



Brugge

College of Europe
Collège d'Europe



Natolin

www.coleurope.eu



Martin Caudron

Galileo : Le Partenariat Public-Privé à l'Épreuve du « Juste Retour »

Bruges Political
Research Papers

© Martin Caudron 2010

Cahiers de recherche
politique de Bruges

No 11 / 2010



College of Europe
Collège d'Europe



European Political and Administrative Studies
Études Politiques et Administratives

Bruges Political Research Papers / Cahiers de recherche politique de Bruges
No 11 / février 2010

Galileo : Le Partenariat Public-Privé à l'Épreuve du « Juste Retour »

Martin Caudron

© Martin Caudron 2010

European Political and Administrative Studies/
Études Politiques et Administratives
Dijver 11, B-8000 Brugge, Belgium
www.coleurope.eu/pol

A propos de l'auteur

Martin Caudron est diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Lille (Master « affaires publiques) et du Collège d'Europe, campus de Bruges (Master « Politique et Administration Européennes », 2009). Il est actuellement consultant chez Euralia, cabinet de conseil en affaires publiques européennes basé à Bruxelles.

« Je tiens à remercier le professeur Olivier Costa, directeur de mon mémoire au Collège d'Europe (abordant de façon plus large l'échec du PPP pour Galileo), et Francesco Napolitano, assistant académique, pour leurs précieux conseils. Je tiens aussi à remercier les différentes personnes travaillant sur Galileo ayant accepté de m'accorder des entretiens ô combien utiles. Enfin, je souhaite remercier le Ministère Français des Affaires Etrangères et Européennes, ayant été Lauréat de la bourse Lavoisier pour ma scolarité au Collège d'Europe ».

Coordonnées

martin.caudron@coleurope.eu

Équipe éditoriale

Michele Chang, Ewelina Boguslawska, Pascal Fendrich, Elisa Molino, Francesco Napolitano, Adrien Sellez and Jörg Monar

Dijver 11, B-8000 Bruges, Belgium | Tel. +32 (0) 50 477 281 | Fax +32 (0) 50 477 280 |
email michele.chang@coleurope.eu | website www.coleurope.eu/pol

Les opinions exprimées dans les Cahiers de recherche politique de Bruges ne représentent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'équipe éditoriale ou celles du Collège d'Europe.

Résumé

De 1999 à 2007, l'Union européenne (UE) a souhaité procéder au déploiement et à l'exploitation de Galileo, programme européen de radionavigation par satellite, par la voie d'un partenariat public-privé (PPP). Cette stratégie s'est traduite par un échec.

De multiples raisons expliquent ce revers. La présente étude se focalise sur l'une d'entre elles – l'absence de négociations transparentes et compétitives –, et vise à comprendre ses tenants et ses aboutissants. Sa conclusion est que le secteur spatial, en Europe, repose sur des fondements et des logiques incompatibles avec la mise en place de procédures d'appels d'offres paneuropéennes ne prenant pas en compte l'impératif d'une répartition équilibrée des contrats publics entre les entreprises du secteur. Ceci rend, de la sorte, très difficilement négociables des contrats globaux, à l'instar des PPP, et contraint l'UE à prendre en compte le principe de « juste retour » dans la passation de contrats publics de caractère spatial.

Introduction

Galileo, programme civil¹ européen de radionavigation par satellite (dit GNSS-II)², est passé, en l'espace de quelques années, du statut de programme technologique phare européen à celui de symbole d'une Europe n'étant pas capable de défendre au mieux ses intérêts. Alors même que la Commission européenne avait alerté dès 1999 de la nécessité de mettre en œuvre ce programme au plus vite³, en raison de son importance stratégique et de la forte concurrence internationale émergeant dans ce domaine d'activité, celui-ci a pris, au mieux, six à sept ans de retard sur le calendrier prévu.

Galileo : un programme technologique de pointe

Galileo a été conçu, dès le départ, comme un système « ouvert, global, entièrement compatible avec le GPS, mais indépendant de lui »⁴. A bien des égards, le programme Galileo « fait figure de programme phare pour l'avenir de l'industrie européenne »⁵ et de prouesse technologique au service des « intérêts stratégiques de l'Europe »⁶. Au moment de sa modélisation, Galileo représentait un saut technologique majeur par rapport au GPS.

Composé d'une constellation de trente satellites, tournant sur trois orbites différentes à moyenne altitude, et de quarante stations terrestres⁷, Galileo est conçu comme pouvant fournir une précision du signal proche de deux mètres, contre quinze pour le service ouvert actuel du GPS⁸. La précision du signal est optimale grâce à l'utilisation d'horloges atomiques par les satellites – une première technologique –, d'une infime précision⁹. En outre, des mécanismes d'intégrité sont prévus – une première également, avant EGNOS¹⁰ – afin de garantir la fiabilité du signal émis, élément crucial pour certains utilisateurs, notamment dans l'aviation civile. Enfin, le système devrait être en mesure d'émettre des signaux cryptés, réputés inviolables, afin d'éviter tout brouillage par des tiers.

Le système développé par l'ESA était donc technologiquement novateur en de nombreux points. Il était ainsi en mesure de doter l'Europe d'un outil lui permettant de disposer d'une avance stratégique sur les États-Unis et ses autres concurrents internationaux dans le domaine du GNSS, atout essentiel pour permettre au Vieux Continent de pénétrer un secteur d'avenir, d'y imposer ses standards techniques et normatifs, et enfin d'éviter que les fréquences prévues pour les signaux de Galileo – notamment cryptés – ne soient contestées par d'autres puissances régionales.

¹ Certains États membres, menés par le Royaume-Uni, ont en effet refusé que Galileo puisse être utilisé à des fins militaires, afin de ne pas concurrencer l'hégémonie américaine dans ce domaine.

² Il accompagne le programme européen EGNOS, dit GNSS-I (*Global Navigation Satellite System*), consistant à améliorer la fiabilité des signaux émis par le GPS via, principalement, des stations terrestres. A terme, les deux programmes seront fusionnés, EGNOS complétant Galileo.

³ Commission européenne. (1999), *Galileo - L'Engagement de l'Europe dans une Nouvelle Génération de Services de Navigation par Satellite*, COM(1999)54final, p.iv.

⁴ *Ibid.*, p.v.

⁵ Levet, Jean-Louis. (2007), « Galileo : Sortir de l'Impasse Libérale », Regards Socialistes sur l'Industrie, Spécial Législatives 2007, n°11.

⁶ COM(1999)54final, *op. cit.*, p.vii.

⁷ Hein, Günter. (2008), Note IP/A/ITRE/NT/2007-10, DG Internal Policies of the Union, Policy Department Economic and Scientific Policy, European Parliament, p.1.

⁸ Commission européenne. (2006), *Le Compte à Rebours a Commencé*, DVD, <http://www.linternaute.com/video/3400/galileo-le-compte-a-rebours-a-commence/>, consulté le 19 février 2009.

⁹ Hein, *op. cit.*, p.13.

¹⁰ *Ibid.*

Ainsi, Galileo devrait être progressivement opérationnel à partir de 2014 – selon les hypothèses les plus optimistes¹¹ –, date plus ou moins équivalente¹² à celle de la mise en service de la nouvelle version de son concurrent américain dont les performances au niveau de la précision du signal seront similaires aux siennes¹³. Ces retards ont donc fait perdre à l'Union européenne (UE) et à l'Agence Spatiale Européenne (ESA) la fenêtre d'opportunité dont ils disposaient pour devancer les États-Unis, tandis que la Chine s'est entretemps mobilisée afin de mettre en œuvre son propre programme au plus vite.

Une fenêtre d'opportunité manquée: l'histoire tempétueuse du programme

Peu contestée au départ, notamment au sein du Parlement européen, la solution du PPP s'est traduite par un échec dont les conséquences sont lourdes pour Galileo. Ainsi, les retards causés par l'impossibilité de mettre en place le PPP ont été à l'origine de « *coûts élevés [et] de la perte de l'avantage comparatif* »¹⁴ de l'Europe dans le domaine de la radionavigation par satellite.

Tout d'abord, la phase de « développement et de validation en orbite » (*voir encadré suivant pour plus de précisions*), initialement prévue pour être achevée en 2005¹⁵, a pris au moins six ans de retard, et ce essentiellement en raison de retards dus aux incertitudes du processus décisionnel¹⁶. Ensuite, les retards dans la phase précédente et l'échec du PPP – les négociations avec le consortium privé¹⁷ ont été abandonnées en 2007 – conduisent à ce que la phase de déploiement, qui aurait dû être achevée en cette même année, ne sera initiée qu'en 2010 et ne devrait aboutir qu'en 2014-2015¹⁸. Enfin, la phase d'exploitation pourra être initiée avant la mise en orbite de l'ensemble de la constellation, probablement vers le début de 2014¹⁹, bien que la qualité optimale des signaux ne pourra être assurée qu'une fois la phase de déploiement achevée.

Ainsi, l'espoir de la Commission que le système puisse être opérationnel dès 2008 – soit cinq à six ans avant le lancement prévu de la nouvelle version du GPS – s'est vu annihilé, empêchant l'UE de tirer profit au mieux de ses atouts scientifiques.

¹¹ Entretien avec un acteur public du dossier.

¹² House of Commons, Transport Committee. (2007), *Galileo: Recent developments, First Report of Session 2007/08*. p.13. Ci-après « Commons-2 ».

¹³ Panel d'Évaluation des options technologiques et scientifiques du Parlement européen (STOA). (2007), *Galileo Applications – STOA Workshop Report (13 septembre 2006)*, p.21. Ci-après « STOA ».

¹⁴ Barsi-Pataky, Etelka. (2008), *Rapport Relatif à la Poursuite de la Mise en Œuvre des Programmes Européens de Navigation par Satellite EGNOS et Galileo*, Parlement européen, A6-0144/2008, p.33. Ci-après « Barsi-Pataky 2008 ».

¹⁵ Commission européenne. (2000), *Communication sur Galileo*, COM(2000)750 final, p.46.

¹⁶ Les difficultés techniques rencontrées par la Holding « *Galileo Industries* », détentrice du marché public pour la construction du satellite test et de réservation des fréquences GIOVE-B, n'ont retardé que de quelques mois sa mise en orbite.

¹⁷ Ce consortium, en situation de monopole dans les négociations depuis la fusion des consortia EURELY (AENA, Alcatel Alenia Space, Finmeccanica, Hispasat) et iNavSat (EADS Astrium, Inmarsat, Thales Alenia Space et le conglomérat TeleOp GmbH) courant 2005 (voir *infra*), rassemblait les principales entreprises européennes du secteur spatial. Voir SASSEN, S. (TeleOp), *Galileo Concession Programme Overview and Current Status*, http://www.gr-m.de/download/Sassen_TeleOp_CASTLE-2006-01-17.pdf, consulté le 24/02/2009.

¹⁸ Entretien avec un acteur public du dossier.

¹⁹ Ibid.

Les raisons de ce retard ont trait à des difficultés d'ordre politique et budgétaire davantage que technologique. En effet, l'histoire tempétueuse du programme résulte de l'échec d'une stratégie visant à ce que l'essentiel du financement du déploiement et de l'exploitation de Galileo provienne du secteur privé via la conclusion d'un partenariat public-privé (PPP). Or, les négociations en vue de la conclusion d'un PPP de concession ont été un échec, le secteur privé refusant d'assumer une partie des risques associés au programme. Après un an et demi de négociations infructueuses, la Commission a donc proposé, pour la première fois et à travers un « cri d'alarme », que le déploiement et l'exploitation de Galileo soient entièrement financés par des fonds publics afin de relancer le programme, bouleversant ainsi la stratégie adoptée jusqu'alors pour le mettre en œuvre²⁰.

Les quatre phases du programme Galileo

Tout d'abord, une « **phase de définition** » devait permettre la conception du système à travers les travaux de recherche appliquée menés par l'ESA visant à définir « *l'architecture du système et [déterminer] ses éléments* »²¹. Cette phase a été cofinancée par l'ESA et l'UE.

Ensuite, à cette phase a succédé celle de « **développement et de validation en orbite** » (IOV), se traduisant par « *la construction et le lancement des [NDRL : quatre] premiers satellites, la mise en place des premières infrastructures au sol et tous les travaux et opérations nécessaires pour la validation du système en orbite* »²². Les quatre satellites devraient être mis en orbite via deux lancements, prévus pour novembre 2010 et avril 2011, à la suite du marché public conclu entre l'ESA et le consortium *Galileo Industries* le 19 janvier 2006²³.

Une fois cette phase achevée, la « **phase de déploiement** » du système doit permettre la mise en orbite des vingt-six satellites restants et l'achèvement des infrastructures terrestres. Cette phase devait faire l'objet d'un PPP, régissant aussi la suivante.

Enfin, la « **phase d'exploitation** » consiste en l'usage opérationnel du système. L'exploitation, qui devait être réalisée par le partenaire privé choisi pour le PPP, devrait désormais être effectuée, dans un premier temps, à travers un marché public et en association avec l'ESA puis, dans un second temps, par un concessionnaire privé à travers une concession d'exploitation classique.

²⁰ Commission européenne. (2007), *Galileo à la croisée des chemins : la mise en œuvre des programmes européens de GNSS*, COM(2007)261final.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ *Galileo Industries*, devenu *European Satellite Navigation Industries* en 2007, regroupait Alcatel Alenia Space, EADS Astrium, Finmeccanica, Thales Alenia Space et Galileo Sistemas y Servicios (conglomérat de sept entreprises espagnoles). Choisi pour construire les quatre satellites de la phase IOV, *Galileo Industries* a également construit le satellite GIOVE B dont l'objet était de permettre à l'UE de réserver les fréquences qu'elle avait obtenues dans le cadre de la Conférence Internationale des Radiocommunications (CIR) et de tester les technologies nouvelles prévues pour les satellites de la constellation, dont l'horloge atomique. Les satellites GIOVE A et GIOVE A2, construits par l'entreprise britannique Surrey Satellite Technology Ltd (rachetée en janvier 2009 par EADS Alenia Space à hauteur de 99%) poursuivaient également cette finalité. Contrairement aux quatre satellites de la phase IOV, les satellites GIOVE A, GIOVE A2 et GIOVE B ont une durée de vie très faible et ne feront pas partie de la constellation des trente satellites de Galileo.

Le présent mémoire a pour but de répondre à la question de recherche suivante : **dans quelle mesure le champ d'application du PPP envisagé pour Galileo était-il incompatible avec la sécurité juridique précontractuelle – c'est-à-dire des négociations transparentes et compétitives – indispensable à la conclusion d'un PPP synonyme de transfert de risque et d'usage optimal des ressources publiques ?** L'hypothèse de ce mémoire est que le programme Galileo, de par son importance stratégique pour les entreprises – parfois semi-publiques – européennes du secteur spatial, était incompatible avec des négociations transparentes et compétitives, mettant ainsi la Commission européenne dans une position de négociation délicate.

Chronologie du programme Galileo²⁴

1994: Résolution du Conseil Transport incitant à initier les travaux préparatoires en vue de la mise en œuvre des programmes GNSS européens.

Janvier 1998: Stratégie de la Commission européenne pour la mise en place des systèmes européens de GNSS.

Février 1999: Communication de la Commission européenne affirmant la nécessité de mettre en œuvre le programme Galileo au plus vite.

Décembre 2000: Le Conseil européen de Nice valide le choix du PPP pour mettre en œuvre le déploiement et l'exploitation de Galileo.

Avril 2001: Résolution du Conseil Transport pour lancer le programme Galileo.

Mars 2002: Lancement de la phase de Développement de Galileo.

Mars 2003: Accord entre les États membres sur la répartition des contributions budgétaires.

Juin 2003: Entreprise Commune Galileo opérationnelle (Agence en charge de gérer les phases de développement et de validation en orbite de Galileo, et notamment de décider de la passation des marchés publics).

Juin 2004: Accord UE – Etats-Unis prévoyant notamment l'interopérabilité des systèmes, la superposition des signaux cryptés, les conditions du partage des droits de propriété et le possible brouillage du service ouvert de Galileo par les Etats-Unis en cas de conflit régional.

Juillet 2004: Règlement du Conseil créant l'Autorité de Surveillance des programmes GNSS (en charge de négocier avec le secteur privé pour la passation du PPP et de prendre le relais de l'Entreprise Commune pour la phase de déploiement).

²⁴ Chronologie s'inspirant en partie de celle figurant in Hein, *op. cit.*, p. 3.

Juin 2005: La fusion des consortia EURELY (AENA, Alcatel Alenia Space, Finmeccanica et Hispasat) et iNavSat (EADS Astrium, Inmarsat, Thales Alenia Space et le conglomérat TeleOp GmbH) ouvre la voie aux négociations exclusives entre l'Union européenne et le consortium en vue de la passation du PPP.

Décembre 2005: Lancement avec succès du satellite GIOVE A visant à permettre à l'UE de garantir ses droits à l'usage des fréquences accordées par la Conférence Internationale des Radiocommunications et à tester certaines technologies nouvelles, dont l'horloge atomique.

Février 2007: Lancement du premier satellite de la constellation Beidou (système de radionavigation par satellite chinois).

Juin 2007: Abandon effectif des négociations en vue de la passation du PPP à la suite de la Communication de la Commission du 16 mai.

Novembre 2007: Le Conseil et le Parlement européen parviennent à un accord sur les conditions du financement public de Galileo (par le budget communautaire).

Avril 2008: Lancement, avec plusieurs mois de retard mais avec succès, du satellite GIOVE B.

Juillet 2008: Le règlement du 9 juillet acte l'abandon du PPP décidé en 2007 et prévoit les modalités de la poursuite des programmes Galileo et EGNOS.

2009 : l'ESA et la Commission européenne négocient les six lots de marchés publics en vue du déploiement et de l'exploitation de Galileo (voir *infra*).

2010 : La Commission européenne annonce la passation de plusieurs contrats publics en vue du déploiement partiel de Galileo le 7 janvier, dont la construction de 14 des 26 satellites restants (voir *infra*). La Commission indique ce même jour que les contrats restants seront signés mi-2010, pour un système Galileo en partie opérationnel en 2014.

Cette étude permettra de tirer des enseignements sur les spécificités du secteur spatial et leurs incidences sur la passation de PPP et, au-delà, de contrats publics.

*

* *

Après avoir présenté, d'une part, les tenants et les aboutissants du choix du PPP pour le déploiement et l'exploitation de Galileo et, d'autre part, le cadre juridique précontractuel nécessaire à la mise en place de PPP (I), il s'agira d'évaluer si les négociations en vue de la conclusion du PPP pour Galileo se sont déroulées selon les modalités adéquates et, à défaut, d'en comprendre les raisons (II).

1. Le choix du PPP pour Galileo

Le PPP, concept phare du « nouveau management public »²⁵, est un type de contrat public poursuivant plusieurs finalités et requérant l'existence d'une sécurité juridique précontractuelle afin de permettre aux pouvoirs publics d'être en position de négocier au mieux ses composantes (1). Le PPP a été choisi en 1999 pour mener à bien le déploiement et l'exploitation de Galileo, avant d'être abandonné définitivement en 2008 (2).

1.1 Le PPP dans le nouveau management public

Le PPP est une modalité d'externalisation de l'action publique qui *“s'inscrit [...] dans l'évolution plus générale du rôle de l'État dans la sphère économique, passant d'un rôle d'opérateur direct à un rôle d'organisateur, de régulateur et de contrôleur”*²⁶.

Se distinguant à la fois du marché public et de la concession de délégation de service public « classique », le PPP au sens propre peut être défini comme *“un accord entre un gouvernement et un ou plusieurs partenaires privés selon lequel les partenaires privés fournissent un service de telle sorte que les objectifs du gouvernement sont alignés avec leurs objectifs de profit, cet alignement dépendant d'un transfert suffisant et effectif du risque aux partenaires privés”*²⁷. En échange des prestations multiples et globales qu'ils fournissent – recouvrant normalement la conception, le financement, la construction et l'exploitation d'une infrastructure – et des risques qu'ils supportent, les partenaires privés bénéficient du droit de prélever des redevances sur les usagers et, le cas échéant, de subventions publiques²⁸.

²⁵ Mörth, Ulrika. (2008), *European Public-Private Collaboration, A Choice Between Efficiency and Democratic Accountability?*, Cornwall, Edward Elgar Publishing, p.17. Les citations issues d'ouvrages en langue anglaise ont été traduites en français par l'auteur.

²⁶ Commission européenne. (2004), *Livre Vert sur les Partenariats Public-Privé et le Droit Communautaire des Marchés Publics et des Concessions*, COM(2004)327final, p.3.

²⁷ OCDE. (2008), *Public-Private Partnerships in Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, OCDE, p.12.

²⁸ *Ibid.*, p.21.

En règle générale, les partenaires privés sont propriétaires des infrastructures qu'ils construisent jusqu'à l'expiration du PPP, cette période durant « *typiquement 20-25 ans ou plus* »²⁹. Cette caractéristique distingue, le plus souvent, le PPP de la simple concession puisque cette dernière consiste généralement en l'exploitation, sans construction préalable, d'une infrastructure qui demeure la propriété du secteur public³⁰. Néanmoins, la frontière entre les deux notions juridiques est poreuse, comme cela peut être illustré par l'exemple de Galileo, où le PPP envisagé ne se caractérisait pas par une propriété privée des infrastructures construites pendant la durée du contrat.

Le choix de l'utilisation du PPP par les autorités publiques s'explique, tout d'abord, à des fins de recours à des financements privés pour supporter une partie des investissements initiaux, souvent colossaux. Ensuite, il repose sur le postulat que le secteur privé est mieux à même que le secteur public de fournir une prestation de façon efficiente. En d'autres termes, il s'agit « *de faire bénéficier du savoir faire et des méthodes de fonctionnement du secteur privé dans le cadre de la vie publique* »³¹. Enfin, le PPP est censé permettre de faire reposer sur le secteur privé une partie importante des risques afférant à la création et à l'exploitation d'une infrastructure. Ce transfert de risque est censé garantir, via la responsabilisation qu'il induit, une gestion efficace par le secteur privé de l'activité déléguée.

1.2 La nécessaire existence de négociations transparentes et compétitives

La mise en place d'un tel instrument juridique implique cependant que de nombreuses conditions soient réunies. En effet, le PPP est un mécanisme juridique complexe à mettre en œuvre. Ainsi, en 2003, le temps moyen de conclusion d'un tel contrat était de 29 mois au Royaume-Uni³², alors même que l'expérience de ce pays en la matière est inégalée dans le monde.

²⁹ Burnett, Michael. (2007), *Public-Private Partnerships (PPP) – A Decision Maker's Guide*, Maastricht, Institut Européen d'Administration Publique, p.17.

³⁰ OCDE, *op. cit.*, p.23.

³¹ COM(2004)327final, *op. cit.*, p.3.

³² OCDE, *op. cit.*, p.63.

L'un des pré-requis essentiels pour la mise en œuvre réussie d'un PPP synonyme d'usage optimal des ressources et de transfert de risque vers le secteur privé est l'existence d'une sécurité juridique précontractuelle. Celle-ci vise à garantir l'existence d'un mécanisme « *transparent et compétitif* » de sélection des candidats, seul à même de permettre au pouvoir adjudicateur de négocier au mieux les termes du contrat et de placer les candidats privés dans une position équitable³³. A défaut, la probabilité est forte que le PPP conclu devienne une « usine à gaz »³⁴ pour les pouvoirs publics.

1.3 Le choix du PPP pour Galileo: une première pour l'UE

La raison essentielle du choix du PPP pour le déploiement et l'exploitation de Galileo réside dans une volonté de limiter le coût du programme pour les finances publiques. Le déploiement du système est en effet la phase la plus coûteuse puisqu'elle correspond à l'essentiel de la construction de l'infrastructure, représentant un montant initialement estimé à 2.1 milliards d'euros³⁵. Certains États s'opposant à un financement entièrement public du programme, tels que le Royaume-Uni et les Pays-Bas, l'UE a envisagé un schéma de financement du déploiement reposant pour plus des 2/3 sur des financements privés³⁶. Le Parlement européen a approuvé ce schéma, puisque le PPP qui lui a été proposé était censé permettre à l'UE de se doter d'une « *vaste infrastructure stratégique sans avoir à fournir un effort budgétaire conséquent ; comment peut-on, lorsque l'on est député européen, y être défavorable ?* »³⁷. Un autre acteur du dossier admet d'ailleurs que le Parlement européen « *a probablement fait excessivement confiance au Conseil et à la Commission* »³⁸.

³³ Burnett, *op. cit.*, p.67.

³⁴ Expression de Philippe Séguin, alors Président de la Cour des Comptes françaises, in DECISION-ACHATS.FR, « *Les Partenariats public-privé inquiètent la Cour des Comptes* », 07 février 2008, http://www.decision-achats.fr/Breves/ConsultBreve.asp?ID_Article=23512, consultation le 28/03/2009.

³⁵ COM(2000)750final, *op. cit.*, p.28.

³⁶ Une participation du secteur privé à hauteur de 1.6 milliard d'euros pour le seul déploiement était envisagée (*Ibid.*).

³⁷ Entretien avec un acteur public du dossier.

³⁸ *Ibid.*

En outre, la Commission a affirmé que l'utilisation du PPP contribuerait à la poursuite de la Stratégie de Lisbonne et à « *améliorer la qualité du projet et garantir l'optimisation des ressources [tout en garantissant qu'] une importance centrale [serait] accordée aux besoins des utilisateurs* »³⁹. Cette conception, dans la droite ligne du paradigme du nouveau management public, repose sur l'idée que le secteur privé est mieux à même que le secteur public de satisfaire les besoins des agents économiques et, par voie d'extension, l'intérêt général.

Toutefois, bien que la Commission soutienne fortement le développement du PPP au sein des États membres⁴⁰, étant largement acquise à ce procédé clé de la gouvernance contemporaine⁴¹, elle ne dispose pas d'une expérience pratique en tant que pouvoir adjudicateur d'un tel contrat. Ainsi, Galileo est le « *premier PPP européen conduit avec la participation de la Communauté* »⁴² et constitue donc une « *formule fondamentalement nouvelle [pour elle]* »⁴³.

Cette nouveauté s'est ajoutée au caractère inédit du programme lui-même, puisque celui-ci est « *plusieurs fois nouveau pour l'UE* »⁴⁴. Il s'agit en effet de la première fois que la Communauté et la Commission pilotent un programme industriel ; que la Communauté pilote un programme spatial ; que la Communauté envisage de se porter propriétaire d'une infrastructure industrielle – avec EGNOS ; qu'une utilisation payante des signaux de radionavigation par satellite était envisagée ; qu'un système GNSS aussi perfectionné est

³⁹ COM(1999)54final, *op. cit.*, p.vi.

⁴⁰ Voir le Livre Vert du 30 avril 2004 sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions (COM(2004)327final, *op. cit.*); ainsi que la lettre du 06 juin 2006 du Commissaire McCreevy, intitulée *Public Procurement at the Heart of the Internal Market*, où il affirme que « *l'importance du PPP dans l'économie ne doit pas être sous-estimée dans un contexte de finances publiques tendues* » (http://ec.europa.eu/commission_barroso/mccreevy/docs/speeches/london060606.pdf), consulté le 06/02/09.

⁴¹ La Fédération Syndicale Européenne des Services Publics a même critiqué le « *parti pris de la Commission européenne pour le PPP* », ce qui n'est cependant pas surprenant eu égard aux finalités de la Fédération (http://www.epsu.org/IMG/pdf/Letter_to_McCreevy_FU_GP_PPPs.pdf, site consulté le 02/04/2009).

⁴² Barsi-Pataky, Etelka. (2005), *Rapport relatif à la mise en œuvre du programme européen de radionavigation par satellite*, Parlement européen, A6-0212/2005, p.20. Ci-après « Barsi-Pataky 2005 ».

⁴³ *Ibid.*, p.22.

⁴⁴ *Ibid.*

conçu ; qu'une association d'États tiers était envisagée pour la gouvernance d'un tel système ; et enfin qu'un tel programme est conçu comme civil⁴⁵.

Malgré cette inexpérience et les incertitudes multiples concernant Galileo, la Commission estimait, en 2000, qu'il « *ne [faisait] aucun doute qu'une forte contribution du secteur privé constituera[it] une large part du financement dès la phase de déploiement* »⁴⁶.

*

* *

Cette première pour l'UE s'est traduite par un échec, pour des raisons d'ordre économique, technologique, politique, institutionnelle et juridique⁴⁷. Parmi celles-ci figure l'absence de négociations compétitives et transparentes, résultant de l'importance stratégique de Galileo pour les entreprises – parfois semi-publiques – européennes du secteur spatial et, par voie de conséquence, pour les États membres (II).

2. Un contenu et des modalités de négociation peu propices à la conclusion d'un PPP

Traditionnellement, la coopération européenne dans le domaine du spatial est caractérisée par le principe du « retour géographique » – ou « juste retour » –, empêchant une réelle mise en concurrence des entreprises (1). Le programme Galileo ne fait pas exception à cela, les négociations en vue de la conclusion du PPP ayant été opaques (2) et non compétitives (3). Ainsi, les contrats publics afférant à Galileo – et plus largement à la « politique spatiale de l'UE » – semblent devoir être inévitablement en porte-à-faux avec le droit communautaire des contrats publics, qu'il s'agisse de PPP ou de marchés publics (4).

⁴⁵ L'usage du présent et du passé dans cette phrase s'explique par le fait que certains éléments envisagés au départ ont été abandonnés par la suite, tandis que d'autres non.

⁴⁶ COM(2000)750 final, *op. cit.*, p.33.

⁴⁷ Pour de plus amples précisions, voir Caudron, Martin. (2009), *L'Échec du PPP pour Galileo : Les Raisons et les Enseignements de l'Échec d'une Stratégie ayant fait Perdre à l'Europe son Avance Technologique*, Bruges, Mémoire du Collège d'Europe.

2.1 Un secteur d'activité où prédomine traditionnellement le concept de « retour géographique »

La coopération européenne dans le secteur spatial, dans le cadre de l'ESA, est traditionnellement caractérisée par le principe de juste retour et la défense par les États des intérêts des entreprises « nationales », souvent semi-publiques. Ainsi, la « *volonté de faire valoir [les] intérêts nationaux* »⁴⁸, surtout de la part des « grands États » – ceux-ci disposant de capacités en la matière – a pris une large place dans les différentes structures européennes consacrées aux projets spatiaux. Comme le rappelle Paul Counet, la création de l'ESA « *était le résultat d'un accord entre trois États membres importants [le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne] plutôt que de la formalisation d'une vision européenne commune sur la façon dont les activités spatiales devaient être conduites en Europe. Par certains aspects, l'esprit dans lequel l'accord a été conclu en 1973 demeure aujourd'hui* »⁴⁹.

Le principe de juste retour apparaît d'ailleurs de façon explicite dans l'Annexe V de la Convention de l'ESA consacrée à la politique industrielle, sous l'appellation de « retour géographique »⁵⁰.

Galileo n'a pas dérogé à ce schéma intergouvernemental, propice à l'opacité des négociations.

2.2 Un programme et des négociations opaques

Le manque de transparence des négociations s'est traduit par un rôle mineur accordé au Parlement européen dans le suivi de leur déroulement, alors même que le choix du PPP a été validé en codécision et que le programme est d'une importance budgétaire significative. Ainsi, malgré ses demandes insistantes, le Parlement européen n'a pas obtenu le statut d'observateur qu'il avait demandé au sein de l'Entreprise Commune, puis de l'Autorité de

⁴⁸ Lamory, Grégory. (2006), *L'Europe face au Défi Spatial: La Difficile Mise en Place d'un Politique Spatiale Européenne*, Bruges, Mémoire du Collège d'Europe, p.11.

⁴⁹ Counet, Paul. (2005), *New European Space Policy: An Historical and International Perspective*, CERIS, p.65.

⁵⁰ Lamory, *op. cit.*, p.14.

Surveillance⁵¹, en charge de conduire les négociations. Il ne serait pas parvenu, en outre, à avoir accès à certaines études dont la Commission aurait disposé concernant la viabilité économique du PPP⁵². Toutefois, ceci est réfuté par Kerstin Jorna, pour qui toutes les études dont la Commission disposait ont été rendues publiques⁵³.

En tout état de cause, le Parlement européen ne disposait pas d'informations émanant de sources officielles lui permettant de contester la validité de l'affirmation faite, fin 2006, que « *le processus de définition des éléments cruciaux du PPP avance bien [...] et aboutira en décembre 2006* »⁵⁴. Ainsi, celui-ci se félicitait, dans une Résolution de septembre 2006, « *des progrès accomplis dans les négociations avec les concessionnaires* » tout en demandant aux diverses parties de « *s'efforcer de parvenir à un accord de manière constructive* » et en réclamant davantage d'informations quant à l'évolution des négociations à travers des rapports trimestriels de l'Autorité GNSS et l'octroi du statut d'observateur au sein de cette dernière à un expert désigné par le Parlement européen. Or, certains acteurs partis aux négociations affirment avoir largement perdu espoir que celles-ci aboutissent à un résultat positif dès la fin du premier semestre 2006, voire avant⁵⁵.

Le Parlement européen n'a donc pas été en mesure de suivre l'évolution des négociations en vue du PPP et son influence concrète dans la mise en œuvre du programme Galileo semble avoir été limitée. Il n'a ainsi obtenu l'engagement d'être véritablement informé de l'évolution du programme qu'après la refonte de la gouvernance publique en 2008

⁵¹ Créée par le Règlement CE n°13/21 du Conseil du 12 juillet 2004 sur les structures de gestion des programmes européens de radionavigation par satellite, l'Autorité de surveillance des programmes GNSS, succédant à l'Entreprise Commune, dispose d'un Conseil d'administration composé d'un représentant par État membre et d'un représentant de la Commission. En tant que propriétaire des infrastructures européennes dans le domaine du GNSS, elle a fait office d'autorité concédante et s'est donc vue chargée de conclure le PPP avec le secteur privé. Elle a aussi eu vocation à fournir une assistance technique à la Commission. Son statut a été « *calqué sur celui d'une agence de régulation* ». Suite à la décision d'abandonner le PPP et de modifier la gouvernance du programme Galileo en 2008, la Commission a proposé de réviser le rôle et la composition de cette Autorité, requalifiée d'« Agence GNSS » (Commission. (2009), *Proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil Modifiant le Règlement (CE) n°1321/2004 sur les Structures de Gestion des Programmes de Radionavigation par Satellite*, COM(2009)139).

⁵² Entretien avec un acteur public du dossier.

⁵³ Entretien avec Kerstin Jorna, Chef de Cabinet de Jacques Barrot.

⁵⁴ STOA, *op. cit.*, p.32.

⁵⁵ Entretiens avec des acteurs publics du dossier.

et le choix de la substitution du budget communautaire aux financements escomptés du secteur privé⁵⁶, utilisant son pouvoir budgétaire – comme à l'accoutumée – pour accroître son pouvoir politique⁵⁷.

Le Parlement européen n'a cependant pas été le seul acteur politique majeur à avoir souffert d'un manque d'informations sur la mise en œuvre du programme et les avancées des négociations. Ainsi, la Chambre des Communes a exigé que « *les États membres aient accès à des informations fiables concernant le calendrier réaliste d'évolution du programme et l'échéance à laquelle de réels bénéfices peuvent être escomptés* »⁵⁸.

Au-delà d'être opaques, les négociations n'ont pas été compétitives.

2.3 Des négociations non compétitives

L'absence de véritable mise en concurrence dans la procédure d'appel d'offres pour le PPP a été due à la position monopolistique du consortium et à la primauté du principe de « retour géographique ». A la suite de la fusion des différentes alliances d'entreprises ayant candidaté à l'appel d'offres de la Commission en une seule entité, intervenue courant 2005⁵⁹, le secteur privé s'est situé en position de monopole face à la Commission. Cette situation est assez insolite, la Commission militant traditionnellement, et notamment dans le champ du PPP, pour que, comme le commissaire européen McCreevy l'a demandé, « *les autorités*

⁵⁶ Le Parlement européen dispose de trois sièges au sein du Comité interinstitutionnel Galileo chargé de « *suivre de près : a) l'avancement de la mise en œuvre des programmes GNSS européens, en particulier pour ce qui est des passations de marchés et des contrats [...]; b) les accords internationaux conclus avec les pays tiers [...]; c) la préparation des marchés de la navigation par satellite ; d) l'application effective des arrangements en matière de gouvernance, et ; e) l'examen annuel du programme de travail* » (in *Déclaration Conjointe du Parlement européen, du Conseil et de la Commission concernant le Comité interinstitutionnel Galileo du 23 avril 2008*).

⁵⁷ Toutefois, le Conseil est à ce jour (janvier 2010) opposé à ce que le Parlement européen se voit conférer le statut d'observateur au sein de la version remodelée de l'Autorité de Surveillance GNSS, comme le prévoit la proposition de règlement visant à transformer cette Autorité en « Agence GNSS », ainsi qu'à réformer ses missions et son organisation (Commission. (2009), *Proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil Modifiant le Règlement (CE) n°1321/2004 sur les Structures de Gestion des Programmes de Radionavigation par Satellite*, COM(2009)139).

⁵⁸ House of Commons, Transport Committee. (2004), *Galileo*, Eighteenth Report of Session 2003-2004, p.14. Ci-après « Commons-1 ».

⁵⁹ Voir supra, note de bas de page n°17.

publiques choisissent leurs partenaires privés sur une base davantage concurrentielle que cela n'est le cas aujourd'hui »⁶⁰.

Cette situation a été, selon un acteur public du dossier, promue par Jacques Barrot, Vice-président de la Commission alors en charge des transports⁶¹. Toutefois, ceci est réfuté par un autre acteur public du dossier pour qui « *la Commission européenne n'était pas du tout favorable à cette fusion ; l'offre conjointe des consortia a constitué la première difficulté [dans le processus de mise en place du PPP] ; la Commission n'a pas eu d'autre choix que d'accepter, à la double condition que l'offre proposée par le consortium fusionné soit plus avantageuse que celles des consortia individuellement et qu'une mécanique permettant au consortium fusionné de prendre des décisions soit mise en place »⁶². Cependant, aucune des deux conditions n'a été respectée, le consortium refusant de supporter une partie substantielle des risques et étant « *incapable de se doter d'une structure à même de prendre des décisions »⁶³.**

Quoi qu'il en soit, la fusion des consortia a longtemps été considérée par beaucoup comme un élément positif pour Galileo et le secteur public. Ainsi, Rainer Grohe, alors directeur exécutif de l'Entreprise Commune Galileo, affirmait en 2006 que « *la proposition conjointe a été acceptée par l'Entreprise Commune car la fusion des entreprises candidates crée des avantages pour le secteur public »⁶⁴.*

Cette situation monopolistique n'est cependant pas totalement imputable aux pressions exercées par les États membres sur la Commission en vue d'accepter un regroupement des deux principales coalitions d'entreprises candidates au PPP. En effet, cette situation est favorisée par deux éléments, le premier étant lié aux PPP en général, et le second étant lié aux caractéristiques du domaine spatial. Tout d'abord, il convient de rappeler que les appels

⁶⁰ McCreevy, *op. cit.*

⁶¹ Entretien avec un acteur public du dossier.

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ STOA, *op. cit.*, p.4.

d'offres pour des PPP de dimension conséquente sont souvent peu concurrentiels. En effet, la triple expertise financière, juridique et technique nécessaire pour y candidater, ainsi que l'ampleur des contrats signés, aboutissent à limiter drastiquement le nombre d'entreprises à même de répondre aux appels d'offres. Au surplus, cette concurrence oligopolistique est d'autant plus importante dans le domaine spatial que « *la complexité a un impact sur le niveau de la concurrence [car], dans le cas de projets complexes, le nombre de partenaires privés potentiels possédant les compétences nécessaires et la capacité de devenir partenaires peut être limité* »⁶⁵. Le volume du contrat de PPP envisagé pour Galileo témoigne de cette complexité technique et juridique du programme, puisqu'il comprenait environ 10 000 pages et des centaines d'annexes⁶⁶. Ensuite, le domaine spatial est caractérisé par une forte dépendance des entreprises vis-à-vis des commandes et des programmes publics, les pouvoirs publics pouvant même être qualifiés de « *mono-clients* »⁶⁷. Ainsi, à partir du moment où plusieurs entreprises ont une activité similaire, exclure l'une ou l'autre de la participation à un programme essentiel pour leur activité a des conséquences extrêmement dommageables pour l'entreprise écartée. Les pouvoirs publics ont donc « *une responsabilité particulière dans la construction et le maintien des capacités industrielles dans ce secteur* »⁶⁸.

Ainsi, dans le domaine du GNSS européen où seuls deux programmes – prochainement fusionnés en un seul – existent en Europe, choisir EADS Astrium au détriment de Finmeccanica, par exemple, pour y participer, pourrait conduire à mettre un terme aux activités de Finmeccanica dans ce domaine⁶⁹. La fusion des différents groupes d'entreprises était donc probablement inévitable à partir du moment où un PPP était envisagé. Le consortium unique résultant de la fusion des alliances d'entreprises était par ailleurs hétéroclite et tiraillé par la recherche du « juste retour » par les États membres.

⁶⁵ OCDE, *op. cit.*, p.64.

⁶⁶ STOA, *op. cit.*, p.12.

⁶⁷ Entretien avec un acteur public du dossier.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

2.4 La prédominance du « retour géographique »

Composé de huit entreprises traditionnellement concurrentes issues des « grands » États membres, le consortium privé reflétait les intérêts industriels de ces derniers et pouvait difficilement voir émerger un *leadership* en son sein. Tout d'abord, la composition très hétéroclite du consortium a empêché l'émergence d'une gouvernance privée efficace lors des négociations. Ainsi, les entreprises étaient méfiantes les unes des autres et se présentaient devant les négociateurs publics en ordre dispersé⁷⁰. Ceci a amené la Commission à affirmer que « *la véritable cause de l'absence de progrès des négociations du contrat de concession réside dans l'incapacité du consortium fusionné à s'autogérer, à adopter une position commune et à s'engager pleinement dans les négociations. Elle découle d'une sous-estimation de la complexité du programme, des incertitudes quant aux recettes attendues et du caractère hétérogène du consortium* »⁷¹. L'ancienne députée européenne et membre du Comité interinstitutionnel sur Galileo Anne Laperrouze évoque, quant à elle, des « *tiraillements entre les entreprises* » et une diversité interne rendant difficiles les négociations et le partage des responsabilités futures⁷².

Cette hétérogénéité intrinsèque résulte, tout d'abord, du fait que les entreprises membres du consortium sont habituellement concurrentes et ont répondu préalablement à l'appel d'offres de façon en partie séparée. Ensuite, elle résulte également du fait que « *le domaine de la radionavigation est nouveau en Europe et, en conséquence, qu'aucune entreprise n'a pu être considérée comme un réel leader dans ce domaine à l'origine du programme* »⁷³. Enfin, « *il n'y a pas eu non plus de leader politique parmi les États membres si bien que la répartition des rôles et le partage industriel ont été difficiles au sein du consortium* »⁷⁴.

⁷⁰ Entretien avec un acteur public du dossier.

⁷¹ COM(2007)261final, *op. cit.*, p.6.

⁷² Entretien avec Anne Laperrouze.

⁷³ Entretien avec un acteur public du dossier.

⁷⁴ *Ibid.*

Ceci a amené la Commission à constater que la fusion des entreprises en un seul consortium était un obstacle à la bonne marche des négociations en vue de la conclusion du PPP. Ainsi, la Commission a affirmé en 2007, lorsqu'elle préconisait l'abandon des négociations, que « *l'organisation actuellement mise en place du côté industriel n'est ni efficace, ni propice à la prise de décision, en grande partie en raison des différends relatifs à la répartition des rôles, des responsabilités et des activités liées au programme* »⁷⁵. Certains affirment d'ailleurs que, « *pendant des années, les acteurs publics et privés fortement impliqués dans le dossier savaient pertinemment que ce consortium ne serait aucunement en mesure de répondre aux objectifs du PPP, ce qui est grave* »⁷⁶.

En outre, les rapports régissant les relations entre les entreprises étaient assimilables à des rapports interétatiques. Ceci résulte du caractère semi-public de plusieurs entreprises membres du consortium et du fait que le « *marché [de l'aérospatial] ne peut d'autant moins être assimilé à un marché ordinaire que l'intervention des autorités étatiques y est forte* »⁷⁷. Ainsi, les États sont intervenus régulièrement dans les négociations afin de défendre leurs intérêts industriels via le principe de juste retour⁷⁸.

Le triomphe de ce principe peut être illustré par la répartition envisagée, suite à un accord conclu entre industriels le 5 décembre 2005, des principaux sites de gestion de Galileo et d'EGNOS entre l'Allemagne (quatre sites), l'Espagne (trois sites), la France (quatre sites), l'Italie (quatre sites) et le Royaume-Uni (trois sites)⁷⁹. Ainsi, les principaux États contributeurs au programme via le budget communautaire et l'ESA, qui sont aussi ceux disposant d'une industrie performante dans le domaine de l'aérospatial, obtenaient de la sorte un « retour sur investissement ».

⁷⁵ COM(2007)261 final, *op. cit.*, p.5.

⁷⁶ Entretien avec un acteur public du dossier.

⁷⁷ Deflesselles, Bernard et Delebarre, Michel. (2007), *Rapport d'information sur l'Exécution des Programmes Européens de Radionavigation par satellite Galileo et EGNOS*, Assemblée Nationale.

⁷⁸ Entretien avec un acteur public du dossier.

⁷⁹ STOA, *op. cit.*, p.69.

Cette idée de juste retour apparaît d'ailleurs explicitement dans le rapport de novembre 2007 de la Chambre des Communes, celle-ci demandant au gouvernement britannique « *de produire une analyse coûts-bénéfices rigoureuse montrant comment les contribuables britanniques vont tirer profit de la quantité substantielle d'argent qu'ils versent pour le programme Galileo* »⁸⁰. De même, l'Assemblée Nationale française a évoqué la nécessité d'un « *retour raisonnable* »⁸¹.

L'impossibilité d'appliquer les règles du droit communautaire des marchés publics dans le cas de Galileo illustre la difficulté d'externaliser de façon efficiente l'action publique dans le domaine spatial en Europe et au-delà.

2.5 Une certaine prise de conscience des limites du PPP dans le secteur spatial

Il résulte de tous ces éléments que le manque de transparence et de concurrence « libre et non faussée » dans les négociations entre le secteur public et le consortium n'était pas propice à la conclusion d'un PPP synonyme d'usage optimal des ressources. Le Parlement européen a ainsi affirmé, dans son rapport de 2008 sur Galileo, qu'il convenait « *d'éviter tout PPP qui [conduise] à des fusions ou des consortia établissant des situations de monopole [et] aussi d'éviter les règles de passation de marchés qui conduisent à des structures de marchés monopolistiques* »⁸².

Il n'y a donc pas eu de cadre politique et juridique précontractuel permettant une véritable négociation en vue de la conclusion du PPP, comme cela est affirmé par le professeur Guenter Hein pour qui « *un management efficace sur tous les plans doit être mis en place où les différents acteurs politiques n'interviennent pas régulièrement et continûment une fois que les règles de travail ont été établies* »⁸³.

⁸⁰ Commons-2, *op. cit.*, p.20.

⁸¹ Deflesselles et Delebarre, *op. cit.*

⁸² Barsi-Pataky 2008, *op. cit.*, p.33.

⁸³ Hein, *op. cit.*, p.iii.

Au-delà de Galileo, il semble que le domaine spatial ne soit pas un domaine propice au développement de PPP, voire même à l'existence de procédures véritablement compétitives et transparentes de passation de contrats publics en général. En raison de l'intime relation entre les entreprises du secteur et les pouvoirs publics, le cadre politique et juridique classiquement requis pour recourir au PPP semble difficilement applicable à ce secteur, malgré une tendance actuelle à la promotion de ce mécanisme dans le monde⁸⁴.

Conclusion: une concurrence “raisonnablement faussée” dans le domaine de la “politique spatiale de l’UE

L'étude du déroulement des négociations en vue du PPP pour Galileo démontre que ce dernier ne se résume pas à un simple projet d'infrastructure, contrairement à ce qui a été affirmé par certains observateurs et acteurs du programme⁸⁵. Au contraire, Galileo revêt une importance stratégique clé – à l'instar des autres grands programmes spatiaux –, notamment pour les entreprises semi-publiques européennes du secteur et, par voie de conséquence, pour les États membres.

La décision des États membres et du Parlement européen de compenser entièrement l'absence de contribution du secteur privé par un financement issu du budget communautaire, en 2008, et de mettre en place le déploiement et l'exploitation de Galileo via la passation de marchés publics, garantit la poursuite du programme, bien qu'une sous-estimation des coûts des marchés publics ou des retards inattendus puissent impliquer une enveloppe budgétaire accrue.

⁸⁴ A titre d'exemple, l'ESA a co-organisé un colloque intitulé « *Le futur du PPP dans les communications par satellite* » à Vienne le 31 mars 2009.

⁸⁵ Mörth, *op. cit.*, p.49: « *Galileo concerne un PPP classique dans le domaine de l'infrastructure* ».

Le fait que le financement additionnel provienne uniquement du budget communautaire et non de celui de l'ESA devrait, en principe, interdire l'application de la notion de retour géographique consacrée par l'ESA – le droit communautaire concernant la passation des marchés publics devant *a priori* s'appliquer. Ceci expliquerait la volonté initiale de l'Allemagne qu'une partie des 2.4 milliards d'euros nécessaires soit issue du budget de l'ESA⁸⁶.

La Commission a ainsi demandé à ce que « *la Communauté obtienne le meilleur rapport qualité-prix [en se voyant placée] 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 publics* »⁸⁷. Au sein du même document, la Commission évoque « *la nécessité d'introduire dans le programme une concurrence saine et vigoureuse* »⁸⁸.

Toutefois, les États membres sont parvenus à ce que la Commission accepte d'introduire le critère du retour géographique au sein de sa proposition de Règlement relatif à la poursuite de la mise en œuvre des programmes européens de radionavigation par satellite (EGNOS et Galileo) du 9 juillet 2008⁸⁹. En effet, les dispositions contenues dans la note du Coreper au Conseil du 28 novembre 2007 y ont largement été reprises. Celle-ci réaffirmait la nécessité « *de faire en sorte que tous les États membres participent de manière équilibrée aux différentes phases du projet, tout en retirant le maximum d'avantages d'une mise en concurrence ouverte* »⁹⁰. En d'autres termes, le Conseil exigeait une concurrence « *raisonnablement faussée* ».

⁸⁶ Deflesselles et Delebarre, *op. cit.*

⁸⁷ Commission européenne. (2007), *Faire avancer le programme Galileo : réaménagement des programmes européens de radionavigation par satellite (GNSS)*, Communication, COM(2007)534final, p.4.

⁸⁸ *Ibid.*, p.13.

⁸⁹ Parlement européen et Conseil. (2008), *Règlement relatif à la Poursuite de la mise en œuvre des Programmes Européens de Radionavigation par Satellite (EGNOS et Galileo)*, CE N°683/2008.

⁹⁰ Conseil. (2007), *Note du Coreper au Conseil*, 15630/07, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/07/st15/st15630.fr07.pdf>, consulté le 11 mars 2009.

Ainsi, l'article 17 du Règlement dispose en son alinéa 2.a, après avoir mentionné les principes généraux liés à la concurrence libre et non faussée, que l'UE s'engage à « *promouvoir une participation équilibrée de l'industrie à tous les niveaux, y compris, notamment, au niveau des PME, dans tous les États membres* », tandis que son alinéa 2.c dispose que celle-ci « *mettra à profit les investissements publics antérieurs et les enseignements tirés, ainsi que les expériences et les compétences industrielles, y compris celles qui ont été acquises lors de la phase de définition et lors de la phase de développement et de validation des programmes, tout en veillant à ce que les règles sur l'adjudication concurrentielle ne soient pas enfreintes* ». Ces dispositions visent, pour la première, à distribuer équitablement les bénéfices du programme entre les États membres et, pour la seconde, à favoriser les entreprises ayant bénéficié de marchés publics pour les phases précédentes. Or, ces entreprises – qui sont aussi peu ou prou celles ayant fait partie du consortium – ayant été sélectionnées en partie sur la base du retour géographique, ce principe se voit ainsi reconduit *de facto* par ce Règlement.

Cette solution de compromis a donc permis de parvenir à un consensus sur la nouvelle stratégie pour mettre en œuvre le déploiement et l'exploitation de Galileo. Concrètement, elle s'est traduite par le choix de mettre six lots en adjudication pour ces phases, la décision d'interdire à un même groupe industriel d'être prestataire principal sur plus d'un lot, l'obligation de recourir à la sous-traitance « *de sociétés autres que celles qui appartiennent aux groupes dont les entités sont les contractants principaux d'un des principaux lots relatifs à des travaux* » à hauteur de 40% de la valeur totale des marchés publics, la recherche du double approvisionnement – principalement pour les satellites – et l'implication des États membres dans le processus de sélection des candidats, à travers le Comité des programmes GNSS européens⁹¹. Ceci permettra ainsi de garantir un certain « juste retour », bien que les

⁹¹ Parlement européen et Conseil, CE N°683/2008, *op.cit.*

garanties pour les États membres demeurent moindres que dans le cadre des contrats signés par l'ESA.

Les contrats publics afférant au déploiement et à l'exploitation de Galileo ont été répartis en six lots :

- système de soutien et d'ingénierie : la filiale italienne de Thales Alenia Space a été choisie au détriment de la filiale néerlandaise de Logica le 7 janvier 2010 (marché s'élevant à 85 millions d'euros)⁹² ;
- système de mission au sol : la filiale française de Thales Alenia Space est en concurrence avec la filiale britannique de Logica ;
- système de contrôle au sol : la filiale britannique d'EADS Astrium est en concurrence avec la filiale britannique de Lockheed Martin ;
- satellites : le conglomérat rassemblant les entreprises allemande OHB System et britannique Surrey Satellite Technology Ltd – propriété d'EADS à hauteur de 99% – a obtenu un marché pour une première tranche de 14 satellites le 7 janvier 2010 au détriment de la filiale allemande d'EADS Astrium (marché s'élevant à 566 millions d'euros). Cette dernière est à nouveau en concurrence avec ce conglomérat pour les 12 satellites restants à pourvoir, mais devrait a priori emporter l'essentiel de cette dernière tranche – du fait de l'incapacité du conglomérat à construire 26 satellites en un laps de temps aussi court, mais également en raison de la nécessité pour la Commission de respecter la lettre du règlement susmentionné, dont le recherche du double-approvisionnement ;
- lanceurs : sans concurrent, Arianespace (France) a obtenu un premier marché le 7 janvier pour le lancement de dix satellites via la fusée russo-européenne Soyouz à partir de la Guyane Française (marché s'élevant à 397 millions d'euros).

⁹² Commission, *Galileo : La Commission Passe d'Importants Marchés pour que le Système soit Opérationnel début 2014*, IP/10/7, 7 janvier 2010.

- gestion et exploitation : le Britannique Inmarsat et le consortium rassemblant l'italien Telespazio et l'allemand DLR sont en concurrence⁹³.

*

* *

La présente étude a donc mis en évidence les spécificités du secteur spatial – forte dépendance des entreprises à l'égard des contrats publics et intérêt stratégique des États en jeu – en Europe et au-delà un secteur peu propice à la conclusion de PPP et à la mise en concurrence des entreprises pour la passation des contrats publics. De ce fait, envisager l'adjudication d'un contrat global comme le PPP, à travers un processus concurrentiel et transparent, était une stratégie hasardeuse. La Commission s'est donc retrouvée face à un conglomérat unique lors des négociations, dénoué de toute cohésion interne et incarnant les intérêts des États membres.

Suite à l'abandon du PPP en 2008, la Commission a milité pour que les marchés publics envisagés pour assurer le déploiement et l'exploitation de Galileo soient conclus sous le régime du droit communautaire des marchés publics. Toutefois, la Commission a été à nouveau contrainte de prendre en compte le principe de « juste retour ». Ainsi, l'UE est parvenue à un arrangement affirmant concilier l'inconciliable : une mise en concurrence et le principe du juste retour.

La nouvelle gouvernance *ad hoc* de Galileo, impliquant la Commission – en tant que gestionnaire du programme – et l'ESA – en tant que maître d'œuvre – a donc été complétée

⁹³ Génération Nouvelles Technologies. (2008). « Projet Galileo : une liste des industriels présélectionnés », <http://www.generation-nt.com/galileo-systeme-navigation-gps-europeen-liste-pre-selection-actualite-156491.html>, consulté le 25 octobre 2009.

par un régime de passation des marchés publics visant à constituer un compromis entre les principes juridiques des deux institutions, mais qui consacre en réalité ceux de l'ESA.

Bien que le Traité de Lisbonne donne une véritable base juridique à l'UE dans le domaine spatial – compétence partagée –, de tels compromis hybrides sont inévitablement amenés à perdurer. L'UE et l'ESA avancent ainsi par tâtonnements, expérimentant des modalités de collaboration *ad hoc*, tout en tentant d'éviter les dérapages budgétaires et de nouveaux retards dans des programmes essentiels pour l'Europe.

* * * * *

Bibliographie

- Barsi-Pataky, Etelka. (2005), Rapport Relatif à la Mise en Œuvre du Programme Européen de Radionavigation par Satellite, Parlement européen, A6-0212/2005.
- Barsi-Pataky, Etelka. (2008), *Rapport Relatif à la Poursuite de la Mise en Œuvre des Programmes Européens de Navigation par Satellite EGNOS et Galileo*, Parlement européen, A6-0144/2008.
- Barrot, Jacques. (2009), Discours du Vice-président de la Commission tenu lors de la Convention Europe du Nouveau Centre, Versailles, (présence de l'auteur).
- Burnett, Michael. (2007), *Public-Private Partnerships (PPP) – A Decision Maker's Guide*, Maastricht, Institut Européen d'Administration Publique.
- Caudron, Martin. (2009), *L'Échec du PPP pour Galileo : Les Raisons et les Enseignements de l'Échec d'une Stratégie ayant fait Perdre à l'Europe son Avance Technologique*, Bruges.
- Chine Informations. (2007). « Le lancement d'un concurrent chinois de Galileo 'irrite' les Européens », http://www.chine-informations.com/actualite/le-lancement-dun-concurrent-chinois-de-galileo-irrite-les-europeens_5929.html, consulté le 17 février 2009.
- Commission européenne. (1998), *Vers un Réseau Transeuropéen de Positionnement et de Navigation Comprenant une Stratégie Européenne pour un Système Mondial de Navigation par Satellite (GNSS)*, Communication au Conseil et au Parlement européen, COM(98)29.
- Commission européenne. (1999), *Galileo - L'Engagement de l'Europe dans une Nouvelle Génération de Services de Navigation par Satellite*, COM(1999)54.
- Commission européenne. (2000), *Communication sur Galileo*, COM(2000)750.
- Commission européenne. (2001), *Rapport sur l'État d'Avancement du Programme Galileo*, Document de travail des services de la Commission, SEC(2001)1960.
- Commission européenne. (2002), *État d'Avancement du Programme Galileo*, Communication, COM(2002)518.
- Commission européenne. (2003), *Communication sur l'Intégration du Programme EGNOS dans le Programme Galileo*, COM(2003)123.
- Commission européenne. (2003), *Proposition de Règlement du Conseil sur les Structures de Gestion du Programme Européen de Radionavigation par Satellite*, COM(2003)471.
- Commission européenne. (2003), *Espace : Une Nouvelle Frontière Européenne pour une Union en Expansion ; Plan d'Action pour la Mise en Œuvre d'une Politique Spatiale Européenne*, Livre Blanc, COM(2003)673.
- Commission européenne. (2004), *Communication sur l'État d'Avancement du Programme de Recherche Galileo au Début de l'année 2004*, COM(2004)112.
- Commission européenne. (2004), *Livre Vert sur les Partenariats Public-Privé et le Droit Communautaire des Marchés Publics et des Concessions*, COM(2004)327.
- Commission européenne. (2004), *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.
- Commission européenne. (2006), *Le Compte à Rebours a Commencé*, DVD, <http://www.linternaute.com/video/3400/galileo-le-compte-a-rebours-a-commence/>, consulté le 19 février 2009.
- Commission européenne. (2007), *Galileo à la Croisée des Chemins : la Mise en Œuvre des Programmes Européens de GNSS*, COM(2007)261.
- Commission européenne. (2007), *Faire Avancer le Programme Galileo : Réaménagement des Programmes Européens de Radionavigation par Satellite (GNSS)*, Communication, COM(2007)534.

- Commission européenne. (2007), *Proposition Modifiée de Règlement du Parlement Européen et du Conseil Relatif à la Poursuite de la Mise en Œuvre des Programmes Européens de Radionavigation par Satellite (EGNOS et Galileo)*, COM(2007)535.
- Commission européenne. (2009), *Proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil Modifiant le Règlement (CE) n°1321/2004 sur les Structures de Gestion des Programmes de Radionavigation par Satellite*, COM(2009)139.
- Commission européenne. (2010), *Galileo : La Commission Passe d'Importants Marchés pour que le Système soit Opérationnel Début 2014*, IP/10/7, 7 janvier 2010.
- Conseil. (1994), *Résolution Concernant la Contribution Européenne à la mise en place d'un Système Global de Navigation par Satellite (GNSS)*, 94/C 379/02.
- Conseil. (2001), *Résolution sur Galileo*, 2001/C 157/01.
- Conseil. (2002), *2420^e session*, Transports et Télécommunications, 7282/02(Presse78).
- Conseil. (2004), *Draft Council Joint Action on Aspects of the Operation of the European Satellite Radionavigation System Affecting the Security of the European Union*, Note du Coreper au Conseil, 9569/04.
- Conseil. (2006), *Règlement Modifiant le Règlement (CE) n°1321/2004 sur les Structures de Gestion des Programmes Européens de Radionavigation par Satellite*, Règlement (CE) N°1942/2006.
- Conseil. (2007), *Résolution sur Galileo*, Réunion du Conseil Transport, Télécommunications et Energie, Communiqué de presse.
- Conseil. (2007), *Conclusions sur les Programmes de Navigation par Satellite Galileo et EGNOS*, Réunion du Conseil Transport, Télécommunications et Energie.
- Conseil. (2007), *Note du Coreper au Conseil*, 15630/07,
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/07/st15/st15630.fr07.pdf>, consulté le 11 mars 2009.
- Conseil. (2007), *Political Go-ahead for Galileo*,
ec.europa.eu/transport/galileo/doc/2007/2007_12_03_council_results_en.pdf, consulté le 10 mars 2009.
- Conseil. (2008), *Note de Transmission sur le Cadre Stratégique du GNSS*, 17517/08,
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/08/st17/st17517-ad01.fr08.pdf>, consulté le 07 mars 2009.
- Coppinger, Rob. (2007). « Galileo Navigation Satellite Provider to be Dismantled », <http://www.flightglobal.com/articles/2007/11/30/219984/galileo-navigation-satellite-provider-to-be-dismantled.html>, consulté le 10 mars 2009.
- Counet, Paul. (2005), *New European Space Policy: An Historical and International Perspective*, CERIS.
- Cour des Comptes Européenne. (2009), *Rapport Spécial n°7/2009, La Gestion de la Phase de Développement et de Validation du programme Galileo*.
- Cour des Comptes française. (2008), *Rapport Public Annuel*,
<http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/RPA-integrall.pdf>, consultation le 18 février 2009.
- Decision-achats.fr. (2008). « Les Partenariats public-privé inquiètent la Cour des Comptes », 07 février 2008, http://www.decision-achats.fr/Breves/ConsultBreve.asp?ID_Article=23512, consultation le 28 mars 2009.
- Deflesselles, Bernard et Delebarre, Michel. (2007), *Rapport d'Information sur l'Exécution des Programmes Européens de Radionavigation par Satellite Galileo et EGNOS*, Assemblée Nationale.
- Entreprise Commune Galileo. (2003), *Business in Satellite Navigation: An Overview of Market Developments and Emerging Applications*.
- ESA. (1975), *Convention*, <http://www.esa.int/convention/>, consulté le 07 février 2009.

- European Space Policy Institute. (2005). « Report: A New Paradigm for European Space Policy: A Proposal ».
- ESA. (2009). « *Le futur du PPP dans les communications par satellite* », programme d'une conférence organisée à Vienne le 31 mars 2009 par l'ESA.
- Fédération Syndicale Européenne des Services Publics. (2005). « Le parti pris de la Commission européenne pour le PPP », http://www.epsu.org/IMG/pdf/Letter_to_McCreevy_FU_GP_PPPs.pdf, site consulté le 02 avril 2009.
- Génération Nouvelles Technologies. (2008). « Projet Galileo : une liste des industriels présélectionnés », <http://www.generation-nt.com/galileo-systeme-navigation-gps-europeen-liste-pre-selection-actualite-156491.html>, consulté le 25 octobre 2009.
- Hein, Günter. (2008), *Note IP/A/ITRE/NT/2007-10*, DG Internal Policies of the Union, Policy Department Economic and Scientific Policy, European Parliament.
- Hemming, Richard et al. (2006)., *Public Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk*, Fiscal Affairs Department, Washington, International Monetary Fund, www.imf.org/External/Pubs/NFT/2006/ppp/eng/ppp.pdf, consulté le 11 février 2009.
- Hix, Simon. (2008), *What's Wrong With the EU and How to Fix it*, Cambridge, Polity Press.
- House of Commons, Transport Committee. (2004), *Galileo*, Eighteenth Report of Session 2003-2004.
- House of Commons, Transport Committee. (2007), *Galileo: Recent Developments, First Report of Session 2007/08*.
- Lamory, Grégory. (2006), *L'Europe face au Défi Spatial: La Difficile Mise en Place d'un Politique Spatiale Européenne*, Bruges, Mémoire du Collège d'Europe.
- Le Figaro. (2008). « Avec GIOVE-B, Le projet Galileo avance », <http://www.lefigaro.fr/sciences/2008/04/27/01008-20080427ARTFIG00021-avec-giove-b-le-projet-galileo-avance.php>, consulté le 09 février 2009.
- Les Echos. (2007). « Galileo : un rapport parlementaire britannique épingle le budget », <http://archives.lesechos.fr/archives/2007/lesechos.fr/11/12/300217448.htm>, consulté le 10 février 2009.
- Levet, Jean-Louis (2007). « Galileo : Sortir de l'Impasse Libérale », Regards Socialistes sur l'Industrie, Spécial Législatives 2007, n°11.
- Mankiw, Gregory. (2001), *Principles of Economics*, Orlando, Harcourt College Publishers.
- McCreevy, Charlie. (2005), « *Public-Private Partnerships: Options to ensure effective competition* », discours, Copenhague, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/698&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, consulté le 24 février 2009.
- McCreevy, Charlie. (2006), « *Public Procurement at the heart of the Internal Market* », lettre du 06 juin 2006, http://ec.europa.eu/commission_barroso/mccreevy/docs/speeches/london060606.pdf, site consulté le 02 avril 2009.
- Mörth, Ulrika. (2008), *European Public-Private Collaboration, A Choice Between Efficiency and Democratic Accountability?*, Cornwall, Edward Elgar Publishing.
- Nardon, Laurence. (2009), 'Galileo and the Issue of Public Funding', in Kai-Uwe Schrogl, Charlotte Mathieu et Nicolas Peter. (ed.), *Yearbook on Space Policy 2007-2008; from Policies to Programmes*, European Space Policy Institute, Springer.
- OCDE. (2008), *Public-Private Partnerships in Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, OCDE.
- Panel d'Évaluation des options technologiques et scientifiques du Parlement européen (STOA). (2007), *Galileo Applications – STOA Workshop Report (13 septembre 2006)*.
- Parlement européen. (2008), *Décision de la commission au fond*, 1ère lecture/lecture unique, COD/2004/0156,

- <http://www.europarl.europa.eu/oeil/resume.jsp?id=5189332&eventId=1031633&backToCaller=NO&language=fr>, consulté le 17 mars 2009.
- Parlement européen. (2008), *Galileo : Pour une Sécurité Garantie, une Concurrence ouverte et des Prix Équitables*, <http://www.europarl.eu/slides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20080128IPR19732&language=FR>.
- Parlement européen et Conseil. (2008), *Règlement Relatif à la Poursuite de la mise en œuvre des Programmes Européens de Radionavigation par Satellite (EGNOS et Galileo)*, CE N°683/2008.
- Parlement européen, Conseil et Commission. (2008), *Déclaration Conjointe Concernant le 'Comité Interinstitutionnel Galileo*, L 196/11.
- Pierson, Paul. (1997), « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », Institut Universitaire Européen de Florence, Jean Monnet Chair Papers.
- PriceWaterHouseCoopers. (2003), *Galileo Study, Phase II, Executive Summary*.
- Ricard, Philippe. (2007), « Berlin se rallie in extremis au plan de relance au système de navigation par satellite Galileo », *Le Monde*, <http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-3214,36-983894,0.html>, consulté le 16 février 2009.
- Richardson, Jeremy. (2006), *European Union: Power and Policy Making*, Abingdon, Routledge, 3^e édition.
- Samuelson, Paul, et Nordhaus, William. (2005), *Economics*, New York, McGraw-Hill, 8^e édition.
- Sassen, Stephan. (2006). « Galileo Concession Programme Overview and Current Status », http://www.gr-m.de/download/Sassen_TeleOp_CASTLE-2006-01-17.pdf, consulté le 24 février 2009.
- Terrier, Jean-Louis. (2009), *Project Finance from Tradition to PPP : Risk and Financial Issues*, cours professé à HEC Paris, document Powerpoint fourni par son auteur.
- The Gallup Organization. (2007), *Flash Eurobarometer 211, General Survey on the European Galileo Programme*.
- Union de l'Europe Occidentale. (2008), *Recommandation n°821 sur des Systèmes Spatiaux pour la Sécurité Européenne : GMES et Galileo*, http://www.assembly-weu.org/fr/documents/sessions_ordinaires/txt/2008/821.php, consultation le 28 mars 2009.

Liste des entretiens effectués

- Entretien réalisé avec M. Georges Caravelis, administrateur en charge de Galileo au sein du Secrétariat de la commission parlementaire Industrie, Recherche et Energie, Parlement européen, Bruxelles, 09 mars 2009. Professeur à l'Institut Européen de Florence pour l'année universitaire 2009-2010.
- Entretien réalisé avec M. Walter Deffaa, alors Directeur Général du service Audit Interne de la Commission européenne, ancien directeur au sein de la DG BUDG et professeur au Collège d'Europe, Bruges, vendredi 13 février 2009.
- Entretien réalisé avec M. Carlo des Dorides, administrateur de la Commission européenne en charge, sous l'autorité de M. Paul Verhoef, de la préparation de la nouvelle stratégie concernant les programmes GNSS (prévue pour 2010) et ancien directeur de la Division Concession au sein de l'Autorité de Surveillance des Programmes GNSS, Bruxelles, 04 mars 2009.
- Entretien téléphonique réalisé avec M. Didier Faivre, Chef de projet Galileo au sein de l'Agence Spatiale Européenne, 25 mars 2009.
- Entretien réalisé avec Mme Kerstin Jorna, Chef de cabinet de M. Jacques Barrot, Vice-président de la Commission européenne, et ancienne chef adjointe de cabinet lorsque

celui-ci gérait le dossier Galileo en tant que Commissaire en charge des transports, Bruxelles, 31 mars 2009.

Entretien téléphonique réalisé avec Mme Anne Laperrouze, alors députée européenne, Vice-présidente de la commission parlementaire ITRE et membre du Comité interinstitutionnel sur Galileo, 26 mars 2009.

Entretien par voie de courriel avec une fonctionnaire du Conseil travaillant sur les questions de défense et de sécurité, réponse reçue le 27 mars 2009.

Entretien avec un acteur public du dossier ayant souhaité garder l'anonymat.

**Bruges Political Research Papers / Cahiers de recherche
politique de Bruges**

No 10/2009

Davida Bradanini, The Rise of the competitiveness Discourse—A Neo-Gramscian Analysis

No 9/ 2009

Adina Crisan, La Russie dans le nouveau Grand Jeu énergétique en Mer Noire: Nabucco et South Stream ou « l'art du kuzushi »

No 8 / 2008

Jonas Dreger, The Influence of Environmental NGOs on the Design of the Emissions Trading Scheme of the EU: An Application of the Advocacy Coalition Framework

No 7 / 2008

Thomas Kostera, Europeanizing Healthcare: Cross-border Patient Mobility and Its Consequences for the German and Danish Healthcare Systems

06 / 2007

Mathieu Rousselin, Le Multilatéralisme en Question : Le Programme de Doha pour le Développement et la Crise du Système Commercial Multilatéral

05 / 2007

Filip Engel, Analyzing Policy Learning in European Union Policy Formulation: The Advocacy Coalition Framework Meets New-Institutional Theory

04 / 2007

Michele Chang, Eric De Souza, Sieglinde Gstöhl, and Dominik Hanf, Papers prepared for the Colloquium, "Working for Europe: Perspectives on the EU 50 Years after the Treaties of Rome"

03 / 2007

Erwin van Veen, The Valuable Tool of Sovereignty: Its Use in Situations of Competition and Interdependence

02 / 2007

Mark Pollack, Principal-Agent Analysis and International Delegation: Red Herrings, Theoretical Clarifications, and Empirical Disputes

01 / 2006

Christopher Reynolds, All Together Now? The Governance of Military Capability Reform in the ESDP



College of Europe Studies

Series Editors:

Govaere I. / Hanf D. / Mahncke D. / Pelkmans J.

Order online at www.peterlang.com

PIE - Peter Lang Bruxelles



Europe is in a constant state of flux. European politics, economics, law and indeed European societies are changing rapidly. The European Union itself is in a continuous situation of adaptation. New challenges and new requirements arise continually, both internally and externally.

The *College of Europe Studies* series seeks to publish research on these issues done at the College of Europe, both at its Bruges and its Natolin (Warsaw) campus. Focused on the European Union and the European integration process, this research may be specialised in the areas of political science, law or economics, but much of it is of an interdisciplinary nature. The objective is to promote understanding of the issues concerned and to make a contribution to ongoing discussions.

L'Europe subit des mutations permanentes. La vie politique, l'économie, le droit, mais également les sociétés européennes, changent rapidement. L'Union européenne s'inscrit dès lors dans un processus d'adaptation constant. Des défis et des nouvelles demandes surviennent sans cesse, provenant à la fois de l'intérieur et de l'extérieur.

La collection des *Cahiers du Collège d'Europe* publie les résultats des recherches menées sur ces thèmes au Collège d'Europe, au sein de ses deux campus (Bruges et Varsovie). Focalisés sur l'Union européenne et le processus d'intégration, ces travaux peuvent être spécialisés dans les domaines des sciences politiques, du droit ou de l'économie, mais ils sont le plus souvent de nature interdisciplinaire. La collection vise à approfondir la compréhension de ces questions complexes et contribue ainsi au débat européen.

Series Titles:

vol. 9 Pelkmans, Jacques / Hanf, Dominik / Chang, Michele (eds.), *The EU Internal Market in Comparative Perspective*, 2008 (314 p.), ISBN 978-90-5201-424-1 pb.

vol. 8 Govaere, Inge / Ullrich, Hanns (eds.), *Intellectual Property, Market Power and the Public Interest*, 2008 (315 p.), ISBN 978-90-5201-422-7 pb.

- vol. 7** Inotai, András, *The European Union and Southeastern Europe: Troubled Waters Ahead?*, 2007 (414 p.), ISBN 978-90-5201-071-7 pb.
- vol. 6** Govaere, Inge / Ullrich, Hanns (eds.), *Intellectual Property, Public Policy, and International Trade*, 2007 (232 p.), ISBN 978-90-5201-064-9 pb.
- vol. 5** Hanf, Dominik / Muñoz, Rodolphe (eds.), *La libre circulation des personnes: États des lieux et perspectives*, 2007 (329 p.), ISBN 978-90-5201-061-8 pb.
- vol. 4** Mahncke, Dieter / Gstöhl, Sieglinde (eds.), *Europe's Near Abroad: Promises and Prospects of the EU's Neighbourhood Policy*, 2008 (316 p.), ISBN 978-90-5201-047-2.
- vol. 3** Mahncke, Dieter / Monar, Jörg (eds.), *International Terrorism: A European Response to a Global Threat?*, 2006 (191p.), ISBN 978-90-5201-046-5 / US-ISBN 978-0-8204-6691-0 pb.
- vol. 2** Demaret, Paul / Govaere, Inge / Hanf, Dominik (eds.), *European Legal Dynamics - Dynamiques juridiques européennes*, Revised and updated edition of *30 Years of European Legal Studies at the College of Europe*, 2005 / 2007 (571 p.), ISBN 978-90-5201-067-0 pb.
- vol. 1** Mahncke, Dieter / Ambos, Alicia / Reynolds, Christopher (eds.), *European Foreign Policy: From Rhetoric to Reality?*, 2004 / second printing 2006 (381 p.), ISBN 978-90-5201-247-6 / US-ISBN 978-0-8204-6627-9 pb.