

ASSEMBLÉE
DE LA
POLYNÉSIE FRANÇAISE

Commission des institutions,
des affaires internationales
et des relations avec les communes

Papeete, le 07 NOV. 2025

N°153-2025

RAPPORT

Document mis
en distribution

Le 07 NOV. 2025

relatif à l'avis de l'assemblée de la Polynésie française sur
le projet de loi 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,

présenté au nom de la commission des institutions, des
affaires internationales et des relations avec les
communes,

par Messieurs les représentants Tevaipaea HOIORE et
Allen SALMON

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les représentants,

Par lettre n° 449/DIRAJ du 9 octobre 2025, le Haut-commissaire de la République en Polynésie française a soumis pour avis à l'assemblée de la Polynésie française, un projet de loi 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.

I. Présentation générale de l'Agence spatiale européenne (ASE)

 Bref historique

À la fin des années 1950, lorsque les États-Unis et l'URSS lancent leurs premiers satellites, la France et le Royaume-Uni mettent à peine en place leurs programmes spatiaux nationaux. Les deux États européens peinent à rivaliser avec les deux puissances mondiales, qui se livrent une bataille effrénée pour la conquête de l'espace dans un contexte de guerre froide. Rapidement, la communauté scientifique européenne pousse en faveur de la création d'un programme spatial scientifique européen.

En 1962, deux entités européennes sont créées : le Conseil européen de recherches spatiales (CERS ou ESRO) et le Centre européen pour la construction de lanceurs d'engins spatiaux (CECLES ou ELDO). En parallèle, la Conférence européenne des télécommunications par satellite (CETS) voit également le jour en 1963, une institution informelle créée par les pays européens pour définir une politique commune concernant les systèmes de télécommunications par satellite en cours de mise au point à cette époque.

 Concernant la création de l'Agence spatiale européenne

Rapidement, le CERS, le CECLES et le CETS montrent leurs limites et ne parviennent pas à remplir leur objectif : permettre à l'Europe de placer en orbite ses satellites, sans dépendre de l'URSS ou des États-Unis. Les échecs successifs de la fusée « Europa », notamment causés par des moyens financiers limités et un manque de coordination entre les différents contributeurs, finissent par imposer aux dirigeants européens la nécessité de réorganiser la coopération spatiale en Europe.

Ainsi, le 30 mai 1975, dix États européens, dont la France, signent la convention créant l'Agence spatiale européenne (ASE), créant ainsi une nouvelle organisation en lieu et place des entités citées supra. Celle-ci entre officiellement en fonction le 30 octobre 1980, après que ladite convention ait été approuvée et ratifiée au sein de chaque État. L'ASE reçoit la mission d'élaborer et de mettre en œuvre la politique spatiale européenne à long terme, ainsi que les activités et programmes idoines.

Les projets de l'Agence sont conçus pour en apprendre davantage sur la Terre, sur son environnement spatial immédiat, sur le système Solaire et sur l'Univers, ainsi que pour mettre au point des technologies et services satellitaires et pour promouvoir les industries européennes. Favorisant la coopération scientifique et technique européenne, cette nouvelle stratégie spatiale s'accompagne d'une hausse substantielle du budget, à la hauteur des ambitions européennes en la matière.

Des relations entre l'ASE et l'Union européenne

Bien qu'elle soit issue de la volonté de plusieurs États européens, qui sont pour la plupart membres de l'Union européenne, l'ASE est une organisation intergouvernementale indépendante, avec des compétences, des règles et des procédures propres ; ce qui n'empêche pas ces deux entités de collaborer étroitement ensemble en matière spatiale. Les bases de cette coopération ont été posées lors de la signature d'un accord-cadre de partenariat financier (FFPA), en novembre 2003, qui a depuis été révisé à plusieurs reprises.

Cet accord-cadre définit notamment les rôles et responsabilités de tous les partenaires et garantit le niveau d'autonomie nécessaire de l'Agence pour développer et mettre en œuvre efficacement ces programmes. Il implique également un investissement financier de l'Union européenne, à hauteur de 9 milliards d'euros pour la période 2021-2027.

Aujourd'hui, l'Agence compte 23 États membres, une dizaine d'établissements dans le monde et un peu plus de 2500 agents. Les activités obligatoires de l'ASE (programmes de sciences spatiales et budget général) sont financées par des contributions financières que versent tous les États membres et qui sont calculées en fonction du produit national brut de chacun. En 2023, son budget général était d'environ 7,68 milliards d'euros ; il est reconduit en 2025.

En outre, il est à noter que l'ASE mène un certain nombre de programmes facultatifs. Chaque pays décide des programmes facultatifs auxquels il souhaite participer et du montant de ses contributions à chacun de ces programmes.

II. Des accords entre la République française et l'Agence spatiale européenne

Du rôle historique de la France dans la création et le fonctionnement de l'ASE

La France entretient, depuis plus d'un demi-siècle, une relation privilégiée et structurante avec l'Agence spatiale européenne. Cette coopération, à la fois politique, scientifique, industrielle et stratégique, repose sur un ensemble d'accords multilatéraux et bilatéraux qui font de la France le premier partenaire historique de l'ASE. Faisant partie des États signataires originaux de la convention de création de l'Agence, la France a joué un rôle moteur dans la rédaction et l'adoption de ce texte. Le siège de l'ASE est établi à Paris, illustrant la place centrale de la France dans le dispositif européen.

Elle demeure le premier contributeur de l'ASE, représentant environ 22 à 25 % du budget total selon les exercices. Lors des conseils ministériels de l'ASE, les contributions de chaque État membre sont déterminées ; ces décisions sont formalisées par des accords de contribution et de coopération financière, ratifiés par les autorités françaises.

Les accords de mise en œuvre entre le CNES et l'ASE

Le Centre national d'études spatiales (CNES), créé en 1961, est l'agence spatiale nationale française. Agence de programme, centre technique et opérateur spatial, le CNES réunit toutes les fonctions permettant au gouvernement français de définir et mettre en œuvre sa stratégie spatiale, ainsi que de déployer les politiques publiques qui requièrent l'appui du secteur spatial (gestion des territoires, télécommunications, agriculture, catastrophes naturelles, etc.).

Le CNES est l'interlocuteur principal de l'ASE en France. Des accords-cadres bilatéraux ont été signés régulièrement entre le CNES et l'ASE pour :

- coordonner les programmes scientifiques (observation de la Terre, astronomie, exploration planétaire) ;
- mutualiser les infrastructures (bases de lancement, centres techniques) ;
- harmoniser les normes techniques et industrielles.

Ces accords portent notamment sur des programmes comme Ariane, Vega, Copernicus.

III. Du présent accord entre le Gouvernement de la République française et l'Agence spatiale européenne concernant les installations de l'ASE en France

Situation de référence

Comme indiqué supra, le siège de l'ASE se situe à Paris et accueille le bureau du directeur général et ceux de la plupart des directeurs de programmes, ainsi que l'essentiel des fonctions administratives (stratégie, relations internationales, service juridique, etc.). En 2016, dans le contexte du projet de déménagement du siège de l'Agence, son exécutif invitait la France à confirmer qu'elle était exonérée de toute taxe liée à la transaction et au transfert de propriété du nouveau bâtiment.

Il invitait surtout la France à conclure un accord d'établissement, lui octroyant des conditions favorables équivalentes à celles accordées à d'autres organisations internationales ayant leur siège en France. Il est ici à noter que les autres États dans lesquels l'ASE possède un établissement ont tous, à l'exception de la France, signé des accords de siège.

Historique des négociations

L'Agence avait déjà approché le ministère de l'Europe et des affaires étrangères sur la nécessité de conclure cet accord de siège. Jusqu'alors, la position française avait été de souligner que l'ASE bénéficiait déjà d'immunités et de privilèges consignés dans l'Annexe I de la convention de création de l'Agence et ne trouvait pas d'utilité supplémentaire à ce type d'accord.

Pour autant, la négociation d'un accord de siège pouvait permettre d'actualiser certains textes clés et cette négociation s'inscrivait dans le cadre plus large de la nouvelle politique d'attractivité de la France à l'égard des organisations internationales. Devenue une priorité pour le Président de la République, l'attractivité du territoire représente, en effet, un enjeu de taille en termes d'influence, de rayonnement international et de retombées économiques.

Dès lors, l'ASE est entrée en négociation avec la France en vue de la conclusion dudit accord de siège. Bien qu'un point important du projet d'accord relatif à l'application du taux effectif sur les salaires n'ait pas fait l'unanimité au moment de sa transmission en 2017, les négociations ont finalement abouti à un texte consensuel en février 2023. Le 22 mars 2023, la France a ainsi signé un accord de siège avec l'Agence spatiale européenne.

Objectifs et conséquences de l'accord

L'accord contient un préambule et quatre chapitres, numérotés de I à IV, composés de 28 articles. Il ne contient ni annexe, ni déclaration ou réserve.

L'article 2 prévoit que l'Agence jouit, sur l'ensemble du territoire français, des privilèges et immunités définis à l'Annexe I de la convention de 1975. Ainsi, cet accord définit les modalités régissant la mise en place et l'exploitation des sites et activités de l'Agence en France en vue de l'exécution des dispositions de l'annexe susmentionnée, de les compléter, et d'assurer son bon fonctionnement sur l'ensemble du territoire français.

L'accord aborde les thématiques habituelles des accords d'établissement conclus entre une organisation intergouvernementale et un État hôte et reprend des dispositions types, notamment en ce qui concerne le statut de l'Agence sur le territoire de la République française, les immunités et exonérations fiscales qui lui sont accordées, les services et le soutien fournis par la France, le statut des membres du personnel de l'Agence, y compris les privilèges et immunités dont ils bénéficient, et la mise en place d'un comité consultatif mixte composé de représentants de l'Agence et des autorités françaises.

Par conséquent, l'accord présente de fortes similarités avec les autres accords d'établissement, actuellement en vigueur, que l'ASE a négociés avec certains de ses États membres.

Les mesures d'exonération fiscales et douanières prévues, plus favorables aux privilèges fiscaux et douaniers prévus à l'Annexe I de la Convention de 1975, auront des incidences budgétaires favorables pour l'ASE. Ils permettront à cette organisation internationale de diminuer sa charge fiscale sur un nombre conséquent de dépenses relatives à ses activités officielles. Ces mesures d'exonérations entraîneront de moindres recettes fiscales, lesquelles resteront négligeables.

État des signatures et ratifications

Les dispositions de cet accord, en ce qu'elles portent des éléments dérogatoires au droit commun en matière pénale et en matière fiscale, entrent dans le champ du domaine de la loi prévu par l'article 34 de la Constitution. Par conséquent, l'approbation du présent accord nécessite une autorisation parlementaire conformément à l'article 53 de la Constitution, faisant ainsi l'objet du présent projet de loi.

IV. Incidences pour la Polynésie française

Aucun article de l'accord ou de la loi n'évoque la Polynésie française. De plus, les accords de siège relèvent des compétences de l'État. La Polynésie est cependant concernée au titre de ses compétences douanières et fiscales. Il est toutefois peu probable que les dispositions fiscales et douanières prévues dans cet accord aient vocation à s'appliquer en Polynésie avec, en toute hypothèse, une très faible incidence sur les finances du pays.

Cependant, il reste regrettable que la saisine de l'assemblée de la Polynésie française prévue à l'article 9 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 arrive trop tard, et que la consultation du gouvernement de la Polynésie française, préalable à la ratification ou à l'approbation d'un accord prévue à l'article 10 de la loi organique statutaire, n'ait pas eu lieu.

En outre, la commission des institutions, des affaires internationales et des relations avec les communes, réunie pour l'examen du présent projet d'avis, soutient qu'en cas d'implantation de l'Agence spatiale européenne en Polynésie française, les exonérations fiscales et douanières prévues par l'accord ne s'y étendraient pas, étant donné sa pleine compétence et son droit d'édicter ses propres règles dans ces matières.

* * * * *

Au regard de ces éléments, la commission des institutions, des affaires internationales et des relations avec les communes, réunie le 5 novembre 2025, invite l'assemblée de la Polynésie française à émettre un avis défavorable au projet de loi présenté.

LES RAPPORTEURS

Tevaipaea HOIORE

Allen SALMON

ASSEMBLÉE
DE LA
POLYNÉSIE FRANÇAISE

AVIS N°

A/APF

DU

sur le projet de loi 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

L'ASSEMBLÉE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Vu la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française, ensemble la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 modifiée complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française ;

Vu la lettre n° 449/DIRAJ du 9 octobre 2025 du Haut-commissaire de la République en Polynésie française soumettant à l'avis de l'assemblée de la Polynésie française un projet de loi 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 ;

Vu la lettre n° /2025/APF/SG du portant convocation en séance des représentants à l'assemblée de la Polynésie française ;

Vu le rapport n° du de la commission des institutions, des affaires internationales et des relations avec les communes ;

Dans sa séance du

ÉMET L'AVIS SUIVANT :

Le projet de loi 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 recueille un *avis défavorable* de l'assemblée de la Polynésie française.

En effet, bien qu'il soit admis que les dispositions fiscales et douanières prévues dans cet accord n'aient pas vocation à s'appliquer en Polynésie française et que les accords de siège relèvent de la compétence de l'État, il reste regrettable que la saisine de l'assemblée de la Polynésie française prévue à l'article 9 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 arrive trop tard, et que la consultation du gouvernement de la Polynésie française, préalable à la ratification ou à l'approbation d'un accord prévue à l'article 10 de la loi organique statutaire, n'ait pas eu lieu.

Le présent avis sera publié au *Journal officiel* de la Polynésie française et transmis, accompagné de son rapport de présentation, au Haut-commissaire de la République en Polynésie française, au Président de la Polynésie française, aux Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et aux parlementaires de la Polynésie française.

La secrétaire,

Le Président,

Odette HOMAI

Antony GEROS