



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 19.9.2007
COM(2007) 534 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**Faire avancer le programme 'Galileo': réaménagement des programmes européens de
radionavigation par satellite (GNSS)**

{SEC(2007) 1210}

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

Faire avancer le programme 'Galileo': réaménagement des programmes européens de radionavigation par satellite (GNSS)

1. INTRODUCTION

Dans sa résolution du 8 juin 2007, le Conseil a confirmé l'intérêt du programme Galileo, conclu qu'il convenait de mettre fin aux négociations relatives à la mise en concession, marqué son accord de principe¹ pour un reprofilage des programmes GNSS européens et reconnu la nécessité d'un financement public supplémentaire. Lors de sa réunion des 21 et 22 juin 2007, le Conseil européen a de nouveau affirmé l'intérêt de Galileo en tant que projet essentiel de l'Union européenne et a demandé au Conseil de prendre une décision concertée sur la mise en œuvre de Galileo durant l'automne 2007².

Afin de pouvoir prendre une telle décision concertée, concernant notamment le financement de la nouvelle approche, la structure de la gouvernance publique, y compris l'approche de la gestion du risque, les principes régissant la passation des marchés publics et un certain nombre de décisions liées aux programmes, le Conseil a demandé à la Commission de lui soumettre de nouvelles analyses et propositions. La Commission répond à cette demande par la présente³ et soumet par ailleurs une proposition modifiée de règlement relatif à la poursuite de la mise en œuvre des programmes GNSS européens⁴, ainsi qu'une proposition de révision du cadre financier⁵.

Cette décision concertée devrait permettre de garantir que la gouvernance et les structures contractuelles facilitent le fonctionnement efficace à long terme, la maintenance et l'exploitation économique de Galileo, sur la base d'une approche intégrée du cycle de vie technologique et d'une gestion appropriée du risque. L'urgence de cette décision est liée notamment aux coûts supportés durant la phase de développement du programme et aux conséquences financières liées à la perte de parts de marché, deux catégories de coûts qui augmentent de manière significative si de nouveaux retards sont enregistrés.

La Commission espère que ces décisions seront prises avant la fin de cette année, et souhaite rappeler les implications stratégiques d'une telle décision, au-delà des aspects financiers et des aspects liés à la passation des marchés publics. Les actifs GNSS européens sont vitaux pour l'Europe et l'économie européenne. La société moderne dépend de plus en plus de l'utilisation

¹ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10126.en07.pdf>

² Sommet européen des 21 et 22 juin 2007, 11177/1/07 Rev. 1, paragraphe 36.

³ La présente communication est accompagnée d'un document de travail des services de la Commission - SEC(2007) 1210 du 19.9.2007.

⁴ Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la mise en œuvre des programmes GNSS européens - COM(2007) 535 du 19.9.2007.

⁵ Communication relative à la révision du cadre financier pluriannuel et proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion en ce qui concerne le cadre financier pluriannuel - COM(2007) 549 du 19.9.2007.

des applications GNSS pour des fonctions économiques et sécuritaires vitales. De plus, Galileo est un pilier de la politique spatiale européenne⁶, et symbolise les ambitions européennes dans l'espace, la technologie et l'innovation.

Si elle ne prenait pas les décisions adéquates en ce qui concerne un programme GNSS européen, l'Europe déciderait de dépendre à moyen terme, voire à long terme, des signaux GNSS étrangers, avec peu ou pas de possibilité de contrôle de la qualité, de la disponibilité ou des prix de ces derniers. De plus, il en résulterait une perte de compétences européennes en matière de GNSS, couplée à la perte d'opportunités macroéconomiques majeures pour l'industrie européenne et pour les entreprises des secteurs des services. Il ne serait pas possible pour l'Europe de jouer un rôle de premier plan dans l'innovation spatiale dans un avenir prévisible.

2. COÛTS D'INFRASTRUCTURE DU SYSTEME

La passation des marchés et le déploiement de Galileo ont débuté sur la base d'une approche en deux phases. Les marchés sont passés pour les quatre premiers satellites et pour une partie substantielle de l'infrastructure au sol au titre du contrat de validation en orbite (IOV) signé par l'ASE au début de 2006. Le reste de la constellation, à savoir 26 satellites, et de l'infrastructure au sol, fait l'objet d'une phase de déploiement qui amènera Galileo à sa capacité opérationnelle totale (FOC).

De nouvelles analyses et l'évaluation permettent maintenant de supposer avec plus de certitude que ces estimations de coûts sont réalistes et élastiques.⁷

Les estimations concernant la capacité opérationnelle totale (FOC) englobent les coûts de gestion de l'agent contractant, les coûts d'exploitation et de fonctionnement d'EGNOS jusqu'en 2013, et les coûts de soutien au gestionnaire du programme, et s'élèvent à 3 milliards d'euros en termes nominaux. Sur la base de l'évaluation des risques liés à la conception et au déploiement, une réserve pour imprévus d'environ 14 % des coûts nominaux complète cette estimation.⁸

Rubrique	Coûts estimés en millions d'euros
FOC Galileo	
Satellites + lanceurs	1600
Infrastructure de contrôle au sol	400
Opérations	275
Gestion des systèmes	150
Coûts de gestion de l'agent contractant	195
EGNOS	
Exploitation et opérations (2008-2013)	330
Soutien à la Commission	
Soutien à la gestion de projets et services de conseil	27

⁶ Communication sur la politique spatiale européenne - COM(2007) 212 du 26.4.2007.

⁷ Données provenant de l'ASE, offres de concessions préalables PPP et contrat IOV; évaluation par l'ASE, l'autorité de surveillance et des consultants indépendants PriceWaterhouseCoopers et Satel Conseil International; et réunion de vérification avec des experts provenant des agences spatiales nationales.

⁸ Les réserves pour imprévus des programmes spatiaux sont normalement de l'ordre de 10 à 20 %.

Réserve pour imprévus⁹	428
Total général	3405

Ces estimations reposent sur la mise en œuvre immédiate des actions de passation de marchés à la suite d'une décision politique concertée de l'UE avant la fin de 2007.

Bien entendu, tous les chiffres représentent la meilleure estimation des coûts de passation des marchés prévus en cas d'offre compétitive, de négociations efficaces des contrats et du respect du calendrier prévu. Toutefois, les prix offerts par le secteur privé et partant, les coûts supportés par la Communauté, ne pourront être établis que durant les négociations pour la passation de marchés. Pour faire en sorte que la Communauté obtienne le meilleur rapport qualité-prix et pour que les prix reflètent étroitement les coûts, il faudra placer la Communauté (et son agent contractant) dans une bonne position de négociation, grâce à une procédure d'appels d'offres concurrentiels basée sur des principes appropriés définis dans le cadre de la politique de passation des marchés.

Les choix opérés dans la politique de passation des marchés devraient donc avoir une incidence considérable sur les coûts que la Communauté devra finalement supporter. De plus, en cas de retard dans l'adoption de décisions politiques et de programmation, des coûts supplémentaires sont à prévoir en raison de l'augmentation proportionnelle des coûts des contrats en cours (les contrats de validation en orbite¹⁰), ainsi que des pertes de marchés en raison de l'arrivée de systèmes concurrents.

La Commission recommande à l'autorité budgétaire de prendre ses décisions sur la base de coûts estimés pour la passation de marchés pour la capacité opérationnelle totale (FOC) de Galileo de 3,4 milliards d'euros pour la période 2007/2013, y compris les coûts correspondant à EGNOS, à l'agent contractant, aux coûts de gestion du programme et à une réserve pour imprévus.

3. GESTION DES RISQUES DU PROGRAMME GALILEO

En tant que propriétaire du système issu du programme Galileo, l'UE devra identifier et, s'ils sont acceptés, gérer les risques liés aux programmes GNSS européens. L'annexe et le document de travail des services de la Commission contiennent de plus amples détails au sujet de ces risques. Les risques les plus importants en phase de passation des marchés sont les risques liés à la conception et au déploiement.

Les risques liés à la conception se réfèrent à la possibilité que Galileo n'atteigne pas les performances prévues en raison d'éventuels problèmes de conception. Ces risques liés à la conception et leur probabilité sont caractéristiques d'un programme spatial. Ils doivent être suivis et contrôlés étroitement, mais ne sont pas particulièrement préoccupants à ce stade.

Les risques de retard sur le programme Galileo concernent des problèmes techniques, financiers, politiques ou de gestion entraînant des retards et des dépassements de coûts et dès lors, une arrivée tardive sur le marché. Pour l'essentiel, ces retards sur le programme devraient

⁹ Les dépassements éventuels des coûts dans la phase IOV seront couverts par les dispositions financières actuelles et/ou par la réserve pour imprévus.

¹⁰ Des marchés sont passés au titre du contrat IOV pour: 4 satellites et leurs lanceurs, le premier centre de contrôle par satellite, et environ la moitié des stations de liaison montante, de suivi et de liaison.

être atténués par des actions spécifiques, par les mesures proposées de gouvernance du secteur public, par une gestion disciplinée du programme, par des décisions de supervision et par des décisions politiques prises en temps utile. En plus des coûts ponctuels spécifiques liés à ces risques, les retards ont pour principale conséquence une augmentation des coûts liés au déploiement et une perte de recettes d'exploitation.

La réserve pour imprévus concernant la passation des marchés est mise en place en raison de l'incidence sur les coûts et de la probabilité d'occurrence des risques liés à la conception et au déploiement.

La Commission propose au Conseil et au Parlement européen de noter que les risques identifiés semblent proportionnels aux objectifs et à la portée des programmes GNSS européens et qu'au-delà de la réserve pour imprévus, il n'est pas nécessaire à ce stade de prévoir des mesures budgétaires spécifiques. Toutefois, si de tels risques devaient se matérialiser, la Commission présenterait une analyse détaillée et, le cas échéant, soumettrait des propositions globales à l'autorité budgétaire.

La Commission s'engage à mettre en œuvre une approche intégrée de gestion du risque lié au programme durant toutes les phases et à tous les niveaux du programme, et à prendre des mesures structurelles afin d'identifier, contrôler, atténuer et surveiller les risques, et enfin à informer régulièrement l'autorité budgétaire.

4. RETOMBÉES ÉCONOMIQUES ET RECETTES D'EXPLOITATION DE GALILEO SUR LE MARCHÉ MONDIAL DE LA NAVIGATION PAR SATELLITE

4.1. Marchés mondiaux en aval pour les services de navigation par satellite

D'une manière générale, le marché mondial de la navigation par satellite s'est développé de façon spectaculaire durant les dix dernières années. En termes d'applications et d'équipement, ce marché présente un intérêt considérable et est l'un des marchés de haute technologie qui se développent le plus rapidement. On prévoit que 10 millions de récepteurs de position GNSS seront vendus cette année dans l'UE uniquement, et environ 230 millions en 2011¹¹.

Le marché GNSS deviendra un moteur important de l'économie mondiale après 2010, et l'Europe ne peut se permettre de ne pas y jouer un rôle de premier plan, ce qui explique l'importance stratégique des programmes GNSS européens. De toute évidence, les fournisseurs de systèmes GNSS auront une influence considérable sur toutes les décisions essentielles qui concerneront les utilisateurs de GNSS, notamment la définition et l'actualisation des normes, la garantie de la continuité d'accès à l'échelle locale, la définition d'une politique de contrôle de l'exportation industrielle, la satisfaction des besoins futurs des utilisateurs grâce à la modernisation du système. L'UE ne peut pas se baser uniquement sur des politiques étrangères pour toutes ces décisions importantes qui auront une incidence sur un volet important de l'économie européenne. La finalisation du programme Galileo constitue donc un investissement indispensable en infrastructure de la part de l'UE.

Inévitablement, le développement de Galileo devra s'accompagner d'un effort de développement d'applications et de services (voir section consacrée aux besoins des utilisateurs), ce qui aidera l'industrie européenne à acquérir une position solide, à développer

¹¹ Source : ABI Research 2006.

son savoir-faire, et à servir des applications de niche. Ceci favorisera la création et la croissance des PME, et générera des emplois hauts de gamme. Galileo et EGNOS devraient donc être considérés comme des investissements qui permettent à l'Europe de pénétrer le marché du GNSS, de s'y développer et d'y conserver une part de marché substantielle.

Galileo renforcera les avantages que le GNSS peut offrir au public, notamment en termes d'emploi, d'environnement (diminution du trafic routier, itinéraires plus courts et plus directs réduisant la consommation de carburant), d'avantages sociaux (sécurité renforcée), une meilleure efficacité des services publics (recherche et sauvetage, services des pompiers et ambulances, sécurité), dans des secteurs de l'économie (agriculture, pêche, transport) et dans la gestion de ressources publiques rares (aviation).

De plus, Galileo présente de nombreux autres avantages directs. Non seulement la possibilité de navigation par satellite dans les plus grandes villes s'accroît de manière significative grâce à l'utilisation combinée du GPS et de Galileo, mais la conception du système Galileo prévoit également des possibilités de positionnement à l'intérieur. La précision de la navigation par satellite va s'accroître, et la "concurrence" entre le GPS et Galileo débouchera sur de nouvelles innovations en matière de navigation par satellite pour les utilisateurs du monde entier, notamment une plus grande précision et une capacité accrue de positionnement à l'intérieur de Galileo par rapport au GPS-II, et une amélioration des signaux pour le marché de masse à la fois pour le GPS-III et pour Galileo. Par ailleurs, 5 services fonctionnels optimisent le programme Galileo pour une utilisation civile. Sur cette base, il sera possible de répondre à de nouveaux besoins sur les marchés des transports routiers, maritimes et aériens que la technologie existante ne peut satisfaire. Galileo permet en outre de réduire les risques de dépendance à l'égard d'une seule source. Ceci est important notamment pour l'utilisation des signaux de synchronisation des réseaux de communication électronique et des réseaux électriques. Enfin, le cadre légal dans lequel Galileo est mis en place est fondé sur des responsabilités claires et sans ambiguïté. La responsabilité des opérateurs, publics ou privés, est d'une importance capitale pour la mise en œuvre de nouveaux services pour les citoyens et/ou les utilisateurs de services commerciaux. Il existe donc des arguments solides pour que les utilisateurs choisissent Galileo.

4.2. Recettes d'exploitation et avantages directs des programmes GNSS européens

Les recettes directes d'exploitation de Galileo ne représentent qu'une part minuscule des bénéfiques pour les États membres et une part encore plus infime des marchés mondiaux et européens de GNSS. Le flux de recettes d'exploitation que Galileo devrait générer est considérable et bien diversifié, mais néanmoins accompagné d'incertitudes.

Sur la base des études précédentes, des données fournies dans les différentes offres de la phase précédente, de vérifications indépendantes, d'analyses effectuées pour l'entreprise commune Galileo et, ces derniers temps, par l'autorité de surveillance, les estimations suivantes des recettes d'exploitation directes (y compris les aléas¹²) de Galileo sont maintenant disponibles pour la fourniture de signaux EGNOS et Galileo.

¹² Sources: Autorité de surveillance, sur la base de Ovum 2006, ABI Research 2006, Berg Insight 2006, ESYS 2006.

La marge d'incertitude liée aux recettes d'exploitation¹³ est comprise entre un tiers de plus et la moitié de moins que le scénario de base de 9,1 milliards d'euros, soit une marge comprise entre 4,6 et 11,7 milliards d'euros pour la période de 20 ans. Toutefois, les actions destinées à réduire les risques et la création d'opportunités de recettes auront une incidence positive.

La ventilation estimée de ces recettes d'exploitation¹⁴ se présente comme suit:

Ventilation des recettes d'exploitation Galileo/EGNOS					
par service		par mécanisme de facturation		par secteur	
service ouvert – utilisation normale	0%	fabrication terminal	46%	transport routier	30%
- utilisation spéciale	54%	services gouvernementaux	29%	PRS	29%
PRS	29%	prestataires	14%	téléphonie mobile	17%
sauvegarde de la vie	10%	fabrication récepteur	7%	services professionnels	9%
service commercial	7%	utilisateurs finaux	4%	aviation	5%
recherche et sauvetage	0%			autres	10%

Les recettes d'exploitation réelles dépendront largement de la date de mise sur le marché de Galileo, du succès de l'action engagée par le secteur public pour préparer les marchés et mettre en place un cadre réglementaire supprimant toutes les barrières au développement du marché, du rythme d'exécution du service PRS par les pouvoirs publics de l'UE, du succès remporté par les systèmes GNSS concurrents, et de la capacité de l'UE à trouver des partenaires du secteur privé en mesure de s'imposer sur les marchés mondiaux de la navigation par satellite. En particulier, la dépendance élevée des recettes d'exploitation à l'égard des utilisations spéciales du service "ouvert", notamment les services d'authentification et les services publics d'urgence, doit être attentivement prise en compte, par exemple au niveau des adaptations du cadre réglementaire de manière à prévoir l'utilisation de signaux authentifiés pour les applications de péages routiers.

Les recettes d'exploitation de Galileo devraient donc être considérées comme un avantage supplémentaire et non comme la seule raison d'être des programmes GNSS européens. C'est la promesse de recettes d'exploitation qui peut intéresser le secteur privé. Elles sont donc importantes pour le secteur public de l'UE dans la mesure où elles lui permettront de transférer des risques vers le secteur privé et de récolter les avantages liés à la participation du secteur privé dans le programme.

En conclusion, Galileo présente un intérêt majeur, en raison de ses recettes d'exploitation potentielles mais également, et dans une plus grande mesure, en raison de son impact sur l'industrie GNSS européenne et sur l'économie européenne en général.

La Commission propose que dans leur décision visant à reprofiler les programmes GNSS européens, le Conseil et le Parlement européen tiennent compte des retombées macroéconomiques de ces programmes et de leurs avantages pour le public; des avantages directs de Galileo en termes de nouveaux services et de nouveaux marchés, de performances accrues et de complémentarité avec le GPS; et du fait qu'il existe des motifs raisonnables d'espérer les recettes d'exploitation estimées pour Galileo.

¹³ C'est cette incertitude qui n'a pas permis au secteur privé d'accepter le risque de marché dans les négociations pour l'octroi d'une concession à un partenariat public-privé.

¹⁴ Sources: Ovum 2006, offres durant la phase de négociation d'un partenariat public-privé.

5. LE FINANCEMENT DES PROGRAMMES GNSS EUROPEENS

Le scénario proposé nécessite un financement total de 3,4 milliards d'euros pour la période 2007-2013. Le montant prévu par le cadre financier communautaire pour 2007-2013 ne prévoit cependant qu'un montant de 1 milliard d'euros. Il est dès lors nécessaire d'examiner d'autres possibilités afin de cerner des ressources financières supplémentaires à hauteur de 2,4 milliards d'euros pendant la période 2008-2013. À cette fin, il importe de distinguer d'entrée de jeu 2 options : un financement sur le budget communautaire et un financement intergouvernemental, en dehors du budget communautaire.

Financement communautaire

Les points 21 à 23 de l'Accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire (AII) définissent les modalités selon lesquelles l'Autorité budgétaire peut décider de procéder à une révision du cadre financier pluriannuel en cas de circonstances imprévues. L'échec des négociations sur le contrat de concession avec le consortium privé constitue une situation imprévue.

Étant donné les montants en jeu, la Commission estime que le cadre financier pluriannuel doit être revu. Les autres options qu'offre en principe l'AII ne sont pas de solutions de rechange viables à une révision :

- Les marges estimées maintenues sous le plafond de la ligne 1A conformément au point 13 de l'AII ne suffisent pas pour un financement à long terme de cette envergure. La même remarque vaut pour la mobilisation de l'instrument de flexibilité qui n'est pas conçu pour des utilisations répétées. Vu l'importance de l'enjeu, le programme Galileo requiert que soit pris un engagement politique et juridique solide et durable de rattraper les retards accumulés et de regagner la confiance du secteur privé – dont la collaboration est indispensable.
- Le point 37 de l'AII permet de s'écarter de 5% au maximum du montant inscrit dans les actes juridiques relatifs à un programme pluriannuel adopté dans le cadre de la procédure de codécision. Sur cette base, un montant considérable pourrait, en principe, être transféré au programme Galileo par un redéploiement des ressources de la ligne 1A. Un tel redéploiement ne serait cependant pas indiqué au début de la période de programmation. À ce stade, il n'y aurait aucun avantage à retirer d'une sous-exécution de ces programmes vu que leur mise en œuvre ne fait que commencer.

Financement intergouvernemental

Un financement intergouvernemental pourrait prendre les formes suivantes :

a) L'Agence spatiale européenne (ASE) finance la moitié de la phase de développement du programme Galileo. Ce modèle de financement pourrait en théorie être étendu à la phase de déploiement. La mise en œuvre de cette solution présente cependant plusieurs inconvénients :

- Tous les États membres de l'UE, notamment les nouveaux États membres, ne sont pas membres de l'ASE. De même, les États membres de l'ASE ne sont pas tous membres de l'UE. Cela pose un problème de droits de propriété matérielle et immatérielle dans le cadre du programme;

- Un financement par l'ASE est en contradiction avec le caractère communautaire du programme étant donné que l'Autorité budgétaire n'exerce aucun contrôle sur la partie financée directement par les États membres de l'ASE¹⁵.
- Le cofinancement pèse sur la gestion publique du programme, vu que le rôle de l'ASE dans le financement est difficile à concilier avec son rôle de maître d'œuvre.

b) Des contributions directes des États membres au programme Galileo pourraient se faire au moyen d'un instrument similaire à celui qui est utilisé par les Fonds européens de développement. En ce qui concerne la possibilité d'accorder des prêts directs au programme, sans que les États membres se portent garants, il convient de rappeler que, à la différence des États membres, la Communauté européenne n'est pas autorisée à contracter des emprunts. La possibilité de recourir à de telles contributions doit être étudiée en profondeur vu qu'il n'existe pas de précédent pouvant être aisément dupliqué.

La Commission européenne estime cependant, pour des raisons juridiques, institutionnelles et de programmation, que seule l'Union européenne, en tant que propriétaire du système, devrait apporter des ressources financières supplémentaires. Une participation internationale pourrait toutefois être envisagée, pour autant que les conditions soient acceptables, pour des activités telles que la simplification de l'accès aux services de la GNSS européenne partout dans le monde.

En conclusion, la Commission soumet, parallèlement à la présente communication, une proposition¹⁶ de décision du Parlement européen et du Conseil concernant la révision du cadre pluriannuel en vue d'apporter le financement public requis de 3,4 milliards d'euros pour la période 2007-2013 et pour doter l'Union des moyens nécessaires pour poursuivre les programmes EGNOS et Galileo, dont les trois institutions viennent de réaffirmer l'importance extrême.

Un montant de 1,005 milliards d'euros a déjà été prévu dans le cadre financier en vigueur (2007-2013) au titre de la proposition législative de la Commission¹⁷ pour la mise en œuvre, le déploiement et la phase d'exploitation du programme Galileo. Il est proposé d'ajouter un montant supplémentaire de 2,100 milliards d'euros au montant susmentionné. L'octroi de ce montant fera l'objet d'une révision du cadre financier en vigueur (2007-2013). Les crédits seront imputés sur les marges non exploitables des lignes 2 et 5 pour les années 2007 et 2008. En conséquence, le texte de la proposition modifiée fixera le montant 3,105 milliards d'euros le montant à prévoir dans le budget communautaire pour la période 2007-2013 au titre des programmes GNSS européens. Un montant de 300 millions d'euros est disponible au titre du 7^{ème} programme cadre pour la recherche et le développement des programmes GNSS européens afin de parvenir au montant total de 3,4 milliards d'euros.

Pour ce qui est d'EGNOS, il était prévu initialement qu'il serait financé en l'intégrant dans sa totalité dans Galileo et en utilisant le budget disponible avant la fin 2007. Comme la phase de déploiement d'EGNOS arrive à son terme, l'ASE compte reconnaître la version logiciel

¹⁵ Le Parlement européen a donc exprimé à plusieurs reprises son opposition à cette solution.

¹⁶ Communication relative à la révision du cadre financier pluriannuel et proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant l'Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion du cadre financier pluriannuel - COM(2007) 549 du 19.9.2007.

¹⁷ COM(2004) 477 final/2

d'EGNOS comme conforme aux règles aéronautiques. Il est donc prévu que les modalités financières actuelles continueront à couvrir cette phase de préqualification jusqu'en mars 2009.

6. SATISFACTION DES BESOINS DES UTILISATEURS, PREPARATION DES MARCHES, ET ELARGISSEMENT DES POSSIBILITES DE RENTABILISATION

Le but ultime d'EGNOS et de Galileo étant de fournir des services mondiaux de navigation par satellite qui répondent aux besoins des utilisateurs dans le monde entier, il est essentiel de bien comprendre ces besoins et d'essayer de les satisfaire par le développement et l'innovation continus des systèmes.

Après la consultation sur le Livre vert, la Commission publiera prochainement un plan d'action dont l'objectif premier sera d'établir un cadre permettant de développer des applications et des services basés sur EGNOS et Galileo par une action ciblée pour chaque application et chaque secteur du marché.

L'introduction de ce plan d'action revêt une importance considérable car l'action du secteur public contribuera également à la réduction structurelle des risques du marché et des risques pour les recettes qui pèsent sur les systèmes.

La GSA devraient participer à cette tâche importante, en coordination avec les services de la Commission, en coordonnant ses activités avec les autorités aux niveaux national, régional et local et en travaillant en collaboration étroite avec tous les acteurs de tous les secteurs et marchés concernés.

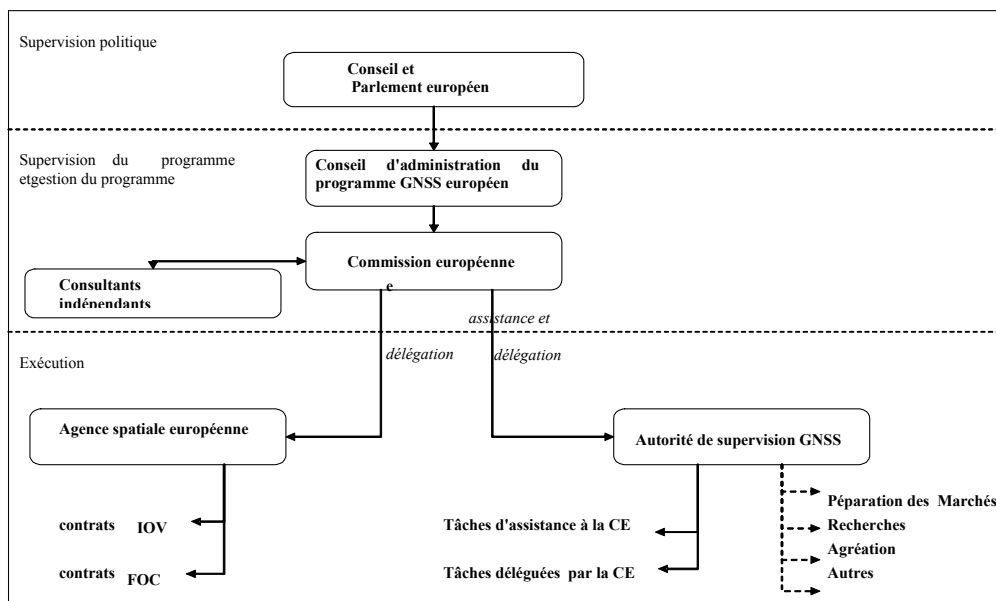
Sur base de ce travail, la Commission élaborera les propositions réglementaires (et autres) nécessaires pour éliminer les obstacles à l'élaboration de politiques communautaires qui pourraient bénéficier de l'utilisation de la navigation par satellite, notamment dans les domaines de l'interopérabilité des services et des systèmes qui recourent à la navigation par satellite, de l'interopérabilité des systèmes de péage routier, des communications d'urgence, des opérations de sécurité, de la surveillance des infrastructures critiques, du transport d'animaux et de marchandises dangereuses, etc. La Commission propose que le Conseil et le Parlement européen prennent note de la nécessité pour le secteur public de l'UE de préparer les marchés de la GNSS et de prendre les mesures qui s'imposent, notamment la sensibilisation, la diffusion d'informations techniques, l'aide à tous les intervenants des secteurs privé et public dans tous les secteurs économiques concernés, la préparation de la normalisation et de la certification, et la consolidation des besoins du marché.

La Commission propose donc de renforcer le rôle de la GSA en lui donnant un rôle de clé de coordination de la préparation des marchés GNSS européens et de revoir sa mission, sa dotation en personnel et son fonctionnement.

7. ACTION DU SECTEUR PUBLIC

La supervision et la gestion du programme font partie intégrante d'un programme tel que Galileo. La définition claire des rôles et des responsabilités et des processus efficaces de décision permettent d'éviter les dépassements de coûts et les retards. La Commission propose donc de simplifier la structure de l'action du secteur public et de baser la division structurelle

des rôles sur une séparation entre la supervision du programme et la gestion du programme, se fondant sur les règles de financement de l'UE. Elle compte en outre prendre une série de mesures concrètes qui renforceront la gestion du programme.



(1) Rôle du Conseil et du Parlement européen :

Le rôle de supervision incombe au Conseil et au Parlement européen et prend la forme d'une :

- supervision politique, exercée directement par le Conseil et le Parlement européen, et d'une
- supervision du programme, exercée par un "Comité du programme GNSS européen"¹⁸ au sein duquel des représentants des États membres contribueront à la mise en œuvre du programme et auront une fonction consultative générale sur tous les aspects importants du programme.

(2) Rôle de la Commission européenne

Il est impératif que la Commission européenne, en tant qu'institution qui rend compte directement au Conseil et au Parlement, assume l'ensemble de la gestion du programme.

La Commission estime qu'il est essentiel qu'il y ait un gestionnaire unique du programme pour le secteur public qui soit responsable de l'ensemble du programme Galileo, qui ait la maîtrise de la gestion et/ou des contrats à tous les niveaux subalternes de la mise en œuvre, qui ait accès à la fois aux ressources financières et aux autorités politiques et qui puisse assurer l'arbitrage nécessaire entre tous les éléments du programme. Une responsabilité partagée, avec des voies hiérarchiques différentes, serait source de fractures dans le programme et aurait des effets structurels négatifs.

¹⁸ Voir proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la mise en place des programmes GNSS européens - COM(2007) 535 du 19.9.2007.

La Commission européenne joue, entre autres, le rôle de maître d'ouvrage (ou de "sponsor") du programme, supervisant notamment tous les contrats de développement, d'approvisionnement, d'exploitation et de maintenance se rapportant à l'infrastructure du système.

(3) Le rôle de l'Autorité de surveillance du GNSS européen (GSA)

Il convient de noter que l'interruption des négociations sur la concession PPP a créé un vide juridique concernant le rôle de la GSA qui, conformément au règlement en vigueur¹⁹ par lequel elle a été créée, consistait entièrement à mettre en place un concessionnaire.

Il importe donc que la GSA soit renforcée en ce qui concerne toutes les actions susceptibles de préparer les marchés afin que l'UE puisse approfondir son engagement vis-à-vis du programme Galileo. Elle fait en outre office d'Autorité accréditrice et est chargée d'organiser la certification. De surcroît, la GSA conseille et aide le gestionnaire du programme dans tous ses aspects.

Afin d'établir un cadre cohérent de l'action publique, la Commission soumettra une proposition de révision du règlement mentionné dès que les décisions politiques de l'UE sur le programme auront été prises.

(4) Le rôle de l'Agence spatiale européenne

En tant que co-initiatrice des programmes GNSS européens et architecte technique de ces programmes, l'ASE est la mieux placée pour assumer les tâches de responsable de l'approvisionnement et de maître d'œuvre. En outre, les compétences techniques et l'expérience qu'a acquises l'ASE au cours des dix dernières années dans le domaine des programmes GNSS européens sont uniques et ne peuvent être dupliquées sans que cela entraîne des retards, des surcoûts et des risques pour le programme.

L'ASE interviendra sur base d'un accord ASE-CE détaillé qui définira les obligations respectives, la politique d'approvisionnement, les modalités en matière de rapports et d'interaction, les limites de la prise de décision autonome de l'ASE et les procédures selon lesquelles les décisions sont adoptées par la Commission et, le cas échéant, par le Conseil et le Parlement européen.

Pour ce qui est du rôle de l'autorité en matière de conception, il faut s'assurer que le secteur public européen, en tant que propriétaire des systèmes, reste informé des aspects essentiels de la définition technique fine des programmes GNSS européens et qu'il participe à cette définition. C'est essentiel pour l'attribution ultérieure de contrats pour les programmes GNSS européens. L'accord GNSS ASE-CE abordera cet aspect dans les détails.

La Commission prévoit de transmettre des rapports réguliers et détaillés au Conseil et au Parlement européen, notamment sur l'avancement, les risques, les finances, l'adéquation des modalités en matière de gestion et sur toutes les autres questions pertinentes.

La Commission propose que le Conseil et le Parlement européen adoptent le paquet ci-dessus pour l'action publique dans les programmes GNSS européens, et notamment :

¹⁹ Règlement (CE) n° 1321/2004 du Conseil du 12 juillet 2004.

- 1) la création d'un Comité du programme GNSS européen ;
- 2) le rôle de la Commission en tant que gestionnaire et maître d'ouvrage du programme GNSS européen ;
- 3) le renforcement du rôle de la GSA dans la préparation des marchés et la fonction de conseil auprès de la Commission pour la gestion du projet ;
- 4) le rôle de l'ASE en tant que maître d'œuvre, intervenant sur base de l'accord GNSS ASE-CE ;
- 5) les rapports réguliers et transparents au Conseil et au Parlement européen.

8. LES PRINCIPES REGISSANT LES MARCHES PUBLICS POUR GALILEO

La Commission est convaincue de la nécessité d'introduire dans le programme une concurrence saine et vigoureuse sur base d'une double source d'approvisionnement et d'appels d'offres réguliers pour tous les éléments du programme, dans la mesure du possible, de manière à améliorer l'efficacité, réduire les dépendances, et surtout maîtriser les coûts et atténuer les risques. Il faut cependant que l'approvisionnement pour Galileo bénéficie aussi, maintenant et dans l'avenir, d'une industrie européenne diversifiée et compétitive ainsi que d'un large éventail de compétences. Il faut donc limiter autant que possible les goulets d'étranglement à l'approvisionnement et les approvisionnements par une source unique à tous les niveaux. Il conviendra cependant de tenir compte au cours de la prochaine phase de certains accomplissements et décisions antérieurs résultant notamment de contrats IOV avec le secteur privé. Par ailleurs, il se peut qu'il y ait un prix à payer pour avoir un approvisionnement concurrentiel et une double source d'approvisionnement et qu'il en résulte des retards en raison de surcoûts et de la nécessité de reconnaître la conception et la production de fournisseurs supplémentaires.

Un équilibre doit donc être trouvé entre tous ces éléments en mettant en balance l'efficacité globale du programme, les décisions antérieures et la nécessité de diversifier l'approvisionnement dans un environnement concurrentiel. La Commission propose dès lors d'appliquer les principes suivants :

- (1) l'application des règles communautaires en matière de marchés publics ;
- (2) la mise en œuvre d'une architecture d'approvisionnement concurrentielle et ouverte de manière à parvenir à :
 - une concurrence ouverte et équitable tout au long de la chaîne d'approvisionnement donnant aux acteurs du secteur privé l'occasion d'une participation équilibrée à tous les niveaux, y compris les PME, dans tous les États membres ;
 - une maîtrise complète des coûts et des délais du programme ;
- (3) il convient de tenir dûment compte des accomplissements et investissements antérieurs, des accords dans la mesure où ils s'appliquent, et des enseignements tirés des phases de définition et de développement des programmes GNSS européens ;

- (4) parallèlement, une double source d'approvisionnement à chaque fois que c'est possible, afin de réduire les risques technologiques et industriels et des dépendances et de mieux maîtriser les coûts et les délais du programme en général ;
- (5) la mise en œuvre progressive de l'infrastructure du système depuis la validation en orbite (In-Orbit-Validation - IOV) jusqu'à la pleine capacité opérationnelle totale (Full Operational Capability - FOC) afin de maîtriser les risques et de préparer l'introduction rapide des services ;
- (6) il faut tenir dûment compte du caractère stratégique des programmes GNSS européens et des prescriptions en matière de sûreté et de contrôle des exportations.

9. CONCEPTS POUR LA PHASE D'EXPLOITATION

La Commission reste déterminée à impliquer rapidement le secteur privé dans les programmes GNSS européens, notamment dans la phase d'exploitation. Pratiquement, les options ou combinaisons d'options disponibles sont restreintes, comme les diverses variantes des PPP, les contrats de services ou les entreprises du secteur public.

Il faudra cependant procéder à des analyses plus approfondies, que la Commission a déjà entreprises avec l'aide de la GSA. Le calendrier des décisions relatives aux diverses étapes est important pour assurer une cohérence de l'approche du programme.

La Commission estime que la phase d'exploitation des programmes GNSS européens ne peut démarrer qu'après une phase d'études techniques, commerciales, financières et de programmes approfondis. La Commission soumettra des propositions en temps voulu.

10. CALENDRIER POUR LE DEPLOIEMENT DES PROGRAMMES GNSS EUROPEENS

Comme indiqué dans les documents que la Commission a présentés en mai, le contrat pour la phase de déploiement complet commencera au plus tôt un an après que l'UE ait pris la décision politique d'un reciblage/reprofilage et en supposant que les décisions juridiques requises en ce qui concerne le budget et le financement seront prises dans les mois qui suivent. Sous réserve d'un approvisionnement rapide des éléments à long délai de livraison au moins six mois à l'avance, la capacité opérationnelle totale (Full Operational Capability - FOC) peut être atteinte 4 ans et demi avant le démarrage du contrat.

Vu le temps nécessaire pour prendre des décisions concernant les programmes GNSS européens, la FOC peut être atteinte pour la mi-2013 si une décision politique positive est prise pour la fin 2007.

Il résulte des considérations ci-dessus le calendrier suivant pour le déploiement des programmes GNSS européens. On trouvera dans le document de travail des services de la Commission une liste des dates et étapes clés.

ANNEXE

Aperçu des risques pesant sur le programme Galileo

Catégorie de risque	Causes	Impact	Probabilité	Fourchette de coût par événement
Phase d'approvisionnement/déploiement				
Risques de conception	Horloges atomiques, comportement en orbite, qualité du service SOL, impératifs de sûreté pour la mise en œuvre, passage de IOV à FOC	Nouvelle conception	improbable	~ 250 à 500 M€
Risques de déploiement	problèmes techniques, de gestion, de financement, politiques, risques au lancement	retards	improbable	Jusqu'à 250 M€
Phase d'exploitation				
Risques des marchés/revenus	performance commerciale insuffisante ou impact sur les revenus des risques de conception/déploiement	Pertes de revenus	probable	Jusqu'à la moitié des revenus de base annuels
Responsabilité civile	Demandes d'indemnités	Paiement de dommages	très faible	> 1 B€
Risques inassurables	Capacité commerciale insuffisante	Financement direct	faible	> 1 B€
Événements fortuits	Causes hors de portée du programme	-	faible	~ 250 à 500 M€

On trouvera plus de détails dans le document de travail des services de la Commission.