

N° 518

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 avril 2026

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la
procédure accélérée, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de
la République française et l'Agence spatiale européenne concernant les installations
de l'Agence spatiale européenne en France,

Par M. Ronan LE GLEUT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Cédric Perrin, président ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Mmes Hélène Conway-Mouret, Catherine Dumas, Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Jean-Baptiste Lemoyne, Claude Malhuret, Akli Mellouli, Philippe Paul, Rachid Temal, vice-présidents ; M. François Bonneau, Mme Vivette Lopez, MM. Hugues Saury, Jean-Marc Vayssouze-Faure, secrétaires ; M. Étienne Blanc, Mme Valérie Boyer, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Olivier Cigolotti, Édouard Courtial, Jérôme Darras, Mme Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Guillaume Gontard, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Ludovic Haye, Loïc Hervé, Alain Houpert, Patrice Joly, Mmes Gisèle Jourda, Mireille Jouve, MM. Alain Joyandet, Roger Karoutchi, Ronan Le Gleut, Didier Marie, Pierre Médevielle, Thierry Meignen, Jean-Jacques Panunzi, Mme Évelyne Perrot, MM. Stéphane Ravier, Jean-Luc Ruelle, Bruno Sido, Mickaël Vallet, Robert Wienie Xowie.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 2155, 2343 et T.A. 214

Sénat : 285 et 519 (2025-2026)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|-------------------------------------|--------------|
| L'ESSENTIEL..... | 5 |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 7 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES | 13 |
| LISTE DES DÉPLACEMENTS..... | 15 |
| ANNEXES | 17 |

L'ESSENTIEL

L'accord signé à Paris le 22 mars 2023 entre le Gouvernement de la République française et l'Agence spatiale européenne, concernant les installations de ladite Agence en France, est ce qu'il est coutume d'appeler un « **accord de siège** ».

En effet, alors même que le siège de l'Agence est situé à Paris, il est pour le moins paradoxal, et préjudiciable en termes d'attractivité, qu'actuellement tous les autres sites européens de l'Agence - allemand, néerlandais, espagnol, belge, italien et anglais - bénéficient d'accords de siège, et que **seule la France ait négligé de conclure un tel accord**.

L'Agence spatiale européenne rassemble **23 États-membres** autour d'un panel de programmes civils à géométrie variable, tantôt « obligatoires » (20% d'entre eux), tantôt, pour l'essentiel, « optionnels » (pour 80% d'entre eux). Grâce notamment à ses lanceurs **Ariane** et **Vega**, elle constitue, au niveau mondial, un acteur d'excellence dans de multiples domaines, allant de la communication satellitaire, la géolocalisation, la surveillance météorologique, la prévention des catastrophes naturelles, l'observation des changements climatiques à la gestion des pollutions. Elle coopère en outre à des projets phares comme la **Station spatiale internationale** ou encore le programme **Artemis**.

Or, dans le contexte de ce qu'il est coutume d'appeler le « *New space* », marqué à la fois par une **militarisation massive de l'Espace** et par la montée en puissance rapide d'**acteurs privés, tels SpaceX**, l'Agence est confrontée à un risque réel de déclassement, et au défi de son adaptation à ce nouvel environnement, tandis que s'impose de manière critique **l'urgence pour l'Europe de se doter de capacités spatiales souveraines**. C'est pourquoi le récent **Conseil ministériel de Brème**, les 26 et 27 novembre dernier, avec un **budget triennal en hausse de 30%**, a acté une évolution importante, en engageant notamment **un programme à finalité duale, dit « European resilience from space » (ERS) dédié au renseignement, à la surveillance et à la reconnaissance**.

Le présent accord confirme les **privileges et immunités déjà reconnus à l'Agence** et qui constituent la norme pour les organisations internationales, et les complète par une disposition fiscale avantageuse prévoyant le « **renoncement à l'application du taux effectif d'imposition sur les traitements et émoluments versés par l'Agence** ». Une telle mesure n'étant inscrite dans aucun des accords de siège conclus par l'Agence avec les autres États-membres, elle constitue un « avantage compétitif » réel pour la France en termes d'attractivité, témoignant de l'engagement de notre pays dans la politique spatiale européenne.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur, a présenté ses conclusions sur ce texte à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées le 8 avril 2026, sous la présidence de M. Cédric Perrin, président. À l'issue de cette réunion, la commission, suivant la proposition du rapporteur, a adopté, sans modification, le projet de loi précité.

Conformément aux orientations du rapport d'information « *Redonner tout son sens à l'examen parlementaire des traités* »¹ adopté le 18 décembre 2014 par la commission, celle-ci a autorisé la publication du présent rapport sous forme synthétique : le compte rendu de l'examen en commission qu'on pourra lire ci-après en tient lieu.

¹ Rapport d'information n° 204 (2014-2015).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 8 avril 2025, sous la présidence de M. Cédric Perrin, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Ronan Le Gleut sur le projet de loi n° 285 (2025-2026), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Agence spatiale européenne concernant les installations de l'Agence spatiale européenne en France.

M. Cédric Perrin, président. – Nous examinons enfin le rapport de notre collègue Ronan Le Gleut sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Agence spatiale européenne concernant les installations de l'Agence spatiale européenne en France.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur. – Le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui a pour objet l'approbation d'un accord signé à Paris le 22 mars 2023 entre le Gouvernement de la République française et l'Agence spatiale européenne, concernant les installations de ladite Agence en France.

Il s'agit de ce qu'il est coutume d'appeler un « accord de siège », c'est-à-dire un traité conclu entre une organisation internationale et l'État qui l'accueille sur son territoire, afin de définir son statut juridique, et notamment de lui concéder certains privilèges et immunités. Or, le public l'ignore bien souvent, mais c'est pourtant un motif de fierté pour la France : le siège de l'Agence spatiale européenne est implanté dans le quinzième arrondissement de Paris, sur le site dit « Mario Nikis », que j'ai eu le plaisir de visiter jeudi dernier. Outre son siège parisien, l'Agence compte trois autres sites sur notre territoire : un second site parisien dans le douzième arrondissement, un autre à Toulouse et bien sûr celui de Kourou, tous concernés par l'accord que nous examinons aujourd'hui.

L'Espace, c'est bien sûr les grands projets, ceux qui font rêver des générations de futurs astronautes : les vols habités, l'exploration de l'univers, la recherche d'exoplanètes... Mais aussi, au quotidien, les technologies spatiales sont dorénavant au cœur de notre connectivité et de notre sécurité, avec la communication satellitaire, la géolocalisation, la surveillance météorologique, la prévention des catastrophes naturelles, l'observation des changements climatiques, la gestion des pollutions... une multitude de missions, parfois mal connues, pour lesquelles l'observation et la communication spatiales sont devenues des technologies incontournables.

Nous allons à présent visionner une vidéo de deux minutes qui présente les principales missions de l'Agence spatiale européenne.

La vidéo est projetée.

Dans chacun de ces domaines, l'Agence spatiale européenne est reconnue comme un acteur d'excellence. Après les succès mitigés du Centre européen pour la construction de lanceurs d'engins spatiaux (Cecles) et du Conseil européen de recherches spatiales (Cers) pendant les années 1960 et le fiasco de la fusée Europa, l'Agence spatiale, en un demi-siècle marqué par une montée en puissance continue, a permis à l'Europe de développer une vision et un projet spatial propres, qui lui valent de figurer aujourd'hui parmi les principales puissances spatiales au monde - disposant de capacités et d'installations souveraines.

L'Agence - qui est bien un organisme intergouvernemental et non une émanation de l'Union européenne -, doit son succès, pour partie, à un mode de fonctionnement original et agile, lui permettant d'avancer sur des projets communs en évitant les blocages : ses 23 États membres se voient ainsi proposer une participation à la carte, avec certains programmes « obligatoires » - 20% d'entre eux -, mais surtout, pour l'essentiel, des programmes dits « optionnels » - pour 80% d'entre eux -, que chaque État membre peut, ou non, rejoindre, en fixant lui-même le montant de sa contribution financière. Enfin la règle dite du « retour géographique » garantit aux États membres un retour sur investissement proportionnel à leur financement.

Aujourd'hui, l'Agence finance ainsi le développement des lanceurs Ariane et Vega - qui constituent les pierres angulaires de l'accès autonome de l'Europe à l'Espace. Elle assure la mise en œuvre des programmes Copernicus, dédié à l'observation de la Terre, et Galileo, ce remarquable système de radionavigation qui supplante en fiabilité et en précision le GPS américain. Partenaire des principales agences spatiales dans le monde, elle coopère à des projets phares comme la Station spatiale internationale ou encore le fameux programme Artemis, qui projette des missions interplanétaires vers la Lune et vers Mars et dont nous avons pu suivre, jeudi dernier, le deuxième lancement.

Mais ces indéniables réussites passées et présentes ne doivent pas faire oublier les défis majeurs auxquels l'Agence doit faire face aujourd'hui, dans le contexte de ce qu'il est coutume d'appeler le *New space* : dans un ordre mondial en pleine crise, l'espace est en effet devenu un enjeu géopolitique central, notamment en termes de souveraineté, en même temps qu'il connaît lui-même une profonde et rapide mutation.

Le principal défi auquel l'Agence est confrontée est donc celui de son adaptation à ce nouvel environnement, et de sa résilience.

Après la fin de la guerre froide en effet, le spatial civil européen avait pu s'épanouir sur le terrain relativement apaisé des coopérations interétatiques dans des cadres partenariaux féconds - c'était le temps de la conception de la Station spatiale internationale, du programme Soyouz à Kourou... - ; mais cette époque est maintenant révolue, et on assiste aujourd'hui à un glissement vers les terrains plus hasardeux de la compétition,

de la concurrence, et potentiellement de la conflictualité, tandis que la montée en puissance rapide d'acteurs privés, tels SpaceX, Blue Origin et OneWeb achève de bouleverser et de complexifier la donne.

Ce *New space* est porteur, pour la politique spatiale européenne, d'opportunités réelles, mais aussi d'un risque important de marginalisation, voire de déclassement. La domination américaine est une donnée de fait : 75 % des satellites actifs sont américains ; et tandis qu'Ariane 6 réussissait en 2025 le lancement de 4 satellites, SpaceX en mettait 200 en orbite grâce à ses lanceurs réutilisables. De son côté, la Chine a construit sa propre station orbitale, le « Palais céleste », qui a accueilli ses premiers occupants en 2021, et ambitionne d'établir une base sur la Lune d'ici 2030. Quant à la politique spatiale européenne, historiquement adossée aux programmes américains, elle mesure aujourd'hui non sans amertume toutes les limites de cette collaboration dissymétrique : à titre d'exemple, Donald Trump a dernièrement annoncé sa décision unilatérale de suspendre le projet de station orbitale lunaire Gateway, auquel devaient participer trois astronautes européens, au profit d'un projet de base lunaire strictement américaine. La situation a au moins le mérite de la clarté : la stratégie *Make America Great Again* (MAGA) ne s'embarrasse pas des intérêts européens.

Au-delà de la question cruciale de la place de l'Europe dans le paysage spatial de demain se pose également celle de ses capacités en matière de surveillance spatiale à finalité duale, alors que statutairement l'Agence est vouée à des « missions exclusivement pacifiques » : en effet, actuellement, à l'échelle mondiale, tandis que la moitié des investissements réalisés dans le domaine spatial a une visée militaire, cette proportion n'est que de 15 % en Europe. C'est bien à une militarisation massive de l'Espace que l'on assiste aujourd'hui, et les conflits en cours nous démontrent chaque jour la criticité que revêtent pour l'Europe, comme pour la France, les enjeux de souveraineté.

Le Conseil ministériel de Brême, les 26 et 27 novembre derniers, a marqué une accélération et une rupture dans la politique spatiale européenne : une accélération, avec un budget prévisionnel de 22,1 milliards d'euros sur trois ans, en augmentation de 30 % par rapport à la période précédente ; mais aussi une rupture, avec un programme optionnel à vocation sécuritaire dit *European resilience from space* (ERS) dédié au renseignement, à la surveillance et à la reconnaissance, impliquant une définition manifestement extensive du concept de « mission pacifique ».

On a donc le sentiment que les pays membres de l'Agence ont pris la mesure des bouleversements en cours, mais avec retard : qu'il s'agisse de ses capacités à usage scientifique ou militaire, l'Europe se trouve à présent à la croisée des chemins, entre l'urgence de se doter d'une capacité d'observation spatiale souveraine ou l'acceptation d'un déclin inéluctable.

Ce défi d'adaptation de l'Agence se double, pour la France plus spécifiquement, d'un second défi concernant sa place et son influence au sein

de l'Agence : il s'agit pour notre pays de défendre un leadership historique, mais actuellement compromis notamment par la montée en puissance de l'Allemagne, dont la participation est passée de 20,8 % du budget de l'Agence à 23,11 %, tandis que celle de la France reculait de 18,8 % à 16,4 % ; cette perte d'influence de notre pays se traduit également par son incapacité à faire partager par les autres membres les positions qu'elle défend, tels le principe d'une préférence européenne systématique, ou l'assouplissement de la règle trop rigide du retour géographique. Or l'enjeu est de taille pour la filière spatiale française qui représente tout un écosystème de 1 700 sociétés, emploie 70 000 personnes, pour un chiffre d'affaires de 11 milliards d'euros. Dans ce contexte, le présent accord, qui vient renforcer le lien unissant la France à l'Agence, prend tout son sens.

S'agissant du contenu de l'accord, il correspond à une demande de longue date de la part de l'Agence spatiale européenne, qui souhaitait voir mettre à jour et préciser les dispositions relatives aux privilèges et immunités énoncés à l'annexe 1 de sa convention initiale de 1975. Mais, au-delà de cette nécessaire mise à jour juridique, leur intégration dans un véritable accord de siège, comme prévu par la même annexe, a également une portée symbolique : en effet, il est pour le moins paradoxal qu'actuellement tous les autres sites européens de l'Agence - allemand, néerlandais, espagnol, belge, italien et anglais - bénéficient d'accords complémentaires, et que seule la France, alors même que le siège de l'Agence est situé à Paris, ait négligé de conclure un tel accord ! Même si l'enjeu du support juridique demeure somme toute formel dans la mesure où pour l'essentiel le présent accord s'applique déjà de longue date, cette singularité française envoie un signal négatif, qui porte préjudice à l'attractivité, et plus globalement, à l'influence de notre pays au sein de l'Agence. Le présent accord vient corriger cette situation, d'une part en intégrant les avantages existants, et d'autre part en les complétant par une mesure fiscale plus favorable.

Dans le détail, il s'agit, en premier lieu, de confirmer le bénéfice pour l'Agence spatiale européenne des privilèges et immunités reconnus par la convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961 : notamment l'inviolabilité personnelle, l'inviolabilité des locaux, l'usage du courrier et de la valise diplomatiques, l'immunité en cas de poursuites, l'exemption en matière d'impôts, taxes et droits... Pour rappel, de tels avantages sont la norme pour les organisations internationales ; l'Unesco, l'OMS, Interpol ou le Conseil de l'Europe en bénéficient également de longue date, et nul ne comprendrait que l'Agence spatiale européenne s'en trouve exclue.

En second lieu, l'accord introduit, au bénéfice des personnels de l'Agence, une disposition fiscale avantageuse mais quelque peu technique qui est le « renoncement à l'application du taux effectif d'imposition sur les traitements et émoluments versés par l'Agence ». Actuellement, en effet, les salaires des personnels de l'Agence - qui sont par nature non imposables -

sont cependant pris en compte dans le calcul du taux d'imposition du foyer fiscal ; l'article 17 de l'accord prévoit qu'ils ne soient dorénavant plus comptabilisés à ce titre, ce qui aura pour effet, dans les cas où le foyer fiscal disposerait d'autres revenus, tels des revenus locatifs, salaires de conjoint, etc., de le faire bénéficier d'un taux plus favorable. Contrairement aux autres privilèges et immunités énumérés par l'accord, une telle mesure n'est inscrite dans aucun des accords de siège conclus par l'Agence avec les autres États membres, et constitue ainsi un « avantage compétitif » réel pour la France. Son impact budgétaire, qui lui vaut de relever de l'article 53 de la Constitution, n'a pas pu être évalué finement par Bercy, mais demeurera en tout état de cause modique dans la mesure où la clause porte sur le taux et non l'assiette de l'impôt, et ne bénéficierait qu'à un nombre très limité de foyers fiscaux.

Les autres dispositions de l'accord sont classiques et ne me semblent pas soulever de difficulté : elles concernent les modalités d'exploitation des sites, les règles en matière de sécurité sociale, la délivrance des permis, l'exonération de TVA, l'application de l'accord au Centre spatial guyanais ; vous les trouverez détaillées dans le projet de loi, que la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale a approuvé à l'unanimité, le 14 janvier dernier, réunissant un consensus rare au sein de la chambre basse.

Mes chers collègues, je vous propose d'approuver également cet accord qui vient corriger une anomalie préjudiciable pour l'influence et l'attractivité de notre pays au sein de l'Agence spatiale européenne, mais qui témoigne aussi de l'engagement de la France dans la politique spatiale européenne, dans un contexte où son relatif désengagement budgétaire pourrait donner un signal plutôt négatif.

L'examen de ce projet de loi est inscrit en séance publique à l'ordre du jour du mercredi 15 avril prochain, selon la procédure simplifiée, ce à quoi la Conférence des Présidents et votre rapporteur ont souscrit.

M. Cédric Perrin, président. – C'est un sujet passionnant, mais qui démontre que nous ne pesons pas grand-chose face aux Américains.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

L'article unique constituant l'ensemble du projet de loi est adopté sans modification.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Pour l'Agence spatiale européenne :

- M. Morel DE WESTGAVER, Chef d'établissement ESAHQ
- Mme Gisela SUESS, Chef du Département juridique

Pour le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères :

- Mme Valeria MANZIONE (DJMAT)
- M. Flavien MIE (DE/STRAT)
- M. Zacharie JOUNDY
- M. Tristan DUFES
- M. Antonio CALABRESE (NUOI/EG)
- M. Frederik ROGGE (PRO/PIDC)

Pour le Ministère de l'Économie et des Finances :

- Mme Irena LANGLOIS
- M. Sevan CHANTEPY

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Le 2 avril 2026 : Déplacement au siège de l'Agence spatiale européenne, 8-10 rue Mario Nikis, 75015 Paris.

ANNEXES

Annexe 1 : Etats membres :

23 États membres

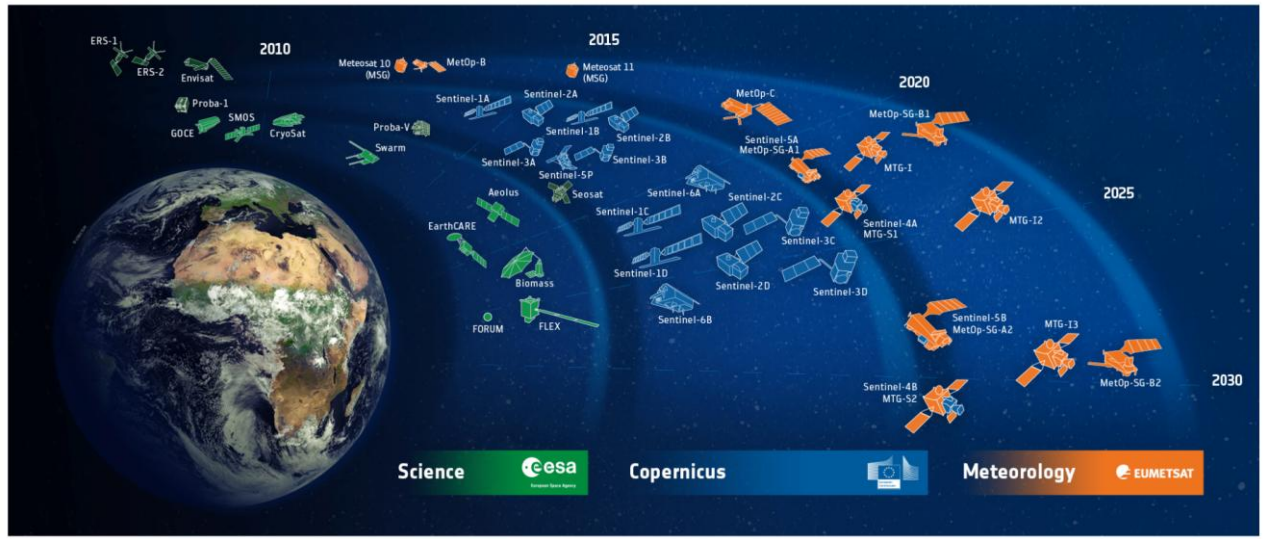
| | |
|---|-------------|
|  | Allemagne |
|  | Autriche |
|  | Belgique |
|  | Danemark |
|  | Espagne |
|  | Estonie |
|  | Finlande |
|  | France |
|  | Grèce |
|  | Hongrie |
|  | Irlande |
|  | Italie |
|  | Luxembourg |
|  | Norvège |
|  | Pays-Bas |
|  | Pologne |
|  | Portugal |
|  | Royaume-Uni |
|  | Roumanie |
|  | Slovénie |
|  | Suède |
|  | Suisse |
|  | Tchéquie |

Annexe 2 : Contributions par État membre en K€ :

| Pays | 2023-2025 | | 2026-2028 | |
|--------------------|--------------|---------------|--------------|---------------|
| Autriche | 227 | 1,36% | 336 | 1,53% |
| Belgique | 940 | 5,63% | 1109 | 5,06% |
| République Tchèque | 145 | 0,87% | 186 | 0,85% |
| Danemark | 134 | 0,80% | 254 | 1,16% |
| Estonie | 25 | 0,15% | 58 | 0,26% |
| Finlande | 147 | 0,88% | 233 | 1,06% |
| France | 3136 | 18,77% | 3599 | 16,42% |
| Allemagne | 3476 | 20,80% | 5067 | 23,11% |
| Grèce | 86 | 0,51% | 127 | 0,58% |
| Hongrie | 87 | 0,52% | 204 | 0,93% |
| Irlande | 94 | 0,56% | 156 | 0,71% |
| Italie | 3059 | 18,31% | 3462 | 15,79% |
| Luxembourg | 131 | 0,78% | 140 | 0,64% |
| Pays-Bas | 459 | 2,75% | 569 | 2,60% |
| Norvège | 278 | 1,66% | 292 | 1,33% |
| Polande | 194 | 1,16% | 731 | 3,33% |
| Portugal | 113 | 0,68% | 203 | 0,93% |
| Roumanie | 121 | 0,72% | 78 | 0,36% |
| Slovénie | 20 | 0,12% | 46 | 0,21% |
| Espagne | 920 | 5,51% | 1854 | 8,46% |
| Suède | 313 | 1,87% | 299 | 1,36% |
| Suisse | 626 | 3,75% | 771 | 3,52% |
| Royaume-Uni | 1878 | 11,24% | 1706 | 7,78% |
| Lettonie | 3 | 0,02% | 6 | 0,03% |
| Lituanie | 5 | 0,03% | 13 | 0,06% |
| Slovaquie | 12 | 0,07% | 14 | 0,06% |
| Canada | 81 | 0,48% | 408 | 1,86% |
| Total | 16710 | | 21921 | |



Annexe 3 : Les satellites mis en œuvre :



Annexe 4 : Le site Mario Nikis :

