déploiement des forces russes en Syrie par l'UE en 2015-2016,
à l'aide de l'imagerie satellitaire à très haute résolution**



La mise en place de moyens significatifs, notamment des infrastructures importantes (Taxiway, système sol-air, nouveaux bâtiments), indique une action de la Russie dans la durée.

LA STRATÉGIE SPATIALE DE L'UNION EUROPÉENNE

La stratégie spatiale de l'Union vise à maîtriser l'ensemble des dimensions d'accès à l'espace, de sécurité dans et depuis l'espace, propres à assurer son autonomie stratégique d'action (12), sa crédibilité par le niveau technologique et de performance de classe mondiale à atteindre. Cette approche se fonde sur la simplification et l'unicité du programme

(11) Article, *Une ambition spatiale pour l'Europe : quelle vision française à l'horizon 2030 ?* Emmanuel Sartorius, dans *Géo-économie* 2012/2 (n° 61), pages 39 à 48.

(12) Ulrike Esther Franke et Tara Varma, *À la recherche de l'autonomie stratégique européenne*, European Council on Foreign Relations, 19 juillet 2019 (en ligne : https://www.ecfr.eu/paris/publi/a_la_recherche_de_lautonomie_strategique_europeenne, consulté le 20 mars 2020).

spatiale de l'UE dans ses phases de *design*, de développement, de passation des marchés (« *procurement* »), de mise en service opérationnel, de maintenance, d'évolution et de délivrance de services intégrés. La maîtrise totale de la chaîne allant du capteur à l'utilisateur final est une condition essentielle de souveraineté, d'autonomie, de fiabilité et de maîtrise des coûts.

Afin de structurer sa politique spatiale et de maîtriser l'ensemble des composantes et des acteurs du domaine, la Commission européenne a bâti une stratégie spatiale pour l'Europe (13), mais surtout structuré cette politique par sa réglementation spatiale, adoptée par le Parlement européen le 17 avril 2019 (14). La stratégie spatiale se fonde sur le rôle attribué à l'Union par l'article 189 du traité de Lisbonne (15), rôle partagé avec les États membres et l'Agence spatiale européenne. L'espace n'y est pas abordé spécifiquement sur le plan militaire, mais avant tout pour les bénéfices sociétaux et économiques les plus larges au profit du citoyen. Toutefois, cette stratégie cherche clairement les synergies entre les activités spatiales à caractère civil et de sécurité. L'approche de la Commission souligne que les technologies, les infrastructures et les services peuvent servir à la fois des objectifs civils et de défense, réduisant ainsi les coûts, améliorant la résilience et l'efficacité. Il est important de remarquer que, au-delà d'une certaine dualité des programmes spatiaux, la *Space Strategy* reconnaît que certaines capacités doivent rester sous un contrôle national et/ou militaire exclusif. Le règlement spatial, quant à lui, cherche avant tout à simplifier, à harmoniser et à coordonner les activités spatiales de l'Union, en termes de développement, de procédures et surtout d'accréditation pour la sécurité des systèmes, en considérant un unique programme spatial avec différentes composantes : Galileo/EGNOS, Copernicus, SSA/SST, Govsatcom. L'Agence de l'UE pour le programme spatial, actuelle agence GSA (*European Global Navigation Satellite Systems Agency*), a pour tâche de mettre en application les orientations du règlement spatial. De plus, le Plan d'action de défense européen (16) reprend le thème central du rôle crucial de l'espace pour satisfaire les besoins civils et de défense, notamment en matière de télécommunications par satellite pour des besoins gouvernementaux et de sécurité. De plus, les programmes majeurs Copernicus et Galileo/EGNOS contribuent à l'autonomie stratégique par leurs applications sécuritaires

(13) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité européen économique et social et au Comité des régions, *Space Strategy for Europe*, 28 octobre 2016.

(14) Commission européenne, *Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the Space Programme of the Union and the EU Agency for the Space Programme*, adoptée par le Parlement européen, 17 avril 2019.

(15) L'article 190 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, « Élaboration par l'UE d'une politique spatiale européenne », attribue légalement à l'UE un rôle d'acteur d'élaboration de la politique spatiale européenne, sous contrôle du Parlement européen et du Conseil représentant les États membres, par la procédure législative ordinaire, mais aussi avec l'Agence spatiale européenne (article 89.3, « L'Union établit toute liaison utile avec l'Agence spatiale européenne »).

(16) *European Defence Action Plan: Towards a European Defence Fund*, 30 novembre 2016.

telles que le contrôle et la surveillance des frontières et des espaces maritimes, le soutien à l'action extérieure. En outre, un effort particulier est conduit pour renforcer les synergies avec les capacités d'observation aériennes comme les drones ou les HAPS (*High Altitude Pseudo-Satellite*) qu'Airbus D&S avec le Zephyr ou Thalès avec son Stratobus par exemple étudient comme moyens complémentaires.

La politique spatiale de l'UE vise ainsi à disposer de l'ensemble du spectre des capacités spatiales : les lanceurs, avec la famille Ariane, Ariane 5 actuellement, qui a célébré son centième lancement le 25 septembre 2018 (95 lancements réussis pour 5 échecs) et Ariane 6 à partir de 2020, pour un coût global réduit de 40% par rapport à Ariane 5. L'Europe doit garder son autonomie d'accès à l'espace face à une concurrence féroce de sociétés privées comme SpaceX ou Blue Origin (17), mais aussi de la Russie, avec son lanceur Proton, de la Chine et du Japon notamment. Ces acteurs commerciaux basent leur succès sur un modèle économique de fiabilité, de disponibilité, d'adaptabilité, de réutilisation de certains étages de leurs fusées, de coûts particulièrement compétitifs ciblant principalement les utilisateurs institutionnels civils et militaires, grâce à une structure plus légère et des ressources financières plus importantes. Le soutien des États européens à Ariane sera déterminant pour l'avenir de l'autonomie européenne d'accès à l'espace. Arianespace a déjà signé avec la Commission européenne le lancement des quatre derniers satellites Galileo en 2020-2021.

Le système global Galileo de positionnement, de navigation et de *timing* est l'un des deux programmes majeurs de l'Union qui confère une autonomie stratégique à l'Europe par rapport aux systèmes concurrents tel que le GPS (18) américain. Ce système est ouvertement civil, sous contrôle civil, mais dispose d'un service particulier, le PRS (*Public Regulated Service*) crypté garantissant un haut niveau de continuité de service, de précision, de fiabilité, de robustesse, doté de mécanismes antibrouillage et anti-*spoofing* (19) réservé aux acteurs gouvernementaux autorisés pour des utilisations sensibles. Le PRS peut à l'évidence satisfaire des besoins de défense.

Un autre programme phare de l'Union est Copernicus, programme d'observation de la Terre coordonné et géré par la Commission européenne, dont le segment spatial est actuellement composé de six familles de satellites Sentinel offrant des services de surveillance de l'atmosphère, du milieu marin, des terres, du changement climatique, mais aussi de gestion des urgences et certains aspects liés à la sécurité. La composante sécurité couvre la surveillance des frontières et des

(17) Michel Cabriol, « Politique des lanceurs spatiaux : les cinq bombes de la Cour des comptes », *La Tribune*, 6 février 2019.

(18) *Global Positioning System*.

(19) Le « *spoofing* » désigne l'usurpation d'identité électronique. Cela consiste à se faire passer pour quelqu'un d'autre afin d'envoyer des virus informatiques ou des *spams*.

espaces maritimes, ainsi que le soutien à l'action extérieure de l'Europe. Outre les satellites Sentinel, le programme Copernicus acquiert également des données issues de satellites commerciaux à très haute résolution pour offrir des produits d'évaluation des dommages provoqués par les conflits, d'études de l'état des réseaux routiers, de rapports d'activités humaines, d'études de camps ou de ports par exemple. Dans ce cadre aussi, la dualité des produits est très claire.

Enfin, les deux autres volets spatiaux de l'UE sont SST (*Space Surveillance and Tracking*) et Govsatcom (*Governmental Satellite Communications*). SST donne un avantage stratégique majeur aux puissances capables de connaître précisément la situation spatiale des objets et des débris en orbite, les effets de la météorologie spatiale notamment (20). Cette aptitude permet de protéger ses propres systèmes, dont dépendent tant d'applications en aval, mais aussi de connaître les capacités adverses présentes dans l'espace extra-atmosphérique. Certains États membres disposant de capacités d'observation de l'espace se sont engagés dans la mise à disposition de services SST (21) au profit d'utilisateurs autorisés de l'UE. Enfin, Govsatcom, système de communication satellitaire fiable et sécurisé, au coût optimisé, possède une vocation duale basée sur les moyens gouvernementaux et commerciaux existants, dont les services initiaux seront disponibles à partir de 2020. Le programme Govsatcom préparera la génération suivante à l'horizon 2025. C'est l'une des initiatives concrètes décidée au Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013 (22) afin de relancer significativement l'Europe de la défense et consolider son indispensable autonomie stratégique. Ce développement capacitaire associe les États membres intéressés, la Commission européenne, l'Agence spatiale européenne et l'Industrie sous le rôle fédérateur de l'Agence européenne de défense. Cette initiative progresse pas à pas et sera le révélateur d'une réelle volonté des États membres de bâtir une Europe de la défense. La société Airbus est en charge de préparer le futur programme européen de communications gouvernementales par satellites Govsatcom (23).

De façon majeure, il ne suffit pas de mettre des systèmes satellitaires en orbite, mais fondamentalement de mettre en place une infrastructure complète, fiable et protégée (cyber) qui assure la mise en place des services depuis les capteurs jusqu'à l'utilisateur final. Un enjeu important est donc d'offrir un accès large ou ciblé, rapide et facile, à des applications

(20) Andrea Console, *Command and Control of a Multinational Space Surveillance and Tracking Network*, Joint Air Power Competence Centre (JAPCC), juin 2019.

(21) En application de l'article 7.4 de la décision n° 541/2014/EU du Parlement européen et du Conseil, 16 avril 2014, établissant « *A Framework for Space Surveillance and Tracking Support (SST)* ». Les premiers États membres contributeurs aux services SST européens sont la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne.

(22) Conseil européen, EUCO 217/13, CO EUR 15, CONCL 8, Bruxelles, 20 décembre 2013.

(23) Voir le site Internet <https://operationnels.com/2017/09/12/govsatcom-airbus-charge-futur-programme-europeen/> (consulté le 20 mars 2020).

et services utiles issus des moyens spatiaux. L'utilisation massive de ces services constitue le critère essentiel de réussite des choix stratégiques en amont. Cet enjeu implique des partenariats forts entre les acteurs-clefs du domaine spatial que sont la Commission, les États membres, le SEAE – Service européen d'action extérieure –, l'ASE et la GSA – Agence du GNSS européen (24) –, les agences intergouvernementales telles que EUMETSAT – Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques –, le Centre satellitaire de l'UE, l'Agence européenne de Défense, l'Industrie, les communautés de recherche et d'utilisateurs que sont l'Agence européenne pour l'environnement, l'Agence européenne de contrôle des pêches – EFCA –, l'Agence européenne pour la sécurité maritime – EMSA –, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes – EBCGA – notamment. C'est dans ce sens que la Commission européenne a soumis au Parlement et au Conseil sa proposition de règlement spatial établissant un programme spatial unique et la mise en place d'une agence principale, l'Agence de l'UE pour le programme spatial (25).

La politique spatiale européenne conduite par la Commission européenne vise à mettre en place une gamme complète de moyens spatiaux. L'approche européenne est avant tout civile, mais chacune des composantes possède des capacités duales. Toutefois, la Commission joue un rôle général de coordinateur, de fédérateur, cherchant à éviter les duplications en encourageant les synergies, avec le soutien de l'Agence européenne de défense pour les aspects de défense. Cette approche ne peut aboutir que par la volonté réelle des États membres d'y concourir.

(24) Agence chargée d'assurer la mise en œuvre d'une nouvelle génération de systèmes de radionavigation par satellite.

(25) *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the space programme of the Union and the European Union Agency for the Space Programme*, 6 juin 2018. Ce règlement a été adopté par le Parlement européen le 7 avril 2019.

Ariane 5 au décollage



L'autonomie européenne d'accès à l'espace constitue un enjeu majeur.

Le modèle économique du prochain lanceur Ariane 6 à l'horizon 2020 va être confronté à celui des opérateurs privés comme SpaceX et Blue Origin.

LA POSITION DES ÉTATS MEMBRES

La réussite de la politique spatiale européenne dépendra pour une large part de la volonté des États membres d'y contribuer par le débat, l'adoption et la mise en œuvre de la proposition de réglementation spatiale, du projet budgétaire 2021-2027 selon la procédure législative ordinaire (26), mais également en favorisant un accès opérationnel aux capacités souveraines nationales de défense, garantissant l'accès permanent aux données et services utiles issus de ces systèmes nationaux.

L'Union européenne peut s'appuyer dans certains cas et, selon certaines modalités, sur les capacités spatiales de certains États membres dans les domaines de l'observation de la Terre, des communications satellitaires protégées, de surveillance de l'espace. Le modèle de gouvernance ainsi créé permet d'éviter à l'Union de développer des moyens propres tout en finançant les services provenant des systèmes gouvernementaux. Ce

(26) Voir le *Guide des institutions européennes à l'usage des citoyens*, 2014.

financement permet alors aux États contributeurs de maintenir leurs systèmes à niveau. Pour l'observation de la Terre, ce modèle présente l'avantage de garantir la confidentialité des zones observées et d'obtenir des données non disponibles par d'autres sources telles que l'infrarouge thermique pour l'observation, mais trouve toutefois ses limites et ne rend pas aujourd'hui les services attendus. En effet, les accords entre l'Union et les nations Hélios 2 (France, Italie, Espagne, Belgique, Grèce), l'Allemagne pour le système SAR-Lupe et l'Italie pour la voie défense du système dual COSMO-SkyMed permettent un accès aux données issues de ces moyens gouvernementaux. En pratique, il reste difficile d'obtenir les images issues de ces moyens nationaux au moment opportun. Le recours aux systèmes commerciaux ou aux satellites Sentinel du programme Copernicus reste le seul moyen de disposer des données appropriées avec la réactivité et les coûts les meilleurs. Des discussions sont en cours entre le SEAE et les nations désireuses de contribuer pour trouver une solution adaptée aux besoins opérationnels de l'Union par l'accès aux systèmes gouvernementaux de la génération à venir que sont CSO (Composante spatiale optique, système français), SARah (système radar allemand), COSMO-SkyMed 2^e génération (système radar italien), NAOS (programme optique luxembourgeois). Les États membres contributeurs affichent une volonté de faire évoluer la situation afin d'apporter leur soutien à l'autonomie stratégique de l'Europe et démontrer une solidarité européenne concrète.

Un autre exemple est fourni par SST (*Space Surveillance and Tracking*) pour la fourniture de services d'anticollision entre objets spatiaux, d'information de fragmentation à la suite d'une collision dans l'espace, d'alerte de rentrée d'objets spatiaux dans l'atmosphère. Le même modèle est appliqué de fourniture de services à partir de capacités existantes de certains États membres – un premier consortium de cinq nations contributrices a ainsi été constitué, complété depuis par trois autres nations – contre financement communautaire. Dans ce cas également, cette approche montre ses limites. La surveillance de l'espace est un sujet jugé très stratégique par les États membres, lesquels ont consacré des ressources importantes dans ce domaine, qui leur confère une crédibilité face aux autres grandes nations spatiales. La mise en commun de ces capacités au profit de l'UE et de ses États membres se fait donc de façon mesurée et prudente sans avoir montré une réelle plus-value. La conséquence est la faible part budgétaire consacrée à la surveillance de l'espace dans la proposition budgétaire de la Commission pour la période 2021-2027, entre 400 et 600 millions d'euros sur un budget spatial de plus de 16 milliards d'euros, laissant aux États membres la responsabilité des

investissements à venir. Il est à noter que l'approche américaine donne à la surveillance de l'espace une part prééminente (27).

Ce modèle de partage des capacités détenues par les États membres contre financement communautaire ne peut avoir un avenir que par la volonté marquée des États contributeurs de mettre en commun une part de leurs capacités souveraines, tendance qui ne s'est pas clairement dégagée à ce jour. Cette approche permettait pourtant à l'Union de développer et de mettre en service des capacités complémentaires sans redondances avec les moyens nationaux. L'annonce de la ministre française des Armées, Florence Parly, le 25 juillet 2019 à Lyon, de la création d'un grand commandement spatial à compter du 1^{er} septembre 2019 à Toulouse ne donne pas d'indications particulières sur un soutien plus marqué de la France aux capacités européennes.

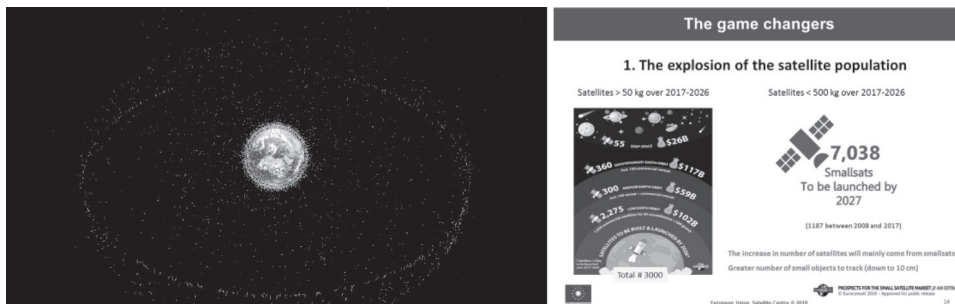
L'évolution encore frileuse de partage de moyens gouvernementaux ouvre dès lors la porte à l'offre commerciale. Celle-ci se caractérise par son adaptation au monde géo-spatial, dont les modèles économiques sont hautement évolutifs. Communément dénommé le « *New Space* », les activités spatiales commerciales favorisées par un cadre juridique adapté, évolution initiée principalement aux États-Unis, ouvre l'espace à de nouveaux acteurs, en particulier privés, et au champ d'applications des technologies spatiales (28). Parmi les orientations possibles associant les spécificités du milieu privé, le « partenariat public-privé » (ppp) permet des associations d'acteurs constructives, avec néanmoins des risques liés de retards et de surcoûts supportés par le contribuable. Le ppp est une orientation forte que prend par exemple la NGA américaine (*National Geospatial-Intelligence Agency*) sous l'impulsion de son ex-directeur Robert Cardillo. Celui-ci a fondé en effet la stratégie de son agence de renseignement sur un partenariat resserré avec le secteur privé accompagné de nouveaux processus. Il est convaincu que la valeur ajoutée vient de l'accès large aux quantités énormes de données disponibles de la NGA par un modèle de plateforme interactive de partage dénommé « GEOWorks ». Cette plateforme est désormais accessible à toute société américaine, institution académique ou tout individu intéressé (29). Dans le domaine des applications et des services issus des moyens spatiaux, les acteurs du marché assurent, sur leurs ressources propres, un volet innovation et nouvelle technologie en mouvement constant, que les mécanismes budgétaires gouvernementaux ne peuvent que difficilement accompagner. L'idée d'un « espace militaire » composé de moyens à des

(27) *US National Space Strategy*, mars 2018 ; *Remarks of Vice-President Pence on Military Space*, août 2018 (en ligne : <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-future-u-s-military-space/>, consulté le 20 mars 2020).

(28) Voir le site Internet <https://www.futura-sciences.com/sciences/definitions/new-space-new-space-16591/> (consulté le 20 mars 2020), qui définit pertinemment le *New Space* et ses opportunités.

(29) Discours de Robert Cardillo, directeur de la *National Geospatial-Intelligence Agency* (NGA), au *US GEOINT 2018 Symposium*, Tampa (Floride), 23 avril 2018.

fins militaires contrôlés opérés par la défense est aujourd'hui remise en question, même si elle satisfait encore des besoins spécifiques. Les systèmes spatiaux tels qu'Hélios ou CSO bientôt resteront en service entre cinq et dix ans et seront rapidement dépassés sur les plans conceptuel et technique, alors que les modèles économiques du monde commercial changent après quelques mois, proposant de nouvelles approches, de nouveaux systèmes satellitaires et des moyens révolutionnaires d'en exploiter les données (intelligence artificielle, plateforme interactive, ...).



Environ 22 000 débris de plus de 10 cm évoluent dans l'espace,
dont 70% en orbite basse, provoquant un risque grandissant de collision
avec les 1 700 satellites opérationnels actuels
et potentiellement avec les milliers de nouveaux satellites programmés
d'ici à 2027.

La sécurité dans l'espace doit garantir la sécurité depuis l'espace.

* *
*

Dans sa proposition budgétaire pour la période 2021-2027, l'UE donne une place de poids pour le spatial, avec un budget de plus de 16 milliards d'euros. Cependant, l'UE ne bâtit pas sa politique spatiale sur une dimension qui serait un « espace militaire », sur des projets de moyens spécifiquement militaires ou de défense. Son approche est résolument civile pour le bénéfice du plus grand nombre, du développement économique, de la croissance, de l'emploi, du marché intérieur. Par ailleurs, sur le plan sécuritaire et de défense, l'Union affiche un niveau d'ambition élevé qui ne peut se passer de la maîtrise essentielle du milieu spatial pour mettre en œuvre les politiques associées. Ainsi, chacune des composantes de la construction spatiale européenne incluant l'accès à l'espace (lanceurs), Galileo, Copernicus, SST et Govsatcom, comporte des capacités duales, civiles et militaires. Les enjeux stratégiques structurant cette politique spatiale sont avant tout l'autonomie d'appréciation de situation et d'action contribuant à la crédibilité, à la fiabilité, à la réactivité, à la pertinence de l'UE sur la scène internationale. Cette indispensable autonomie européenne se fonde en amont sur le maintien d'un niveau

de classe mondiale en recherche et développement, en technologies de pointe, en innovation, appuyée par une solide base industrielle de défense, du tissu essentiel de petites et moyennes entreprises et de *start-up*, d'incubateurs et accélérateurs d'entreprises, si fondamentaux pour créer la valeur ajoutée dérivant des technologies spatiales. L'autonomie signifie aussi contrôler la chaîne entière du capteur en orbite, la transmission vers le sol, les traitements et l'élaboration des produits et services, de la dissémination sécurisée et protégée jusqu'à l'utilisateur final.

En outre, l'Union ne peut exister et se développer sans la volonté résolue de ses États membres, garante de la promotion et de la pérennité des valeurs fondamentales universelles qu'elle veut promouvoir (30). Le modèle économique consistant à s'appuyer sur les moyens existants ou à venir des États membres de l'UE contre financement communautaire sur le principe du « *pooling and sharing* », SST et observation de la Terre aujourd'hui, peine à montrer sa viabilité tant les nations contributrices sont encore réticentes à partager leurs capacités souveraines. Dès lors, le recours à la voie commerciale s'affirme très prometteuse, offrant, ou disposée à offrir des applications et des services couvrant l'ensemble des besoins, si les législations nationales ou internationales le permettent. À ce titre, le partenariat public-privé présente des aspects séduisants, une combinaison équilibrée entre des capacités purement gouvernementales garantissant confidentialité et contrôle total complétées par des services commerciaux innovants, à condition d'en contrôler les effets indésirables tels les retards et les surcoûts.

L'Union européenne est à l'origine une création à vocation politique et économique. Elle souhaite aujourd'hui s'attribuer un rôle « défense » face aux menaces identifiées, orientation d'autant plus pertinente que la position du président américain Donald Trump vis-à-vis de l'Alliance atlantique garantit moins à ce jour la fonction de bouclier transatlantique, que les États membres de l'Est européen montrent une solidarité affaiblie ou que le populisme et les extrêmes affichent un visage fort en Italie ou en Autriche notamment. Dans ce contexte, les enjeux stratégiques de l'UE résident avant tout dans la volonté de ses États membres de lui donner les moyens de ses ambitions et de capacité d'action pour peser dans le concert des nations. Au final, la menace majeure qui pèse sur l'Union n'est pas tant le terrorisme, la déferlante migratoire ou les cyberattaques, mais bien la perte de confiance des citoyens européens dans la capacité de l'UE et de ses États membres à les protéger.

Disposant de l'essentiel du budget communautaire, la Commission européenne, dont la vocation fondamentale est de développer des capacités et des services gratuits pour le grand public, s'oriente aujourd'hui vers un rôle dans les domaines de la sécurité et de la défense en créant une direction générale « Industrie de la défense et de l'espace ». La première

(30) Valeurs fondamentales inscrites dans la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945.

étape sera de considérer la mise en place de procédures et de systèmes aptes à manipuler et à gérer des données, produits et services sensibles ou classifiés, d'intégrer la notion de confidentialité pour des utilisateurs autorisés. Une évolution majeure mais inévitable, qui constitue à n'en pas douter une étape décisive pour un espace à vocation militaire et de défense pour l'UE.

Enfin, l'Union européenne et ses États membres ont soumis à la communauté internationale une proposition de code de conduite pour les activités humaines dans l'espace (31), afin d'adapter le cadre juridique aux nouveaux enjeux de l'espace mais fondamentalement pour préserver ce milieu en limitant toute utilisation préjudiciable au bien-être de l'humanité. Cette proposition de texte, sans grand effet à ce jour, ajoute trois principes au droit spatial existant depuis le traité de Washington de 1967 de régulation des activités humaines dans l'espace extra-atmosphérique à des fins pacifiques : améliorer la sécurité des opérations spatiales et réduire les débris spatiaux, créer un droit à la légitime défense individuelle et collective, instaurer un climat de confiance et de coopération par la transparence des activités respectives de tous les acteurs. La voie du droit peut aussi être un moyen de régulation et d'influence, si elle est acceptée par tous.

L'Europe spatiale est en marche dans toutes ses dimensions et pèse d'ores et déjà de toute son influence sur la scène mondiale.

(31) *EU Proposal for an International Space Code of Conduct for Outer Space Activities*, version de travail, 31 mars 2014.