

...le rapport d'information

LA POLITIQUE SPATIALE FRANÇAISE ET EUROPÉENNE : DIVERSIFIER LES FINANCEMENTS ET FIXER UN CAP CLAIR

La politique spatiale poursuit des objectifs à la fois **scientifiques, industriels et stratégiques** qui sont financés dans le cadre **de programmes nationaux et internationaux**, en particulier à l'échelle européenne. Cette politique interministérielle mobilise un **soutien public à hauteur de 3,2 milliards d'euros en 2023**.

M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur », a présenté le 19 juin 2024 les résultats de son contrôle sur **le financement de la politique spatiale**.

1. LA POLITIQUE SPATIALE EST UN LEVIER DÉTERMINANT DE LA POLITIQUE DE RECHERCHE, DE LA COMPÉTITIVITÉ ET DE L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE DE LA FRANCE ET DE L'UNION EUROPÉENNE

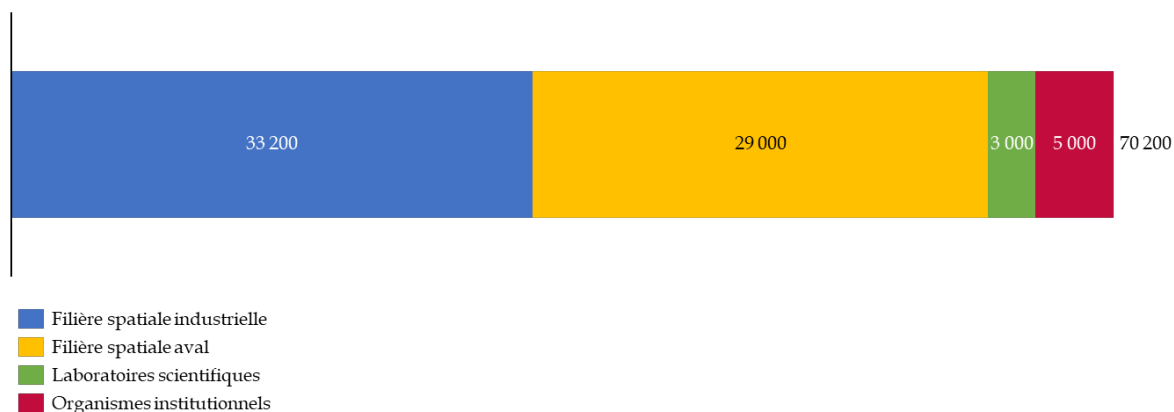
A. LA POLITIQUE SPATIALE CONDUITE À L'ÉCHELLE DE LA FRANCE ET DE L'EUROPE DÉFEND NOS INTÉRÊTS SCIENTIFIQUES, INDUSTRIELS ET STRATÉGIQUES

La politique spatiale est par nature **une politique interministérielle** qui poursuit des objectifs dans **trois domaines** distincts bien qu'interconnectés : la **recherche, l'industrie** et la **défense**. Le rôle de la recherche scientifique, que ce soit dans les domaines des sciences de la Terre ou des sciences de l'univers, a été affirmé dès la structuration de la politique spatiale dans les années 1960.

Les **technologies spatiales** sont également une composante déterminante de **l'autonomie d'appréciation des armées** et leur maîtrise est intégrée aux objectifs de notre politique de défense pour garantir notre souveraineté. Alors que l'espace est une dimension ancienne de la politique de défense, son caractère stratégique a été réaffirmé en **2019** par la publication d'une **Stratégie spatiale de défense** et la création d'un **commandement de l'espace** (CDE).

Répartition des emplois de l'écosystème spatial français

(en emplois directs)



Source : commission des finances, d'après les données de l'INSEE

Enfin, la politique spatiale est également une **politique industrielle** en soutien d'un **secteur à haute valeur ajoutée** qui investit largement dans la recherche et développement (R&D) et oriente plus de 40 % de son activité vers **l'exportation**. L'intégration de la politique spatiale au portefeuille du **ministre chargé de l'économie et des finances** depuis juillet 2020 témoigne de l'importance croissante prise par l'enjeu de **soutien à la compétitivité** des acteurs économiques français dans la stratégie spatiale nationale.



La mise en œuvre de la politique spatiale française est largement assurée par un **opérateur pivot** : le **Centre national d'études spatiales (CNES)**. Placé sous la triple tutelle des ministres chargé de la recherche, de la défense et de l'industrie, le CNES a développé une expertise reconnue depuis sa création en 1961 et il **garantit la cohérence des initiatives publiques** en matière spatiale.

À l'échelle européenne, des programmes spatiaux communs, au premier rang desquels **la série des fusées Ariane**, sont mis en œuvre depuis 1975 par **l'Agence spatiale européenne (ESA)**¹, organisation intergouvernementale conventionnelle indépendante de l'Union européenne. Le lancement depuis les années 1990 des programmes de **navigation par satellites Galileo** et **d'observation de la Terre Copernicus** a renforcé l'implication de l'Union européenne dont la compétence dans le domaine spatiale a été consacrée par le **traité de Lisbonne entré en vigueur en 2009**.

¹ European Space Agency.

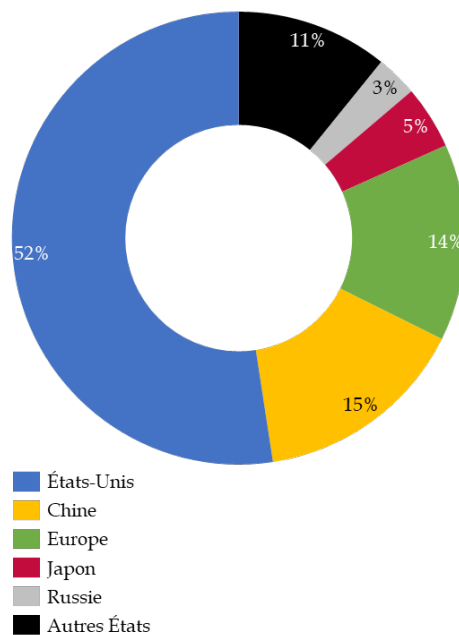
B. LES ENTREPRISES DU SPATIAL AFFRONTENT UNE CONCURRENCE CROISSANTE INDUITE PAR LA DIVERSIFICATION DES ACTEURS

Le secteur spatial est transformé depuis plusieurs années par un phénomène **d'abaissement de la barrière technologique**, en conséquence duquel l'espace devient accessible à nombre croissant d'acteurs économiques et de pays. Si cette « **nouvelle aventure spatiale** » (*New Space*) ne remet pas en cause le **rôle déterminant des financements publics** dans la politique spatiale, elle se traduit en revanche par une **réorientation de l'intervention publique** pour soutenir les acteurs privés innovants.

Le vol inaugural d'Ariane 6 prévu en juillet 2024 interviendra avec quatre ans de retard sur la programmation initiale.

En Europe, le contexte spatial est également marqué par le **retard de quatre ans** pris dans le développement du nouveau lanceur lourd **Ariane 6** décidé en 2014 et dont le vol inaugural devrait se tenir en juillet 2024. Depuis le lancement de la dernière fusée Ariane 5 en juillet 2023, l'Europe se trouve **dans une situation de dépendance en matière de lanceurs spatiaux lourds qui doit être impérativement corrigée** pour garantir l'autonomie stratégique du continent.

Dépenses publiques dans le domaine spatial en 2022



Source : commission des finances, d'après les données de Bryce Tech

La réorganisation du secteur spatial induite par l'émergence du *New Space* se traduit également par **la diversification des pays menant des programmes spatiaux**, illustrée par la dynamique des programmes spatiaux indien et chinois notamment. Si les **États-Unis** représentent encore **plus de la moitié des dépenses publiques spatiales dans le monde**, l'Europe doit maintenir un niveau d'investissement suffisant pour demeurer une puissance spatiale autonome.

2. LA POLITIQUE SPATIALE BÉNÉFICIE DE 3,2 MILLIARDS D'EUROS DE SOUTIEN PUBLIC SELON UN SCHÉMA DE FINANCEMENT COMPLEXE

Le principal vecteur de financement de la politique spatiale est le programme budgétaire 193 « Recherche spatiale », d'un montant de 1 836 millions d'euros¹ en 2023, qui finance à la fois la subvention annuelle versée au budget du CNES pour la mise en œuvre de ses programmes et la contribution de la France au budget de l'Agence spatiale européenne (ESA).

Les 193 millions d'euros annulés par décret sur le programme 193 remettent en cause le respect de la trajectoire de la loi de programmation de la recherche en 2024.

La désignation à partir du projet de loi de finances pour 2022 du directeur général des entreprises comme responsable de ce programme a eu pour effet de placer sous l'autorité du ministre des finances les deux tiers des dépenses budgétaires dédiées à la politique spatiale. Le rapporteur relève enfin que l'annulation par décret de 193 millions d'euros sur ce programme en février 2024 fragilise le respect de la trajectoire fixée par la loi de programmation de la recherche.

Le programme 193 est complété, à hauteur de 983 millions d'euros en 2023, par des dépenses publiques financées par quatre autres programmes du budget général dont ceux pilotés par les armées qui représentent près d'un tiers du budget total consacré au secteur spatial. Enfin, pour compléter son estimation de l'effort public en faveur de la politique spatiale, le rapporteur spécial intègre une fraction de la contribution française au budget de l'Union à hauteur de 302 millions d'euros et une estimation du coût associé au crédit d'impôt recherche (CIR) dans l'industrie spatiale à hauteur de 57 millions d'euros.

Répartition du soutien public à la politique spatiale en 2023

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

¹ En crédits de paiement (CP).

3. DIVERSIFIER LE FINANCEMENT ET CLARIFIER LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DE LA POLITIQUE SPATIALE FRANÇAISE ET EUROPÉENNE

A. L'ADOPTION D'UNE STRATÉGIE GLOBALE ET LA DIVERSIFICATION DU FINANCEMENT RENFORCERAIENT L'EFFICIENCE DE LA POLITIQUE SPATIALE FRANÇAISE

La **gouvernance actuelle de la politique spatiale** française, fondé sur l'expertise duale du CNES et son positionnement central et interministériel, **est robuste**. Elle permet notamment de mener à bien la **réorientation de la politique spatiale vers le soutien aux acteurs économiques** de la filière pour assurer leur compétitivité. Il n'apparaît par conséquent pas opportun de créer un acteur institutionnel supplémentaire pour ne pas complexifier la mise en œuvre de cette politique interministérielle.

Pour autant, l'adoption par le ministre chargé de l'espace, à l'image de plusieurs de nos pays-partenaires, **d'une stratégie spatiale nationale** couvrant les domaines civils et militaires permettrait de **fixer les grandes orientations** de notre politique spatiale et d'assurer **la cohérence entre les programmes spatiaux** pilotés et financés dans des périmètres ministériels distincts. Parallèlement, en dehors des opérateurs de recherche et des armées, trop peu de ministères **mobilisent les services spatiaux** alors que la commande publique est un vecteur puissant de soutien à la filière spatiale.

La commande publique est un levier déterminant de financement du secteur spatial qui peut répondre aux besoins de nombreux opérateurs de service public.

B. LE RENFORCEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE SPATIAL SE TRADUIRAIT PAR UN AFFERMISSEMENT DU PILOTAGE STRATÉGIQUE DE CETTE POLITIQUE

À l'échelle européenne, et en prévision de la disponibilité à venir du lanceur lourd Ariane 6, il est impératif de **consacrer** et d'assurer l'effectivité d'un **principe de « préférence européenne »** dans le cadre des marchés institutionnels de lancements orbitaux.

Parallèlement, le rapporteur relève que **l'Union européenne** doit poursuivre sa montée en charge comme **financeur de la politique spatiale** en cohérence avec **l'affirmation récente de l'Union en matière d'autonomie stratégique**, qui n'avait pas pu être prise en compte dans l'établissement du cadre financier pluriannuel actuel.

Le prochain cadre financier pluriannuel doit renforcer le financement de la politique spatiale, partie intégrante de l'autonomie stratégique européenne.

Les recommandations du rapporteur spécial

Recommandation n° 1. Adopter une stratégie spatiale nationale recouvrant les dimensions civiles et militaires de la politique spatiale pour renforcer la visibilité à long terme de l'engagement public vis-à-vis des citoyens, des pays-partenaires et des investisseurs privés (*ministre chargé de la politique spatiale*).

Recommandation n° 2. Actualiser à l'article L. 331-2 du code de la recherche les missions du Centre national d'études spatiales (CNES) pour y intégrer les dimensions stratégiques et industrielles de son activité (*direction générale des entreprises, direction générale de l'armement*).

Recommandation n° 3. Consacrer le rôle du CNES pour conseiller les acheteurs publics et cofinancer le premier recours à des services spatiaux (*CNES, direction générale des entreprises*).

Recommandation n° 4. Simplifier le circuit de financement de la politique spatiale en intégrant au programme 193 « Recherche spatiale » l'intégralité de la contribution française à l'Agence spatiale européenne (ESA) (*CNES, secrétariat général pour l'investissement*).

Recommandation n° 5. Consolider le dispositif de soutien aux acteurs français se portant candidat pour obtenir des financements européens dans le secteur spatial en maintenant la mission d'accompagnement des porteurs de projet dans le secteur public (programme Horizon Europe) et en l'élargissant au secteur privé (initiative Cassini) (*DGRI, DGE, CNES*).

Recommandation n° 6. Consacrer un principe de « préférence européenne » applicable aux lancements spatiaux institutionnels réalisés par l'ensemble des États membres de l'Union (*Commission européenne, Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne*).

Recommandation n° 7. À moyen terme, à l'occasion de la conférence ministérielle de 2025, réformer dans le domaine industriel la règle du retour géographique inscrite dans le traité constitutif de l'Agence spatiale européenne (ESA), pour concilier les objectifs de compétitivité et d'équilibre de la répartition géographique de l'industrie spatiale (*CNES, ministre des affaires étrangères*).

Recommandation n° 8. À long terme, consolider le rôle de l'Union européenne dans le financement de la politique spatiale européenne dans le cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034 pour renforcer son pilotage politique et la compétitivité de l'industrie spatiale au regard de l'objectif d'autonomie stratégique européenne (*Commission européenne, Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne*).



Jean-François RAPIN

Rapporteur spécial
Sénateur (Groupe Les Républicains)
du Pas-de-Calais

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28