

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la mise en œuvre des phases de déploiement et d'exploitation du programme européen de radionavigation par satellite»

[COM(2004) 477 final — 2004/0156 (COD)]

(2005/C 221/06)

Le 16 novembre 2004, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 156 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 17 janvier 2005 (rapporteur: M. RANOCCHIARI).

Lors de sa 414^{ème} session plénière des 9 et 10 février 2005 (séance du 9 février 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 134 voix pour, et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le CESE a suivi dès son origine la naissance et le développement du programme européen Galileo de radionavigation et de positionnement par satellite, dont il a reconnu le rôle stratégique fondamental pour la compétitivité européenne, tant du point de vue de ses répercussions en termes d'innovation économique, professionnelle et sociale, que de l'amélioration de la qualité de la vie pour la société civile⁽¹⁾. Le CESE a également mis en avant l'exigence d'associer les acteurs privés, dès le lancement de l'entreprise commune Galileo⁽²⁾, au développement et à l'exploitation du système, en apportant un soutien continu lors des phases de développement et de déploiement⁽³⁾.

1.2 Comme l'a souligné le CESE dans son dernier avis en la matière⁽⁴⁾, «le programme GALILEO est enfin entré dans une phase de démarrage effectif à la suite de l'accord intervenu le 26 mai 2003 au sein du conseil de l'ASE sur les contributions financières respectives de ses membres». Comme le Comité l'affirme dans cet avis, «le programme GALILEO représente un enjeu majeur pour l'Union européenne, son indépendance, ses capacités technologiques et scientifiques, son économie et, en premier lieu, son secteur spatial».

2. La situation actuelle et les développements attendus

2.1 Il convient de rappeler que le programme Galileo comporte quatre phases:

⁽¹⁾ JO C 311 du 17.11.2001 p. 19.

⁽²⁾ Entreprise commune Galileo: créée en vertu de l'article 171 du traité CE par le règlement CE 876/2002 du 21 mai 2002. Assure la gestion de la phase de développement du programme Galileo et prépare la gestion des phases de déploiement et d'exploitation. Siège à Bruxelles. La Communauté européenne, représentée par la Commission, et l'Agence spatiale européenne en sont les membres fondateurs.

⁽³⁾ JO C 48 du 21.02.2002 p. 42.

⁽⁴⁾ Avis du CESE sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — État d'avancement du programme de recherche GALILEO au début de l'année 2004», JO C 302 du 7.12.2004.

— la **phase de définition**, qui a débuté en 1999 et s'est achevée en 2001, au cours de laquelle a été conçue l'architecture du système et ont été déterminés les cinq types de services offerts, qui sont énoncés ci-après; cette phase a été principalement financée via le cinquième programme-cadre d'actions communautaires de RDT & D 1998-2002;

— la **phase de développement et de validation** qui s'étend de 2002 à 2005 et qui prévoit le développement des satellites et des composantes terrestres du système ainsi que la validation en orbite. La dotation financière publique UE/ASE a été de 1,2 milliard d'euros, plus 100 millions d'euros à la charge du sixième programme-cadre de RDT & D 2002-2006;

— la **phase de déploiement** qui durera probablement de 2006 à 2007 et qui comprend la construction et le lancement des satellites — dont les deux premiers seront lancés dès la fin 2005 — ainsi que la mise en place complète de la partie terrestre de l'infrastructure. La dotation financière globale est de 2,1 milliards d'euros, dont un tiers, soit 700 millions d'euros, est financé par le budget communautaire, et deux tiers, soit environ 1,4 milliard d'euros, sont à la charge du consortium qui sera sélectionné;

— la **phase d'exploitation commerciale**, qui débutera en 2008 et pour laquelle le coût annuel de fonctionnement et d'entretien du système est estimé à quelque 220 millions d'euros, entièrement à la charge du secteur privé, à l'exception d'une intervention spéciale de fonds publics communautaires de l'ordre de 500 millions d'euros au total pour les premières années de cette phase, suivant les décisions qui seront prises concernant les perspectives financières du budget communautaire 2007-2013.

2.2 Au terme de la phase de définition a été créée en mai 2002, pour une période de quatre ans, l'entreprise commune Galileo, dont l'objet est «d'assurer l'unicité de gestion et le contrôle financier du projet pour les phases de recherche, de développement et de démonstration du programme Galileo et, pour ce faire, de mobiliser les fonds destinés à ce programme».

2.3 Avec le règlement 1321/2004 ⁽¹⁾ instituant l'**Autorité européenne de surveillance GNSS** (système global de radionavigation par satellite) et l'action commune 2004/552/PESC ⁽²⁾, tous deux adoptés le 12 juillet 2004, ont en outre été mises en place les structures opérationnelles du système, visant à gérer les intérêts publics liés au programme et à assurer la sécurité et la protection du système GALILEO.

2.4 Au niveau international, l'**Union européenne et les États-Unis** ont conclu le 26 juin 2004, au terme de quatre années de négociations, un accord d'une extrême importance sur les systèmes GALILEO et GPS ⁽³⁾ concernant la promotion, la fourniture et l'utilisation — dans des conditions de parfaite compatibilité et interopérabilité — des services des deux systèmes de navigation et de positionnement par satellite et des applications connexes: les deux systèmes fonctionneront en parallèle, sans interférences de leurs signaux respectifs. Cela permettra à Galileo, dans le cadre des systèmes mondiaux de navigation par satellite GNSS, de devenir la norme mondiale des signaux ouverts à usage civil et commercial (le GPS étant à usage militaire) et d'être accessible et attrayant même pour les utilisateurs actuels du GPS, et ce au moyen d'un seul récepteur.

2.5 Toujours dans le domaine de la coopération internationale a été signé le 13 juillet 2004 un accord de coopération avec **Israël** qui fait suite à celui signé avec la **Chine** le 30 octobre 2003. Des négociations ont été engagées depuis longtemps pour assurer l'interopérabilité avec le **système russe GLONASS** ⁽⁴⁾. Ces négociations sont déjà avancées, surtout en ce qui concerne l'acquisition des fréquences et l'utilisation de lanceurs russes, tandis que des accords de coopération sont en bonne voie d'aboutissement avec la Fédération de Russie elle-même, l'Ukraine et l'Inde. Des contacts ont en outre déjà été pris avec l'Australie, le Brésil, le Mexique et la Corée du Sud. La Suisse, la Norvège et le Canada examinent eux aussi la possibilité d'une participation financière.

⁽¹⁾ Règlement du Conseil sur les structures de gestion des programmes européens de radionavigation par satellite (JO L 246 du 20.07.2004).

⁽²⁾ Cf. JO L 246 du 20.07.2004.

⁽³⁾ US GPS: United States Global Positioning System, système à gestion militaire.

⁽⁴⁾ GLONASS: GLOBAL NAVIGATION SATELLITE SYSTEM.

2.6 Dans le **Bassin méditerranéen** a été lancé un Plan d'action dans le cadre de la Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères de Valence, en avril 2002, dans lequel figure la coopération méditerranéenne en matière de radionavigation et de positionnement par satellite. L'entreprise commune Galileo a mis en oeuvre récemment au Caire un projet **Euro-Med GNSS** de démonstration, de formation et de coordination du plan GNSS régional, afin de vérifier, en coopération avec les partenaires MEDA, l'impact d'**EGNOS** ⁽⁵⁾, satellite géostationnaire précurseur de Galileo.

2.7 Une fois opérationnel, le système GALILEO fournira **cinq types de services**:

- «un service de base ouvert, destiné notamment à des applications "grand public" et à des services d'intérêt général;
- un service commercial qui permettra le développement d'applications à des fins professionnelles et qui offrira pour cela des performances accrues par rapport au service de base, en particulier en terme de garantie de service;
- un service "vital" ("Safety of Life") de très haute qualité et intégrité pour des applications mettant en jeu la vie humaine, comme la navigation aérienne ou maritime;
- un service de recherche et de sauvetage destiné à améliorer sensiblement les systèmes d'assistance existants en cas de détresse et de sauvetage;
- un service gouvernemental (dit "Public Regulated Service" ou PRS), crypté et résistant aux brouillages et interférences, réservé principalement aux besoins des institutions publiques en matière de protection civile, de sécurité nationale et de respect du droit qui requièrent une protection absolue» ⁽⁶⁾.

2.8 Étant donné les caractéristiques d'utilisation et de gestion civiles du système Galileo, lequel est essentiellement destiné à des applications commerciales et professionnelles, la Commission estime que son marché potentiel pourrait se situer en 2010 autour de 3 milliards de récepteurs, avec un retour annuel sur investissement d'environ 250 milliards d'euros et la création de nouvelles entreprises et de postes de travail hautement qualifiés représentant des centaines de milliers d'emplois, dont plus de 150 000 en Europe.

⁽⁵⁾ EGNOS: European Geostationary Navigation Overlay Service: système fondé sur la correction du signal GPS au moyen d'un réseau de stations terrestres et de satellites géostationnaires. Lancé en 1996 et déjà en fonction en tant que précurseur de Galileo, EGNOS devrait à présent être intégré à celui-ci, y compris en termes de système commun de concession.

⁽⁶⁾ Cf. contrat de concession des phases de déploiement et d'exploitation du programme Galileo – 2003/S200-179789, publié le 17 octobre 2003.

2.9 L'entreprise commune Galileo a conclu en septembre 2004 la **phase de négociation compétitive** et a reçu les propositions finales de deux consortiums candidats à la concession (Eurely⁽¹⁾ et Inavsat⁽²⁾), propositions qu'il a soumises à une évaluation finale sur la base de trois critères: capacités entrepreneuriales et financières; capacités techniques; aspects légaux et contractuels.

2.10 Conformément à son mandat, l'entreprise commune pourra, après présentation d'un rapport en la matière à la Commission et après la publication par celle-ci d'une communication au Parlement et au Conseil⁽³⁾ sur le passage aux phases de déploiement et d'exploitation, **obtenir «les directives politiques nécessaires quant au financement public des prochaines phases du programme et aux missions de service public**, notamment la définition des services» et partant soumettre une proposition pour la signature du contrat de concession par l'Autorité de surveillance, qui est de fait l'autorité signataire responsable de l'exécution du contrat au sens du règlement CE 1321/2004 précité.

2.11 Le **Comité** se demande si cette procédure ne risque pas de se révéler trop complexe, avec des chevauchements et des doubles contrôles qui risquent d'être à l'origine de difficultés et d'un manque de clarté.

2.12 Par ailleurs, l'Autorité de surveillance évoquée par la proposition de règlement à l'examen et définie par ce dernier comme étant l'agence communautaire de gestion des intérêts publics relatifs aux programmes de radionavigation par satellite, régie par le règlement CE 1321/2004, ne verra le jour qu'en 2005.

3. La proposition de la Commission européenne

3.1 La proposition à l'examen répond à la nécessité de disposer d'un **«instrument juridique spécifique»** qui, en assurant au programme sa propre ligne budgétaire, permette une gestion et un contrôle plus efficaces du point de vue financier des phases de déploiement et d'exploitation de Galileo, y compris en ce qui concerne le concessionnaire.

3.2 La proposition de règlement à l'examen a donc pour objet d'établir les modalités de la contribution financière de la Communauté aux phases de déploiement et d'exploitation et se concentre sur:

3.2.1 la nécessité de l'intervention communautaire qui doit assurer la congruence du cadre financier entre les ressources attribuées par la Communauté et celles découlant pour le concessionnaire:

⁽¹⁾ EURELY: consortium fondé par ALCATEL, FINMECCANICA et VINCI.

⁽²⁾ iNAVSAT: fondé par EADS Space, Inmarsat Ventures et le groupe Thales.

⁽³⁾ COM 2004/636 final du 6.10.2004.

— de la fourniture de différents services générés par Galileo,

— des licences et des droits de propriété intellectuelle sur les composants du système, dont la jouissance lui aura été gratuitement concédée par l'Autorité de surveillance,

— des prêts à long terme octroyés par la BEI;

3.2.2 la pertinence du système institutionnel de gestion et de contrôle de l'Autorité de surveillance.

4. Observations générales

4.1 Le **CESE** estime qu'il convient dès à présent de préciser les caractéristiques techniques de la fourniture des différents types de service, afin de **garantir des normes ouvertes** permettant l'accès à d'autres fournisseurs de service et à des formes de services innovantes, en évitant d'imposer aux nouveaux venus sur le marché, surtout ceux de dimensions réduites, des barrières artificielles ou le paiement de redevances coûteuses.

4.2 S'agissant de **l'adéquation du cadre financier** de référence, le **CESE** souhaite que les nouvelles perspectives financières du budget communautaire soient approuvées dans les meilleurs délais et soutient la demande de la Commission visant à obtenir pour le programme Galileo la somme d'un milliard d'euros via une ligne budgétaire spécifique indépendante des autres lignes. Le **Comité** demande en outre une augmentation appropriée de cette somme afin d'assurer le développement et l'intégration d'EGNOS dans le programme Galileo. Le CESE juge également opportun que le septième programme-cadre de RDT & D inclue les activités de recherche sur les systèmes de radio-positionnement par satellite GNSS et prévoie les crédits correspondants.

4.3 Le **CESE** se demande par ailleurs comment s'inscriront dans ce cadre les éventuelles contributions publiques d'organismes de pays tiers ayant déjà manifesté leur intention de participer financièrement au programme GALILEO.

4.4 Le **CESE** note que le cadre financier indique, en ce qui concerne le concessionnaire, les bénéfices découlant pour celui-ci de sa fonction de fournisseur de services et de bénéficiaire de licences et droits DPI⁽⁴⁾ gratuits. Le **CESE** se doit à cet égard d'exprimer ses préoccupations face à l'éventualité de la constitution d'un début de position dominante ou monopolistique du concessionnaire, avec les distorsions de concurrence et les restrictions au libre-échange qui pourraient en résulter.

⁽⁴⁾ DPI: droits de propriété intellectuelle.

4.5 S'agissant de **la pertinence du cadre institutionnel de gestion et de contrôle** externalisé auprès d'une agence européenne (Autorité de surveillance européenne du système global de radionavigation par satellite), le **Comité** souligne les aspects suivants:

4.5.1 **le conseil d'administration de l'Autorité européenne GNSS** ne comporte pas de représentant de l'Agence spatiale européenne, laquelle fait par contre partie de l'actuel conseil d'administration de l'entreprise commune.

4.5.2 les **responsabilités de gestion et de contrôle** sont transférées de l'entreprise commune à l'Autorité européenne GNSS qui gère les fonds attribués à Galileo, agit en tant qu'autorité chargée de l'attribution des contrats de concession, veille au respect des obligations contractuelles, cède au concessionnaire les droits d'utilisation des biens pour la durée du contrat, gère l'accord conclu avec l'opérateur d'EGNOS, coordonne les actions des États membres en ce qui concerne les fréquences nécessaires au fonctionnement du système, garantit la conformité des certifications des composantes et fait appliquer les dispositions de sécurité, y compris celles découlant de l'action commune 2004/552/PESC.

4.5.3 Le **CESE** ne peut taire ses préoccupations concernant la phase extrêmement délicate de transmission des responsabilités de **l'entreprise commune**, qui arrive à échéance en mai 2006, à la nouvelle **Autorité européenne de surveillance GNSS**, qui devrait entrer en activité au cours du premier semestre 2005.

4.5.4 Le Comité recommande donc à la Commission et au Conseil de surveiller cette phase de transition et de «cohabitation» entre l'entreprise commune et l'Autorité de surveillance.

4.5.5 La question de la sécurité interne de Galileo est régie par les dispositions de **l'action commune 2004/552/PESC** et par le règlement instituant l'Autorité européenne de

Le CESE considère qu'il convient d'approfondir dès à présent les relations du système Galileo avec les autres initiatives européennes concomitantes, telles que le système «*Global Monitoring for Environment and Security*» — GMES, le système COSPAS-SARSAT⁽¹⁾ de recherche et de sauvetage, les réseaux établis dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, les réseaux multimédias GRID, etc.

(1) COPASAS: (acronyme russe de «Cosmicheskaya Sistyema Poiska Avariynich Sudov», à savoir «Système spatial de recherche de vaisseaux en difficulté»); SARSAT (Search And Rescue Satellite Aided Tracking: recherche et sauvetage par satellite). Il s'agit d'un système international de recherche, d'identification et de sauvetage par satellite à des fins humanitaires. Au cours de la période de 1982 à 2003, le système a permis de sauver plus de 15 000 personnes dans le monde entier.

4.5.6 Le **CESE** souligne la nécessité, déjà exprimée dans ses précédents avis⁽²⁾, de traiter parallèlement au règlement des questions de sécurité, également celles relatives à la **protection de la confidentialité et des données à caractère personnel, en les confiant, lorsque c'est possible, à l'Agence européenne des droits fondamentaux⁽³⁾ ou en prévoyant la création d'un organe consultatif spécifique**. En effet, l'on ne peut pas se contenter de faire référence au règlement CE 45/2001, comme c'est le cas à l'article 19 du règlement instituant l'Autorité européenne de surveillance GNSS. Si l'on veut assurer le succès du système Galileo avec le plein appui de la société civile, il n'est pas moins important aux yeux du Comité de garantir explicitement une protection adaptée de la confidentialité et des données à caractère personnel que d'offrir des garanties en matière de sécurité.

4.5.7 Par ailleurs, s'agissant de la participation de la société civile, le CESE fait observer que le programme Galileo est encore pratiquement inconnu de la majorité des citoyens européens, alors qu'il s'agit d'une initiative extrêmement importante pour l'Europe. À cet égard, il espère que les Institutions communautaires lanceront dès que possible, de concert avec les gouvernements nationaux, une campagne d'information et de sensibilisation destinée à faire connaître et apprécier cet excellent produit de la recherche et de l'industrie européenne mais aussi à rassurer les citoyens européens quant au respect et à la protection de leurs droits en matière de confidentialité.

5. Observations particulières

5.1 À la lumière des considérations qui précèdent, le **CESE** recommande d'insérer dans les «considérants» de la proposition de règlement les points suivants:

5.1.1 **nouveau considérant 3 bis:** «En raison de l'impact que le programme est susceptible d'avoir sur la vie des citoyens européens, la Commission veillera à ce que, dans le cadre des services fournis par le système Galileo, l'Agence européenne des droits fondamentaux, ou un organe consultatif ad hoc, soit chargée de la protection de la confidentialité et des données à caractère personnel, afin d'assurer un développement transparent et un dialogue permanent avec les utilisateurs potentiels et la société civile»,

(2) Cf. avis du CESE sur la «Proposition de règlement du Conseil relatif à la constitution d'une entreprise commune Galileo», paragraphe 3.5 – JO C 48 du 21.02.2002.

(3) Cf. COM(2004) 693 du 25/10/2004, Communication de la Commission qui propose la création de l'Agence en 2005 et suggère de lui confier notamment la protection du traitement des données à caractère personnel relatives aux personnes physiques.

5.1.2 **ajouter au considérant 12:** «, de prévoir dans la même ligne budgétaire des ressources communautaires supplémentaires pour le développement et l'intégration d'EGNOS dans Galileo ainsi que d'accorder au sein du septième programme-cadre de RDT & D une place et des ressources appropriées à la radionavigation par satellite et à l'intégration des réseaux existants»,

5.1.3 **nouveau considérant 13 bis:** «la Commission et le Conseil veillent à ce que le processus de transition entre l'entreprise commune Galileo et la nouvelle Autorité de surveillance européenne GNSS s'effectue dans la plus absolue transparence de manière à éviter d'éventuels chevauchements, retards opérationnels ou, pire, d'éventuelles restrictions commerciales»,

5.1.4 **nouveau considérant 14 bis:** «la Commission veille à ce que les éventuelles contributions et participations financières d'organismes de pays tiers au patrimoine de l'Autorité européenne de surveillance GNSS s'effectuent dans le respect des intérêts réciproques et des équilibres existants via des accords adéquats qui devront être soumis à l'aval du Conseil et du Parlement européen».

6. Conclusions

6.1 Le CESE réaffirme avec force son **soutien sans réserve au programme Galileo** et à l'accélération des délais de réalisation des deux dernières phases de son développement, afin qu'il puisse effectivement devenir pleinement opérationnel en 2008.

6.2 Le CESE invite la Commission à poursuivre l'évaluation ex ante des bénéfices additionnels découlant pour le concessionnaire de la fourniture de services et des droits de propriété intellectuelle, et à communiquer des informations claires et précises sur les conclusions de cette évaluation.

6.3 Le CESE estime que des avancées déterminantes ont été réalisées dans la mise en place d'une **infrastructure de portée mondiale**, notamment grâce à l'accord de coopération conclu

entre l'UE et les États-Unis, qui vise à garantir une totale compatibilité et interopérabilité entre les systèmes de radionavigation et de positionnement par satellite présents sur la scène mondiale.

6.4 Le CESE souligne l'importance de la coopération internationale avec la Chine et Israël et estime que tout doit être fait pour parvenir à la conclusion d'accords d'intérêt mutuel avec la Suisse et la Norvège, la Fédération de Russie, l'Ukraine, l'Inde, l'Australie, le Mexique, le Brésil et la Corée du Sud. Le Comité est d'avis que le Bassin méditerranéen doit constituer une zone privilégiée, dans la mesure où il peut déjà bénéficier des prestations de services d'EGNOS et où il représente une zone stratégique pour la paix, la stabilité et le développement durable de l'Europe.

6.5 Le CESE est à cet égard convaincu que l'ouverture aux pays tiers viendra conforter sensiblement la dimension extérieure de la politique de l'Union européenne.

6.6 Le CESE souhaite que la Commission européenne puisse disposer d'un poste budgétaire pour l'organisation d'une campagne d'information et de sensibilisation destinée à faire connaître et apprécier cet excellent produit de la recherche et de l'industrie européenne mais aussi à rassurer les citoyens européens quant au respect et à la protection de leurs droits en matière de confidentialité.

6.7 Le CESE souhaite enfin que soient retenues les observations qu'il a émises ci-dessus concernant certains «considéran­ts» du règlement à l'examen (protection de la confidentialité, augmentation des ressources financières, période de transition et apports de pays tiers). Ces propositions visent à contribuer à une meilleure clarté et transparence de l'initiative ainsi qu'à lui garantir des ressources appropriées; elles sont donc dans l'intérêt aussi bien des institutions européennes que de la société civile.

Bruxelles, le 9 février 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND