
Politique spatiale européenne

Perspective historique,
spécificités
et enjeux majeurs



ANALYSE APPROFONDIE

EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Auteur: Vincent Reillon

Service de recherche pour les députés

Janvier 2017 — PE 595.917

FR
(or. EN)

Cette publication a pour but de proposer une vue d'ensemble de la politique spatiale européenne dans une perspective historique, à partir de l'engagement de l'Union européenne dans ce domaine. Cette analyse approfondie porte essentiellement sur le rôle joué par les différentes institutions européennes et par l'Agence spatiale européenne dans la définition et la mise en œuvre d'une politique spatiale en Europe, ainsi que sur les questions et enjeux actuels.

PE 595.917

ISBN 978-92-846-0551-4

doi:10.2861/82120

QA-04-17-069-FR-N

Manuscrit original en anglais achevé en janvier 2017.

Traduction achevée en mars 2017.

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur

Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux Membres et au personnel du PE dans le cadre de leur travail parlementaire. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable et envoi d'une copie au Parlement européen.

© Union européenne, 2017.

Crédits photo: © Atlantis/Fotolia.

eprs@ep.europa.eu

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

RÉSUMÉ

Dans les années 50, le développement du secteur spatial en Europe se limitait à des investissements de la part de certains États membres (France, Italie et Royaume-Uni). L'échec des premiers partenariats européens érigés dans le domaine spatial dans les années 60 a engendré la création, en 1975, d'une institution intergouvernementale, l'Agence spatiale européenne (ESA). L'ESA a permis à l'Europe de développer ses capacités en appuyant le secteur spatial en amont: conception et développement de lanceurs européens, valorisation d'une industrie des satellites émergente et déploiement de programmes pour la science et l'exploration spatiales.

Dans les années 80 et 90, deux avancées ont marqué le début de l'engagement de la Communauté européenne dans le secteur spatial. D'une part, les capacités et infrastructures spatiales ont conduit au développement du segment aval (télécommunications, navigation par satellite et observation de la Terre) qui a eu des retombées dans les sociétés européennes. D'autre part, la Communauté a progressivement acquis des compétences dans d'autres domaines d'action et a joué un rôle plus important dans la réglementation du secteur spatial.

Au tournant du siècle, la Commission européenne a établi des liens avec l'ESA afin de définir une stratégie spatiale commune en 2000 puis une politique spatiale en 2003. La Commission a également élaboré des programmes spatiaux phares: Galileo pour la navigation par satellite et Copernicus pour l'observation de la Terre. Ces programmes ont été financés par l'Union européenne (l'Union) et développés en collaboration avec l'ESA dans le cadre d'un accord signé en 2004 entre l'Union et l'agence. La politique spatiale européenne a été actualisée en 2007 afin de répartir les rôles entre l'ESA (segment amont) et l'Union (segment aval).

Dans les années qui ont suivi, les volets sécurité et défense de la politique spatiale, la sécurité des infrastructures spatiales, l'autonomie et l'accès à l'espace et l'indépendance du secteur spatial européen ont gagné de l'importance. La Commission a défini une politique industrielle européenne dédiée à l'espace et mis en place un programme de surveillance de l'espace et de suivi des objets en orbite (SST — Space surveillance and tracking) en vue de protéger les infrastructures spatiales européennes. Elle a entamé des discussions sur la possibilité d'établir un programme de télécommunications gouvernementales par satellite (Govsatcom). Ces nouvelles initiatives ont été intégrées à la stratégie spatiale européenne adoptée par la Commission européenne en octobre 2016.

En 2009, l'introduction de l'espace dans les traités européens, au titre de compétence partagée entre l'Union et les États membres, a renforcé le rôle de l'Europe dans ce secteur. L'asymétrie entre l'Union et l'ESA, relativement à leur composition et à leur système de vote, à leur réglementation financière et au traitement des questions de sécurité et de défense, a engendré une réévaluation de leurs rôles et de leurs relations. Différentes options pour le développement de l'ESA ont été abordées entre 2012 et 2016 en vue de répondre à cette situation mais aucune décision n'a été prise.

La gouvernance de la politique spatiale européenne se répartit aujourd'hui entre l'Union, l'ESA et les États membres, ce qui offre à ces derniers un certain degré de flexibilité. Néanmoins, cette situation nuit à certains domaines comme l'appui des activités de recherche dans le domaine spatial, la valorisation des relations internationales et l'exécution de programmes spatiaux européens.

Dans un contexte en pleine évolution, où le secteur privé devient plus actif et se dote de fortes capacités, l'Union, l'ESA et les États membres doivent faire face à des enjeux majeurs si l'Europe veut conserver sa position de puissance spatiale: préserver un accès indépendant à l'espace, accroître l'efficacité en renforçant les synergies entre les programmes spatiaux civils et militaires, sécuriser les infrastructures spatiales, favoriser l'utilisation — notamment commerciale et institutionnelle — des données et services spatiaux et adopter une vision et un engagement financier à long terme en vue d'accroître les investissements privés dans ce secteur.

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	5
2. Rappel historique.....	5
2.1. La première coopération européenne dans le domaine spatial	5
2.2. L'espace dans les institutions européennes.....	7
2.3. Le lancement des programmes spatiaux de l'Union	11
2.4. L'élaboration d'une politique spatiale européenne.....	13
2.5. L'actualisation de la politique spatiale européenne	18
2.6. L'élaboration d'une politique industrielle spatiale de l'Union européenne	22
2.7. La définition d'une nouvelle stratégie spatiale européenne	23
2.8. Les programmes de sécurité et de défense	28
2.9. L'approfondissement des relations entre l'Union et l'ESA	30
3. Les spécificités de l'intervention de l'Union européenne dans la politique spatiale.....	33
3.1. Le soutien à la recherche spatiale	33
3.2. La sécurité et la défense.....	34
3.3. Les relations internationales	35
4. Les problèmes et enjeux principaux.....	37
4.1. Le rôle grandissant du secteur privé dans l'espace.....	37
4.2. Le morcellement du paysage européen.....	38
4.3. Les limites de la gouvernance spatiale en Europe	38
5. Dimension prospective	40
6. Principales références	41

Liste des principaux acronymes utilisés

AED	Agence européenne de défense
EGNOS	European Geostationary Navigation Overlay Service (Service européen de navigation par recouvrement géostationnaire)
ESA	Agence spatiale européenne
EUMETSAT	Organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques
GMES	Surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité
GNSS	Global Navigation Satellite Systems (Systèmes globaux de navigation par satellite)
GOVSATCOM	Télécommunications gouvernementales par satellite
GSA	Agence du GNSS européen
PSE	Politique spatiale européenne
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SSA	Surveillance de l'espace
SST	Surveillance de l'espace et suivi des objets en orbite

1. Introduction

En octobre 2016, la Commission européenne adopte une stratégie spatiale européenne dans le but de proposer un cadre clair pour le développement du secteur spatial en Europe¹. Cette communication illustre le rôle essentiel de la Commission dans la définition d'une politique spatiale européenne. La coordination d'une politique spatiale européenne demeure, cependant, une tâche complexe, étant donné que la gouvernance de ce secteur est répartie entre l'Union européenne, des institutions intergouvernementales comme l'Agence spatiale européenne, et les différents États membres de ces institutions.

2. Rappel historique

2.1. La première coopération européenne dans le domaine spatial

Jusqu'au début des années 60, l'espace relevait du domaine national, la France et le Royaume-Uni étant à la pointe de l'élaboration de programmes spatiaux. La première initiative européenne, la Commission préparatoire européenne de recherche spatiale (Copers) est née des travaux de spatiologues européens en mars 1961. À la suite de ces travaux préparatoires, dix États européens ont créé l'Organisation européenne de recherches spatiales (ESRO) dans le cadre d'une convention signée en 1962². En parallèle, les activités dédiées au développement de lanceurs ont mené à l'établissement du Centre européen de construction de lanceurs d'engins spatiaux (Cecles), une structure de coordination entre six États européens établie par une convention également signée en 1962³.

La Conférence spatiale européenne (CSE), fondée par le Cecles en 1966, est devenue le principal forum de discussion concernant la politique spatiale européenne. En 1972, face à la difficulté de gérer les deux entités et à l'échec du Cecles⁴, la CSE ont abordé la question d'une fusion de l'ESRO et du Cecles en une seule entité⁵. Dix États européens⁶ ont signé la convention⁷ qui donne naissance à l'Agence spatiale européenne (ESA) le 30 mai 1975.

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Stratégie spatiale pour l'Europe», [COM\(2016\)705](#).

² Belgique, Danemark, République fédérale d'Allemagne, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni et Suisse.

³ Belgique, République fédérale d'Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni, avec Australie en qualité de membre associé.

⁴ Toutes les tentatives de lancement du lanceur Europa, composé de trois étages et conçu par le Cecles, ont échoué.

⁵ Pour plus d'informations sur l'histoire de l'ESA et les organisations qui l'ont précédée, voir ESA, *A History of the European Space Agency* [Volume I](#) et [Volume II](#), avril 2000 (disponible en anglais uniquement). Voir également le [site internet](#) de l'ESA.

⁶ Les membres fondateurs de l'ESA correspondent aux États membres de l'ESRO. Liste des membres actuels: Belgique, République tchèque, Danemark, Allemagne, Estonie, Irlande, Grèce, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Hongrie, Pays-Bas, Autriche, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Finlande, Suède, Royaume-Uni et Suisse. Le Canada est un membre associé. La Bulgarie, Chypre, la Lituanie et Malte ont signé des accords de coopération avec l'ESA. La Lettonie, la Slovaquie et la Slovaquie participent à un plan destiné aux États européens coopérants (graphique 2).

⁷ [Convention de l'ASE et Règlement intérieur du Conseil](#), ESA, 2010.

L'Agence spatiale européenne

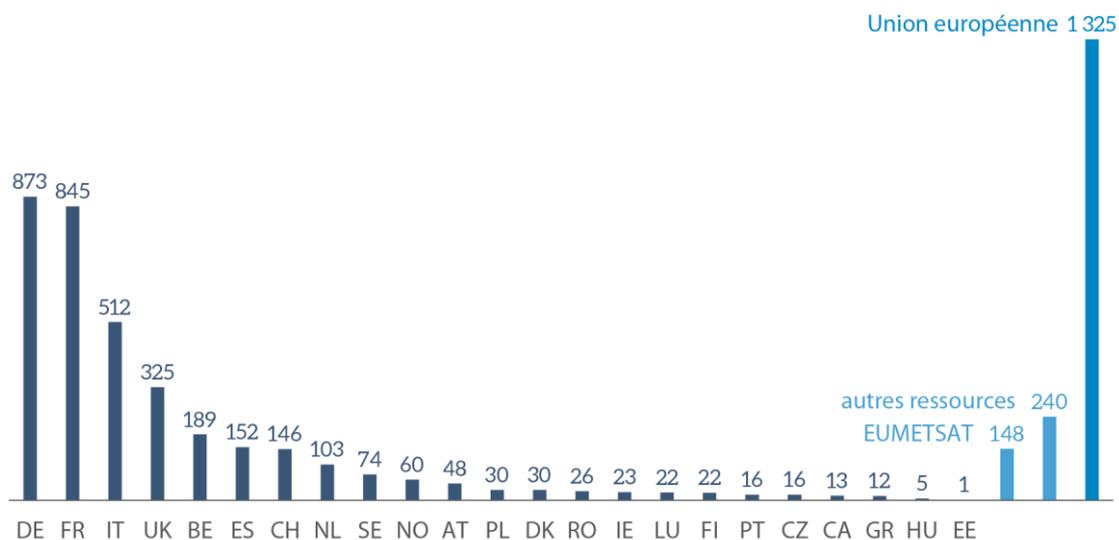
L'Agence spatiale européenne (ESA) est une institution intergouvernementale établie par une convention signée en 1975. En tant qu'agence spatiale européenne de recherche et développement, l'ESA élabore et met en œuvre un programme spatial commun défini par ses 22 États membres. Le Conseil des États membres est l'organe directeur de l'Agence. Le directeur général de l'ESA, élu par le Conseil des États membres pour quatre ans, applique les décisions du Conseil. L'ESA ne fait pas partie du rayon d'action des institutions européennes.

Tous les États membres de l'ESA participent au programme obligatoire relatif à la recherche scientifique. Chaque membre peut également prendre part à des programmes facultatifs couvrant la mise au point de lanceurs et les activités de recherche et développement (R&D) au service d'applications spatiales telles que l'observation de la Terre, la navigation, les télécommunications, les vols spatiaux habités et l'exploration. Le programme obligatoire, qui représentait initialement la majorité des activités de l'ESA, se limite désormais à environ 15 % du budget. L'ESA est également responsable du déploiement des programmes spatiaux européens. En 2016, les États membres ont contribué à hauteur de 71 % au budget de l'Agence qui s'élevait à 5,2 milliards d'euros. L'Union européenne a, quant à elle, apporté 25 % du budget total de l'agence (graphique 1).

La politique industrielle de l'ESA repose sur le principe du «juste retour», selon lequel les contrats publics destinés aux activités industrielles sont répartis géographiquement en fonction du montant versé par les différents États membres dans le budget de l'Agence pour une activité donnée. L'existence des deux types de programme, obligatoire et facultatif, offre une certaine flexibilité aux États membres, et la politique du juste retour a permis de constituer une industrie spatiale européenne solide.

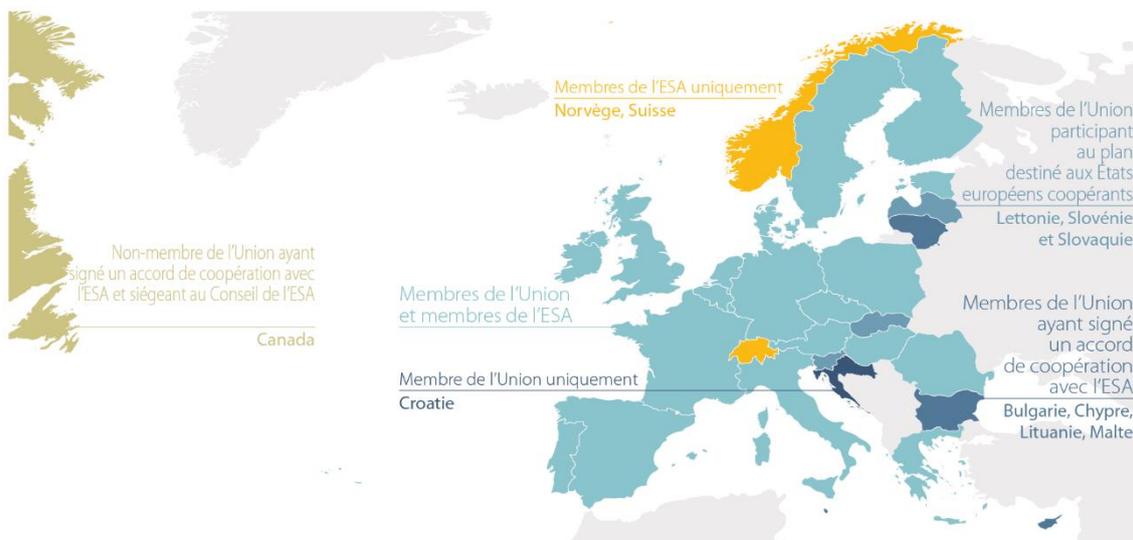
Parmi les principales réussites de l'Agence, figurent le développement des lanceurs Ariane et Vega, des missions scientifiques telles que la récente mission Rosetta/Philae envoyée sur un astéroïde et la participation à des initiatives de la station spatiale internationale.

Graphique 1: Financement du budget de l'ESA pour l'année 2016 (en millions d'euros)



Source: [Agence spatiale européenne](#).

Graphique 2: États membres de l'Union et de l'ESA



Source: SRPE

2.2. L'espace dans les institutions européennes

2.2.1. Le Parlement européen en quête d'action

En 1979, le **Parlement européen** a adopté sa première résolution⁸ concernant la participation de la Communauté européenne à la recherche spatiale. Dans cette résolution, il a **insisté sur les avantages que la Communauté pourrait tirer des activités spatiales** (télécommunications, observation de la Terre, recherches scientifiques), ainsi que sur l'intérêt industriel des programmes spatiaux. Le Parlement a également considéré que l'Europe devait conserver son autonomie et que la «Communauté ne [pouvait] espérer jouer un rôle spatial valable qu'en définissant une politique spatiale caractérisée par des objectifs à long terme». Le Parlement invitait la Commission européenne à apporter son aide à l'ESA et à contribuer à la préparation et à la mise en œuvre d'un programme spatial complet à ses côtés.

Le premier vol de la navette spatiale américaine, organisé le 12 avril 1981, a déclenché l'adoption d'une nouvelle résolution sur la politique spatiale de l'Europe⁹. Le **Parlement européen a demandé aux États membres et à la Communauté européenne d'intensifier leurs efforts en matière d'activités spatiales**. Il a demandé «la définition urgente d'une politique puissante et cohérente à long terme portant sur les applications spatiales» et exigé de l'ESA qu'elle élabore une politique spatiale plus ambitieuse. Le Parlement a invité fermement le Conseil à réunir une conférence spatiale européenne au niveau ministériel.

En réponse au succès du lancement du satellite météorologique Meteosat par l'ESA, en 1977, les États membres de l'Agence ont décidé de créer une nouvelle organisation intergouvernementale: l'Organisation européenne pour l'exploitation de satellites

⁸ Résolution du Parlement européen sur la participation de la Communauté à la recherche spatiale, [JO C 127](#) du 21.5.1979, p. 42.

⁹ Résolution du Parlement européen sur la politique spatiale européenne, [JO C 102](#) du 12.10.1981, p. 102.

météorologiques (Eumetsat). La convention portant création de l'Eumetsat, signée en 1983, est entrée en vigueur en 1986¹⁰.

Au cours des années 80, l'ESA a dirigé l'élaboration de la politique spatiale européenne. En 1985, elle a commencé par adopter «un plan spatial européen à long terme, à la fois complet, cohérent et équilibré», pour orienter le programme spatial européen¹¹. Cependant, en juin 1987, le Parlement a estimé que le moment était venu «pour la Communauté européenne d'élaborer une politique cohérente concernant les activités spatiales»¹². À ce titre, il a demandé à la Commission de rédiger une communication sur la politique spatiale et a proposé que la Commission européenne devienne membre de l'ESA.

EUMETSAT

L'organisation intergouvernementale Eumetsat a été créée par une convention en 1983. Elle exploite un système de satellites météorologiques et fournit les données recueillies aux services météorologiques nationaux. Eumetsat travaille en coopération avec l'ESA pour mettre au point les satellites nécessaires à ses activités, tout en développant des moyens au sol afin de distribuer ses produits et services aux utilisateurs. La gouvernance de cette organisation est comparable à celle de l'ESA: les États membres sont représentés au sein d'un Conseil qui adopte les programmes et le déploiement de ces programmes incombe à un directeur général.

2.2.2. Le rôle initial de la Commission européenne

Dans sa première communication au sujet de la politique spatiale¹³, publiée en juillet 1988, la Commission européenne a apporté trois raisons à son engagement dans ce domaine. Premièrement, en raison de l'adoption de l'Acte unique européen en 1986, les compétences de la Commission ont été renforcées dans différents domaines qui s'appliquent aux activités spatiales, en particulier en matière de R&D. Deuxièmement, la création du marché unique modifiera la réglementation des activités spatiales. Troisièmement, les bénéfices apportés par les applications spatiales, telles que les télécommunications et l'observation de la Terre, auront une incidence sur la société européenne.

Malgré les succès de l'ESA, la Commission a constaté que «l'Europe ne dispose toujours pas d'une politique globale pertinente» en matière d'espace. La Commission a suggéré que la Communauté **renforce ses liens avec l'ESA** afin d'assurer une cohérence et une complémentarité, établisse des **politiques cadres pour soutenir l'industrie spatiale européenne** et veille à ce que les actions des États membres, de l'ESA et d'autres organisations européennes soient toujours **conformes au droit communautaire**. La Commission a proposé six lignes d'action couvrant les sujets évoqués par le Parlement

¹⁰ L'Eumetsat compte à présent 30 États membres: l'ensemble des États membres de l'Union européenne, à l'exception de Chypre et de Malte, ainsi que l'Islande, la Norvège, la Suisse et la Turquie. La Serbie intervient en qualité de pays coopérant. La convention d'Eumetsat est disponible sur le [site internet](#) de l'organisation.

¹¹ ESA Council [resolution on the long-term European space plan \(Résolution du Conseil de l'ESA sur le plan spatial européen à long terme\)](#), le 31 janvier 1985 (disponible en anglais uniquement). Ce plan spatial européen à long terme a été régulièrement actualisé, notamment en [1987](#) et en [1992](#).

¹² Résolution du Parlement européen sur la politique spatiale européenne, [JO C 190](#) du 20.7.1987, p. 78.

¹³ «The Community and space: a coherent approach» (La Communauté européenne et l'espace: une approche cohérente), Commission des Communautés européennes, [COM\(88\) 417](#), 26 juillet 1988 (disponible en anglais uniquement).

européen en 1987: R&D, télécommunications, observation de la Terre, développement industriel, cadre juridique et formation.

Dans une résolution¹⁴ sur la politique spatiale européenne, adoptée en octobre 1991, le Parlement a demandé à la Commission de soutenir le développement d'un environnement économique, juridique et commercial en faveur des industries spatiales. Il a invité «la Commission, le Conseil et les États membres à agir pour accélérer ou mettre en œuvre dans le domaine de l'espace une large collaboration internationale technique et scientifique».

2.2.3. Un rapport visionnaire sur la politique spatiale européenne

Le rapport d'expertise «Crossroads in Space», produit pour la Commission et publié en novembre 1991, a reconnu **le besoin stratégique de conserver une capacité de lancement fiable et autonome en Europe**¹⁵. Les experts ont fait état de l'absence d'une stratégie européenne globale pour l'observation de la Terre, un secteur qui pourrait couvrir «la majorité des futures activités spatiales» de la Communauté européenne et ont conseillé à la Commission de prendre des mesures en ce sens. Le rapport a également suggéré à la Commission de maximiser les retombées qui découlent des activités liées à l'espace.

Le groupe d'experts a proposé une **meilleure coordination** de toutes les activités européennes liées à l'espace. Selon eux, les aspects civils et militaires de la politique spatiale devraient être traités conjointement, ce qui éviterait de développer, en parallèle, des capacités spatiales distinctes pour la défense. Le groupe a conclu que la Communauté européenne avait besoin d'une stratégie cohérente à long terme pour ses activités spatiales et que le renforcement du rôle de la Communauté dans le domaine spatial ne pouvait être envisagé qu'au moyen d'une meilleure coordination au sein de la Commission. La plupart des priorités mises en lumière dans ce rapport sont encore aujourd'hui à l'ordre du jour de la politique spatiale européenne.

2.2.4. Les acteurs européens du domaine spatial confrontés à un nouveau contexte géopolitique

En septembre 1992, la dissolution de l'Union soviétique, l'émergence de nouvelles puissances spatiales et la mise en place de l'Union européenne et du marché unique avaient bousculé le contexte général de la politique spatiale européenne. Dans une nouvelle communication, la Commission européenne a mis l'accent sur les principales compétences des agences spatiales, à savoir la recherche, le développement et la démonstration de technologies et systèmes spatiaux¹⁶. Les **politiques spatiales**, jusqu'alors motivées par une **poussée technologique**, devaient évoluer pour répondre à la **forte demande** dans le domaine des applications spatiales (communications par satellite et observation de la Terre).

La Commission a conclu que cette conjoncture représentait à la fois une opportunité et une nécessité pour la Communauté européenne de contribuer plus activement à la

¹⁴ Résolution du Parlement européen sur la politique spatiale européenne, [JO C 305](#) du 25.11.1991, p. 26.

¹⁵ Commission des Communautés européennes, [The European Community crossroads in space](#) (La Communauté européenne au carrefour de l'espace), 1991.

¹⁶ «The European Community and space: challenges, opportunities and new actions» (La communauté européenne et l'espace: enjeux, opportunités et nouvelles actions), Commission des Communautés européennes, [COM\(92\) 360](#), 23 septembre 1992 (disponible en anglais uniquement).

poursuite et à la réussite des travaux européens dans le domaine spatial. Dans cette perspective, elle a exposé cinq objectifs:

- encourager et soutenir le développement et l'exploitation des applications d'observation de la Terre;
- garantir les conditions réglementaires propices à l'émergence de nouveaux marchés pour les services de communications par satellite;
- accroître la complémentarité et la synergie entre les activités R&D de la Communauté, de l'ESA et des États membres;
- favoriser la consolidation et la croissance d'une industrie spatiale compétitive;
- encourager l'élargissement d'une coopération internationale équilibrée.

2.2.5. Les liens entre l'ESA et la Commission européenne

Avec le soutien du Conseil¹⁷, la Commission européenne a créé, en 1993, un groupe consultatif dédié à l'espace, composé de fonctionnaires des États membres, de l'ESA et de l'Union de l'Europe occidentale, afin d'assurer une meilleure coordination de la politique spatiale européenne entre les différents acteurs. En mai 1994, le Parlement européen a de nouveau invité¹⁸ la Commission à renforcer sa coordination et sa coopération avec l'ESA et d'autres organismes européens compétents en œuvrant pour la création d'un conseil spatial européen¹⁹. Face à l'engagement de la Commission dans la politique spatiale, en octobre 1995, le Conseil de l'ESA a estimé nécessaire d'adapter le fonctionnement de l'Agence²⁰.

2.2.6. L'horizontalité de la politique spatiale au sein de la Commission

À la lumière du forum de l'espace organisé en Europe en novembre 1995, la Commission a adopté une troisième communication sur l'Union européenne et l'espace en décembre 1996²¹. Cette publication a marqué un **tournant dans la politique spatiale**, jusqu'alors axée sur les activités R&D, au profit d'une approche plus transversale. Si les infrastructures spatiales (part des marchés en amont) demeuraient importantes, les applications et services qui en découlaient (segment aval), représentaient la majeure partie des activités et des emplois et enregistraient une croissance rapide. La navigation par satellite et la défense ont rejoint la liste des priorités²².

Les segments amont et aval du secteur spatial

Le segment amont couvre toutes les activités qui conduisent à la mise en place d'infrastructures spatiales, y compris les travaux de recherche et développement, la construction de satellites et de lanceurs et le déploiement d'infrastructures spatiales. Le segment aval concerne toutes les activités commerciales qui reposent sur l'utilisation des données fournies par les infrastructures

¹⁷ [Conclusions du Conseil sur la Communauté européenne et l'espace](#), avril 1993.

¹⁸ Résolution du Parlement européen sur la Communauté européenne et l'espace, [JO C 205](#) du 25.7.1994, p. 467.

¹⁹ Le Conseil «Espace», aujourd'hui défini comme «la réunion conjointe et concomitante du Conseil de l'UE et du Conseil de l'ASE au niveau ministériel» (UE et ASE respectivement dénommées Union et ESA dans le présent document) a été créé en 2004.

²⁰ ESA, [resolution on directions for the agency's policy and future programmes](#) (résolution sur les orientations de la politique et des programmes futurs de l'Agence), 20 octobre 1995 (disponible en anglais uniquement).

²¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: «L'Union européenne et l'espace: promouvoir les applications, les marchés et la compétitivité de l'industrie», [COM\(96\)617](#), 4 décembre 1996.

²² Parmi les autres priorités ajoutées, figuraient l'industrie spatiale, l'observation de la Terre, les télécommunications, les services de lancement et la coopération internationale.

spatiales, parmi lesquelles les services de diffusion, de communication, de navigation et d'observation de la Terre.

Les segments spatial et sol

Les infrastructures spatiales sont réparties en deux groupes: les éléments dans l'espace (segment spatial) et les éléments au sol (segment sol). Le segment sol comprend les sites de lancement, les centres de contrôle des missions et les stations de transmission et de réception.

La Commission a également réfléchi au rôle des différents partenaires dans le développement de technologies et d'applications spatiales au sein de l'Union européenne. L'ESA et les agences spatiales nationales devaient continuer de jouer un rôle majeur dans la mise en place d'infrastructures spatiales, dans les activités de lancement et dans la recherche et l'exploration spatiales. La Communauté européenne était, quant à elle, chargée de contribuer à «une prise de conscience progressive des intérêts communs de l'Europe» et de soutenir «[le] développement du marché [et les] projets pilotes et de démonstration».

En septembre 1997, le Conseil a reconnu²³ «la nécessité croissante d'optimiser l'investissement européen dans l'espace en s'efforçant de créer des synergies entre les politiques de l'Union et les organismes européens appropriés» et a invité la Commission à assurer la coordination interne des activités spatiales et à renforcer la coopération et la coordination avec l'ESA. En janvier 1998, le Parlement européen a souligné²⁴ «l'urgence d'une refonte de la politique de l'Union européenne dans le domaine de l'espace» et a recommandé que «le Conseil européen fixe très bientôt à son ordre du jour une réunion consacrée à la politique européenne de l'espace».

2.3. Le lancement des programmes spatiaux de l'Union

Dans les années 90, deux priorités ont émergé quant à l'application des technologies spatiales au niveau européen: la navigation par satellite et l'observation de la Terre. À la veille du XXI^e siècle, l'Union européenne a commencé à concevoir et à mettre en œuvre deux programmes qui deviendraient ses porte-drapeaux dans le domaine spatial.

2.3.1. EGNOS et Galileo

En avril 1994, la Commission s'est penchée sur l'utilisation de la navigation par satellite dans le cadre du développement du réseau transeuropéen de transport²⁵. Le Parlement européen a invité la Commission à définir une stratégie européenne relative à la navigation par satellite afin d'assurer la présence de l'industrie européenne dans la génération suivante de systèmes globaux de navigation par satellite (GNSS)²⁶.

En juin 1994, la Commission a publié une communication proposant une première approche européenne des services de navigation par satellite²⁷. Dans un premier temps, l'Europe devra créer un service de navigation en s'appuyant sur la résolution améliorée du signal fourni par le système de positionnement mondial (GPS) des États-Unis. Dans un second temps, l'Union européenne devra développer sa propre infrastructure

²³ [Conclusions du Conseil sur l'Union européenne et l'espace](#), 23 septembre 1997.

²⁴ Résolution du Parlement européen sur l'Union européenne et l'espace, [JO C 34](#) du 2.2.1998, p. 27.

²⁵ Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport, [COM\(94\)106](#), 7 avril 1994.

²⁶ [JO C 205](#) du 25.7.1994, p. 467.

²⁷ Communication de la Commission intitulée «Les services de navigation par satellites: une approche européenne», [COM\(94\)248](#), 14 juin 1994.

indépendante destinée à la navigation par satellite. En novembre 1994, le Conseil a approuvé cette approche en deux temps²⁸.

La mise en place du premier système, baptisé «EGNOS» (European Geostationary Navigation Overlay Service), a commencé en juin 1998 avec la conclusion d'un accord²⁹ entre la Communauté européenne, l'ESA et Eurocontrol³⁰. EGNOS repose sur plus de 40 stations au sol et trois satellites géostationnaires. Il est principalement utilisé pour des applications délicates telles que le guidage des avions ou des bateaux à travers des couloirs étroits³¹. Le service ouvert d'EGNOS est devenu opérationnel le 1^{er} octobre 2009 et son service de sauvegarde de la vie a été officiellement mis à disposition de l'aviation civile en 2011.

La mise en place d'une infrastructure indépendante pour la navigation par satellite, baptisée «Galileo», a démarré en 1999 avec une communication de la Commission évaluant les différents scénarios possibles afin de poursuivre les discussions menées depuis 1994³². Pour assurer le financement du projet Galileo, la solution retenue était l'établissement d'un partenariat public-privé. L'entreprise commune de Galileo a été lancée en mai 2002³³. Cependant, l'élaboration du programme dans le cadre d'un partenariat public-privé a posé des difficultés telles qu'il sera finalement décidé, en 2008, de financer le projet à l'aide de ressources publiques uniquement³⁴. Cette situation a entraîné des retards considérables dans la mise en œuvre du programme³⁵. Le soutien aux programmes EGNOS et Galileo a été renouvelé en 2013³⁶.

À terme, le segment spatial de Galileo sera composé de 30 satellites: 24 en fonctionnement et six de rechange. Le premier lancement de deux satellites a eu lieu en octobre 2011. En décembre 2016, le système comptait 18 satellites en orbite, ce qui donne lieu à une offre de capacité opérationnelle initiale. La capacité opérationnelle totale est attendue en 2019 et l'achèvement du système est prévu pour 2020. Les programmes EGNOS et Galileo sont gérés et exploités par l'Agence du GNSS européen (GSA), une agence de l'Union européenne créée en 2004³⁷.

Agence du GNSS européen

²⁸ Résolution du Conseil, du 19 décembre 1994, concernant la contribution européenne à la mise en place d'un système global de navigation par satellite (GNSS), [JO C 379](#) du 31.12.1994, p. 2.

²⁹ Accord entre la Communauté européenne, l'Agence spatiale européenne et l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne relatif à une contribution européenne à la mise en place d'un système global de navigation par satellite (GNSS), [JO L 194](#) du 10.7.1998, p. 16.

³⁰ Eurocontrol est l'organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne.

³¹ Pour plus d'informations, voir le [site internet](#) d'EGNOS (disponible en anglais uniquement).

³² Communication de la Commission: «Galileo — L'engagement de l'Europe dans une nouvelle génération de services de navigation par satellites», [COM\(99\)54](#), 10 février 1999.

³³ Règlement (CE) n° 876/2002 du Conseil du 21 mai 2002 créant l'entreprise commune Galileo, [JO L 138](#) du 28.5.2002, p. 1.

³⁴ Règlement (CE) n° 683/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 relatif à la poursuite de la mise en œuvre des programmes européens de radionavigation par satellite, [JO L 196](#) du 24.7.2008, p. 1.

³⁵ Selon les premières estimations exposées dans la communication de la Commission en 1999, le service aurait été opérationnel en 2008.

³⁶ Règlement (UE) n° 1285/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la mise en place et à l'exploitation des systèmes européens de radionavigation par satellite, [JO L 347](#) du 20.12.2013, p. 1.

³⁷ Pour plus d'informations, voir le [site internet](#) de la GSA (disponible en anglais uniquement).

L'Agence de surveillance du GNSS européen a été créée sous la forme d'une agence de la Communauté européenne en 2004. Sa mission était de mettre en œuvre et de gérer la phase de déploiement et d'exploitation des programmes EGNOS et Galileo. En 2007, l'agence a pris en charge les tâches anciennement attribuées à l'entreprise commune de Galileo. En 2010, elle a été renommée Agence du GNSS européen (GSA). Le conseil d'administration se compose de représentants des États membres. Chaque année, la Commission adopte le programme de travail de l'agence. Elle nomme également son directeur exécutif, responsable de l'exécution dudit programme.

2.3.2. GMES — Copernicus

En 1998, la Commission européenne, l'ESA, l'Eumetsat et les agences spatiales nationales ont adopté un manifeste pour la création d'une initiative dans le domaine de l'observation de la Terre, à Baveno, en Italie. En novembre 2011, le Conseil a invité la Commission à lancer, en coopération avec l'ESA, un programme de surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité (GMES)³⁸. La Commission a adopté plusieurs communications (en 2004, 2008 et 2009) au sujet de l'élaboration de ce programme³⁹. En septembre 2010, le Conseil et le Parlement européen ont adopté un règlement concernant sa mise en œuvre initiale (2011-2013)⁴⁰. En avril 2014, un règlement a prolongé le soutien de l'Union européenne à ce programme et a renommé le programme GMES «Copernicus»⁴¹.

Copernicus se compose de plusieurs systèmes: des satellites d'observation de la Terre et des capteurs in situ (stations au sol, capteurs aéroportés et maritimes). L'ESA est chargée de mettre au point les satellites Sentinel qui constituent la part la plus importante du segment spatial de Copernicus. Le programme collecte et traite les données reçues par ses systèmes dans six domaines thématiques: les terres, le milieu marin, l'atmosphère, le changement climatique, la gestion des urgences et la sécurité. Ces données permettent aux pouvoirs publics et aux entreprises privées de développer des services dans une vaste gamme d'applications, de la protection de l'environnement à la gestion des zones urbaines, en passant par la pêche, la protection civile et le tourisme⁴².

2.4. L'élaboration d'une politique spatiale européenne

2.4.1. La première résolution conjointe de l'Union européenne et de l'ESA

En juin 1998, le Conseil de l'Union européenne et le Conseil de l'ESA ont adopté une résolution sur le **renforcement de la synergie entre l'ESA et la Communauté**

³⁸ Résolution du Conseil du 13 novembre 2001 sur le lancement de la phase initiale de la surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité (GMES), [JO C 350](#) du 11.12.2001, p. 4.

³⁹ Communications de la Commission: Surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité (GMES): mise en place d'une capacité GMES d'ici 2008, [COM\(2004\)65](#), 3 février 2004; Surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité (GMES): le souci d'une planète plus sûre, [COM\(2008\)748](#), 12 novembre 2008; Surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité (GMES): défis à relever et prochaines étapes concernant la composante spatiale, [COM\(2009\)589](#), 28 octobre 2009.

⁴⁰ Règlement (UE) n° 911/2010 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2010 concernant le programme européen de surveillance de la Terre (GMES) et sa mise en œuvre initiale (2011-2013), [JO L 276](#) du 20.10.2010, pages 1-10.

⁴¹ Règlement (UE) n° 377/2014 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 établissant le programme Copernicus et abrogeant le règlement (UE) n° 911/2010, [JO L 122](#) du 24.4.2014, p. 44.

⁴² De plus amples informations sont disponibles sur le [site internet](#) de Copernicus (en anglais uniquement).

européenne⁴³. Cette résolution a mentionné que l'ESA était chargée d'élaborer et de mettre en œuvre une politique spatiale européenne à long terme, tandis que les compétences juridiques, économiques et sociales qui influent sur la réglementation des marchés liés à l'espace incombent à la Communauté européenne. Dans le même temps, le Conseil de l'ESA a adopté une autre résolution dans laquelle il soutenait les actions du directeur général de l'ESA. Cette résolution visait à proposer une politique spatiale européenne coordonnée accompagnée d'une stratégie fondée sur la convention ESA⁴⁴.

2.4.2. La progression conjointe

En mai 1999, le Conseil de l'ESA a adopté deux résolutions. Dans la première, consacrée à la construction de l'avenir de l'Europe dans l'espace, le Conseil de l'ESA a observé que le renforcement des liens entre l'ESA et l'Union européenne sera un élément clé⁴⁵. Il a accueilli favorablement les travaux initiés par le directeur général de l'ESA et, en parallèle, par la Commission européenne en vue de définir une stratégie spatiale européenne globale et il a préconisé la mise au point complète d'une stratégie. Dans sa résolution portant sur le développement de l'Agence, le Conseil de l'ESA a demandé un rapport identifiant les mesures à prendre pour adapter le règlement, les procédures et le cadre juridique de l'Agence, afin qu'elle s'adapte à un environnement en mutation⁴⁶.

Parallèlement, en juin 1999, la Commission a présenté un document de travail intitulé «Renforcer la cohérence de l'approche européenne de l'espace»⁴⁷. La Commission y a expliqué que, comparée aux autres puissances spatiales telles que les États-Unis, «l'Europe fait montre d'un **déficit de consensus** entre les principaux acteurs du secteur spatial, **ce qui a entraîné des retards** dans la conception, le financement et le lancement de projets novateurs ou d'applications». En réponse à ce document, en décembre 1999, le Conseil a invité la Commission à mettre au point, en coopération avec l'ESA, une stratégie européenne pour l'espace avant la fin de l'an 2000⁴⁸. En mai 2000, le Parlement européen s'est félicité de «l'intention annoncée par la Commission d'instaurer un cadre politique pour les programmes futurs» dans ce domaine⁴⁹.

2.4.3. Première stratégie spatiale conjointe de la Commission et de l'ESA

Dans sa communication intitulée «L'Europe et l'Espace: ouvrir un nouveau chapitre», adoptée en septembre 2000⁵⁰, la Commission a pleinement reconnu le rôle des

⁴³ Résolution du Conseil du 22 juin 1998 sur le renforcement de la synergie entre l'Agence spatiale européenne et la Communauté européenne, [JO C 224](#) du 17.7.1998, p. 1, et Conseil de l'ESA [ESA/C/CXXXVI/Res.1](#), 23 juin 1998.

⁴⁴ Résolution du Conseil de l'ESA sur les mesures immédiates et préparatoires en vue de la réunion du Conseil au niveau ministériel en lien avec les nouveaux programmes de l'Agence et son évolution, [ESA/C/CXXXVI/Res.1](#), 24 juin 1998 (disponible en anglais uniquement).

⁴⁵ Résolution du Conseil de l'ESA sur la construction de l'avenir de l'Europe dans l'espace, [ESA/C-M/CXLI/Res.1](#), 11 mai 1999 (disponible en anglais uniquement).

⁴⁶ Résolution du Conseil de l'ESA sur l'évolution et les programmes de l'Agence, [ESA/C-M/CXLI/Res.2](#), 12 mai 1999.

⁴⁷ Document de travail de la Commission intitulé «Renforcer la cohérence de l'approche européenne de l'espace», [SEC\(1999\)789](#), 7 juin 1999.

⁴⁸ Résolution du Conseil, du 2 décembre 1999, sur l'élaboration d'une stratégie européenne cohérente pour l'espace, [JO C 375](#) du 24.12.1999, p. 1.

⁴⁹ Résolution du Parlement européen sur la cohérence de l'approche européenne pour l'espace, [JO C 59](#) du 23.2.2000, p. 248.

⁵⁰ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée «L'Europe et l'Espace: ouvrir un nouveau chapitre», [COM\(2000\)597](#), 27 septembre 2000.

informations satellitaires dans la mise en œuvre d'une variété de politiques européennes⁵¹. Selon elle, le «**défi consiste à organiser les diverses activités dans des cadres juridiques et institutionnels différents, mais d'une manière cohérente**».

Le document conjoint de la Commission et de l'ESA relatif à une stratégie européenne pour l'espace inclus dans la communication s'articulait autour de trois objectifs:

- **renforcer l'assise des activités spatiales**, avec une attention particulière sur un accès à l'espace indépendant et à un prix abordable et un soutien aux capacités industrielles et à la R&D;
- **accroître les connaissances scientifiques;**
- **en faire bénéficier les marchés et la société**, par l'intermédiaire d'une exploitation (axée sur la demande) des capacités techniques de la communauté spatiale, en se concentrant sur les applications spatiales.

En novembre 2000, le Conseil⁵² et le Conseil de l'ESA⁵³ se sont tous deux félicités des trois directions définies par la Commission et par l'ESA en vue d'une stratégie européenne pour l'espace. Le Conseil de l'ESA a approuvé l'objectif visant à établir une structure de coopération réunissant l'exécutif de l'ESA et la Commission européenne. Il a réaffirmé la volonté politique et les capacités techniques de l'Agence d'agir en tant qu'agence de mise en œuvre en vue du développement et de l'approvisionnement de la composante spatiale, associée aux projets et initiatives de l'Union européenne. De son côté, le Conseil a demandé à la Commission de mettre en place une task force conjointe avec l'ESA.

2.4.4. La remise en cause de la gouvernance spatiale

Dans un rapport présenté au directeur général de l'ESA accompagnant le document conjoint, les experts ont observé que l'Europe doit intégrer ses activités spatiales dans une stratégie économique et politique plus large⁵⁴. Dans l'ensemble, les auteurs ont suggéré de renforcer le rôle politique de l'Union européenne en ce qui concerne la politique spatiale. Ils ont considéré que c'est au Conseil européen de définir une politique spatiale européenne et les lignes directrices relatives à sa mise en œuvre; que l'ESA devrait être l'agence spatiale de l'Europe chargée d'élaborer et de déployer des programmes de coopération, et qu'elle pourrait entrer dans le cadre du traité de l'Union européenne. Ils ont également proposé que la Commission définisse le cadre réglementaire dans lequel les activités spatiales sont menées et qu'elle réunisse les intérêts des utilisateurs autour d'objectifs communs. Enfin, ils ont préconisé de donner au Parlement européen la possibilité de discuter et de revoir régulièrement la politique spatiale européenne.

En novembre 2001, le Conseil de l'ESA a reconnu que l'Agence devait prendre des mesures pour s'assurer que les questions spatiales sont traitées par les plus hautes

⁵¹ Par exemple, des politiques sur l'environnement, les transports, les télécommunications, la culture, la recherche, l'agriculture, la pêche, le développement régional et les relations internationales.

⁵² Résolution du Conseil du 16 novembre 2000 sur la stratégie européenne pour l'espace, [JO C 371](#) du 23.12.2000, p. 2.

⁵³ Résolution du Conseil de l'ESA sur une stratégie européenne pour l'espace, [ESA/C-M/CXLVIII/Res.1](#), 16 novembre 2000 (disponible en anglais uniquement).

⁵⁴ Bildt C., Peyrelevade J., et Späth L., [Towards a space agency for the European Union](#) (Vers une agence spatiale de l'Union européenne), Rapport au directeur général de l'ESA (disponible en anglais uniquement), novembre 2000.

autorités politiques en Europe⁵⁵. Il a ajouté que l'ESA pourrait devenir l'instrument de la composante spatiale des projets d'intérêt général européen. Pour concevoir un programme spatial européen complet, le Conseil de l'ESA a décidé que l'Agence jouerait un rôle moteur en établissant un plan spatial européen à long terme qui rassemblerait tous les programmes en Europe. Il a souligné qu'un renforcement de la coopération entre l'Agence spatiale européenne et l'Union européenne permettrait d'intégrer les activités spatiales dans un cadre social, environnemental, scientifique, économique et politique plus large et il a soutenu les travaux de la task force conjointe et du groupe consultatif conjoint pour la stratégie spatiale (JSSAG)⁵⁶. Enfin, l'ESA a invité son directeur général à entamer des discussions avec l'Union européenne afin de rédiger un accord-cadre proposant une orientation pour les rapports entre les deux organisations et à préparer une réunion informelle au cours de laquelle les deux Conseils discuteraient de l'élaboration d'une politique spatiale européenne.

En janvier 2002, le Parlement européen a souligné l'importance d'une coopération étroite et efficace entre la Commission et l'Agence spatiale européenne et a exprimé son soutien en faveur des trois lignes d'action présentées dans le document de la Commission tout en demandant la rédaction d'un livre blanc⁵⁷ sur la politique spatiale européenne⁵⁸. Le Parlement a également estimé que, du fait qu'elle s'appuie sur la coopération intergouvernementale, l'ESA devrait, à terme, relever de l'Union européenne.

2.4.5. Les premiers résultats de la task force conjointe

La communication de la Commission «Vers une politique européenne de l'espace» de décembre 2001 a constitué le premier rapport de la task force conjointe Commission-ESA à témoigner des progrès accomplis en vue d'atteindre les objectifs présentés en 2000⁵⁹. Dans cette communication, la Commission a déclaré qu'une **véritable politique européenne de l'espace** devait **comporter une stratégie**, telle qu'esquissée en 2000, **un programme spatial européen**, comme demandé dans les années 90, ainsi qu'une **série de modalités d'exécution**. Elle a observé que la mise en place d'une coopération avec l'ESA «pourrait exiger la conclusion d'un accord-cadre entre l'UE et l'ASE [ESA]». «Il en résulterait une structure efficace de coopération, dans laquelle seraient clairement délimités les rôles et les responsabilités de chacun en matière de définition et de choix des politiques». Pour «améliorer le processus de prise de décision politique et la guidance», la Commission a recommandé «de préparer en commun et d'organiser des réunions conjointes du Conseil de l'UE et du Conseil de l'ASE [ESA] au niveau ministériel», réunions qui prendront le nom de «Conseil Espace», avant le milieu de l'année 2002. Une politique spatiale européenne pleinement conçue devait être

⁵⁵ Résolution du Conseil de l'ESA sur les orientations pour la politique et l'évolution de l'Agence: «L'Espace au service du citoyen européen», [ESA/C-M/CLIV/Res.1](#), 15 novembre 2001.

⁵⁶ Le groupe consultatif conjoint pour la stratégie spatiale (JSSAG) était composé de représentants de l'Union européenne et des États membres de l'ESA.

⁵⁷ Les [livres blancs](#) sont des documents contenant des propositions d'action de l'Union européenne dans un domaine donné, tandis que les [livres verts](#) sont des documents publiés par la Commission européenne et visant à stimuler une réflexion au niveau européen sur un sujet particulier.

⁵⁸ Résolution du Parlement européen du 17 janvier 2002 sur «L'Europe et l'Espace: ouvrir un nouveau chapitre», [JO C 271E](#) du 7.11.2002, p. 398.

⁵⁹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée «Vers une politique européenne de l'espace», [COM\(2001\)718](#), 7 décembre 2001.

présentée au Conseil européen fin 2003. Le rapport expose également l'évolution de la politique spatiale que pourrait induire l'adoption d'un nouveau traité européen.

En janvier 2003, la Commission et l'ESA ont présenté un livre vert sur la politique spatiale européenne⁶⁰. L'objectif était d'entamer une discussion sur les questions fondamentales avec les parties prenantes, dans la perspective de l'élargissement à venir (à l'époque) de l'Union européenne et de la préparation du traité constitutionnel. La présentation de ce livre vert a été suivie d'une consultation ouverte.

En mai 2003, le Conseil a entériné ce livre vert et le processus de consultation⁶¹. Le Conseil a réaffirmé que l'organisation d'un Conseil «Espace» «pourrait donner un nouvel élan aux efforts communs visant à élaborer une politique spatiale européenne». Dans le même temps, le Conseil de l'ESA s'est félicité des discussions au sujet d'une possible intégration des questions spatiales parmi les nouvelles compétences attribuées à l'Union européenne ainsi que de la reconnaissance du rôle de l'ESA dans la définition et dans la mise en œuvre des programmes spatiaux européens⁶². En octobre 2003, le Parlement européen a souligné la nature horizontale de la politique spatiale et invité la Commission à «approfondir l'analyse des politiques communes [...] portées par la politique spatiale et sur lesquelles se concentre essentiellement la demande publique»⁶³.

2.4.6. Un plan d'action pour la mise en œuvre d'une politique spatiale européenne

La Commission a adopté, en novembre 2003, un **livre blanc sur la politique spatiale européenne**⁶⁴, qu'elle décrit comme un **appel à l'action** adressé à l'ensemble des parties prenantes et partenaires pour qu'ils «**se mobilisent en vue de nouveaux objectifs et relèvent de nouveaux défis**». L'espace est reconnu comme faisant l'objet d'une politique horizontale capable de «servir les objectifs politiques essentiels de l'Union»: la croissance économique, le développement durable ou encore le renforcement de la sécurité et de la défense.

Les principales priorités sont restées les mêmes: navigation par satellite, observation de la Terre, télécommunications, réduction de la «fracture numérique» en Europe, renforcement de la sécurité et de la défense et déploiement de partenariats internationaux. Une attention particulière a été accordée à la garantie de l'indépendance stratégique de l'Europe en matière d'accès à l'espace, de technologies spatiales et d'exploration spatiale. Dans ce livre blanc, la Commission a également mentionné l'objectif de créer un bon environnement pour l'innovation et la compétitivité afin de soutenir l'industrie spatiale, à travers les investissements, les marchés publics et une réglementation équilibrée. Enfin, elle a proposé un projet de programme spatial européen faisant office d'«agenda stratégique pour l'Europe».

⁶⁰ Livre vert de la Commission intitulé «Politique spatiale européenne», [COM\(2003\)17](#), 21 janvier 2003.

⁶¹ Résolution du Conseil du 13 mai 2003 sur «l'élaboration d'une politique spatiale européenne globale», [JO C 149](#) du 26.6.2003, p. 10.

⁶² Résolution du Conseil de l'ESA sur les rapports entre l'Agence spatiale européenne et l'Union européenne, [ESA/C-M/CLXV/Res.3](#), 27 mai 2003.

⁶³ Résolution du Parlement européen sur la politique spatiale européenne — Livre vert, [P5_TA\(2003\)0427](#), 9 octobre 2003.

⁶⁴ Livre blanc de la Commission intitulé «Espace: une nouvelle frontière européenne pour une Union en expansion — Plan d'action pour la mise en œuvre d'une politique spatiale européenne», [COM\(2003\)673](#), 11 novembre 2003.

2.4.7. Accord-cadre entre l'Union et l'ESA

Le 25 novembre 2003, la Communauté européenne et l'ESA ont adopté un **accord-cadre**⁶⁵ qui est entré en vigueur le 28 mai 2004. Cet accord avait pour but de fournir une base à «la définition harmonieuse et progressive d'une politique européenne globale de l'espace» ainsi qu'«une base commune et des dispositions pratiques applicables en vue d'une coopération efficace et mutuellement bénéfique» entre les deux parties. Cet accord constituait un **partenariat stratégique** entre **l'offre** (ESA) et **la demande de systèmes spatiaux** (Communauté européenne). Il a institué le Conseil «Espace», un secrétariat commun (pour remplacer la task force conjointe), ainsi qu'un Groupe de haut niveau sur la politique spatiale (pour remplacer le JSSAG). L'accord, conclu pour une durée de quatre ans, pouvait être automatiquement renouvelé pour de nouvelles périodes de quatre ans.

2.4.8. L'espace dans le traité constitutionnel

Le livre blanc susmentionné sur la politique spatiale européenne⁶⁶ observait qu'avec la future adoption du traité constitutionnel, l'Union entrerait dans «une nouvelle phase, plus politique». Selon la Commission, dans le cadre du nouveau traité, l'Union deviendrait «le point de référence naturel d'une politique spatiale axée sur la demande». Dans cette perspective, l'ESA devrait faire fonction d'«agence opérationnelle de l'Union pour les questions spatiales» et «se positionner dans le cadre de l'Union, et sa convention devrait être modifiée en conséquence».

En octobre 2004, le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe incluait spécifiquement l'espace parmi les compétences partagées entre l'Union et les États membres⁶⁷. L'Union serait responsable de l'élaboration d'une politique spatiale européenne et d'un programme spatial européen. Il était également attendu de l'Union qu'elle établisse toute liaison utile avec l'ESA, ce qui témoignait de la reconnaissance de l'existence de l'Agence dans le traité. Ce traité constitutionnel a néanmoins été rejeté en 2005.

2.5. L'actualisation de la politique spatiale européenne

En novembre 2004, la Commission Barroso est entrée en fonction et la politique spatiale, qui relevait jusqu'alors des compétences du commissaire chargé de la recherche, a été attribuée au commissaire chargé de l'industrie. Le premier Conseil «Espace», organisé le 25 novembre 2004, a été l'occasion de débattre «la définition harmonieuse et progressive d'une politique européenne globale de l'espace»⁶⁸. Les ministres ont également reconnu la nécessité de mettre au point un programme spatial européen sous la forme d'un «cadre global et flexible commun» pour coordonner les activités de tous les acteurs.

2.5.1. Le redémarrage du processus

En mai 2005, la Commission a adopté une communication sur les éléments préliminaires d'une politique spatiale européenne (PSE), tels que préparés par le secrétariat

⁶⁵ Décision du Conseil du 29 avril 2004 relative à la conclusion de l'accord-cadre entre la Communauté européenne et l'Agence spatiale européenne, [JO L 261](#) du 6.8.2004, pages 63-68.

⁶⁶ [COM\(2003\) 673](#), 11 novembre 2003, *op. cit.*

⁶⁷ Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Conférence des représentants des gouvernements des États membres, [CIG 87/2/04](#), 29 octobre 2004.

⁶⁸ Conclusions du premier Conseil «Espace», [14687/04](#), 25-26 novembre 2004.

commun⁶⁹. Il était prévu que la PSE comporte **une stratégie, la définition des rôles et responsabilités** des principaux acteurs, un **programme spatial** européen et une série de **principes d'application**. Cette communication portait essentiellement sur l'élaboration d'une politique européenne pour l'industrie spatiale, sur le renforcement de la coopération internationale et sur l'établissement d'un cadre institutionnel et réglementaire adéquat.

Le Conseil «Espace» a pris acte de cette approche lors de sa deuxième session en juin 2005⁷⁰. Il a déterminé clairement le rôle et les responsabilités de chaque intervenant. D'une part, l'Union devra **«[exploiter] pleinement son rôle de chef de file** pour recenser les **besoins des utilisateurs**, les rapprocher et **réunir la volonté politique** nécessaire pour soutenir ces besoins et des objectifs politiques plus vastes», **«garantir la disponibilité et la continuité des services opérationnels** d'appui à ses politiques» et **«[contribuer] à la mise en place, au déploiement et au fonctionnement d'une infrastructure spatiale européenne spécialisée correspondante**». D'autre part, l'ESA, ses États membres et ses États coopérants seront chargés de **«[mettre] au point des technologies et des systèmes spatiaux»** et de concentrer leurs activités sur **«l'exploration de l'espace** et sur les outils essentiels sur lesquels reposent l'exploitation et l'exploration de l'espace: l'accès à l'espace, la connaissance scientifique et les technologies spatiales».

Au cours de sa réflexion sur la mise en œuvre de la PSE, le Conseil «Espace» a pris note de la nécessité d'élaborer une politique industrielle adaptée au secteur spatial, de **«sauvegarder et renforcer leurs compétences et leurs capacités scientifiques et technologiques»** et d'**«encourager les États membres et les parties intéressées à réaliser les investissements nécessaires pour soutenir le savoir-faire, l'indépendance dans certains secteurs technologiques décisifs et une industrie spatiale compétitive à l'échelle de la planète»**.

Lors de sa troisième session en novembre 2005, le Conseil «Espace» a défini les orientations du programme GMES et réfléchi à l'élaboration d'une stratégie de coopération internationale commune à tous les acteurs⁷¹.

L'évolution du contexte spatial européen et l'engagement de l'Union européenne, l'élargissement de l'Union en 2004 et l'intensification de la concurrence internationale ont conduit le Conseil de l'ESA à adopter, en décembre 2005, une résolution sur la valorisation des actions internes de l'Agence⁷². Le Conseil de l'ESA s'est félicité de l'exécution du programme dédié aux États européens coopérants (initié en 2003) qui visait à intégrer progressivement de nouveaux États membres de l'Union à l'Agence.

2.5.2. La nouvelle politique spatiale européenne

La nouvelle politique spatiale européenne (PSE) a été adoptée par la Commission en avril 2007⁷³. Bien que présenté comme **«la toute première politique spatiale européenne»**, ce document conjoint de la Commission et du directeur général de l'ESA

⁶⁹ Commission des Communautés européennes, «Politique spatiale européenne — éléments préliminaires», [COM\(2005\) 208](#), 23 mai 2005.

⁷⁰ Conclusions du deuxième Conseil «Espace», [9501/05](#), 6-7 juin 2005.

⁷¹ Conclusions du troisième Conseil «Espace», [14155/05](#), 28-29 novembre 2005.

⁷² Résolution du Conseil de l'ESA sur l'avenir de l'Agence, [ESA/C-M/CLXXXV/Res.5](#), 6 décembre 2005 (disponible en anglais uniquement).

⁷³ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée «Politique spatiale européenne», [COM\(2007\) 212](#), 26 avril 2007.

couvrait les mêmes priorités que certaines des précédentes communications de la Commission et reprenait des décisions prises au cours des trois premières sessions du Conseil «Espace»⁷⁴.

La PSE, «fondée sur l'exploitation pacifique de l'espace extra-atmosphérique», poursuivait les objectifs suivants:

- développer et exploiter des applications spatiales au service des objectifs de politique publique de l'Europe ainsi que des besoins des entreprises et des citoyens européens;
- répondre aux besoins de sécurité et de défense de l'Europe dans l'espace;
- assurer la solidité et la compétitivité de l'industrie spatiale;
- contribuer à la société de la connaissance, en investissant fortement dans la science et l'exploration spatiales;
- garantir un accès sans restriction aux technologies, systèmes et capacités de type nouveau et d'importance critique.

Pour atteindre ces objectifs, il était attendu de l'Union européenne, de l'ESA et des États membres qu'ils adoptent «de nouvelles mesures significatives destinées à établir un programme spatial européen et une coordination des activités spatiales menées aux niveaux national et européen [...], [à] accroître les synergies entre les programmes spatiaux civils et militaires [...], et [à] élaborer une stratégie conjointe de relations internationales en matière d'espace».

Eu égard à la gouvernance, la communication reprenait les orientations sur le rôle de l'Union et de l'ESA adoptées lors du deuxième Conseil «Espace» en 2005. De ce fait, elle **confirmait la nette séparation des activités**: segment amont confié à l'ESA, segment aval confié à l'Union. Néanmoins, la Commission a fait observer que «les approches différentes, les procédures juridiques distinctes et les compositions divergentes au niveau des membres de l'Union et de l'ESA peuvent conduire à des processus décisionnels peu pratiques». Dans ce contexte, l'accord de 2004 devrait faire l'objet d'une évaluation et, si nécessaire, des améliorations devraient y être apportées.

La PSE présentait uniquement les éléments préliminaires du programme spatial européen débattu lors des première et deuxième sessions du Conseil «Espace», dont l'adoption devait déjà avoir lieu en 2005. La PSE précisait également que des mécanismes de coordination devraient être mis en place pour le développement des programmes spatiaux et des relations internationales.

Le Conseil «Espace» a accueilli favorablement cette PSE lors de sa quatrième session, en mai 2007⁷⁵. Il a cependant noté que les questions clés en lien avec les dispositions opérationnelles et pratiques des programmes spatiaux européens, avec la mise en œuvre d'instruments et de mécanismes de financement pour les actions communautaires et avec la définition d'une stratégie relative aux relations internationales devraient être examinées. Le Conseil a soutenu la poursuite de l'accord-

⁷⁴ Les applications spatiales habituelles y étaient évoquées: la navigation par satellite avec Galileo, l'observation de la terre avec GMES, les communications par satellite et la sécurité et la défense. Les fondements clés des activités spatiales y étaient également rappelés: l'investissement dans la R&D et en particulier pour les technologies critiques, la formation et les compétences propres à l'industrie spatiale, l'exploration spatiale et l'accès indépendant et rentable à l'espace. La Commission a mis plus précisément l'accent sur le soutien apporté à l'industrie spatiale au travers du cadre réglementaire et des investissements publics dans le secteur spatial.

⁷⁵ Résolution du Conseil «Espace» sur la politique spatiale européenne, [10037/07](#), 25 mai 2007.

cadre de 2004 au-delà de 2008 et invité la Commission et le directeur général de l'ESA à «proposer un plan de mise en œuvre de la politique spatiale européenne».

2.5.3. La mise en œuvre de la politique spatiale européenne

En septembre 2008, la Commission a publié un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la PSE⁷⁶. Outre la révision des questions clés de chaque aspect de la PSE, la Commission a proposé des éléments d'une **stratégie européenne relative aux relations internationales**. L'objectif de cette stratégie était de permettre aux acteurs européens du domaine spatial de s'exprimer d'une seule voix sur la scène internationale.

Le Conseil «Espace» a accueilli favorablement ce rapport et les propositions qu'il contient lors de sa cinquième session en septembre 2008, au travers d'une résolution visant à faire progresser la PSE⁷⁷. Cette résolution a défini une liste d'actions à mener, dont la promotion d'une approche cohérente à l'égard de la coopération internationale dans le cadre des programmes spatiaux, le maintien d'un accès à l'espace qui soit autonome, fiable et rentable et l'élaboration d'un cadre réglementaire approprié pour les services en aval. Elle a aussi fait observer que **la sécurité des infrastructures spatiales était une source de préoccupation croissante**. Dans le même temps, l'ESA préparait une proposition de programme pour la création d'un système européen de surveillance de l'espace. Le Conseil «Espace» a également signalé de nouvelles priorités pour la PSE relatives à l'espace et au changement climatique, à la contribution de l'espace à la stratégie de Lisbonne⁷⁸, à l'espace et à la sécurité, ainsi qu'à l'exploration spatiale.

Le Parlement européen a accueilli favorablement cette résolution du Conseil en novembre 2008⁷⁹. Il a demandé au Conseil et à la Commission de «progresser sur le sujet des relations internationales» et a souligné «l'importance de développer une politique industrielle liée à l'espace».

En novembre 2008, le Conseil de l'ESA a adopté une résolution sur le rôle de l'espace dans la réalisation des objectifs de l'Europe à l'échelon mondial⁸⁰. Il a reconnu les priorités énoncées dans la stratégie spatiale européenne et le rôle de l'ESA dans la réussite de cette entreprise. Il a identifié la nécessité de modifier le processus décisionnel de l'ESA et les procédures appliquées au secteur industriel et aux marchés publics, et a adopté une résolution sur l'évolution de l'Agence à cet égard.

Dans le cadre de l'élaboration d'un plan européen de relance économique par le Conseil européen, le Conseil «Espace» a examiné la contribution du secteur spatial à l'innovation et à la compétitivité à l'occasion de sa sixième session en mai 2009⁸¹. Les participants ont échangé sur le déploiement de GMES alors en cours et sur l'élaboration d'une vision politique à part entière concernant le rôle de l'Europe dans l'exploration spatiale.

⁷⁶ Document de travail de la Commission intitulé «Rapport sur l'état d'avancement de la politique spatiale européenne», [COM\(2008\) 561](#), 11 septembre 2008.

⁷⁷ Résolution du Conseil du 26 septembre 2008 intitulée «Faire avancer la politique spatiale européenne», [JO C 268](#) du 23.10.2008, pages 1-6.

⁷⁸ La [stratégie de Lisbonne](#) a été adoptée par le Conseil européen en mars 2000, en tant que cadre visant à renforcer l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale au sein de l'Union européenne. En 2010, elle a été remplacée par la stratégie Europe 2020.

⁷⁹ Résolution du Parlement européen sur la politique spatiale européenne: l'Europe et l'espace, [P6_TA\(2008\)0564](#), 20 novembre 2008.

⁸⁰ Résolution du Conseil de l'ESA sur le rôle de l'espace dans la réalisation des objectifs de l'Europe à l'échelon mondial, [ESA/C-M/CCVI/Res.1](#), 26 novembre 2008 (disponible en anglais uniquement).

⁸¹ Conclusions du sixième Conseil «Espace» européen, [10306/09](#), 29 mai 2009.

2.5.4. Vers le traité de Lisbonne

En juin 2007, le Conseil européen a mandaté la Conférence intergouvernementale de rédiger un traité modificatif (qui sera ensuite connu sous le nom de traité de Lisbonne). Les dispositions relatives à l'espace initialement présentes dans le traité constitutionnel devaient être reprises dans le **traité modificatif**, reconnaissant **l'espace comme une compétence partagée** entre l'Union et les États membres ainsi que le rôle de l'Union dans l'élaboration d'une politique spatiale européenne. Cependant, il était nécessaire d'y apporter une modification pour éviter que les mesures européennes «[ne comportent] d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres»⁸².

2.6. L'élaboration d'une politique industrielle spatiale de l'Union européenne

La commission Barroso II est entrée en fonction en février 2010, et a adopté la stratégie Europe 2020 en mars 2010⁸³. Dans le cadre d'une initiative phare baptisée «Une politique industrielle à l'heure de la mondialisation», la Commission s'est engagée à «élaborer une politique spatiale efficace fournissant les outils nécessaires pour relever certains des grands défis mondiaux et visant, notamment, à la concrétisation de Galileo et GMES». La Commission européenne a publié une communication au sujet de cette initiative phare en octobre 2010 et a proposé d'autres initiatives en faveur d'une politique industrielle sectorielle dédiée à l'espace⁸⁴. En effet, en vertu du traité de Lisbonne⁸⁵, entré en vigueur en décembre 2009, l'Union est autorisée à élaborer et mettre en œuvre une politique industrielle dans le secteur spatial. Cette démarche a été approuvée par le Conseil⁸⁶ en mai 2011 puis par le Parlement européen⁸⁷ en janvier 2012.

La Commission a adopté la politique industrielle spatiale de l'Union européenne en février 2013⁸⁸. Elle a mis en lumière le fait que l'espace «a toujours eu et continuera d'avoir une forte dimension politique, qui n'a pas été développée correctement au niveau européen jusqu'à présent». La Commission a défini la politique industrielle spatiale de l'Union européenne autour des cinq objectifs suivants:

- établir un cadre réglementaire cohérent et stable (règlement, normes, compétences);
- poursuivre le développement d'une base industrielle compétitive, solide, efficace et équilibrée en Europe et encourager la participation des PME;

⁸² Conclusions du Conseil européen, [11177/1/07](#), 20 juillet 2007.

⁸³ Communication de la Commission européenne intitulée «Europe 2020 Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive», [COM\(2010\) 2020](#), 3 mars 2010.

⁸⁴ Communication de la Commission intitulée «Une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation — Mettre la compétitivité et le développement durable sur le devant de la scène», [COM\(2010\) 614](#), 28 octobre 2010.

⁸⁵ Le [traité](#) sur le fonctionnement de l'Union européenne offre une nouvelle base pour la participation de l'Union à la politique spatiale en vertu de l'article 4 et de l'article 189.

⁸⁶ Conclusions du Conseil intitulées «Vers une stratégie spatiale de l'Union européenne au service du citoyen», [10901/11](#), 31 mai 2011.

⁸⁷ Résolution du Parlement européen intitulée «Vers une stratégie spatiale de l'Union européenne au service du citoyen», [P7_TA\(2012\)0013](#), 19 janvier 2012.

⁸⁸ Communication de la Commission européenne intitulée «La politique industrielle spatiale de l'Union européenne — Libérer le potentiel de croissance économique dans le secteur spatial», [COM\(2013\) 108](#), 28 février 2013.

- soutenir la compétitivité mondiale de l'industrie spatiale de l'Union;
- développer les marchés des applications et services spatiaux; et
- garantir la non-dépendance technologique et un accès indépendant à l'espace.

La Commission européenne a proposé une initiative législative concernant la production et la diffusion de données satellitaires privées en vue d'apporter davantage de soutien à la recherche et à l'innovation, d'étendre le type et l'usage des instruments financiers et d'«élaborer et de mettre en œuvre une véritable politique [européenne] en matière de lanceurs»⁸⁹.

En mai 2013, le Conseil a accueilli favorablement la communication de la Commission et a pris note des objectifs qu'elle proposait⁹⁰. Il a également reconnu «qu'il [était] nécessaire d'examiner les cadres juridiques existants» et a invité «la Commission à examiner s'il y [avait] lieu d'élaborer un cadre législatif relatif au secteur spatial».

2.7. La définition d'une nouvelle stratégie spatiale européenne

2.7.1. Les premiers pas vers une stratégie spatiale européenne

Lors de sa septième session, en novembre 2010, le Conseil «Espace» a pris note du fait que l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne renforçait «la dimension politique de l'espace en Europe»⁹¹. Le Conseil a invité l'Union européenne, l'ESA et leurs États membres à «poursuivre conjointement l'élaboration d'une stratégie spatiale globale». Il a également invité «la Commission européenne et le directeur général de l'ASE à élaborer et à proposer conjointement une stratégie européenne d'exploration».

La communication intitulée «Vers une stratégie spatiale de l'Union européenne au service du citoyen», adoptée par la Commission en avril 2011, a défini la PSE autour de quatre objectifs:

- promouvoir le progrès technologique et scientifique;
- favoriser l'innovation et la compétitivité industrielles;
- faire bénéficier le citoyen européen des applications spatiales;
- donner plus de poids à l'Europe sur la scène internationale dans le domaine spatial.

Pour y arriver, «l'Europe doit conserver un accès indépendant à l'espace»⁹².

Le Conseil a accueilli favorablement cette communication en mai 2011⁹³. Outre l'appui aux programmes phares et à la dimension «sécurité» de l'espace, le Conseil a invité «la Commission, en étroite coopération avec l'ASE [ESA], à passer en revue les possibilités de participation à l'exploration de l'espace». Il a souligné la nécessité d'élaborer «des programmes stratégiques en matière de recherche et d'innovation dans le domaine de l'espace, en vue de veiller à la cohérence entre les efforts déployés en matière de R&D

⁸⁹ En juin 2014, la Commission a adopté une [proposition](#) de directive sur la diffusion de données satellitaires pour l'observation de la Terre. Cette proposition a été retirée en juillet 2015 car les importantes divergences d'opinion rendaient difficile l'adoption d'un texte permettant d'atteindre les objectifs définis pour le marché intérieur.

⁹⁰ Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur la politique industrielle spatiale de l'Union européenne, [9599/13](#), 24 mai 2013.

⁹¹ Résolution du Conseil intitulée «Défis mondiaux: tirer pleinement parti des systèmes spatiaux européens», [16864/10](#), 26 novembre 2010.

⁹² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Vers une stratégie spatiale de l'Union européenne au service du citoyen», [COM\(2011\) 152](#), 4 avril 2011.

⁹³ [10901/11](#), 31 mai 2011, *op. cit.*

par l'UE et les activités menées par l'ASE [ESA] et les États membres». Enfin, il a invité la Commission à «organiser de larges consultations sur les principaux éléments d'un futur programme spatial européen éventuel».

Le Parlement européen a approuvé à son tour la communication de la Commission sur la stratégie spatiale en janvier 2012, mais a noté que les actions prioritaires définies «restaient partiellement vagues»⁹⁴. Il a estimé que l'Union européenne «devrait centrer son action sur la mise en place de services spatiaux en aval». Le Parlement s'est félicité de l'intention de la Commission de définir une stratégie de coopération internationale. Il a invité la Commission à développer un calendrier stratégique en matière de recherche spatiale et à étudier plusieurs options pour l'exploration de l'espace.

2.7.2. La préparation de la stratégie spatiale européenne

Dans sa lettre de mission à la commissaire Elżbieta Bieńkowska, en novembre 2014, Jean-Claude Juncker, le nouveau président de la Commission européenne, a souligné que l'espace est un secteur hautement stratégique et a demandé que la priorité soit donnée à l'établissement d'un cadre réglementaire fiable et cohérent pour la prestation et la production d'applications spatiales en Europe et à l'exploitation du potentiel du domaine spatial en matière de création d'emplois et de marché intérieur⁹⁵.

Lors de la septième conférence annuelle sur la politique spatiale européenne, en janvier 2015, M^{me} Bieńkowska a souligné les priorités qu'elle a définies pour les programmes phares Galileo et Copernicus et les projets de recherche spatiale⁹⁶. Dans son programme de travail 2016, adopté en octobre 2015, la Commission a annoncé son intention de «[présenter] une stratégie en vue d'exploiter tous les avantages qu'offrent les programmes spatiaux européens tels que Galileo et Copernicus pour l'économie de l'Europe et pour ses citoyens»⁹⁷. En décembre 2015, elle a présenté la feuille de route dédiée à l'adoption de la stratégie spatiale pour l'Europe⁹⁸.

Dans un discours tenu à l'occasion de la huitième conférence annuelle sur la politique spatiale européenne, en janvier 2016, M^{me} Bieńkowska a présenté une vue d'ensemble de la stratégie spatiale européenne⁹⁹. Cette dernière devra chercher à maximiser les avantages de l'industrie spatiale pour l'économie de l'Europe et pour ses citoyens et lui permettre de rester compétitive et de conserver sa place parmi les leaders mondiaux. Une consultation publique a été lancée en avril 2016 en vue de recueillir l'avis des parties prenantes concernant les priorités, les défis et les opportunités qui pourraient façonner une future stratégie spatiale pour l'Europe¹⁰⁰.

⁹⁴ [P7_TA\(2012\)0013](#), 19 janvier 2012, *op. cit.*

⁹⁵ [Lettre de mission adressée à Elżbieta Bieńkowska](#), Commission européenne, 1^{er} novembre 2014 (disponible en anglais uniquement).

⁹⁶ [Discours](#) de clôture de la commissaire Elżbieta Bieńkowska lors de la septième conférence annuelle sur la politique spatiale européenne, le 28 janvier 2015 (disponible en anglais uniquement).

⁹⁷ Programme de travail de la Commission pour 2016, [COM\(2015\) 610](#), 27 octobre 2015.

⁹⁸ Commission européenne, [Feuille de route pour la stratégie spatiale de l'Europe](#), décembre 2015 (disponible en anglais uniquement).

⁹⁹ [Discours](#) de la commissaire Elżbieta Bieńkowska lors de la huitième conférence annuelle sur la politique spatiale européenne, le 12 janvier 2016 (disponible en anglais uniquement).

¹⁰⁰ Comme mentionné lors du [lancement](#) de la consultation publique (disponible en anglais uniquement). Le [rapport de synthèse](#) relatif aux résultats de la consultation de la Commission a été publié en octobre 2016 (disponible en anglais uniquement).

Eurospace, une organisation professionnelle européenne créée en 1961 pour représenter les intérêts de l'industrie spatiale européenne dans 14 États membres de l'ESA, a mis en lumière l'importance d'une capacité européenne autonome, fiable, sûre et rentable pour la conception, le développement, le lancement, le fonctionnement et l'exploitation de systèmes spatiaux¹⁰¹. Cette organisation a également invité à renforcer les synergies entre l'espace et d'autres politiques publiques de l'Union européenne. Selon Nereus (Réseau des régions européennes utilisatrices des technologies spatiales), une association à but non lucratif composée de 41 membres de 25 régions, la stratégie devrait instaurer une vision forte en faveur de la promotion de l'espace au sein de la société, de l'économie et de la politique publique européennes¹⁰². Ce réseau a invité à agir de manière concertée non seulement aux niveaux national et européen, mais également régional et local. L'EARSC (Association européenne des entreprises de télédétection), qui représente le secteur des services d'information géographique pour l'observation de la Terre en Europe et compte 75 membres de 22 pays, a centré son action sur Copernicus, notamment en ce qui concerne l'accès aux données générées, la stimulation de la demande publique de produits et de services et l'émergence d'initiatives privées¹⁰³.

En mai 2016, le Conseil a entamé des discussions sur le recours aux données satellitaires issues des programmes européens¹⁰⁴. Il a observé que «ces données peuvent apporter des contributions précieuses à de nombreux marchés» et que de nouvelles initiatives ont vu le jour «jusqu'à maintenant toutefois à un rythme plutôt lent». Le Conseil a reconnu que «les investissements sont également nécessaires dans les développements en aval pour démontrer le rôle important que joue l'espace dans la réalisation des objectifs fondamentaux des politiques de l'Union».

En juin 2016, le Parlement européen a adopté deux résolutions relatives à l'espace. La première, sur les capacités spatiales pour la sécurité et la défense européennes, a mis en exergue le rôle fondamental des capacités spatiales et invité l'Union européenne à assurer la «non-dépendance» de l'Europe en ce qui concerne l'accès à l'espace et les technologies spatiales critiques¹⁰⁵. Pour ce faire, dans cette résolution, le Parlement a invité la Commission, en collaboration avec l'ESA et les États membres, à coordonner, partager et développer les projets spatiaux prévus et les marchés européens, à soutenir le lancement d'infrastructures et à promouvoir la recherche et le développement, notamment par le biais de partenariats publics-privés. La seconde résolution, sur l'ouverture d'un marché de l'espace, était principalement axée sur le soutien que l'Union européenne doit apporter afin que les données produites par Galileo et Copernicus

¹⁰¹ ASD — Eurospace, [A space strategy for Europe — Contribution of the European space industry](#) (Une stratégie spatiale pour l'Europe — Participation à l'industrie spatiale européenne), 2016 (disponible en anglais uniquement).

¹⁰² Nereus, [Recommendations on adding a regional dimension to the European space strategy](#) (Recommandations concernant l'intégration d'une dimension régionale à la stratégie spatiale de l'Europe), avril 2016 (disponible en anglais uniquement).

¹⁰³ EARSC, [EARSC Views on European Space Strategy](#) (Point de vue de l'EARSC sur la stratégie spatiale de l'Europe), juillet 2016 (disponible uniquement en anglais).

¹⁰⁴ Résultats de la 3 470^e session du Conseil «Compétitivité», [9357/16](#), 26-27 mai 2016.

¹⁰⁵ Résolution du Parlement européen sur les capacités spatiales pour la sécurité et la défense en Europe, [P8_TA\(2016\)0267](#), 8 juin 2016.

soient utilisées pour créer des services et des applications qui maximisent les avantages socio-économiques des programmes spatiaux européens¹⁰⁶.

En juin 2016, la direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME (DG GROW) a publié un document de travail en vue de la discussion avec les États membres sur la stratégie spatiale de l'Europe¹⁰⁷. Elle a exposé les objectifs et la vision de la Commission ainsi que les grandes lignes d'un projet de stratégie.

2.7.3. La stratégie spatiale européenne

La Commission a adopté la stratégie spatiale pour l'Europe en octobre 2016¹⁰⁸. Elle a relevé que «les technologies, données et services spatiaux peuvent soutenir de nombreuses politiques et priorités stratégiques clés de l'Union». La stratégie présente clairement les **ambitions spatiales de l'Union** et confirme que l'espace constitue une **priorité de plus en plus forte pour l'Union**. La Commission a proposé quatre objectifs stratégiques:

- maximiser les **avantages que représente l'espace pour la société et l'économie européenne**: cela implique de soutenir le recours aux données et services spatiaux, en particulier en provenance des programmes spatiaux européens, et d'améliorer l'accès aux données, en lançant des services de plateforme et en veillant à ce que la législation européenne soutienne cette utilisation;
- favoriser un **secteur spatial européen mondialement compétitif et innovant**: l'objectif de la Commission est de soutenir la recherche spatiale, le développement des compétences, l'esprit d'entreprise et les nouveaux débouchés commerciaux. La Commission prévoit de créer des pôles spatiaux entre le secteur spatial, le secteur numérique et le secteur utilisateurs en vue d'ouvrir le secteur spatial à des industries n'appartenant pas à ce secteur;
- renforcer l'**autonomie** de l'Europe en matière d'accès à l'espace et d'utilisation de celui-ci dans un **environnement sûr et sécurisé**: la Commission s'engage à encourager et à conserver un «accès autonome, fiable et rentable à l'espace». Cet axe implique le soutien des activités de lancement, l'accès au spectre des radiofréquences nécessaires aux systèmes spatiaux, la protection et la résilience des infrastructures spatiales européennes critiques et les synergies entre les activités civiles et les activités spatiales liées à la sécurité;
- renforcer le rôle de l'Europe en tant qu'acteur mondial et **promouvoir la coopération internationale**: la Commission prévoit que l'Union occupe «un rôle beaucoup plus important sur la scène internationale».

Si ces priorités semblent similaires à celles des précédentes communications (voir Tableau 1), la Commission a fourni des éléments stratégiques plus explicites à l'égard de l'autonomie, du soutien aux lanceurs et de la dimension militaire des activités spatiales. Le thème de l'exploration spatiale n'a pas été évoqué, ce qui démontre que la stratégie spatiale s'articule autour des actions et des activités de l'Union dans l'espace (l'exploration relève des compétences de l'ESA).

¹⁰⁶ Résolution du Parlement européen sur l'ouverture d'un marché de l'espace, [P8_TA\(2016\)0268](#), 8 juin 2016.

¹⁰⁷ [Réunion de la DG GROW et des États membres dans le cadre de la préparation de la stratégie spatiale](#) (disponible en anglais uniquement), 8 juillet 2016.

¹⁰⁸ [COM\(2016\) 705](#), 26 octobre 2016, *op. cit.*

Tableau 1: Priorités de la politique spatiale européenne dans les communications de la Commission

Thèmes de la politique spatiale européenne	1988	1992	1996	2000	2003	2007	2011	2016
Création d'une capacité spatiale (segment amont)								
<i>Activités R&D</i>	●	●	▪	●	●	●	●	●
<i>Lanceurs et services de lancement</i>	▪	●	●	●	●	●	▪	●
<i>Industrie spatiale</i>	●	▪	●	●	●	●	●	●
Applications spatiales (segment aval)								
<i>Télécommunications</i>	●	●	●	●	●	●	●	●
<i>Observation de la Terre</i>	●	●	●	●	●	●	●	●
<i>Navigation par satellite</i>		▪	●	●	●	●	●	●
Science et exploration spatiales		●		●	●	●	●	
Coopération internationale		●	●	●	●	●	●	●
Défense et sécurité								
<i>Espace appliqué à la sécurité</i>		▪	▪	●	●	●	●	●
<i>Défense et double usage</i>		▪	●	●	●	●	●	●
<i>Infrastructures spatiales sécurisées</i>							●	●
Autres aspects								
<i>Formation et carrières dans le secteur spatial</i>	●		▪		●	▪		▪
<i>Financement du secteur spatial</i>			▪		●	●		
<i>Réglementation du secteur spatial</i>	●	▪		▪	●	●		▪
<i>Gouvernance du secteur spatial européen</i>	▪	▪	▪	▪	●	●	●	

Source des données: élaboré par l'auteur à partir de documents de la Commission européenne.

● = priorité clé ▪ = domaine abordé

Le 29 novembre 2016, le Conseil a organisé un débat public sur la stratégie spatiale sans adopter de conclusions¹⁰⁹. En décembre 2016, le Conseil de l'ESA a accueilli favorablement la stratégie et réaffirmé son ambition de déployer efficacement les activités et programmes spatiaux financés par l'Union européenne¹¹⁰.

Le président d'Eurospace s'est félicité de la nouvelle stratégie et a constaté que la Commission a adopté une attitude très «intégratrice» lors du processus de consultation publique¹¹¹. Il a également relevé les solutions innovantes proposées par la Commission pour favoriser les investissements privés dans l'espace (diplomatie économique européenne en matière d'espace, partenariats publics-privés, accès au financement). L'association des exploitants de satellites (ESOA — European Satellite Operators Association) a souligné que la Commission doit veiller à ce que sa stratégie spatiale favorise suffisamment la juste compréhension et l'exploitation des services de communication par satellite et protéger le spectre satellitaire contre le partage et l'interférence avec les réseaux terrestres¹¹². L'EARSC s'est réjoui de l'évocation d'un

¹⁰⁹ [3 503^e session du «Conseil Compétitivité»](#), 29 novembre 2016.

¹¹⁰ Résolution du Conseil de l'ESA intitulée [«Towards Space 4.0 for a United Space in Europe»](#) (Vers un espace uni européen à l'ère 4.0), 2 décembre 2016 (disponible uniquement en anglais).

¹¹¹ Jean-Loic Galle, [Making Europe more agile in space](#) (Vers une Europe plus agile dans l'espace), Euractive, 2 novembre 2016 (disponible en anglais uniquement).

¹¹² [L'ESOA approuve la «Stratégie spatiale pour l'Europe» de la Commission européenne](#), 26 octobre 2016 (disponible en anglais uniquement).

dialogue entre les industriels et la Commission et de la prise en compte du rôle du secteur privé dans les services de Copernicus¹¹³.

La commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie (ITRE) du Parlement européen a organisé une audition publique en commission sur la stratégie spatiale: le directeur de l'institut européen de politique spatiale (ESPI — European Space Policy Institute)¹¹⁴ a remercié l'ensemble des acteurs d'avoir placé l'espace au premier rang des préoccupations politiques de l'Union en 2016¹¹⁵ et il a souligné que les engagements politiques à long terme, la transparence, la prévision budgétaire et la sécurité des infrastructures étaient nécessaires pour stimuler les investissements privés dans l'espace, comme le prévoit la stratégie. L'ESPI a également précisé que certaines questions relatives à la sécurité dans l'espace, aux capacités de lancement et au droit de l'espace n'étaient pas abordées dans la stratégie en question.

2.8. Les programmes de sécurité et de défense

2.8.1. La sécurité de l'espace: le programme de surveillance de l'espace et de suivi des objets en orbite

En novembre 2008, en réponse à la résolution du cinquième Conseil «Espace» (voir point 2.5.3 ci-dessus), le Conseil de l'ESA a pris une décision au sujet du développement d'un programme de surveillance de l'espace (SSA)¹¹⁶. En octobre 2010, la Commission a déclaré que l'Union devrait s'engager dans l'organisation et la gouvernance d'un programme de ce type en Europe, sur la base des capacités des États membres existants¹¹⁷. En novembre de la même année, le Conseil «Espace» a reconnu qu'une capacité de surveillance de l'espace SSA «sera nécessaire à l'avenir et qu'il s'agit d'une action à mettre en œuvre au niveau européen»¹¹⁸. La communication de la Commission publiée en 2011, relative à la stratégie spatiale, a marqué le début d'un travail d'élaboration d'un système SSA à l'échelon européen¹¹⁹.

En février 2013, la Commission a proposé d'établir un programme de soutien à la surveillance de l'espace et au suivi des objets en orbite (SST)¹²⁰. Ce programme a été adopté en avril 2014 dans le but de mettre en réseau les moyens SST nationaux permettant de surveiller les débris spatiaux et, a fortiori, de protéger les infrastructures spatiales européennes¹²¹. En effet, il aborde un seul des aspects de la capacité de surveillance de l'espace. Les deux autres (surveillance et prévision de la météorologie

¹¹³ [L'EARSC approuve la nouvelle stratégie spatiale de la Commission européenne](#), 26 octobre 2016 (disponible en anglais uniquement).

¹¹⁴ L'ESPI a été créée en 2003 par l'ESA et l'agence autrichienne de promotion de la recherche (FFG). Soutenue par des acteurs privés et publics du domaine spatial, elle éclaire les décideurs sur des questions à moyen et long termes en lien avec les activités spatiales de l'Europe.

¹¹⁵ Présentation de Jean-Jacques Tortora intitulée «[Improving Industrial Competitiveness](#)» (Améliorer la compétitivité industrielle), audition publique de la commission ITRE, Parlement européen, 10 novembre 2016 (disponible en anglais uniquement).

¹¹⁶ [ESA/C-M/CCVI/Res.1](#), 26 novembre 2008, *op. cit.*

¹¹⁷ [COM\(2010\) 614](#), 28 octobre 2010, *op. cit.*

¹¹⁸ [16864/10](#), 26 novembre 2010, *op. cit.*

¹¹⁹ [COM\(2011\) 152](#), 4 avril 2011, *op. cit.*

¹²⁰ Proposition de décision établissant un programme de soutien à la surveillance de l'espace et au suivi des objets en orbite, [COM\(2013\) 107](#), 28 février 2013.

¹²¹ Décision n° 541/2014/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 établissant un cadre de soutien à la surveillance de l'espace et au suivi des objets en orbite, [JO L 158](#) du 27.5.2014, pages 227-234.

spatiale et surveillance des géocroiseurs) relèvent du programme facultatif de SSA développé par l'ESA depuis 2009¹²².

2.8.2. L'initiative Govsatcom: l'espace au service de la sécurité et de la défense

Lors de sa huitième session en décembre 2011, le Conseil «Espace» a mis en avant le rôle significatif que peuvent jouer les moyens spatiaux dans la réalisation des objectifs de la politique commune de sécurité et de défense et a pris note de la signature d'un accord entre l'ESA et l'Agence européenne de défense en juin 2011¹²³. Le Conseil «Espace» a également soutenu l'élaboration d'un programme SSA préparatoire.

En juillet 2013, la Commission a publié une communication au sujet du secteur de la sécurité et de la défense, dont un chapitre est consacré à l'espace appliqué à la défense¹²⁴. Elle y a relevé que «contrairement à ce qui se passe dans tous les pays actifs dans l'espace, il n'existe dans l'Union aucun lien structurel entre les activités spatiales civiles et militaires» et que «ce cloisonnement a un coût politique et économique que l'Europe ne peut plus supporter». Elle a aussi abordé les capacités de communication par satellite des services gouvernementaux et militaires et l'imagerie par satellite à haute résolution en appui aux politiques de sécurité, deux préoccupations qui deviennent de plus en plus fortes.

En décembre 2013, le Conseil européen a accueilli favorablement les «travaux préparatoires en vue de la prochaine génération de télécommunications gouvernementales par satellite dans le cadre d'une étroite coopération entre les États membres, la Commission et l'Agence spatiale européenne», exigeant la création d'un groupe d'utilisation en 2014¹²⁵. Cette orientation a poursuivi le travail initial réalisé sur ce thème par l'Agence européenne de défense (AED).

Agence européenne de défense

L'Agence européenne de défense (AED) est une agence intergouvernementale qui rend compte au Conseil de l'Union européenne. Tous les États membres de l'Union en sont membres, à l'exception du Danemark. Créée en 2004, l'Agence est gérée par le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HR). Son comité directeur se compose des ministres de la défense des États participants. Il définit le budget annuel, le programme de travail pour trois ans et le plan de travail annuel. Le directeur général de l'AED, nommé par le comité directeur, applique les décisions prises.

En décembre 2014, le Conseil a reconnu des priorités nouvelles dans «[la recherche de] synergies entre les activités dans les domaines de l'espace, de la sécurité et de la défense» et a pris acte de la demande croissante de télécommunications gouvernementales par satellite (Govsatcom)¹²⁶. En octobre 2016, la Commission a lancé

¹²² Pour plus d'informations, voir la présentation du programme SSA sur le [site internet](#) de l'ESA (disponible en anglais uniquement).

¹²³ Arrangement administratif entre l'Agence européenne de défense et l'Agence spatiale européenne en ce qui concerne l'établissement de leur coopération, Conseil de l'Union européenne, 10085/11, 12 mai 2011.

¹²⁴ Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, intitulée «Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace», [COM\(2013\) 542](#), 24 juillet 2013.

¹²⁵ Conclusions du Conseil européen, [EUCO 217/13](#), 20 décembre 2013.

¹²⁶ Conseil de l'Union européenne, [Soutenir la renaissance de l'espace européen](#), 5 décembre 2014.

une procédure d'analyse d'impact initiale afin d'étudier la possibilité de mettre en place une initiative européenne de télécommunications gouvernementales par satellite¹²⁷.

2.9. L'approfondissement des relations entre l'Union et l'ESA

2.9.1. L'examen des relations entre l'Union et l'ESA

En octobre 2010, la Commission a noté qu'il était nécessaire de réévaluer ses rapports avec l'ESA¹²⁸. Le Conseil «Espace» de novembre 2010 a soutenu cette idée en invitant la Commission et l'ESA à évaluer leur partenariat au titre de l'accord-cadre¹²⁹.

En 2011, la Commission a suggéré à l'Union de «renforcer sa coopération avec les États membres, de revoir ses relations avec l'ESA et de veiller à la gestion optimale des programmes»¹³⁰. En ce qui concerne le premier point, la Commission a déclaré que l'Union devait renforcer la dimension politique de l'espace. Selon elle, «l'ESA devrait continuer à évoluer vers un modèle d'organisation permettant de faire coexister dans une même structure à dimension intergouvernementale et européenne les programmes militaires et civils» et «ces évolutions impliquent à terme une révision de l'accord-cadre entre l'Union et l'ESA». Eu égard au dernier point, la Commission a reconnu que la gestion des programmes spatiaux reste fragmentée» et demandé une meilleure coordination.

En janvier 2012, le Parlement européen a souligné de son côté «la nécessité d'une gouvernance claire concernant la politique spatiale» et exigé «une nouvelle définition des relations de [l'Union] avec l'ESA et les agences nationales»¹³¹.

2.9.2. L'identification des scénarios possibles pour développer l'ESA

Les rapports entre l'Union et l'ESA ont fait l'objet d'une communication de la Commission en novembre 2012¹³². La Commission a observé que «l'importance croissante des programmes spatiaux de l'Union et la dépendance de cette dernière vis-à-vis de l'expertise technique de l'ESA n'ont cependant pas fait évoluer, à ce jour, la gouvernance en matière spatiale à l'échelon européen». Cependant, **l'Union et l'ESA affichent des disparités en ce qui concerne la réglementation financière qu'elles appliquent, leur composition et les droits de vote de leurs membres ainsi que le traitement des questions de sécurité et de défense**. Pour la Commission, un mécanisme structurel capable d'assurer le lien avec le cadre de l'Union européenne fait défaut à l'ESA. En effet, l'accord-cadre de 2004 ne prévoit pas un tel mécanisme. **L'ESA n'a aucun lien officiel avec le Parlement européen, ce qui implique un manque de responsabilité politique**. La Commission s'est engagée à étudier plusieurs scénarios possibles en vue d'un rapprochement entre l'ESA et l'Union d'ici 2013: «améliorer la coopération dans un scénario de maintien du statu quo, [...] placer l'ESA sous l'autorité de l'Union européenne en sa qualité d'organisation intergouvernementale [...] ou [...] faire de l'ESA une agence de l'Union européenne».

¹²⁷ Commission européenne, [Analyse d'impact initiale](#) sur les télécommunications gouvernementales par satellite, 18 octobre 2016 (disponible en anglais uniquement).

¹²⁸ [COM\(2010\) 614](#), 28 octobre 2010, *op. cit.*

¹²⁹ [16864/10](#), 26 novembre 2010, *op. cit.*

¹³⁰ [COM\(2011\) 152](#), 4 avril 2011, *op. cit.*

¹³¹ [P7_TA\(2012\)0013](#), 19 janvier 2012, *op. cit.*

¹³² Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée «Instaurer des relations adéquates entre l'Union européenne et l'Agence spatiale européenne», [COM\(2012\) 671](#), 14 novembre 2012.

De son côté, en novembre 2012, le Conseil de l'ESA a reconnu la contribution croissante de l'Union européenne à l'intégration de la politique spatiale européenne dans de nombreuses initiatives économiques et politiques fondamentales en Europe et sa participation de plus en plus active dans les questions spatiales¹³³. Dans ce contexte, il a estimé que l'ESA devait davantage agir dans les meilleurs intérêts de l'Europe, en sa qualité d'agence spatiale européenne. Le Conseil de l'Agence a demandé au directeur général d'élaborer et d'étudier différents scénarios pour l'ESA.

Lors de sa neuvième session, en décembre 2012, le Conseil «Espace» a examiné les relations entre l'ESA et l'Union sans prendre position¹³⁴. Cette rencontre s'est révélée être la dernière session officielle du Conseil «Espace».

En février 2013, le Conseil a reconnu «le rôle important que joue [...] l'ASE [ESA] en tant qu'organisation intergouvernementale indépendante, dans les questions spatiales et en ce qui concerne les programmes spatiaux européens»¹³⁵. Compte tenu du contexte en mutation, il a reconnu qu'«il peut s'avérer nécessaire de revoir et d'améliorer le fonctionnement de la relation entre l'UE et l'ESA» et que, «dans sa forme actuelle, l'accord-cadre [...] pourrait ne plus fournir le cadre le plus approprié». Il a invité la Commission à travailler de concert avec le directeur général de l'ESA à la formulation de propositions communes sur l'évolution des relations entre les deux instances, en vue d'une prise de décision en 2014.

En décembre 2013, le Parlement européen a relevé que «le poids politique des États membres de l'Union européenne, en termes nationaux, ne suffit plus à relever les défis de l'avenir dans ce secteur» et que «la coordination des mesures dans le domaine de la politique spatiale entre l'Union européenne, les États membres et l'ESA reste actuellement insuffisante»¹³⁶. Il a regretté que l'ESA «n'[ait] pas de relation officielle avec le Parlement européen». Le Parlement a invité la Commission «à déterminer aussi précisément que possible si l'ESA pourrait [...] être intégrée à l'avenir dans les structures de gouvernance de l'Union». Il a invité «la Commission, les États membres et l'ESA à créer une sorte de groupe de coordination» pour coordonner les stratégies et les mesures et éviter que les structures ne fassent double emploi.

2.9.3. L'évaluation des différents scénarios

En février 2014, la Commission a publié un rapport sur l'état d'avancement de l'instauration de relations adéquates entre l'Union européenne et l'ESA¹³⁷. En investissant 12 milliards d'euros dans ses programmes spatiaux (Galileo et Copernicus) et ses activités de recherche spatiale menées au titre du cadre financier pluriannuel 2014-2020, dont la grande majorité a été déléguée à l'ESA, l'Union est aujourd'hui le plus grand contributeur de l'ESA (voir graphique 1). La gestion des programmes européens par l'ESA, dans le respect des règles de l'Union, est devenue un aspect fondamental de la relation entre les deux structures.

¹³³ Résolution du Conseil de l'ESA sur le rôle de l'ESA pour soutenir la compétitivité et la croissance de l'Europe, [ESA/C-M/CCXXXIV/Res. 1](#), 20 novembre 2012 (disponible en anglais uniquement).

¹³⁴ Résultats de la 3 208^e session du «Conseil Compétitivité», [17410/12](#), 10-11 décembre 2012.

¹³⁵ Conclusions du Conseil sur l'instauration de relations adéquates entre l'Union européenne et l'Agence spatiale européenne, [6571/13](#), 19 février 2013.

¹³⁶ Résolution du Parlement européen sur la politique industrielle spatiale de l'UE — Libérer le potentiel de croissance économique dans le secteur spatial, [P7_TA-PROV\(2013\)0534](#), 10 décembre 2013.

¹³⁷ Commission européenne, Rapport d'avancement sur l'instauration de relations adéquates entre l'Union européenne et l'Agence spatiale européenne, [COM\(2014\) 56](#), 6 février 2014.

Les scénarios proposés par la Commission en 2012 dans le but de développer davantage l'ESA (amélioration de la coopération, établissement d'un «pilier Union» au sein de l'ESA ou ESA en tant qu'agence de l'Union) ont été étudiés sur la base de leur capacité à remédier aux problèmes structurels et à leurs pertes d'efficacité opérationnelle et des coûts de mise en œuvre. La première option, la plus simple à appliquer, demanderait l'apport de modifications à l'accord-cadre ou l'adoption d'un nouvel accord. La deuxième exigerait un acte législatif de l'Union visant à définir les tâches du «pilier Union» au sein de l'ESA. La dernière option impliquerait de créer une agence de l'Union européenne pour remplacer l'organisation intergouvernementale existante, puis d'assurer la qualité de la transition. Il a semblé que les deux dernières options répondaient à l'ensemble ou à la plupart des contraintes actuelles.

La Commission a précisé que «des travaux supplémentaires seront nécessaires pour évaluer les options sur le plan de l'efficacité de la coordination et de la mise en œuvre des politiques». Elle a estimé que «la solution choisie devrait apporter une valeur ajoutée qui soit bénéfique pour les deux organisations, l'Union européenne et l'ESA, ainsi qu'éviter toute confusion au niveau des responsabilités».

En mai 2014, le Conseil a accueilli favorablement l'approche de la Commission¹³⁸ et souligné qu'«il est essentiel d'établir [...] des relations adéquates, durables et transparentes entre l'UE et l'ASE». Le Conseil s'est positionné en faveur des deux premières options (modification de l'accord-cadre entre l'Union et l'ESA et «pilier Union» au sein de l'ESA) car il partageait «l'appréciation de la Commission, selon laquelle la transformation de l'ASE en une agence de l'UE nécessiterait un consensus politique qui peut être difficile à atteindre à courte échéance». Le Conseil a cependant noté que «la définition de ces deux options n'est pas encore complètement achevée».

2.9.4. L'évolution de l'ESA

En décembre 2014, le Conseil de l'ESA a conçu une nouvelle vision à long terme où l'Agence est définie comme l'une des institutions majeures au niveau mondial dans les domaines de la science de l'espace, de l'observation de la Terre, de l'exploration spatiale et du développement des technologies associées¹³⁹. Il a reconnu que les États membres de l'ESA se sont clairement exprimés en faveur d'une relation avec l'Union européenne où l'ESA reste une organisation intergouvernementale dédiée à l'espace, indépendante et de premier ordre et où elle constitue, de manière durable, le partenaire de choix de l'Union pour la définition et la mise en œuvre conjointes de la politique spatiale européenne. Il a aussi invité le directeur général de l'ESA à travailler de concert avec la Commission européenne pour définir et proposer des améliorations d'ici 2016 auprès du Conseil de l'ESA en vue d'instaurer un partenariat fiable et durable entre l'ESA et l'Union.

En décembre 2014, le Conseil a invité la Commission à progresser «dans l'évaluation des relations institutionnelles entre l'Union et l'ESA qu'elle a entreprise»¹⁴⁰.

2.9.5. Une déclaration conjointe relative aux relations Union — ESA

À l'occasion de la publication de la nouvelle stratégie commune, l'Union et l'ESA ont signé une déclaration conjointe sur la vision et les objectifs qu'elles partagent pour l'avenir de

¹³⁸ Conseil de l'Union européenne, [Conclusions vers une vision commune UE-ASE dans le domaine spatial pour renforcer la compétitivité](#), 26 mai 2014.

¹³⁹ Résolution du Conseil de l'ESA sur l'accès de l'Europe à l'espace, [ESA/C-M/CCXLVII/Res 1](#), 2 décembre 2014 (disponible en anglais uniquement).

¹⁴⁰ Conclusions du Conseil «Compétitivité», [Soutenir la renaissance de l'espace européen: orientations et défis futurs](#), 5 décembre 2014.

l'Europe¹⁴¹. L'évolution des paradigmes et des besoins des utilisateurs, le nombre croissant de nouveaux acteurs privés et de pays actifs dans le secteur spatial ainsi que le recours accru à l'espace accentuent la complexité et la diversité du secteur. L'Union et l'ESA désirent toutes deux que l'Europe demeure un acteur de premier ordre dans le domaine spatial et un partenaire de choix sur la scène internationale. Elles prévoient de maximiser l'intégration de l'espace dans la société et l'économie européennes, de favoriser un secteur spatial européen mondialement compétitif et de garantir l'autonomie de l'Europe en matière d'accès à l'espace et d'utilisation de celui-ci dans un environnement sûr et sécurisé. L'Union et l'ESA ont également souligné leur intention de renforcer leur coopération à l'avenir. La révision de l'accord de 2004 n'a cependant pas été évoquée.

2.9.6. L'Espace 4.0

En novembre 2016, l'ESA a présenté sa propre vision pour l'avenir de l'Agence au travers du concept d'Espace 4.0, dans le but d'innover, d'informer, d'inspirer et d'interagir¹⁴². Le Conseil de l'ESA a adopté cette vision en décembre 2016, invitant le directeur général de l'Agence à faire évoluer et promouvoir davantage l'ESA en tant qu'agence spatiale de l'Europe¹⁴³. Outre le renforcement de la coopération avec l'Union européenne et ses agences, le Conseil de l'ESA a rappelé que l'Agence élabore et met en œuvre une politique spatiale européenne à long terme.

3. Les spécificités de l'intervention de l'Union européenne dans la politique spatiale

3.1. Le soutien à la recherche spatiale

La recherche spatiale reçoit le soutien financier de l'Union au titre du programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon 2020». Le règlement de ce programme a reconnu quatre domaines d'action prioritaires: la compétitivité et l'indépendance de l'Europe ainsi que l'innovation dans le secteur spatial européen; les avancées dans le domaine des technologies spatiales; l'exploitation des données spatiales; et la recherche européenne pour soutenir les partenariats internationaux dans le domaine spatial¹⁴⁴. Le budget alloué à la recherche spatiale dans le cadre de ce programme s'élève à environ 1,4 milliard d'euros (soit environ 1,8 % du budget total d'Horizon 2020).

Selon les programmes de travail Horizon 2020¹⁴⁵, les activités de recherche spatiale sont organisées en quatre volets principaux:

- **Applications de la navigation par satellite (Galileo et EGNOS):** soutien à l'exploitation des services et applications de Galileo, par exemple pour l'agriculture

¹⁴¹ [Déclaration conjointe](#) de l'Union européenne et de l'Agence spatiale européenne sur une vision et des objectifs communs pour l'avenir de l'Europe dans le domaine spatial, 2016.

¹⁴² ESA, [The next era of space](#) (Entrée du secteur spatial dans une nouvelle ère), novembre 2016 (disponible en anglais uniquement).

¹⁴³ Résolution du Conseil de l'ESA intitulée [«Towards Space 4.0 for a United Space in Europe»](#) (Vers un espace uni européen à l'ère 4.0), 2 décembre 2016 (disponible uniquement en anglais).

¹⁴⁴ Règlement (UE) n° 1291/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon 2020» (2014-2020), [JO L 347](#) du 20.12.2013, pages 104-173.

¹⁴⁵ Voir les programmes de travail pour les périodes [2014-2015](#) et [2016-2017](#) (disponibles en anglais uniquement).

et les transports de précision, et au développement d'infrastructures (géré par l'ESA en vertu d'une convention de délégation)

- **Observation de la Terre:** financement de la recherche en vue d'enrichir les services opérationnels offerts par Copernicus et de créer de nouveaux services pour de nouveaux clients. Cet axe inclut également le financement d'innovations technologiques, telles que la gestion des mégadonnées de données ou la mise au point de nouveaux capteurs.
- **Compétitivité du secteur spatial européen:** financement de projets visant à développer des technologies critiques permettant d'assurer l'indépendance, des technologies générales pour l'industrie satellitaire, des technologies spécifiques de télécommunication spatiale, ainsi que des composants liés aux systèmes de lancement. Cet axe comprend aussi le financement de la qualification spatiale de nouveaux composants à l'aide de démonstrations en orbite et l'appui aux travaux scientifiques menés dans le cadre de l'exploration et de la science spatiales en finançant l'utilisation de données issues de missions spatiales actuelles ou antérieures.
- **Protection des moyens européens présents dans l'espace ou fournis depuis l'espace:** soutien aux activités des États membres au titre du programme SST et aux activités supplémentaires associées aux programmes SSA (météorologie spatiale, etc.).

3.2. La sécurité et la défense

3.2.1. L'espace, une dimension clé de la sécurité et de la défense

Comme mentionné précédemment dans le rappel historique, l'utilisation de l'espace à des fins de sécurité et de défense occupe à présent une place importante dans la politique spatiale européenne¹⁴⁶. Les aspects civils et militaires de l'espace sont habituellement associés dans les pays actifs dans l'espace, or, en Europe, la sécurité et la défense ont longtemps relevé de la souveraineté nationale des États. Déjà en 1996, la Commission européenne observait que «toute stratégie européenne devrait assurer la convergence des efforts civils et militaires afin d'éviter des doubles emplois et de faire le meilleur usage possible du financement public disponible»¹⁴⁷.

Dans ses conclusions relatives à la défense, publiées en décembre 2013, le Conseil européen a affirmé son soutien aux projets menés par l'Agence européenne de défense autour de quatre axes majeurs: les systèmes d'aéronefs télépilotés (drones), le ravitaillement en vol, les télécommunications par satellite et la cybersécurité¹⁴⁸. Ces priorités ont toutes un lien direct avec l'espace. Les programmes européens Galileo¹⁴⁹ et Copernicus sont en mesure de fournir des capacités de sécurité et de défense.

La **stratégie spatiale 2016 exigeait un renforcement des synergies entre les activités spatiales en matière civile et sécuritaire**. Le plan d'action européen pour la défense adopté par la Commission en novembre 2016 a confirmé cette évolution vers des

¹⁴⁶ À ce sujet, voir aussi Paradiso N., *The EU dual approach to security and space* (Sécurité et espace, l'approche duelle de l'Union européenne), Rapport 45, Institut européen de politique spatiale (ESPI), août 2013 (disponible en anglais uniquement).

¹⁴⁷ [COM\(96\) 617](#), 4 décembre 1996, *op. cit.*

¹⁴⁸ [EUCO 217/13](#), 20 décembre 2013, *op. cit.*

¹⁴⁹ Galileo comprend un «service public réglementé» ([PRS](#) — Public Regulated Service), un service de navigation reposant sur des signaux cryptés, destiné aux utilisateurs autorisés par les gouvernements, pour des applications sensibles qui nécessitent une grande continuité de service.

programmes spatiaux de sécurité et de défense développés conjointement, notamment à travers le soutien renouvelé apporté au programme SST et la participation de la Commission au programme Govsatcom¹⁵⁰. La cybersécurité a également été identifiée comme une préoccupation grandissante vis-à-vis de la sécurité des programmes spatiaux¹⁵¹.

3.2.2. La non-dépendance et les technologies critiques

La stratégie spatiale et le plan d'action européen de la défense ont tous deux mis l'accent sur la nécessité pour l'Europe de conserver un accès à l'espace et une liberté d'action. Si l'Europe n'est pas en position d'être **totale­ment indépendante**, elle cherche toutefois à **assurer sa non-dépendance** en matière de technologies spatiales. En d'autres termes, elle veut être en mesure d'accéder librement et sans restriction aux technologies spatiales.

Pour préserver cette «non-dépendance», la Commission, l'ESA et l'AED ont travaillé de concert à l'identification des technologies spatiales critiques pour la fabrication des lanceurs et satellites. Dès qu'une technologie est considérée comme «critique», en ce sens que l'Europe est susceptible de devenir dépendante concernant cette technologie, l'une des institutions prend des mesures afin de maintenir ou de rétablir une position de «non-dépendance». Le dernier plan d'action sur les technologies critiques a été adopté en mars 2015 pour la période 2015-2017¹⁵².

3.3. Les relations internationales

La dimension internationale inhérente aux activités spatiales est liée au développement des infrastructures spatiales (les segments sol devant être déployés sur l'ensemble de la planète), aux aspects sécurité et défense de l'espace et au fait que l'espace est un instrument politique dans les relations diplomatiques. Le Parlement européen a souvent appelé à une intervention plus active de l'Union dans les aspects internationaux de l'espace¹⁵³. La Commission suit la même direction dans ses dernières communications¹⁵⁴. Au niveau européen, une équipe dédiée à l'espace, établie au sein du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), suit les activités internationales du secteur, de concert avec la Commission européenne.

¹⁵⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Plan d'action européen de la défense», [COM\(2016\) 950](#), 30 novembre 2016.

¹⁵¹ Sur ce dernier point, voir Livingstone D. et Lewis P., [Space, the final frontier for cybersecurity?](#) (L'espace, ultime limite de la cybersécurité?), Chatham House, septembre 2016 (disponible en anglais uniquement).

¹⁵² Commission européenne, ESA et AED, [Critical space technologies for European strategic non-dependence](#) (Technologies spatiales critiques: un enjeu pour la non-dépendance stratégique de l'Europe), mars 2015 (disponible en anglais uniquement). La [procédure](#) visant à mettre à jour le plan d'action est en cours.

¹⁵³ En octobre 2003, le Parlement a considéré que la Commission devrait reconnaître «le rôle qui incombe à l'Union européenne au niveau des négociations internationales, de la réglementation et de la sécurité» [résolution [P5_TA\(2003\)0427](#), *op.it.*] puis, en décembre 2013, il a invité «la Commission et les États membres à travailler à une gouvernance mondiale de l'espace» [résolution [P7_TA-PROV\(2013\)0534](#), 10 décembre 2013, *op. cit.*].

¹⁵⁴ En [2011](#), la Commission a porté une attention particulière à l'intégration des questions spatiales dans la politique extérieure de l'Union et à la participation de cette dernière «[aux] efforts de la communauté internationale pour renforcer la sécurité, la sûreté et la durabilité des activités dans l'espace extra-atmosphérique». La coopération internationale est l'une des priorités clés de la stratégie spatiale adoptée en 2016.

3.3.1. *Le cadre spatial international*

Le bureau des affaires spatiales des Nations unies (Unoosa — United Nations Office for Outer Space Affairs) offre un cadre de discussion au sujet des aspects internationaux des activités spatiales. Il remplit la fonction de secrétariat pour le Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique (Copuos — Committee on the Peaceful Uses of Outer Space)¹⁵⁵. L'espace est également un sujet abordé au sein de la Commission des questions de désarmement (première commission) et à la Commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation (quatrième commission), deux entités de l'Assemblée générale des Nations unies¹⁵⁶. Depuis 2011, l'Union européenne participe aux travaux de l'Organisation des Nations unies (ONU) au travers d'un statut d'observateur amélioré¹⁵⁷.

Les activités spatiales sont réglementées par le traité sur l'espace extra-atmosphérique de 1967 et d'autres accords internationaux spécifiques¹⁵⁸. En 2008, l'Union a proposé un code international de conduite sur les activités dans l'espace extra-atmosphérique dans le cadre de la première commission¹⁵⁹. La Russie et la Chine se sont opposées à cette initiative en proposant un traité sur la prévention de la militarisation de l'espace extra-atmosphérique¹⁶⁰. La proposition de l'Union n'a pas encore été adoptée à ce jour.

3.3.2. *Les dialogues bilatéraux*

Conjointement avec l'ESA et le SEAE, la Commission a établi un dialogue dans le domaine spatial avec des partenaires internationaux clés tels que les États-Unis, la Russie, la Chine, le Japon et l'Afrique du Sud. Des discussions sont également en cours avec d'autres pays tiers. La coopération couvre le potentiel économique de l'espace, des questions de défense et sécurité ainsi que les négociations concernant l'utilisation des données et services fournis par les programmes spatiaux européens, Galileo et Copernicus.

3.3.3. *La participation à des programmes mondiaux*

L'Europe participe à des programmes spatiaux mondiaux à travers ses propres programmes. Copernicus représente, en effet, la contribution de l'Europe au réseau mondial des systèmes d'observation de la Terre (GEOS — Global Earth Observation System of Systems) mis en place par le Groupe sur l'observation de la Terre (GEO — Group on Earth Observations) créé en 2005¹⁶¹. Le GEO, qui compte 102 nations et la Commission européenne parmi ses membres, a vocation à mettre en commun les ressources d'observation de la Terre et à coordonner le développement des capacités dans ce domaine. La Commission représente également l'Union européenne (avec

¹⁵⁵ Pour plus d'informations, voir le [site internet](#) de l'Unoosa.

¹⁵⁶ Pour plus d'informations, voir le [site internet](#) de l'Assemblée générale des Nations unies.

¹⁵⁷ Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies sur la participation de l'Union européenne aux travaux des Nations unies, [A/RES/65/276](#).

¹⁵⁸ Le traité de 1967 est consultable sur le [site internet](#) de l'Unoosa. Les autres accords sont l'[accord](#) de 1968 sur le sauvetage des astronautes, la [convention](#) de 1972 sur la responsabilité internationale, la [convention](#) de 1975 sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique et le [traité](#) de 1979 régissant les activités sur la Lune.

¹⁵⁹ La [proposition](#) d'un code de conduite pour les activités menées dans l'espace extra-atmosphérique, présentée par l'Union (disponible en anglais uniquement), a été soutenue par le [Conseil](#).

¹⁶⁰ Projet de traité sur la prévention de la militarisation de l'espace extra-atmosphérique, [CD/185](#), 12 juin 2014 (disponible en anglais uniquement).

¹⁶¹ Pour plus d'informations, voir le [site internet](#) du GEO (disponible en anglais uniquement).

Copernicus) au sein du Comité sur les satellites d'observation de la Terre (CEOS — Committee on Earth Observation Satellites)¹⁶².

Le Comité international sur les systèmes mondiaux de navigation par satellite (ICG)¹⁶³ a été créé en 2005 sous l'égide des Nations unies dans le but de promouvoir la coopération volontaire sur des questions liées à la navigation par satellite et d'améliorer la compatibilité, l'interopérabilité et la transparence entre les différents systèmes¹⁶⁴. Galileo est également utilisé par l'initiative de recherche et sauvetage, Cospas-Sarsat¹⁶⁵.

3.3.4. Les autres activités internationales

Les autres discussions et décisions internationales liées à l'espace traitent notamment de l'attribution des radiofréquences pour les communications avec les systèmes spatiaux. L'Union internationale des télécommunications (UIT), une agence des Nations unies, est chargée d'allouer les fréquences aux différents usages et programmes dans le but d'éviter les interférences¹⁶⁶.

L'exploration de l'espace est examinée à l'échelon international par les différentes agences spatiales, à travers le groupe international de coordination de l'exploration spatiale (ISECG — International Space Exploration Coordination Group)¹⁶⁷. Quelque 14 agences spatiales travaillent de concert à la mise en place des programmes communs, à l'instar de la station spatiale internationale, ou coordonnent leurs activités afin d'éviter les doublons. Les agences participantes ont adopté une stratégie d'exploration mondiale en mai 2007 et une feuille de route sur le même thème en août 2013. L'exploration de l'espace est également abordée lors de la conférence mondiale sur l'exploration spatiale (Global Space Exploration Conference) organisée par la Fédération internationale d'astronautique (FIA)¹⁶⁸.

4. Les problèmes et enjeux principaux

4.1. Le rôle grandissant du secteur privé dans l'espace

Au cours de ces vingt dernières années, de nouveaux acteurs privés ont investi dans l'espace avec la volonté de changer le modèle commercial d'un secteur dominé par les organismes publics. Le mouvement «NewSpace» a vocation à **réduire le coût des infrastructures spatiales et des services de lancement** en produisant, par exemple, de vastes constellations de satellites légers dont la durée de vie est relativement courte¹⁶⁹. Cette évolution relève d'un changement fondamental vis-à-vis des risques associés aux programmes spatiaux. Plusieurs projets illustrent ces nouvelles tendances, parmi lesquels OneWeb qui envisage de produire et de lancer une constellation de

¹⁶² Pour plus d'informations, voir le [site internet](#) du CEOS (disponible en anglais uniquement).

¹⁶³ Pour plus d'informations, voir le [site internet](#) de l'ICG.

¹⁶⁴ Outre le système européen Galileo, d'autres systèmes de navigation existent ou sont en cours de développement: GPS (États-Unis), Glonass (Russie), Beidou et Compas (Chine), IRNSS (Inde) et QZSS (Japon).

¹⁶⁵ Pour plus d'informations, voir le [site internet](#) de Cospas-Sarsat, système international par satellite dédié à la recherche et au sauvetage.

¹⁶⁶ Pour plus d'informations, voir le [site internet](#) de l'UIT.

¹⁶⁷ Pour plus d'informations, voir le [site internet](#) de l'ISECG (disponible en anglais uniquement).

¹⁶⁸ Pour plus d'informations, voir le [site internet](#) de la FIA (disponible en anglais uniquement).

¹⁶⁹ [NewSpace Global](#), une société de conseil créée en 2011, répertorie plus de 1 000 entreprises dans ce domaine.

648 satellites en vue de fournir un accès internet haut débit partout dans le monde¹⁷⁰. SpaceX est un autre exemple d'entreprise privée qui supprime les institutions publiques, dans le secteur des lanceurs en l'occurrence¹⁷¹. Ce nouveau paradigme implique une **redéfinition du rôle et des missions des agences spatiales nationales** et des autres institutions publiques qui financent les programmes spatiaux.

4.2. Le morcellement du paysage européen

En Europe, la définition et la mise en œuvre de la politique spatiale est assurée par l'Union européenne (Commission européenne et SEAE), des organisations intergouvernementales européennes (ESA et Eumetsat) et certains États membres clés dotés d'une agence spatiale nationale (voir Tableau 2)¹⁷². Les organisations européennes comprennent des États membres différents et suivent des procédures distinctes pour leur processus décisionnel ou l'exécution de leur budget (réglementation financière, politique industrielle, etc.).

Cette **diversité offre une certaine flexibilité** dont les États membres de l'Union peuvent tirer parti. En fonction de leurs intérêts et de leur budget, ils ont le choix de déployer leur programme spatial à l'échelon national, en coopération avec d'autres États, au moyen des programmes facultatifs de l'ESA ou collectivement, à travers les programmes spatiaux de l'Union. Compte tenu des différences entre la politique de juste retour de l'ESA et la politique de concurrence de la Commission, le soutien de l'industrie spatiale nationale joue un rôle clé dans cette prise de décision.

Cette situation a encouragé l'engagement d'un nombre croissant d'États membres de l'Union dans le secteur spatial et le développement d'une industrie spatiale européenne solide et diversifiée. Cependant, elle a également donné lieu à **un système de gouvernance complexe** du secteur spatial en Europe.

En conséquence, l'adoption de documents fondamentaux suggérés ou proposés au cours des dernières décennies a posé de sérieuses difficultés, notamment au moment d'établir: une politique spatiale européenne globale; une stratégie spatiale européenne ambitieuse; un programme spatial européen complet rassemblant les programmes nationaux, de l'Union et de l'ESA; une stratégie internationale pour l'Europe en matière d'espace; une stratégie d'exploration spatiale pour l'Europe; une politique industrielle spatiale pour l'Europe.

4.3. Les limites de la gouvernance spatiale en Europe

4.3.1. L'ESA et l'Union européenne

La Commission européenne et l'ESA œuvrent depuis 15 ans pour améliorer la coordination de la politique spatiale européenne. L'accord signé entre l'Union et l'ESA en 2004 ainsi que l'établissement du Conseil «Espace» ont suscité un nouvel élan entraînant la séparation des rôles entre l'ESA et l'Union.

- D'une part, l'ESA possède les **compétences techniques** pour mettre en œuvre des programmes spatiaux et ses activités se limitent principalement au segment amont

¹⁷⁰ Pour plus d'informations, voir le [site internet](#) de OneWeb.

¹⁷¹ [SpaceX](#) est actuellement sous contrat avec la NASA pour assurer le ravitaillement de la station spatiale internationale.

¹⁷² Les agences nationales qui disposent d'un vaste programme spatial national autonome sont le Centre national d'études spatiales (CNES) en France, le DLR en Allemagne, l'ASI en Italie, l'UKSA au Royaume-Uni et l'INTA en Espagne.

du secteur spatial. Elle est également chargée de valoriser les initiatives de science et exploration de l'espace en Europe.

- **L'Union est responsable de la réglementation** et peut encourager l'utilisation des infrastructures, données et services spatiaux européens par les États membres. L'Union a la capacité de fédérer la demande des États membres et les ressources financières pour investir dans de vastes programmes spatiaux à long terme (comme illustré avec Galileo). Néanmoins, la Commission n'est pas compétente pour gérer ou exploiter ces programmes, ce qui explique la création du GSA. Par conséquent, l'Union soutient davantage le segment aval du secteur spatial.

Du fait de la contribution des acteurs industriels à de nouvelles tâches (définition, financement et exploitation de programmes spatiaux), le mouvement NewSpace est susceptible de menacer davantage cette répartition des rôles.

La gestion des programmes tels que Galileo partagée entre l'Union, l'ESA et le GSA entraîne une multiplication des savoir-faire nécessaires pour concevoir, développer et déployer lesdits programmes dans l'ensemble des institutions. L'**asymétrie des règles financières** appliquées respectivement par l'Union et l'ESA pose aussi des **contraintes et difficultés supplémentaires pour la mise en œuvre des programmes phares européens**.

De plus, certaines des exigences fondamentales prévues par l'accord de 2004, qui a été renouvelé jusqu'ici sans aucune modification, ne sont plus respectées. La dernière session officielle du Conseil «Espace» a eu lieu en 2012 et le secrétariat commun n'est plus en fonction. Aucune décision n'a été adoptée à l'égard des différents scénarios proposés dans le cadre des travaux sur les éventuelles évolutions de l'ESA, commencés en 2012. La déclaration conjointe de 2016, entre l'Union et l'ESA, n'a apporté aucun élément complémentaire à ce sujet.

Tableau 2: Rôles des différents acteurs du secteur spatial européen

Activités	Union européenne	ESA	EUMETSAT	GSA	États membres	Agences spatiales nationales	Secteur industriel
Définition de la politique spatiale	●	●			●		
Définition et financement des programmes spatiaux	●	●	●		●		▪
Développement et mise en œuvre des programmes		●				●	●
Exploitation des programmes spatiaux		●	●	●		●	▪
Financement d'activités R&D appliquées à l'espace	●	●			●		●
Réalisation d'activités R&D appliquées à l'espace		●				●	●
Déploiement de programmes d'exploration spatiale		●				●	
Réglementation du secteur spatial	●				●		

Source: SRPE. ▪ Le secteur privé commence à intervenir dans ces activités (NewSpace)

Si des **blocages apparaissent en matière de gouvernance, des mesures pourraient toutefois être prises sur le plan opérationnel**. L'adoption d'un contrat-cadre financier unique visant à établir un partenariat avec l'ESA et, par là même, à fournir un cadre commun aux conventions de délégation existantes a été suggérée par l'ESA dans le but de faciliter la gestion des programmes spatiaux de l'Union européenne.

4.3.2. *Autres considérations*

Si les décisions sont prises par les plus hautes autorités politiques dans les autres pays actifs dans l'espace, le morcellement européen entraîne un manque de dynamisme politique dans le domaine spatial. À ce jour, le **Conseil européen**, l'institution européenne chargée de définir une direction politique et des priorités, **n'a pris aucune initiative en faveur d'une vision ou ambition à long terme dédiée à l'espace**. Sans une vision à long terme clairement définie par les responsables politiques, la stratégie adoptée par la Commission dresse le bilan de la situation actuelle et se concentre sur les mesures à prendre pour favoriser le retour sur investissement des programmes spatiaux européens.

Bien qu'elle revête un caractère horizontal, à travers le soutien apporté par les programmes spatiaux à de nombreuses autres politiques (environnement, transport, agriculture, pêche, etc.), la politique spatiale continue d'être gérée au sein de la Commission, par la direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME (DG GROW). En décembre 2013, le Parlement européen a constaté que «**la Commission n'[avait] pris aucune initiative horizontale** visant à intégrer la politique spatiale, ses objectifs et ses avantages dans les différents domaines politiques de l'Union»¹⁷³. En revanche, pour chaque programme spatial européen, des groupes d'utilisateurs transversaux ont été établis au sein de la Commission dans le but de souligner l'utilisation potentielle des données ou services fournis par le programme en question dans divers domaines d'action. L'actuelle structure de la Commission a permis une meilleure consultation entre les services dans le cadre de la préparation de la stratégie spatiale 2016, supervisée par deux Vice-présidents de la Commission (Maroš Šefčovič et Jyrki Katainen). En outre, l'espace est abordé dans de récentes communications adoptées par la Commission sur d'autres domaines¹⁷⁴.

Le morcellement européen est également un enjeu majeur pour la représentation de l'Europe sur la scène spatiale internationale. En fonction de l'institution internationale concernée, l'Europe peut être représentée par ses États membres, par l'Union européenne et/ou par l'ESA. Les éléments d'une stratégie européenne pour les relations internationales dans le domaine spatial, tels que proposés par la Commission en 2008, n'ont pas permis de clarifier les rôles, ni d'assurer une coordination efficace. En décembre 2016, le Conseil de l'ESA a reconnu l'Agence en sa qualité de lieu de discussion approprié où les États membres peuvent échanger et coordonner leurs points de vue sur le droit international de l'espace, en sa qualité d'observateur permanent du Copuos.

5. Dimension prospective

Depuis les années 60, grâce à la coopération entre les États européens, l'Europe a pu développer ses capacités dans le secteur spatial et devenir un acteur majeur sur la scène

¹⁷³ [P7_TA-PROV\(2013\)0534](#), 10 décembre 2013, *op. cit.*

¹⁷⁴ Par exemple, la [communication conjointe](#) intitulée «Une politique arctique intégrée de l'Union européenne» ou le [plan d'action européen de la défense](#) mentionné précédemment.

spatiale internationale. L'ESA a apporté un soutien essentiel au développement d'une industrie spatiale compétitive en Europe et a permis à de nouveaux États membres d'investir dans ce secteur. En lançant des programmes spatiaux de grande envergure sur la navigation par satellite et l'observation de la Terre, la Commission européenne a également contribué à faire de l'espace un outil horizontal au service d'une grande variété d'autres politiques.

Néanmoins, compte tenu du développement actuel du secteur spatial à l'échelle mondiale, la position de l'Europe dans ce domaine pourrait être menacée. La gouvernance fragmentée du secteur spatial, d'une part, et les différentes configurations et réglementations selon lesquelles les programmes spatiaux sont mis en place en Europe, d'autre part, peuvent être considérées comme autant d'obstacles à la réalisation des défis principaux: conserver un accès indépendant à l'espace; améliorer l'efficacité des actions en favorisant les synergies entre les programmes spatiaux civils et militaires; sécuriser les infrastructures spatiales; favoriser l'utilisation — notamment commerciale et institutionnelle — des données et services spatiaux; ou adopter une vision à long terme et prendre des engagements financiers en vue d'accroître les investissements privés dans le secteur. En somme, l'Union européenne, l'ESA et leurs États membres doivent dépasser ces contraintes afin que l'Europe conserve sa position de puissance spatiale dans les décennies à venir.

6. Principales références

Aliberti, M., Lahcen, A., [The future of European flagship programmes in space](#) (L'avenir des programmes phares de l'Europe dans l'espace), Rapport 53, ESPI, novembre 2015 (disponible en anglais uniquement).

Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée «Politique spatiale européenne», [COM\(2007\) 212](#), 26 avril 2007.

Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Stratégie spatiale pour l'Europe», [COM\(2016\) 705](#), 26 octobre 2016.

Commission européenne, direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME (DG GROW), [site internet](#) de la politique spatiale (disponible en anglais uniquement).

Mazurelle, F., Wouters, J., et Thiebaut, W., [The evolution of European space governance: policy, legal and institutional implications](#) (Évolution de la gouvernance européenne de l'espace: enjeux politiques, juridiques et institutionnels), Leuven Centre for Global Governance Studies, Document de travail n° 25, KU Leuven, avril 2009 (disponible en anglais uniquement).

En Europe, l'espace constitue une entreprise de coopération depuis plus de 50 ans. Les premières structures collaboratives entre les États membres dans les années 60 ont mené à la création de l'Agence spatiale européenne (ESA) en 1975. L'Union européenne est intervenue dans le domaine à partir des années 90, en particulier à travers la conception de programmes spatiaux européens: Galileo pour la navigation par satellite et Copernicus pour l'observation de la Terre, tous deux déployés en coopération avec l'ESA.

La politique spatiale européenne est définie et mise en œuvre par l'Union européenne, l'ESA et leurs États membres respectifs. Cette diversité offre une certaine flexibilité mais génère également une fragmentation, de laquelle découle un manque d'efficacité dans certains domaines comme la mise en œuvre des programmes européens ou le développement des relations internationales. De récentes évolutions, y compris le rôle des acteurs privés dans l'espace et l'importance grandissante des volets défense et sécurité, posent également un certain nombre de défis à la gouvernance actuelle de la politique spatiale européenne.

Publication du
Service de recherche pour les députés

Direction générale des services de recherche parlementaire, Parlement européen



PE 595.917
ISBN 978-92-846-0551-4
doi:10.2861/82120

Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux Membres et au personnel du PE dans le cadre de leur travail parlementaire.