

30 mars 2022



## Comment trouver le Nord dans l'Espace ? Perspectives spatiales de la Boussole Stratégique européenne

e Conseil de l'Union européenne a publié ce lundi 21 mars 2022 la très attendue *Boussole Stratégique*, censée permettre à l'Union et à ses États membres de faire « un bond décisif » pour le développement d'une stratégie commune de sécurité et de défense.

Suggéré pour la première fois en 2019 par l'eurodéputé Nathalie Loiseau, à l'époque ministre française des Affaires européennes, ce Livre Blanc de la défense européenne a été officiellement lancé sous la présidence allemande de l'Union il y a plus d'un an. Le Haut représentant Josep Borrell en a ensuite présenté une première version en novembre dernier. L'approbation de la mouture finale du 21 mars a été accélérée à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Le texte a été officiellement adopté par le Conseil le 25 mars 2022.

Dans la droite ligne des documents d'orientation des politiques publiques de l'UE, la Boussole Stratégique est un instrument de droit souple. Loin d'imposer des politiques précises aux institutions de l'Union et aux États membres, elle prescrit des comportements à adopter en termes d'objectifs souhaitables et « encourage » le développement et le renforcement des capacités stratégiques européennes.

Le document de 47 pages se découpe en cinq parties. La première, qui fait office d'introduction, vise à dresser une analyse générale des défis et menaces qui pèsent sur l'Union européenne et ses États membres. Les auteurs constatent ici un retour des politiques de puissance dans un monde aujourd'hui multipolaire. Les puissances comme la Russie et la Chine y trouvent une place prépondérante, avant qu'une analyse plus générale ne soit consacrée aux instabilités touchant les

différents continents. On y trouve également une liste des menaces transnationales qui pèsent sur l'Europe : l'extrémisme et le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, l'utilisation de plus en plus intensive de stratégies de guerres hybrides ou encore le changement climatique. Les auteurs reconnaissent par ailleurs que, malgré l'existence du principe d'usage pacifique de l'espace extra-atmosphérique, celui-ci revêt d'importants aspects de sécurité et de défense. Le document souligne l'intérêt de l'Espace en matière d'observation, de surveillance, de navigation et de communication, et les périls qui sont provoqués par le comportement irresponsable de certains acteurs dans un environnement congestionné et contesté. Le reste du document s'articule autour de quatre points cardinaux : Actions, Sécurité, Partenariats et Investissements. Le document formule pour chacun de ces piliers des propositions d'action assorties d'un calendrier de mise en œuvre, avec l'objectif de renforcer la capacité de l'UE à agir rapidement et de manière décisive en cas de crise pour défendre sa sécurité, ses valeurs et ses citoyens.

La présente note d'actualité se concentre sur les propositions qui concernent directement le secteur des activités spatiales. Il s'agit de s'interroger sur d'évaluer les possibles sens et développements dont elles pourraient faire l'objet. La question est ici de savoir si la Boussole Stratégique peut véritablement permettre à l'Union européenne d'atteindre sa destination finale : une autonomie stratégique en matière de capacités spatiales. Deux aspects en particulier seront détaillés ici : le renforcement des capacités de renseignement et de communication sécurisée d'une part, et le développement d'une stratégie spatiale européenne pour la sécurité et la défense d'autre part.

Le renforcement du renseignement et des communications sécurisées



30 mars 2022



Le premier des objectifs spatiaux de la *Boussole* consiste à répondre au besoin grandissant de capacités de renseignement efficaces et sécurisées.

Il s'agirait tout d'abord de développer l'analyse commune de données de renseignement afin d'augmenter la connaissance que peut avoir l'UE des grands enjeux stratégiques, et de mieux prévoir l'émergence de menaces de sécurité. Les systèmes d'alerte avancée européens (Early Warning Systems - EWS) serviront a priori de socle de départ, autour du Centre spatial européen (SatCen), le cadre de travail étant fourni par la coopération en matière de renseignement qu'incarne l'inititiave EU Single Intelligence Analysis Capabilty (EUSIAC). On peut donc anticiper un rapprochement institutionnel du SatCen et de l'EUSIAC, rendu nécessaire par le besoin d'une « culture stratégique commune » nécessaire au renforcement de la crédibilité de l'UE. Par ailleurs, il est prévu de renforcer le rôle de point d'entrée de l'EUSIAC pour toutes les contributions en matière de renseignement de la part des services civils et militaires des États membres.

On observera qu'un tel objectif risque de se heurter au principe de souveraineté, et l'on peut se demander si cet engouement survivra à la fin du conflit en Ukraine. Le partage de renseignements ne se fait habituellement pas sans contrepartie, et l'ambition d'une autonomie stratégique européenne est louable, elle entre parfois en contradiction avec les points de vue de certains États membres qui voient en l'OTAN l'unique réponse crédible à un besoin de sécurité et de défense défini en fonction d'une priorité absolue : la Russie. La place prééminente de l'OTAN dans la Boussole Stratégique, notamment dans le pilier « Partenariats », ne semble pas contredire cette dimension, malgré les objectifs ambitieux du document.

Dans la *Boussole*, il est également question d'augmenter la sécurité des communications au sein des institutions de l'Union et entre ses États membres. C'est en effet une tâche indispensable à remplir afin de garantir une véritable efficacité des

différents services de renseignements européens. Dans cette optique, l'objectif affiché est en premier lieu de rationaliser les réglementations qui concernent l'échange d'informations renforcer une approche commune aux États membres, institutions européennes et missions de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Ce dynamisme politique est louable. Serat-il maintenu sur le long terme, au-delà de la crise actuelle? Quoi qu'il en soit, il convient tout de même de constater que la sécurisation des communications en Europe reste un objectif pragmatique et donc une priorité intemporelle. La mise en place de protocoles communs de protection de données semble donc à la portée des Européens. Si cet objectif relève plus de la EU Cybersecurity Strategy, comme le souligne d'ailleurs la Boussole Stratégique, son importance dans le cadre des activités spatiales a été mise en lumière dans le cadre du rapprochement satellitaire Luch(Olymp-K)/Athena-Fidus en octobre 2017, ou plus récemment par le piratage du réseau KA-SAT de Viasat durant le conflit en Ukraine. Les rédacteurs du document reconnaissent ainsi l'importance du programme spatial européen et prévoient de proposer un système sécurisé de communications, notamment à travers Programme de connectivité sécurisée de l'Union (Union Secure Connectivity Programme) qui doit être mis en place dans le courant des cinq prochaines années.

# Le développement d'une stratégie spatiale européenne de défense

Le second objectif que la *Boussole Stratégique* fixe aux futures activités spatiales de l'Union européenne est le développement d'une stratégie spatiale de défense, sous la forme de la Sécurité spatiale de sécurité et de défense de l'Union européenne (*EU Space Strategy for Security and Defense*).

Le programme spatial commun de l'Union, dont le nom est finalement trompeur, est largement sous



30 mars 2022



contrôle civil dans la mesure οù ses investissements dans le domaine se bornent à encourager le développement du secteur privé et des applications commerciales. C'est l'agence EUSPA, remplacante du GSA (agence en charge des systèmes de navigation par satellites), qui est chargée de ce plan d'investissement. L'UE fournit une part généreuse du budget de l'Agence Spatial Européenne (26 % d'un budget total de 6,49 milliards d'euros en 2021, à peine plus que la part de la France). Les rédacteurs du document, conscients de l'importance des capacités spatiales européennes, reconnaissent le besoin de les compléter par une stratégie de défense exhaustive incluant des dimensions politiques, opérationnelles, diplomatiques et de gouvernance. Ceci dans le but d'augmenter la résilience des systèmes spatiaux, mais également la vitesse de réaction de l'Union face aux futures crises. Plusieurs pistes sont envisagées afin d'atteindre ces objectifs.

Parmi ces pistes, le développement de capacités spatiales duales et l'investissement dans de nouvelles technologies, comme la téléobservation, garantiraient une autonomie stratégique, en coordination avec l'Agence Européenne de Défense et l'Agence Spatiale Européenne. On peut toutefois s'inquiéter des retombées du rapprochement de ces deux institutions dans la mesure où l'ESA, bien qu'officiellement reconnue maître d'œuvre de l'UE par l'accord-cadre de 2003 et l'article 189 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, reste une organisation internationale indépendante dont certains États membres ne font pas partie de l'Union. Les modalités de la coopération entre ces entités, a fortiori dans le contexte de compétences régaliennes de défense, devront donc être précisément définies afin d'éviter les mauvaises surprises. La Boussole souligne également l'importance de protéger les d'approvisionnements pour assurer la résilience des systèmes spatiaux. Cette nécessité a été mise en lumière à plusieurs reprises ces derniers mois, par exemple lors de la coupure des chaînes d'approvisionnement en composants électriques, électroniques et électro-mécaniques durant la pandémie de Covid-19. Il faut également mentionner plus récemment la rupture des chaînes d'approvisionnement de technologies spatiales suites à l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Enfin, il est question d'étendre le mécanisme de réponse aux menaces du système de radionavigation Galileo aux autres systèmes spatiaux européens, ce dernier ayant fait ses preuves.

L'un des aspects les plus intéressants de cette stratégie spatiale de défense, selon nous, reste celle qui concerne les capacités de connaissance de la situation spatiale (SSA - space situational awareness) de l'Union. Ce sont précisément ces capacités qui méritent une attention particulière dans le cadre des risques et menaces pesant sur les systèmes spatiaux en orbite et au sol. L'existence du consortium EUSST dédié à la surveillance et à la trajectographie spatiales (space surveillance and tracking), établi par l'UE en 2014 par la décision 541/2014/UE, fournit ainsi des capacités indispensables à une autonomie de l'Union. Les États membres du consortium ont mis en réseau leurs actifs pour fournir, via le portail de prestation de services SST exploité par le SatCen. un ensemble de services SST à tous les pays et institutions de l'UE, aux propriétaires et exploitants d'engins spatiaux et aux autorités de protection civile. C'est également un instrument de sécurité indispensable pour l'Europe spatiale notamment d'en protéger les infrastructures stratégiques.

Malgré tout, ces capacités de SST ne suffisent pas à elles seules pour assurer une véritable space situational awareness. Le SSA implique en effet non seulement une surveillance des objets en orbite, mais également une connaissance bien plus approfondie de ceux-ci : origine, fonction, et objectifs des objets détectés sont des informations indispensables à une véritable anticipation des menaces et nécessitent donc une part non négligeable de renseignement. Le programme SSA de l'ESA a été autorisé lors du Conseil ministériel de novembre 2008 et officiellement lancé le 1er janvier 2009 mais il n'a pas a priori de liens iuridiques avec EUSST. On suppose coordination de fait, à défaut d'une coopération



30 mars 2022



institutionnalisée, mais le véritable besoin serait celui d'un rapprochement entre EUSST et ESIAC. Cette dernière devant devenir le point d'entrée pour tous les renseignements d'Europe, l'association semblerait assez évidente. Pourtant, la *Boussole Stratégique* ne fait nullement mention de cette possibilité car ses rédacteurs redoutent peut-être les difficultés de sa mise en place.

#### Conclusion

Pour conclure cette courte note d'actualité sur un sujet qui mériterait naturellement de plus amples développements, on peut relever que la Boussole Stratégique européenne, document particulièrement attendu dans un contexte international de tensions croissantes et de guerres hybrides, ne dépasse pas fondamentalement ce que l'on trouve généralement dans un Livre blanc classique « de temps de paix ». De caractère largement programmatique, ce document tente de donner de grandes orientations à la future politique de défense et de sécurité européenne, notamment en matière spatiale, mais peine à couvrir de manière exhaustive l'ensemble des enieux induits par la thématique qu'il aborde. C'est après tout une mission particulièrement ambitieuse, et il est compréhensible que certaines sous-thématiques spécifiques, comme celle de l'Espace, soit finalement très cursives, le but étant plutôt de fournir une vision synthétique de la future stratégie de défense européenne. Il faut toutefois souligner le rôle toujours prééminent de l'OTAN dans cette stratégie et s'interroger : l'autonomie européenne tant vantée dans le document est-elle atteignable à moins de dépasser le paradigme otanien ? L'Espace pourrait-il être l'un des axes préférentiels d'une autonomie européenne assumée ? L'avenir le dira, et l'issue du conflit en Ukraine aura à n'en pas douter un impact profond sur l'orientation future de la politique de défense européenne.

De fait, la crise ukrainienne a largement mis en évidence la nécessité de développer une autonomie stratégique dans le domaine. Cela exige non seulement un renforcement des capacités existantes, mais aussi la réorganisation de la gouvernance spatiale européenne pour augmenter la réactivité et la résilience. On pourrait regretter que, malgré les exhortations à investir dans le spatial, la Boussole ne fasse aucune mention du budget de l'Union dans ce domaine. Celui-ci a fait un bond substantiel depuis la dernière période budgétaire pour passer de 11 à 14.88 milliards d'euros en 2021-2027, chiffre auquel il faut ajouter la contribution au budget de l'ESA, et dont la nécessité a été soulevé par la crise du Covid-19. Au vu des récents développements de la crise ukrainienne, et des nouvelles ambitions stratégiques de l'Union qui en découlent, il convient de se demander si ce montant suffira. Si la facture devait augmenter, qui en supporterait le coût ?

Enfin. le développement de capacités stratégiques pour lesquelles l'UE dépendait jusqu'ici d'autres puissances spatiales est lui aussi un du document. Les capacités « oubli » lancement, dont l'Union est aujourd'hui privée du fait des conséquences de la guerre en Ukraine, constituent pourtant un atout indiscutable pour atteindre une autonomie stratégique. Ainsi, la question du développement de nouveaux lanceurs pose, comme se tout développement de micro-lanceurs. Les premiers permettraient une indépendance totale pour la mise en orbite de projets d'envergure et répondraient à la question du vol habité européen, un objectif indispensable pour toute puissance spatiale de premier plan. Les seconds impliqueraient le développement de start-ups européennes du spatial, sources d'innovation et de développement économique.

L'Union européenne doit répondre à ces questions urgentes. La crise actuelle fournit une opportunité de développer son secteur spatial pour faire partie des puissances de premier plan dans ce domaine, à l'aube d'une nouvelle course à l'Espace. Accepter d'être distancée par les États-Unis ou la Chine signifierait pour l'Union le renoncement définitif à définir les règles de fonctionnement et de partage de ce milieu stratégique.





#### **Valentin Degrange**

Chargé d'études spatiales à l'Institut d'Études de Stratégie et de Défense (IESD), spécialiste de droit international et de gouvernance spatiale. Diplômé du Master Droit international public de l'Université Jean Moulin Lyon-III.

#### Bibliographie:

Conseil de l'Union européenne, *A Strategic Compass for Security and Defence, For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security,* 7371/22, 21 mars 2022, Bruxelles, 47 p. URL: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/fr/pdf

ESPI, "ESPI Briefs" No. 55, January 2022. All rights reserved.

J. OLSON, S. BUTOW, E. FELT, T. COOLEY, & J. MOZER, STATE OF THE SPACE INDUSTRIAL BASE 2021, Infrastructure & Services for Economic Growth & National Security, Edited by Peter Garretson, November 2021.

Commission-ESA-EDA Joint Task Force, *Critical Space Technologies for European Strategic Non-Dependence, Actions for 2021-2023*, 18 février 2020.

DUFAY Amaury, Guerre en Ukraine: premières conséquences spatiales internationales d'un conflit régional, Note d'Actualité de l'IESD, 3 mars 2022. URL: https://iesd.univ-lyon3.fr/policy-papers/guerre-ukraine-premieres-consequences-spatiales/