



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Berne, le 13.12.2013

Accord de coopération avec l'Union européenne concernant la participation de la Suisse aux programmes européens de navigation par satellite (Galileo et Egnos)

Consultation

Rapport sur les résultats

Avis reçus

1. Cantons

Abréviation	Expéditeur
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
AG	Canton d'Argovie
AR	Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures
AI	Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures
BL	Canton de Bâle-Campagne
BS	Canton de Bâle-Ville (sans opinion)
BE	Canton de Berne (participation dans le cadre de la Conférence des gouvernements cantonaux, CdC)
FR	Canton de Fribourg (participation dans le cadre de la Conférence des gouvernements cantonaux, CdC)
GE	Canton de Genève
GL	Canton de Glaris (sans opinion)
JU	Canton du Jura (participation dans le cadre de la Conférence des gouvernements cantonaux, CdC)
NE	Canton de Neuchâtel
OW	Canton d'Obwald
SH	Canton de Schaffhouse (participation dans le cadre de la Conférence des gouvernements cantonaux, CdC)
SO	Canton de Soleure (sans opinion)
SG	Canton de St-Gall (participation dans le cadre de la Conférence des gouvernements cantonaux, CdC)
TI	Canton du Tessin
TG	Canton de Thurgovie (participation dans le cadre de la Conférence des gouvernements cantonaux, CdC)
UR	Canton d'Uri
VD	Canton de Vaud
VS	Canton du Valais

2. Partis

Abréviation	Expéditeur
PDC	Parti démocrate-chrétien
PLR	Les Libéraux-Radicaux
UDC	Union démocratique du Centre
PS	Parti socialiste suisse

3. Autres

Abréviation	Expéditeur
	economiesuisse
UPS	Union patronale suisse (sans opinion)
	Association des Communes Suisses
	Union des villes suisses (sans opinion)
CP	Centre Patronal
IGS	Ingénieurs-Géomètres Suisses
CSCC	Conférence des Services Cantonaux du Cadastre
USP	Union suisse des paysans
USS	Union syndicale suisse
USAM	Union suisse des arts et métiers

Résumé

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de procéder à une consultation sur l'accord de coopération concernant la participation de la Suisse aux programmes GNSS (Galileo et Egnos). Celle-ci a été lancée par l'arrêté du 14 août 2013. Le délai de consultation a expiré le 14 octobre 2013.

Dans le cadre de la procédure de consultation, 35 avis ont été déposés. Dans 5 d'entre eux, les expéditeurs renoncent à une prise de position sur le fond ; 27 participants à la consultation approuvent l'accord de coopération et 3 le rejettent.

La CdC et les cantons qui se sont prononcés soutiennent la participation de la Suisse aux programmes GNSS. Ils retiennent que le service public réglementé (PRS) en particulier peut servir à l'accomplissement des tâches de protection de la population et souhaitent qu'une nouvelle consultation soit organisée sur la convention supplémentaire à conclure pour pouvoir accéder au PRS. Par ailleurs, ils ont pris acte du fait que la participation aux programmes n'engendrerait pas de coûts pour les cantons. En revanche, le raccourcissement de la durée de la procédure de consultation (de trois à deux mois) suscite globalement une certaine incompréhension.

Du côté des partis politiques, 4 avis ont été formulés. Le PDC, le PLR et le PS approuvent l'accord de coopération, y voyant des avantages pour la place scientifique et industrielle suisse. Le PDC et le PLR se félicitent que le financement de la participation suisse doive rester sans incidence sur le budget et qu'à partir de 2014, les coûts occasionnés soient compensés par les différents départements. L'UDC rejette quant à elle l'accord de coopération. Outre des raisons liées à la politique européenne, elle invoque notamment des motifs relevant de la politique de sécurité et de neutralité. Elle émet en outre des réserves quant à l'utilité éventuelle de Galileo pour l'industrie.

Les associations, les conférences et les syndicats qui se sont exprimés dans le cadre de la consultation adhèrent dans leur grande majorité à l'accord négocié. Ils estiment notamment que celui-ci offre un potentiel considérable pour la place scientifique et industrielle suisse. L'association professionnelle concernée, à savoir l'IGS, et la CSCC sont intéressées par un accès aussi libre que possible aux services proposés. L'USS approuve l'accord mais ne valide pas le financement sans incidence sur le budget choisi par le Conseil fédéral. L'USP s'opposerait pour sa part à l'accord si celui-ci devait entraîner une diminution du crédit agricole et ne pouvait être financé par la caisse générale de la Confédération. L'USAM, enfin, exprime une opposition de principe à l'accord. Elle aussi émet des réserves notamment en matière de politique de sécurité et de neutralité et remet en question l'intérêt éventuel de Galileo pour l'industrie.

1. Préambule

Les programmes européens de navigation par satellite Galileo et Egnos¹ (ci-après : programmes GNSS²) ont été lancés conjointement par l'Union européenne (UE) et l'Agence spatiale européenne (ESA) au milieu des années 1990. Depuis 2008, la responsabilité générale en incombe à l'UE. Le 13 mars 2009, le Conseil fédéral a adopté le mandat de négociation pour la participation de la Suisse aux programmes GNSS européens. Après six sessions de négociation avec l'UE, le projet d'accord de coopération a pu être paraphé en mars 2013.

Galileo est un système de navigation par satellite qui se compose de 30 satellites et stations terrestres spécifiques. Il offrira cinq services différents : un signal librement accessible (*service à accès ouvert*), un *service à vocation commerciale* pour les applications commerciales, des applications dans le domaine de la sécurité (*service de sauvegarde de la vie humaine et service de recherche et de sauvetage*) et un *service public réglementé* (PRS) pour les applications sensibles destinées aux utilisateurs autorisés du secteur public. D'ici à 2015, 18 des 30 satellites seront probablement en orbite et permettront une exploitation pré-opérationnelle pour certains services. La configuration complète de 30 satellites devrait être atteinte dès 2019 ou 2020.

Egnos est un système régional qui améliore la précision et la fiabilité des signaux émis par des systèmes de navigation mondiaux. Egnos est en service depuis mars 2011.

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de procéder à une consultation sur l'accord de coopération. Celle-ci a été lancée par l'arrêté du 14 août 2013. Le délai de consultation a expiré le 14 octobre 2013.

Le présent rapport a pour but de présenter les résultats de la procédure de consultation.

2. Résultats

2.1. Remarques des cantons (Conférence des gouvernements cantonaux, CdC, incl.)

La CdC partage l'avis du Conseil fédéral, selon lequel l'accord de coopération est un excellent moyen pour la Suisse de préserver ses chances de participer au potentiel important des programmes GNSS. Aussi la CdC soutient-elle cette participation en soulignant par ailleurs qu'elle contribuera de manière importante à protéger les intérêts spatiaux de la Suisse, notamment en ce qui concerne la navigation mondiale par satellite. Ce n'est qu'avec cet accord qu'il sera possible de siéger dans les comités importants. La CdC salue en outre les effets bénéfiques de l'accord de coopération sur les cantons. Elle relève en particulier les multiples possibilités d'utilisation des programmes GNSS.

Etant donné que le service public réglementé (PRS) ne sera traité que lors de négociations ultérieures et donnera lieu à la conclusion d'une convention séparée entre l'UE et la Suisse, la CdC entend être de nouveau consultée le moment venu. Elle partage l'avis selon lequel le PRS pourra être utile à l'accomplissement des tâches de protection de la population (police et services de secours). La CdC compte être associée en temps utile aux futures négociations sur le PRS afin d'être parfaitement informée des conséquences que ce nouveau service sécurisé aura pour elle.

¹ Egnos : European Geostationary Navigation Overlay Service.

² GNSS : Global Navigation Satellite Systems.

De plus, la CdC a pris connaissance du fait que les cantons n'avaient aucune incidence financière à craindre avec cet accord de coopération et que la participation financière de la Suisse aux programmes GNSS serait assurée exclusivement par la Confédération.

Enfin, la CdC manifeste une certaine incompréhension en ce qui concerne le raccourcissement du délai de consultation de 3 mois à 8 semaines, justifiée par des motifs impératifs selon la Confédération (la contribution financière de la Suisse pour 2013 requiert une signature et l'application provisoire de l'accord de coopération avant la fin 2013). La conférence souligne notamment que les retards survenus depuis le paraphe du projet d'accord le 12 mars ne constituent pas un motif suffisant pour raccourcir le délai de consultation à 8 semaines.

Du côté des cantons, 19 avis ont été déposés.³ Parmi eux, 5 se rallient explicitement à la prise de position de la CdC.⁴ Quant aux arguments développés dans les avis des autres cantons, ils rejoignent ceux de la CdC. Certains font remarquer en outre que l'indépendance par rapport au GPS américain, acquise grâce à Galileo, serait une bonne chose.

2.2. Remarques des partis

2.2.1. Parti démocrate chrétien (PDC)

Le PDC approuve l'accord de coopération avec l'Union européenne concernant la participation de la Suisse aux programmes GNSS.

Selon lui, le système de navigation par satellite Galileo revêt une importance majeure sur les plans technologique, économique et stratégique, et l'accord en question est essentiel pour la place scientifique et industrielle suisse. Le fait que nombre d'activités économiques dépendent de la navigation par satellite montre toute l'importance pour la Suisse et l'UE de disposer d'un système de navigation civil (Galileo) qui compléterait l'actuel système – militaire – américain (GPS).

Le PDC se félicite que le financement de la participation suisse aux programmes GNSS n'ait aucune incidence sur le budget et que les frais annuels générés à partir de 2014 doivent être compensés au niveau interne.

Le PDC souhaite inviter le Conseil fédéral à poursuivre sa démarche pour accéder à l'« Agence du GNSS européen (GSA) » et au service public réglementé (PRS), lequel offre selon lui un potentiel considérable pour la protection de la population.

2.2.2. Les Libéraux-Radicaux (PLR)

Le PLR approuve l'accord de coopération avec l'Union européenne concernant la participation de la Suisse aux programmes GNSS ainsi que le projet de loi actuel.

S'agissant de la collaboration axée sur le long terme dans le cadre des programmes GNSS, le PLR considère que l'obtention pour l'industrie suisse des mêmes droits d'accès aux appels d'offres publics est une condition préalable importante. L'accord et la possibilité de siéger dans les comités importants garantissent selon lui les meilleures conditions d'accès pour le pôle de recherche et d'innovation suisse. Le PLR salue également l'indépendance accrue par rapport au GPS américain placé sous contrôle militaire.

Le PLR accueille favorablement le fait que le financement de la participation suisse reste sans incidence sur le budget et que les coûts soient compensés par les différents départements, tout en regrettant que le rapport explicatif ne fournisse pas plus de détails à ce sujet.

En ce qui concerne la participation de la Suisse à la GSA et au PRS, le PLR déplore que celle-ci n'ait pas encore pu être réglée définitivement et tient à signaler que cela pourrait se faire sans frais supplémentaires si, du côté de l'UE, les dispositions d'exécution nécessaires étaient définies.

³ BS, GL et SO ont renoncé à prendre position.

⁴ BE, FR, SG, SH, TG.

2.2.3. Parti socialiste suisse (PS)

Le PS salue l'accord de coopération avec l'Union européenne concernant la participation de la Suisse aux programmes GNSS.

Il souligne le côté positif du fait qu'avec Galileo, l'UE et l'Agence spatiale européenne (ESA) mettent sur pied un système civil de navigation par satellite plus fiable et plus précis que le Global Positioning System (GPS) américain, actuellement détenteur du monopole. Ce système mettra un terme à la dépendance de fait des usagers européens vis-à-vis du GPS, ce dont le PS se félicite expressément.

Pour le PS, l'indépendance de l'Europe par rapport au GPS sera encore accrue par le fait que Galileo sera doté d'un service public réglementé (PRS), comme l'a décidé le Parlement européen en 2008. Ce service protégé offrira en effet à certains utilisateurs comme la police, les services de secours ou les troupes de maintien de la paix – qui requièrent un niveau élevé de précision et de continuité – des informations sur le positionnement et l'heure. Le PS souligne qu'il s'agit là d'une étape importante vers un approfondissement souhaitable de la coopération de la Suisse avec l'UE en matière de politique de sécurité. Enfin, il relève que des intérêts technologiques et industriels sont également en jeu, précisant qu'avec cet accord, la Suisse s'assure de rester impliquée dans le projet à l'avenir et que sa participation fructueuse à Galileo dans le cadre de l'ESA pourra ainsi se poursuivre dans l'intérêt de la place technologique et industrielle suisse.

Le PS se félicite que faute d'investisseurs privés, les pouvoirs publics aient assumé seuls les coûts totaux depuis 2008 ainsi que la responsabilité générale, augmentant ainsi leur influence.

2.2.4. Union démocratique du centre (UDC)

L'UDC rejette l'accord de coopération avec l'Union européenne concernant la participation de la Suisse aux programmes GNSS.

Elle considère les programmes GNSS comme un objet de prestige de l'UE qui se caractérise – au moins depuis le transfert complet du programme Galileo à l'UE en 2008 – par une bureaucratie accrue et des luttes de concurrence industrielle impliquant des retards et des surcoûts.

Selon l'UDC, le projet accuse un retard d'une dizaine d'années, les coûts d'investissement ont doublé, les coûts d'exploitation ont vraisemblablement triplé, tandis que les recettes directes attendues devraient être deux fois moins élevées que prévu.

La planification originelle du projet avait prévu qu'un groupe d'entreprises privées financerait deux tiers de la mise en place du système au titre d'un « partenariat public-privé (PPP) ». Les négociations ayant toutefois échoué, l'UE a décidé de financer celle-ci entièrement avec des fonds communautaires. Aussi n'est-il pas étonnant, d'après l'UDC, que l'économie et l'industrie affichent un certain scepticisme vis-à-vis du projet présenté et que l'on observe un transfert du degré d'utilisation sur les activités étatiques.

L'UDC voit une composante militaire dans le PRS proposé. Selon elle, même si des « applications sensibles destinées aux utilisateurs autorisés du secteur public » sont admises et que leur importance est minimisée, le PRS comprend des modes utilisateur pour les services de police et de renseignement. Des applications touchant à la politique de sécurité, surtout extérieure, sont devenues entretemps des options requises politiquement dans le programme Galileo. Pour l'UDC, une participation de la Suisse à un programme d'armement à caractère sécuritaire et militaire est absolument exclue en raison de sa neutralité.

L'UDC émet par ailleurs des réserves quant aux bénéfices éventuels de Galileo pour l'industrie : les services publics et commerciaux de Galileo permettraient d'acquérir des applications importantes pour l'économie et la recherche, mais aussi pour des acteurs étatiques, et de bénéficier ainsi de la concurrence entre les différents systèmes de navigation par satellite accessibles à tous, sans pour autant être lié officiellement à l'un d'entre eux. Selon l'UDC, l'utilité industrielle d'un traité international tel que cet accord de coopération est relativisée par le fait que d'autres traités internationaux avec l'UE et

certaines règles de l'OMC garantissent la mise au concours publique de mandats étatiques. A ses yeux, l'utilité pour l'économie n'est qu'apparente, alors que les coûts engendrés pour les années 2008-2020 s'élèveraient à quelque 338 millions de francs suisses.

Enfin, l'UDC considère que du point de vue de l'UE, ce projet s'inscrit dans une démarche politique d'intégration. Avec le transfert de responsabilité du programme Galileo à l'UE, le projet a pris une dimension politique et géopolitique qu'il n'y a pas lieu de soutenir. L'UDC est d'avis que cette dépendance unilatérale et étatique vis-à-vis d'un projet de prestige européen doit être rejetée pour des raisons de neutralité, de réglementation, de finances et de politique économique extérieure.

2.3. Remarques des associations et des organisations

2.3.1. Centre Patronal (CP)

Le CP n'a pas d'objection à formuler sur le principe de la participation de la Suisse au programme européen de navigation par satellite. Il constate que, jusqu'ici, la Suisse a participé à l'aventure Galileo - c'est même le pays tiers qui coopère le plus au programme depuis sa création - en sa qualité de membre de l'Agence spatiale européenne et en participant informellement aux structures de gouvernance du programme. Le CP rappelle par ailleurs que c'est notamment une société suisse (SpectraTime) qui a fourni les fameuses horloges atomiques qui équipent les satellites. Selon lui, l'accord de coopération formalise la coopération de la Suisse avec l'Union européenne (Galileo et Egnos). Il rappelle également que ledit accord a fait l'objet de négociations avec l'UE et que, s'agissant d'un traité international, il est dans tous les cas difficile d'y apporter des modifications matérielles à ce stade.

Pour le CP, « le projet paraît être équilibré » et il permet à la Suisse de participer pleinement au programme GNSS européen, et de renforcer sa position comme pôle de recherche puisque les parties encouragent des activités communes de recherche et de formation. Le CP signale toutefois qu'il conviendra de veiller à la conclusion de conventions réglant l'accès au PRS dans de brefs délais ainsi qu'à la participation à l'Agence du GNSS européen (GSA). Parallèlement, il estime nécessaire de prévoir un mécanisme de reprise des dispositions techniques pour qu'aucune faille de sécurité n'apparaisse dans le PRS et que la Suisse puisse s'assurer un accès permanent à ces signaux.

2.3.2. Economiesuisse

La fédération Economiesuisse salue la négociation de l'accord de coopération. Elle considère que la participation aux programmes GNSS offre de nouvelles perspectives à la place scientifique et industrielle suisse et qu'elle augmente les débouchés pour l'industrie spatiale suisse grâce à l'égalité d'accès aux marchés publics de biens et de services. S'agissant du financement de la contribution suisse aux programmes GNSS, economiesuisse relève que celui-ci est raisonnablement proportionnel aux avantages présentés. Elle se félicite de l'absence d'incidence sur le budget.

De l'avis d'economiesuisse, la signature de l'accord de coopération est un signe encourageant pour les relations entre la Suisse et l'UE ; la fédération salue également la mise en place d'un système de navigation par satellite fondé sur un régime de responsabilité civil, qui permet de s'affranchir quelque peu du GPS américain sous contrôle militaire.

2.3.3. Ingénieurs-Géomètres Suisses (IGS)

Pour l'IGS, Galileo et Egnos sont des projets très importants, de même que l'accord de coopération avec l'UE concernant la participation de la Suisse aux programmes GNSS. L'IGS constate que pour la mensuration notamment, un accès libre aux signaux est essentiel et permettrait aux utilisateurs d'être moins dépendants des systèmes GPS existants.

2.3.4. Conférence des Services Cantonaux du Cadastre (CSCC)

De par son activité principale de mensuration officielle, la CSCC est très intéressée par un accès aussi libre que possible aux services dont il est question dans l'accord de coopération. Elle soutient donc le présent projet.

2.3.5. Union suisse des paysans (USP)

Aux yeux de l'USP, la société suisse dans son ensemble et certains secteurs de l'économie, en particulier dans le domaine du transport aérien et de la sécurité, sont les bénéficiaires des programmes GNSS. Le financement prévu, notamment via la diminution du crédit agricole, n'est donc pas justifié. Aussi l'USP s'oppose-t-elle catégoriquement à tout financement aux dépens du budget agricole et rejeterait l'accord de coopération si celui-ci ne pouvait être financé au moyen de la caisse générale de la Confédération.

2.3.6. Union suisse des arts et métiers (USAM)

L'USAM se montre très critique vis-à-vis du présent accord de coopération avec l'Union européenne, et ce pour les raisons suivantes :

- il s'agit selon elle d'un nouveau ralliement unilatéral à l'UE ;
- il serait aussi possible d'accéder aux services des systèmes de navigation par satellite en les achetant sur le marché, sans que cela crée une dépendance (y compris dans le domaine du renseignement et le domaine militaire) vis-à-vis de l'UE ;
- en participant à ces programmes, la Suisse financera indirectement la politique industrielle de divers pays européens sans en retirer d'avantages supplémentaires pour elle-même ou pour les entreprises suisses ;
- le projet présente une composante militaire et la Suisse serait ainsi impliquée dans une coopération militaire ;
- la participation financière de la Suisse, chiffrée à environ 340 millions de francs, n'est ni proportionnelle à l'utilité ni limitée. L'USAM estime que la contribution pourrait être plus élevée et s'attend à ce qu'elle le soit.

L'USAM considère les programmes GNSS comme un objet de prestige de l'UE qui se caractérise – au moins depuis le transfert complet du programme Galileo à l'UE en 2008 – par une bureaucratie accrue et des luttes de concurrence industrielle impliquant des retards et des surcoûts.

Selon l'USAM, le projet accuse un retard d'une dizaine d'années, les coûts d'investissement ont doublé, les coûts d'exploitation ont vraisemblablement triplé, tandis que les recettes directes attendues devraient être deux fois moins élevées que prévu.

La planification originelle du projet avait prévu qu'un groupe d'entreprises privées financerait deux tiers de la mise en place du système au titre d'un « partenariat public-privé (PPP) ». Les négociations ayant toutefois échoué, l'UE a décidé de financer la mise en place du système entièrement avec des fonds communautaires. Aussi n'est-il pas étonnant, d'après l'USAM, que l'économie et l'industrie affichent un certain scepticisme vis-à-vis du projet présenté et qu'il y ait eu un transfert de l'intensité d'utilisation sur les activités étatiques.

L'USAM voit une composante militaire dans le PRS proposé. Selon elle, même si des « applications sensibles destinées aux utilisateurs autorisés du secteur public » sont admises et que leur importance est minimisée, le PRS comprend des modes utilisateur pour les services de police et de renseignement. Des applications touchant à la politique de sécurité, surtout extérieure, sont devenues entretemps des options requises politiquement dans le programme Galileo. Pour l'USAM, une participation de la Suisse à un programme d'armement à caractère sécuritaire et militaire est absolument exclue en raison de sa neutralité.

L'USAM a joint à sa prise de position un avis de la Chambre vaudoise des arts et métiers. Celui-ci et la prise de position du Centre Patronal (2.3.1) se recourent.

2.3.7. Union syndicale suisse (USS)

L'USS approuve l'accord de coopération concernant la participation de la Suisse aux programmes GNSS et l'adaptation de la loi sur le contrôle des biens qu'elle implique.

Elle considère que cette participation est opportune et y voit une chance non seulement pour l'Etat et les services qui en sont proches, mais aussi pour l'industrie et la recherche et, par effet de ricochet, pour l'économie dans son ensemble.

L'USS estime que la contribution financière initiale d'environ 100 millions de francs pour la participation et la contribution annuelle d'au moins 33 millions de francs due à partir de 2014 constituent un investissement justifié. L'USS désapprouve par contre les directives du Conseil fédéral selon lesquelles la participation aux programmes GNSS doit rester sans incidence sur le budget, ce qui contraindrait automatiquement d'autres domaines à des coupes financières.