

N° 226

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 février 2009

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'enquête de la **Cour des comptes** relative aux engagements du Centre national d'études spatiales (CNES) dans les programmes de l'Agence spatiale européenne (ASE),*

Par M. Christian GAUDIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufile, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LES ORIGINES ET L'ÉVOLUTION DE LA DETTE DU CNES À L'ÉGARD DE L'ASE	7
A. L'AGENCE SPATIALE EUROPÉENNE DANS LE CONTRAT ETAT-CNES POUR LA PÉRIODE 2005-2010.....	7
B. LES ENGAGEMENTS DE LA FRANCE AU SEIN DE L'ASE.....	7
C. L'ENVOLÉE DE LA DETTE DEPUIS 2003.....	9
1. <i>Des subventions ne couvrant pas les appels de fonds de l'ASE</i>	9
2. <i>Les ambiguïtés du contrat de plan Etat-CNES</i>	9
II. UN PROBLÈME ENFIN RECONNU ET TRAITÉ	10
A. DES AMBITIONS RÉAFFIRMÉES LORS DU CONSEIL MINISTÉRIEL DE LA HAYE.....	10
B. UN PLAN D'APUREMENT DE LA DETTE RÉALISTE	11
III. AU-DELÀ DE LA DETTE	12
A. FAIRE APPARAÎTRE LES ENGAGEMENTS DU CNES DANS LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES	12
B. S'ASSURER DE LA BONNE GESTION DE L'ASE	12
TRAVAUX DE LA COMMISSION - AUDITION POUR SUITE A DONNER À L'ENQUÊTE RÉALISÉE PAR LA COUR DES COMPTES EN APPLICATION DE L'ARTICLE 58-2° DE LA LOLF, SUR LES ENGAGEMENTS DU CNES DANS LES PROGRAMMES DE L'AGENCE SPATIALE EUROPÉENNE	15
ANNEXE - COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LES ENGAGEMENTS DU CNES DANS LES PROGRAMMES DE L'AGENCE SPATIALE EUROPÉENNE	47

Mesdames, Messieurs,

Dans ses deux derniers rapports budgétaires relatifs à la mission « Recherche et enseignement supérieur »¹, votre rapporteur spécial a souligné l'inquiétante évolution de la dette du Centre national d'études spatiales (CNES) à l'égard de l'Agence spatiale européenne (ASE).

En effet, les documents budgétaires alors disponibles montraient le creusement régulier d'une dette qui dépassait 332 millions d'euros à la fin de l'année 2007 alors même qu'aux termes du contrat d'objectifs liant l'Etat et le CNES, cette dette, apparue en 2003 pour des raisons qui seront détaillées ci-dessous, devait avoir disparu à la fin 2010. Votre rapporteur spécial relevait alors qu'un tel glissement pouvait avoir de lourdes conséquences financières et était même susceptible de saper la crédibilité de la France en tant que leader européen dans le domaine spatial.

Votre rapporteur spécial a donc souhaité disposer d'un éclairage précis et complet sur cette question afin de mieux comprendre l'origine de la dette, les raisons de son augmentation et les moyens de la maîtriser. C'est pourquoi, à son initiative, notre collègue Jean Arthuis, président de la commission des finances, a demandé à la Cour des comptes une enquête relative aux engagements du CNES dans les programmes de l'ASE, conformément aux dispositions du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

La Cour des comptes a remis son enquête à votre commission des finances en juillet 2008. Cette transmission a été suivie d'une audition qui a réuni l'ensemble des acteurs du dossier, le 18 février 2009, les négociations du Conseil ministériel de l'ASE qui s'est tenu à La Haye les 25 et 26 novembre 2008 n'ayant pas permis de l'organiser avant l'examen du projet de loi de finances pour 2009.

Le présent rapport exprime les conclusions que votre rapporteur spécial tire de ces différents travaux et comporte, en annexes, le compte-rendu intégral de l'audition du 18 février 2009 ainsi que l'enquête de la Cour des comptes.

¹ *Rapport général n° 91 (2007-2008), Tome III, annexe 23 et rapport général n° 99 (2008-2009), Tome III, annexe 22.*

I. LES ORIGINES ET L'ÉVOLUTION DE LA DETTE DU CNES À L'ÉGARD DE L'ASE

A. L'AGENCE SPATIALE EUROPÉENNE DANS LE CONTRAT ETAT-CNES POUR LA PÉRIODE 2005-2010

Le contrat de plan signé le 26 avril 2005 entre l'Etat et le CNES définit la stratégie de cet opérateur pour la période 2005-2010 et les financements prévus à cet effet. Il vise, d'une part, le programme « national » du CNES et, d'autre part, son programme « communautaire », conduit par l'ASE. Ainsi, comme le relève la Cour des comptes dans son enquête annexée au présent rapport, les orientations définies en matière spatiale dans le contrat de plan Etat - CNES précisent en particulier que « *la France a une politique spatiale ambitieuse, dans le cadre européen et au service de l'Europe, qui consiste à :*

« - maîtriser l'espace de bout en bout ;

« - être moteur dans la construction de l'Europe de l'espace (...).

« *Le CNES participe au programme européen dans le cadre de l'ASE et conduit un programme national qui en est le complément indispensable. Les deux programmes sont complémentaires et sans duplication* ».

En conséquence, le budget du CNES, tel qu'il est arrêté dans ce contrat, comprend :

- **la subvention annuelle à l'ASE, fixée à 685 millions d'euros courants par an, ce qui correspond donc à une baisse en euros constants ;**

- **le budget pour le programme national, fixé à 681,4 millions d'euros en 2005 et croissant de 1,5 % par an en euros courants sur la période.**

B. LES ENGAGEMENTS DE LA FRANCE AU SEIN DE L'ASE

Comme le rappelle la Cour des comptes dans son enquête précitée, il existe deux types d'engagements juridiques contractés par la France auprès de l'ASE : d'une part, les engagements récurrents, correspondant aux programmes obligatoires, périodiquement validés lors des conseils ministériels et, d'autre part, les engagements qui concernent les programmes facultatifs auxquels la France choisit de souscrire ou non, pour lesquels le pourcentage de participation est librement décidé par les Etats souscripteurs.

Les états financiers annuels hors bilan du CNES comportent une information sur le montant indicatif des engagements de la France vis-à-vis de l'ASE, ventilés par année.

L'évaluation au 31 décembre 2007 de ces engagements a été validée par les commissaires aux comptes. Elle représente le montant total des

engagements souscrits par la France auprès de l'ASE, programme par programme, aux conditions économiques du 31 décembre 2007.

Le tableau ci-après, tiré de l'enquête précitée de la Cour des comptes, en présente les **échéances annuelles prévisionnelles avant la conclusion du Conseil ministériel de l'ASE** qui s'est tenu à La Haye les 25 et 26 novembre 2008.

Les engagements juridiques contractés par la France auprès de l'ASE : les échéances annuelles prévisionnelles (avant la conférence de La Haye)

(en millions d'euros)

Année	Engagements
2008	597,2
2009	519,1
2010	419,4
2011	470,2
2012	183,8
2013	104,9
2014	60,1
2015	2,7
Total 2008-2015	2.537,3

Source : CNES

A cette somme, il convient d'ajouter :

- les engagements pris par la France dans le cadre du Conseil ministériel de La Haye, qui s'élèvent à **2,3 milliards d'euros** ;
- les engagements qui seront pris dans le cadre du prochain Conseil ministériel de l'ASE, qui devrait se tenir en 2011 ;
- enfin, la dette du CNES à l'égard de l'ASE, qui s'est creusée au fil des années, comme détaillé ci-dessous.

C. L'ENVOLÉE DE LA DETTE DEPUIS 2003

1. Des subventions ne couvrant pas les appels de fonds de l'ASE

L'enquête de la Cour des comptes souligne que lors de la discussion du contrat de plan entre l'Etat et le CNES en 2003, « *les différentes parties savaient qu'il y aurait un besoin financier exceptionnel lié à la remise en vol d'ARIANE 5* » après l'échec du vol 517, qui inaugurerait la variante ECA de ce lanceur ; de plus, ajoute la Cour des comptes, la négociation du premier programme de l'ASE dénommé EGAS, qui visait à équilibrer le compte d'exploitation d'ARIANESPACE au titre des exercices 2003 à 2007, était pratiquement achevée.

Dans ce cadre, **les appels de fonds réalisés par l'ASE au cours des trois premières années du plan ont atteint en moyenne 760 millions d'euros** et ont dépassé sensiblement la subvention budgétaire annuelle versée par l'Etat au CNES au titre de cette contribution, soit 685 millions d'euros, comme indiqué ci-dessus. C'est ainsi que s'est constituée une dette dont le tableau ci-dessous retrace le mécanisme ainsi que l'évolution de 2005 à 2007 :

Les relations financières entre l'ASE et le CNES de 2005 à 2007

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007
Ressources budgétaires	685,0	685,0	685,0
Appels de fonds	752,3	776,6	760,7
Evolution de l'endettement	+ 67,3	+ 91,6	+ 75,7
Endettement au 31 décembre	165,0	256,5	332,2

Source : CNES

D'après la Cour des comptes, sur l'ensemble de la période de l'enquête, **la dette du CNES à l'égard de l'ASE est ainsi passée de 9,6 millions d'euros fin 2002 à 332 millions d'euros fin 2007.**

2. Les ambiguïtés du contrat de plan Etat-CNES

Le texte du contrat de plan Etat-CNES précité ne mentionne pas explicitement la dette du CNES à l'égard de l'ASE. Toutefois, comme le relève la Cour des comptes, **les états prévisionnels de recettes et de dépenses**

(EPRD) de cet établissement public **annexés au contrat** comportent une ligne « remboursement de la dette 2002 » qui **aboutit à son extinction en 2010**. De plus, cette hypothèse a été reprise systématiquement dans les plans à moyen terme (PMT) successifs du CNES. La Cour des comptes en déduit logiquement que **l'extinction de la dette « peut être considérée comme une clause implicite du contrat, la subvention allouée au CNES au titre des programmes de l'ASE devant ainsi couvrir également le remboursement de cette dette »**. L'enquête précise que la direction du budget confirme cette interprétation.

Cependant, il est également indiqué que ce cadrage financier du contrat de plan « *prend en compte tous les programmes décidés lors des Conseils ministériels de l'ASE d'Edimbourg (fin 2001) et de Paris (mai 2003), [ainsi que] les programmes obligatoires, comme notamment le programme scientifique, le budget général de l'ASE et les accords relatifs au centre spatial guyanais sur la période considérée* ». **A contrario, les conséquences financières sur la période 2005-2010 des engagements pris lors des Conseils ministériels de Berlin (automne 2005) et de La Haye (automne 2008) n'ont donc pas été intégrées dans ce calcul.**

Il n'est donc pas surprenant que l'objectif de l'extinction de la dette du CNES à l'égard de l'ASE à fin 2010 ne puisse être tenu.

II. UN PROBLÈME ENFIN RECONNU ET TRAITÉ

A. DES AMBITIONS RÉAFFIRMÉES LORS DU CONSEIL MINISTÉRIEL DE LA HAYE

En premier lieu, votre rapporteur spécial se félicite des résultats du Conseil ministériel de l'ASE de La Haye. Sous présidence française de l'Union européenne, les membres de l'Agence ont clairement exprimé l'ambition que l'Europe reste un acteur majeur dans le domaine spatial.

La somme des engagements des Etats pris lors de ce Conseil s'est élevée à presque 10 milliards d'euros, dont un peu plus de 2,3 milliards d'euros pour la France.

Cette réunion se traduit par un nouvel élan en faveur de la politique spatiale européenne, puisque les budgets européens correspondants augmenteront de 25 % par rapport à la réunion ministérielle de Berlin.

De fait, l'accès autonome à l'espace au travers de l'évolution des lanceurs européens et la maîtrise de technologies comme l'observation de la terre, la géolocalisation ou les télécommunications présentent clairement un caractère stratégique. Les membres de l'ASE, notamment la France, doivent donc assumer les investissements nécessaires pour atteindre ces objectifs.

B. UN PLAN D'APUREMENT DE LA DETTE RÉALISTE

Dès lors, et au vu de ce qui précède, votre rapporteur spécial souhaite que le budget français traduise ces orientations et **permette à la fois le financement des engagements de La Haye et des Conseils ministériels à venir** (même si le montant précis des engagements est, par définition, inconnu à ce jour) **et le remboursement de la dette du CNES à l'égard de l'ASE** dans un délai rapproché mais réaliste. En un mot, il convient de cesser de « cacher la poussière sous le tapis ».

Il se félicite donc de la prise de conscience du Gouvernement sur cette question. En effet, lors de l'audition « pour suite à donner » à l'enquête de la Cour des comptes, organisée par votre commission des finances le 18 février 2009 (dont le compte-rendu est annexé au présent rapport), les représentants du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche d'une part, et du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique d'autre part, ont souligné que, dans le cadre de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, la subvention de l'ASE a été fixée à **770 millions d'euros pour 2011** au lieu de 685 millions d'euros jusqu'en 2010.

Cet effort, qui a vocation à être poursuivi après 2011 en euros constants, devrait permettre **le remboursement de la dette française d'ici à 2015**, en tenant compte des engagements qui devraient être adoptés (sur des hypothèses « raisonnables ») lors des prochains conseils ministériels de l'ASE. Comme l'a souligné M. Philippe Gillet, directeur de cabinet de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, lors de l'audition précitée, « *la différence avec le contrat 2005-2010, c'est que [le Gouvernement a] pris totalement en compte toutes les Ministérielles à venir, conformément aux recommandations de la Cour, tout comme l'ensemble des marges pour aléa. Ce n'était effectivement pas le cas dans le contrat précédent, qui prenait en compte la Ministérielle de 2005 pour référence, mais pas celle de 2008* ».

Votre rapporteur spécial continuera de porter une grande attention sur cette question tant il convient de s'assurer que les engagements que prend la France restent supportables et tant importe sa crédibilité sur un sujet à fort enjeu comme l'espace, dans lequel elle a, de surcroît, toujours eu une position de leader en Europe.

III. AU-DELÀ DE LA DETTE

A. FAIRE APPARAÎTRE LES ENGAGEMENTS DU CNES DANS LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES

Si la dette du CNES à l'égard de l'ASE est un réel sujet de préoccupation de votre commission des finances, il ne saurait résumer, à lui seul, l'ensemble des enjeux de « bonne gestion » entourant la recherche spatiale.

Dans ses rapports budgétaires, votre rapporteur spécial a déjà souligné à plusieurs reprises les progrès réalisés par le CNES en la matière depuis 2003.

Pendant, **l'information du Parlement devrait être améliorée**, tout particulièrement pour ce qui concerne **le suivi des engagements de cet établissement public**. En effet, comme pour l'ensemble des opérateurs de la mission « Recherche et enseignement supérieur », le projet de loi de finances ne fait apparaître que des montants d'AE et de CP identiques, correspondant à la subvention de l'Etat pour charges de service public, sans montrer clairement l'évolution des engagements du CNES.

Or l'espace est un domaine dans lequel les engagements sont presque exclusivement pluriannuels. De plus, la mise en perspective des engagements et des crédits de paiement est de nature à prévenir la survenue d'une nouvelle « crise de programmation » comme le CNES en a connu en 2002, voire le creusement d'une dette à l'égard de l'ASE, comme cela s'est produit ces dernières années.

Votre rapporteur spécial souhaite donc que les prochains documents budgétaires soient plus explicites de ce point de vue.

B. S'ASSURER DE LA BONNE GESTION DE L'ASE

Enfin, même si l'ASE est une agence internationale ne relevant pas du champ de contrôle de votre rapporteur spécial, il est nécessaire de s'assurer de la bonne gestion des fonds qui lui sont alloués.

A cet égard, outre le choix politique des programmes et l'adéquation de leur financement, le Gouvernement et le CNES doivent plaider pour que :

- **le niveau de la trésorerie de l'ASE soit raisonnable**. L'enquête de la Cour des comptes précitée évoque l'existence de « marges de manœuvre » de ce point de vue et, lors de l'audition du 18 février 2009 annexée au présent rapport, M. Jean-Jacques Dordain, directeur général de l'Agence, a reconnu que sa trésorerie n'est « *pas son problème le plus important* ». Il a également souligné que l'étanchéité financière des quelque 80 programmes de l'ASE contraint cette agence à prévoir des marges sur chaque programme afin de

faire face aux imprévus, ce qui est un facteur d'accroissement de la trésorerie. Un tel mode de gestion ne semble pas optimal et l'introduction d'une plus grande souplesse devrait être envisagée ;

- la règle du « retour géographique » des fonds alloués par les Etats membres à l'ASE pour leurs industriels ne conduise pas à un choix par défaut desdits industriels dans la conduite des programmes. Votre rapporteur spécial a entendu avec intérêt M. Jean-Jacques Dordain souligner que cette règle a déjà été aménagée afin de ne s'appliquer qu'à l'ensemble des programmes de l'Agence (et non à chacun d'entre eux) de manière à stimuler la compétition entre industriels.

Votre rapporteur spécial est conscient qu'une organisation internationale fonctionne nécessairement sur la base de compromis entre Etats membres dont les intérêts ne sont pas toujours les mêmes. Néanmoins, **la France doit remplir son rôle pour s'assurer du respect des meilleurs standards en matière de gestion.**

TRAVAUX DE LA COMMISSION

**AUDITION POUR SUITE A DONNER À L'ENQUÊTE
RÉALISÉE PAR LA COUR DES COMPTES EN APPLICATION
DE L'ARTICLE 58-2° DE LA LOLF,
SUR LES ENGAGEMENTS DU CNES DANS LES
PROGRAMMES DE L'AGENCE SPATIALE EUROPÉENNE**

Présidence de M. Jean Arthuis, président
puis de M. Yann Gaillard, vice-président

Séance du mercredi 18 février 2009

(La séance est ouverte à 10 heures 05)

Monsieur Jean ARTHUIS, président – Nous voici réunis pour effacer les inquiétudes qu'éprouvait jusqu'à ce matin notre collègue Christian Gaudin, en sa qualité de rapporteur spécial sur la mission recherche et enseignement supérieur.

Son inquiétude était liée au fait que la dette du Centre national d'études spatiales (CNES) à l'égard de l'Agence spatiale européenne (ASE) n'avait cessé de se creuser. De fait, cette dette est passée de 165 millions d'euros à la fin de l'année 2005, à 334 millions fin 2007, ce qui devient significatif par rapport aux quelque 685 millions d'euros que verse, chaque année, le CNES à l'Agence spatiale européenne.

Or, le creusement de cette dette pose plusieurs problèmes aux yeux de notre rapporteur spécial. D'abord, un problème de sincérité budgétaire : les montants affichés en projet de loi de Finances correspondent-ils réellement aux engagements de la France dans le domaine spatial ? Et d'autre part, le creusement d'une telle dette ne risque-t-il pas d'obérer la capacité d'action de notre pays ?

Et puis, outre ce problème de sincérité budgétaire, peut se poser un problème politique. En effet, la dette du CNES à l'égard de l'ASE est-elle compatible avec le rôle de leader européen dans le domaine spatial, rôle que la France entend assumer, comme l'a rappelé Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, pendant le semestre de présidence française de l'Union Européenne ?

Et c'est pour répondre à ces questions que la commission des finances, à l'initiative du rapporteur spécial Christian Gaudin, a demandé une enquête à la Cour des Comptes sur ce projet, conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 58 de la loi organique sur les lois de Finances (LOLF). Ces travaux d'enquête lui ont été remis au mois de juillet 2008, mais en raison du renouvellement du Sénat, qui est intervenu au mois de septembre, et puis de la phase finale des négociations de la Conférence ministérielle de La Haye, il n'a pas été possible d'organiser plus tôt cette audition.

Ce matin, nous aurons le plaisir d'entendre, pour la Cour des Comptes, Monsieur Alain Hespel, président de la deuxième chambre, Monsieur Michel Camoin, président de section, Monsieur Jean-Luc Vivet, conseiller-maître, et Monsieur Jacques Bousquet, rapporteur.

Pour le Centre national d'études spatiales, Monsieur Yannick d'Escatha, président, Monsieur Stéphane Janichewski, directeur général délégué, Monsieur Pierre Trefouret, directeur des affaires publiques, Monsieur Bruno Tomelleri, de la direction financière.

Pour le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, Monsieur Philippe Gillet, directeur du cabinet de madame la ministre, et Monsieur Edouard de Pirey, conseiller sciences, technologie et espace.

Pour le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, Monsieur Julien Lagubeau, conseiller technique du ministre, et Monsieur Rodolphe Gintz, sous-directeur de la direction du budget.

Enfin, pour l'Agence spatiale européenne, Monsieur Jean-Jacques Dordain, directeur général.

A l'issue de la présentation générale de la Cour des Comptes, le président du CNES sera invité à nous faire part de ses remarques, avant que ne s'instaure le débat que le rapporteur spécial et le rapporteur pour avis ouvriront. Et sans attendre, je donne la parole à Monsieur Alain Hespel, président de la deuxième chambre de la Cour des comptes.

Monsieur Alain HESPEL, président de la deuxième chambre de la Cour des Comptes – Merci, Monsieur le Président.

Je me bornerai à vous indiquer que le rapport dit 58-2, qui vous a été adressé en juillet dernier, est le fruit d'un contrôle du CNES qui a été mené tout au long de l'année 2007-2008.

La présentation qui va vous en être faite maintenant par Michel Camoin, président de section à la deuxième chambre de la Cour, a été actualisée pour tenir compte de l'après juillet 2008, c'est-à-dire de la réunion ministérielle de La Haye. Il va de soi que cette actualisation est purement factuelle, et n'a pas fait l'objet d'une procédure contradictoire.

Enfin, par ailleurs, dans le corps même du rapport, il y a des passages qui sont marqués au coin historique de l'avant La Haye, puisqu'il est fait mention de plusieurs hypothèses qui se révèlent être maintenant devenues l'histoire.

Ce préambule achevé, je laisse la parole, si vous le voulez bien, à Michel Camoin.

Monsieur Michel CAMOIN, président de section à la deuxième chambre de la Cour des Comptes – Merci, Monsieur le Président.

Messieurs, Mesdames, nous avons décidé de faire une présentation avec des supports PowerPoint. Je vais essayer de tâcher de passer assez rapidement, pour qu'on arrive le plus rapidement possible au débat. La présentation suit, à peu près, le déroulement du rapport qui a été fait.

Donc, juste sur le titre, une ou deux petites remarques. « Les engagements du CNES dans les programmes de l'Agence spatiale européenne (ASE) » : c'est exactement le libellé qui avait été demandé par le Président à la Cour des comptes. Si on voulait être un peu plus précis juridiquement, il s'agit des engagements de la France. Le CNES, en tant que tel, n'a pas d'engagements vis-à-vis de l'ASE, mais c'est vrai que c'est le CNES qui porte ensuite financièrement la contribution de la France à l'ASE.

Alors, pour commencer, quelques chiffres, pour rappeler les ordres de grandeur. Quand on parle de spatial en France, donc, la France occupe actuellement la deuxième place mondiale, après les Etats-Unis. Le montant consacré, au sens large, à l'espace en France, est de 29 euros par habitant et par an. Ça correspond à un montant annuel de 1,8 milliard, ce qui nous place, ramené par habitant et dans l'absolu, devant l'Allemagne (16 euros) et le Royaume-Uni (6 euros). J'ai dit : « au sens large ». C'est-à-dire que ce 1,8 milliard comprend le programme national du CNES, dit programme multilatéral (700 millions) et le programme ASE (685 millions), mais, également, les dépenses du ministère de la Défense dans le domaine spatial (300 millions). C'est essentiellement Hélios II, Syracuse III, etc.

Et puis, il existe d'autres dotations qui circulent très indirectement, celle d'EUMETSAT et celle de Galileo, qui est conduite par l'Union Européenne, et que l'on peut évaluer, à peu près, à 100 millions par an (elle s'élevait à 100 millions par an en 2008).

Il existe un contrat de plan passé entre l'Etat et le CNES, qui couvre la période 2005-2010. On est donc en plein dans la seconde moitié de l'exécution de ce contrat de plan. Ce contrat de plan définit une stratégie. Nous avons retenu les deux termes qui sont dans la convention, « ambitieuse » et « européenne ». C'est une difficulté d'être à la fois ambitieux et européen : « européen », ça suppose de mutualiser, « ambitieux », ça suppose d'être leader. C'est une des difficultés qu'ont à gérer la France et le CNES.

Ensuite, quand on parle du spatial, conventionnellement, on répartit cela en trois domaines : l'accès à l'espace (c'est-à-dire les lanceurs), les utilisations de l'espace, comme c'est marqué en dessous, qui elles-mêmes comprennent des sous domaines : le grand public, le développement durable, les sciences spatiales et la préparation de l'avenir. Et puis, il y a le domaine défense et sécurité. J'en parle plutôt pour mémoire, puisque l'ASE étant une institution non militaire, c'est un secteur qui est pratiquement absent de l'ASE, mais qui existe dans la nomenclature CNES.

Le cadrage financier qui était prévu dans le contrat de plan était de 685 millions d'euros courants par an sur la période, sans aucune réévaluation, ce qui signifie une érosion progressive du pouvoir d'achat correspondant à la subvention ASE. Le budget national, lui, était de 681,4 millions aux conditions économiques 2004. Alors, lui, il était indexé sur la période avec une clé de 1,5 %. Quand on lit l'annexe au contrat, on s'aperçoit que les chiffres qu'il y a derrière ce cadrage financier prévoient une extinction de la dette à fin 2010, dette qui était à 165 millions fin 2005, et 334 fin 2007.

En ce qui concerne ce qui est financé par les délégations et par la France dans les programmes ASE, on rappelle d'abord qu'il y a une distinction à faire entre les programmes obligatoires, pour lesquels les contributions se mesurent au pro rata des PNB nationaux, et les programmes facultatifs. Il existe une règle, qu'on appelle la règle des 120 %, qui est que, quand les pays membres s'engagent pour 100, il peut y avoir, sans nouvelle décision, une

augmentation jusqu'à 120 %. Ça pose notamment des problèmes en comptabilité publique, de savoir si l'engagement doit être considéré d'emblée de 120 %. Pour le moment, ce n'est pas le cas. Le chiffre que je vous donne ensuite, les engagements de la France sur la période 2008-2015, avant La Haye, étaient, en 2007, de 2,357 milliards, et il y avait donc une dette en plus de 334 millions. Les 2,357 milliards, vis-à-vis de la règle des 120 %, s'entendaient à 100 %, comme tous les engagements, et, s'il y avait des dépassements, c'était uniquement des dépassements déjà constatés. Ce n'est pas 100 %, ce n'est pas 120 %, c'est 100 %, plus les dépassements constatés en 2007.

En ce qui concerne la répartition de l'effort français à l'intérieur des programmes ASE, à titre uniquement informatif, sur la période 2005-2010, l'accès à l'espace, c'est-à-dire les lanceurs, très naturellement, représente presque la moitié de l'effort. C'est dû à la position de la France notamment dans le programme Ariane, et l'engagement sur le centre spatial de Guyane. Pour le développement durable (le développement durable, c'est essentiellement tout ce qui est tourné vers la terre, l'observation, etc.) : 12 %. Pour les sciences spatiales et la préparation de l'avenir (les sciences spatiales sont plutôt ce qui est tourné vers l'extérieur, vers l'univers, les sciences de l'univers, etc.) : 28 %. Et le grand public : 13 % (le grand public, c'est, essentiellement, les télécommunications, la télévision directe, etc.).

Nous nous sommes, évidemment, compte tenu de la question posée par le sénat, intéressés aux instruments de gestion qu'avait mis en place le CNES pour suivre le financement et le développement des programmes de l'ASE, et donc nous abordons ce qu'on appelle le PMT ASE, c'est-à-dire le Plan à Moyen Terme de l'Agence spatiale européenne. Nous nous sommes fait fournir ces documents, et l'essentiel de ce qui va suivre est basé sur le dernier exemplaire connu au moment de la rédaction du rapport, c'est-à-dire décembre 2007.

Depuis 2004, le CNES établit deux Plans à Moyen Terme, l'un consacré aux programmes ASE, et l'autre aux programmes nationaux, qu'on appelle, encore une fois, multilatéraux, parce que, très souvent, ils engagent plusieurs partenaires autour du CNES, et des partenaires souvent internationaux.

En ce qui concerne le PMT ASE pour 2007, la vision à moyen terme allait jusqu'à 2015, et on voyait bien dans le PMT 2007, comme dans les PMT précédents, que tous avaient, à peu près, la même caractéristique : ils prévoyaient l'extinction de la dette ASE fin 2010. On aurait d'ailleurs été surpris qu'il en soit autrement, puisque c'était l'engagement du contrat de plan. Et donc, la Cour s'est intéressée à la fiabilité du PMT ASE. De ce point de vue-là, nous avons regardé deux choses. Nous avons regardé le fait que, d'une part, les chiffres, fournis par l'ASE, que nous a retransmis le CNES, pour les années à venir, les projections qui sont faites sur l'exécution des programmes par l'ASE, n'étaient pas exactement celles qu'on retrouvait dans le PMT ASE. Donc, c'est la première question qu'on s'est posée. Et la

deuxième question, on s'est rendu compte qu'il y avait quelques artifices qui permettaient d'aboutir à un équilibre en 2010. Quand je dis un équilibre, c'est-à-dire qu'on passait avec une extinction complète de la dette, au 31 décembre 2010.

La première chose, avant de passer à la fiche suivante, pour les différences qu'il peut y avoir entre les chiffres ASE et les chiffres CNES, on s'est rendu compte de deux choses. Primo, même s'il y avait des différences qui pouvaient être sensibles sur tel ou tel programme, si on raisonnait en masse pondérée, l'écart était vraiment négligeable : 0,4 ou 0,5 %, au total, d'écart en plus ou en moins par rapport aux prévisions, pour les mêmes années, de l'ASE. Donc, au total, ça ne pouvait pas fausser nettement la fiabilité. Et puis surtout, on a remarqué, en reprenant les séries historiques (à chaque année nouvelle, on peut regarder, par exemple en 2004, ce qui a été prévu pour 2007), que les prévisions du CNES étaient plutôt meilleures que celles de l'ASE. Et donc, d'une certaine façon, leur retraitement aboutissait plutôt à fiabiliser le PMT plutôt qu'à le fragiliser. Ça, c'est pour la discordance entre les chiffres ASE et les chiffres CNES.

D'autre part, les retraitements d'opportunités : on passe à la fiche suivante. On en a repéré plusieurs. Les premières, ce sont ce qu'on appelle des minorations de charges : report au-delà de 2010 de paiements relatifs à des prestations déjà écoulées. Il s'agit essentiellement du programme européen European guaranteed access to space (EGAS), qui est un financement qui fait l'objet d'un contrat passé entre l'exploitant, qui est Ariane Espace, et l'ASE, et qui a pour but, comme son nom l'indique, de financer des investissements nécessaires à l'indépendance de l'Europe en matière de lanceurs. Donc là, on voyait une différence entre les prévisions CNES et l'ASE, de 100 millions. Tous ces montants (il s'agit essentiellement du premier plan EGAS) étaient déjà constatés dans les comptes dans les bilans au 31 décembre 2007. Donc, en gros, le raisonnement qu'on fait, c'est que ce sont des montants qui avaient déjà été engagés, et même dépensés.

Le terme « report de paiement » est tout de même un petit peu ambigu. Le CNES, en revanche, et l'ASE n'avaient pas appelé ces fonds, et donc, en trésorerie, il n'y a pas de problème ; ce sont des fonds qui, normalement, ne devraient être appelés qu'en 2011. Mais, vous voyez bien que c'est un montant qui correspond à des prestations déjà passées.

D'autre part, il y a des provisions d'appel de fonds qui ont été ignorées. Il y a une première approche un peu grossière, mais, malgré tout, elle permet de se fixer les idées. On regardait l'évolution des appels de fonds déjà enregistrés dans les années récentes, et celles qui étaient prévues pour les années courantes et les années prochaines. On avait quelque chose d'assez étrange : on avait un phénomène de cuvette. On voyait que, sur la période 2008-2010, c'est-à-dire sur la période où devait d'un seul coup s'éteindre la dette ASE, les montants moyens que devaient charger l'ASE au CNES étaient de 560 millions par an, alors que, sur la période précédente de 2003-2007, ils avaient été de 740 millions par an. D'autre part, on voyait dans le plan à

l'époque (on était toujours avant La Haye) qu'ils devaient remonter à 685 millions. Donc, même si ça ne prouvait rien, ça attirait l'attention et ça faisait dire qu'il y avait peut-être quelque chose d'un petit peu artificiel.

D'autre part, lorsque nous avons interrogé le CNES sur cette question, il nous disait que (et ça, c'est un vrai sujet), d'une certaine façon, il y avait une trésorerie sur des programmes auxquels participait la France qui était inemployée, pour l'instant, par le CNES, et que, finalement, ce qui était demandé, ce n'était pas tellement un financement sous forme d'emprunt, mais c'était de restituer à la France la partie de trésorerie sur les programmes pour lesquels il y avait de la trésorerie inemployée. Alors ça, c'est un vrai problème. C'est un problème difficile. La France a essayé de plaider, je crois, à différents conseils de l'ASE, une révision de cette façon, qui est parfaitement orthodoxe pour l'ASE : l'ASE considère qu'il n'y a qu'une seule trésorerie, et la règle du jeu observée par l'ASE actuellement est la règle orthodoxe suivant les règles de l'ASE. Je rappellerai simplement (je parle sous le contrôle de Jacques Bousquet) qu'une autre agence internationale, devant le même problème, c'est-à-dire plusieurs pays qui ont des programmes internationaux pour lesquels les contributions ne sont pas seulement homothétiques (il y en a dans lesquels la France est plus en avant, et dans lesquels d'autres pays sont plus en avant), pratique cette mise nationale des trésoreries. Par exemple, pour la France, ça a permis de faire bénéficier du programme A-400M. Ça, il est bien évident que c'est une revendication du CNES vis-à-vis de l'ASE, qui, pour le moment, malheureusement, n'a pas reçu le soutien des autres délégations. Mais je pense que Messieurs Dordain et d'Escatha nous en diront plus sur cette question épineuse. Il est vrai que, si on changeait la règle du jeu, il est probable qu'automatiquement (on n'en sait rien, parce qu'on n'a pas accès, évidemment, à la trésorerie de tous les programmes) se dégonflerait la dette apparente du CNES.

Pour ce qui est des charges non prises en compte dans le PMT 2007, nous en avons repéré. Les précédentes ont été minorées. Celles-ci sont carrément non prises en compte. Il y avait des charges qui étaient avérées. On avait un total de 117 millions que le CNES nous avait spontanément indiqués comme étant des montants, qui, probablement, devraient être financés sur la période 2008-2010, mais qui ne figuraient pas dans le plan, essentiellement sur Ariane 5, GalileoSat, etc. Il y a sept ou huit programmes qui figurent dans le rapport.

Et il y avait, d'autre part, des charges quasi certaines qui n'avaient pas été placées à l'intérieur du PMT pour des raisons un peu historiques. Il s'agissait de la participation à l'ISS, le loyer et l'eau courante de la station internationale, qui, à l'époque, étaient estimés à 72 millions par an pour la période, pour les exercices 2009 et 2010, que le CNES pensait pouvoir raisonnablement ramener, à l'époque, à 65 millions par an. Mais ça, ça ne figurait pas dans le PMT ASE. Il est évident que si ça avait figuré, ça aurait probablement rendu difficile l'équilibrage apparent du PMT ASE. L'autre raison qui avait été donnée, c'est qu'au moment où avaient été faits les

premiers plans PMT ASE, il existait un doute sur l'horizon pendant lequel serait utilisé l'ISS, et donc, par prudence, à l'époque, on n'avait pas considéré que cette charge était certaine. Au moment où nous avons enquêté, il apparaissait que cette charge devenait infiniment probable ; elle ne figurait pas dans le PMT.

Donc, au total, en ce qui concerne la question que posait le sénat (la résorption de la dette ASE) : après avoir fait cet audit du PMT ASE, qui était le seul document sur lequel nous pouvions travailler, puisque nous n'avions pas un accès direct, évidemment, à l'ASE, première conclusion : le PMT ASE reposait sur une extinction totale de la dette par une réduction équivalente de la trésorerie de l'ASE. Je vous rappelle que, pour la trésorerie de l'ASE (ce sont des chiffres qu'a bien voulu nous donner Monsieur Dordain), à l'époque où on a fait l'enquête, on avait, pour 2007, une trésorerie moyenne, puisqu'il y a trois campagnes de contributions par an, de + 1,2 milliard d'euros. Et, en gros, ça correspondait, à peu près, à quatre fois les dépenses. Donc, objectivement, on a un ratio de trésorerie, quand même, qui est étonnamment élevé. C'est donc la première conclusion qui s'est avérée.

Deuxième conclusion : nous pensions qu'il était, à l'époque, avant La Haye, improbable que le CNES soit en mesure d'apurer sa dette vis-à-vis de l'ASE, sachant qu'il y avait un certain nombre de reports de paiement. Et à l'époque, nous estimions que le socle incompressible, la partie qui, raisonnablement, ne passait pas, était de l'ordre de 250 millions. C'est-à-dire que, s'il n'y avait pas eu La Haye, il nous semblait que, tel qu'on était parti, de toute façon, on ne descendrait pas au 31 décembre 2010 en dessous de 250 millions. Mais c'est maintenant de l'histoire, comme vous le savez.

En ce qui concerne les charges liées au Conseil ministériel de La Haye, à l'époque, nous pensions que le rapport serait examiné en septembre par le Sénat, et donc avant le Conseil ministériel. Donc, nous avons essayé de faire cette réduction. Nous avons pris deux séries d'hypothèses : une référence au précédent Conseil, celui de Berlin, en nous disant (et tout le monde nous disait la même chose) : « de toute façon, les nouveaux engagements ne seront pas plus petits que ceux de Berlin ». Donc, on a repris ceux de Berlin, et on a regardé ce que ça donnait. Et puis, d'autre part, nous avons regardé aussi les premiers scénarios qui s'échangeaient entre le CNES et le budget, à l'époque. Il y avait les hypothèses hautes et les hypothèses basses, et ils nous donnaient aussi des ordres de grandeur sur lesquels on travaillait à l'époque. Donc, vous trouvez tout cela dans la dernière partie du rapport, qui, encore une fois, par définition, a mal vieilli, puisque, depuis, il y a eu, quand même, la conférence de La Haye, qui a remis les comptes à l'heure.

Et le nouveau PMT ASE, comme le disait le président Hespel, qui n'a pas été du tout audité, permet de recadrer les hypothèses. Il y a le lancement, comme il était prévu, de nouveaux programmes, et l'apurement de la dette est reporté de fin 2010 à fin 2015.

Alors, en ce qui concerne le montant des nouveaux engagements souscrits par la France, ils s'élèvent, sur une période très longue, à 2,233 milliards. Le nouveau PMT ASE, que le CNES a établi juste après La Haye, pour pouvoir le présenter à son conseil d'administration de décembre, lui, se limite à l'horizon 2018. C'est pour cela qu'on ne trouve pas 2,233 milliards, mais on ne trouve que 1,872 milliard, c'est-à-dire ce qui est compris dans la tranche 2009-2018. Les principaux programmes qu'on y voit et qui ont été décidés par l'ASE concernent la météorologie (le satellite MTG), le programme GMES, qui sera, éventuellement, également proposé à l'Union Européenne, l'exploitation de l'ISS, le programme Exomars II (je le cite pour mémoire) : c'est un programme important pour l'ASE, mais la France a modéré, largement, sa participation, et puis, bien sûr, Ariane. La totalité des nouveaux engagements, tous pays confondus, est de 10,36 milliards. La part française de ces programmes, varie, bien évidemment. Comme je vous l'ai dit, elle est beaucoup plus forte pour Ariane que pour Exomars, c'est évident, mais, en moyenne, elle s'établit à 23 %, la part allemande s'établissant en moyenne à 26 %. Ce petit calcul mental, vous le voyez bien, ça rappelle quand même la hiérarchie des pays en matière spatiale. La France, dont le PNB ne représente que 17,1 ou 17,2 %, participe à hauteur de 23 %, programmes facultatifs et obligatoires confondus. L'Allemagne, avec le poids des programmes obligatoires, qui lui pèse à plus de 30 %, n'est, au total, qu'à 26 %. Par rapport à certaines déclarations, ça remet un petit peu les échelles en place.

En ce qui concerne la dette, nous avons cette petite satisfaction d'amour-propre qui est que, depuis 2005, nous avons émis des doutes sur le fait que l'apurement de la dette, d'ici 2010, était envisageable. Et effectivement, à fin 2010, au lieu de 0, c'est 484. Evidemment, ça comprend les frais des nouveaux engagements de La Haye. Le point final actuel de l'extinction de la dette : on a une croissance jusqu'en 2013, puis une extinction, plus tard, dans deux ans. Alors, on ne voudrait pas être des oiseaux de mauvais augure, mais ça rappelle étrangement celle qu'on avait dans le Plan précédent. Simplement, ce que l'on remarque, c'est que le sommet monte encore plus haut. Mais, malgré tout, nous mettons un bémol à cette remarque plutôt pessimiste. C'est qu'à la différence du Plan 2005-2010, qui avait pris compte uniquement des effets du Conseil de Berlin, mais avait fait l'impasse complète sur le Conseil de La Haye, là, dans les nouvelles estimations que nous a transmises le CNES, que nous n'avons pas éditées, on nous dit qu'ont été chiffrées les deux prochaines Ministérielles : une qu'on estime peut-être devoir venir entre 2011 et 2012, et une autre vers 2016, l'idée étant d'ailleurs qu'au lieu d'un rythme triennal, qui n'est pas inscrit dans le marbre, il vaudrait mieux un rythme quadriennal, plus espacé.

On s'aperçoit donc qu'on a un tableau qui est cohérent, équilibré, qui prévoit une dette de 2015, mais avec, en attendant jusqu'en 2013, une dette qui continue à augmenter. La seule remarque que nous pouvons faire à ce stade, c'est qu'il y a deux hypothèses fortes sur lesquelles repose, malgré tout, cette

construction du PMT de décembre 2008. C'est, d'une part, le chiffrage des deux prochaines Ministérielles. Quand on regarde, nous voyons une anomalie : ça a été dimensionné, à peu près, dans la taille de Berlin et de La Haye. Mais, cela dit, nous n'avons pas de boule de cristal.

Et puis, d'autre part (là, peut-être, le Budget s'exprimera sur le sujet) : le montant de la subvention de l'Etat au titre de l'ASE. Toute cette hypothèse suppose qu'il y ait bien, sur toute la durée du futur plan, qui devrait couvrir 2011-2015, 770 millions d'euros aux conditions économiques de 2011. Pourquoi 770 millions ? C'est tout bêtement les 685 millions de 2004 qui avaient été gelés, qu'on dégèle (donc, ils font 770). A ce moment-là, on les maintient aux conditions économiques pour maintenir le pouvoir d'achat. Il est évident que, si ces deux hypothèses se révélaient exactes (encore une fois, nous ne voudrions pas être des oiseaux de mauvais augure), à ce moment-là, effectivement, le dernier PMT ASE présenté par le CNES, qui prévoit une extinction de la dette en 2015, pourrait, effectivement, réussir.

Voilà, j'en ai fini. Merci de votre attention.

Monsieur Yann GAILLARD, vice-président de la commission des finances, sénateur de l'Aube (UMP) – Monsieur Gillet, souhaitez-vous répondre aux observations de la Cour des comptes ?

Monsieur Philippe GILLET, directeur de cabinet du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche – Monsieur Président, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, Mesdames et Messieurs,

Tout d'abord, je tenais à vous remercier, Monsieur le Président, d'avoir décalé aujourd'hui cette audition, initialement prévue avant la ministérielle de l'ASE l'année dernière.

Avant de revenir sur les remarques de la Cour des comptes, je voudrais, si vous le voulez bien, replacer l'ensemble des engagements du CNES dans les programmes de l'Agence spatiale européenne dans le contexte plus global de la politique française en matière spatiale.

Tout d'abord, il me semble important de rappeler que les programmes européens représentent environ un tiers de notre engagement pour le spatial, ce qui a été mentionné tout à l'heure. Le reste, c'est un tiers pour les programmes militaires et un tiers pour les programmes que l'on appelle multilatéraux, c'est-à-dire organisés directement par le CNES avec ses partenaires internationaux, surtout allemands, italiens, russes, américains, indiens, ou d'autres pays. Cet équilibre est une spécificité française qui nous permet d'asseoir une réelle position européenne et internationale sur des bases solides, fondées sur l'autonomie et la collaboration fructueuse. Cet équilibre nous a permis de construire une industrie spatiale française puissante présente sur l'ensemble de la chaîne de valeur, depuis les lanceurs jusqu'à l'exploitation des données des satellites, qu'ils soient orientés vers la Terre ou vers l'extérieur de la Terre.

Si l'espace et la conquête spatiale ont toujours été un moteur important d'innovation et de progrès, l'espace est aussi aujourd'hui indispensable à notre vie quotidienne. C'est là tout l'esprit de la politique menée par la Ministre Valérie Pécresse, c'est-à-dire développer l'espace au service des citoyens, créer de nouvelles applications spatiales qui correspondent à l'ensemble des besoins des Européens.

Bien sûr, l'exploit technologique, la recherche de nouvelles solutions innovantes, l'exploration spatiale sont encore d'intérêt majeur, et c'est la spécialité de l'Agence spatiale européenne, qui a su fédérer les ambitions spatiales des Etats européens autour de grands projets comme Ariane ou les satellites météo.

Mais Madame la ministre a voulu renforcer le volet « espace des services », en particulier à l'occasion de la présidence française de l'Union Européenne, au deuxième semestre de l'année 2008. Elle y a été particulièrement aidée par votre groupe parlementaire, pour l'espace, qui a organisé un colloque qui s'appelait fort justement « l'Espace au service des citoyens européens ». Cela s'est passé au mois de juin 2008.

La stratégie de la ministre s'est ensuite organisée autour de trois temps forts, qui ont été rappelés tout à l'heure par le Président :

- une réunion informelle des ministres européens chargés de l'espace, la première du genre dans l'histoire de l'Europe spatiale ; c'était un grand succès,
- un Conseil Espace, c'est-à-dire une réunion formelle du Conseil compétitivité et du Conseil de l'Agence spatiale européenne,
- et enfin, la réunion au niveau ministériel du Conseil de l'Agence.

La réunion informelle des ministres européens chargés de l'espace, à Kourou, de juillet dernier, a été l'occasion de montrer à tous nos partenaires de l'Union et de l'Agence spatiale européenne, et que la qualité de la coopération européenne dans les programmes spatiaux était une réalité. Cela a aussi été l'occasion d'illustrer, à nouveau, pour la ministre, que l'espace est vraiment une opportunité au service de la science (premier point), au service de l'économie (deuxième point), et puis, bien sûr, des politiques. Ainsi, c'est une véritable envie commune d'espace qui s'est révélée à Kourou. Une envie de nouvelles prouesses technologiques, bien sûr, une envie de nouvelles applications spatiales pour la vie quotidienne de nos concitoyens, Français, bien sûr, mais Européens, aussi.

Cette envie s'est ensuite traduite lors des deux autres temps forts du deuxième semestre 2008. Le Conseil espace tout d'abord, où une résolution a été adoptée sous le titre « Faire progresser la politique spatiale européenne ». La Ministérielle de l'Agence spatiale européenne ensuite, avec un engagement sans précédent de plus de 10 milliards d'euros de la part des Etats membres, dont 2,3 milliards d'euros pour notre pays.

Le Conseil espace a, de son côté, ouvert la voie pour la création, à terme, d'une ligne budgétaire spécifique pour l'espace, au sein du budget communautaire. C'est une avancée majeure pour développer de nouveaux programmes qui ne sont plus directement promus par la technologie, mais bien par les services qu'ils peuvent générer, à l'image de Galileo, de la navigation par satellite européenne, et de GMES, que vous avez évoqué tout à l'heure, l'observation de la Terre, pour lesquels le rôle de l'Union Européenne a été renforcé. C'est d'ailleurs le titre d'« acteur global » de la politique spatiale européenne que les ministres ont choisi de donner à l'Union au cours de cette réunion historique.

La suite, vous la connaissez : c'est la ministérielle de La Haye, avec ses nouveaux programmes, aussi bien dans le domaine des lanceurs, avec la préparation du futur d'Ariane 5, que dans le domaine des applications spatiales, avec les satellites de télécommunication, de navigation et d'observation de la Terre, ou encore dans le domaine de la recherche, avec un programme scientifique obligatoire en augmentation de 3,5 % par an.

Au final, ce sont plus de 2,3 milliards d'euros que la France a choisi de souscrire à La Haye, pour lancer de nouveaux programmes ou poursuivre les programmes existants.

Cet effort sans précédent bénéficiera directement dans les prochaines années à l'industrie française. Clairement, cet élan pour le spatial s'inscrit dans une politique de relance, en misant sur nos domaines d'excellence, sur des activités à fort contenu technologique. Et les retombées de ces programmes pour l'économie nationale dépassent largement les seules applications spatiales. Il suffit de voir l'évolution des technologies solaires ou des programmes informatiques embarqués.

La France a donc investi fortement dans les programmes de l'ASE, et ses partenaires européens lui sont reconnaissants : sans notre participation, beaucoup d'autres Etats ne pourraient mener leur propre politique, du fait-même qu'ils ont besoin de notre industrie, quelque part, pour que le projet spatial complet puisse voir le jour. Donc, avec le principe du retour géographique, nous devons financer, dès que la compétence industrielle est en partie française.

Ce principe du juste retour, que l'Agence a déjà assoupli ces dernières années, est souvent considéré comme un handicap. Il l'est en effet pour notre industrie d'un certain côté, mais il est aussi une formidable motivation pour les Etats à investir à l'ASE, car chacun sait que l'euro qui y est investi se retrouvera dans son industrie nationale.

Voilà, Mesdames et Messieurs, les grands axes de la politique française en matière spatiale. Vous l'aurez compris, il ne s'agit donc pas de baisser l'effort d'investissement de notre pays auprès de l'Agence spatiale européenne. Bien au contraire.

La question de la dette (qui a été longuement exposée tout à l'heure) auprès de l'Agence, quant à elle, trouve son origine dans la politique mise en place pour le retour en vol d'Ariane 5, notamment avec des programmes de développement complémentaires et le programme que vous avez évoqué tout à l'heure, dit « EGAS », de subvention d'exploitation à Arianespace à partir de 2003. Cette question renvoie donc d'abord à la question de la filière lanceurs en Europe et à son modèle économique. Deux réponses ont aujourd'hui été apportées à cette question. D'une part, la signature d'un contrat d'achat, par Arianespace, d'un nouveau lot de lanceurs, que l'on appelle dans le jargon le lot « PB », dans des conditions économiques qui permettent un équilibre financier d'Arianespace sans subvention, conformément au souhait du Président de la République, présenté lors de son discours sur la politique spatiale, prononcé à Kourou en février dernier. D'autre part, le lancement d'une mission, récemment confiée à Yannick d'Escatha, Bernard Bigot, administrateur général du CEA, et Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement, pour définir la position française sur l'avenir des lanceurs européens et leurs conditions d'exploitation commerciales dans un contexte mondial rapidement changeant.

Outre cette question importante des lanceurs, la question de la dette de la France auprès de l'ASE sera traitée par la saine gestion, entre l'Etat et son opérateur, le CNES, et la mise en place des moyens nécessaires aux ambitions françaises en matière spatiale, en donnant une perspective long terme de la subvention à l'Agence spatiale européenne, fondée sur des hypothèses raisonnées et réalistes. C'est un souhait commun.

C'est le choix du Gouvernement qui a été mis en œuvre, lors de la Ministérielle de La Haye. Tout d'abord, une gestion rapprochée des engagements et des positions de la représentation française aux différents Conseils de l'Agence est assurée par le biais de réunions préparatoires systématiques et la rédaction de « jaunes », documents de position validés au niveau interministériel. C'est le ministère chargé de l'espace, le ministère que je représente, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui organise cette concertation. Pour la Ministérielle de La Haye, les réunions préparatoires ont même été plus régulières, avec un contact au cabinet de la ministre hebdomadaire et un calage interministériel régulier. Pour ce qui concerne la chronique des prochaines subventions à l'Agence, le choix que nous avons fait est de respecter, tout d'abord, le contrat Etat-CNES 2005-2010. Ainsi, la subvention prévue en loi de Finances initiale pour 2009 est égale à 685 millions d'euros, comme cela a été mentionné, et programmée pour un même montant en 2010. En 2011, la subvention de l'Agence spatiale européenne, programmée dans le cadre du budget triennal voté par le Parlement, a été fixée à 770 millions d'euros. C'est donc une augmentation substantielle qui permettra de rembourser la dette de la France à l'Agence, dans un délai raisonnable, tout en assurant un niveau d'investissement important pour l'industrie spatiale française dans la durée.

Ainsi, avec des hypothèses de croissance de la subvention de l'ordre de l'inflation, et avec des hypothèses que l'on peut considérer comme raisonnables pour les deux prochaines Ministérielles, mais qui prennent bien en compte le développement de la prochaine version d'Ariane 5, la dette de la France auprès de l'Agence est remboursée en 2015.

La différence avec le contrat 2005-2010, c'est que nous avons pris totalement en compte toutes les Ministérielles à venir, conformément aux recommandations de la Cour, tout comme l'ensemble des marges pour aléa. Ce n'était effectivement pas le cas dans le contrat précédent, qui prenait en compte la Ministérielle de 2005 pour référence, mais pas celle de 2008. Or, si la France n'avait engagé aucun programme nouveau à La Haye en novembre dernier, elle aurait remboursé sa dette dès février 2011.

Charge maintenant au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche de travailler dans les prochains mois avec le CNES et les autres ministères concernés (défense, affaires étrangères et budget, notamment) pour construire un nouveau contrat qui devra être signé au début de l'année prochaine, et qui pourra servir de référence pour les prochains projets de loi de finances.

Voilà, Mesdames et Messieurs, les fondements des dernières décisions de l'Etat en matière spatiale. Elles permettront de renforcer l'excellence de notre industrie et de maintenir son avance sur ses concurrents. Elles permettront aussi d'assurer la soutenabilité de nos programmes pour les finances publiques. Elles ont enfin permis de renforcer la position de leader de la France dans la politique spatiale européenne, politique qui a vocation à être portée aussi bien par l'Agence spatiale européenne que par l'Union européenne.

Je vous remercie.

Monsieur Yann GAILLARD, vice-président de la commission des finances, sénateur de l'Aube (UMP) – Merci, Monsieur le directeur. Si j'ai bien compris, la dette sera remboursée en 2015.

Monsieur le président du CNES, vous avez la parole.

Monsieur Yannick d'ESCATHA, président du CNES – Merci, Monsieur le président.

Donc, je crois que je vais peut-être simplement reprendre deux ou trois points de la présentation de la Cour, puisque la présentation de la Cour est parfaitement exacte, parfaitement appuyée, parfaitement argumentée. Je vais donc simplement faire quelques commentaires, peut-être pour vous éclairer sur cette question des calendriers de paiement, que nous voyons dans le PMT de l'ASE, qui est pour nous un outil de gestion de projets. A partir de là, les engagements qui sont pris sont traduits en annuités de paiement. Ces chiffres sont suivis, de façon quotidienne, avec l'ASE. C'est-à-dire que les équipes travaillent ensemble. Nous travaillons tous sur les mêmes bases de données, et aussi sur les mêmes informations en provenance de l'industrie,

puisque pour nous, pour les paiements, on va être liés au degré d'avancement des programmes.

Nous traduisons donc dans l'outil de gestion de projets ces informations, au mieux que nous pouvons, et lorsque des retards deviennent quasiment sûrs, nous les enregistrons dans nos échéanciers de paiement. Ce sont le plus souvent des retards, parce que, comme dans beaucoup de secteurs, on met au départ des calendriers très ambitieux, et la réalité, en général, c'est plutôt un étalement.

L'ASE pourra expliquer ce qu'elle fait, elle, mais pour d'emblée expliquer les différences, les calendriers que publie l'ASE et que la Cour a utilisés, ce sont des calendriers des appels de fonds. C'est-à-dire que c'est l'argent (les programmations valent tant) des appels de fonds auprès des Etats membres pour couvrir les engagements. Et effectivement, je crois qu'on s'approche, au fur et à mesure que le temps passe, les chiffres évidemment convergent, parce qu'ils convergent sur la réalité, je dirais, de l'année, et les chiffres réalisés sont évidemment identiques. Et d'ailleurs, comme la Cour l'a fait remarquer il y a un instant, nos chiffres à nous s'avèrent, en général, plus proches de la réalité, plus fiables. Simplement parce que l'on fait la gestion de projets proche de la réalité, alors que pour l'ASE c'est un calendrier, je dirais, des appels de fonds. D'où, d'ailleurs, la trésorerie.

Alors, ce que je peux peut-être dire là-dessus, Monsieur le président, (là, j'étais sur la méthode) je peux peut-être signaler que ces chiffres, en gros, ils évoluent tous les six mois, en tout cas pour nous. Il est prévu que nous révisions notre PMT ASE, que nous soumettons à notre comité d'audit et au conseil d'administration, tous les six mois. Nous passons en effet cet exercice de reprévision (c'est dans notre procédure) tous les six mois. Et évidemment, en six mois, les chiffres changent. Les chiffres aujourd'hui sont autres que ceux sur lesquels nous avons travaillé avec la Cour à l'époque. On avait pris les meilleurs chiffres, c'est-à-dire ceux de fin 2007. Au passage, au jour d'aujourd'hui, je signale à la Cour (mais c'est sous réserve de vérification), que l'ASE vient de sortir les chiffres de février 2009) et il faut qu'on se plonge dedans, qu'on décortique en détail, mais un premier regard que nous avons fait récemment nous montre que les chiffres, effectivement, que donne l'ASE sont un peu plus bas que ceux que nous avons pris dans les prévisions antérieures, ce qui fait que les calculs que nous faisons aujourd'hui (je peux donner les chiffres, évidemment, à la commission, si vous le souhaitez, Monsieur le président) montreraient que, de fait, on serait quasiment à l'extinction de la dette à fin 2010, puisque moi, je trouve - 3 millions d'euros fin 2010, et l'ASE trouve un chiffre voisin qui est plutôt, lui, positif. Et bien sûr sans tenir compte de La Haye ! Evidemment, le contrat pluriannuel, c'est un point très important que la Cour a soulevé. C'est que le contrat 2005-2010 ne parlait pas du Conseil ministériel de La Haye. En appliquant les règles du contrat, on serait donc pratiquement à un équilibre fin 2010.

Ensuite, je vais faire deux ou trois petits commentaires, par exemple sur « EGAS », ou sur l'ISS, ou sur La Haye, ou sur un certain nombre d'aléas

dont la Cour a parlé. En fait, la règle que nous avons prise, c'est que nous n'enregistrons que les décisions. C'est-à-dire : prenons la station spatiale internationale. Dans les programmes qui avaient été décidés à la Ministérielle de Berlin, celle qui est prise en compte par le contrat (donc décembre 2005), le programme station spatiale internationale avait été décidé, voté jusqu'à mi-2008, et pas au-delà. Et donc nous, nous avons mis les annuités prévues jusqu'à mi-2008, et pas au-delà. D'ailleurs, quels chiffres aurions-nous pris ? Ils auraient pu être beaucoup plus ou beaucoup moins élevés selon les négociations et décisions futures. Et évidemment la Cour a tout à fait raison de dire : « mais après mi-2008, la station reste encore là, d'une façon ou d'une autre ». Mais la règle est que tant que le programme n'a pas été voté, décidé par les ministres, on fait une note dans laquelle on écrit : « attention à la station spatiale internationale, le programme qui est voté, et donc le fonctionnement de la station n'est prévu que jusqu'à mi-2008 ». On met donc un warning disant : « attention, ce point-là est à prendre en compte ».

Mais c'est pareil pour La Haye, Monsieur le président. Il était évident qu'il y aurait un Conseil ministériel, qui aurait peut-être eu lieu fin 2008 ou au début de 2009 ; il était évident qu'il y en aurait un, il est évident que la France y aurait souscrit quelque chose. Mais ces décisions n'étant pas connues et pas prises, rien n'était pris en compte, dans le document contractuel. Il n'y a donc pas de reporting possible sur quelque chose que ne figurait pas dans les engagements, dans les prévisions, et qui n'était pas décidé. Donc, on ne faisait pas de reporting sur ces choses-là, même si on savait qu'elles allaient exister et que ceci était tracé et « figurait dans les annexes », comme on dit en comptabilité. Donc j'insiste, c'était bien tracé, c'était bien écrit, mais il n'y avait pas de reporting sur des chiffres qui n'étaient pas décidés et donc pas connus.

Alors, par exemple, sur « EGAS », je dirais que c'est la même chose. La Cour l'a effectivement indiqué, ayant tracé les fonds d'EGAS dans la comptabilité d'Arianespace, la Cour les a considérés comme étant, matériellement, en quelque sorte, consommés ; enfin, je ne vais pas parler pour la Cour. Mais la Cour dit bien qu'en fait, tout dépend de ce qu'on appelle un report. L'ASE n'avait pas appelé ces fonds, qui étaient normalement appelés en 2011. Effectivement, nous, nous les avons mis en 2011, parce qu'on suit les paiements, et pas les engagements. Donc, on les met à la date où, effectivement, ils vont être appelés.

Ensuite, tous les chiffres, on l'a vu, ont évolué d'une fois sur l'autre. C'est pareil, d'ailleurs, pour les risques et les aléas. Le contrat dit bien que ce cadrage... C'est le cadrage des 685 millions d'euros, l'enveloppe des 685 millions d'euros courants par an de 2004 à 2009, alors que le contrat va jusqu'en 2010, on rentrait dans ce qui était 685 millions d'euros sur la période 2004-2009, la marge restant pour couvrir les aléas et les décisions de lancement de nouveaux programmes au Conseil ministériel de fin 2005 ; il était bien clair qu'on ne traitait que le Conseil de fin 2005, et pas celui de fin 2008, la fameuse marge pour aléas que la Cour avait déterminée est suivie

continûment. C'est ce que nous faisons dans notre tableau des risques, dans lequel nous identifions ce qui pouvait évoluer, pour suivre cette marge, qui devait aboutir, en gros, à 0, fin 2010, comme ça a été rappelé à plusieurs reprises (on vient de dire que c'est probablement ce qui va se passer). Ces risques, ou ils disparaissent (ça a été le cas pour un certain nombre d'entre eux ; ils ont disparu), ou, dans d'autres cas, ils ont été avérés, ils ont été inscrits. Ils ont été inscrits, d'ailleurs pour la même valeur que celle qui est dans le rapport de la Cour.

Voilà, Monsieur le président, en substance, les seuls commentaires, qui sont plus des commentaires de méthode, que je souhaitais faire sur le rapport de la Cour. Evidemment, je reste à votre disposition pour répondre à toutes les questions.

Monsieur Yann GAILLARD, vice-président de la commission des finances, sénateur de l'Aube (UMP) – Merci beaucoup, Monsieur le président. Ce que je constate, c'est qu'effectivement, il y a une différence de méthode. En somme, le fond de votre discours, c'est que ce qui est probable n'est pas avéré. Mais je pense que le mieux, c'est que notre rapporteur spécial s'attache à l'ensemble de ces considérations.

Monsieur Christian GAUDIN, rapporteur spécial – Merci, Monsieur le président.

Mesdames et Messieurs, mes chers collègues. Je voudrais d'abord remercier la Cour des Comptes pour la grande qualité de ces travaux, qui éclairent le Parlement et permettent d'aborder cet important sujet de l'évolution de la dette du CNES à l'égard de la France.

Alors, ma première question était à l'attention des représentants du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Monsieur Gillet, directeur de cabinet, a, en partie, répondu à cette question. Monsieur le président d'Escatha a également apporté des précisions sur le sujet. Je voudrais, sans trop m'appesantir, mais c'est quand même le sujet central, interroger les représentants du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, pour avoir confirmation de ce processus d'apurement, et pour arriver, bien sûr, à un remboursement en 2015, et notamment nous parler, de façon plus précise, du prochain contrat Etat-CNES sur ce sujet.

Monsieur Julien LAGUBEAU, conseiller technique auprès du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique – Pour répondre, au nom du ministère du budget, à vos interrogations, sur le contrat Etat-CNES, dont le travail commence à peine, ce qui est certain, et c'est la première année qu'on fait ce genre de choses, c'est que les dotations de l'Etat au CNES sont connues pour les trois prochaines années. Elles sont, en 2009, dans la loi de Finances, et en 2010 et en 2011, elles sont dans le budget triennal défini par le Sénat et l'Assemblée nationale. La somme sous-jacente qui est prévue dans le budget pour 2011, c'est bien 770 millions d'euros. Après 2011, rien n'est prévu juridiquement. Mais l'équation d'un

remboursement en 2015, c'est une équation qui est basée sur deux choses. Elle est basée sur, côté dépenses, des hypothèses raisonnables et raisonnées, élaborées par rapport aux précédents contrats, qui intègrent toutes les Ministérielles, avec des chiffres raisonnés, et côté recettes, sur 770 millions que verserait l'Etat au CNES et qui évolueraient au cours de l'inflation.

On n'est pas là pour parler du budget 2012, 2013 et 2014, mais ce que je peux vous dire, c'est que c'est une hypothèse très raisonnable. L'effort financier est prévu en 2011, et nous l'avons d'ores et déjà intégré dans le budget 2011.

Monsieur Yann GAILLARD, vice-président de la commission des finances, sénateur de l'Aube (UMP) – Avez-vous d'autres questions ?

Monsieur Christian GAUDIN, rapporteur spécial – Oui, Monsieur le Président. Je souhaiterais profiter de la présence de Monsieur le directeur général de l'Agence spatiale européenne. D'une part, l'enquête de la Cour des comptes nous apprend que le CNES comptait réduire sa dette à l'égard de l'ASE en diminuant la trésorerie de cette agence, ce qui sous-entend qu'elle aurait une trésorerie appréciable. Je souhaiterais savoir si Monsieur Dordain pouvait nous apporter des précisions sur le sujet, et s'il considère que le niveau de trésorerie de l'Agence est optimal. C'est une première question.

D'autre part, et plus fondamentalement, je souhaiterais savoir comment l'Agence spatiale européenne concilie le retour, à l'euro près, des sommes que lui versent les Etats en retour vers des industries nationales, avec l'optimisation de son budget.

Pour ma part, et sans négliger la nécessité d'impliquer toutes les nations dans le projet spatial européen, j'ai peur que l'Agence n'illustre ainsi, à son corps défendant, cette Europe des égoïsmes nationaux, qui divise elle-même sa compétitivité dans le monde, face à la concurrence scientifique des pays continents.

Alors, Monsieur le directeur général, qu'en pensez-vous, vous qui avez à maintenir ce difficile équilibre entre les intérêts des nations qui vous ont mandaté ?

Monsieur Yann GAILLARD, vice-président de la commission des finances, sénateur de l'Aube (UMP) – Monsieur Dordain, nous vous écoutons.

Monsieur Jean-Jacques DORDAIN, directeur général de l'Agence spatiale européenne – Monsieur le Président, merci de me donner la parole. Je vais répondre à vos questions, simplement, je ferais quelques remarques préliminaires par rapport à ce qui a été dit, parce que je ne souhaiterais pas qu'un certain nombre d'éléments précédents restent gravés dans le marbre sans commentaire.

Premièrement, l'ASE n'est ni civile, ni militaire. Vous ne trouverez ni l'adjectif « civil », ni l'adjectif « militaire » dans la convention de l'ASE. Le

seul qualificatif, c'est « fins pacifiques » : la mission de l'ASE s'exerce à des fins exclusivement pacifiques. Je le dis, parce que si on dit que l'ASE n'est pas militaire, elle n'est pas civile non plus.

La deuxième chose que je voudrais rectifier, c'est qu'on pouvait aller à 120 % des budgets facultatifs sans décision : ce n'est pas vrai. Il faut une décision. Je n'ai pas le droit d'utiliser 120 % des budgets sans la décision des Etats membres. Par contre, un Etat membre peut quitter un programme facultatif quand nous avons atteint 120 %, ce qui est tout à fait différent. Mais je n'ai pas le droit d'utiliser les budgets au-delà de 100 % sans que les Etats ne m'y autorisent. Je voulais préciser ça pour ne pas donner l'impression que le directeur général était libre d'utiliser l'argent des contribuables sans que les Etats membres ne l'y autorisent.

Je voudrais confirmer ce qu'a dit aussi Yannick d'Escatha : sans La Haye, avec nos nouveaux chiffres, non seulement la France aurait remboursé la dette en 2010, mais en plus, il y aurait eu un peu d'argent disponible.

Ceci étant dit, oui, la trésorerie n'est pas le problème le plus important de l'ASE. Nous avons, effectivement, une trésorerie qui est élevée. Mais elle est élevée pour, au moins, deux raisons.

Il n'y a qu'une seule trésorerie, comme l'a dit le représentant de la Cour des Comptes. Cette trésorerie est liée à des appels de fonds dont la base est les votes des différents budgets. Je voudrais dire qu'il n'y a pas qu'un budget à l'ASE. Donc, il y a une seule trésorerie, mais il y a 80 budgets, puisqu'il y a un budget par programme. Et nous faisons voter ces budgets un par un, chaque programme étant constitué de contributions différentes. Jusqu'à un passé très récent, il n'y avait strictement aucune flexibilité entre les programmes. Chaque programme était étanche ; on ne pouvait pas utiliser un euro d'un programme pour payer un euro d'un autre programme.

Cette absence de flexibilité pose un certain nombre de problèmes, d'autant plus que nous ne gérons pas des budgets : nous gérons des contrats industriels. Donc, les paiements sont liés, non pas à des calendriers, mais à des étapes contractuelles concrètes. Ces étapes contractuelles étant, bien entendu, liées à des fournitures, il peut y avoir des glissements. Si bien que, dans nos prévisions budgétaires annuelles, sur 80 budgets, nous prenons un certain nombre de marges, budget par budget, et non pas sur l'ensemble pour pouvoir faire face aux paiements que nous pensons avoir, étant bien entendu qu'un certain nombre de paiements, sur un certain nombre de programmes, n'auront pas lieu dans l'année, parce que les étapes industrielles ne seront pas achevées dans l'année calendaire. Mais je ne peux pas faire autrement que d'avoir l'argent, au cas où l'étape calendaire serait franchie. Ça, c'est la première raison pour avoir une trésorerie confortable.

La deuxième raison, c'est qu'en fonction des Etats membres, il y a des Etats membres qui préfèrent verser de l'argent à l'ASE quand ils ont de l'argent, et, j'allais dire, ça va, ça vient. Je vais citer un pays, la Belgique, qui

est le pays de ma mère (c'est la raison pour laquelle je peux me permettre de citer la Belgique), qui quelquefois, est en dette...

Monsieur Jean-Pierre PLANCADE, sénateur de la Haute-Garonne (Rassemblement démocratique et social européen) – Vous nous expliquez que vous êtes aussi banquier ?

Monsieur Jean-Jacques DORDAIN, directeur général de l'Agence spatiale européenne – Non ; moi, je ne suis pas banquier. Mais un certain nombre de pays préfèrent payer leurs engagements à l'ASE en avance. C'est peut-être un lieu plus sûr qu'une banque. D'autres pays, au contraire, dont la Belgique, ont eu des périodes avec dette (donc, la dette de la France n'est pas quelque chose d'original dans le système de l'ASE : il y a d'autres pays qui ont recours aux dettes). La Belgique s'est trouvée dans des situations de dette, et, en ce moment, elle se trouve plutôt dans une situation de surplus. Donc, la trésorerie est faite d'éléments budgétaires, et d'éléments liés aux versements des différents Etats membres (donc, dix-huit Etats membres).

Nous avons effectivement une trésorerie élevée. C'est ce qui nous permet, je voudrais insister là-dessus, de faire en sorte que la dette de la France ne m'empêche pas de faire face aux échéances dont j'ai besoin pendant l'exécution d'un budget.

Donc, pour parler de la dette de la France (et après, je répondrai à la question sur les retours), à l'époque où la dette de la France a été initiée, je suis passé de la direction des lanceurs à la direction générale, et donc, je suis bien placé pour savoir que cette dette était nécessaire. Sans la dette de la France, Ariane aurait aujourd'hui disparu de la carte. C'est grâce à cette dette qu'on a pu remettre en vol, en 2003 et 2004, Ariane, et faire en sorte qu'aujourd'hui, Ariane, est redevenue la reine du marché commercial. Cette dette n'est donc pas une faute budgétaire, c'était nécessaire pour remettre Ariane en vol. C'était une dette nécessaire.

Deuxièmement...

Monsieur Yann GAILLARD, vice-président de la commission des finances, sénateur de l'Aube (UMP) – ... une dette vertueuse.

Monsieur Jean-Jacques DORDAIN, directeur général de l'Agence spatiale européenne – Oui ; j'ose dire qu'elle était vertueuse, d'un point de vue programmatique.

Deuxièmement, cette dette, je suis sûr que la France la remboursera, puisque je suis dans un système de traité international : chaque programme est un traité international, et le directeur général est sûr que, de toute façon, il retrouvera les euros à un moment donné.

Troisièmement, cette dette a un niveau aujourd'hui tel qu'elle ne m'empêche pas de travailler, et, qui plus est, ne m'oblige pas à faire des emprunts ; je n'ai jamais emprunté de l'argent à cause de cette dette. Donc, voilà la situation en ce qui concerne la dette.

Je voudrais, en plus, dire que la France est un bon actionnaire de l'ASE, puisqu'au premier appel annuel de contribution que je fais, elle me paie non seulement ce que je lui demande lors du premier appel, mais, en plus, le solde de la dette au 31 décembre précédent. Donc, la dette est couverte en début d'année, et ce n'est qu'à partir de l'été que la dette réapparaît. Mais, pendant plus de six mois, la dette n'existe pas, grâce au versement de la France.

Je ne suis pas là pour défendre la France : je défends tous les Etats membres avec le même amour. Mais je veux simplement dire que, pour l'instant, je peux travailler avec la dette.

Une dernière chose sur la dette : heureusement qu'au cours du dernier Conseil ministériel 2008, la France a mis sa priorité sur de nouveaux engagements aux services des ambitions de l'Europe spatiale, plutôt que de mettre la priorité sur le remboursement de la dette. Donc, voilà ce que je voulais dire sur la dette.

Maintenant, vous m'avez posé une question sur les retours et les égoïsmes nationaux. D'abord, dire que les égoïsmes nationaux sont un frein à la compétitivité européenne, je voudrais tout de même dire que ce n'est pas le cas de l'ASE. On est très fiers de la compétitivité de l'industrie spatiale européenne. Avec des investissements des gouvernements européens dix fois inférieurs à ceux des Etats-Unis, l'industrie européenne a plus de 50 % du marché commercial des services de lancement, et a plus de 40 % du marché commercial des satellites de télécommunication. Le retour géographique, c'est effectivement une contrainte (je vais y revenir) mais je ne voudrais pas donner l'impression que c'est à cause du retour géographique que l'industrie spatiale européenne n'est pas compétitive : elle est compétitive. Ceci dit, c'est vrai que la règle du retour est une règle importante à l'ASE, à laquelle tous les Etats membres tiennent. Je peux vous dire que même les Etats membres qui ont été violemment, un moment, contre le retour (et là, je citerai les Britanniques), quand on leur dit qu'ils sont en sous retour, je peux vous assurer qu'ils sont les premiers à venir se plaindre sur le fait qu'ils soient en sous retour.

A l'ASE, nous faisons de la recherche et du développement. C'est-à-dire que nous créons des capacités industrielles et des capacités technologiques. Et nous utilisons l'argent des contribuables nationaux. Nous ne délivrons pas de service, à l'ASE ; nous développons des produits. Et ce qu'on me demande, à moi, de faire, c'est que, quand je développe un produit, je fasse attention à là où je développe des capacités industrielles et technologiques. Ça, c'est la règle du retour.

Je ne me battraï jamais contre la règle du retour. C'est une règle plutôt juste, dans le cas de coopération internationale. Qui plus est, quand je coopère avec les Etats-Unis, même si on m'autorisait à transférer de l'argent aux Etats-Unis, moi, directeur général de l'ASE, je ne serais pas partisan qu'on transfère des deniers venant des contribuables européens à l'extérieur des frontières de l'Europe. Je peux vous dire qu'en ce moment, je suis en train

d'approvisionner la constellation Galileo. Je me bats pour que ce soit l'industrie européenne qui développe la constellation Galileo, et même s'il n'y a pas de retour géographique attaché à l'argent de la Commission européenne. Et même sans retour géographique, je crois qu'il est de bonne politique d'essayer de faire en sorte de développer les capacités européennes. Mais ce n'est donc pas la règle du retour qui est en jeu ; ce qui est en jeu, c'est la façon dont on gère ces retours.

Et là, je me suis battu pour que les retours soient calculés, de plus en plus, de façon globale. Et j'ai obtenu en 2005 quelque chose de très important : les Etats membres m'ont autorisé à diminuer les contraintes sur le calcul du retour programme par programme pour donner la priorité au retour global. Donc, cette flexibilité que j'ai obtenue programme par programme me permet de faire des compétitions entre les industriels européens et me permet de servir la compétitivité de l'industrie européenne. Donc, oui, le retour est une contrainte, mais c'est une contrainte qui nous oblige à gérer correctement les deniers de chaque Etat membre. Et, globalement, sur l'ensemble des programmes de l'ASE, les Etats membres sont assurés de retrouver 94 % des euros qu'ils ont confiés à l'ASE.

Monsieur Yann GAILLARD, vice-président de la commission des finances, sénateur de l'Aube (UMP) – Merci, Monsieur le directeur général.

Je constate, au poste modeste qui est le mien ici, c'est-à-dire, de mettre en scène de cet échange, qu'à la question principale qu'on se posait, qui est une question financière et non politique, de savoir si la dette de la France obérait les capacités d'influence de la France dans le domaine spatial, vous venez de dire que non. Nous venons donc d'enregistrer cela, et c'est quelque chose d'important, même si les magistrats de la Cour, qui ont tout à fait raison de définir très précisément le problème, doivent considérer que la vérité ne s'arrête pas à cette situation.

Cela dit, Monsieur le rapporteur spécial a d'autres questions à poser, et peut-être que Monsieur le rapporteur pour avis le fera ensuite.

Monsieur Christian GAUDIN, rapporteur spécial – Merci, Monsieur le président.

J'ai une dernière question, qui devrait rejoindre, je pense, certaines préoccupations de mon collègue Jean-Pierre Placade, rapporteur pour avis.

J'aimerais savoir si, au vu des règles de fonctionnement de l'ASE, le CNES et les ministères considèrent que la programmation issue de la conférence de La Haye est compatible avec le leadership de l'industrie française en Europe.

Pour remarque, la part de l'Allemagne (26 %) est supérieure à celle de la France (23 %). Avec la règle au retour géographique, l'industrie allemande devrait donc recevoir davantage de fonds que l'industrie française au cours des prochaines années.

Dès lors, pourriez-vous nous préciser (ma question s'adresse autant à l'ASE qu'au CNES et aux ministères) en quels domaines la France doit-elle être impliquée ? S'agit-il de priorités stratégiques et industrielles ?

Monsieur Jean-Pierre PLANCADE, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, sénateur de la Haute-Garonne (Rassemblement démocratique et social européen) – Monsieur le président, derrière la question de Monsieur Christian Gaudin s'en profile une autre, et je m'adresse au directeur général de l'ASE, au CNES et aux ministères.

Moi qui suis toulousain (Monsieur Gaudin vient de l'évoquer), quand je regarde les chiffres qui viennent d'être énoncés sur la participation des uns et des autres, et quand j'observe l'Allemagne, je ne peux pas m'empêcher de faire un rapprochement avec Airbus, même s'il ne s'agit pas du même sujet. Car quand je regarde comment a évolué la politique industrielle d'Airbus, je m'aperçois qu'en fait, le gouvernement français dit : « on ne fait pas de politique, la politique ne se mêle pas des affaires industrielles », et, effectivement, notre gouvernement ne s'en mêle pas pour des raisons de déontologie. Les Allemands disent : « on ne s'en mêle pas » mais ils le font quand même. Et on voit ensuite le décalage dans les structures et dans la recherche ainsi que les conséquences industrielles.

Donc, je voudrais savoir si l'on est un peu dans le même cas de figure. J'aimerais que l'on me réponde très sincèrement sur ce point, qui dépassera la question des difficultés de gestion que je comprends par ailleurs, Monsieur le directeur général.

Enfin, la dernière question que vient de poser Monsieur Gaudin, que je complète un peu, me paraît aussi importante. Je rejoins la remarque que vous faisiez sur l'état de la dette, Monsieur le directeur général.

Monsieur Edouard de PIREY, conseiller sciences, technologie et espace au ministère de l'enseignement et de la recherche – Si vous le voulez bien, Monsieur le président, je rappellerai les propos de la ministre à l'issue de la Ministérielle de La Haye. D'une part, effectivement, en termes de politique industrielle, la politique spatiale française est clairement une politique industrielle. Monsieur Gillet a introduit de cette manière son propos, à savoir que c'est grâce à cette politique spatiale française que l'on crée un vrai corpus industriel français qui est de très grande qualité (Monsieur Dordain l'a dit aussi), qui permet ensuite de générer un certain nombre de contrats industriels. Une industrie vraiment compétitive au niveau international et au niveau européen ; l'industrie française n'a vraiment pas à rougir de ses compétences.

En ce qui concerne la Ministérielle de La Haye directement, les industriels ont été nombreux à faire part de leur satisfaction à l'issue des négociations, et ils en ont fait part directement à la ministre, de même qu'au CNES, je crois que c'est une mesure assez importante dans le succès de La Haye.

Enfin, vous avez parlé des 23 % français, que vous avez comparés aux 26 % allemands. Je crois qu'il ne faut pas en rester à ces chiffres, et il faut bien regarder quels sont les programmes qui ont été investis. Les nouveaux programmes ont principalement concerné la station spatiale internationale, qui est une priorité, comme vous le savez, pour les Allemands, mais qui est moins importante pour les Français, pour l'industrie française d'une part, et pour la vision politique d'autre part.

En revanche, si vous revenez à la Conférence ministérielle de Paris, qui a été un point très important pour le programme Ariane (on en a parlé déjà longuement ce matin), la France était entre 50 et 60 % des contributions à cette Ministérielle de Paris, en 2003.

La prochaine Conférence sera, très probablement, aussi, une Conférence très orientée sur les lanceurs, du fait qu'à La Haye nous avons engagé des programmes sur la préparation du futur d'Ariane 5. Il est probable qu'à la prochaine Ministérielle, on décide le développement complet du futur d'Ariane 5 : là, ce seront des montants bien supérieurs pour la participation française, et on aura de nouveau une balance plus forte côté français.

Maintenant, si vous regardez le flux financier annuel, il est toujours favorable à la France, non seulement globalement pour le spatial (2 milliards en France ; un peu plus d'1 milliard en Allemagne), mais aussi au niveau de l'agence, nous sommes proches de 700 millions d'euros, et les Allemands sont plutôt proches de 600 millions d'euros.

On ne cherche pas nécessairement à mettre plus d'argent que nos voisins, mais on cherche, effectivement, à garder une position importante dans ce secteur, encore une fois, pour soutenir l'industrie spatiale française, qui est très compétitive, et qui gagne, par ailleurs, des contrats commerciaux sur différents marchés, qu'ils soient européens ou internationaux.

Monsieur Philippe ADNOT, sénateur de l'Aube (non inscrit) – Si on a des participations financières supérieures, comment se fait-il que la part de l'Allemagne dans les programmes s'élève à 26 % contre 23 % pour la France ?

Monsieur Edouard de PIREY, conseiller sciences, technologie et espace au ministère de l'enseignement et de la recherche – 23 % des programmes qui ont été décidés à La Haye. Il s'avère que les programmes qu'on décide à chaque Ministérielle dépassent très largement les trois années qui suivent la Ministérielle prochaine. C'est-à-dire que nous avons, en gros, des queues de crédit pour les programmes particulièrement importants. Les programmes qui ont été décidés dans les ministérielles précédentes continuent à peser assez lourdement sur notre engagement financier annuel auprès de l'agence, mais ces programmes n'étaient pas à l'agenda de la ministérielle de La Haye.

Monsieur Yann GAILLARD, vice-président de la commission des finances, sénateur de l'Aube (UMP) – Il y a beaucoup de mystère dans cette affaire.

Monsieur Jean-Jacques DORDAIN, directeur général de l'Agence spatiale européenne – Non, il n'y a aucun mystère. Tout est clair et transparent. Ce qu'a dit le représentant du ministère, c'est que, effectivement, au dernier Conseil de La Haye, la contribution des Allemands aux nouveaux programmes décidés à La Haye était supérieure à celle de la France. Mais l'activité de l'Agence spatiale européenne ne repose pas simplement sur le Conseil de La Haye. Je dirais même que dans les trois prochaines années, en termes de paiement, ce qui va être des activités liées aux décisions de La Haye, va être minoritaire par rapport aux activités qui proviennent de la décision de la ministérielle de 2005 et encore de la ministérielle de 2003. Un programme spatial, ça dure 7 à 8 ans, et les ministérielles, on en a une tous les trois ans. Donc dans l'ensemble des activités de l'Agence spatiale européenne, aujourd'hui, la France a encore un niveau d'activité supérieur à celui de l'Allemagne. Ça, c'est le premier point.

Deuxième point, ce n'est pas la France qui a diminué, c'est l'Allemagne qui a augmenté. C'est plutôt une bonne nouvelle. Je ne voudrais pas prendre comme une mauvaise nouvelle le fait que l'Allemagne augmente son intérêt et sa contribution aux activités spatiales. Ce n'est pas la France qui a diminué. Donc je ne pense pas que l'industrie française soit à risques. Tout simplement, l'Allemagne a décidé que l'espace était suffisamment intéressant pour qu'elle augmente sa contribution à l'ASE (il faut dire que la France fait beaucoup de choses en dehors de l'ASE). Je pense donc que tout ceci n'est qu'une bonne nouvelle et que la France est encore un pays leader à l'Agence spatiale européenne.

Dernière chose, la comparaison avec l'Airbus n'est pas totalement pertinente, parce qu'Airbus est d'abord sur le marché commercial. Airbus est une société industrielle qui gère ses activités. A l'ASE, comme je l'ai rappelé tout à l'heure, nous avons des règles industrielles. J'allais dire : « nous avons la chance d'avoir des règles ». C'est très confortable...

Monsieur Jean-Pierre PLANCADE, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, sénateur de la Haute-Garonne (Rassemblement démocratique et social européen) – Monsieur le directeur général, je ne sais pas si la comparaison que j'ai faite est pertinente. Moi, je constate les faits. Quels sont les faits par exemple concernant Airbus ? Je n'ai pas dit que ça s'appliquait immédiatement aux rapports entre le CNES et l'ASE mais j'énonce simplement une vérité qui a d'ailleurs posé question à l'encadrement d'Airbus. Je dis qu'aujourd'hui, il y a parfois des implications politiques très fortes de la part de l'Allemagne. Je ne peux que louer ceci naturellement, parce que je suis un Européen profondément convaincu, mais je constate qu'en fait avec cette pression politique, on assiste à un transfert de technologies qui va bénéficier à l'Allemagne au détriment de la France.

Vous voyez bien qu'ici, il y a une interrogation qui a été formulée par Monsieur Gaudin ainsi que par Monsieur Adnot ; je ne l'ai pas réitérée pour éviter une répétition. Aujourd'hui, je voulais insister sur ce comportement politique et vous n'avez d'ailleurs pas non plus répondu à la question commune que nous avons formulée, Monsieur Gaudin et moi-même : pensez-vous qu'avec les choix qui sont faits aujourd'hui par le CNES, on est tout à fait dans la stratégie générale que développe la France en matière spatiale ?

Vous nous avez fait un grand discours sur la politique de la France, et je vous en félicite, mais vous ne nous avez pas dit s'il fallait vraiment changer le tir, ou si on était véritablement dans cette logique-là. Voilà, je réitère ma question. Mon souci, Monsieur le directeur général, c'est de vérifier que les retombées industrielles soient équitables. Que cette équité soit respectée, c'était ça le sens de ma question, ce n'était pas autre chose.

Monsieur Yannick d'ESCATHA, président du CNES – Monsieur le président, je voudrais dire quelques mots sur la question que Monsieur Gaudin et Monsieur Placade ont soulevée. Sur les programmes, quand nous avons, et ça fait partie de votre question, préparé la Ministérielle de La Haye, nous avons vraiment travaillé en termes de sélection des programmes stratégiques pour la France dans les cinq segments stratégiques : l'accès à l'espace, tout ce qui est développement durable, tout ce qui est grand public, télécoms, etc., tout ce qui est sciences et tout ce qui est sécurité et défense. Nous avons donc travaillé sur ces lignes-là et nous avons fait notre choix de programmes, évidemment, en relation très étroite avec l'industrie, et avec, bien sûr, les communautés d'utilisateurs, et avec les communautés scientifiques.

Ensuite, ce qu'il a fallu, c'est que ces choix puissent s'intégrer dans un ensemble européen, puisqu'on n'est pas unilatéral, là-dedans, on essaie de marier nos priorités avec celles des autres, pour faire, globalement, une mission spatiale qui soit aussi cohérente, performante que possible et qui associe les priorités des différents pays.

Je pense que ça a été l'un des mérites du Conseil ministériel de La Haye, ce qu'effectivement, les deux grands, que sont la France et l'Allemagne, ont réussi chacun... Je pense que c'est probablement exceptionnel. Je ne sais pas si le directeur général de l'ASE le partage, mais moi, je n'ai pas vécu beaucoup de Conseils ministériels (c'était le troisième), et il m'a paru assez exceptionnel, parce qu'il n'y a pas eu de négociations dites « marchands de tapis », il n'y a même pas eu de tensions. Il y a eu la volonté d'arriver à régler au mieux l'intérêt des deux partis, pour que chacun, effectivement, vienne (un peu dans l'idée des plans de relance : en ceci l'Allemagne a mis beaucoup d'argent aussi, parce qu'effectivement, ils avaient eu un supplément de crédit très récemment au titre du plan de relance en Allemagne) faire ce qui est sa politique, sans écraser ou sans déséquilibrer le couple.

Je vais juste donner un exemple. On avait prévu de faire un satellite de météo qui s'appelle MTG (Météo Troisième Génération) qui est fondamental, et dans lequel France et Allemagne ont tous les deux des intérêts importants et des capacités importantes. Il y a donc deux consortiums qui sont concurrents : un emmené par un Français, TAS, l'autre emmené par un Allemand. On avait donc prévu de se mettre tous les deux à 35 %, de façon à laisser une compétition tout à fait « fair » s'opérer et donc de ne pas intervenir, de ne pas biaiser la compétition. Les Allemands, venant avec beaucoup plus d'argent, ont annoncé qu'ils allaient mettre 42 % dans MTG, ce qui évidemment nous posait un problème. Au passage, on était prêt à monter à 42 % s'il l'avait fallu. C'est intéressant, parce que ça veut bien dire que la priorité a bien été donnée, je dirais, au choix des programmes et à leur importance stratégique. Au bout de l'histoire et après de multiples négociations dans tous les sens, on est redescendu tous les deux à 34 %, avec le reste se mettant sur d'autres programmes, en plein accord. Donc ça s'est fait dans un esprit, je dirais, extrêmement positif, qui était : « il faut absolument qu'on arrive à s'entendre, et que l'initiative de l'un ne casse pas l'autre ». Et, au passage, qu'on n'écrabouille pas d'autres pays. On avait un souci avec l'Italie qui ne pouvait pas suivre parce qu'elle avait très peu d'argent cette fois-ci, compte tenu de ses problèmes internes, et donc, là, on a aussi essayé de préserver la position de l'Italie.

Je vous raconte tout ça, parce que c'est comme ça que nous vivons, en Européens, je dirais, à l'ASE. Deuxième élément que je voulais dire, c'est que, quand on a fait les comptes (alors, bien sûr, il y avait des enveloppes budgétaires, etc.), on avait même la possibilité de ressources additionnelles, si ça avait été nécessaire, pour des questions stratégiques. On voit bien qu'au bout du compte, dans la Ministérielle de La Haye, on a mis beaucoup plus d'argent que dans la Ministérielle précédente qui était à Berlin en 2005. Donc, il y a vraiment eu un effort considérable.

Si je peux me permettre encore – si vous me donnez la parole encore deux, trois minutes – je voudrais passer à une autre question dans le droit fil de ce que la Cour disait. En fait, les questions que vous vous posez et cette gestion, je dirais, des ressources, avec la dette, tout ça a été réglé évidemment par l'apport de ressources nouvelles : augmentation de 685 à 770 millions d'euros à partir de 2011. Il y a au moins eu des scénarios, et on voit que, les scénarios, ils allaient jusqu'en 2020, pour vérifier qu'on ne recommencerait pas la situation dans laquelle on se trouvait. C'est-à-dire qu'on provisionnait les Ministérielles à venir tous les trois ans, ou trois ans et demi, ce qui est effectivement une fréquence trop rapprochée ; je suis effectivement d'accord avec ce qui a été dit.

En gros, on a essayé d'établir une espèce de scénario de régime de croisière, et de vérifier que les ressources pouvaient être soutenables, pour prendre un mot à la mode.

Effectivement, c'est bien ce scénario-là qui nous a aussi permis de valider le niveau de 770 millions d'euros à partir de 2011. Le 770, il n'est pas

venu comme ça en disant : « tiens, on va mettre 770 ». Il a été vérifié que c'était le bon niveau qui permettait effectivement d'avoir la mise en œuvre de la volonté politique dans le domaine spatial de la France, en particulier de son leadership. Je rappelle que le leadership... On l'a très bien vu sur les premiers slides de la Cour, puisqu'on a vu que la France (là, on parle des budgets de l'ASE, mais il y a aussi les autres budgets), au total, l'effort spatial de la France, il est un peu en dessous de 2 milliards d'euros par an et l'effort spatial de l'Allemagne, il est un peu au dessus de 1 milliard d'euros par an. Donc si vous voulez, je crois qu'il n'y a pas de question du tout sur le leadership de la France et de la volonté de la France de le maintenir.

Dernier point. Je pense que l'on a fait, avec le rapport de la Cour, un progrès en matière de méthode. On va continuer, effectivement, à faire de la gestion de projet, parce que c'est notre métier, dans lequel on va continuer à suivre les projets, tels qu'ils sont décidés, tels qu'ils sont budgétés, avec des vrais chiffres, avec des vrais engagements, en suivant les aléas, en les inscrivant lorsqu'ils deviennent avérés on va continuer à faire le métier. Mais, on va maintenant, dans le prochain contrat pluriannuel, on va effectivement intégrer les perspectives de ces Ministèrelles de façon à les provisionner, ce qui est, en France, un progrès méthodologique très important.

Je vous remercie.

Monsieur Yann GAILLARD, vice-président de la commission des finances, sénateur de l'Aube (UMP) – Merci infiniment. Je trouve que cette réunion est tout à fait passionnante, parce qu'on a vu vraiment comment la négociation se nouait entre des scientifiques, et c'est vrai qu'on est toujours dans une compétition commerciale et industrielle, mais entre scientifiques, ça se joue peut-être un peu différemment. C'est ce que je retiens de cet échange de vues tout à fait passionnant, et qui fera, bien entendu, l'objet d'une publication.

Une dernière question mes chers collègues ?

Monsieur Philippe ADNOT, sénateur de l'Aube (non inscrit) – Très brièvement, est-ce que vous pouvez nous rappeler : combien de pays regroupe l'ASE, c'est combien de pays ? Quel est son budget global ?

Et puis tout à l'heure, il y a quelque chose que je n'ai pas très bien compris. Vous avez dit : « c'est grâce à la dette de la France qu'on a pu réussir Ariane ». Alors, j'en profite pour féliciter le CNES de la réussite brillante du dernier tir, et des progrès qui ont été faits pour Ariane, parce que vous avez trouvé beaucoup de solutions aux problèmes qui se posaient. Est-ce que c'est parce que, au lieu de donner l'argent, le CNES a plus concentré sur Ariane, ou est-ce que c'est l'ASE qui a apporté plus d'argent pour réussir Ariane, et du coup, ça a fait une dette ? Je n'ai pas bien compris ce « mystère ».

Monsieur Jean-Jacques DORDAIN, directeur général de l'Agence spatiale européenne – Je suis navré d'être à l'origine de certains mystères.

L'Agence spatiale européenne aujourd'hui, c'est dix-huit Etats membres. Les dix-huit Etats membres sont assez faciles à définir ; c'est l'Union Européenne des quinze, avant élargissement. Nous avons deux Etats membres qui ne font pas partie de l'Union européenne, la Suisse et la Norvège, et nous venons de voir le premier pays de l'élargissement de l'Union qui vient de rejoindre l'ASE, c'est la République tchèque. La République tchèque est le premier des Etats membres de l'élargissement de l'Union à se joindre à l'ASE.

Ceci dit, le nombre des Etats membres de l'ASE va, assez rapidement, s'homogénéiser avec les Etats membres de l'Union. Nous sommes déjà en train de négocier avec la Roumanie et la Hongrie, pour une accession à l'Agence spatiale européenne, et je pense que c'est une question de temps pour que les autres pays de l'Union se joignent à l'ASE, étant donné, d'ailleurs, que ces pays travaillent déjà pour des activités spatiales au travers de l'Union et de la contribution de l'Union à l'espace. Nous avons un peu de retard par rapport aux Etats membres de l'Union. Ceci dit, je voudrais quand même rappeler que plus de 90 % du budget de l'ASE vient de six Etats membres, et que je ne pense pas que l'augmentation du nombre des Etats membres va changer cette donne. L'industrie spatiale, elle est essentiellement concentrée dans six pays : la France, bien entendu, d'abord, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni, la Belgique et l'Espagne. C'est une des particularités de l'ASE, et le caractère facultatif de ces programmes fait que, encore une fois, tous les Etats membres sont égaux, sauf qu'il y en a six qui donnent plus de 90 % du budget. Donc, le budget de l'ASE, c'est de l'ordre de 3 milliards d'euros par an, à l'heure actuelle. La part de la France, aujourd'hui, est de l'ordre de 25 à 26 %, globalement.

Ceci étant rappelé, le « mystère ». Le 12 décembre 2002, il y a eu deux événements ce jour-là : l'après-midi, j'ai été nommé directeur général de l'ASE, et le soir, Ariane 5 s'est cassé la figure. Je ne crois pas qu'il y ait de relation de cause à effet, au moins, j'ose l'espérer. Je peux donc dire que le 12 décembre 2002 a été une journée chargée.

Et donc, Ariane 5, c'est dramatique, parce que c'était la version actuelle qui a eu un échec lors de son premier vol. Je peux vous dire qu'à l'époque, on a passé quelque temps très difficiles parce qu'on se demandait si, et comment, on allait remettre sur pied Ariane 5, non seulement techniquement, mais commercialement, parce que le marché est assez fragile, et un échec retentissant comme celui-là pouvait mettre à mal l'avenir d'Ariane 5. Et donc, il a fallu qu'en moins de six mois (l'accident s'est passé le 12 décembre 2002 et le Conseil ministériel a eu lieu en mai 2003), les Etats membres de l'ASE soient capables de trouver pratiquement 2 milliards d'euros pour remettre totalement sur pieds la filière Ariane. Et bien entendu, ça a été l'effort de tous les Etats membres. Si la France n'avait pas montré l'exemple, les autres Etats membres n'y seraient pas venus, et je dois dire qu'il a fallu que la France, en quelques mois, trouve les ressources nécessaires pour faire face à cette demande, puisque la France couvrait 50 % de cette facture. On a arrêté

un certain nombre de programmes, mais on ne pouvait pas régler ce problème uniquement en arrêtant des programmes. Donc, il a fallu de l'argent supplémentaire, et de façon rapide. C'est la raison pour laquelle il y a eu dette. Mais, encore une fois, comme je l'ai dit tout à l'heure, c'est une dette qui a permis de sauver Ariane, et je pense qu'aujourd'hui, tout le monde doit se féliciter de ce que la France a décidé à ce moment-là.

Monsieur Yann GAILLARD, vice-président de la commission des finances, sénateur de l'Aube (UMP) – Felix culpa, comme on dit : heureuse faute. Je ne pense pas que d'autres collègues veuillent intervenir, à l'issue de cette réunion qui, à partir du document de la Cour des comptes, a permis d'aller au-delà. Je remercie infiniment les magistrats de la Cour d'avoir fait ce travail. Très probablement, quelque part, ça a permis d'élucider quelques questions importantes.

Et, pour terminer par la formule consacrée, j'invite les membres de la commission des finances présents à autoriser la publication des travaux du rapporteur spécial et de la Cour des comptes sous la forme d'un rapport d'information. Pas d'objections ? Il en est ainsi décidé.

Merci infiniment.

(La séance est levée à 11 heures 50)

ANNEXE

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA
COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LES
ENGAGEMENTS DU CNES DANS LES PROGRAMMES DE
L'AGENCE SPATIALE EUROPÉENNE**



PA 52085

**COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES,
DU CONTROLE BUDGETAIRE ET DES COMPTES
ECONOMIQUES DE LA NATION,
DU SENAT**

article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances
articles L. 132-4 et L. 135-5 du code des juridictions financières

**LES ENGAGEMENTS DU CNES
DANS LES PROGRAMMES DE
L'AGENCE SPATIALE EUROPEENNE
(ASE)**

Juin 2008

Table des matières

INTRODUCTION	4
PARTIE I : Les relations entre l'ASE et la France	5
I. L'agence spatiale européenne	5
A. Le cadre institutionnel	5
B. Les programmes	6
C. Le processus décisionnel	8
D. Le rôle de l'Union Européenne	9
II. Le rôle du CNES	10
A. La place de la France dans le domaine spatial	10
B. Le contrat de plan 2005/2010 et le plafonnement des concours à l'ASE	11
C. La nature des engagements à l'égard de l'ASE	12
PARTIE II : La gestion des engagements financiers de la France à l'égard de l'ASE	15
I. Le cadre prévisionnel	15
II. L'exécution du contrat de plan État/CNES	17
A. Les minorations de charges à l'intérieur du périmètre du PMT	18
B. Des charges non prises en compte dans le périmètre du PMT ESA	22
III. Les charges liées au conseil ministériel de La Haye	25
A. La référence du conseil de Berlin	25
B. Le niveau des dotations budgétaires futures	26
C. Les enjeux au regard de la participation française à la politique spatiale européenne	27
ANNEXES	29

INTRODUCTION

Le présent document a été achevé en juin 2008 sur la base des données disponibles à cette date. Il ne contient donc pas les éléments relatifs aux décisions prises lors du conseil ministériel de la Haye de novembre 2008. Les hypothèses émises au troisième chapitre de la deuxième partie du rapport relatives aux charges nouvelles consécutives à ce conseil ministériel ne sont donc plus d'actualité.

Ce rapport fait suite à la demande d'enquête sur les engagements du Centre national d'études spatiales (CNES) dans les programmes de l'Agence spatiale européenne (ASE), adressée le 10 octobre 2007 à la Cour des comptes par le Président de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Dans l'organisation institutionnelle française en matière spatiale, le CNES est un intermédiaire entre l'État et l'Agence spatiale européenne ; il n'a juridiquement aucun engagement propre vis-à-vis de l'ASE. Le CNES étant ainsi un opérateur de l'État à cet égard transparent d'un point de vue purement juridique, les engagements de la France dans les programmes de l'Agence spatiale européenne ont ainsi fait l'objet du contrôle de la Cour à travers les comptes et les opérations correspondantes de l'établissement.

Celui-ci a porté sur une période débutant en 2003 avec la mise en place au sein de l'établissement d'une nouvelle équipe dirigeante, pendant laquelle s'est appliqué le contrat de plan 2005-2010 entre l'État et le CNES.

Le présent rapport analysera successivement :

- les relations entre l'ASE, l'État et le CNES,
- la gestion des engagements financiers de la France vis-à-vis de l'ASE.

Les informations contenues dans le présent rapport ont été obtenues auprès du CNES, de la direction du Budget et des services financiers de l'ASE.

PARTIE I : LES RELATIONS ENTRE L'ASE ET LA FRANCE

I. L'AGENCE SPATIALE EUROPÉENNE

A. LE CADRE INSTITUTIONNEL

L'agence spatiale européenne (ASE)¹ a été fondée le 31 mai 1975 ; elle est chargée de la mise en œuvre des projets spatiaux des dix sept pays membres² : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce (depuis le 9 mars 2005), Irlande, Italie, Luxembourg (depuis le 9 mars 2005), Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse³. Par ailleurs, le Canada est membre associé, État coopérant à statut privilégié.

L'ASE a son siège à Paris et dispose dans différents pays d'Europe de plusieurs centres :

- implanté à Noordwijk aux Pays-Bas, l'ESTEC (« european space technology center », soit « centre européen de technologie spatiale ») est le centre où sont conçus la plupart des véhicules spatiaux de l'ASE et où sont menées les activités de développement technologique ;

- situé à Darmstadt en Allemagne, l'ESOC (« european satellites orbital center », soit « centre européen de contrôle des satellites en orbite ») est chargé du contrôle des satellites en orbite ;

- localisé à Cologne en Allemagne, l'EAC (« european astronauts center », soit « centre européen des astronautes ») forme les astronautes à leurs futures missions ;

- basé à Frascati en Italie, l'ESRIN (« european space research institute », soit « institut européen de recherche spatiale ») est chargé de la collecte, du stockage et de la distribution des données en provenance des satellites.

L'ASE dispose en outre de bureaux de liaison en Belgique, aux États-Unis et en Russie, d'une base de lancement en Guyane française et de stations sol et stations de poursuite dans différentes régions du monde.

L'ASE est une organisation internationale distincte de l'Union Européenne ; elle entretient avec cette dernière des relations étroites en vertu d'un accord-cadre conclu entre les deux organisations.

¹ Le terme ESA, plus couramment utilisé, est le seul qui figure dans le logo de l'organisation. Néanmoins, le rapport utilisera l'acronyme français « ASE ».

² Cinq autres pays sont actuellement candidats à l'adhésion : République tchèque, Estonie, Hongrie, Pologne et Roumanie.

³ Pour mémoire : la Norvège et la Suisse ne sont pas membres de l'Union Européenne ; l'Autriche, l'Irlande, la Suède et la Suisse sont des pays neutres.

B. LES PROGRAMMES

1. La typologie des activités

Les activités de l'Agence se répartissent en deux catégories :

- les programmes obligatoires (budget général de l'agence et programme scientifique) sont financés par chaque État-membre à proportion de son PNB. Ces programmes sont par nature récurrents (qualifiés parfois de programmes à flux) ;
- les programmes facultatifs, auxquels chaque membre est libre de souscrire pour un pourcentage déterminé, portent en principe sur des objectifs circonscrits dans le temps et dans leur objet⁴. Chaque membre est libre d'y souscrire pour un pourcentage déterminé. L'ASE procède à des appels de fonds au fur et à mesure de l'exécution de chacun des programmes. Ces appels ne sont pas plafonnés au niveau du montant prévisionnel initial du programme. L'agence a en effet la faculté de procéder à des appels de fonds jusqu'à 120 % de ce montant. Si le dépassement est supérieur à 20%, la participation de chacun des États concernés doit faire l'objet d'une nouvelle décision de leur part pour un pourcentage identique ou différent. On reviendra sur cette règle des 120 % dans la comptabilisation des engagements.

Dans le cas des programmes facultatifs, la règle dite « du retour industriel (ou géographique, ou juste retour) » s'applique : l'industrie de chacun des pays participants doit recevoir un pourcentage de la charge de travail totale induite par un programme égal à son pourcentage de participation financière dans ce programme⁵.

2. Les principaux programmes de l'ASE selon la typologie du CNES

Selon la typologie retenue par le CNES, tous les programmes spatiaux⁶, qu'ils soient civils ou non, nationaux ou pris en charge par l'ASE, se répartissent en deux grandes catégories : l'accès à l'espace et les utilisations de l'espace. Ces dernières couvrent elles-mêmes trois domaines : le « grand public », le développement durable, les sciences spatiales/préparation de l'avenir.

a. L'accès à l'espace

Il s'agit des lanceurs et de leur base de lancement de Kourou. Six principaux programmes ou groupes de programmes sont consacrés à ce domaine :

- ARIANE 5, lanceur lourd (neuf tonnes en orbite géostationnaire) dont le développement est achevé, ne figure plus en tant que tel dans les programmes de l'ASE ; en revanche, le programme ARIANE 5 ARTA a pour objet de maintenir dans le temps la qualification en vol du système ARIANE 5 et de faire face à des imprévus d'ordre technique constatés lors du fonctionnement des sous-systèmes au sol ou en vol. Ce programme est

⁴ Le transport spatial est toutefois un programme facultatif malgré son caractère objectivement récurrent.

⁵ Par exception à la règle du retour industriel, une autre procédure a été utilisée pour certains programmes facultatifs, consistant à fixer la participation financière de chaque État en fonction de la part industrielle acquise : pour l'instant, cette procédure a essentiellement fonctionné a posteriori (pour la remise en vol d'ARIANE V notamment, les parts industrielles étant déjà fixées dans le cadre du programme de développement) ; certains ont cependant envisagé, pour de nouveaux programmes, de procéder à des appels d'offres ouverts, attribués uniquement en considération des performances techniques et financières, puis à demander aux États dont les industriels seraient sélectionnés, de contribuer à proportion des marchés obtenus (principe de la « juste contribution »).

⁶ Il existe, selon la typologie du CNES, un quatrième domaine : la sécurité/défense qui échappe en principe à la compétence de l'ASE, organisation à but pacifique.

évalué à 1 240,7 M€ aux conditions économiques de 1995, la France contribuant pour près de 50% ;

- EGAS (« european guaranteed access to space », soit « accès européen garanti à l'espace ») est un programme dit de « consolidation stratégique » du lanceur ARIANE face à la concurrence en phase de production. D'un montant total de 1 125 M€ aux conditions économiques de 2003, la France y contribue à hauteur de plus de 53% ;

- VEGA est le programme de développement d'un lanceur léger permettant d'emporter de petits satellites en orbite basse (une tonne et demie maximum à 700 km d'altitude). Le programme est évalué à 335 M€ aux conditions économiques de 1997, avec une part française de 15,4% ; il est soutenu en priorité par l'Italie. En parallèle, un programme « P80 » dérive à la fois de VEGA et d'ARIANE, avec l'objet de produire un « démonstrateur » (destiné à valider une technologie) de propulsion solide ; la part ASE de ce programme (qui implique des partenaires externes à hauteur de 76 M€) est de 54,8 M€ aux conditions économiques de 2000, la France participant pour 82% de l'enveloppe de l'ASE. Le programme VERTA, maintien de qualification en vol de VEGA représente une enveloppe de 258 M€ aux conditions économiques de 2006, la part de la France étant de 18,6% ;

- SOYOUZ a pour objet l'exploitation du lanceur russe à partir de la base spatiale de Kourou (infrastructure de lancement et modifications du lanceur) : l'ASE participe à hauteur de 223 M€ aux conditions économiques de 2002 (dont 63% couverts par la France) ; par ailleurs, Arianespace contribue à hauteur de 121 M€ ;

- FLPP 1 et 2 (« future launcher preparatory program », soit « programme préparatoire des futurs lanceurs ») qui visent à acquérir les capacités technologiques et industrielles nécessaires au développement à terme d'un nouveau lanceur. Ils sont estimés à 326,2 M€ aux conditions économiques de 2006, avec une part française de l'ordre de 34%.

b. Les utilisations de l'espace :

Ces utilisations civiles sont conventionnellement classées en trois domaines : grand public, développement durable, sciences spatiales et préparation de l'avenir.

Grand public

Les programmes « grand public » concernent pour l'essentiel les télécommunications, la télévision directe et le positionnement par satellite. Les principaux programmes de l'ASE en cours sont les suivants :

- ARTES (« advanced research in telecommunication system », soit « système avancé de recherche en télécommunication ») vise à développer une petite plateforme géostationnaire européenne, destinée à préfigurer une nouvelle génération de satellites de télécommunication. Le coût du programme est estimé à 1 342 M€ aux conditions économiques de 2006, la part française s'élevant à 365 M€, soit 27% du total ;

- EGNOS (« european GNSS overlay service », soit « service européen de fiabilisation du système de positionnement américain GPS », « GNSS » signifiant « global navigation satellite system », soit « système global de navigation par satellite ») est destiné à améliorer les performances du système américain GPS en Europe. La part de l'ASE dans ce programme s'élève à 72,5 M€ aux conditions économiques de 2007, la France en prenant à sa charge 28% ; l'Union Européenne apporte, de son côté, 78,2 M€ ;

- GALILEOSAT est un programme dont l'objet est de réaliser la première phase du système européen de navigation par satellite GALILEO, financé par l'Union Européenne : GALILEOSAT porte sur trois à quatre satellites, avec une enveloppe globale de 1 502 M€

aux conditions économiques de 2000, dont une part ASE de 751 M€, prise en charge à hauteur de 17% par la France.

Le développement durable

Ce secteur couvre notamment l'observation de la terre, la météorologie, l'océanographie. Les principaux programmes en cours sont :

- EOEP (« earth observation envelop program », soit « programme d'observation de la terre »), bien que facultatif, présente les caractéristiques d'un programme scientifique obligatoire. Il couvre des domaines aussi variés que la mesure du champ de gravité terrestre, l'établissement du profil des vents, les propriétés radiatives des aérosols et des nuages, etc. Son coût est de l'ordre de 2 774 M€ aux conditions économiques de 2005, la France participant à hauteur de 20% ;

- GMES (« global monitoring for environment and security », soit « système global de surveillance et de sécurité de l'environnement ») vise à créer une capacité européenne autonome de surveillance de la terre. Le premier segment est le seul actuellement décidé et représente 253 M€ aux conditions économiques de 2006, dont 18% pour la France.

Les sciences spatiales et la préparation de l'avenir

Ce domaine comporte le programme scientifique obligatoire de l'ASE (de l'ordre de 400 M€ courants par an, dont 16% pour la France)⁷ ; y figurent également quelques programmes facultatifs importants, tels que :

- ELIPS, programme de recherche en sciences physiques et en sciences de la vie, à bord de la station spatiale internationale ISS (161 M€ aux conditions économiques de 2006, dont 12% pour la France) ;
- le programme ISS (« international space station », soit « station spatiale internationale ») dont les deux principales composantes européennes sont, en ce qui concerne le développement, Columbus, laboratoire de la station ISS, et les ATV (« automated transfer vehicle », soit « véhicule de transfert automatique »), pour un montant total de 2 651 M€ aux conditions économiques de 1995, avec une part française de 25,6%. En ce qui concerne l'exploitation de Columbus et de l'ATV, l'ASE est engagée pour 3 065 M€ aux conditions économiques de 1998, avec une participation française comprise entre 12 et 27% du montant des divers programmes relatifs à l'ISS ;
- enfin, le programme EXOMARS, qui fait partie d'un ensemble plus large de programmes d'exploration du système solaire, est un programme facultatif de 651 M€, auquel la France participe à hauteur de 15%.

Les données qui précèdent ne peuvent pas donner lieu à un tableau synoptique, dans la mesure où les programmes portent sur des durées très variables, et sont exprimées à des conditions économiques non homogènes.

C. LE PROCESSUS DÉCISIONNEL

Le conseil de l'ASE est l'instance dirigeante de l'organisation. Il fixe les lignes directrices à partir desquelles l'agence élabore le programme spatial européen. Chaque État

⁷ Le budget du programme scientifique obligatoire est voté pour quatre ans lors des conseils ministériels à des conditions économiques de référence, avec des règles de révision de prix annuelle (hypothèse du PMT établi le 28 novembre 2007 : 2,5%).

membre est représenté au sein du conseil et y dispose d'une voix, quelle que soit sa taille ou sa contribution financière.

Actuellement, le directeur général de l'ASE est français.

Siégeant une fois par trimestre, à Paris, au siège de l'ASE, le conseil regroupe les représentants des États membres de l'agence spatiale qui font valoir chacun leurs intérêts scientifiques et nationaux. La délégation française au conseil est composée de quatre membres dont le Président du CNES, le directeur général délégué, directeur des programmes du CNES, et un représentant du ministère des Affaires Étrangères.

Même si chaque pays dispose d'une voix, les prises de décisions ne se font pas toujours de la même manière : ainsi, selon les programmes, peuvent être exigées une unanimité (essentiellement pour les programmes obligatoires), une majorité des deux tiers, une majorité simple ou encore une majorité qualifiée, avec prise en compte de l'investissement de chaque pays.

Les programmes à long terme sont quant à eux décidés par un conseil de l'ASE au niveau des ministres, qui a lieu tous les trois ans (même s'il n'en est pas fait mention dans la convention de l'ASE). Le conseil est assisté dans sa tâche par quatre comités et les comités directeurs où sont étudiés les différents programmes.

Le directeur général de l'ASE est élu tous les quatre ans par le conseil ; il doit en faire respecter les décisions et se trouve au contact à la fois des scientifiques et des représentants des États membres. Il est assisté dans son travail par neuf directeurs (administration, stratégie et relations externes, industrie, support opérationnel et technologique, science, applications, vols habités, observation de la Terre, lanceurs), qui soumettent leurs propositions au conseil et aux comités.

Sont aussi sous l'autorité directe du directeur général les directeurs de l'ESTEC et de l'ESOC.

Le CNES est chargé de préparer, pour ce qui concerne la participation française, les diverses décisions de l'ASE. Sauf dans le cas des conseils ministériels périodiques, il représente la France aux diverses instances de l'Agence, dans le cadre de directives gouvernementales arrêtées au préalable. Au sein du CNES, la direction des programmes est plus particulièrement chargée d'assurer ces fonctions.

D. LE RÔLE DE L'UNION EUROPÉENNE

L'Union Européenne est un nouvel intervenant dans les programmes spatiaux. A cet effet, elle s'est dotée d'une instance particulière, le conseil de l'espace, qui s'est déjà réuni à plusieurs reprises.

Cette instance, qui comporte à la fois les membres du conseil des ministres de l'ASE des pays de l'Union et les ministres chargés de l'espace dans les pays de l'Union non membres de l'ASE, ne dispose pas de pouvoir de décision : elle constitue une sorte de forum des utilisateurs publics de l'espace. L'approche y est essentiellement tournée vers les applications : le domaine des lanceurs et l'accès garanti à l'espace n'y sont pas abordés.

Après avoir envisagé des solutions plus ambitieuses, le schéma qui s'est progressivement défini autour du principal programme engagé dans ce cadre, GALILEO, a consisté à redéployer des crédits initialement affectés à d'autres utilisations, et à confier à l'ASE la maîtrise d'ouvrage déléguée du programme, ce qui a eu pour conséquence de transposer à ce premier programme spatial de l'Union la règle du retour industriel appliquée au sein de l'ASE, condition posée notamment par l'Allemagne pour accepter les modalités de

financement proposées. La partie initiale de ce programme (GALILEOSAT, qui correspond aux deux premiers satellites du programme GALILEO⁸) a été décidée et prise en charge dans le cadre classique des programmes facultatifs de l'ASE.

II. LE RÔLE DU CNES

A. LA PLACE DE LA FRANCE DANS LE DOMAINE SPATIAL

La France est le deuxième grand investisseur dans le domaine spatial, derrière les États-Unis, en termes budgétaires par habitant, avec 29 euros par habitant, soit un effort annuel de l'ordre de 1,8 Md€, devant l'Allemagne (16 euros par habitant) et le Royaume-Uni (6 euros par habitant).

Depuis les années 1970, la France s'est forgée un outil industriel majeur dans le domaine spatial, avec notamment la partie française d'ASTRIUM (groupe EADS) dans le domaine des lanceurs et des satellites et ALCATEL-LUCENT dans le seul domaine des satellites.

Globalement, les contributions budgétaires annuelles françaises au secteur spatial se répartissent entre :

- les deux subventions versées au CNES au titre de son programme national propre (paradoxalement qualifié de « multilatéral » car, dans la pratique, il repose dans la plupart des cas sur des partenariats internationaux) (environ 681 M€ en 2005 et réévalué de 1,5 % par an) et au titre de l'ASE (685 M€ forfaitaires) ;
- les crédits du ministère de la défense, hors CNES, pour environ 300 M€ (Hélios II, Syracuse III et études amont espace) ;
- les dotations à EUMETSAT (organisation européenne de météorologie) pour environ 50 M€/an ;
- la contribution au budget de l'Union Européenne (GALILEO et GMES), la part française se situant à hauteur de 15 M€. Entre 2007 et 2008, la contribution de la France au budget spatial de l'Union⁹ sera décuplée.

Ces dépenses budgétaires sont de diverses natures : certaines visent au développement de nouvelles technologies spatiales, qui relèvent pour l'essentiel du CNES et de l'ASE ; d'autres portent sur les utilisations variées que peuvent en faire les administrations publiques civiles ou militaires ; enfin, le financement de l'accès garanti à l'espace (au sens large, ce qui couvre l'ensemble ARIANE et centre spatial guyanais) soutient en grande partie tout cet édifice.

⁸ Le deuxième satellite a été lancé le 26 avril 2008.

⁹ Sur la période 2007-2013, l'Union Européenne dégagera 5 Mds€ consacrés à l'espace contre moins d'un milliard pour la période 2000/2006. À terme, la part de la France sera de l'ordre de 100 M€/an.

B. LE CONTRAT DE PLAN 2005/2010 ET LE PLAFONNEMENT DES CONCOURS À L'ASE

Les orientations définies en matière spatiale dans le contrat de plan signé le 26 avril 2005 entre l'État et le CNES précisait en particulier que « *la France a une politique spatiale ambitieuse, dans le cadre européen et au service de l'Europe, qui consiste à :*

- *maîtriser l'espace de bout en bout,*
- *être moteur dans la construction de l'Europe de l'Espace...*

Le CNES participe au programme européen dans le cadre de l'ASE et conduit un programme national qui en est le complément indispensable. Les deux programmes sont complémentaires et sans duplication ».

Ce contrat de plan définit la stratégie du CNES pour la période 2005-2010 et les financements prévus à cet effet ; il reprend ces deux programmes européen et national. Le budget du CNES, tel qu'il est arrêté dans ce contrat, comprend ainsi, comme indiqué plus haut :

- la subvention annuelle à l'ASE, fixée à 685 M€ courants par an, ce qui correspond donc à une baisse en euros constants ;
- le budget pour le programme national (qualifié de « multilatéral » dans les plans à moyen terme du CNES), fixé à 681,4 M€ en 2005, croissant de 1,5% par an en euros courants sur la période.

Ainsi, pour l'exercice budgétaire 2005, premier exercice d'application du contrat, les subventions reçues par le CNES, hors recettes externes, s'élevaient à 1 366,4 M€.

Les données figurant dans le contrat de plan reposent sur les règles suivantes :

- en ce qui concerne les programmes de l'ASE, le cadrage de leur évolution par le CNES de 2004 jusqu'à 2009-2010 « *ne tient pas compte des financements attendus de l'Union européenne pour certaines activités spatiales à compter de 2007* » (Galileo et GMES)¹⁰, ces financements n'étant donc pas inclus dans l'enveloppe de 685 M€ ;
- ce cadrage, toujours selon les termes du contrat, « *prend en compte tous les programmes décidés lors des Conseils Ministériels de l'ASE d'Édimbourg (fin 2001) et de Paris (mai 2003), [ainsi que] les programmes obligatoires, comme notamment le programme scientifique, le budget général de l'ASE et les accords relatifs au centre spatial guyanais sur la période considérée* » ;

Ainsi seuls sont pris en compte les programmes prioritaires connus à l'époque de la négociation du contrat de plan.

Ce cadrage entre dans une enveloppe budgétaire annuelle fixée forfaitairement à 685 M€ de 2005 à 2010.

Aux engagements de l'État gérés par le CNES au titre des programmes de l'ASE, il convient d'ajouter une dette auprès de l'ASE du fait de retards de paiements par le CNES sur les appels de fonds de l'agence. Cette dette n'est pas comprise dans les engagements de l'État auprès de l'ASE, égaux au montant des programmes non appelés.

¹⁰ Le CNES peut, dans certains cas, devoir tenir compte des financements de l'Union Européenne : c'est notamment le cas du programme GMES, pour lequel il doit gérer une augmentation de 23 M€ de la contribution française en raison du report de certains financements européens.

Elle s'est creusée à partir de 2002 en raison de l'attribution au CNES d'une subvention à destination de l'ASE inférieure à ses appels de fonds (685 M€ en 2002 contre 694,6 M€). Celle-ci a été dans les années suivantes reconduite à ce montant (sauf en 2003 où elle a été inférieure) et le contrat de plan entre l'État et le CNES signé en avril 2005 pour la période 2005-2010 a confirmé ce plafonnement. La dette à l'égard de l'ASE est ainsi passée de 9,6 M€ fin 2002 à 332 M€¹¹ fin 2007.

Elle n'est pas mentionnée dans le contrat proprement dit. Mais les états prévisionnels de recettes et de dépenses (EPRD) de l'établissement public annexés au contrat comportent une ligne « remboursement de la dette 2002 » qui aboutit à son extinction en 2010 : cette hypothèse a été reprise systématiquement dans les plans à moyen terme (PMT) successifs du CNES, jusqu'au dernier disponible, celui du 28 novembre 2007, et peut être considérée comme une clause implicite du contrat, la subvention allouée au CNES au titre des programmes de l'ASE devant ainsi couvrir également le remboursement de cette dette. La direction du budget, pour sa part, confirme cette interprétation et le CNES reprend ces remboursements dans son plan à moyen terme.

L'enveloppe budgétaire annuelle devait donc en principe permettre de faire face à la charge des programmes et au remboursement de la dette.

Le solde initial de la subvention de l'État et des dépenses prévisionnelles faisait même apparaître une marge restante potentielle, l'hypothèse forte et implicite faite lors de la signature du contrat de plan en avril 2005 étant que les dépenses induites par les décisions à venir lors du conseil ministériel de Berlin de l'automne 2005 (intervenu postérieurement à la signature du contrat de plan) puis lors du conseil ministériel de La Haye en 2008 pourraient être couvertes par cette marge potentielle. Elle devait être « *suivie continûment et communiquée aux tutelles* ».

Si cette marge a été utilisée à la couverture des dépenses nouvelles décidées à Berlin, il est d'ores et déjà acquis, (voir infra) que son montant prévisionnel en 2009 et 2010 ne permettra pas de couvrir les décisions qui seront prises fin 2008 à La Haye.

C. LA NATURE DES ENGAGEMENTS À L'ÉGARD DE L'ASE

Il existe deux types d'engagements juridiques contractés par la France auprès de l'ASE : les engagements récurrents, correspondant aux programmes obligatoires, périodiquement validés lors des conseils ministériels (programme scientifique obligatoire et budget général de l'ASE¹²) ; ceux qui concernent les programmes facultatifs auxquels la France choisit de souscrire ou non, pour lesquels le pourcentage de participation est librement décidé par les États souscripteurs.

Pour chaque programme facultatif souscrit, l'annexe III de la convention ASE prévoit, comme on l'a indiqué, qu'un dépassement maximum de 20% peut s'imposer à chacun des souscripteurs initiaux, de tels dépassements n'étant soumis à aucune autorisation préalable des États, sauf stipulation inverse lors de la souscription initiale.

¹¹ Chiffre comptable différant légèrement du chiffre figurant dans le plan à moyen terme, document prévisionnel arrêté avant la fin de l'exercice (voir note du tableau n° 3).

¹² Frais de fonctionnement, mais également actions de communication, actions dans le domaine de l'éducation, financement d'une partie des moyens techniques, etc.

1. La comptabilisation des engagements à l'égard de l'ASE

Le CNES comptabilise les engagements de la France sur les programmes vis-à-vis de l'ASE, engagements dont il assure la gestion, en engagements hors bilan.

Sur une observation de la Cour formulée dans le cadre des opérations de certification des comptes de l'État pour l'exercice 2007, ces engagements ont été mentionnés en annexe du compte général de l'État parmi ses engagements hors bilan.

Pour ce qui est de la dette à l'égard de l'ASE résultant des retards de paiement, elle est comptabilisée au passif du CNES et contrebalancée à son actif par une créance de même montant sur l'État. Dans la comptabilité de l'État, elle figure en charge à payer à l'égard du CNES.

La comptabilisation des engagements proprement dits à l'égard de l'ASE au titre des programmes spatiaux (hors la dette résultant des retards de paiement) appelle deux observations :

- en vertu du principe généralement admis en matière d'enregistrement comptable des engagements donnés, l'engagement à comptabiliser dans l'annexe au compte général de l'État est l'engagement au sens juridique ; il doit tenir compte de la règle dite des « 120% », lorsqu' aucune clause spécifique ne limite le montant d'un programme souscrit à 100% ;
- le CNES n'ayant aucun engagement propre vis-à-vis de l'ASE, au titre des programmes souscrits par la France, ce qu'a reconnu la direction générale des finances publiques au cours de l'instruction, il n'est pas tenu de continuer à les comptabiliser dans son hors bilan. Néanmoins, la Cour estime qu'il serait souhaitable que dans ses comptes une information en annexe mentionne le montant des engagements figurant à ce titre dans l'annexe au compte général de l'État.

2. Une évaluation des engagements à l'égard de l'ASE

Les états financiers annuels hors bilan du CNES comportent une information sur le montant indicatif des engagements de la France vis-à-vis de l'ASE, ventilés par année.

L'évaluation au 31 décembre 2007 de ces engagements a été validée par les commissaires aux comptes. Elle représente le montant total des engagements souscrits par la France auprès de l'ASE, programme par programme, aux conditions économiques du 31 décembre 2007, en prenant en compte la règle des 120% mais seulement lorsqu'elle a été appliquée.

À la demande des commissaires aux comptes, cette évaluation (réalisée jusqu'en 2015, terme du programme à moyen terme actuel des programmes de l'ASE auxquels participe la France) est présentée en échéances annuelles prévisionnelles et s'élève, aux conditions économiques de 2008, au montant figurant dans le tableau ci-après. Ces échéances prévisionnelles sont calculées sur la base des échéanciers de l'ASE figurant dans les documents de souscription aux programmes de l'Agence.

Tableau n° 1 : Les engagements juridiques contractés par la France auprès de l'ASE : les échéances annuelles prévisionnelles

Année	M€
2008	597,15
2009	519,07
2010	419,39
2011	470,23
2012	183,77
2013	104,94
2014	60,10
2015	2,69
Total 2008-2015	2 357,34

(Source : CNES)

Comme on l'a indiqué, à ces engagements s'ajoutait au 31 décembre 2007 une dette de 332 M€, due aux retards de paiement du CNES à l'ASE. Cette dette constitue un élément et une contrainte essentiels de la stratégie financière du CNES.

3. Les engagements juridiques dans la programmation à moyen terme du CNES

Le montant des engagements contractés par la France auprès de l'ASE pour l'année 2008, c'est-à-dire le montant de ses appels, soit 597,15 M€, est repris dans la programmation à moyen terme du CNES. Ce chiffre, compte tenu des modalités selon lesquelles sont arrêtés les appels de fonds de l'agence, est certain¹³. En revanche, pour les années ultérieures, la programmation du CNES, qui a pour objet de prévoir les flux de trésorerie avec l'ASE, repose sur une évaluation de l'exécution technique des engagements, qui diverge des engagements juridiques définis ci-dessus.

Ainsi, les engagements contractés par la France auprès de l'ASE ne sont intégrés dans le plan à moyen terme des programmes souscrits à l'ASE par la France (PMT ASE) que sous la forme des montants de paiements prévisionnels pour les exercices futurs, évalués aux conditions économiques courantes. Le PMT ASE, qui constitue le document fondamental de suivi et de reporting des engagements de la France à l'égard de l'ASE, repose ainsi sur des hypothèses techniques résultant de l'exécution en trésorerie des engagements.

Les engagements juridiques souscrits auprès de l'ASE sont inscrits, à compter de 2008, dans les engagements hors bilan de l'État.

Ces engagements devront tenir compte, lorsqu'il y a lieu, de la règle dite des « 120% » applicable aux programmes de l'ASE.

L'inscription de ces engagements dans le hors bilan du CNES ne se justifie pas. Il est néanmoins souhaitable que cette information figure, à titre d'information accessoire, dans l'annexe de ses comptes.

¹³ Comme l'est par ailleurs la subvention de l'État fixée à 685 M€.

PARTIE II : LA GESTION DES ENGAGEMENTS FINANCIERS DE LA FRANCE À L'ÉGARD DE L'ASE

I. LE CADRE PRÉVISIONNEL

Le programme à moyen terme (PMT) établi depuis 2004 et régulièrement mis à jour par le CNES éclaire la gestion des engagements financiers sur les programmes de l'ASE. Ce plan est présenté pour information, en principe deux fois par an, à ses conseils d'administration de juin et de décembre.

Il reprend l'ensemble des programmes spatiaux engagés par l'ASE, en les classant en quatre grandes rubriques, qui sont celles utilisées par le CNES pour son programme relatif aux activités financées sur budget national¹⁴, dit « programme multilatéral »¹⁵, et qui correspondent à la classification des programmes présentée plus haut (accès à l'espace d'une part, utilisation de l'espace de l'autre, cette dernière étant répartie entre : grand public, développement durable, sciences spatiales et préparation de l'avenir).

L'élaboration et la mise à jour de ce document constituent un indéniable progrès. Aucune programmation de ce type n'existait en effet avant 2004.

Couvrant la période 2004/2015, le dernier PMT ASE disponible au moment du contrôle, établi le 28 novembre 2007, se présente de façon résumée conformément au tableau ci-après (la version complète de ce PMT ASE figure en annexe).

Tableau n° 2 : Plan à moyen terme des programmes de l'ASE auxquels participe la France (PMT ASE) (version simplifiée)

(en M€) (Source : CNES)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Accès à l'espace	293	356	345	330	260	278	209	308	82	38	36	37
Développement durable	71	72	113	99	27	74	64	101	87	71	58	-
Sciences spatiales prép. avenir	231	240	190	195	193	118	97	110	111	107	90	92
Grand public	89	64	108	117	95	56	65	73	27	10	-	-
Fonctionnement	-10 (1)	20	21	21	23	22	23	21	21	22	22	22
Marge pour risques et opportunités	-	-	-	-	-	50	67	72	357	437	479	534
Coût total programmes engagés	674	752	777	762	598	598	525	685	685	685	685	685
Subvention	685	685	685	685	685	685	685	685	685	685	685	685
Dette ASE	98	165	257	334	247	160	-	-	-	-	-	-

(1) Le fonctionnement « négatif » s'explique par un ajustement intervenu en solde d'ouverture 2004, année d'établissement du premier PMT ASE.

Il présente les principales caractéristiques suivantes :

- les divers programmes y sont présentés aux conditions économiques courantes ;
- pour chaque programme, sont indiquées, les contributions appelées annuellement par l'ASE, avec toutefois une distinction essentielle :
 - pour les années passées, s'agissant du PMT de fin d'année n, les contributions indiquées jusqu'à l'année n+1 (2008) correspondent aux appels de fonds effectifs de l'ASE, les contributions des pays pour l'année n +1 étant fixées lors d'un conseil de l'ASE en décembre de l'année n ;

¹⁴ Celui-ci donne lieu, lui aussi à l'établissement d'un plan à moyen terme ; il comprend une rubrique « sécurité et défense » qui n'est citée que pour mémoire dans le cas des programmes ASE, qui ne couvrent que des activités civiles.

¹⁵ Il s'agit, comme on l'a indiqué, des programmes spatiaux nationaux, hors ASE, dont la grande majorité est réalisée en coopération avec des pays ou institutions tiers qui apportent des concours financiers externes.

- pour les années ultérieures, les contributions indiquées sont de simples hypothèses du CNES, certes basées sur les prévisions d'échéancier et de coût à terminaison de l'ASE relatives aux programmes en cours, mais retraitées par ses soins, compte tenu de leur fiabilité incertaine¹⁶.
- une ligne retrace les coûts de fonctionnement ; le montant total des contributions pour les programmes et pour le fonctionnement figure dans la ligne intitulée « coût total des programmes engagés ». Comme on l'a indiqué précédemment, jusqu'à 2008 compris, ce montant est égal aux appels de fonds totaux exprimés par l'ASE ; pour les années ultérieures, il représente une estimation par le CNES du montant des appels de fonds annuels à venir ;
- le montant total annuel de la subvention est ensuite indiqué : pour les années couvertes par le contrat de plan, ce montant est de 685 M€ courants, ce qui est effectivement, pour les années 2004 à 2008, le montant des crédits ouverts au CNES pour la subvention ASE. Il est à noter toutefois que, pour 2008, un gel de 41,1 M€, non repris dans le tableau précédent, a été mis en œuvre, et n'était pas levé au moment du contrôle de la Cour¹⁷ ;
- la différence entre le coût total des programmes engagés et le montant de la subvention est, pour le passé, égal à la variation de la dette du CNES vis-à-vis de l'ASE. Jusqu'en 2008 inclus, le montant de cette dette est une donnée certaine, identique à celle qui figure dans les comptes de l'agence comptable du CNES. Pour les années 2009 à 2010, il s'agit d'une simple estimation calculée de manière à remplir l'objectif de rembourser l'ensemble de la dette du CNES à l'égard de l'ASE au 31 décembre 2010. Pour les années postérieures à 2010, le tableau repose sur le postulat de l'égalité entre le coût total et le montant de la subvention, de sorte que la dette resterait nulle ;
- une marge de « gestion pour risques et opportunités » figure à compter de 2009 dans le tableau précédent. Elle majore les appels prévisionnels de l'ASE pour aboutir à un coût total des programmes qui, par différence avec la subvention de l'État, permet de dégager les disponibilités nécessaires pour assurer un remboursement total de la dette à l'égard de l'ASE à l'échéance du contrat de plan. Cette somme est ainsi, jusqu'en 2010, la résultante, d'une part, de deux contraintes, le caractère forfaitaire de la subvention de l'État et l'objectif de remboursement de la dette, et, d'autre part, d'une hypothèse sur ce que seront les appels de fonds de l'agence. Elle est considérée comme une provision par le CNES destinée à couvrir des risques de dérive des programmes en cours et éventuellement la souscription à de nouveaux programmes. Sa véritable nature se dégage à partir de 2010, lorsque la dette portée par l'établissement est supposée avoir été remboursée et que les programmes en cours, avançant dans leur exécution, donnent lieu à des appels décroissants de l'ASE. C'est la marge que dégage alors le CNES sur une subvention supposée constante au-delà du contrat de plan.

¹⁶ L'ASE, consciente du manque de fiabilité de ses propres données prévisionnelles, a entrepris de mettre en place un nouveau dispositif analytique de suivi des programmes. Au demeurant, les retraitements auxquels s'est livré le CNES portent globalement sur des montants relativement mineurs (+0,32% du total des programmes). En revanche, leur étalement dans le temps fait l'objet d'un retraitement substantiel.

¹⁷ Le gel résulte de la stricte application des dispositions de la circulaire relative à la préparation des budgets des opérateurs de l'État pour l'exercice 2008 : le taux de mise en réserve a été fixé à 6% du montant des crédits hors frais de personnel (6% de 685 M€ = 41,1 M€).

L'équilibre que présente le plan à moyen terme repose sur des hypothèses fragiles, que ce soit à l'échéance du contrat de plan ou à un horizon plus lointain qui sera marqué par les décisions qui seront prises au conseil ministériel de la Haye. Les risques sont particulièrement importants à ces deux échéances qui seront abordées successivement.

II. L'EXÉCUTION DU CONTRAT DE PLAN ÉTAT/CNES

Lors de la discussion du contrat de plan entre l'État et le CNES en 2003, les différentes parties savaient qu'il y aurait un besoin financier exceptionnel lié à la remise en vol d'ARIANE 5 (échec du vol 517, premier lancement de la variante ECA) ; de plus, la négociation du premier programme EGAS (programme de l'ASE visant à équilibrer le compte d'exploitation d'ARIANESPACE au titre des exercices 2003 à 2007) était pratiquement achevée.

Dans ce cadre, les appels de fonds réalisés par l'ASE au cours des trois premières années du plan ont atteint en moyenne 760 M€ et ont dépassé sensiblement la subvention budgétaire annuelle versée par l'État au CNES fixée à 685 M€. Il en est résulté un accroissement concomitant de la dette :

Tableau n° 3 : Les relations financières entre l'ASE et le CNES de 2005 à 2007

(M€)	2005	2006	2007
Ressources budgétaires	685,00	685,00	685,00
Appels fonds	752,28	776,58	760,65
<i>Évolution endettement</i>	+ 67,28	+ 91,58	+ 75,65
Endettement au 31 décembre	164,96	256,54	332,20 (1)

(1) Le chiffre de 332,20 M€ est le montant comptable arrêté au 31 décembre 2007 ; il diffère légèrement du chiffre provisoire figurant au PMT de novembre 2007 résumé au tableau précédent. Dans la suite du rapport, ne sera retenu que le chiffre comptable de 332 M€.

(Source : CNES – agence comptable)

La direction du Budget estime qu'il était convenu que l'effort exceptionnel lié à la remise en vol et à la poursuite de l'exploitation d'ARIANE, qui ressort du tableau ci-dessus, ne devrait pas se traduire, à l'issue de la remise en vol, par une augmentation pérenne de la contribution de la France à l'ASE.

De fait, pour les exercices 2008 à 2010, le plan à moyen terme prévoit que le solde des ressources budgétaires reçues et des appels de fonds de l'ASE dégagerait des excédents permettant d'apurer complètement la dette :

Tableau n° 4 : Évolution future des paiements et des ressources budgétaires du CNES

(M€)	2008	2009	2010
Ressources budgétaires	685,00	685,00	685,00
Appels fonds	597,15	557,71	525,50
<i>Évolution endettement</i>	-45,40	-127,30	-159,50
Endettement	286,80 (1)	159,50	0,00

(1) Ce chiffre prévisionnel ne tient pas compte du gel de 41,1 M€ décidé début 2008.

(Source : CNES – agence comptable)

Pour tenter de se conformer formellement aux engagements pris dans le cadre du contrat de plan passé avec l'État, prévoyant implicitement, comme on l'a vu, une extinction totale de la dette contractée auprès de l'ASE au 31 décembre 2010, le CNES a retenu des hypothèses de nature à fausser l'appréciation de la situation réelle au regard des engagements pris à l'égard de l'ASE :

- à l'intérieur même du périmètre des programmes retenus dans le contrat de plan et déclinés dans PMT ESA, les charges financières pesant sur le CNES ont été minorées en prenant en compte :
 - des reports de paiement au-delà du contrat de plan (2010), pour des charges concernant la période du contrat ;
 - des prévisions d'appels de fonds de l'ASE, pour 2009 et 2010, sensiblement sous-estimées par rapport au passé et en fort retrait par rapport aux prévisions communiquées à la Cour par l'ASE ;
- hors de ce périmètre, ont été constatées :
 - l'existence de nouvelles charges avérées, non intégrées dans le PMT de novembre 2007, portant sur la période 2009 et 2010 ;
 - la non prise en compte de charges quasi-certaines liées à l'exploitation de la station spatiale internationale.

L'ensemble de ces éléments, explicités ci-après, conduit à considérer que, au moment du contrôle de la Cour, l'exécution du contrat de plan était dans l'impasse.

A. LES MINORATIONS DE CHARGES À L'INTÉRIEUR DU PÉRIMÈTRE DU PMT

1. Des reports de paiements au delà de 2010

Ces reports obèrent les ressources de l'exercice 2011, et portent pour l'essentiel sur les programmes EGAS précédemment évoqués (un deuxième programme appelé « complément EGAS » ayant été décidé en 2007).

Le premier programme EGAS, fixé au total pour l'ensemble des souscripteurs à 950 M€ aux conditions économiques de 2003, avait été décidé en 2003 pour assurer l'équilibre de l'exploitation commerciale du lanceur ARIANE 5 par ARIANESPACE. Il a été suivi en 2007 par un complément d'un maximum de 175 M€ aux conditions économiques de 2005.

Initialement, les appels de fonds concernant le premier programme devaient être effectués sur la période 2005/2009, mais un étalement a été consenti par l'ASE jusqu'en 2010, puis il a été décidé que le complément EGAS, quant à lui, ne donnerait lieu à paiement effectif qu'en 2011.

En outre, la part française n'est pas totalement stabilisée, car elle dépend de « retours industriels » qui ne seront connus qu'en 2011, la fourchette pouvant varier entre 53 et 56% du programme.

Le tableau suivant indique la répartition des appels de fonds en euros courants, selon le CNES et selon l'ASE :

Tableau n° 5 : Appels de fonds relatif aux programmes EGAS

(M€)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Appels de fonds comptabilisés ou prévus par le CNES	54,42	117,11	73,17	73,65	60,42	60,59	178,54	617,90
Appels de fonds ASE (état établi en août 2007)	117,98	117,80	73,16	73,90	105,55	125,03	74,29	687,71

(Sources CNES et ASE)

Les appels de fonds prévus en 2011 par le CNES sont supérieurs de plus de 100 M€ aux indications transmises à la Cour par l'ASE, ce qui montre l'ampleur des reports de paiements anticipés par le CNES.

Ces reports sont d'autant plus paradoxaux que les appels de fonds évalués par le CNES à 178,54 M€ en 2011 au titre des programmes EGAS 1 et 2 correspondent à des opérations déjà réalisées (équilibrer les comptes de l'opérateur jusqu'à la fin du lot de lanceurs PA) et qu'ils ont été intégralement comptabilisés par ARIANESPACE au 31 décembre 2007.

Plus généralement, le CNES confirme dans ses réponses à la Cour qu'il a choisi « *de retraiter les profils de contributions et/ou les coûts à achèvement de certains programmes de manière significative pour tenir compte de la réalité technique ou de ses contraintes de remboursement de la dette de contribution française au 31/12/2010.* »

Les principaux programmes concernés sont, outre EGAS (confirmation d'un report de 100 M€ en 2011), les programmes ARTES 8 (report en 2011 de 10 M€), pour des raisons techniques¹⁸.

La Cour constate que le report de paiement en 2011 du programme EGAS, de l'ordre d'une centaine de millions d'euros :

- ne correspond pas aux indications transmises par l'ASE ;
- représente une charge qui figurait bien dans le contrat de plan entre l'État et le CNES, mais qui viendra en fait obérer la première année suivant ce contrat.

2. Des prévisions d'appels de fonds minorés

a. La trésorerie de l'ASE

Le CNES estime que la trésorerie de l'ASE est surabondante, et implicitement, que sa « dette » envers l'organisation est probablement compensée, en tout ou partie, sur le plan financier sinon sur le plan juridique et comptable, par une « créance » correspondant à la part française de ladite trésorerie.

Le budget de l'ASE a été fixé à 2,68 Mds€ en 2007 ; sa situation de trésorerie atteignait 835,3 M€ au 31 décembre 2007, dont une partie résultait de contributions versées d'avance par certains États-membres (171,7 M€, selon l'ASE). La dette française à l'égard de l'ASE était à la même date de 332 M€ et celle des autres États-membres débiteurs, de 219 M€, l'arriéré global pesant sur la trésorerie de l'ASE étant de l'ordre de 551 M€.

¹⁸ En sens inverse, le CNES note qu'il a inscrit dans son PMT une charge de 4,3 M€ concernant GNSS évolution et un supplément EGNOS, charges qui n'existent pas dans la programmation ASE, car le CNES n'a pas encore souscrit à ces programmes, mais prévoit de le faire dans l'avenir.

Selon les renseignements communiqués par le CNES, dont l'estimation ne coïncide pas, au 31 décembre 2007, avec les données fournies par l'ASE¹⁹, l'évolution de la trésorerie de l'ASE depuis 2003 présente le profil suivant :

**Tableau n° 6 :
Evolution de la trésorerie ESA depuis 2003**

en M€	2003 définitif	2004 définitif	2005 définitif	2006 définitif	2007 prévisions
Trésorerie au 31/12	365,3	345,6	311,8	908,1	790,0
<i>Variation N-1</i>	-252,3	-19,7	-33,8	596,3	-118,1
Trésorerie moyenne quotidienne	781,4	576,6	629,1	867,5	1 204,3
<i>Variation N-1</i>	-126,3	-204,8	52,5	238,4	336,8

(Source : CNES)

L'ASE procède annuellement à trois appels de fonds en février, juillet et novembre. Le montant de la trésorerie nette de l'ASE, qui correspond donc à quatre mois de dépenses, peut paraître objectivement élevé au regard des besoins de paiements réels au titre des programmes.

En raisonnant de manière linéaire et en considérant l'ASE comme une entité homogène (ce qu'elle n'est pas sur le plan de la trésorerie, puisqu'elle gère environ 150 programmes distincts disposant chacun de sa trésorerie propre), au 31 décembre, la trésorerie ne devrait pas excéder deux mois, soit, pour 2007, environ 450 M€. L'examen des estimations de trésorerie moyenne quotidienne faite par le CNES (1,2 Md€ en 2007) montre qu'il existe probablement une marge de manœuvre.

La limite de ce raisonnement, qui repose sur l'idée d'une trésorerie unique, est d'ordre juridique, voire politique : la trésorerie de l'ASE est en fait fractionnée entre les différents programmes pour lesquels la participation financière des divers États-membres diffère. Il ne serait possible de raisonner en termes de trésorerie globale que si tous les États-membres en acceptaient le principe et les conséquences, ce qui n'est pas le cas.

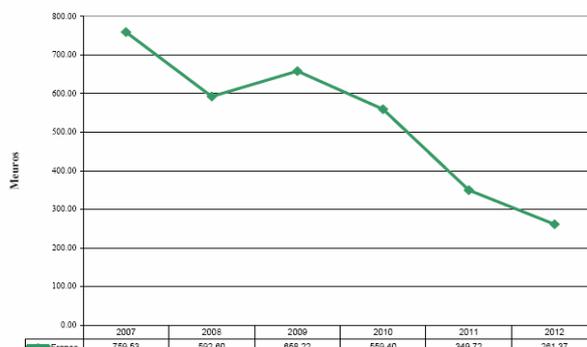
Sous la pression du CNES, l'ASE a accepté de limiter ses appels de fonds au titre de l'exercice 2008 : le chiffre d'appels de fonds de l'ASE avancé pour 2008 dans le dernier PMT du CNES (598 M€) correspond au budget voté de l'ASE et doit donc être considéré comme acquis.

b. Des prévisions divergentes d'appels de fonds

Après 2008, le CNES a élaboré son plan à moyen terme en retenant des prévisions d'appels de fonds par l'ASE nettement inférieures à celles de l'organisation internationale. Pour les programmes en cours, l'ASE a communiqué à la Cour les données suivantes :

¹⁹ Le CNES explique la différence d'évaluation du montant de la trésorerie de l'ASE faite d'une part par le CNES et d'autre part par l'ASE par le fait que l'ASE prend en compte non seulement les disponibilités au sens IFRS (solde bancaire et trésorerie liquide) mais également les contributions échues à recevoir diminuées des contributions perçues d'avance alors que le CNES se limite aux seules disponibilités.

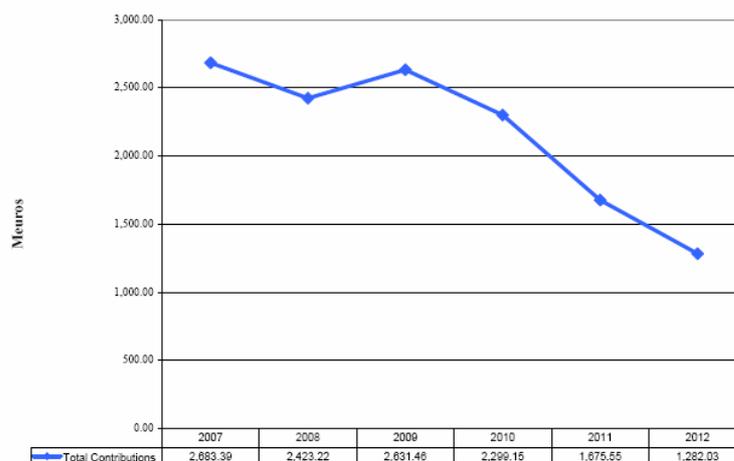
Tableau n° 7 : Les contributions prévisionnelles à l'ASE de la France



(Source ASE)

Ce profil des appels de fonds envers la France n'est pas très différent de celui de l'ensemble des appels de fonds à l'égard de tous les États membres (source ASE) :

Tableau n° 8 : Les contributions prévisionnelles à l'ASE de l'ensemble des États-membres



Ainsi, globalement, la France ne bénéficie pas d'un traitement spécifique de la part de l'ASE. En revanche, on observe une divergence importante entre les appels de fonds à l'égard du CNES tels que l'ASE les envisage pour 2009 et 2010 et ceux retenus par l'établissement dans son plan à moyen terme :

Tableau n° 9 : Les prévisions d'appels de fonds

(M€)	2009	2010	Total
Selon le CNES : (PMT ESA du 28 décembre 2007)	556	525	1 081
Selon l'ASE	592	693	1 218

(Sources : CNES et ASE)

La différence entre les prévisions du CNES et de l'ASE pour les deux exercices atteint 137 M€.

Au total, la réalisation des prévisions du CNES ferait donc apparaître un creux important dans le montant des appels de fonds pour les trois années 2008 à 2010 qui, à la fois, ne semble pas totalement justifié par le calendrier de réalisation des programmes et repose également sur une hypothèse très volontariste de prélèvement sur la trésorerie de l'ASE :

- de 2003 à 2007, les montants appelés par l'ASE ont été en moyenne de 740 M€ par an ;
- les appels de fonds programmés de 2008 à 2010 sont en moyenne de 560 M€;
- à partir de 2011, le plan à moyen terme prévoit des appels de 685 M€, qui correspondent à une hypothèse de reconduction du montant annuel de l'actuel contrat de plan.

Or, les règles de fonctionnement de l'ASE (qui ne peuvent être modifiées qu'à l'unanimité des États membres de l'ASE) rendent difficilement imaginable un tel prélèvement sur la trésorerie de l'agence au profit de la France, pays qui de surcroît représente à lui seul 60% des arriérés de paiement à son égard. De plus, l'ASE souligne, en toute hypothèse, le principe de l'autonomie de sa trésorerie, qui n'est en aucun cas la propriété de tel ou tel État membre.

Le CNES, qui n'est probablement pas certain lui-même de sa capacité à « normaliser » la trésorerie de l'ASE, a indiqué à la Cour que *« malgré l'insistance de la délégation française, le risque qu'une véritable gestion des besoins effectifs en trésorerie ne soit pas possible avec le nouveau système est non nul tant la France semble isolée dans la compréhension des enjeux réels de ce sujet »*.

Le CNES estime actuellement pouvoir peser pendant trois exercices consécutifs (2008, 2009 et 2010) sur la trésorerie de l'ASE afin de réduire le montant des appels de contributions.

Il s'agit d'un espoir qui demandera à être confirmé, compte tenu des montants en cause, des règles comptables et financières de l'ASE et de la position que la direction financière de l'ASE a fait connaître à la Cour.

Sauf revirement improbable à court ou moyen terme des pratiques de l'ASE, les prévisions actuelles d'appels de contribution par l'ASE réalisées par le CNES dans son plan à moyen terme sont donc probablement sous-évaluées.

B. DES CHARGES NON PRISES EN COMPTE DANS LE PÉRIMÈTRE DU PMT ESA

1. De nouvelles charges avérées selon le CNES mais non prises en compte

Diverses charges non prises en compte dans le PMT ASE élaboré en novembre 2007 ont été récemment identifiées par le CNES ; elles atteignent dès à présent 117 M€ selon la décomposition suivante :

Tableau n° 10 : Les charges additionnelles avérées

en M€	2008	2009	2010	Total 2007-2010	Commentaires
Ariane 5 Tranche 9	9	9	5	23	sur retour
P 80	4	5	2	11	dépassement coût à achèvement
ARTA		5	15	20	sur retour
Soyouz en Guyane		5	10	15	dépassement coût à achèvement
Galileosat	5	15	5	25	dépassement coût à achèvement
GMES segment 1 phase 2	0	5	18	23	nouvelle phase programmatique (1)
Total	18	44	55	117	

(1) : les contributions 2009/2010 seront compensées par des contributions moindres sur les années suivantes, après obtention par l'ESA des financements de l'UE

(Source CNES, février 2008)

Il est à noter que le montant de ces charges « nouvelles » (117 M€) coïncide avec la « marge pour risques et opportunités » inscrite au PMT ASE du 28 novembre 2007 pour les années 2009 et 2 010. On peut s'interroger sur cette coïncidence.

Selon le CNES lui-même, il ne disposerait donc à la fin de 2010 d'aucune marge, même avec l'hypothèse du dégel de la tranche budgétaire de 41,1 M€ mentionnée plus haut. Le CNES précise qu'en cas d'annulation budgétaire, il serait contraint d'accroître sa dette vis-à-vis de l'ASE.

Au terme des investigations menées, et même si la direction du budget formule une opinion plus nuancée, l'enquête de la Cour ne relève aucun élément qui pourrait conduire à une conclusion inverse, conduisant à craindre que cette réévaluation ne soit elle-même minorée pour entrer dans le cadre du PMT ASE.

Les nouvelles charges non prises en compte dans le plan à moyen terme ASE du CNES sont dès à présent égales à la marge prévisionnelle résultant du solde des emplois et des ressources sur la période 2008 à 2010, dite marge pour risques et opportunités, calculée par le CNES et figurant dans le même plan.

La Cour estime que le CNES ne disposerait pas de marges de manœuvre financière significatives dans ses relations avec l'ASE.

2. Des charges quasi certaines liées à l'exploitation de l'ISS

Le CNES rappelle que le scénario "nominal", conforme au calendrier et aux conditions initialement décidées engageant la France au regard des programmes relatifs à la station spatiale internationale (ISS) (fonctionnement de la station), conduirait à une charge supplémentaire, par rapport aux données qui figurent dans le PMT ASE actuel, de 72 M€ pour chacun des deux exercices 2009 et 2010 (couvrant ISS et le programme lié ELIPS 3).

L'établissement considère qu'il serait envisageable de limiter cette charge à 65 M€ pour chacun des deux exercices, au prix d'une réduction du programme ATV (quatre exemplaires au lieu de cinq) et d'une compression drastique des coûts ASE, ce qui pourrait néanmoins conduire à des tensions avec l'Allemagne, voire les États-Unis, partenaires du programme ISS.

Il est regrettable que le plan à moyen terme présenté au conseil d'administration du CNES en décembre 2007 n'ait pas fait état de ces charges quasi-certaines, qui ne pouvaient pas sérieusement être ignorées à cette dernière date. Selon le CNES, cette lacune ne lui est pas imputable ; elle lui aurait été imposée par la direction du budget qui estimait, depuis 2005, qu'il fallait attendre le succès de COLOMBUS et de l'ATV. Quelles que soient les raisons de cette situation, il ne sera pas possible d'échapper au paiement des charges dues à ce titre.

Le CNES a fait valoir qu'en revanche, son dernier EPRD 2 présenté au conseil d'administration de décembre 2007 comprend, pour 2008, une charge prévisionnelle de 32,1 M€ qui ne figure ni au PMT, ni au budget de l'ASE voté pour 2008.

En tout état de cause, le CNES a reconnu dans ses réponses à la Cour que son plan à moyen terme ASE sera « *si nécessaire, réajusté lors de la première révision budgétaire 2008 sur la base des décisions sur l'exploitation de l'ISS qui doivent être prises par le conseil de l'ASE à la lumière des événements techniques prévus pendant le premier trimestre 2008 (lancements de COLUMBUS et de l'ATV)* ».

Le fonctionnement du programme ISS a été exclu des PMT ASE successifs. Il représente néanmoins une charge, au minimum, de 130 M€ sur les exercices 2009 et 2010.

*

* *

Pour résumer, on est conduit à considérer que, vraisemblablement, au terme de l'actuel contrat de plan, la France continuera à enregistrer une dette à l'égard de l'ASE.

Certes, les prévisions actuellement disponibles concernant l'exécution du contrat de plan entre l'État et le CNES pour les années 2005 à 2010, en ce qui concerne les programmes de l'Agence spatiale européenne (PMT ASE) auxquels participe la France, semblent optiquement à première lecture satisfaisantes, si l'on s'en tient au dernier plan à moyen terme présenté au conseil d'administration du CNES.

Sa réalisation conduirait à l'extinction totale de la dette française à l'égard de l'ASE fin 2010, tout en contribuant pleinement au financement des programmes spatiaux en cours.

Mais, l'examen des modalités effectives des relations entre l'ASE et le CNES mené ci-dessus conduit à constater que, dans les faits, le CNES :

- se fonde sur des reports significatifs de paiements au-delà de 2010 ;
- ne tient pas compte de charges avérées ou quasi-certaines,
- postule une forte contraction de la trésorerie de l'ASE, objectif que les autres États membres ne reprennent pas à leur compte,

Ainsi ses prévisions restent soumises à une incertitude très forte sur la limitation par l'ASE de ses appels de fonds au titre de 2009 et 2010 au niveau des prévisions du PMT.

Par ailleurs, ces prévisions se fondent sur un périmètre fixe d'engagements préalablement définis par l'ASE pour une période d'au moins cinq années, alors que dans la réalité, les conseils ministériels successifs impliquent des engagements nouveaux non prévus, qui échappent a priori aux instruments de suivi.

Le budget global de l'ASE présente en effet une certaine rigidité et il ne paraît guère réaliste de spéculer sur une baisse significative de ce dernier dans les prochaines années, notamment à l'approche du prochain conseil ministériel de la Haye ; de même, la participation moyenne de la France à l'ensemble des programmes, qui en fait le premier contributeur de l'ASE, n'est modulable que marginalement, compte tenu du poids des engagements pris par le passé. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, dans les prévisions du CNES, la trésorerie de l'ASE apparaît comme la seule variable d'ajustement qui puisse moduler ses appels de fonds. Le CNES fait ainsi l'hypothèse qu'il parviendra à rembourser d'ici 2011 la dette existant à l'égard de l'ASE moyennant un prélèvement par l'agence sur sa trésorerie auquel elle consentirait.

La Cour estime qu'une telle hypothèse est irréaliste. Elle confirme donc l'appréciation qu'elle avait portée dès 2006²⁰ ; la dette de la France envers l'ASE ne sera pas éteinte selon toute probabilité au 31 décembre 2010, dès lors que les ressources du CNES au titre du financement des programmes de l'agence demeurent limitées à une enveloppe annuelle de 685 M€. Cela ne serait possible qu'en disposant d'une ressource supplémentaire non prévue au plan, d'un montant compris entre 250 et 300 M€, chiffre correspondant au montant de la dette prévisible à fin 2008.

Il ressort des informations disponibles que le CNES envisage de rembourser sa dette actuelle à l'égard de l'ASE par une réduction d'un montant du même ordre de la trésorerie de cette dernière. Cette perspective est improbable.

Plus vraisemblablement, au terme du contrat de plan (fin 2010), la France continuera à enregistrer une dette vis-à-vis de l'ASE.

Par ailleurs, les exercices postérieurs au contrat de plan seront obérés par des reports de paiements relatifs à des programmes achevés dans le cadre de ce contrat ainsi que par les nouveaux programmes qui seront décidés par le conseil ministériel de La Haye.

III. LES CHARGES LIÉES AU CONSEIL MINISTÉRIEL DE LA HAYE

A. LA RÉFÉRENCE DU CONSEIL DE BERLIN

Les prévisions actuelles du CNES n'intègrent pas le coût des décisions qui seront prises lors du conseil ministériel de l'ASE qui se tiendra à La Haye en novembre 2008. Or, ce coût viendra, lui aussi, grever les conditions de réalisation du contrat de plan entre l'État et le CNES, puisque le CNES n'a pas véritablement de marge de manœuvre financière dans ses relations avec l'ASE au moins jusqu'en 2010. Il convient donc de tenter une évaluation des charges qui pourraient être induites par cette importante réunion triennale.

Les décisions qui seront prises à la Haye relèvent autant d'une logique institutionnelle et politique que d'une analyse industrielle, financière ou budgétaire et sont affectées d'une incertitude forte. Toutefois, le niveau des dépenses nouvelles décidées lors du conseil ministériel de Berlin de 2005 constitue une référence implicite sur les ordres de grandeur dans le cadre de la préparation du conseil de La Haye, référence sur laquelle se fondent aussi bien le CNES que la direction du budget dans l'élaboration en cours de leurs prévisions.

²⁰ Rapport particulier n° RB 47276 sur les comptes et la gestion du CNES, adressé à Monsieur le Président de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, du Sénat le 9 février 2007.

L'annexe 2 précise les données chiffrées relatives aux engagements pris lors de la conférence ministérielle de Berlin : les conséquences budgétaires des décisions du conseil ministériel de Berlin, pour un total de l'ordre de 1,1 Md€, comprenaient les nouveaux programmes facultatifs pour environ 720 M€ et le renouvellement des programmes obligatoires « à flux », pour environ 370 M€.

Au moment de la réalisation de ce contrôle, le CNES, la direction du Budget et la direction générale de la recherche et de l'innovation venaient à peine d'engager le processus de préparation du conseil ministériel de la Haye, et avaient, à l'issue de plusieurs réunions interministérielles dont les comptes-rendus ont été transmis à la Cour, émis de premières hypothèses qui ont donné lieu à des ébauches de scénarios alternatifs communiqués à la Cour.

B. LE NIVEAU DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES FUTURES

Le fait que les programmes à flux resteront, après la Haye, à leur niveau annuel actuel est une hypothèse solide admise par les différents intervenants. La question qui reste posée est donc celle des engagements à prendre au titre des programmes facultatifs nouveaux.

À ce stade, il ne paraît pas réaliste d'avancer des chiffrages détaillés sur la base des esquisses préliminaires transmises à la Cour. S'agissant de débats initiaux, elle a simplement constaté que, de façon classique, les demandes budgétaires initiales les plus basses du CNES dépassaient les propositions initiales les plus élevées de la direction du budget, et que la fourchette entre les demandes les plus basses du CNES et les propositions les plus hautes de la direction du budget situaient implicitement les engagements de la Haye à un niveau voisin de ceux de Berlin.

C'est ainsi que, par exemple, le CNES estimait, dans son scénario initial « bas », que le montant total des nouveaux engagements sur les programmes facultatifs pourrait s'échelonner de la façon suivante :

Tableau n° 11 : scénario bas CNES

(M€)	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
La Haye	77	84	169	240	259	829

(Source : CNES - scénario bas décembre 2007)

Le chiffre de 829 M€ est compris dans la fourchette entre l'estimation (875 M€) et l'actualisation (719 M€) des programmes nouveaux décidés à Berlin, hors renouvellement des programmes obligatoires.

De plus, telle que la négociation semblait engagée au moment du contrôle, il n'y avait guère de marge pour faire place à des engagements nouveaux qui seront décidés lors du conseil ministériel suivant prévu en 2011, première année du prochain contrat de plan, et qui pourront s'ajouter aux précédentes décisions qui seront en cours de réalisation.

Quelles que soient ses limites, le contrat de plan 2005/2010 a eu pour mérite de donner au CNES une certaine visibilité sur les dotations budgétaires annuelles, ce qui est positif : il y aurait donc tout intérêt à renouveler un dispositif contractuel à l'échéance de l'actuel contrat de plan. Mais, à la lumière de l'expérience récente et compte tenu des charges futures, il conviendrait de mettre en place, dans le cadre de ce contrat et des plans à moyen terme, des

dispositifs (provisions, plan glissant, etc.) permettant de mieux prendre en compte, en temps utile, les modifications affectant les engagements de la France vis-à-vis de l'ASE.

C. LES ENJEUX AU REGARD DE LA PARTICIPATION FRANÇAISE À LA POLITIQUE SPATIALE EUROPÉENNE

Pour l'essentiel, les principales variables sur lesquelles se concentrent les arbitrages budgétaires, sur la base des premières ébauches de scénarios élaborés par le CNES, constituent des enjeux importants au regard de la participation française à la politique spatiale européenne. Elles comprennent :

- 1) Les modalités et le calendrier d'extinction de la dette à l'égard de l'ASE : tous les scénarios initiaux du CNES sont fondés sur un apurement de la dette ASE comblé par une dotation exceptionnelle. En l'absence d'une telle dotation, il est probable que la dette, de 332 M€ au 31 décembre 2007, ne sera pas éteinte fin 2010 ;
- 2) Le lancement et le contenu du programme ARIANE 5 « mi-vie » : l'objectif de ce programme est d'augmenter la performance du lanceur d'environ deux tonnes en orbite géostationnaire par adjonction d'un étage réallumable (moteur Vinci et étage ECB). Au moment du contrôle de la Cour, certains scénarios ajournaient cette décision sine die, d'autres prévoyaient uniquement les études et renvoyaient la décision au conseil ministériel de 2011, une dernière hypothèse proposait de lancer le programme dès 2009. Il s'agit là du principal curseur technique de la négociation budgétaire en cours. Il est à noter que dans son discours prononcé à Kourou, le 11 février 2007, le Président de la République a rappelé que « *la fiabilité d'ARIANE V doit être notre objectif numéro un* ».
- 3) Le niveau et la durée de l'implication de la France dans l'exploitation de la station ISS : en ce qui concerne la durée, la fin de la station envisagée par l'ASE se situe entre 2013 et 2017, avec l'hypothèse de l'arrêt de la navette américaine en 2010 (l'ISS n'étant plus, à cette date desservie en équipages que par SOYOUZ). Le niveau de participation de la France à l'entretien de la station, qui se traduit pour l'essentiel par le nombre de véhicule de transport de fret ATV et par la participation au programme ELIPS (lié aux expérimentations dans COLUMBUS) sont également un enjeu budgétaire majeur : le scénario « nominal » de l'ASE conduirait, pour la France, à un engagement de 432 M€ de 2009 à 2014. La fourchette basse initiale ébauchée par le CNES envisage de ramener l'engagement français à 390 M€ (suppression d'un ATV et réduction des coûts de l'ASE).

Les deux domaines en négociation (Ariane mi-vie et ISS) constituent des dossiers très sensibles, dans la mesure où ils touchent à la relation franco-allemande dans le domaine spatial, l'Allemagne attachant une grande importance à la réalisation de ces deux programmes.

Il existe d'autres projets, qui seront présentés par l'ASE, dont certains peuvent intéresser la France, tel que le projet de cartographie des débris spatiaux, dont l'impact serait, s'il était adopté, relativement limité concernant la participation de l'ASE, et dont d'autres, tels que l'exploration de la Lune et de Mars, voire les vols habités, n'entrent pas dans le cadre de la politique spatiale actuelle de la France, et qui ne sont donc pas pris en compte à ce stade.

Les nouveaux engagements qui seront pris dans le cadre du conseil ministériel de La Haye ne pourront être financés que par des crédits supplémentaires et/ou par le maintien d'un certain niveau d'endettement à l'égard de l'ASE, puisque le CNES ne dispose plus de marges de manœuvre suffisantes en ce domaine.

En termes de politique spatiale, les principaux enjeux de la négociation budgétaire sont :

- le calendrier de développement d'un lanceur « ARIANE mi-vie » amélioré par rapport à Ariane 5 ECA ;

- la durée et le niveau de l'implication de la France dans l'exploitation de la station internationale ISS.

Enfin, compte tenu des décisions du conseil ministériel suivant, prévu pour 2011, première année du prochain contrat de plan qui devra les intégrer, ce contrat devrait, dans la mesure du possible, comporter des dispositions permettant de prendre en considération, en temps utile, l'évolution des engagements de la France à l'égard de l'ASE.

ANNEXES

ANNEXE 1 – PMT ESA du 28 novembre 2007

PMT des programmes souscrits à l'ESA par la France

part française en Meuro période 2006 - 2015 (Edition EPRD2) et inflation à 2,0%

[Les programmes déclinés à la Conférence ministérielle de Berlin sont portés en caractères Italiques verts]

Meuro c.é. Courantes

ANNÉE

PROGRAMMES AGENCE

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2003-2010

2008-2015

Part en %

C. achvt % Hyp. CNES

C. achvt % Hyp. ESA

Déclar. en Meuro

Cond. éco.

Total France c.é. 2008

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2003-2010

2008-2015

Part en %

C. achvt % Hyp. CNES

C. achvt % Hyp. ESA

Déclar. en Meuro

Cond. éco.

Total France c.é. 2008

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2003-2010

2008-2015

Part en %

C. achvt % Hyp. CNES

C. achvt % Hyp. ESA

Déclar. en Meuro

Cond. éco.

Total France c.é. 2008

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2003-2010

2008-2015

Part en %

C. achvt % Hyp. CNES

C. achvt % Hyp. ESA

Déclar. en Meuro

Cond. éco.

Total France c.é. 2008

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2003-2010

2008-2015

Part en %

C. achvt % Hyp. CNES

C. achvt % Hyp. ESA

Déclar. en Meuro

Cond. éco.

Total France c.é. 2008

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2003-2010

2008-2015

Part en %

C. achvt % Hyp. CNES

C. achvt % Hyp. ESA

Déclar. en Meuro

Cond. éco.

Total France c.é. 2008

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2003-2010

2008-2015

Part en %

C. achvt % Hyp. CNES

C. achvt % Hyp. ESA

Déclar. en Meuro

Cond. éco.

Total France c.é. 2008

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2003-2010

2008-2015

Part en %

C. achvt % Hyp. CNES

C. achvt % Hyp. ESA

Déclar. en Meuro

Cond. éco.

Total France c.é. 2008

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2003-2010

2008-2015

Part en %

C. achvt % Hyp. CNES

C. achvt % Hyp. ESA

Déclar. en Meuro

Cond. éco.

Total France c.é. 2008

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2003-2010

2008-2015

Part en %

C. achvt % Hyp. CNES

C. achvt % Hyp. ESA

Déclar. en Meuro

Cond. éco.

Total France c.é. 2008

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2003-2010

2008-2015

Part en %

C. achvt % Hyp. CNES

C. achvt % Hyp. ESA

Déclar. en Meuro

Cond. éco.

Total France c.é. 2008

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2003-2010

2008-2015

Part en %

C. achvt % Hyp. CNES

C. achvt % Hyp. ESA

Déclar. en Meuro

Cond. éco.

Total France c.é. 2008

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2003-2010

2008-2015

Part en %

C. achvt % Hyp. CNES

C. achvt % Hyp. ESA

Déclar. en Meuro

Cond. éco.

Total France c.é. 2008

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2003-2010

2008-2015

Part en %

C. achvt % Hyp. CNES

C. achvt % Hyp. ESA

Déclar. en Meuro

Cond. éco.

Total France c.é. 2008

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2003-2010

2008-2015

Part en %

C. achvt % Hyp. CNES

C. achvt % Hyp. ESA

Déclar. en Meuro

Cond. éco.

Total France c.é. 2008

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2003-2010

2008-2015

Part en %

C. achvt % Hyp. CNES

C. achvt % Hyp. ESA

Déclar. en Meuro

Cond. éco.

Total France c.é. 2008

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

ANNEXE 2 – Les engagements du conseil ministériel de Berlin

En ce qui concerne les engagements et les appels de fonds de l'ASE et le coût induit par les décisions prises lors de ce conseil ministériel, trois séries de données ont été analysées par la Cour :

1) La comparaison des PMT avant/après Berlin

La comparaison des PMT 2004 (avant la réunion de Berlin) et 2005 (qui tient compte des décisions prises) sur les exercices 2005 à 2010 montre que l'accroissement total des appels de fonds s'élève à un peu plus de 1.500 M€, soit un surcroît annuel de dépenses de l'ordre de 250 M€ sur la période.

Tableau 1 : Incidence du conseil ministériel de Berlin – approche par les PMT

(M€)

Berlin	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Estimation par différence de PMT	46,96	300,86	399,74	353,30	374,49	1 560,49

(sources : PMT ASE 2004 et 2005.)

Toutefois, le CNES indique que le montant total des engagements souscrits à Berlin ne doit pas s'analyser comme un surcoût à financer non prévu dans le PMT ASE précédant la Conférence ministérielle. En effet, certains programmes décidés lors des Conférences ministérielles étaient déjà budgétés dans le PMT ASE (CSG Kourou, Programme Scientifique obligatoire, Budget général, etc...).

2) L'évaluation présentée au conseil d'administration du CNES

Selon les évaluations du CNES, reprises par la direction du budget, l'impact de la ministérielle de Berlin sur les engagements 2006/2010 s'est élevé à 875,1 M€ (prévisions), estimation à décembre 2005 demeurée inchangée depuis (source : fiche CNES sur l'« équilibre de la programmation ASE – période 2003/2010 », jointe à la présentation au conseil d'administration du PMT ASE du 28 novembre 2007).

En données actualisées, toujours sur la même période, l'impact serait de 719 M€, compte tenu des retards observés dans l'exécution des programmes en 2006 et en 2007.

Cependant, ces chiffres ne reflètent pas l'ensemble de l'impact financier total des décisions prises lors du conseil ministériel de Berlin, mais uniquement celui des décisions relatives à de nouveaux programmes facultatifs décidés lors de cette ministérielle : en revanche, ils ne prennent pas en compte le renouvellement des programmes obligatoires « à flux » (CSG, programmes scientifiques, etc.).

3) L'évaluation exhaustive faite par le CNES à la demande de la Cour

Dans une fiche en date du 19 février 2008, le CNES a proposé une nouvelle évaluation, indiquant, après quelques réserves méthodologiques, la part française en conditions courantes des programmes souscrits lors de la Conférence de Berlin qui découle du PMT ASE, sur la base du dernier PMT ASE présenté au Conseil d'administration du CNES de décembre 2007. Après concertation avec la direction du budget, une évaluation « retraitée » a été établie :

Tableau 2 : Part française des engagements souscrits à Berlin (en euros courants)

(sources : CNES et direction du budget)

Programmes	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2006-2010	2006-2014
CSG Kourou	30,817	30,392	30,485	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	91,694	91,694
Futurs lanceurs (FLPP)	3,406	11,623	27,601	18,598	19,071	19,843	0,000	0,000	0,000	80,299	100,142
ARIANE 5 ARTA (2006/2011)	8,500	61,750	47,937	50,926	51,100	55,955	40,000	0,000	0,000	220,213	316,168
ARIANE 5 Tranche 11	4,714	18,575	11,696	12,961	11,579	4,000	0,000	0,000	0,000	59,525	63,525
VEGA (VERTA)	1,768	4,482	6,044	10,377	10,178	8,307	7,250	2,570		32,849	50,976
ARTES 8 sous-élément II-1	2,044	3,235	0,198	4,925	6,311	13,961	0,000	0,000		16,713	30,674
ARTES à allouer	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	13,690	11,770	9,960		0,000	35,420
EOEP 3ème période	0,000	0,000	0,000	10,200	22,100	50,500	49,000	49,000	56,946	32,300	237,746
GMES segment 1 - phase 1	5,820	10,211	13,382	18,677	2,693	0,000	0,000	0,000		50,783	50,783
GMES segment 1 - phase 2	0,000	0,000	0,000	16,650	20,252	33,178	31,442	21,963		36,902	123,485
Programme sc.oblig.	61,334	62,866	64,043	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		188,243	188,243
Programme sc. oblig. effet nouveaux adhérents	0,872	0,902	0,924	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		2,698	2,698
SSI p2 coûts fixes (ferme)	23,956	42,073	14,766	7,183	0,000	0,000	0,000	0,000		87,978	87,978
Exploitation SSI p2 coûts variables (ferme)	6,691	6,373	1,418	2,372	0,000	0,000	0,000	0,000		16,854	16,854
Exploitation SSI p2 coûts fixes (provisoire)	0,000	0,000	33,702	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		33,702	33,702
Exploitation SSI p2 coûts variables (provisoire)	0,000	0,000	7,580	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		7,580	7,580
ELIPS (utilisation SSI)	3,720	4,661	1,700	6,991	4,053	0,770	0,000	0,000		21,125	21,895
Aurora période 2. Core program	0,499	0,271	0,247	1,001	0,000	0,000	0,000	0,000		2,018	2,018
Aurora période 2. Exomars	2,936	0,000	8,200	8,460	11,080	25,893	25,763	19,665	1,287	30,676	103,284
GSTP 4 et new pro	3,500	4,900	4,000	0,000	0,000	5,410	5,520	5,630	5,740	12,400	34,700
Budget général part TRP	8,551	8,675	8,623	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		25,849	25,849
Budget général	19,953	19,833	19,712	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		59,498	59,498
Budget général - effet des nouveaux adhérents	0,405	0,408	0,408	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000		1,221	1,221
TOTAL	189,486	291,230	302,666	169,321	158,417	231,507	170,745	108,788	63,973	1 111,120	1 686,133

La différence entre les deux évaluations présentées par le CNES concernant les conséquences des décisions du conseil ministériel de Berlin pour les cinq années suivantes (donc entre 1 111 M€ et 719 M€) s'explique, en grande partie, par le fait que les renouvellements de programmes à flux se sont élevés à environ 370 M€, correspondant, pour l'essentiel, aux quatre rubriques suivantes : le budget général pour 60,6 M€, le budget « part TRP » pour 25,8 M€, les programmes scientifiques obligatoires pour 190,9 M€ et le CSG pour 91,7 M€, soit un total de 369 M€.