

L'AVENIR DU JUSTE RETOUR CONFRONTÉ  
À LA COMMUNAUTARISATION DES PROGRAMMES SPATIAUX

JOHANNA CHAUVIN  
(IDEST-CEI / Université Paris Sud)

La mise en place de programmes spatiaux est nécessaire à toute puissance de premier rang sur la scène internationale et à l'origine de décisions porteuses d'innovations. Cette industrie de pointe est, aujourd'hui, l'apanage d'un nombre réduit d'Etats à travers le monde. Souhaitant relever ce défi, l'Union européenne a considéré comme indispensable de se doter d'une politique spatiale compétitive, laquelle a fait l'objet d'une lente appropriation. En 1975, certains Etats se sont regroupés afin de créer l'Agence spatiale européenne (ci-après « ASE »)<sup>1</sup>. Rassemblant aujourd'hui vingt Etats membres, elle est chargée de la coordination des programmes spatiaux de ses membres.

Ce n'est qu'au cours des années 2000 que l'Union se dote d'une compétence en matière de politique spatiale concomitamment à un élargissement toujours croissant de ses prérogatives et des coopérations des Etats membres. Cette compétence est le fruit d'une alliance entre les ministres de l'Union européenne et de l'ASE. Différents programmes ont ainsi été décidés à échelle européenne, notamment EGNOS, Galileo ou GMES. La réalisation d'un quatrième programme permettant la surveillance de l'espace est à ce jour en instance d'élaboration. En vue de mettre en œuvre les objectifs de compétitivité de l'Union européenne sur la scène mondiale, le traité de Lisbonne<sup>2</sup> consacre juridiquement l'autonomie de la politique spatiale européenne à son article 189, ce qui confère à l'Union une assise juridique pour élaborer des politiques d'exploration et d'exploitation de l'espace.

---

<sup>1</sup> L'Agence Spatiale européenne est une agence intergouvernementale créée le 31 mai 1975. Elle est régie par la Convention portant création d'une Agence spatiale européenne conclue à Paris le 30 mai 1975, suite à la Convention établissant l'Organisation spatiale européenne, adoptée le 20 décembre 1972, *JORF* du 14 décembre 1980, pp. 2946-2958.

<sup>2</sup> Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 1 décembre 2007, publié au *JOCE* C 306 du 17 décembre 2007, pp. 1-271.

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire  
et auprès des éditions A.Pedone  
13 rue Soufflot 75005 Paris France

tel : + 39 (0) 1 43 54 05 97 - Email : [librairie@apedone.net](mailto:librairie@apedone.net) - site : [www.pedone.info](http://www.pedone.info)

JOHANNA CHAUVIN

Cette liberté va notamment se traduire dans l'élaboration des modalités de financement. La conduite de programmes spatiaux nécessite en effet un lourd investissement (R&D, personnel hautement qualifié et assurances spécifiques) qui avait amené les Etats à former l'ASE. Cette dernière avait donc mis en place un mode de financement pérenne pour ses activités : la participation de ses Etats membres aux programmes obligatoires est indexée sur la moyenne de leur revenu national des trois dernières années<sup>3</sup>. Cette participation est toutefois libre s'agissant des programmes facultatifs. Ainsi, les Etats ayant les revenus les plus hauts auront les contributions à l'ASE les plus élevées, et en tireront avantage au travers du retour géographique<sup>4</sup>. Ce principe consiste en un investissement de l'Agence spatiale dans les entreprises nationales proportionnel à la participation d'un Etat au budget de l'organisation (hors frais de fonctionnement). Une autre logique a également été mise en place afin de valoriser la compétitivité des entreprises des Etats membres : l'instauration d'une préférence européenne pour la passation de ses contrats<sup>5</sup>.

Toutefois, l'Agence n'est plus la seule actrice dans le domaine spatial et l'Union européenne est confrontée aux mêmes difficultés pour le financement des programmes qu'elle souhaite élaborer. La politique budgétaire choisie aura nécessairement des répercussions sur la passation des contrats avec les industries nationales ayant à leur charge de construire les systèmes spatiaux. Si l'Union opte pour une mise en concurrence (en opposition au juste retour), le cadre budgétaire ne serait ainsi pas le même entre les deux organisations européennes alors qu'elles ont toutes deux pour objectif la poursuite de la compétitivité. L'Union européenne doit donc opérer un véritable choix stratégique lui permettant de mener des projets viables, de haute qualité et de portée générale pour l'ensemble des citoyens de la Communauté, tout en gardant la confiance des Etats dans le cadre de ses activités, et en favorisant la croissance économique et la compétitivité de l'industrie européenne.

En dépit de la réussite avérée du modèle économique de l'ASE, fondé sur la règle du retour géographique, l'Union européenne a ainsi audacieusement opté pour un régime de libre concurrence. Par cette alternative, les institutions communautaires prennent le pari de pouvoir régir le marché de l'industrie spatiale grâce à un arsenal juridique connu : le droit matériel de l'Union. La règle du juste retour aurait en effet constitué un greffon étranger au corps de règles de droit communautaire de la concurrence et au concept de marché commun, ou tout au moins, une exception importante à ces derniers.

<sup>3</sup> *Op. cit.* n° 1, Convention de l'ASE, Article XIII, *JORF* du 14 décembre 1980, p. 2949.

<sup>4</sup> *Ibidem*, Convention de l'ASE, Annexe V « Politique industrielle », *JORF*, pp. 2957-2958.

<sup>5</sup> *Ibidem*, Annexe V, Article II, *JORF* p. 2957.

PRATIQUES JURIDIQUES DANS L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE ET SPATIALE

Le retour géographique, plus qu'inadapté, traduirait une incohérence complète avec les objectifs communautaires (Section 1), dont les violations ont pourtant toujours été réprimées avec ténacité. Toutefois, le droit de la concurrence de l'Union européenne, envisagé sous le prisme de la particularité des activités spatiales, nécessite certains aménagements (Section 2).

SECTION 1  
UNION EUROPÉENNE ET RETOUR GÉOGRAPHIQUE :  
UN MARIAGE IMPOSSIBLE

Au titre des solutions financières offertes à l'Union, la règle du « juste » retour est fondamentalement inadaptée au cadre concurrentiel communautaire, et ce pour deux séries de raisons, l'une structurelle, l'autre budgétaire.

D'un point de vue structurel, le retour géographique est incompatible avec certains principes cardinaux de l'Union. D'un point de vue budgétaire, cette méthode est inapplicable car le financement de l'Union repose sur une contribution générale des Etats membres, les fonds investis ne pouvant donc être « rattachés » à un Etat membre particulier.

Le secteur spatial, aussi singulier soit-il, ne saurait s'affranchir complètement du cadre concurrentiel de droit commun. Si le juste retour a pu garantir le fonctionnement d'une organisation telle que l'ASE, il ne représente cependant pas une solution clé-en-main pour l'Union du fait de contraintes juridiques (I), mais aussi politiques et organiques (II).

I. Des dissensions systémiques

Le retour géographique était la condition *sine qua non* à la viabilité économique de l'ASE (A), qui sans cette méthode aurait connu l'échec de ses prédécesseurs. Cependant, ce mécanisme est inapplicable au niveau de l'UE car non conforme à certains de ses principes fondamentaux (B). Une politique de libre concurrence semble, dès lors, préférable à l'échelle communautaire.

A. Le retour géographique : un choix judicieux pour l'ASE

Pour pérenniser son action à l'échelle régionale, l'ASE a dû mettre en œuvre une politique budgétaire harmonisée et cohérente, dont le retour géographique est la pierre angulaire. Il est établi sur une proportion entre la valeur des contrats (montant monétaire pondéré par des coefficients qualitatifs déterminés par le Conseil de l'ASE) placés dans l'industrie des Etats membres et le pourcentage total des contributions de ces Etats.

La réussite avérée du juste retour démontre que le champ d'application de cette règle est suffisamment attractif pour que les Etats s'engagent à prendre