

# LE FINANCEMENT DE L'AEROSPATIALE A L'EPREUVE DU DROIT : LA POSITION DE L'UNION EUROPEENNE

OLIVIER BLIN

*Maître de conférences – HDR à l'Université Toulouse 1 – Capitole (IRDEIC)*

« *Le plus beau métier d'homme, c'est d'unir les hommes* »  
Antoine de Saint Exupéry (Terre des hommes).

Le 23 avril 2021, le français Thomas Pesquet prenait place, avec trois autres astronautes, dans *SpaceX*, une fusée mise au point par une entreprise privée américaine, afin de rejoindre la station spatiale internationale ; quelques mois plus tôt -le 20 septembre 2020 plus précisément-, Airbus avait annoncé avoir déposé un brevet protégeant une invention visant à monter six moteurs indépendants, tous alimentés par de l'hydrogène liquide, sur un avion régional, dans le cadre de son programme « Zéro Emission » qui doit aboutir en 2035 à un avion commercial fonctionnant à 100 % à l'hydrogène...

La juxtaposition de ces deux événements récents permet d'éclairer les importants enjeux du secteur de l'aérospatiale, spécialement en matière de financement. Mais avant de s'intéresser à cette thématique, il convient de rappeler brièvement quelle est la configuration du secteur de l'aérospatiale -constitué d'un volet spatial et d'un volet aéronautique- à l'échelle européenne, sans pour autant prendre position sur l'importante question de l'Europe puissance spatiale abordée par ailleurs<sup>1</sup>.

Rappelons qu'à l'échelle européenne, le spatial prend la forme d'un système à 3 niveaux.

La politique spatiale est d'abord naturellement une politique nationale, intimement liée à la souveraineté étatique -spécialement dans son volet militaire !- et nécessitant l'appui d'une recherche scientifique de très haut niveau : la France possède avec le CNES (le *Centre national d'études spatiales*) une expertise technique mondialement reconnue, laquelle a été motrice pour le développement du spatial à l'échelle européenne<sup>2</sup> ; cette excellence technique s'accompagne d'un niveau d'investissement significatif, qui est d'ailleurs le plus important en Europe avec 2 milliards 335 millions pour 2021... ce qui ne représente cependant que 10 % des investissements américains dans ce même secteur.

De manière attendue, la France est également le premier contributeur de l'Agence spatiale européenne (ASE) -à hauteur de près d'un quart du budget de l'Agence, devant l'Allemagne et l'Italie- dont il convient de rappeler qu'elle n'est pas une agence de l'Union mais une organisation internationale regroupant 22 Etats, dont certains ne sont pas membres de l'Union (la Norvège, la Suisse et le Royaume-Uni)<sup>3</sup>. Celle-ci a vocation à coordonner les projets spatiaux envisagés par ses membres et s'est vu confier depuis 2000 le volet spatial des projets financés par l'Union, spécialement *Galileo* et *Egnos* (*European Geostationary Navigation Overlay Service*) en matière de radionavigation par satellite, et *Copernicus* s'agissant de l'observation de la terre (ce qui est déterminant en matière de lutte contre le réchauffement climatique) ; concrètement, elle joue le rôle de maître d'ouvrage pour ses membres, en s'appuyant sur le principe du « juste retour » qui a permis le développement de l'industrie spatiale au sein de ceux-ci<sup>4</sup>. Sur le même modèle que l'ASE, n'oublions pas EUMETSAT, (*European Organization of the Exploitation of Meteorological Satellites*) qui gère les satellites météorologiques de 30 pays, dont 26 de l'Union -seule Chypre ne participe pas- et connaît comme elle la distinction entre les activités obligatoires et facultatives.

---

<sup>1</sup> Voir la contribution de Mme I. SOUBES-VERGER.

<sup>2</sup> Plus largement, voir J.-Y. LE GALL, « La place de la France dans le domaine spatial », in *Les nouveaux horizons de l'Europe spatiale*, Les Annales des Mines, coll. Réalités industrielles, 2019/2, pp. 17-20.

<sup>3</sup> Pour une présentation complète de l'ASE, voir la contribution de M. M. FERRAZZANI.

<sup>4</sup> Le principe du « juste retour géographique » consiste à garantir à chaque Etat participant à un programme une charge industrielle correspondant à son investissement dans ledit programme.

Enfin, l'Union européenne dispose depuis Lisbonne d'un fondement juridique spécifique pour sa politique spatiale, l'article 189 du TFUE<sup>5</sup>, et s'est engagée à partir de 2016 dans une véritable stratégie, marquée le 28 avril 2021 par une volonté de rationalisation avec l'adoption d'un règlement unique, établissant le programme spatial européen et transformant l'Agence GNSS - créée en 2004 et assurant la mise en œuvre d'une nouvelle génération de système de radionavigation par satellites- en *Agence de l'Union pour le programme spatial*<sup>6</sup>. Ce « réveil de l'Europe »<sup>7</sup> est particulièrement bienvenu à l'heure du développement de la connectivité, des enjeux de souveraineté technologique et industrielle, ou encore des risques de militarisation de l'espace et des corps célestes.

Quant au volet aéronautique, la place de l'Europe y est également importante sur le plan industriel ; fondé au début des années 1970 sur un consortium d'industriels notamment français, allemands et espagnols -avec le soutien décisif de leurs gouvernements respectifs-, le groupe *Airbus* est aujourd'hui emblématique : présent dans le domaine spatial -à travers sa filiale *Arianespace* qui assure depuis le début des années 1980 la commercialisation et l'exploitation de systèmes de lancement spatiaux (*Ariane*, *Vega*, et *Soyouz* depuis 2007), mais également avec la fourniture de satellites aux programmes *Galileo* et *Copernicus*- il est surtout connu pour être le (co-)leader mondial dans la construction des avions de ligne. L'aéronautique européen comprend aussi, il convient de ne pas l'oublier, les avions militaires, les hélicoptères ou encore les drones, de sorte que là encore l'Europe y joue une partie de sa crédibilité et de son autonomie stratégiques à l'échelle internationale ; et l'innovation est également décisive, tout comme en matière spatiale.

Des enjeux technologiques importants, des investissements financiers forcément colossaux, des intérêts stratégiques évidents, des retombées commerciales en pleine croissance : tous les paramètres sont réunis pour conférer à la question du financement du secteur aérospatial une acuité particulière ; et il apparaît clairement, en raison des coûts et des enjeux, que le financement ne peut pas reposer sur les seuls fonds propres des acteurs, les pouvoirs publics intervenant significativement, par des aides de toutes natures et pas seulement en matière de recherche et développement.

Cette question du financement est d'ailleurs consubstantielle à l'aventure spatiale : en effet, lorsque le Président Kennedy lance « la course à la lune » en 1962 et évoque une « *nouvelle frontière* » -« *La nouvelle frontière dont je parle n'est pas un ensemble de promesses, c'est un ensemble de défis* »-, il sollicite un soutien financier pour ce programme bien sûr mais aussi pour le développement de satellites de télécommunications (spécialement pour retransmettre le futur alunissage...) et de météorologie.

Le secteur aéronautique est lui aussi caractérisé par l'importante intervention du secteur public, pour le volet militaire naturellement, mais aussi pour le volet civil : c'est ce que rappelle l'Accord plurilatéral de l'OMC sur les aéronefs civils qui, dans son préambule, indique que les Etats sont désireux d'éliminer les effets défavorables résultant de l'aide apportée par les pouvoirs publics à l'étude, la construction et à la commercialisation des aéronefs civils, tout en reconnaissant « (...) *que cette aide des pouvoirs publics en tant que telle ne serait pas réputée constituer une distorsion des échanges* » ; cette réalité incontournable apparaît également dans l'accord bilatéral noué en 1992 entre Américains et Européens<sup>8</sup> et qui, une fois dénoncé, ouvrira la voie au fameux contentieux *Airbus/Boeing* devant l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans la première moitié des années 2000<sup>9</sup>...

---

<sup>5</sup> Pour des précisions sur l'historique de cet article, voir F.-X. PRIOLLAUD et D. SIRITZKY, *Le traité de Lisbonne : commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE et TFUE)*, La documentation Française, Paris, 2008, pp. 287-292.

<sup>6</sup> Règlement (UE) 2021/696 du Parlement européen et du Conseil établissant le programme spatial et l'Agence de l'Union européenne pour le programme spatial et abrogeant les règlements (UE) n° 912/2010, (UE) n°1285/2013 et (UE) n°377/2014 et la décision n°541/2014/UE (*JOUE L 170, 12 mai 2021, p. 69*).

<sup>7</sup> Pour reprendre le titre d'une note de l'Institut Montaigne, de février 2020 ([www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org)).

<sup>8</sup> J.-M. THOUVENIN, « Convergence et divergence dans l'encadrement des aides publiques aux aéronefs de grande capacité. Le cas des relations Etats-Unis/Europe », in M.-F. LABOUZ (dir.), *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers. Conflits et convergences* Bruylant, Bruxelles, 2000, pp. 213-239.

<sup>9</sup> Pour des précisions, voir *supra*, partie II.

Enfin, la position européenne en matière de financement sera envisagée « à l'épreuve du droit »... mais quel(s) droit(s) ? Le droit des investissements, le droit international privé et le droit international public général étant envisagés par ailleurs, nous nous concentrerons sur le droit international économique -spécialement le « droit de l'OMC »- et le droit de l'Union européenne, envisagés dans leurs rapports mutuels.

A l'analyse, il apparaît pertinent de faire une distinction entre le financement du secteur spatial et celui du secteur aéronautique : en effet, si la position européenne dans le premier est susceptible d'être contestée (I), elle l'est effectivement en matière aéronautique (II).

## **I. Le financement européen en matière spatiale : une position contestable ?**

A l'échelle européenne, la filière spatiale représente 230 000 emplois, 8 milliards d'euros de bénéfices dans la fabrication des équipements et 60 milliards d'euros pour la vente de données et services du fait de la multiplicité des applications quotidiennes résultant des activités dans l'espace. Sa croissance est particulièrement soutenue (à hauteur de 7 %) puisque ces dernières années elle était deux fois supérieure à celle du commerce international ; le chiffre d'affaires mondial du secteur est estimé à 350 milliards de dollars pour cette année 2021 devrait être multiplié par quatre d'ici 20 ans. En outre, la dépense dans l'innovation spatiale a un fort coefficient multiplicateur au profit de l'économie globalement considérée, estimé entre 7 et 30 (!) selon les segments concernés<sup>10</sup>. Et même si la pandémie de la « Covid-19 » a entraîné une perte d'environ un milliard d'euros en 2020, l'industrie spatiale européenne a plutôt moins souffert du ralentissement économique que d'autres secteurs, spécialement celui de l'aéronautique comme nous le verrons plus loin.

Au regard de ces chiffres, le secteur spatial doit clairement représenter une priorité pour l'Europe : elle semble l'avoir compris au regard des efforts financiers récemment consentis par les Etats de l'Union (14,8 milliards d'euros sur la période 2021-2027 contre 12,6 milliards entre 2014 et 2020) d'une part et les propositions d'amélioration de son « modèle économique » d'autre part.

Dès lors, après avoir identifié la position européenne en matière de financement spatial (A), nous envisagerons l'hypothèse d'une contestation de celle-ci par ses concurrents (B).

### *A. La position européenne*

Le financement européen en matière spatiale présente diverses caractéristiques qu'il convient de préciser successivement.

Il y a d'abord le niveau de financement qui, s'il est en progression notable -avec un quadruplement au cours de ces vingt dernières années- demeure encore pour beaucoup d'observateurs avertis significativement insuffisant. En cumulant les efforts nationaux et mutualisés à l'échelle de l'Union, l'Europe investit environ trois fois moins que les Etats-Unis d'Amérique dans le spatial civil et quinze fois moins dans le spatial militaire... Pour ce qui concerne le niveau de l'investissement chinois, il est plus difficile à déterminer mais la plupart des spécialistes estiment qu'il serait au moins équivalent à celui de l'Europe, en progression constante, et bénéficiant de coûts plus faibles (spécialement en termes de coût du travail)<sup>11</sup>.

Plus précisément, l'investissement de l'Union représente aujourd'hui 2,1 milliards par an auxquels il faut ajouter environ 2 autres milliards au titre du programme-cadre « Horizon Europe » dédié à la recherche et l'innovation, particulièrement stratégique -chacun le comprendra- en matière spatiale ; et tout cela est fortement contraint par le cadre financier pluriannuel marqué par le contexte sanitaire actuel et le récent *Brexit*. En effet, les négociations budgétaires qui sont toujours compliquées à l'échelle européenne le sont encore plus dans la période de crise sanitaire que le monde en général et l'Europe en particulier traversent depuis le début de l'année 2020, conduisant à un réflexe de repli des Etats sur leurs intérêts nationaux bien compris plutôt qu'à une logique de solidarité ; en parlant de solidarité, soulignons que le plan « historique » de relance de

---

<sup>10</sup> E.-A. MARTIN, « Un changement de paradigme pour l'Europe spatiale », *Editorial de l'IFRI*, 11 mars 2021 ([www.ifri.org](http://www.ifri.org)).

<sup>11</sup> « Espace : le réveil de l'Europe ? », *Note de l'Institut Montaigne* préc., p. 15.

750 milliards d'euros arraché aux pays dits « frugaux » en juillet 2020, l'a été au prix de « coupes claires » sur deux priorités de l'actuelle Commission européenne : l'espace et la défense...

Le *Brexit* a également pesé significativement sur les décisions budgétaires prises récemment par l'Union, car même s'il avait été préparé depuis 2018, c'est un pays actif en matière d'investissement spatial -selon l'Association européenne des acteurs du spatial, les « jeunes pousses » européennes auraient levé 5,5 milliards de dollars de fonds ces dix dernières années dont 4,2 par des entreprises britanniques<sup>12</sup> !- doublé d'un acteur important en matière de défense qui s'en est allé.

Il y a ensuite la question du financement en lien avec la gouvernance particulière du secteur spatial du fait de la coexistence de l'Agence spatiale, de l'Union et de la nouvelle Agence de l'Union pour le programme spatial ! A première vue, ce dispositif institutionnel ne semble pas être le plus efficace pour les investissements européens en matière spatiale<sup>13</sup> ; dès 2011, un rapport du Centre d'analyse stratégique faisait un inventaire des *scenarii* possibles afin d'établir une meilleure convergence entre l'Union et l'Agence spatiale européenne, parmi lesquels une intégration pure et simple de la seconde à la première simplifiant mécaniquement le financement spatial européen car relevant dès lors du seul budget de l'Union<sup>14</sup>. Avec la nouvelle configuration résultant du règlement du 28 avril 2021, cette dernière perspective s'éloigne significativement ; dès lors, la pure logique voudrait que les nécessaires ajustements à venir s'effectuent autour du schéma suivant : à la Commission européenne la charge du pilotage stratégique, au service des politiques de l'Union, en vue de préserver l'autonomie de l'Union ; à l'ASE, le rôle de conception, de recherche et d'innovation en matière d'infrastructures spatiales ; à la nouvelle Agence enfin, la fonction d'homologation des composants des programmes spatiaux mais aussi la responsabilité du secteur « aval » autrement dit de la promotion et de la commercialisation des programmes de Galileo<sup>15</sup>. Ajoutons que l'article 189 § 3 TFUE mentionne que l'Union établit « toute liaison utile » entre l'Union et l'ASE, seule organisation internationale nommément désignée dans les traités en matière de relations institutionnelles.

Le marché européen du spatial présente également une configuration particulière : il y a peu d'acteurs privés -et aucun issu du numérique (contrairement au marché américain avec les *GAFAM*)- mais des acteurs de poids, notamment dans le segment des lanceurs (le français *Arianespace* et l'italien *Avio* (moteurs)<sup>16</sup>) et celui des satellites (avec *Airbus*, *Thales*, *Astrium*, *Eutelsat* ou l'allemand *OHB*), avec ensuite de nombreuses petites structures sous-traitantes. En outre, si le secteur attire bien quelques « jeunes pousses », celles-ci ont de véritables difficultés à accéder au capital-risque pour augmenter leurs fonds propres en phase de lancement. Début 2020, la Commission européenne a d'ailleurs annoncé un partenariat avec la BEI, pour 200 millions d'euros d'investissements dans le secteur spatial afin de soutenir des innovations radicales dans ce secteur, dont la moitié fléchés vers les PME : ainsi, fin 2020, la BEI a annoncé le premier financement de ce genre au profit de la « jeune pousse » *Spire Global* à hauteur de 20 millions d'euros pour l'aider dans la mise au point et le lancement de nano-satellites, son infrastructure spatiale ses analyses de données, et la création d'emplois hautement qualifiés dans l'Union<sup>17</sup>.

Enfin, le spatial européen ne repose pas non plus sur une intégration public/privé aussi poussée qu'outre-Atlantique ; là-bas, il existe depuis bientôt une dizaine d'années maintenant une véritable répartition des

---

<sup>12</sup> Voir A. BAUER, « Les entreprises européennes, sous-capitalisées mais mieux accompagnées », *Les Echos*, 6 avril 2021.

<sup>13</sup> Voir. N. CARME, « Les investissements européens dans le secteur spatial à travers le prisme des enjeux institutionnels », in C. BORIES, M. EUDES, L. RAPP et L. RASS-MASSON (dir.), *Droit de l'espace extra-atmosphérique. Questions d'actualité*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, Toulouse, 2021, pp. 43-55.

<sup>14</sup> E. SARTORIUS, « Une ambition spatiale pour l'Europe », Centre d'analyse stratégique, Coll. Rapports et documents n°42, *La documentation Française*, Paris, 2011, p. 45. Voir également le mémoire de J. BATTISTINI, « La politique spatiale en Europe. Deux pilotes à bord », Université de Liège, Liège, 2018.

<sup>15</sup> Voir J.-F. RAPIN lors de l'examen par la Commission des affaires européennes du rapport de MM. A. GATTOLIN et J.-F. RAPIN, « La politique spatiale de l'Union européenne », *Rapp. Sénat* n°636, 4 juillet 2019.

<sup>16</sup> Pour des précisions, voir M. PRIMAS et J.-M. BOCKEL, « La politique des lanceurs spatiaux », *Rapp. Sénat* n°131, 19 novembre 2019.

<sup>17</sup> Voir le communiqué de presse de la Commission européenne, en date du 3 décembre 2020.

activités selon le schéma caricatural suivant : aux nouveaux acteurs privés l'exploitation commerciale de l'espace proche avec toutes ses retombées à court et moyen termes, et à la *Nasa* l'exploration de l'espace lointain. S'agissant de l'exploitation commerciale de l'espace proche, cela suppose bien entendu que les pouvoirs publics aient tout fait pour réduire les risques pour les acteurs privés potentiellement intéressés et aient su leur offrir une réelle perspective de débouchés économiques. A l'échelle européenne, le modèle du « partenariat public-privé » n'a pas rencontré jusqu'à présent le succès escompté ; ainsi, dans le dossier *Galileo*, un tel montage a dû être abandonné au bout de quelques années, l'opérateur privé ayant estimé que le partage des risques et des coûts (2/3 pour l'opérateur privé et 1/3 pour l'opérateur public) et l'incertitude du « retour sur investissement » rendaient l'économie du projet bien incertaine<sup>18</sup>. Plus récemment, c'est la Cour des comptes européenne elle-même qui a considéré cette option comme peu efficace en l'état dans un rapport « au vitriol » de mars 2018<sup>19</sup>.

Au-delà des difficultés de partenariat public-privé précédemment soulignés, le soutien public est sans surprise déterminant en matière spatiale du fait de ses enjeux et il apparaît que la logique européenne pourrait être contestée par ses concurrents.

### *B. L'hypothèse de la contestation*

Le secteur spatial étant particulièrement concurrentiel, il est bien évident que les acteurs, privés comme publics, surveillent de très près les agissements des autres intervenants et n'hésitent pas à envisager tous les moyens susceptibles d'améliorer leur position. Dès lors, la stratégie contentieuse peut apparaître pertinente dans un domaine où les règles applicables sont diverses et leur articulation loin d'être toujours claire.

Pour ce qui concerne la position européenne en matière de financement spatial, une éventuelle contestation pourrait s'envisager à deux niveaux : à l'échelle du droit de l'Union d'abord -sous l'angle des aides d'Etat-, et à celle du « droit de l'OMC » au prisme de plusieurs accords de Marrakech pertinents ensuite.

La première hypothèse renvoie à la véritable « guerre commerciale » que se livrent l'entreprise américaine du fondateur de Tesla, *SpaceX* -fondée en 2002 et qui est devenue en moins de 20 ans un acteur majeur du spatial, avec des investissements supérieurs ces dernières années à ceux de la France !- et *Arianespace*. Longtemps monopole de cette dernière, fondée en 1980, le segment du lancement des satellites commerciaux est dominé depuis 2017 par les Américains qui l'avaient délaissé pendant une vingtaine d'années au profit des vols habités et de la navette spatiale<sup>20</sup>. A coup d'investissements massifs d'une part et de soutien logistiques à l'initiative privée d'autre part, le gouvernement américain a permis au lanceur *SpaceX* de devenir leader du secteur ; non contente de cette position, l'entreprise américaine a décidé d'attaquer frontalement son concurrent européen en adressant, en février 2019, un courrier au représentant américain au commerce afin de dénoncer les subventions de l'Union à travers l'ASE et de la France -pour un montant évalué à 13 milliards d'euros entre 1998 et 2012- en faveur d'*Arianespace* et demander un accord transatlantique sur la question du financement des lanceurs...

Certains observateurs attentifs ont toutefois fait remarquer qu'avec une représentation commerciale en Europe et en qualité de concurrent illégalement évincé -de son point de vue bien sûr-, *SpaceX* aurait pu suivre une stratégie différente, sur le terrain des aides d'Etat au titre des articles 107 à 109 TFUE<sup>21</sup>. L'entreprise américaine aurait pu d'abord tenter de plaider sa cause auprès de la Commission européenne, puis de contester un éventuel refus officiel de celle-ci devant le Tribunal de l'Union, en soutenant qu'il y avait dans le montant

---

<sup>18</sup> Pour aller plus loin, voir M. CAUDRON, « Galileo : le partenariat public-privé à l'épreuve du « juste retour » », *Cahier de recherches politiques de Bruges* n°11/2010.

<sup>19</sup> Voir « Les partenariats public-privé dans l'UE : de multiples insuffisances et des résultats limités », *Cour des comptes européennes*, Rapp. spécial 09/218, OPOCE, Luxembourg.

<sup>20</sup> Voir « La politique des lanceurs spatiaux : d'importants défis à relever », *Cour des comptes, Rapport public annuel 2019*, Paris, pp. 93-124, spéc. p. 98.

<sup>21</sup> Pour une présentation complète des aides d'Etat, voir spécialement L. DUBOIS et C. BLUMANN, *Droit matériel de l'Union européenne*, LGDJ-Lexenso, Coll. Précis Domat, Paris, 8<sup>e</sup> ed., 2019, pp. 737-810, et M. KARPENSCHIF, *Droit européen des aides d'Etat*, Bruylant, Bruxelles, 3<sup>e</sup> ed., 2019.

des aides précédemment mentionné, des aides d'origine étatique, affectant les échanges entre les Etats membres, accordant un avantage à un bénéficiaire et menaçant de fausser ou faussant la concurrence, pour reprendre la fameuse formule de l'arrêt *Altmark* de 2003<sup>22</sup>. Dans la mesure où les aides émanant de l'Union échappent à l'incrimination -mais *quid* de celles provenant de l'ASE, organisation financée par ses membres, majoritairement ceux appartenant aussi à l'Union ?-, ce sont principalement les soutiens du gouvernement français à la Guyane pour le site de Kourou qui auraient pu être précisément ciblées ; et dans l'hypothèse où le juge de l'Union aurait conclu à l'illégalité de ceux-ci -ce qui est loin d'être évident en raison de l'intérêt européen objectif de l'activité en cause, d'ailleurs maintes fois mis en avant par la France-, *SpaceX* aurait pu essayer ensuite d'obtenir l'arrêt de ces soutiens et une réparation devant l'administration puis la justice françaises.

Peut-être l'entreprise américaine a-t-elle renoncé à aller sur ce terrain pour mettre fin à une « concurrence déloyale » qu'elle dénonce pourtant à grand cris car, de notoriété publique, elle bénéficie à plein des financements publics, pratiquant une surfacturation des vols à la NASA et proposant à l'inverse des prix « cassés » auprès des clients privés ? Si l'on ajoute à cela le « *Buy American Act* » de 1933 qui, appliqué au secteur spatial, interdit à tout opérateur américain d'utiliser une fusée étrangère pour lancer un satellite qui aurait plus de la moitié de sa valeur « *made in USA* », la réalité des soutiens publics à *SpaceX* apparaît de manière éclatante et une action de celle-ci contre *Arianespace* aurait pu conduire à une contre-offensive européenne à l'OMC, ouvrant ainsi la « boîte de pandore »...

En effet, à l'échelle multilatérale cette fois, c'est le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui vient immédiatement à l'esprit quand il s'agit d'envisager une éventuelle contestation du mode de financement en matière spatiale entre Membres<sup>23</sup>, dans une déclinaison du fameux contentieux *Airbus/Boeing* en matière aéronautique.

Si à l'heure actuelle l'espace n'est pas en tant que tel un secteur soumis aux Accords de Marrakech -dans la mesure où ce secteur n'a pas fait l'objet d'engagements de la part de ses Membres-, il n'est pas interdit de penser que l'activité spatiale appréhendée sous l'angle économique (pour les biens que sont les lanceurs, les satellites pour l'heure, avant que le futur transport de touristes dans l'espace ne soit envisagé sous l'angle des services) puisse être soumise à l'avenir aux règles de l'OMC.

L'hypothèse n'est pas si saugrenue tant l'OMC dispose d'un fort « pouvoir d'attraction » pour tout ce qui touche au commerce, spécialement du fait de son système de règlement des différends, globalement satisfaisant jusqu'à son blocage -au niveau de l'Organe d'appel- par les Américains à partir de début 2016 ; de plus la question spatiale n'est pas complètement inconnue à l'OMC puisque deux contentieux ont déjà été portés devant elle, la première sous l'angle des services -au titre de l'Accord général sur les services (AGCS) et de son Protocole relatif aux télécommunications- et la seconde au prisme de l'Accord plurilatéral sur les marchés publics.

La première affaire (*WT/DS204*) a opposé le Mexique aux Etats-Unis au sujet de pratiques anti-concurrentielles restreignant l'accès au marché des services de télécommunications, avec une condamnation par un *panel* en juin 2004 et une mise en conformité rapide du Mexique<sup>24</sup>. La seconde affaire a donné l'occasion aux Européens de contester les conditions d'un appel d'offres passé par les autorités japonaises pour l'extension des capacités d'un satellite destiné à la mise en place d'un système de navigation pour la gestion du trafic aérien. En raison d'une interopérabilité réduite du fait des spécifications formulées par les

---

<sup>22</sup> CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark*, aff. C-280/00, *Rec. I*-7747.

<sup>23</sup> Exigeant une réforme de fond de l'OMC et notamment plus de retenue de la part des *panels* et de l'Organe d'appel dans leur fonction de « clarification » (et non d'interprétation) des droits et obligations découlant pour les Membres de l'OMC des accords de Marrakech, les Américains ont bloqué le processus de renouvellement des membres de l'Organe d'appel depuis 2016, au point qu'il ne reste aujourd'hui qu'un seul membre en fonctions ! Pour des précisions, voir E. FABRY et E. TATE, « Sauver l'Organe d'appel de l'OMC ou revenir au Far West commercial », *Institut Jacques Delors*, Policy Paper n°225, 29 mai 2018 ([www.institutdelors.eu](http://www.institutdelors.eu)).

<sup>24</sup> *Mexique-Mesures visant les services de télécommunications (plainte des Etats-Unis d'Amérique)* : rapport du panel du 2 avril 2004 (*WT/DS204/R*).

autorités japonaises, les entreprises européennes n'avaient pas pu soumissionner<sup>25</sup>. Si ce dossier a finalement été réglé rapidement par un accord amiable, il démontre que la question du financement en matière spatiale n'est peut-être pas si éloignée que l'on pourrait le penser des règles de l'OMC, l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires (accord SMC<sup>26</sup>) étant potentiellement applicable aux biens spatiaux -puisque seul le secteur agricole échappe à ses dispositions (au titre de son article 3.1)- avec un régime juridique très proche de celui des aides d'Etats en droit de l'Union européenne...

Dès lors, pourquoi ne pas concevoir par exemple que le financement de la Station spatiale internationale (*ISS*) -à laquelle l'Union contribue pour un peu plus de 8 %- ne fasse l'objet à l'avenir d'un litige porté devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC ?

Si c'était le cas, l'OMC deviendrait un nouveau terrain de jeu -juridique- pour les puissances spatiales<sup>27</sup>... à l'instar de ce qu'elle est déjà pour les Américains et les Européens en matière aéronautique.

## II – Le financement européen en matière *aéronautique* : une position contestée

S'agissant du poids de la filière aéronautique en Europe, quelques chiffres -provenant d'*Eurostat*- s'imposent immédiatement : elle représente 2,1 % du PIB de l'Union (en incluant les aéroports, les compagnies aériennes et les services de navigation aérienne et de maintenance) soit 5 millions d'emplois (dont près de 300 000, directs et indirects, en France) et 300 milliards d'euros. Mais elle a connu 56 milliards de pertes en 2020 du fait de la pandémie de la « covid-19 », avec notamment une perte de 29 % de chiffre d'affaires pour le mastodonte *Airbus* (50 milliards d'euros) ! Plus généralement, les spécialistes du secteur envisagent un retour à la normale, fin 2022, début 2023.

Par ailleurs, tout comme le secteur spatial, le secteur aéronautique est très concurrentiel, innovant, et largement adossé au secteur militaire. De tous temps, l'industrie aéronautique a eu « partie liée » avec le secteur militaire et de nombreuses nouveautés technologiques développées dans ce cadre ont ensuite été déclinées en matière civile. Même si elle se développe, l'aéronautique militaire demeure limitée à l'échelle européenne, se concevant dans une logique plurilatérale à l'image du futur avion de chasse européen -le *New Generation Fighter*- impliquant la France, l'Allemagne et l'Espagne. Pour les plus optimistes, l'industrie aéronautique militaire pourrait cependant ouvrir la voie à une vraie défense européenne.

Pour en revenir à l'aéronautique civile, une affaire emblématique s'impose évidemment, dès lors que l'on s'en tient à la construction des aéronefs -écartant dès lors la question de l'exploitation de ceux-ci dont les techniques de financement sont pour le moins diverses<sup>28</sup>- : il s'agit bien entendu de la fameuse saga *Airbus/Boeing* évoquée par ailleurs<sup>29</sup> et dont on se contentera d'envisager l'objet de la contestation de la position européenne d'abord (A) et ses conséquences, à court et moyen termes, ensuite (B).

### A. L'objet de la contestation :

Le contentieux couramment appelé « *Airbus/Boeing* » correspond juridiquement à deux affaires distinctes mais fondées sur des plaintes croisées : d'une part des Etats-Unis d'Amérique contre l'Europe et certains de ses Etats membres pour des soutiens illicites à *Airbus*<sup>30</sup>, et d'autre part la réplique européenne avec la contestation des soutiens américains à *Boeing*<sup>31</sup>. Il s'agit là d'une affaire hors-norme sous de multiples aspects

<sup>25</sup> *Japon-Achat d'un satellite de communication (plainte des Communautés européennes)* : accord amiable du 19 février 1998 (WT/DS73).

<sup>26</sup> Pour une présentation des subvention en matière de marchandises, voir spécialement H. GHERARI, *Droit international des échanges*, Bruylant, Bruxelles, 2017, pp. 288-310.

<sup>27</sup> Sur les modes de résolution des litiges spatiaux à l'échelle internationale, voir L. RAVILLON (dir.), *Le règlement des différends dans l'industrie spatiale*, LexisNexis, Nanterre, 2016.

<sup>28</sup> Voir C.-I. GRIGORIEFF et V. CORREIA (dir.), *Le droit du financement des aéronefs*, Bruylant, Bruxelles, 2017.

<sup>29</sup> Voir la contribution précédente de M. S. HAMDOUNI.

<sup>30</sup> *CE et certains Etats membres – Aéronefs civils gros porteurs (WT/DS316)*: rapports du groupe spécial du 30 juin 2010 et de l'Organe d'appel du 18 mai 2011.

<sup>31</sup> *Etats-Unis d'Amérique – Aéronefs civils gros porteurs (2<sup>ème</sup> plainte) (WT/DS353)* : rapports du groupe spécial du 31 mars 2011 et de l'Organe d'appel du 12 mars 2012.

comme cela a pu être souligné<sup>32</sup> : des délais sans équivalent pour la remise des rapports par les groupes spéciaux et à un degré moindre de l'Organe d'appel ; le nombre record de pages (et de notes de bas de pages !) de certains de ces rapports, spécialement celui de l'Organe d'appel du 18 mai 2011 ; l'existence d'opinions dissidentes, pourtant particulièrement rares dans la pratique de l'Organe d'appel ; un deuxième épisode du feuilleton avec les rapports rendus en vertu de l'article 21 § 5 du Mémoire d'accord autrement dit sur les mesures de « mise en conformité » prises par les Européens<sup>33</sup> puis les Américains<sup>34</sup> ; un troisième épisode avec le recours aux « mesures de rétorsions » -au titre de l'article 22 § 6 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends cette fois - de part et d'autre<sup>35</sup> ; enfin, une « trêve » décidée par accord amiable en mars 2021 pour une période de quatre mois. En outre, au-delà de ces aspects procéduraux, des enjeux technologiques, financiers, et même politiques sans précédents caractérisent, évidemment, cette affaire.

Rappelons aussi que sous l'empire du GATT de 1947, les Américains avaient déjà attaqué les Européens en dénonçant les subventions consenties à *Airbus* avant de se rétracter puis de reprendre la procédure avec pour objectif d'obtenir des clarifications des dispositions pertinentes de l'Accord sur les aéronefs civils de 1979<sup>36</sup>. Et avant que cette affaire ne « refasse surface » dans l'OMC, un autre contentieux aéronautique avait défrayé la chronique pendant quelques années : celui entre *Bombardier/Embraer*<sup>37</sup>.

Mais revenons au litige *Airbus/Boeing* en précisant qu'en 1975, *Airbus* ne représentait qu'1 % des ventes des avions civils dans le monde... Trente ans plus tard, le consortium -devenu Société européenne- passe pour la première fois devant *Boeing* en commandes fermes ; les Américains ne tardent pas à réagir en dénonçant un accord bilatéral de 1992 - censé encadrer les interventions publiques sous la forme de soutiens à la production et au développement notamment- pour attaquer les subventions de l'Union et de plusieurs gouvernements européens -la France, l'Allemagne, l'Espagne et le Royaume-Uni- affirmant, dans une formule reprise telle quelle dans le rapport de l'Organe d'appel datant de 2011 : « *Sans les subventions, Airbus n'aurait pas existé et il n'y aurait pas d'aéronefs Airbus sur le marché* ». Si une telle assertion peut apparaître quelque peu lapidaire, elle est largement pertinente mais devrait être transformée avec une portée plus générale en : « *Sans les subventions, pas de construction aéronautique* » !

Dans leur plainte, les Américains dénonçaient de multiples soutiens à *Airbus* -interdits par l'Accord SMC dès lors qu'ils s'avèreraient subordonnés aux résultats à l'exportation ou causeraient un dommage à la production d'un autre Membre- lesquels pouvaient être regroupés en cinq catégories différentes : les aides au lancement et financement des Etats membres (prenant la forme d'aides remboursables à des taux et délais déterminés) ; les subventions spécifiques au programme de l'A 380 ; les prêts accordés à *Airbus* par la BEI, entre 1988 et 2012 ; les infrastructures offertes à *Airbus*, sous la forme d'une mise à disposition de pistes rallongées et de sites industriels spécialement aménagés pour l'avionneur, notamment par les villes de Hambourg, Brême et Toulouse ; enfin, des subventions de natures très variées, parmi lesquelles des annulations de dettes ou encore des opérations liées au capital d'*Airbus*<sup>38</sup>.

---

<sup>32</sup> Voir « Chronique de l'Organisation mondiale du commerce », *JDI* 2011/1, pp. 742.

<sup>33</sup> Rapports du groupe spécial du 22 septembre 2016 (*WT/DS316/RW*) et de l'Organe d'appel du 15 mai 2018 (*WT/DS316/AB/RW*).

<sup>34</sup> Rapports du groupe spécial du 9 juin 2017 (*WT/DS353/RW*) et de l'Organe d'appel du 28 mars 2019 (*WT/DS353/AB/RW*).

<sup>35</sup> Décisions de l'arbitre du 2 octobre 2019 (*WT/DS316/ARB*) et du 13 octobre 2020 (*WT/DS353/ARB*).

<sup>36</sup> Pour des précisions sur le conflit aéronautique dans le cadre du GATT, voir spécialement H. GHERARI, « La relance d'un contentieux *Airbus-Boeing* : suite et fin ? », *RMCUE* 2005, n°491, pp. 493-498.

<sup>37</sup> *Brésil- Programme de financement des exportations pour les aéronefs (WT/DS46)* et *Canada- Mesures visant l'exportation des aéronefs civils (WT/DS70)* : pour des précisions, voir H. GHERARI, « La jurisprudence de l'OMC relative à l'aéronautique civile », in J.-M. THOUVENIN (dir.), *Droit international et communautaire des subventions. Le cas de l'aéronautique civile*, PUF, Paris, 2001, pp. 135-164.

<sup>38</sup> Pour des précisions, voir le mémoire de B. GUSENBERGER, *Les subventions sur le marché de l'aéronautique. Airbus et Boeing : une nouvelle remise de gaz*, Université Catholique de Louvain, Louvain, 2018, pp. 36-54.



Sans surprise au regard de la nature et de la multiplicité des aides dénoncées, les Américains ont obtenu gain de cause devant le groupe spécial et à un degré moindre devant l'Organe d'appel en 2011<sup>39</sup> ; joie de courte durée toutefois car les Européens devaient eux aussi obtenir partiellement satisfaction en 2012, après avoir dénoncé des incitations fiscales -de l'Etat fédéral mais aussi de divers Etats fédérés (Washington et Illinois)-, des contrats passés avec la *Nasa* et le Département de la Défense, et des facilités accordées en matière de recherche et développement, et enfin des transferts de technologie au profit de *Boeing*, notamment pour le 787 *Dreamliner*<sup>40</sup>. Et ce scénario devait se répéter en 2018-2019, s'agissant cette fois de la contestation des mesures de mise en conformité prises de part et d'autre de l'Atlantique suite à ces verdicts...

En conséquence, on suivra sans réserve la position du Professeur Loïc Gard qui prétendait, dès 2013, que le contentieux *Airbus/Boeing* ressemblait à « (...) un match presque nul entre Américains et Européens »<sup>41</sup>. Au point qu'il serait tentant de conclure de manière déceptive « *Tout ça pour ça !* » ; pourtant, à bien y regarder, cette affaire portée devant l'OMC pourrait ne pas avoir été inutile sous plusieurs aspects.

### *B. Les conséquences de la contestation :*

La contestation de la position européenne en matière de financement de l'aéronautique civile telle que matérialisée par l'affaire *Airbus/Boeing* est peut-être finalement plus intéressante par ce qu'elle ne dit pas que par ce que les groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont pu en dire.

Avant toute chose, soulignons que cette affaire n'est pas réglée juridiquement puisqu'à l'heure où ces lignes sont écrites [une trêve signée en mars 2021 a conduit à une suspension des rétorsions autorisées](#) en faveur des Américains et des Européens, pour un montant de 7,5 milliards de dollars en 2019 pour les premiers et de 4,5 milliards de dollars en 2020 pour les seconds. Selon le Ministre français au commerce extérieur, M. Franck Riester, il s'agit de la première étape d'un processus de « *désescalade* », qui soulage la filière viticole française -spécialement visée par les surtaxes appliquées par les autorités américaines-, et offre à court terme la perspective réelle d'un nouvel accord -après celui de 1992- centré sur le financement de la filière aéronautique de part et d'autre de l'Atlantique.

Ce retour à la négociation pourrait apparaître de prime abord comme [une défaite cuisante pour le système de règlement des différends de l'OMC](#), incapable de faire respecter ses verdicts par les plus puissants de ses Membres, et se contentant de jouer le « tiers » entre l'Etat victime et l'Etat récalcitrant au stade des rétorsions ; chacun sait en effet que le système des « sanctions » est l'un des points faibles du dispositif en ce qu'il transfère la mise en œuvre de celle-ci à l'Etat victime<sup>42</sup>. Malgré tout, les sanctions peuvent présenter une certaine efficacité et conduire les protagonistes à s'entendre à l'aimable -souvent cependant après des années d'affrontement c'est vrai- comme dans les célèbres affaires *Bananes* et *Bœuf aux hormones*. En matière aéronautique, l'affaire *Airbus/Boeing* n'aura pas été vaine si finalement les deux parties se mettent autour de la table afin d'obtenir un nouvel arrangement, que les deux avionneurs eux-mêmes appellent aujourd'hui de leurs vœux. D'autant que la question dépasse le simple enjeu transatlantique, avec le surgissement -encore discret- d'un nouvel acteur, le chinois *Comac*, même si son modèle C919 n'a pas encore obtenu les homologations internationales nécessaires -lequel représente un processus qui s'étend sur plusieurs années- et apparaît *a priori* destiné à satisfaire une demande nationale, au mieux asiatique, et non mondiale.

Une telle issue pose nécessairement la question de la pertinence du *corpus* de l'OMC au financement de la filière aéronautique : l'Accord SMC tel « [qu'interprété](#) »<sup>43</sup> par les instances de l'OMC conduit manifestement

---

<sup>39</sup> Pour des précisions, « Chronique de l'Organisation mondiale du commerce », *JDI* 2011/1, pp. 742-761.

<sup>40</sup> Pour des précisions, « Chronique de l'Organisation mondiale du commerce », *JDI* 2012/4, pp. 1476-1491.

<sup>41</sup> L. GRARD, « Subventions illégales aux constructeurs aéronautiques. Match presque nul à l'OMC entre l'Union européenne et les Etats-Unis », in L. GRARD (dir.), *L'Europe face au monde*, Pedone, Paris, 2013, pp. 113-122.

<sup>42</sup> Voir. O. BLIN, « Les sanctions dans l'Organisation mondiale du commerce », *JDI* 2008-2, pp. 441-466.

<sup>43</sup> Le terme doit être mis entre guillemets car, formellement, le pouvoir d'interprétation appartient aux seuls Membres de l'OMC ; le système de règlement des différends a pour objet de « (...) préserver les droits et obligations résultant pour les Membres des accords visés, et de clarifier les dispositions existantes de ces accords conformément aux règles d'interprétation de droit international public » et « (...) dans leurs constatations, les panels et l'Organe d'appel ne

à une approche très -trop ?- étroite des subventions, alors même que celles-ci sont consubstantielles au secteur. Dès lors, qu'en sera-t-il demain pour les subventions allouées à la « *transition écologique* », si chère à l'actuelle Commission européenne, au service d'un avion « décarboné » ne laissant aucune traînée blanche dans le ciel à partir de 2035 ? La perspective qui a été clairement tracée par le gouvernement français lors de l'annonce du plan de sauvetage de l'aéronautique -pour un montant de 15 milliards d'euros- à l'automne 2020, induit la nécessaire mobilisation de l'ensemble de la filière afin : d'isoler l'hydrogène, le transporter à l'état liquide, le stocker, l'acheminer jusqu'aux avions avec un circuit de ravitaillement forcément inédit et former spécifiquement les équipes de maintenance...

En conclusion de ces brefs développements consacrés à la position européenne en matière aérospatiale, un terme vient immédiatement à l'esprit dès lors que l'on défend l'idée d'une place nécessairement significative de l'Europe à l'échelle internationale : c'est celui d'ambition.

Ambition en matière spatiale d'abord<sup>44</sup> car si l'Europe veut conserver sa place parmi les puissances spatiales, elle doit clairement -nous avons tenté de le démontrer- opérer aujourd'hui les choix politiques, technologiques et budgétaires pertinents afin de se donner les moyens d'atteindre ses objectifs demain et, par exemple, de faire en sorte que le premier Homme sur Mars soit un européen ? Mais pour cela l'Europe des 27 doit être capable de fédérer autour d'elle ses Etats bien sûr, mais aussi ses entreprises et même ses citoyens afin que l'Espace constitue une « *nouvelle aventure collective* » ; car ce qui lui manque peut-être le plus aujourd'hui c'est un récit commun...

Ambition en matière aéronautique ensuite car l'Union a objectivement les moyens de concevoir « l'avion du futur » dans le respect de ses engagements internationaux en matière climatique : ce faisant elle pourrait démontrer tout à la fois sa maîtrise technologique et sa capacité à accompagner le redéploiement d'une filière durement touchée par la pandémie de la Covid-19 et dont l'avenir s'annonce pour le moins compliqué.

Alors une Europe ambitieuse et enfin maîtresse de son destin car comme l'écrivait Antoine de St Exupéry, « *Pour ce qui est de l'avenir, il ne s'agit pas de le prévoir mais de le permettre* » ? Le récent accord franco-allemand sur le financement du programme Ariane 6 constitue à cet égard un premier signal positif...à confirmer !

---

*pourront pas accroître ou diminuer les droits et obligations énoncés dans les accords visés* » (respectivement articles 3 § 2 et 19 § 2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends).

<sup>44</sup> Voir A. GATTOLIN et J.-F. RAPIN, « La politique spatiale de l'Union européenne », *Rapp. Sénat* n°636, 4 juillet 2019.