

Visioconférence organisée le 9 février 2021 avec Madame Claude France Arnould

«Espace : l'enjeu pour l'Union européenne»

Introduction :

Madame Claude-France Arnould précise que l'Union européenne (UE) part de peu en matière spatiale, les compétences définies par le TFUE étant limitées. Pour autant, l'UE dispose d'atouts importants pour en faire une grande politique avec de grands succès en même temps que ceux de l'agence spatiale européenne.

I. Montée en puissance de l'UE

A. Un démarrage lent

La montée en puissance dans le domaine spatial est lente et part de peu. Le Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) est assez limitatif dans le domaine spatial : l'article 189 qui répartit les compétences entre les Etats membres et l'Union européenne en donne de modestes à l'UE ; ce sont essentiellement des programmes qui complètent les actions entreprises dans les Etats membres, en excluant toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires de ceux-ci.

Il y a des programmes, mais avec des restrictions initiales qui compliquent ou inhibent de possibles développements à usage de défense : ce sont Galileo et Copernicus :

- Galileo a été lancé en laissant de côté le service public réglementé (Public Regulated Service – PRS) et donc sans intégrer explicitement la défense. Il est difficile de revenir sur ces non-dits initiaux.
- Copernicus a été conçu pour fournir un service très ouvert et non sécurisé.
- En ce qui concerne l'agence européenne de défense (AED), où le sujet spatial était en 2011 de fait interdit :
 - Le programme MUSIS, système multinational d'imagerie spatiale pour la surveillance, la reconnaissance et l'observation, érigé en projet de catégorie B de l'AED a été réorienté à la suite du lancement par la France en décembre 2010 de la composante spatiale optique pour éviter une rupture capacitaire.
 - Un projet de satellites de communications hautement sécurisé envisagé dans le cadre de cette agence a été bloqué par un pays membre ; les travaux ont continué sur un programme moins sécurisé,

B. Des atouts d'avenir

1) Des moyens importants :

- Les activités spatiales de l'UE sont regroupées en un programme doté d'une enveloppe financière de 13,2 Md € aux conditions financières de 2018 sur la période 2021-2027, ce qui représente une augmentation de plus de 36% par rapport au cadre financier précédent.
- Il convient de tenir compte des actions relatives à l'espace menées au sein du futur programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » pour la période 2021-2027, ainsi que de celles dans le cadre du plan de relance ou du fonds européen de défense.
- Il convient de noter un potentiel de synergie assez unique avec plusieurs politiques, comme le numérique, la connectivité ou la politique industrielle, relevant du commissaire Thierry Breton, ainsi qu'avec celles comme les transports ou l'immigration, utilisateurs de l'espace, ou avec celles de la direction générale du commerce.
- Ces synergies avec le spatial n'existent pas dans le cadre de l'OTAN.
- Le poids de la commission dans les négociations internationales, comme dans celles avec les Russes ou les Américains dans les matières fissiles ou les lanceurs dans les années 1990 avec le Commissaire Brittan, est un atout important.

2) La volonté :

- Les leçons tirées de la pandémie actuelle mettent en évidence l'atout du spatial notamment pour l'observation et les communications.
- L'autonomie stratégique de l'UE est affirmée de façon consciente et décomplexée : le spatial est une politique clé pour y accéder.
- L'espace est un thème porteur qui va du rêve au cauchemar comme la guerre dans l'espace, mais qui conduit aussi à des réalités très concrètes, en termes de capacités industrielles, de chiffre d'affaires ou d'exportation.

II. Des limites et des handicaps

A. Des moyens somme toute limités :

- 1) Le financement de 13,2 Milliards d'euros est en fait relativement peu par rapport aux budgets nationaux, aux investissements des autres acteurs, et au financement privé aux Etats-Unis, particulièrement dans la révolution spatiale américaine, « the New Space », comme le décrit l'étude de l'IFRI « Revolutionary by design » de Torben Schütz.

B. Une gouvernance complexe :

- 1) Les responsabilités sont divisées de façon confuse entre les acteurs européens : l'agence spatiale européenne (ESA), acteur clé, l'agence spatiale de l'Union européenne (EUSPA), l'agence européenne de défense (AED), la Commission, l'OCCAR.
- 2) La querelle entre le mode intergouvernemental de l'ESA, de l'AED ou de l'OCCAR et le mode communautaire complique la gouvernance,
- 3) Les conséquences du Brexit, où le Royaume-Uni est membre de l'ESA, et de l'OCCAR, ajoutent à la complexité.
- 4) La Défense est enfin absente de la gouvernance de l'espace.

C. Une dimension défense non assumée :

- 1) Galileo a été conçu sans tenir compte de la défense.
- 2) Le mandat de l'ESA exclut les activités défense, d'où l'intérêt de la coopération de l'ESA avec l'AED qui apporte à celle-là cette légitimité défense qui lui est interdite.
- 3) Méfiance de la communauté civile (Galileo, Copernicus ; Frontex, protection civile etc.) à l'égard de la question militaire et réticence de la communauté militaire à l'égard des structures européennes (exemple des SATCOM sécurisés à l'AED).
- 4) Cette méfiance réciproque est source de malentendus, particulièrement sur la question cruciale de la gestion du trafic de l'espace « Space Traffic Management ».
- 5) Le non-dit de la dissuasion nucléaire pèse sur les esprits, à l'exemple de la question des ravitailleurs en vol qui a failli être affectée à l'AED par ce non-dit.
- 6) Or la défense est une dimension essentielle de l'espace.
- 7) **Il faudra mettre en place un conseil Défense de l'UE.**

III. Les chances de réussite européenne si on réunit les conditions.

A. Chances - en fait pas d'alternative :

- 1) Taille : il faut la dimension européenne par rapport aux autres acteurs internationaux, même si certains acteurs nationaux ont la capacité de monter en puissance à titre national, comme l'Allemagne.
- 2) Les synergies avec les autres politiques qui sont une spécificité de l'UE qui n'existe nulle part ailleurs.
- 3) La réglementation et les normes : c'est un enjeu essentiel où les Américains sont très actifs et qui n'est pas encore abordé dans le cadre européen.

B. Conditions :

1) Cohésion :

- Comme pour toutes les politiques de l'UE, il convient d'apaiser les tensions entre Etats membres, petits vs gros, anciens vs nouveaux (notamment le groupe de Visegrad), frugaux vs dépensiers.
- Mais les diversités et les contrastes sont plus forts dans le spatial en dépit de la politique du juste retour de l'ESA qui a permis de faire émerger dans certains Etats membres une compétence spatiale. L'Allemagne, la France et l'Italie, sont les principaux Etats, puis viennent des Etats petits et moyens qui jouent un rôle très important, Belgique, Luxembourg, République tchèque, enfin la Suède, l'Estonie, l'Espagne, l'Autriche, les Pays-Bas. Ces disparités se mesurent également par la part du PIB allouée par chaque Etat à l'espace : le Luxembourg, la République tchèque, la Belgique ou la Suède y consacrent une part importante.
- Les 46000 emplois recensés dans les activités spatiales sont concentrés à hauteur de 90% dans 6 pays (Allemagne, Belgique, Estonie, France Italie, Royaume-Uni). Il faut trouver un équilibre dans la mise en œuvre de la politique du juste retour ainsi que dans celle des compensations.
- **Difficulté de la relation franco-allemande** : la difficulté est encore plus forte qu'ailleurs avec beaucoup de non-dits (souvenirs de Peenemünde), mais aussi avec des rivalités et des conflits d'intérêt très rationnels. L'Allemagne qui en a les moyens va monter en puissance. **Donc il faut resserrer les liens franco-allemands et miser sur le cadre de l'UE.**
- **Il convient d'accompagner la montée en puissance de l'Allemagne dans le cadre de l'Union européenne**
- Le tandem Bruno Le Maire/Peter Altmaier est un bon moyen mais il faut aller au-delà, à tous les niveaux, pour bâtir une coopération franco-allemande.

2) Organisation :

- a. Au niveau national : il convient d'adapter l'organisation nationale et la coordination interministérielle française à la hauteur de la montée en puissance de l'UE dans l'espace, comme dans la défense.
- b. Au niveau européen : il convient de faire converger les différentes structures, comme l'ESA et l'EUSPA, en délimitant leurs compétences.

On pourrait les répartir en confiant les fonctions opérationnelles et d'expression du besoin à un organisme central, comme EUSPA, et les capacités technologiques et la conduite des programmes à une agence comme l'ESA, en s'inspirant, pour traiter des disparités de format, de la gouvernance en matière de programmes de l'OCCAR. Cela introduirait de la clarté dans ce paysage institutionnel incompréhensible pour l'ensemble des acteurs.

Ce schéma en constellation suppose également :

- De faire taire :

- les manœuvres qui étouffent les structures décidées par les chefs d'Etat (comme l'AED, Satcent ou EUMS),
- la querelle intergouvernemental/communautaire,
- l'attitude négative des administrations nationales, dont la priorité est de préserver leur compétence ; l'exemple le plus visible est celui des Britanniques qui se sont opposés dans l'AED à l'augmentation de son budget de fonctionnement (symbolique et moins important que l'engagement sur des programmes) ; il faudra désormais voir dans quelle

mesure le RU a donné un alibi aux autres Etats qui affichaient facilement un soutien peut être de façade.

En attendant, il convient ne pas se hâter et de continuer à investir à la fois dans l'ESA et dans les structures de l'UE, sachant qu'à terme il serait bon d'arriver à un système en constellation, avec une agence européenne unique pour l'espace.

Il faut aussi forcer la coopération par des incitations concrètes (fonds, préservation des crédits nationaux, exonération de TVA (qui existe pour l'AED), marchés) mais aussi en en faisant remonter les progrès et les difficultés au niveau politique (ministres, conseil européen).

Ce qui compte in fine c'est de confier des équipements majeurs aux structures européennes pour qu'ils puissent être conduits en coopération. Le « pooling and sharing » est largement inopérant tant que les Européens n'ont pas les équipements suffisants pour pouvoir se les partager.

3) Négociation et expertise :

- a. Les comités tels qu'ils existent sont inadaptés, comme le révèle la position française sur le « STM » exprimée à Bruxelles qui ne reflète pas les positions des responsables à Paris ; cela montre un dysfonctionnement dans l'élaboration des positions françaises exprimées à Bruxelles,
- b. Il y a aussi un besoin de conseil expert, pour le Commissaire Breton, par exemple des « Wise men » allant au-delà du microcosme des grands acteurs spatiaux, et en intégrant les aspects financiers, numériques, des acteurs européens du « new space », militaires, renseignement, cyber etc. L'expertise doit être entretenue pour ne pas être perdue.
- c. Il faudrait un débat dans ce cadre sur ce que nous voulons en matière spatiale et les priorités à accorder aux différentes composantes, que sont les lanceurs (post Ariane 6), les constellations, l'exploitation des ressources. Les avis sont très différents et donnent lieu à des querelles très lourdes de conséquences. Il faut pouvoir confronter les points de vue en toute objectivité.

4) Passer à l'action :

- a. Ce sont les programmes prévus par Breton : nouvelle génération Galileo, Copernicus (changer le modèle), post Ariane, constellation. Il ne faut pas oublier SATCOM et surtout « Space Traffic Management (STM) ».
- b. l'UE a ses satellites à protéger : il y va de la sécurité, de l'autonomie (accès à l'espace), de la compétitivité de nos industries. Il convient d'apprécier ce que va apporter le projet « Spaceways » de gestion du trafic spatial mené dans le cadre de Horizon 2020. A cet égard, la querelle d'acronymes brouille les esprits, « Space Surveillance Tracking (SST) », « Space Situational Awareness (SDA) », « Space Traffic Management (STM) ».
- c. Il convient d'aller au-delà de ce que fait aujourd'hui le consortium SST, les Américains allant à toute vitesse, avec tout ce que cela comporte en matière de compétitivité et d'autonomie stratégique, sous deux aspects :
 - i. Il convient de revoir la réglementation, notamment sur ces aspects STM : même si le TFUE est limitatif, il faut une réglementation et une vraie influence européenne en réglementation et standards, ce que la Commission sait bien faire.
 - ii. Il faut un volet capacitaire ; en terme de marchés, de contrats, voire même de programmes. Le consortium SST ne donne que ce qu'il a, largement dépendant des informations américaines et des Etats membres. Il convient de prendre la mesure de ce qui se passe aux Etats-Unis (cf. l'étude de l'IFRI « Revolutionary by design »). Il serait bon de prévoir des programmes, éventuellement pour un

temps financés sur budgets nationaux, civils voire militaires, pour aller au-delà des capacités françaises et allemandes ; et pourquoi pas à l'AED,

Il convient de pouvoir peser dans la discussion qui va avoir lieu avec les Américains surtout s'ils reviennent à un certain degré de multilatéralisme.

- d. Il convient de faire passer correctement nos messages à Bruxelles où l'on considère que la France et notamment le ministère des Armées seraient opposés à cette montée en puissance de l'UE en ce qui concerne le SST

Conclusion :

Madame Arnould a limité son exposé à un point de vue européen, à horizon prévisible, délibérément sans évoquer la dissuasion, ni le sujet essentiel de la militarisation de l'espace, la guerre de demain. Tout en étant consciente des systèmes militaires que les Chinois, les Américains et les Russes bâtissent, ce n'est pas à son sens la priorité immédiate pour une action de l'UE.

La question de l'exploration et celle de l'exploitation des ressources spatiales méritent d'être examinée par les experts, pour apprécier si l'UE peut faire l'impasse ou se contenter de participer à des missions, sans toutefois en récupérer pleinement les bénéfices notamment en termes industriels ou de chiffre d'affaires.

L'espace est un projet européen par excellence. Tout en portant des enjeux considérables en termes technologiques ou industriels, il peut faire rêver. A cet égard, Thomas Pesquet, lors d'une conférence à Bruxelles en incarnant l'aventure spatiale européenne a soulevé l'enthousiasme de son auditoire. Quelle communication pour ses futures missions Space X ?

Il faut une visibilité maîtrisée de l'UE dans le domaine spatial. Il convient de faire rêver sur l'aventure spatiale européenne, enjeu majeur d'autonomie, de compétitivité et de sécurité. Mais sur la base d'actions concrètes.

Questions/Réponses :

Madame Arnould a ensuite répondu aux questions de l'auditoire.

En commentaire, Patrick Bellouard a souligné l'information peu connue de l'utilisation de Galileo par 2,5 milliards d'utilisateurs.

Q1 : Conseil en format défense : pourquoi et le traité de l'UE le permet 'il ?

R : Le traité de l'UE le permet. Cette proposition rencontre toutefois l'obstacle des ministres des AE qui se sont déjà fait dépouiller de leurs prérogatives dans d'autres conseils et priver de leur présence au conseil européen et suscite peu d'appétence des ministres chargés de la défense (MINDEF) qui ont leur conseil à l'OTAN où ils y sont " les chefs" et "chez eux".

Les MINDEF sont les membres du conseil de l'AED présidé par le Haut représentant de l'Union (HR). En fait les sujets défense, techniques et au temps long, sont distincts de ceux de politique étrangère que gère le HR, qui relèvent de la gestion de crise au temps court. On pourrait s'inspirer de l'Euro groupe pour qu'au conseil de l'AED les MINDEF élisent un pair parmi eux qui puisse présider de fait ce conseil ou exploiter les possibilités de la coopération permanente structurée.

La défense est une politique en tant que telle et ne relève pas de la politique des affaires étrangères. Sans vouloir multiplier les conseils, il faut instituer un conseil des MINDEF de l'UE et il n'y a pas d'obstacle institutionnel.

Q2 : Quels sont les enjeux de la coopération franco-allemande dans l'espace ?

R : Tout s'y mêle.

Il y a d'abord le passé de la 2^{ème} guerre mondiale où les Allemands se souviennent que les Russes, les Américains et les Français ont fondé leurs politiques à partir des cerveaux allemands.

Il y a ensuite la puissance économique de l'Allemagne ; 2% du PIB allemand est un chiffre colossal qui ne serait pas anodin s'il était consacré à la défense ni en Allemagne, ni hors d'Allemagne.

Pour ces raisons, il convient que cette montée en puissance se fasse dans un cadre européen, plus acceptable que dans un cadre purement militaire et national.

La puissance européenne viendra largement de la puissance allemande et il convient de l'accompagner sous la forme d'une action germano/française et européenne. Il faut pour cela un débat serein en mettant les choses à plat notamment sur les lanceurs, en tenant compte du « new Space ».

Q3 : Quelles sont les conséquences du Brexit ?

R : UK n'est pas un grand acteur de l'espace.

Le blocage britannique sur la défense européenne ayant disparu du fait du Brexit, d'autres se révèlent : l'Allemagne ainsi n'est pas très allante sur le PRS ; y compris la France dans certains cas.

Il convient de noter à cet égard que le DoD a demandé l'accès au PRS, les Etats-Unis avaient explicitement dit en 2015 qu'ils étaient satisfaits que Galileo puisse servir de redondance au GPS : à voir comment on va négocier.

En matière de défense, la relation est à construire avec UK ; ce sera après les tensions actuelles et la saga sur les vaccins.

Q4 : Normes et standards ?

R : Pour UK, il s'agissait essentiellement de décliner dans l'AED les normes et standards de l'OTAN. Mais c'était une action souhaitée unanimement par l'industrie.

Les Etats-Unis édictent des normes sur l'accès à l'espace, la protection contre les collisions, entre autres. C'est un bloc normatif américain qui se constitue auquel il faudra se plier pour accéder aux marchés, aux assurances comme le soulignent de nombreux papiers des industriels ou de l'académie de l'air et de l'espace.

La Commission a un rôle essentiel à jouer, à cet égard.

Q5 : Centre satellitaire de Torrejon ?

R : C'est un bel outil hérité de l'ex UEO que les Etats étouffent. Il pourrait servir en matière de « space situation awareness », particulièrement si l'on souhaite monter en puissance dans STM, à condition de lui en donner les moyens et notamment de changer sa gouvernance et renforcer ses équipes ainsi que son accès à l'imagerie et aux informations gouvernementales.

Josep Borrel veut utiliser ce centre satellitaire.

Il faudrait mener un audit sur tous les centres en Europe (y compris, en ce qui concerne ses activités spatiales, le site d'Ispra du Centre Commun de Recherche) et décider de ceux que l'on garde et qu'on réorganise à cette fin.

Q6 : Transfert de souveraineté, à l'exemple de la monnaie sans toucher aux questions fiscales ?

R : On ne transfère pas une souveraineté, qui est nationale, mais on peut mener une politique qui donne les conditions matérielles d'exercer une souveraineté au niveau de l'UE. Cela passe par la réalisation de programmes qui concrétisent cette politique.

Il convient à cet égard d'accepter de mener à Bruxelles des activités et programmes importants. Il est bon de relire le protocole sur la CSP : il doit s'agir de programmes majeurs.

En matière de défense, la France a encore, moins que par le passé que j'ai connu à l'AED, un double langage. La France doit néanmoins préciser ce qu'elle doit garder et ce qui est transférable. La dissuasion ne doit plus être un argument utilisé à tout va pour de mauvaises raisons (cf. positions sur les MRTT à l'AED).

Il convient enfin de tenir compte des résistances des administrations, qui trop souvent défendent leur pré carré au lieu d'avoir une vision stratégique plus globale.

Q7 : Quelle coopération avec la Russie ?

R : On des raisons de coopérer avec la Russie, notamment compte tenu de la rivalité sino/américaine. Il semblerait que les Russes n'auraient pas ou plus d'attrait pour coopérer avec les Européens ? C'est inquiétant et à vérifier.

Q8 : Nouveaux lanceurs ?

R : C'est la problématique des lanceurs institutionnels en regard des nouveaux comme ceux du « New Space ». De manière schématique, la France privilégie les lanceurs institutionnels alors que l'Allemagne est tentée par le « New Space ».

Il faut au niveau de l'UE jouer sur les deux tableaux, comme pour les vaccins. C'est l'intention de Breton. Il convient d'associer les petits pays et de tirer parti des startups. A cet égard, l'importance aux Etats-Unis du « venture capital » qui permet aux startups de devenir de grandes sociétés fait la différence.

Il convient de faire appel à des experts pour chercher une vision complète et aussi objective que possible. Il faut également des experts financiers, pour drainer notamment les crédits privés comme les Etats-Unis savent si bien le faire en associant le « venture capital ».