

2025 | TABLE RONDE

NOUVEAUX HORIZONS POUR L'EUROPE SPATIALE : Coopération et partenariats stratégiques

Modération :

Alban Guyomarc'h, SPATIO

Panel :

François Spiero, Secrétariat général des affaires européennes, Bureau du Premier ministre
Catherine Doldirina, D-Orbit

Claes Hansen, European Space Agency - ESA

Caroline Ruiz Palmer, De Gaulle Fleurance

Rafael Harillo Gómez-Pastrana, Stardust Consulting

RÉSUMÉ GÉNÉRAL

- **2025 : un tournant stratégique pour l'Europe spatiale**

L'Europe est confrontée à la redéfinition de sa gouvernance entre l'UE et l'ESA, à la montée en puissance des enjeux de défense et de double usage, et à des décisions majeures en termes de budget, de droit et d'économie, qui conditionneront sa souveraineté et sa compétitivité à long terme.

- **Le rôle essentiel de l'Agence Spatiale européenne**

L'ESA, agence de développement technique à vocation civile, opère dans une complémentarité étroite avec l'Union européenne mais sous une gouvernance intergouvernementale distincte. Aujourd'hui, l'Agence fait face à un contexte budgétaire et industriel plus contraint, qui l'a déjà poussée à moderniser ses instruments contractuels et à repenser le retour géographique, en plus de clarifier son rôle dans un écosystème spatial européen en pleine recomposition.

- **Repenser le cadre réglementaire et stratégique de l'Union européenne**

L'émergence du projet de règlement européen ouvre une phase de négociation complexe entre l'UE et ses États membres afin de doter l'Europe d'un cadre juridique capable à protéger sa compétitivité face aux acteurs mondiaux, dans un contexte où le droit de la concurrence devient un levier central pour encadrer la consolidation rapide et stratégique de l'industrie spatiale.

- **Le secteur privé, moteur du secteur spatial**

Les entreprises jouent un rôle indispensable dans la souveraineté et la compétitivité du secteur. Leur montée en puissance, portée par l'innovation commerciale, les technologies à double usage et un dialogue renforcé avec les institutions, devient essentielle pour bâtir une véritable économie spatiale et garantir l'autonomie d'accès à l'espace.

NOUVEAUX HORIZONS POUR L'EUROPE SPATIALE :

Coopération et partenariats stratégiques

Résumé général, Juin 2025

Organisée le 17 juin 2025 en marge du Salon international de l'aéronautique et de l'espace (Paris Air Show), cette table ronde s'inscrit dans **une année déterminante pour l'Europe spatiale**, au cours de laquelle convergent plusieurs échéances majeures :

- La Conférence ministérielle de l'Agence spatiale européenne, moment clé pour la définition des priorités techniques et industrielles de ses États Membres.
- La présentation de projet du Cadre financier pluriannuel 2028-2034 de la Commission européenne, dont les orientations exercent une influence stratégique majeure.
- La présentation d'une future législation européenne avec un projet de règlement relatif à la sécurité, à la résilience et à la durabilité des activités spatiales dans l'Union.

Néanmoins, se limiter à ces trois facteurs ne suffirait pas à décrire la situation car le contexte international, en profonde recomposition, impose aujourd'hui à l'Europe de **repenser sa stratégie et d'affirmer son besoin de souveraineté dans l'espace**, tant pour les activités en orbite que pour les ambitions d'exploration. Dans ce cadre, plusieurs coopérations ont été fragilisées et parfois même interrompues. Le secteur traverse actuellement des perturbations importantes qu'il s'agit ici d'analyser.

Pour éclairer ces enjeux et esquisser les nouveaux horizons de l'Europe spatiale, le panel d'intervenant(e)s, modéré par **Alban Guyomarc'h**, était composé de :

- **François Spiero**, Secrétariat général des affaires européennes, Bureau du Premier ministre ;
- **Catherine Doldirina**, D-Orbit ;
- **Claes Hansen**, ESA - Agence spatiale européenne ;
- **Rafael Harillo Gómez-Pastrana**, Stardust Consulting ;
- **Caroline Ruiz-Palmer**, De Gaulle Fleurance.

La rédaction de ce rapport a bénéficié du soutien de la DGRIS.

Remerciements : Andrea Dodik.

© SPATIO, 2025. Tous droits réservés. Toute reproduction totale ou partielle, du présent livret, par quelque procédé que ce soit, sans l'autorisation préalable de l'association SPATIO, est interdite.

L'EUROPE SPATIALE FACE À UN MONDE RECOMPOSÉ

L'année 2025 est l'une des plus **complexes et déterminantes** pour l'Europe dans le domaine spatial. Pour qualifier aujourd'hui la position européenne dans un contexte géopolitique et géo-économique en mutation, il convient d'abord de rappeler que **le paysage institutionnel européen du spatial repose sur deux piliers majeurs, l'ESA et l'Union européenne.**

Cette architecture à plusieurs étages implique un débat permanent sur la **meilleure allocation des financements**. À ces deux niveaux s'ajoutent les agences nationales, telles que le CNES en France, le DLR en Allemagne, ou encore l'ASI en Italie, portant **l'investissement total européen à une quinzaine de milliards d'euros par an.**

Plusieurs réflexions émergent, notamment celles issues du **rapport Draghi sur la compétitivité européenne**, qui appelle à clarifier la gouvernance du spatial en Europe et en particulier la relation entre l'Union européenne et l'ESA. La France défend pour sa part une vision structurée : **un leadership politique et budgétaire assumé par l'UE**, associé au maintien du rôle central de l'ESA en tant qu'**agence technique de référence**.

Jusqu'à récemment, la dynamique européenne était largement **structurée autour de programmes civils** : **Copernicus** pour l'observation de la Terre, **Galileo** pour la navigation, ainsi que plusieurs **initiatives en télécommunications**.

Depuis deux à trois ans, ce paysage a profondément changé. **Les sujets de défense, de résilience et de double usage occupent désormais une place centrale**, reflet d'un contexte géopolitique en mutation rapide.

Les États souverains doivent donc arbitrer pour répondre à des questions importantes: quelle maîtrise stratégique des actifs spatiaux ? Faut-il accepter de transférer des moyens financiers à l'Union européenne, au prix du sacrifice d'une part de souveraineté décisionnelle ? Cet équilibre est délicat et doit être apprécié au cas par cas.

PROGRAMME SPATIAL DE L'UNION EUROPÉENNE

Copernicus : Observation de la Terre.

Galileo : Navigation par satellite.

EGNOS : Diffusion de données de correction des systèmes de positionnement.

IRIS2 : Connectivité satellitaire sécurisée.

SSA : Connaissance de l'environnement spatial.

QUELLE RÉPARTITION ENTRE INSTITUTIONS DANS L'EUROPE SPATIALE ?

L'action publique dans le domaine spatial européen repose aujourd'hui sur deux niveaux : le niveau national, d'une part, et les niveaux européens, incarnés par l'ESA et par l'Union européenne, d'autre part.

À l'ESA, organisation intergouvernementale, ce sont les États membres qui décident collectivement des programmes et de leur financement. Ce fonctionnement garantit à chaque État une influence directe sur les orientations stratégiques.

L'Union européenne adopte un modèle très différent. Dans le cadre du Cadre financier pluriannuel (CFP), les États membres de l'UE versent une contribution globale, après quoi la Commission européenne administre ces ressources selon des priorités politiques préalablement définies. Les États conservent des leviers, mais délèguent largement leur pouvoir de décision budgétaire.

Cette complémentarité se reflète dans l'architecture des accords qui prennent des formes diverses : accords inter-institutionnels, arrangements financiers, accords techniques, ou protocoles détaillés portant sur les aspects budgétaires et les modalités de développement.

Le rôle des entreprises constitue un levier essentiel pour le développement des activités spatiales. Dans un contexte européen au sein duquel l'importance de l'autonomie stratégique est de plus en plus affirmée pour un ensemble d'applications, le renforcement de l'industrie spatiale commerciale apparaît crucial.

Il passe à la fois par une reconnaissance accrue de son rôle et par la mise en place de mécanismes concrets destinés à améliorer sa compétitivité, tant sur la scène européenne que mondiale.

LE RENFORCEMENT DE L'INDUSTRIE DE DÉFENSE

Un tournant majeur s'est opéré depuis le début des années 2020 : la prise de conscience, par les acteurs institutionnels, du rôle croissant de la défense et de la sécurité.

En quelques mois, de nombreux industriels du spatial ont orienté leurs développements vers des technologies duales, situées à l'interface du civil et du militaire, en coopération étroite avec les autorités nationales. Qu'il s'agisse de communication sécurisée ou d'observation à finalité militaire, ces activités nécessitent un dialogue constant avec les institutions étatiques et européennes.

Dans ce contexte, une collaboration renforcée entre gouvernements, secteur privé, ESA et Union européenne apparaît indispensable pour consolider la souveraineté et la compétitivité du secteur.

Cette dynamique renvoie à un enjeu central : l'autonomie européenne en matière d'accès à l'espace. Sans capacités de lancement, aucune stratégie spatiale ne peut se déployer.

Pour cela, les investissements publics constituent un moteur indispensable, permettant ensuite aux initiatives privées de se développer à l'échelle industrielle.

L'AGENCE SPATIALE EUROPEENNE

L'ESA est avant tout **une agence de développement technique** qui conçoit des systèmes spatiaux, des infrastructures et des applications, **sans vocation à en assurer l'exploitation** (à l'**exception notable des satellites scientifiques**). L'ESA peut développer des satellites avant de les transférer à un opérateur pour leur mise en service et leur opération. Ce modèle guide naturellement la structuration des accords, fondés sur une **répartition claire des rôles** : à l'ESA le développement, aux opérateurs ou aux institutions l'exploitation et la gestion.

Sur le plan technique et programmatique, l'ESA développe les technologies et les systèmes, et l'Union européenne en est l'utilisateur final, le gestionnaire ou l'opérateur institutionnel. C'est aussi pour cette raison que le développement de systèmes à double usage ne pose pas de difficulté : l'ESA ne conduit ni politique étrangère ni politique de défense. Elle fournit des capacités techniques.

Historiquement, l'ESA a été établie comme une agence spatiale dédiée à des utilisations pacifiques, une notion qui peut recouvrir un spectre d'activités très large. Ainsi, la Convention fondatrice de l'ESA permet le développement de **programmes à double usage**, civil et militaire – une pratique de longue date, illustrée notamment par **Galileo**, programme de l'Union européenne que l'Agence soutient depuis près de vingt ans.

La mission RISE de D-Orbit : un exemple de coopération avec l'ESA et Eutelsat

D-Orbit travaille sur RISE, la **première mission de l'ESA dédiée au service en orbite**.

Pour D-Orbit, l'obtention d'un contrat de cette envergure traduit une **évolution notable du secteur** : les entreprises du New Space démontrent désormais leur capacité à opérer aux côtés d'acteurs institutionnels et d'entreprises historiques.

D-Orbit collabore notamment avec Eutelsat, opérateur satellitaire historique, qui participera activement à l'**élaboration des services en orbite (IOS)**, en représentant directement les intérêts des clients et en apportant des informations cruciales et de premier ordre sur les **exigences concrètes liées à l'exploitation des satellites**.

La mission répond à la complexité des opérations de service en orbite, qui consistent à **intervenir sur des satellites déjà déployés**, initialement non conçus pour être entretenus. Ce modèle vise à servir de **référence pour les futures missions IOS**, avec une meilleure **compréhension des besoins opérationnels, des contraintes techniques et des solutions IOS**. Ces avancées s'inscrivent dans une dynamique de long terme : elles contribuent à faire émerger une **économie spatiale circulaire**, dont ce type de partenariat pose les premiers jalons.

La question du retour géographique

Lorsqu'un pays finance les programmes de l'ESA, l'Agence veille à attribuer à son industrie spatiale des marchés proportionnels à sa participation. Ce mécanisme vise à garantir une répartition équitable des retombées économiques, à encourager les États à contribuer au budget commun et à soutenir le développement harmonisé de l'industrie spatiale européenne.

Ainsi, le retour géographique de l'ESA est un principe selon lequel l'Agence réinvestit, sous forme de contrats industriels, un montant proche de la contribution financière versée par chacun de ses États membres.

Celui-ci trouve ses origines dans les années 1960, à la suite de coopérations transatlantiques où les retombées industrielles pour l'Europe étaient jugées disproportionnées par rapport aux investissements consentis. Le mécanisme visait donc à garantir une répartition plus équitable des bénéfices industriels entre États membres.

Sur le plan politique, l'enjeu est d'augmenter les moyens budgétaires, mais le contexte des années 2020 s'est complexifié. Certaines réductions de budget décidées par des partenaires externes ont fragilisé plusieurs coopérations, en particulier dans le domaine scientifique.

L'exploration spatiale humaine, relevant d'un programme optionnel, se trouve dans cette situation : la réalisation de certaines coopérations prévisionnelles demeure incertaine, faute d'engagements financiers confirmés de la part de certains partenaires majeurs.

De plus, le fait qu'un État souhaite contribuer à un programme ne suffit en aucun cas à garantir l'obtention d'un contrat ou d'un accord de coopération.

Dans le système de l'ESA, chaque attribution repose sur une évaluation technique rigoureuse. Une entreprise doit démontrer un niveau d'excellence technologique conforme aux exigences du programme ; à défaut, aucun contrat ne peut être attribué, quelle que soit la situation de retour géographique de son État d'origine. Ce cadre, conjuguant contraintes institutionnelles, exigences techniques et principes de solidarité industrielle, façonne les débats actuels sur l'évolution du budget et des mécanismes de coopération de l'ESA.

Ces difficultés ne sont toutefois pas inédites dans l'histoire de l'ESA, qui a déjà traversé des périodes similaires et dont la structure institutionnelle permet d'absorber ce type de fluctuations.



ESA : REPENSER LE RETOUR GÉOGRAPHIQUE ?

La question du **retour géographique de l'ESA**, longtemps considéré comme un principe fondateur, fait aujourd'hui débat. Le mécanisme génère en effet des **surcoûts et une complexité industrielle qui pèsent sur la compétitivité européenne**, notamment face à des acteurs intégrés hors UE qui fournissent des services de lancement, construisent des satellites et proposent des applications spatiales. La prise en compte de ces facteurs apparaît désormais nécessaire pour **adapter la gouvernance européenne aux réalités du marché global**. Ces éléments constituent autant de clés de lecture pour les discussions à venir. Ils permettent de mieux saisir les défis – mais aussi les opportunités – qui se présentent à l'Europe dans une période où se redéfinissent plusieurs fondements majeurs de son ambition spatiale. En outre, un **rapport publié en 2024 sur « L'avenir de la compétitivité européenne »** (aussi appelé « Rapport Draghi ») indique que la règle du retour géographique « entraîne une **fragmentation inévitable des chaînes d'approvisionnement**, une **duplication inutile des capacités** sur des marchés relativement petits et une **inadéquation entre les acteurs industriels les plus compétitifs et l'allocation réelle des ressources.** »

Certains États considèrent que **la fragmentation des activités à outrance nuit à l'efficacité industrielle et à l'intégration verticale des chaînes de valeur**. Cette réalité a conduit à des assouplissements ciblés, comme **dans le cadre d'Ariane 6**, afin d'éviter une dispersion excessive des responsabilités industrielles. L'enjeu actuel consiste à préserver les objectifs fondateurs du retour géographique tout en modernisant ses modalités pour **renforcer la compétitivité des programmes européens**.

A ces évolutions s'ajoute l'introduction d'un nouvel instrument contractuel, l'**« accord de coopération »**, destiné à soutenir le développement de systèmes ou d'applications en partenariat étroit avec les entreprises. Alors que l'ESA s'appuyait traditionnellement sur la commande publique classique avec un cahier des charges élaboré par l'agence, puis un contrat avec l'industriel retenu, l'**« accord de coopération » modifie désormais cette approche, pour assurer un véritable partenariat, plus authentique, avec l'industrie**. Cette différence concerne notamment le **traitement des droits de propriété intellectuelle**, sujet déterminant pour les entreprises, car ces dispositions influent directement sur leur valorisation auprès des investisseurs. Validée par les États membres lors de la dernière révision de la réglementation contractuelle, cette évolution représente une avancée importante.

L'ESA organise traditionnellement ses activités autour de deux catégories distinctes :

PROGRAMMES OBLIGATOIRES

Financés par les États membres au prorata de leur produit intérieur brut, ils regroupent :

- Le programme scientifique,
- Le développement technologique de base,
- Le fonctionnement de l'Agence, incluant les effectifs.

PROGRAMMES FACULTATIFS

Les États choisissent volontairement de contribuer. Ils couvrent notamment :

- Les lanceurs spatiaux,
- L'observation de la Terre,
- La navigation,
- Les télécommunications,
- L'exploration spatiale.

PROJET DE RÈGLEMENT RELATIF À LA SÉCURITÉ, À LA RÉSILIENCE ET À LA DURABILITÉ DES ACTIVITÉS SPATIALES DANS L'UNION

« EU SPACE ACT » UNE LÉGISLATION SPATIALE EUROPÉENNE

À la suite de la publication du projet de règlement EU Space Act à l'été 2025, s'est ouverte une **phase de négociations approfondies** associant les institutions de l'Union européenne et ses États membres, ainsi que, dans une certaine mesure, l'ESA et diverses parties prenantes.

Cette étape est d'autant plus complexe que **plusieurs législations nationales existent déjà dans le domaine spatial**. La France fait notamment figure de précurseur en Europe avec la Loi relative aux opérations spatiales (LOS) adoptée en 2008. Cette législation avait pour objectif principal de **réguler les activités liées aux lanceurs, la gestion du Centre spatial guyanais, le trafic spatial ainsi que l'ensemble des opérations de lancement**. Ces préoccupations demeurent aujourd'hui centrales, tant au niveau national qu'europeen.

L'écosystème spatial européen n'évolue pas de manière isolée. Sur la scène internationale, d'autres puissances spatiales développent également des ambitions commerciales fortes, soutenues par des acteurs publics et privés. Dans ce contexte, **l'émergence d'un cadre réglementaire européen apparaît essentielle pour définir des règles claires applicables**. Ce cadre s'applique également aux opérateurs hors UE afin d'éviter qu'ils n'agissent sur le marché européen dans des conditions qui pourraient fragiliser la compétitivité des acteurs européens.

Les négociations européennes doivent cependant **composer avec une grande diversité de positions** et les visions en présence divergent parfois fortement.

Ces positions contrastées illustrent les **défis à relever pour parvenir à un cadre européen commun**, capable d'assurer à la fois **la compétitivité de l'industrie européenne et la cohérence de l'action publique** dans un secteur en pleine expansion.

DROIT EUROPÉEN DE LA CONCURRENCE

Ces dernières années, le secteur spatial a connu une intensification notable des opérations de rapprochement : **fusions, acquisitions, prises de participation ou créations de joint ventures**.

Les règles européennes de concurrence demeurent **un cadre structurant au fur et à mesure que l'industrie spatiale gagne en maturité et attire de nouveaux investisseurs**, en particulier le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), lesquelles reposent sur **trois piliers essentiels** :

- **Le contrôle des concentrations**, régi par le Règlement (CE) no 139/2004 de 2004 ;
- **Les ententes prohibées entre entreprises**, selon les dispositions de l'article 101 du TFUE ;
- **Les abus de position dominante**, encadrés par l'article 102 du TFUE.

Contrôle des concentrations Dans le cadre d'opérations telles que **les fusions, les prises de contrôle exclusive ou conjointe, ainsi que les joint-ventures « de plein exercice »**, ce contrôle est applicable dès lors qu'il y a un **changement de contrôle effectif** et que les **seuils de chiffre d'affaires définis au niveau européen sont atteints**.

Le premier enjeu, pour toute entreprise engagée dans une **opération de rapprochement**, consiste à déterminer si celle-ci doit être **notifiée à la Commission européenne**. La Commission examine alors si le rapprochement est **susceptible d'entraver de manière significative la concurrence**.

À l'**issue de cette analyse**, la Commission peut l'autoriser sans condition ou bien l'approuver avec engagements, portant sur la cession d'actifs ou sur la conduite commerciale des entreprises concernées. Plus rarement, la Commission peut décider de rejeter l'opération. **En cas de doutes sérieux, une enquête approfondie** (phase 2) peut prolonger l'instruction au-delà du délai standard de vingt-cinq jours ouvrables. Dans le cas où les seuils européens ne sont pas atteints, les entreprises doivent **vérifier si l'opération déclenche des obligations nationales de notification**, pays par pays.

Ententes prohibées entre entreprises Les **coopérations entre entreprises** (alliances stratégiques, accords de R&D, partenariats de co-commercialisation ou relations verticales) doivent faire l'objet d'une **auto-évaluation afin de vérifier la conformité des accords** avec l'article 101 du TFUE.

Abus de position dominante Situation où une entreprise ou un acteur disposant d'une **puissance économique significative** utilise cette position pour **fausser la concurrence** avec, par exemple, des prix excessifs, des pratiques d'exclusion (refus de vente, limitation d'accès à des infrastructures ou à des données essentielles), ou encore de conditions contractuelles discriminatoires **empêchant l'émergence de concurrents**.

Killer acquisitions Alors que de nombreuses startups **développent des technologies à fort potentiel sans disposer d'un chiffre d'affaires élevé**, leur **rachat par un acteur dominant** peut, dans certains cas, viser à **éliminer une menace concurrentielle** plus qu'à intégrer une innovation. Une décision de la Cour de justice de l'Union européenne en 2023, *Towercast v Autorité de la concurrence and Ministère de l'Économie* (affaire C-449/21), a d'ailleurs confirmé qu'**un tel comportement peut constituer en soi un abus de position dominante, même en l'absence d'obligation formelle de notification**.

L'ÉVOLUTION DU CONTRÔLE DES CONCENTRATIONS DANS LE SECTEUR SPATIAL

DOSSIER VIASAT / INMARSAT

Le **rapprochement récent entre Viasat / Inmarsat** illustre parfaitement l'évolution du contrôle des concentrations dans le secteur spatial. L'opération a été autorisée par la **Commission européenne** en 2023, à l'issue d'une enquête de phase 1, quelques jours après l'accord donné par l'autorité britannique de la concurrence (CMA).

Ce rapprochement porte sur deux **fournisseurs majeurs de réseaux satellitaires** dont les activités se recoupent principalement autour de deux segments :

- la **fourniture de capacité satellitaire unidirectionnelle**, notamment pour les diffuseurs de contenus ;
- la **fourniture de capacité satellitaire bidirectionnelle**, destinée aux fournisseurs de services satellitaires intervenant dans des secteurs variés tels que le maritime, la défense ou les administrations.

Dans ce dossier, la Commission a examiné les **effets concurrentiels** au niveau européen et mondial, y compris les **interactions verticales entre la fourniture de capacité satellitaire et la fourniture de services**. Malgré l'importance de l'opération, l'analyse a conclu au maintien d'un niveau de concurrence suffisant, grâce notamment à la **présence de concurrents crédibles**, à une **capacité disponible jugée adéquate** et à l'**existence d'alternatives robustes pour les utilisateurs finaux**, qu'il s'agisse de la fibre ou des constellations en orbite basse (LEO).

Un autre volet du rapprochement traité dans le cadre d'une **phase 2**, a donné lieu à une instruction approfondie, conclue en 2024.

Ce dossier se distingue par une analyse très détaillée menée par la Commission en matière de **définition de marché**, l'ensemble de la chaîne de valeur étant ainsi appréhendé comme un **espace concurrentiel structuré et segmenté**. Plusieurs scénarios ont été explorés, sans qu'un périmètre définitif ne soit arrêté, notamment :

- la **distinction entre capacités satellitaires large bande et bande étroite** ;
- des **segmentations selon les domaines d'usage** ;
- la **différenciation entre les orbites** ;
- les **capacités à haut débit (HTS)** par rapport aux capacités standard ;
- ou encore la **segmentation par bandes de fréquences**.

Ce rapprochement illustre la façon dont le **contrôle des concentrations s'adapte à un secteur spatial en pleine structuration**.



L'Europe spatiale connaît une phase de transformation profonde avec une redéfinition institutionnelle (UE-ESA-États Membres), une montée des enjeux de défense et de double usage, une modernisation des instruments contractuels, et l'émergence d'un cadre réglementaire européen ambitieux (EU Space Act), ainsi que la consolidation industrielle sous l'effet du droit de la concurrence.

Publié avec le soutien de la DGRIS.

© SPATIO, 2025. Tous droits réservés. Toute reproduction totale ou partielle, du présent livret, par quelque procédé que ce soit, sans l'autorisation préalable de l'association SPATIO, est interdite.

2025 | TABLE RONDE