



N° 3363

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 9

DÉFENSE
ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE
DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

Rapporteur spécial : M. Bernard CARAYON

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.– LA PRÉPARATION DE L’AVENIR	9
A.– L’ANALYSE STRATÉGIQUE	9
1.– Une action sans crédits de personnel	9
2.– Les études politico-militaires, économiques et sociales	10
B.– LA PROSPECTIVE DES SYSTÈMES DE FORCES	12
1.– Le périmètre des systèmes de forces	13
2.– Le plan prospectif à 30 ans	13
3.– Une mission qui s’inscrit dans une logique européenne	14
4.– Les études à caractère opérationnel et technico-opérationnel	16
C.– LE MAINTIEN DES CAPACITÉS TECHNOLOGIQUES ET INDUSTRIELLES	17
1.– Les études-amont	17
<i>a) Les études amont relatives au nucléaire</i>	19
<i>b) Les études amont relatives à l’espace</i>	20
<i>c) La coopération européenne en matière de recherche</i>	20
2.– Veiller au maintien des capacités industrielles nécessaires à la défense	21
3.– Renforcer le tissu des petites entreprises innovantes maîtrisant des technologies critiques	21
4.– La nécessaire mutualisation des financements publics pour la sécurité nationale : créer un « CEA » des technologies de l’information, de la communication et de la sécurité	23
5.– Le Programme européen de recherche en sécurité	24
II.– LE RENSEIGNEMENT	27
A.– LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ EXTÉRIEURE	27
1.– La gestion du personnel	28
<i>a) Les effectifs civils</i>	28
<i>b) Les effectifs militaires</i>	29
<i>c) La gestion et la valorisation des carrières</i>	30
2.– Les moyens de fonctionnement	31

3.– Les dépenses d'investissement.....	31
<i>a) Les opérations d'infrastructure</i>	32
<i>b) Les opérations d'équipement</i>	32
B.– LA DIRECTION DE LA PROTECTION ET DE LA SÉCURITÉ DE LA DÉFENSE	33
1.– Les effectifs	33
2.– Les dépenses de fonctionnement.....	35
3.– Les dépenses d'investissement.....	35
4.– La protection des forces et du patrimoine industriel de défense.....	36
C.– LA COORDINATION DU RENSEIGNEMENT.....	37
1.– Le Comité interministériel du renseignement.....	37
2.– La nécessité d'un Conseil national du renseignement.....	37
III.– LES RELATIONS INTERNATIONALES	39
A.– LE SOUTIEN AUX EXPORTATIONS D'ARMEMENT	39
1.– Les attachés d'armement.....	40
2.– Le plan stratégique export	41
3.– Le contrôle des exportations d'armement.....	42
4.– L'enjeu des transferts de technologies.....	42
5.– Les crédits demandés pour 2007	43
B.– LA DIPLOMATIE DE DÉFENSE	43
1.– La coopération militaire	44
2.– La rationalisation du réseau des attachés de défense.....	44
3.– Les crédits demandés pour 2007	45
EXAMEN EN COMMISSION	47

L'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 95 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial. Les deux dernières réponses lui sont parvenues avant la présentation du rapport en Commission.

Synthèse

Les crédits de paiement du programme *Environnement et prospective de la politique de défense* passent de 1.641 millions d'euros en 2006 à 1.664 millions d'euros en 2007.

Les autorisations d'engagement atteignent 1.699 millions d'euros (– 5 %), dont 104,7 millions d'euros (– 9 %) au titre des dépenses d'investissement et 1.014,7 millions d'euros au titre des dépenses de fonctionnement (– 6,5 %).

Le tableau suivant présente l'évolution de ces crédits :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME *ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE*

(en millions d'euros)

Actions	2006	2007	Variation
Analyse stratégique	4,57	3,74	– 18,2%
Prospective des systèmes de forces	38,67	40,02	+ 3,5%
Recherche et exploitation des renseignements intéressant la sécurité de la France	538,95	538,67	– 0,1%
Maintien des capacités technologiques et industrielles	929,03	966,70	+ 4,1%
Soutien des exportations d'armement	13,78	17,86	+ 29,6%
Diplomatie de défense	115,82	97,34	– 16,0%
Total	1.640,82	1.664,33	+ 1,4%

Le tableau suivant présente, par action et par titre, les crédits de paiement du programme *Environnement et prospective de la politique de défense* :

CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME *ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE*

(en millions d'euros)

Actions	Personnel	Fonctionnement	Investissement	Intervention	Total
Analyse stratégique		3,74			3,74
Prospective des systèmes de forces	16,13	19,64		4,25	40,02
Recherche et exploitation des renseignements intéressant la sécurité de la France	372,81	41,73	124,13		538,67
Maintien des capacités technologiques et industrielles	69,63	876,45		20,61	966,70
Soutien des exportations d'armement	12,32	5,54			17,86
Diplomatie de défense	66,84	13,15		17,35	97,34
Total	537,74	960,25	124,13	42,21	1.664,33

INTRODUCTION

Ce rapport est le deuxième portant sur les crédits du programme *Environnement et prospective de la politique de défense* de la mission *Défense*. Compte tenu de l'entrée en vigueur, en 2006, de la nouvelle nomenclature issue de la loi organique relative aux lois de finances, votre Rapporteur spécial n'avait, l'an dernier, que difficilement pu examiner les évolutions dans les dotations budgétaires.

Dans le cadre du présent projet de loi de finances, des modifications de périmètres sont de nouveau opérées. Ces modifications sont justifiées par des ajustements permettant de corriger des imperfections observées en 2006. D'une ampleur limitée et parfaitement justifiée, ils n'en rendant pas moins délicates les comparaisons entre les demandes de crédits pour 2007 et les dotations ouvertes en 2006.

Globalement, les dotations du programme *Environnement et prospective de la politique de défense* devraient connaître une baisse de 5,2 % du niveau des autorisations d'engagement et une progression de 1,4 % des crédits de paiement.

La dotation destinée au financement des pensions, surévaluée en 2006, est réduite de 39 millions d'euros pour l'ensemble du programme (-17,3 %). Des changements de périmètre expliquent également certaines évolutions. Par exemple, des crédits inscrits en 2006 pour financer des *Subventions pour charges de service public* sont transformés en 2007 en crédits affectés à des *Transferts à d'autres collectivités*, ce qui a pour effet d'en changer l'imputation budgétaire et donc de fausser les comparaisons. Il s'agit notamment des contributions de l'État versées aux opérateurs liés au programme – l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA) ainsi que les écoles placées sous tutelle de la DGA, telles que l'École polytechnique.

Au sein des crédits demandés pour le programme, 30 % sont affectés aux dépenses de personnel (titre 2) et près de 60 % sont destinés aux dépenses de fonctionnement (titre 3).

Constituée essentiellement des études politico-militaires, économiques et sociales (EPMES), l'action *Analyse stratégique* voit ses moyens en crédits de paiement baisser de 0,8 million d'euros. Une amélioration sensible de la sélection des thèmes d'études devrait, en effet, permettre d'accroître la qualité des résultats obtenus.

L'action *Maintien des capacités technologiques industrielles*, essentiellement constituée de dépenses d'études amont imputées au titre 3, représente 60 % des crédits du programme, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement.

Au titre de la préparation de l'avenir, votre Rapporteur spécial souligne une nouvelle fois, sans lassitude, la **nécessité de mutualiser les ressources publiques** destinées à soutenir l'innovation technologique, notamment au moyen de fonds d'investissement à capitaux mixtes public-privé destinés aux PME évoluant sur les marchés à forte densité technologique. Dans son récent rapport ⁽¹⁾ remis au Premier ministre, il a notamment souhaité **la création de fonds populaires d'investissement au service du financement des PME et des PMI.**

Précisément, le secteur des technologies de l'information et de la communication doit constituer une priorité nationale, comme le fut en son temps le nucléaire. Votre Rapporteur spécial renouvelle son souhait que soit créé un « CEA » **des technologies de l'information, de la communication et de la sécurité**, moins sous la forme d'une structure nouvelle que d'une procédure de mutualisation des moyens et des expertises. Cette politique doit être menée à l'échelle européenne : **une « Small Business Administration » européenne doit aider les PME innovantes, au sein d'un « périmètre stratégique » européen.**

Les crédits du renseignement représentent 30 % de ceux du programme. Destinés à la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et à la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) figurent à l'action *Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France*. Votre Rapporteur spécial relève qu'au sein des dépenses d'investissement de la DGSE, les crédits destinés aux équipements devraient progresser de 5,4 % en crédits de paiement.

Les moyens accordés à l'action *Soutien aux exportations d'armement* sont en augmentation sensible : près de 30 %. Pour autant, cette hausse s'explique essentiellement par le transfert au programme *Environnement et prospective de la politique de défense* des crédits relatifs au soutien aux exportations qui sont imputés en 2006 au programme *Équipement des forces*.

En ce qui concerne le soutien aux exportations, votre Rapporteur spécial propose que les **procédures des ventes d'État soient modernisées**. Il faut, en effet, qu'une version « allégée » de celles-ci soit ouverte afin d'aider les entreprises françaises et européennes à exporter. En outre, il souhaite une initiative européenne pour que les **procédures européennes relatives aux exportations d'armement soient harmonisées**.

Les moyens destinés à l'action *Diplomatie de défense* diminuent fortement, notamment du fait de la réduction du nombre des postes permanents à l'étranger du présent programme, afin de permettre en 2007 le financement de nouveaux postes permanents dans les structures multinationales (OTAN, Union européenne, ONU) qui relèvent du programme *Préparation et emploi des forces*.

(1) *À armes égales, rapport au Premier ministre, Bernard Carayon, 2006, 118 pages.*

I.— LA PRÉPARATION DE L'AVENIR

Trois actions concourent à la préparation de l'avenir : l'analyse stratégique, la prospective des systèmes de forces et le maintien des capacités technologiques et industrielles.

A.— L'ANALYSE STRATÉGIQUE

L'action « Analyse stratégique » a pour objet d'éclairer le ministre de la défense sur l'évolution du contexte stratégique en général et dans sa dimension internationale, en particulier.

Elle concerne les activités de la délégation aux affaires stratégiques (DAS) en matière d'analyse prospective de l'évolution de l'environnement international, en particulier des risques et des menaces qui peuvent affecter la sécurité de la France et de l'Union européenne.

Selon les informations fournies par le ministère, elle s'appuie sur une approche collégiale de la DAS, de l'EMA et de la DGA. Trois dimensions devraient donc être coordonnées :

- l'analyse des risques découlant des facteurs géostratégiques ;
- la traduction des risques en menaces ;
- enfin, la prospective sur les caractéristiques technologiques de la menace.

Les travaux sont menés par la DAS en s'appuyant sur :

– les relations internationales entretenues par les différents responsables du ministère et l'expertise des représentants du ministère de la Défense en poste dans les pays étrangers,

– l'étude des documents publiés de par le monde dans le domaine de la prospective géopolitique, géostratégique et militaire ;

– la réalisation d'études par des instituts de recherche français ;

– et l'expertise de spécialistes civils – universitaires ou diplomates – et militaires des différentes zones géographiques en poste au sein de la DAS et de l'EMA.

1.— Une action sans crédits de personnel

Cette action ne mobilise que 0,22 % des crédits de paiement du programme, soit 3,7 millions d'euros. Les autorisations d'engagement s'élèvent à 3,8 millions d'euros.

Les crédits de personnel et les effectifs, soit 159 équivalents temps plein et les crédits correspondants (7,1 millions d'euros) ne sont pas comptabilisés sur la présente action mais sur les sous-actions « Soutien autres programmes » des programmes *Équipement des forces, Préparation et emploi et des forces* et *Soutien de la politique de défense*. En effet, les personnels animant la présente action relèvent de la délégation aux affaires stratégiques, qui est composée de civils et de militaires mis à disposition par les armées et les autres services du ministère de la Défense, dont la gestion reste rattachée à ces derniers. Cette situation n'est pas sans conséquence sur la présentation des crédits budgétaires de l'analyse stratégique, qui passent de 3,7 millions d'euros à 10,9 millions d'euros après ventilation des crédits de personnels.

Le Gouvernement justifie cette situation par le fait que la DAS ne dispose pas de structure de gestion adaptée. Confier la gestion de ce personnel à la DAS reviendrait à demander à la délégation de se doter d'une direction des ressources humaines. **Le coût budgétaire et en personnel de cette fonction serait, sans doute, disproportionné.** Le ministère a donc choisi de ne pas doter les « petits » BOP de cette fonction. Cependant, à moyen terme, la gestion du programme nécessitera peut-être cette évolution. **Votre Rapporteur spécial souhaite donc que le coût complet de cette action figure bien, comme cela est prévu, dans le rapport annuel de performance (RAP).**

2.– Les études politico-militaires, économiques et sociales

Les études politico-militaires, économiques et sociales (EPMES) permettent d'analyser les situations géopolitiques susceptibles de concerner les intérêts de la France ou de ses partenaires. Il incombe au comité de coordination des études prospectives de définir les sujets prioritaires.

Les crédits demandés pour 2007 tiennent compte des capacités de consommation des services et des reports de crédits attendus. Leur évolution depuis 2004 est présentée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENTS DESTINÉS AUX ÉTUDES POLITICO-MILITAIRES, ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

(en millions d'euros)

	2004	2005	Consommation au 31 mai 2006	PLF 2007
Dotation initiale	4,80	4,40	4,47	3,74
Consommation	4,40	4,78	3,68	

En 2005, 162 études politico-militaires, économiques et sociales ont été commandées, auxquelles il faut ajouter des études ponctuelles, liées à la conjoncture géopolitique. Ces études représentaient un coût de 4,4 millions d'euros. Leur coût moyen était donc de 27.190 euros.

Les études réalisées dans le cadre du comité de coordination des études prospectives représentent un montant de 2,8 millions d'euros en 2005. Le tableau suivant présente les principaux organismes réalisant ces études :

PRINCIPAUX ORGANISMES AYANT RÉALISÉ DES ÉTUDES POLITICO-MILITAIRES, ÉCONOMIQUES ET SOCIALES EN 2005

(en euros)

Organisme	Nombre d'études	Montant total
Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS)	13	494.881
Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS)	11	378.726
Eurodecision	6	188.488
Centre d'études et de recherches internationales (CERI)	4	186.668
Compagnie européenne d'intelligence stratégique (CEIS)	3	107.300

En 2006, le rôle de « personne responsable des marchés », qui était dévolu à la délégation aux affaires stratégiques depuis la réforme précédente (2002), a été transféré au service des moyens généraux du ministère, dépendant du Secrétaire général pour l'administration. Par ailleurs, le directeur chargé des affaires stratégiques a entrepris de renforcer le dispositif de direction scientifique et d'évaluation des études EPMES, notamment en un chargé de mission spécialement affecté à ces tâches, en mettant en place un comité scientifique ou en adaptant le dispositif d'évaluation.

Le dispositif d'évaluation des EPMES est actuellement en cours de révision. Chaque étude réalisée fait l'objet d'une évaluation par la personne chargée du suivi de l'étude. L'évaluation devrait prochainement être renforcée et complétée, d'une part, pour mieux tirer parti des enseignements statistiques de ces études, et, d'autre part, pour mieux contribuer à l'élaboration des programmes d'études à venir.

La diffusion des travaux réalisés s'effectue par plusieurs canaux, en fonction de la nature du sujet et de l'intérêt de l'étude. Les réunions systématiques de restitution des travaux – en règle générale largement ouvertes aux autres services du ministère – sont souvent ouvertes aux autres ministères tels que le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Intérieur, le ministre de l'Économie et des Finances ou encore le Secrétariat général de la défense nationale. Des séminaires, ouverts au monde civil – c'est-à-dire aux universitaires, aux entreprises, aux experts, etc. – sont organisés avec l'organisme chargé de l'étude. Les études peuvent faire l'objet d'une publication sous la forme d'un article d'une revue ou d'un ouvrage sur l'initiative de l'organisme ayant réalisé l'étude, avec l'accord et éventuellement le soutien du ministère. Par ailleurs, la délégation à l'information et à la communication de la défense (DICOd) a mis en place en 2006 une série de publications en partenariat avec la Documentation française, qui pourra aussi servir à l'avenir de moyen de diffusion pour ces études.

Votre Rapporteur spécial a pu constater que certaines études faisaient l'objet d'une publication sur le site Internet du ministère de la Défense. Il ne peut qu'**encourager la délégation aux affaires stratégiques à publier sur son site le**

plus grand nombre possible d'études, à l'exception, bien sûr de celles qui seraient classifiées « Confidentiel-défense » – dont le nombre est très réduit. Par ailleurs, **les différents services de l'État devraient pouvoir accéder, via un intranet interministériel à ces études**, dont la publication pourrait être portée à leur connaissance par une lettre d'information par courrier électronique.

B.– LA PROSPECTIVE DES SYSTÈMES DE FORCES

L'action *Prospective des systèmes de forces* vise à « éclairer les choix nationaux qui vont permettre de définir l'outil de défense futur en contribuant à la construction européenne en matière de sécurité et de défense ».

La prospective des systèmes de forces regroupe les activités destinées à identifier les besoins opérationnels, à orienter et exploiter les études de défense pour proposer les choix ultérieurs en vue de disposer des capacités opérationnelles voulues. Elle constitue un instrument essentiel de la préparation du futur et fait partie du processus conduisant à la planification et à la programmation. L'évolution des dotations budgétaires est examinée au sein d'ensembles cohérents de capacités : les systèmes de forces, définis initialement par la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008. Cette présentation a pour objectif de rationaliser les efforts en matière d'équipements.

Les activités de cette action sont conduites de façon collégiale par les officiers de cohérence opérationnelle (OCO) de l'état-major des armées et les architectes de systèmes de forces (ASF) de la DGA. Elles sont placées sous l'égide du comité d'architecture des systèmes de forces (CASF) co-présidé par le Chef d'état-major des armées et le Délégué général pour l'armement. Parmi ces activités, il convient de citer l'élaboration d'un plan prospectif et la réalisation d'études à caractère opérationnel et technico-opérationnel (EOTO). Elles s'appuient également sur les résultats des études amont qui sont financées au titre de l'action *Maintien des capacités technologiques et industrielles*.

Les crédits de fonctionnement demandés pour 2007 se décomposent, notamment, en moyens consacrés aux études opérationnelles et technico-opérationnelles et aux déplacements des personnels – à hauteur de 18,4 millions d'euros (+ 1 %) et au fonctionnement courant, pour 0,24 million d'euros.

Globalement, la présente action est animée par le personnel du service des systèmes de force et celui du centre d'analyse de défense de la délégation générale pour l'armement ainsi que par les officiers de cohérence opérationnelle de l'état-major des armées. Au total, **ces effectifs représentent 240 équivalents temps plein**.

1.— Le périmètre des systèmes de forces

Les huit systèmes de forces définis par la loi de programmation militaire étaient de deux types différents :

- cinq étaient associés à des grandes fonctions opérationnelles, en général interarmées ;
- et trois étaient dits « de milieu », c'est-à-dire couvrant des fonctions plus étroitement liées à une armée.

Les responsabilités du Chef d'état-major des armées (CEMA) dans le domaine de la cohérence capacitaire et la recherche d'une meilleure réactivité, ont conduit à modifier cette organisation pour regrouper au sein de l'EMA et de la DGA, l'ensemble des systèmes de forces (collège des OCO et ASF). Par ailleurs, la cohérence organique de chaque armée est assurée par un officier de cohérence d'armée (OCA). L'évolution de la situation stratégique et des technologies, ainsi que le retour d'expérience, ont fait reconsidérer le périmètre de certains systèmes de forces. Il s'agissait notamment de mieux prendre en compte l'importance accrue de la fonction protection et de la logistique, le développement des technologies de l'information et la montée en puissance des opérations en réseaux. Le rapprochement de nos structures avec celles de nos principaux partenaires dans le cadre de la montée en puissance de l'Europe de la défense est également intervenu dans l'évolution des systèmes de forces.

Les cinq nouveaux systèmes de forces sont les suivants : Dissuasion, Commandement et maîtrise de l'information, Engagement et combat, Projection, mobilité et soutien et Protection et sauvegarde.

2.— Le plan prospectif à 30 ans

Le plan prospectif à 30 ans (PP30) du ministère de la Défense est *« l'instrument principal de l'identification des besoins et de l'orientation des études et des recherches de défense et fait partie du processus conduisant à la planification et à la programmation »*.

L'élaboration du PP30 est collégiale : y participent les architectes de système de forces (ASF) de la délégation générale pour l'armement (DGA), les officiers de cohérence opérationnelle (OCO) de l'état-major des armées (EMA), ainsi que la délégation aux affaires stratégiques (DAS) et plusieurs autres directions et services du ministère tels que la direction générale de la gendarmerie nationale, la direction du renseignement militaire et le service de santé des armées ou encore le conseil scientifique de la défense et les industriels de l'armement. Le PP30 prend en compte la construction de la défense européenne et sert de support d'échanges d'analyses avec nos principaux alliés, qui conduisent des travaux de même nature.

La démarche « PP30 » fait converger quatre types de prospectives :

– la prospective géostratégique, conduite par la DAS, qui permet l'analyse des grandes variables d'évolution du monde et leurs interactions ;

– la prospective sur la menace, conduite par le collège des OCO et ASF, qui fait le lien entre la précédente et les prospectives opérationnelle et technologique ;

– la prospective opérationnelle, menée par les OCO, qui projette, en se fondant sur le retour d'expérience des derniers conflits et exercices majeurs, ainsi que sur différentes études, ce que pourront être les engagements auxquels nos forces seront confrontées ;

– et la prospective technologique, conduite par les ASF, soutenus par les responsables de pôles de la DGA, qui éclaire les potentialités des technologies susceptibles d'avoir un impact sur les futurs systèmes de défense.

L'analyse de variables endogènes et exogènes susceptibles d'avoir un impact sur les forces armées conduit à envisager des « futurs possibles ». Parmi eux, un certain nombre de « situations possibles » ont été sélectionnées. A partir de celles-ci, l'analyse est réalisée au sein de chaque système de forces afin de mettre en évidence les principales fonctions assurées par le système de forces et les interactions avec les autres. Cette analyse doit permettre d'identifier des fonctions opérationnelles à développer, qui orienteront les études à mener.

Examiné et approuvé par le comité d'architecture des systèmes de forces, le PP30 reste un document vivant qui doit continuer d'évoluer en fonction du contexte géopolitique, des besoins militaires, des apports de la technologie, des enseignements des conflits ou d'impératifs nationaux ou internationaux.

Les capacités technologiques ont été définies pour répondre aux besoins en technologies engendrés par la réalisation des armements du modèle d'armée 2015 et de ceux identifiés dans le PP 30 comme pouvant faire l'objet d'un lancement durant les 15 années suivantes. Elles prennent aussi en compte la nécessité d'une base industrielle et technologique de défense. Un premier modèle de capacités technologiques a été établi dans le cadre de la préparation de la loi de programmation militaire 2003-2008. Le croisement des prospectives opérationnelle et technologique peut conduire à le faire évoluer.

3.– Une mission qui s'inscrit dans une logique européenne

La mutualisation des moyens apparaît de plus en plus évidente pour assurer les systèmes de défense du futur, à l'instar de la coordination européenne de ces questions. L'Europe doit être le lieu d'échange de l'expression et de la satisfaction des besoins opérationnels des États. L'acquisition par un seul État de certaines capacités n'est plus raisonnable, compte tenu du coût croissant des technologies.

Dans la perspective de la recherche d'une coopération active avec nos partenaires européens, on observe que la refonte de la structure des systèmes de forces répond aux évolutions stratégiques récentes constatées également chez nos principaux partenaires européens. Ces systèmes de forces traduisent notamment la prise en compte des impératifs de protection du territoire et la montée en puissance de l'approche capacitaire au niveau européen. La présentation des dotations en systèmes de forces, proche de celle de nos partenaires européens, doit permettre, doit favoriser le dialogue avec ceux-ci et faciliter l'interopérabilité des différents équipements.

L'Agence européenne de défense a rappelé qu'au-delà des lignes directrices définies pour 2010, une vision structurante à long terme devait être recherchée. A ce titre, le PP30 français pourrait servir de modèle.

L'Agence a demandé à ses membres – et plus particulièrement à la France et au Royaume Uni – de faire des propositions concrètes de thèmes d'études technico-opérationnelles ou d'études amont, propres à structurer un embryon de programme d'études de défense européennes.

A l'instar de la France, l'Agence a développé une approche par capacités technologiques focalisant les études sur des technologies liées à des domaines de capacités opérationnelles. Elle a défini 12 capacités technologiques, regroupées en trois thèmes principaux :

- information, acquisition, processus (c'est-à-dire la gestion de la connaissance) ;
- guidage, énergie, matériaux (c'est-à-dire la gestion de l'engagement) ;
- et environnement, systèmes, modélisation (c'est-à-dire la gestion de la manœuvre).

L'Agence a besoin de l'appui des États-membres partenaires pour fonctionner de manière efficace. La France et le Royaume-Uni étant les principales nations ayant développé et institutionnalisé un processus de préparation de l'avenir, l'Agence a l'intention de s'appuyer sur ce savoir-faire. En outre, la gestion au niveau européen des problématiques de défense et d'équipement nécessite un outil institutionnel fort et reconnu. L'Agence doit impérativement avoir les moyens nécessaires pour atteindre son objectif d'harmonisation des prospectives et des modèles technologiques.

Pour 2007, une somme stable de 4,25 millions d'euros tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement sera versée à l'Agence européenne de défense à partir de l'action *Prospective des systèmes de forces*.

4.– Les études à caractère opérationnel et technico-opérationnel

Les études à caractère opérationnel et technico-opérationnel éclairent, tant sur un plan opérationnel que technique les choix en matière d'équipement ou d'emploi des forces. Ces études permettent de dégager sous forme de concepts, les orientations techniques et opérationnelles qui paraissent les mieux adaptées aux besoins de défense à moyen et long terme.

L'essentiel de ces études est réalisé par des organismes extérieurs, les compétences internes, principalement du Centre d'analyse de défense, ne couvrant pas tous les domaines requis. Les études réalisées se répartissent entre l'espace, dont l'objectif est de préparer les choix sur les futurs systèmes spatiaux d'observation et de télécommunication, le nucléaire et les études portant sur un sujet « classique », concernant tous les autres systèmes d'armes.

L'évolution des crédits demandés pour les études à caractère opérationnel et technico-opérationnel est présentée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENTS DESTINÉS AUX ÉTUDES À CARACTÈRE OPÉRATIONNEL ET TECHNICO-OPÉRATIONNEL

(en millions d'euros)

	2004	2005	Consommation au 31 mai 2006	PLF 2007
Dotation initiale	19,7	17,8	18,5	18,4
Consommation	17,5	14,3	7,0	

Le tableau suivant présente les principaux titulaires de contrats des études à caractère opérationnel et technico-opérationnel en 2005 :

TITULAIRES DES ÉTUDES À CARACTÈRE OPÉRATIONNEL ET TECHNICO-OPÉRATIONNEL EN 2005

Titulaires	2005
EADS	27,8%
THALES	15,5%
CEA-DAM	6,8%
ONERA	6,7%
DET	6,4%
ATOS	5,6%
RGA Systèmes	4,4%
Autres	26,8%

Source : ministère de la Défense

En 2006, 73 études nouvelles doivent être confiées à des prestataires spécialisés. Le montant moyen d'une étude est compris entre 200.000 euros et 300.000 euros, même si certaines d'entre elles coûtent nettement plus cher.

Les évaluations des études sont réalisées par les groupes de pilotage, présidés par les architectes de système de forces – issus de la délégation générale pour l'armement – et les officiers de cohérence opérationnelle – issus des armées.

Les travaux sont diffusés au sein du ministère de la Défense au moyen d'un support numérique récapitulant les fiches de synthèse de l'ensemble des études réalisées.

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement pour 2006 et 2007 évoluent de la manière suivante :

**ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT
DEMANDÉS POUR 2006 ET 2007**

(en millions d'euros)

Sujet de l'étude	Autorisations d'engagement 2006	Crédits de paiement 2006	Autorisations d'engagement 2007	Crédits de paiement 2007
Nucléaire	2,65	2,68	1,50	2,75
Espace	0,80	0,81	0,50	0,82
Classique	21,21	14,71	13,00	14,82
Total	24,66	18,21	15,00	18,39

L'objectif associé à la présente action est intitulé *Renforcer une démarche prospective européenne en matière de sécurité et de défense en promouvant une démarche prospective commune*. L'indicateur propose d'évaluer le taux de coopération européenne en matière de prospective en rapportant le montant des études menées en coopération sur le montant total des études. Ce taux était de 9,08 % en 2004 et de 8,29 % en 2005. La prévision pour 2006 (9,50 %) devrait être respectée, ce taux devant se fixer à 9,52 %. Pour 2007, la prévision demeure fixée à 9,50 % alors même que la cible – ambitieuse – à atteindre en 2008 a été maintenue à 16 %. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, ce taux à atteindre correspond à un niveau que l'état-major des armées et la délégation générale pour l'armement estiment adapté.

**C.– LE MAINTIEN DES CAPACITÉS TECHNOLOGIQUES ET
INDUSTRIELLES**

La stratégie de l'action consiste à assurer le développement des capacités technologiques et industrielles nécessaires aux systèmes d'équipement futurs. Elle regroupe les activités tournées vers le développement et le maintien des capacités technologiques et industrielles nécessaires à la défense de la direction en charge de la préparation de l'avenir de la DGA. Votre Rapporteur spécial considère que le développement des capacités technologiques et industrielles passe notamment par un soutien aux PME innovantes.

1.– Les études amont

La directive ministérielle d'orientation des études amont (DMO) définit les priorités pour les recherches et les études du ministère. Cette directive est ensuite déclinée sous la forme d'un plan d'engagement des études amont dont la contractualisation est confiée aux services de la DGA en charge du domaine technique correspondant.

La DMO s'appuie sur un document d'orientation des études amont (DOEA) élaboré sur la base du plan prospectif à trente ans et de la politique technique et sectorielle, ainsi que de l'évaluation des études menées antérieurement. Mis à jour annuellement, ce document est associé à un recueil des capacités technologiques à développer, chacune étant associée à une feuille de route, qui décrit l'ensemble des actions technologiques nécessaires pour la maîtriser. L'ensemble de ce processus est coordonné par le comité d'orientation et d'évaluation des études amont (COE), présidé par la DGA et auquel participe l'ensemble des organismes concernés du ministère, en particulier l'EMA, le SGA, la DAS et le Contrôle général des armées (CGA).

Les crédits affectés aux études amont relatives à l'espace devraient atteindre 69,7 millions d'euros en 2007 et celles relatives au nucléaire 37,3 millions d'euros. Les autres études devraient mobiliser 530,6 millions d'euros, contre seulement 499 millions d'euros en 2006.

Le tableau et le graphique suivants présentent la consommation des crédits de paiement d'études amont et illustrent l'effort consenti depuis 2002 en faveur de celles-ci :

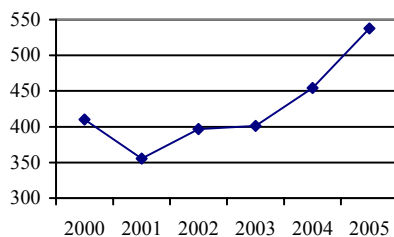
ÉVOLUTION DES CONSOMMATIONS DE CRÉDITS DE PAIEMENT D'ÉTUDES AMONT

(en millions d'euros courants)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (au 30 mai)
410	355,3	396,8	401,3	454,1	537,8	247,9

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DE CRÉDITS DE PAIEMENT DES ÉTUDES AMONT DEPUIS 2000

(en millions d'euros)



Source : ministère de la Défense

Le tableau suivant présente la ventilation par titulaire du montant des contrats imputés sur les crédits des études amont pour les années 2000 à 2005 :

TITULAIRES DE CONTRATS D'ÉTUDES AMONT

(parts du montant des contrats)

Titulaires	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ALCATEL	2 %	3 %	3 %	3 %	6 %	4 %
DASSAULT aviation	5 %	6 %	2 %	3 %	5 %	10 %
EADS	21 %	13 %	11 %	22 %	15 %	9 %
Giat Industries	4 %	4 %	5 %	3 %	3 %	4 %
SAGEM	3 %	3 %	5 %	3 %	1 %	5 %
SNECMA	1 %	5 %	4 %	4 %	6 %	3 %
THALES	27 %	26 %	28 %	27 %	29 %	22 %
PME et PMI	11 %	11 %	11 %	11 %	8 %	8 %
ONERA	7 %	6 %	9 %	6 %	10 %	7 %
Institut Saint-Louis	1 %	2 %	1 %	1 %	1 %	1 %
DCN	5 %	2 %	4 %	1 %	6 %	2 %
Autres	13 %	19 %	17 %	16 %	10 %	25 %

Source : ministère de la Défense

L'un des deux objectifs associés à la présente action est intitulé *Développer les capacités technologiques et industrielles nécessaires aux systèmes d'équipement futurs*. Il se propose d'évaluer l'impact sur les capacités technologiques des efforts financiers effectués auprès de l'industrie et des organismes sous tutelle. Associé à cet objectif, un indicateur propose de mesurer le taux de progression des capacités technologiques. Après avoir évalué les capacités technologiques dont la France a besoin, la DGA a défini des jalons à franchir chaque année dans le développement de ces capacités. Le dernier de ces jalons devant être atteint en 2015. Le niveau de départ des capacités technologiques a été fixé en 2003 à 34 %. Ce chiffre a été établi au moyen d'une comparaison entre la situation française et celles de nos principaux partenaires européens et des États-Unis.

De 38 % en 2004, ce taux a atteint 42 % en 2005 et 47 % en 2006. Il devrait être égal à 52 % en 2007, alors que la cible à atteindre en 2008 a été fixée à 68 %.

a) Les études amont relatives au nucléaire

Ces études sont programmées et contractualisées dans le cadre général des études amont. Une programmation pluriannuelle sur trois ans, glissante et mise à jour annuellement, est réalisée par la DGA en concertation avec les états-majors, la DAS et le SGA.

L'évolution des crédits destinés aux études amont du domaine nucléaire, relevant du programme *Environnement et prospective de la politique de défense*, est retracée dans le tableau suivant :

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS INITIAUX DES ÉTUDES AMONT DU DOMAINE NUCLÉAIRE
(HORS CEA)**

(en millions d'euros)

LFI 2003		LFI 2004		LFI 2005		LFI 2006		PLF 2007	
AP	CP	AP	CP	AP	CP	AE	CP	AE	CP
36	34	35	41	15	36	47	41	57	37

Source : ministère de la Défense

b) Les études amont relatives à l'espace

Les thèmes des études amont relatives à l'espace concernent la surveillance du sol et le renseignement non intrusif et stratégique, l'amélioration de la mise en réseaux des différents systèmes d'armes grâce aux communications satellitaires et la défense anti-missile balistique.

L'évolution des crédits destinés aux études amont du domaine spatial est retracée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS INITIAUX DES ÉTUDES AMONT DU DOMAINE SPATIAL

(en millions d'euros)

LFI 2003		LFI 2004		LFI 2005		LFI 2006		PLF 2007	
AP	CP	AP	CP	AP	CP	AE	CP	AE	CP
31,3	36,2	58,7	47,6	76,6	52,75	93,1	61,4	59,7	69,7

Source : ministère de la Défense

Ces études amont sont orientées selon plusieurs axes d'effort qui correspondent aux fonctions suivantes :

– l'observation avec la poursuite des études de réalisation des satellites à capacité optique (successeur d'HELIOS) ;

– les télécommunications avec la poursuite des études des programmes satellitaires successeurs de SYRACUSE 3 ;

– le renseignement non intrusif et stratégique (communications et identification des émissions radar) ;

– et l'alerte spatiale (détection de missiles balistiques).

c) La coopération européenne en matière de recherche

La France consacre aujourd'hui 15 % de ses ressources d'études amont à des coopérations internationales, essentiellement avec ses partenaires européens au premier rang desquels le Royaume-Uni et l'Allemagne. Il existe

95 accords de coopération bilatérale, pour un montant total de 370 millions d'euros – la part de la France se fixant à 160 millions d'euros – notamment avec l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, la Suède, les Pays-Bas, la Norvège, les États-Unis, l'Australie et Singapour.

La France participe à 36 accords de coopération multilatérale – dans un cadre européen – pour un montant de 310 millions d'euros sur un total de 715 millions d'euros. Parmi ces coopérations, on peut citer le programme de drones de combat Neuron, les démonstrateurs ETAP pour les futures technologies du domaine aéronautique (avec les pays de la *Letter of Intent*) et le démonstrateur radar aéroporté multivoies à modules actifs. A terme, toutes les activités multilatérales devraient être placées sous l'égide de l'Agence européenne de défense.

2.– Veiller au maintien des capacités industrielles nécessaires à la défense

Pour veiller au maintien des capacités industrielles nécessaires à la défense, la DGA exerce une surveillance et un suivi de l'ensemble du tissu industriel concerné, en particulier en France, en concertation avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Elle est saisie par celui-ci afin d'assurer l'instruction des dossiers d'investissements étrangers dans des entreprises détenant des capacités industrielles et technologiques sensibles touchant au secteur de la défense.

Les dossiers d'investissements étrangers sont transmis à la DGA et font l'objet d'une étude minutieuse. Elle émet ensuite un avis en précisant, le cas échéant, les conditions à remplir pour que l'opération soit acceptable pour les intérêts de la France.

Le délai de traitement est encadré par la législation en vigueur : il est initialement de deux mois à partir de la demande de l'industriel, le délai courant dès la réunion de tous les éléments d'information nécessaires. Au-delà de ce délai, en cas d'absence de réponse, l'autorisation est déclarée acquise sans condition. L'efficacité de l'administration est donc particulière sensible : de son éventuelle carence pourrait naître un grave préjudice pour notre défense nationale. C'est pourquoi le ministère a proposé un indicateur qui mesure la capacité de la DGA à répondre dans les délais imposés. Son taux est de 100 % en 2004 et en 2005. Il devrait en être de même en 2006 et 2007.

3.– Renforcer le tissu des petites entreprises innovantes maîtrisant des technologies critiques

Favoriser un accès des PME-PMI aux marchés d'études amont permet de mettre à profit leur potentiel d'innovation, notamment dans le secteur des technologies émergentes, en général duales, qu'elles savent particulièrement valoriser. Dans ce but, la DGA a procédé à la mise en place de méthodes d'acquisitions obligeant les grands maîtres d'œuvres industriels à consulter des

PME-PMI pour réaliser certaines tâches dans le cadre des marchés qui leur sont confiés. La DGA développe également une procédure spécifique pour les recherches exploratoires et l'innovation (REI), qui permettent d'assurer le soutien de projets d'exploration de thèmes nouveaux dans des domaines intéressant la défense et contribuent à maintenir l'effort d'innovation technologique, en stimulant l'ouverture de voies nouvelles de recherche.

Sur l'ensemble des mesures nouvelles de 2005 (études amont et REI), la part attribuée à des PME-PMI est de 47 millions d'euros, contre seulement 30 millions d'euros en 2004 (+ 56 %). **Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, l'objectif que se fixe la DGA consiste à atteindre, en 2007, un montant de 70 millions d'euros, soit 10 % des crédits de recherche.**

L'innovation technologique est largement favorisée par la vigueur du tissu des PME innovantes. Si l'État, qui agit par la commande publique, et les grands groupes industriels – qui agissent par leur recherche et développement – sont bien conscients de cet enjeu, il n'en demeure pas moins que cet effort n'est pas optimal. **Le saupoudrage des crédits, aussi bien publics que privés, constitue la règle.** L'État et les acteurs économiques doivent donc concentrer leur attention sur quelques PME, en pointe sur des technologies dont la maîtrise relève de la protection de la souveraineté. **Sans volontarisme politique et industriel, le tissu de PME ne pourra être renforcé.** Et pourtant, c'est de la qualité de ce dernier que dépend la compétitivité des grands groupes français, et, au-delà, européens.

La France commence certes à prendre conscience de l'importance de l'enjeu en développant une politique publique d'intelligence économique assise sur les recommandations de votre Rapporteur spécial dans son rapport remis au Premier ministre en 2003. Mais le caractère administratif de la démarche engagée et le cadre dans lequel évolue cette politique (le SGDN) ne sont pas à la hauteur des enjeux ni des dispositifs mis en place par nos grands concurrents. **Il manque encore une vraie impulsion politique qui ne peut venir que du sommet de l'État.**

Pour préserver l'avenir de l'industrie européenne de technologie, des fonds d'investissement doivent être capables d'intervenir pour consolider le développement des « champions » nationaux ou européens choisis jusqu'au stade de maturité.

Les grands industriels français le savent parfaitement : un petit nombre de hautes technologies sont au cœur de nombreux procédés industriels. Il faut s'assurer que ces technologies, très souvent développées par des PME, demeurent en France et en Europe en toute indépendance de l'étranger et, à tout le moins, hors de portée des fonds d'investissement qui agissent parfois comme de véritables prédateurs financiers.

Différentes procédures permettent aux pouvoirs publics d'identifier et de contribuer à développer et maintenir en France la maîtrise de technologies clés. OSÉO – l'agence française de l'innovation – assure, pour le compte de la délégation générale pour l'armement (DGA), avec laquelle elle a signé une convention, le financement de projets portés par des entreprises d'intérêt stratégique. La convention entre OSÉO-ANVAR et la DGA prévoit d'une part, la mise en place d'un financement susceptible de soutenir l'innovation d'entreprises duales ou relevant d'intérêts de la défense et d'autre part, une collaboration en matière de veille technico-économique des PME et PMI considérées comme stratégiques.

Afin de structurer et de renforcer les relations de la DGA avec la communauté scientifique académique et industrielle, une mission pour la recherche et l'innovation scientifique (MRIS) a été créée en 2005. Cette mission est chargée d'identifier, de développer et de capitaliser les actions de recherche dans le domaine des sciences et des technologies de base. Pour guider son action, la mission assure l'élaboration du document de politique et d'objectifs scientifiques (POS) qui est diffusé auprès de tous les acteurs de la recherche concernés. Ce document présente les thématiques scientifiques d'intérêt pour la Défense et les modes d'action permettant de mettre en œuvre les orientations choisies.

Une partie du budget études amont de la DGA – 30 millions d'euros en 2005, 40 millions d'euros en 2006 – est placée sous la responsabilité scientifique de la mission. Cette somme est consacrée au soutien des activités de recherche et notamment au financement des contrats REI, de la formation par la recherche, de la veille scientifique et technique, et du soutien aux organismes sous tutelle.

Pour 2007, les axes d'effort à développer pourront notamment porter sur la valorisation des résultats scientifiques issus des actions engagées, l'organisation d'un groupe de veille pluridisciplinaire sur les « ruptures » scientifiques, le renforcement de la coopération avec l'Agence nationale de la recherche et la direction générale de la recherche et de l'innovation et le développement de la coopération avec les conseils régionaux – des échanges ayant démarré de manière expérimentale avec quelques régions en 2006.

4.– La nécessaire mutualisation des financements publics pour la sécurité nationale : créer un « CEA » des technologies de l'information, de la communication et de la sécurité

La prise en compte par l'État d'une définition large de la sécurité nationale doit résulter d'une **impulsion politique forte**, donnée par un conseil de sécurité économique placé auprès du chef de l'État, s'appuyant sur une structure permettant la déclinaison des orientations en **mutualisant les ressources publiques**, un ou plusieurs **fonds d'investissement à capitaux mixtes public-privé** en constituant les outils opérationnels. Les efforts engagés en ce sens, au Secrétariat général pour la défense nationale (SGDN), par le Haut responsable pour l'intelligence économique (HRIE), doivent être confortés, l'accès et la lisibilité des fonds associés mieux connus.

Il est urgent aujourd'hui de donner à la sécurité économique le même type d'impulsion que celle qui a été donnée au début de la législature à la sécurité intérieure. **Créer un nouveau conseil ou prévoir une formation du conseil de sécurité intérieure siégeant sur les questions économiques est une interrogation secondaire.** L'essentiel réside dans le fait qu'une **stratégie politique nationale de sécurité économique soit définie. Son absence est difficilement compréhensible.** Une telle structure aurait un champ d'action beaucoup plus large que le conseil interministériel du renseignement consacré à la défense économique. **Il aurait surtout l'autorité politique nécessaire pour vaincre les réticences, les résistances, les cloisonnements et les lenteurs de l'administration.**

Si votre Rapporteur spécial est favorable à la création d'un tel conseil en France, il souligne aussi que cette structure doit n'être qu'une structure d'impulsion définissant les grandes orientations nationales. Il faut en effet **éviter toute tentation « gosplaniste »** qui consisterait à planifier l'ensemble des actions au niveau le plus élevé. Une véritable politique industrielle en faveur de la sécurité économique doit s'appuyer sur un service de programmes de sécurité jouant pleinement son rôle, capable de spécifier des besoins en intégrant dès l'origine la volonté d'exporter la solution ainsi développée, et par l'organisation de la commande publique. Il faut donc **créer un Commissariat aux technologies de l'information, de la communication et de la sécurité** dont la mission consisterait à stimuler le développement d'une filière industrielle et technologique.

Comme votre Rapporteur spécial l'a précisé dans son rapport d'information n° 1664 sur la sécurité économique nationale, ce Commissariat aux technologies de l'information, de la communication et de la sécurité permettrait :

– de **mettre en œuvre les orientations** définies par le conseil de sécurité économique ;

– et d'assurer la **mutualisation des financements publics** en provenance des différents ministères et des organismes associés.

Ce Commissariat ne serait pas une institution nouvelle mais plutôt une procédure de mutualisation d'expertises, de financements et d'actions publics et privés.

5.– Le Programme européen de recherche en sécurité

Le programme européen de recherche en sécurité (PERS) va débiter en 2007 sous la forme d'une nouvelle thématique du programme coopération du septième programme-cadre de recherche et de développement (PCRD) de l'Union européenne. **Le budget de ce programme, encore en discussion, devrait s'établir aux environs de 1.350 millions d'euros pour la période 2007-2013.**

Le programme européen de recherche en sécurité a été préparé, au sein de l'administration française, par un comité de pilotage créé en 2005, au sein duquel le SGDN assure la présidence, le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du

territoire est chargé du recueil du besoin et la DGA, la coordination des volets industriels et technologiques. La direction générale de la gendarmerie nationale et la DGA représentent le ministère de la Défense au sein du comité de pilotage. Les ministères en charge de la recherche des transports, de la santé, des affaires étrangères ont participé très régulièrement à ce comité de pilotage.

Au titre de son rôle de coordination, la DGA a décliné les besoins exprimés par les ministères en programmes de recherche technologique. Pour nourrir ces travaux, elle a notamment organisé des ateliers sur des thématiques précises – protection de sites, gestion de crises, détection des matières illicites et dangereuses.

La DGA a élaboré en 2005 un questionnaire pour mieux connaître l'industrie française de la sécurité. Le ministère chargé de la Recherche a réalisé une enquête similaire vis-à-vis du monde universitaire. La DGA anime un groupe de contact associant représentants de l'État et de l'industrie. L'objectif consiste à apporter un soutien au secteur industriel par la diffusion d'information ou encore la rédaction de guides destinés à aider les industriels français à répondre aux actions préparatoires lancées par la Commission européenne depuis 2004. Il s'agissait de programmes annuels de recherche dotés de 15 millions d'euros dont les industriels français sont parmi les premiers bénéficiaires.

L'organisation interministérielle pour le suivi du PERS et plus généralement des travaux de recherche en sécurité a été revue à l'été 2006. Un consensus s'est dégagé sur l'organisation suivant la proposition formulée par le Secrétariat général de la défense nationale. Un comité de pilotage, présidé par le Secrétaire général de la défense nationale, auquel est convié l'ensemble des ministères. Ce comité se réunit une à deux fois par an et a pour objectif de valider les orientations françaises au regard du PERS mais aussi de coordonner les actions de l'État en matière de recherche et technologie de sécurité.

Une cellule exécutive est chargée de préparer les positions nationales, d'animer la communauté scientifique et industrielle, de veiller à la cohérence entre les différents programmes de sécurité ou encore d'assurer le suivi des projets lancés.

Au sein du comité de programme du PERS, chargée d'assister la Commission européenne pour la mise en œuvre de ce plan, se trouve une représentation française, avec des membres du ministère de la Défense.

Cette organisation, approuvée par le Premier ministre en septembre 2006, devrait se mettre en place rapidement.

II.- LE RENSEIGNEMENT

L'action *Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France* retrace les crédits de deux des trois services de renseignement militaire : la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD).

Les crédits de la direction du renseignement militaire (DRM) figurent au programme *Préparation et emploi des forces*, à la sous-action *Renseignement d'intérêt militaire* de l'action *Planification des moyens et conduite des opérations*. Cette direction dépend de l'état-major des armées.

Les crédits de la DGSE et de la DPSD sont retracés dans le tableau suivant :

RECHERCHE ET EXPLOITATION DU RENSEIGNEMENT INTÉRESSANT LA SÉCURITÉ DE LA FRANCE

(en millions d'euros)

	Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Total
LFI 2006	374,7	52,90	115,5	538,9
<i>dont :</i>				
Renseignement extérieur (DGSE)	296,7	33,6	118,7	449,0
Renseignement de sécurité de défense (DPSD)	78,0	7,7	4,2	89,9
PLF 2007	372,8	41,7	124,1	538,7
<i>dont :</i>				
Renseignement extérieur (DGSE)	292,3	34,1	119,0	445,4
Renseignement de sécurité de défense (DPSD)	80,5	7,6	5,1	93,2

A.- LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ EXTÉRIEURE

La direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) est directement rattachée au ministre de la Défense et rend compte aux plus hautes autorités de l'État. Elle bénéficiera en 2007 d'un budget de 445,4 millions d'euros en crédits de paiement.

Le budget opérationnel de programme *DGSE* recouvre les crédits de la sous-action dédiée au renseignement extérieur. Il comprend dix unités opérationnelles au niveau central (services gestionnaires), ainsi que des unités opérationnelles aux niveaux local et international, qui correspondent aux ordonnateurs secondaires mandatant les dépenses des services de la direction générale, dont la liste exhaustive ne peut être détaillée pour conserver la nécessaire confidentialité de la localisation des activités opérationnelles de la direction générale.

En sus des moyens inscrits au fascicule de la mission *Défense*, la DGSE bénéficie de fonds spéciaux en provenance de la mission *Direction de l'action du gouvernement* pour un montant stable de 36,2 millions d'euros.

Ces fonds financent certaines activités opérationnelles dont les caractéristiques (urgence, discrétion) ne permettent pas l'application des procédures classiques encadrant la dépense publique. C'est notamment le cas pour la rémunération du réseau des correspondants à l'étranger qui ne peut évidemment pas relever des règles de transparence habituelle de la comptabilité publique.

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits de la DGSE :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA DGSE

(en millions d'euros)

	LFI 2006	PLF 2007
Dépenses de personnel	296,7	292,3
Dépenses de fonctionnement	33,6	36,7
Dépenses d'investissement	118,7	119,0
Total	449,0	445,4

Jusqu'au 1^{er} janvier 2006, la DGSE ne prenait en charge les rémunérations et charges sociales des seuls personnels civils. Les rémunérations et charges sociales des militaires figuraient dans les budgets des armées dont les militaires étaient originaires. Conformément à la loi organique et selon le vœu de votre Rapporteur spécial exprimé depuis deux ans, le présent projet de loi de finances fait figurer au sein des dotations de la DGSE l'ensemble de ses crédits de personnel.

1.– La gestion du personnel

a) Les effectifs civils

Le plafond d'emplois du personnel civil serait porté de 3.312 en 2006 à 3.224,5 équivalents temps plein en 2007, dont 48 % de catégorie C, 25 % de catégorie B et 27 % de catégorie A. Les écarts avec les prévisions sont retracés dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS CIVILS DE LA DGSE

(en équivalents temps plein)

2006		2007		Ecart prévisions 2006/2007
Plafond d'emplois	Prévisions d'effectifs	Plafond d'emplois	Prévisions d'effectifs	
3.312	3.123	3.224,5	3.139,5	+ 16,5

L'effectif réalisé au 31 décembre 2006 devrait être de **3.203 civils**. En effet, compte tenu des calendriers des concours et des délais de procédure du recrutement de la DGSE – enquêtes de sécurité et tests psychotechniques – la plus grande part des recrutements se concrétise au deuxième semestre.

Votre Rapporteur spécial se félicite de la création nette de 16,5 emplois (autant en équivalents temps plein) en 2007. Ces postes pourraient être pourvus dès le début de l'année 2007.

b) Les effectifs militaires

Votre Rapporteur spécial rappelle que, jusqu'en 2005, les crédits individualisés dans l'ancien agrégat « Renseignement » ne finançaient que les personnels civils de la DGSE. Les effectifs militaires étaient financés sur les dotations des différentes armées : il n'existait donc pas d'état consolidé de la masse salariale des personnels affectés à la DGSE.

De nombreux emplois sont, en effet, occupés concurremment par des militaires ou des civils (technicien d'interception, analyste, logisticien). L'un des problèmes majeurs de la DGSE est la gestion de la carrière de ses personnels militaires. Leur avancement au sein des armées souffre de leur affectation à la DGSE car il n'existe pas de cadre d'évaluation de leur activité reconnu par les états-majors si bien que de nombreux militaires hésitent à rompre avec leur cadre d'origine en postulant à la DGSE.

Ce recrutement est réalisé selon le principe des « PARTIN » (participations internes au ministère de la Défense). Il est donc dépendant d'un tableau de répartition des effectifs en participation interne arrêté par le ministre de la Défense. 78 % de ces militaires viennent de l'armée de terre, 11 % de l'armée de l'air, 9 % de la marine et 2 % des autres services.

La présentation des crédits place désormais la rémunération de ces militaires au sein du programme *Environnement et prospective de la politique de défense*. Suivant la recommandation qu'il formule depuis deux ans, votre Rapporteur spécial se félicite que le Gouvernement ait choisi de respecter à la fois la lettre et l'esprit de la loi organique.

Les écarts avec les prévisions sont retranscrits dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS MILITAIRES DE LA DGSE

(en équivalents temps plein)

2006		2007		Ecart prévisions 2006/2007
Plafond d'emplois	Prévisions d'effectifs	Plafond d'emplois	Prévisions d'effectifs	
1.461	1.283	1.397	1.334	+ 51

L'effectif réalisé au 31 décembre 2006 devrait être de **1.338 militaires**. En effet, compte tenu des calendriers de recrutement propres à la DGSE (enquête de sécurité, tests psychotechniques), la plus grande partie des recrutements est réalisée dans le courant du second semestre de l'année.

Au total, la DGSE emploiera en 2007, aux côtés des 3.224,5 équivalents temps plein civils, un effectif militaire de 1.397 équivalents temps plein, soit un total consolidé de 4.621,5 équivalents temps plein. Les personnes en poste au 31 décembre 2006 atteindraient un effectif global de 4.541. **Le niveau des équivalents temps plein demeure sans comparaison avec l'évolution des missions dévolues à la direction générale.**

c) La gestion et la valorisation des carrières

En ce qui concerne les recrutements externes, le DGSE organise chaque année des concours destinés à recruter les fonctionnaires de catégories A, B et C. Ce mode de recrutement pourvoit 110 à 150 postes par an. Les avis d'ouvertures de concours ne sont pas publiés. A la fin de l'année 2003, une importante campagne d'information a été menée par voie de courriers, de conférences d'information au sein de la direction ou dans les universités et écoles auprès de jeunes diplômés présentant les profils requis pour le nouveau concours de délégué. En effet, ce concours a été réformé en 2003 afin de l'adapter aux critères de sélection aux besoins spécifiques de la DGSE.

En 2005 et en 2006, un effort a été consenti afin d'offrir davantage de postes pour ce concours de catégorie A, ce qui a permis de proposer, malgré l'augmentation du nombre de candidats, un poste ouvert pour 27 candidats en 2005 (contre 1 pour 67 en 2003). La DGSE recrute également par voie de détachement ou par affectation de fonctionnaires de corps interministériels (une dizaine par an). Enfin, la DGSE a débuté en 2004 une campagne de recrutement dans le cadre du plan handicap.

Votre Rapporteur spécial juge à nouveau indispensable que la politique de communication auprès des grandes écoles soit significativement renforcée. **Plus généralement, votre Rapporteur spécial estime que la définition d'une politique active de communication est une nécessité.** Le tournage de plusieurs reportages diffusés sur les télévisions nationales et la publication d'un dossier dans le mensuel « Armées d'aujourd'hui » (n°276 décembre 2002 – janvier 2003) ne peuvent en tenir lieu. **De même, il est évidemment souhaitable qu'un porte-parole de la Direction soit désigné.** Il pourrait, à tout le moins, s'exprimer dans des colloques, des séminaires ou assurer des conférences à l'IHEDN ou dans d'autres structures publiques ou privées de formation.

Enfin, il est anormal que la Direction ne dispose toujours pas d'un **site Internet propre**, à l'instar de ses homologues étrangers, comme la CIA ou le *Secret intelligence service* britannique qui vient d'ouvrir son site internet : www.sis.gov.uk. Ces pudeurs, ou ces pusillanimités, restent incompréhensibles.

Le personnel militaire affecté à la DGSE demeure régi par son statut d'origine. Pour le personnel civil, le cadre statutaire des fonctionnaires de la DGSE est fixé par une loi de 1953 et un décret du 27 novembre 1967, ainsi que, pour les contractuels, par un décret de 1970. Ce dispositif juridique place le

personnel civil de la DGSE hors du champ d'application du statut général de la fonction publique de l'État (lois de 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et de 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État).

2.– Les moyens de fonctionnement

Stables en 2005, les crédits de fonctionnement accordés 2006 en 2006 étaient en progression, passant de 33,2 millions d'euros à 33,6 millions d'euros. Comme votre Rapporteur spécial l'avait indiqué l'an dernier, cette progression n'était qu'apparente puisqu'elle correspondait à l'inscription au budget de la DGSE de crédits de fonctionnement qui n'y figuraient pas, pour un montant de 0,573 million d'euros.

Pour 2007, les crédits de fonctionnement sont de nouveau en légère augmentation de 1,4 %, pour se fixer à 34,087 millions d'euros. Cette progression s'explique essentiellement par l'ouverture d'un nouveau centre technique outre-mer, qui entraîne une augmentation des dépenses d'énergie, notamment pour la climatisation des locaux, des dépenses d'entretien des locaux, des dépenses pour l'achat, l'entretien et le transport des matériels ainsi que des dépenses liées aux déplacements et au transport du personnel.

Compte tenu des investissements en cours, votre Rapporteur spécial souligne que les moyens de fonctionnement de la DGSE devront progresser dans les années à venir.

3.– Les dépenses d'investissement

Les crédits d'infrastructure ne représenteraient plus que 15 % des crédits d'investissement, tandis que les crédits d'équipement en représenteraient 85 %. **Votre Rapporteur spécial souligne que la progression des moyens d'équipement de 5,4 % est une mesure très positive.** Pour autant, cet effort demeure insuffisant car les besoins nouveaux en équipements, pour la durée de la loi de programmation militaire 2003-2008, sont estimés à 130 millions d'euros. Les progrès technologiques constants appellent un effort budgétaire sans relâche, au risque de voir la France durablement distancée dans la maîtrise du renseignement technique.

Le tableau suivant présente l'évolution des dépenses d'investissement de la DGSE :

	2006	2007	Évolution
Équipements	95,7	100,9	+ 5,4 %
Infrastructure	23,1	18,1	- 21,6 %
Total	118,8	119,0	+ 0,2 %

Source : ministère de la Défense

a) Les opérations d'infrastructure

A Paris et en région parisienne, les différents travaux porteront sur :

- la réalisation d'un centre technique informatique opérationnel ;
- la rénovation de bâtiments des trois emprises parisiennes afin d'adapter et de redimensionner les locaux en fonction de l'évolution des besoins consécutifs à la politique de déploiement des services ;
- la rénovation d'un bâtiment existant à usage de bureaux ;
- la poursuite de l'amélioration des conditions de travail du personnel en procédant à la climatisation des locaux exposés aux nuisances urbaines et aux dégagements calorifiques importants des moyens informatiques,

En province et à l'extérieur, les travaux porteront sur :

- l'adaptation des systèmes de sécurité des centres et postes par la rénovation des installations de détection et de contrôle d'accès ;
- et la création de nouveaux postes à l'étranger ou l'adaptation des existants pour permettre l'accueil de personnel ou d'équipements techniques supplémentaires.

b) Les opérations d'équipement

Les crédits proposés pour 2007 et ceux retenus dans la loi de programmation sur la période 2003-2008 financeront les priorités d'équipement liées au recueil du renseignement d'origine technique, à la cryptologie et à la gestion des flux massifs d'information. Ces défis sont d'autant plus stratégiques à relever qu'ils concourent à la lutte anti-terroriste et à la capacité d'échanges avec nos partenaires.

L'interception des flux considérables générés par l'utilisation croissante d'informations multimédia représente le principal défi technique pour les cinq prochaines années. La progression croissante des volumes de renseignements conduit à accélérer l'effort d'automatisation des fonctions de recueil pour intégrer les dernières technologies nécessaires au traitement de masse.

En parallèle, la rationalisation du dispositif d'interception se poursuivra en recherchant une plus grande mutualisation des moyens avec les armées ainsi que l'adaptation aux évolutions technologiques dans le domaine des télécommunications, en particulier pour ce qui concerne la régionalisation des couvertures satellitaires et l'interception de la téléphonie mobile.

S'agissant du renseignement de source « image », la DGSE se prépare à l'exploitation des systèmes d'observation radar développés dans le cadre de coopérations européennes. Par ailleurs, des formations à la reconnaissance précise d'objets commenceront à être dispensées aux interprètes images.

B.– LA DIRECTION DE LA PROTECTION ET DE LA SÉCURITÉ DE LA DÉFENSE

La direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) assure une mission traditionnelle dans un contexte très évolutif. Elle est le service dont dispose le ministre de la défense pour assurer ses responsabilités en matière de sécurité du personnel, des informations, des matériels et des installations sensibles.

Le budget de la direction pour 2007 est présenté dans le tableau suivant :

BUDGET DE LA DPSD (hors rémunérations et charges sociales)

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007
Fonctionnement (hors RCS)	7,7	7,7	7,7	7,7	7,6
Investissement (CP)	3,75	3,69	3,49	4,21	5,14

Source : projet de loi de finances

1.– Les effectifs

La direction a réduit ses effectifs au cours de la loi de programmation militaire 1997-2002, mais dans des proportions bien moindres (à peine 10 %) que le format des forces armées. La réforme de son organisation et de son implantation très dense sur le territoire a notamment pour conséquence de conforter l'interarmisation de ses activités.

Jusqu'en 2005, les personnels de la DPSD étaient rémunérés par les différentes armées dont ils relevaient, ce qui expliquait que la masse salariale de la DPSD n'était pas intégrée dans son budget propre. Conformément au vœu de votre Rapporteur spécial, l'ensemble des emplois de la DPSD figure désormais dans son budget.

Les crédits demandés dans le présent projet de loi de finances doivent permettre à la DPSD de répondre, dans un environnement instable, aux priorités fixées par le ministre le 15 juillet 2005 et par ailleurs rappelées lors de sa visite du 20 mars 2006, qui consistent à « améliorer le niveau de sécurité des forces et du patrimoine industriel et économique lié à la défense », notamment en renforçant son action dans les domaines de la lutte contre le terrorisme et de la protection du patrimoine industriel lié à la défense.

Les priorités pour 2007 se traduisent donc par l'amélioration des capacités opérationnelles du service en renforçant son niveau d'encadrement et d'expertise et par un objectif de réaliser en 2007 95 % des effectifs du plafond d'emploi.

Ses effectifs sont retracés dans le tableau suivant :

EFFECTIFS DE LA DPSD
(en équivalents temps plein)

	Plafond d'emplois 2006	Effectif réalisé 2006	Plafond d'emplois 2007	Effectif prévisionnel 2007
Militaires				
Officiers	242	227	245	236
Sous-officiers	744	681	743,5	718
Militaires du rang	98	98	105	100
Volontaires	6	16	6	16
Total	1.090	1.022	1.099,5	1.070
Personnels civils				
Catégorie A	27	19	30	20
Catégorie B	33	31	37	33
Catégorie C	256	209	212,5	216,5
Ouvriers d'État	54	40	50	42
Total	370	299	329,5	311,5
Total	1.459	1.321	1.429	1.381,5

Source : ministère de la Défense

La proportion de sous-officiers dans ses effectifs militaires est très élevée, notamment parce qu'ils assument des missions d'inspection. La répartition des effectifs par catégories de personnels figure dans le tableau suivant :

CATÉGORIES DE PERSONNELS

Officiers et catégorie A	18 %
Sous-officiers et catégorie B	53 %
Militaires du rang et autres civils	28 %

Source : ministère de la Défense

La DPSD reste très marquée par son activité de base qui consiste notamment à accorder les différentes habilitations aux différents niveaux de classification des informations, dans le cadre des directives données par le Secrétariat général de la défense nationale. Pour ce faire, elle est amenée à gérer un important fichier contenant de nombreuses informations nominatives, naturellement soumises au contrôle de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), et à procéder à des enquêtes sur des individus sans pour autant que ses inspecteurs bénéficient des prérogatives d'agents ou d'officiers de police judiciaire. Elle est naturellement particulièrement présente et active sur les différents théâtres d'engagement de nos forces armées.

Par ailleurs, la DPSD devrait pouvoir recruter plus facilement des civils pour certaines missions telles que l'informatique ou la traduction. Pourtant, les différences dans les régimes indemnitaires entre les fonctionnaires des services déconcentrés et ceux relevant de l'administration centrale empêchent la direction de les recruter. **Votre Rapporteur spécial souligne que les contraintes statutaires ne doivent pas nuire aux capacités de la DPSD de recruter les meilleurs spécialistes.**

2.– Les dépenses de fonctionnement

Les **dépenses de fonctionnement devraient atteindre en 2006 un montant de 7,64 millions d'euros**. La maintenance informatique et les transmissions de données seront dotées de 3,9 millions d'euros. Cette dépense correspond au minimum des moyens à mobiliser pour assumer les missions de la DPSD qui nécessitent d'une part, une parfaite maîtrise de l'information et d'autre part la recherche d'une sécurité optimale du système d'information interne. Depuis 2003, ce poste de dépenses demeure le plus important de la DPSD en raison de l'évolution des technologies liées en particulier aux transmissions de données numériques et à la sécurité. Le marché notifié en novembre 2003 avec France Télécom pour une durée de trois ans – d'un montant annuel de 1,32 million d'euros – arrive à échéance en novembre 2006. Son renouvellement est actuellement en cours de notification. Il permettra de poursuivre l'effort de maîtrise des coûts déjà engagé avec le contrat précédent qui a permis d'éviter 2,2 millions d'euros de surcoût annuel.

Les déplacements du personnel représentent un coût de 0,62 million d'euros et leur formation spécifique atteint 0,51 million d'euros. Les crédits de déplacement progressent de 36.000 euros mais cette augmentation des crédits n'est que le résultat d'un transfert de responsabilité de leur gestion du service des moyens généraux à la DPSD. Le fonctionnement courant de la direction et des postes est stable à 1,8 million d'euros.

3.– Les dépenses d'investissement

Le présent projet de loi de finances propose pour 2007 l'inscription de 4,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 5,1 millions d'euros de crédits de paiement, répartis sur les programmes *Environnement et prospective de la politique de défense* et *Soutien de la politique de défense* de la manière suivante :

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DE LA DPSD

	2006	2007	Évolution
Autorisations d'engagement	4,4	4,4	–
Crédits de paiement	4,2	5,1	+21 %

Source : ministère de la Défense

4.— La protection des forces et du patrimoine industriel de défense

La DPSD est chargée d'une mission de contre ingérence économique afin de protéger les industries de défense qui maîtrisent des techniques de pointe ou des technologies duales les rendant très sensibles aux actions d'ingérence étrangère. Ce risque d'ingérence peut être lié aux activités de services de renseignement, d'organisations ou d'agents se livrant à l'espionnage, au sabotage, à la subversion, au terrorisme ou au crime organisé.

L'amélioration des performances de la DPSD repose sur une optimisation de la chaîne d'acquisition et d'exploitation du renseignement de sécurité. Elle passe également par le renforcement des actions de prévention.

L'organisation des postes de la DPSD en métropole a été intelligemment calquée sur la cartographie des « pôles de compétitivité » définis par le Gouvernement.

En outre, **un bureau « veille et synthèse en intelligence économique » a été créé en septembre 2005.**

Dans ce contexte, l'objectif associé à la présente action est intitulé *Améliorer le niveau de sécurité des forces et du patrimoine industriel et économique lié à la défense*. Il se propose d'évaluer l'efficacité socio-économique de la DPSD dans l'émission des avis de sécurité portant sur des personnes et portant sur la sécurité des sites militaires sensibles et industriels liés à la défense.

Le premier indicateur associé à cet objectif propose de mesurer le taux d'avis émis dans les délais prescrits. Il se rapporte à des procédures d'habilitation très différentes dans leur fonction, leur volume et la charge de travail représentée, allant d'un niveau très simple à l'habilitation « Très secret défense ». En 2004, 96 % des avis étaient émis dans les délais. Ce taux est tombé à 76 % en 2005, contre une prévision de 96 %. Alors que la prévision du projet annuel de performance de l'an dernier fixait à 97 % la prévision pour 2006, l'objectif a été revu à la baisse et le ministère estime que seulement 80 % des avis seront émis dans les délais. Ce taux devrait passer à 84 % en 2007, la cible pour 2008 restant fixée à 98 %.

Un second indicateur prévoit de mesurer le taux des sites du domaine militaire et des sites industriels de défense inspectés dans les délais prescrits. Les inspections conduites par la direction permettent de s'assurer que les sites sensibles pour la défense sont correctement protégés.

Le chiffre communiqué correspond à la proportion de sites qui ont été inspectés au cours de la période où ils devaient l'être. Ce taux était seulement de 68 % en 2004 et 2005. Il devrait s'établir 68 % encore en 2006 et 69 % en 2007, la cible étant de 70 % en 2008. **Notre Rapporteur spécial ne peut qu'encourager les efforts de la DPSD** tout en s'inquiétant du fait que près d'un tiers des inspections ne soit pas effectué dans les délais impartis. Ce taux reflète, en réalité, le fait que la DPSD manque de personnel pour assurer ces inspections.

Un indicateur mesurant le taux de mise en conformité des sites du domaine militaire et industriel lié à la défense devait être présent dans le projet annuel de performance. Il permettrait d'évaluer le taux de réalisation des mesures correctives préconisées lors des contrôles de la DPSD. Votre Rapporteur spécial souhaite qu'un tel indicateur figure, l'an prochain, dans le projet annuel de performance.

C.– LA COORDINATION DU RENSEIGNEMENT

Les missions d'orientation et la coordination du renseignement sont des missions dévolues au Comité interministériel du renseignement du Secrétariat général de la défense nationale. Pourtant pour la quatrième année consécutive, votre Rapporteur spécial réaffirme la nécessité de créer une **instance d'orientation politique** : le Conseil national du renseignement.

1.– Le Comité interministériel du renseignement

Aux termes du décret du 20 avril 1989, le SGDN assure le secrétariat du Comité interministériel du renseignement (CIR) qui, selon l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, assure l'orientation et la coordination des services de renseignement et élabore à cette fin un plan national de renseignement. Le décret n° 78-78 du 25 janvier 1978 fixant les attributions du Secrétariat général de la défense nationale précise qu'en exécution des plans, orientations et décisions arrêtés en conseils de défense ou en comité interministériel, le SGDN notifie les objectifs en matière de renseignement. Il anime également la recherche du renseignement dans les domaines intéressant la défense et en assure l'exploitation.

Le secrétariat permanent prépare les réunions du CIR et le projet de plan national de renseignement. Il prépare également les réunions des directeurs de cabinet des ministres représentés au CIR et assure le compte rendu et le suivi des décisions. Il coordonne les groupes de projets constitués pour l'exécution du plan national de renseignement. Le Comité interministériel du renseignement se réunit depuis 2002, sous la présidence effective du Premier ministre, au moins deux fois par an. Il réunit tous les ministres intéressés et comprend également le secrétaire général du Gouvernement et le secrétaire général de la Défense nationale. Le Comité interministériel répartit l'enveloppe financière allouée par le Premier ministre pour l'exécution annuelle des objectifs du plan national de renseignement.

2.– La nécessité d'un Conseil national du renseignement

Comme il l'avait souligné dans ses quatre précédents rapports spéciaux, votre Rapporteur spécial rappelle que **nos différents services ne savent pas toujours ce qu'ils savent. La coordination des services du renseignement reste empirique.** Ils n'échangent pas suffisamment entre eux la substance même de leur pouvoir, même si ce sont parfois les mêmes hommes qui, depuis vingt ou trente ans, assurent la pérennité des échanges... **En tout état de cause, la coordination ne peut être l'affaire de la seule structure interministérielle existante, le SGDN, à travers le CIR, qui ne dispose pas de l'autorité politique nécessaire.**

La coordination au sommet de l'État n'est pas suffisante. Il est urgent de « mutualiser » les moyens, de définir les lieux et les règles de l'échange et de la synthèse, quels que soient les sujets. Il faut donc créer un **Conseil national du renseignement** présidé par le chef de l'État. Le Président de la République doit disposer d'une information diversifiée et centralisée et provoquer l'échange d'informations entre tous les services de l'État concernés.

III.- LES RELATIONS INTERNATIONALES

Votre Rapporteur spécial présente ici les crédits relatifs aux deux actions du programme concourant aux relations internationales : le soutien aux exportations d'armement et la diplomatie de défense.

A.- LE SOUTIEN AUX EXPORTATIONS D'ARMEMENT

L'organisation du soutien aux exportations d'armement est l'une des branches des relations politiques et diplomatiques que la France entretient avec les pays partageant avec elle une volonté mutuelle de s'engager dans un partenariat durable.

Parmi les missions de la DGA figure celle consistant à animer le soutien des exportations d'armement et de soutenir les industriels exportateurs dans leurs actions. Pour cela, elle s'appuie sur la direction du développement international (DDI) qui est chargée de proposer toutes actions, en France et à l'étranger, propres à soutenir, tant à moyen terme qu'à long terme les exportations de matériels d'armement et les services qui leur sont associés, et de participer à leur mise en œuvre.

La direction du développement international apporte en outre un soutien à la promotion des équipements militaires français, en facilitant les missions des industriels – notamment les PME – dans certains pays, en vue de la prospection de marchés, de la démonstration ou de la commercialisation de matériel. Dans les procédures interministérielles d'assurance-crédit à l'exportation et d'assurance-prospection pour les dossiers de matériels militaires, la DDI représente le ministère de la Défense. Elle collabore avec la direction des relations économiques extérieures (DREE) et la Coface, auxquelles elle apporte ses connaissances dans le domaine de la défense, lors de l'instruction des dossiers présentés par les industriels. De plus, la direction du développement international intervient dans les procédures de cessions des matériels dont les armées n'ont plus l'usage et qui peuvent satisfaire les besoins d'équipement ou de maintenance d'États étrangers.

De manière générale, la direction du développement international assure :

- l'organisation des comités d'armement ;
- l'accueil de délégations étrangères, notamment lors des trois grands salons d'armement français ;
- la coordination des actions de l'ensemble des acteurs industriels et des états-majors des armées sur le soutien des exportations d'armement ;
- l'accueil de stagiaires étrangers dans les écoles de la DGA ;
- la présence du ministère français de la défense dans les grands salons étrangers.

Pour remplir sa mission la direction du développement international est organisée en cinq sous directions : trois selon des compétences géographiques (Asie-Pacifique, Afrique-Moyen-Orient, Europe-Amérique du sud), une en charge de la politique d'exportation et la dernière assurant la gestion.

En 2006, le budget de la direction atteignait 0,9 million d'euros pour le fonctionnement (frais de mission principalement), 0,8 million d'euros pour les budgets de fonctionnement des services d'attachés d'armement et 4,1 millions d'euros pour les actions de promotion des exportations.

La masse salariale atteint, pour 2006, 12,8 millions d'euros. Ses effectifs sont de 126 personnes.

1.– Les attachés d'armement

Les services d'attachés d'armement (SAA) effectuent les missions de la DGA qui nécessitent une présence physique dans le pays concerné. Ils maintiennent un large éventail de contacts locaux pour relayer les messages de la DGA au plus près des décideurs internationaux et participent au développement de la coopération des échanges commerciaux et de la collecte d'informations économiques et stratégiques.

Globalement, l'effectif des postes des SAA a été considérablement réduit au cours de ces dernières années. En effet, les synergies avec les postes d'attachés de défense ont été accentuées et des gains de productivité ont été accomplis, notamment grâce à l'usage des technologies de l'information et de la communication.

EFFECTIFS DES ATTACHÉS D'ARMEMENT

Pays	Ville	Effectifs
Allemagne	Berlin et Bonn	10
Arabie Saoudite	Riyad	1
Australie	Canberra	2
Belgique	Bruxelles	18
Brésil	Brasilia	2
Corée du Sud	Séoul	2
Émirats Arabes Unis	Abu Dhabi	3
Espagne	Madrid	2
États-Unis	Washington	34
Royaume-Uni	Londres	9
Grèce	Athènes	3
Inde	New Delhi	2
Italie	Rome	5
Japon	Tokyo	2
Malaisie	Kuala Lumpur	2
Russie	Moscou	2
Singapour	Singapour	2
Suède	Stockholm	2
Turquie	Ankara	2

Le poste d'adjoint de l'attaché d'armement aux Émirats Arabes Unis a été supprimé en 2006, un poste devrait être supprimé en Grèce, ainsi que le poste d'adjoint de l'attaché d'armement de Singapour, en conséquence de l'échec du Rafale dans ce pays.

Les SAA d'Allemagne, de Belgique, d'Espagne, des États-Unis, du Royaume-Uni, d'Italie et de Suède sont rattachés à la direction des systèmes de forces et des stratégies industrielle, technologique et de coopération de la DGA.

2.- Le plan stratégique export

Le plan stratégique export a pour objectif de dégager une vision globale des perspectives d'exportations de la France pour les dix prochaines années ainsi que des actions de soutien à engager pour en favoriser la réalisation. Ce plan est établi par la DGA avec le soutien de l'EMA, des états-majors, de la DAS, du SGA et en concertation étroite avec les autres ministères (ministère des Affaires étrangères, ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie) et des représentants d'industriels majeurs, de PME-PMI, de syndicats professionnels et de banques. Ce plan contribue à orienter les efforts et faciliter la coordination interministérielle.

Les travaux du plan stratégique export ont été conduits sous différents angles. Tout d'abord une analyse par pays a été conduite. Une vingtaine de pays ont été sélectionnés, en raison, soit de l'intensité prévisible des relations françaises d'armement avec eux, soit du rôle qu'ils sont susceptibles de jouer dans leur zone géographique, dans les années qui viennent. De plus une analyse a été conduite sur les principaux produits qui composent l'offre française et particulièrement ceux dont la vente présente un intérêt majeur pour la préservation de la base industrielle et technologique de défense nationale ou européenne. Ils ont fait l'objet d'une analyse de marché et d'un positionnement par rapport aux produits concurrents. Enfin, une analyse de l'organisation du soutien étatique. Elle cible les évolutions des structures et des méthodes susceptibles de renforcer l'efficacité du soutien étatique. Elle étudie, en outre, les conditions d'un soutien européen coordonné de produits développés en coopération européenne.

Votre Rapporteur spécial souhaite une initiative européenne pour que les procédures européennes relatives aux exportations d'armement soient harmonisées.

Par ailleurs, il souhaite que **les procédures des ventes d'État soient modernisées**. Il faut, en effet, qu'une version « allégée » de celles-ci soit créée pour aider les entreprises françaises et européennes à exporter. Votre Rapporteur spécial relève cependant qu'une telle démarche ne doit, en aucun cas, aboutir à faire reposer sur l'État des risques qui incombent à l'industriel.

3.– Le contrôle des exportations d'armement

Le contrôle des exportations d'armement et des transferts de technologies sensibles repose concrètement sur des avis motivés portant sur l'opportunité d'exporter ou de transférer une technologie dans les traités internationaux. Il s'agit là d'un instrument essentiel pour prévenir la prolifération des armes. L'expertise du ministère de la Défense est fortement sollicitée dans le cadre du processus interministériel de contrôle des exportations de matériels de guerre, sous l'égide du Secrétariat général de la défense nationale.

Votre Rapporteur spécial souligne que les personnels de la sous-direction du contrôle de la Délégation participent au contrôle des exportations de biens et matériels sensibles. Les effectifs correspondants – 43 équivalents temps plein – et les crédits figurent sur les programmes *Équipement des forces*, *Emploi et préparation des forces* et *Soutien de la politique de défense*.

L'objectif associé à la présente action est intitulé *Contribuer à l'autorisation et au contrôle des transferts des biens et technologies sensibles*. Il est associé à un indicateur mesurant le délai de traitement des dossiers d'exportation de matériels de guerre rapportés au nombre de dossiers à traiter. Alors qu'il était prévu de consacrer 35 jours par dossier en 2004, 45 jours auront été nécessaires. Les prévisions pour 2005 et 2006 étaient de 25 jours. En 2005, il aura fallu 59 jours pour traiter un dossier. La prévision pour 2006 et 2007 est de 30 jours, tandis que la cible à atteindre en 2008 demeure ambitieusement fixée à 20 jours.

4.– L'enjeu des transferts de technologies

Le soutien des exportations d'armement doit s'adapter à de nouvelles problématiques. En effet, les demandes des clients sont en pleine mutation : la vente « sèche » de systèmes est désormais révolue et les demandes s'orientent, de plus en plus fréquemment, vers une réelle coopération. La complexité croissante des équipements vendus implique que les contrats prévoient le maintien en condition opérationnelle des matériels sur le long terme, et surtout, des transferts technologiques de plus en plus sensibles, qui s'inscrivent dans une politique d'implantations dans les pays clients de technologies parfois sensibles. Les transferts de technologie, les compensations industrielles, la maîtrise de l'intégration et la formation constituent bien aujourd'hui un enjeu essentiel de nos exportations. Ils obligent nos industriels à ajuster leurs stratégies et nos administrations à élargir le champ de leurs réflexions.

Entre 2000 et 2005, les services associés aux contrats – formation, cession de licence, assistance technique – ont représenté, en moyenne, chaque année 8 % de nos livraisons, soit plus de 300 millions d'euros par an. Durant cette même période, d'importants contrats industriels, reposant essentiellement sur des transferts de technologie, ont été signés. Le cas de la vente des sous-marins Scorpène à l'Inde est significatif à ce sujet, puisque les 6 navires seront réalisés et

assemblés à Bombay. Cette opération majeure, de plus d'un milliard d'euros, a mis en évidence la nécessité d'adapter les structures du contrôle des exportations à ces produits immatériels en mettant en place des dispositifs d'assurance sécurité des informations.

En effet, différents types de risques doivent être pris en compte pour contenir le niveau des transferts à celui autorisé par l'État afin de protéger le savoir-faire industriel. Il appartient au maître d'œuvre des projets concernés de prendre des mesures spécifiques de protection, passant à la fois par des procédures et une organisation dédiées.

Plutôt qu'un transfert brut de technologie, il apparaît en effet plus intéressant non seulement de promouvoir une politique de coopération avec le pays acheteur au cours de l'utilisation opérationnelle de matériels communs, mais aussi d'offrir de nouvelles formes de coopération. Celles-ci pouvant se traduire par des offres d'échanges et de mutualisation du soutien, des aides à la formation, le développement de clubs utilisateurs et la mise sur pieds de forums de discussions et de partage d'informations.

5.— Les crédits demandés pour 2007

Le coût de cette action s'élève à 17,86 millions d'euros, dont 12,32 millions d'euros au titre des dépenses de personnel. Ses dépenses de fonctionnement sont fixés à 5,5 millions d'euros.

L'objectif associé à la présente action est intitulé *Optimiser l'activité étatique de promotion à l'exportation dans le domaine de la défense*. Il se propose d'évaluer l'efficacité socio-économique de la direction du développement international dans les contrats de vente à l'exportation. Son coût atteignait 3,9 % du montant de ces contrats en 2004, il devrait être de 3,8 % en 2005 et de 3,7 % en 2006. L'objectif à atteindre en 2008 est de 3,3 %. **Cet indicateur semble fiable et cet objectif est pertinent.**

B.— LA DIPLOMATIE DE DÉFENSE

La diplomatie de défense s'exerce soit en amont des crises soit en accompagnement de l'emploi des forces déployées. Cette action est déterminante pour la capacité à relayer la vision et les ambitions internationales de la France face à l'évolution des risques. Elle contribue à la stabilité de l'environnement international et permet à la France de s'impliquer efficacement dans la prévention et la résolution des crises.

La diplomatie de défense vise à développer une capacité d'influence sur l'environnement international pour permettre aux forces françaises de se déployer dans de bonnes conditions. La France entretient un vaste réseau de diplomatie militaire et assure le contrôle des transferts de biens et technologies sensibles. La préparation des avis conduisant à l'autorisation et au contrôle des transferts des

biens et des technologies sensibles est un enjeu essentiel pour prévenir la prolifération des armes et des technologies duales pouvant mettre en danger la sécurité de l'Europe et la sécurité des forces déployées.

Cette action est animée par l'état-major des armées et la délégation aux affaires stratégiques. Elle regroupe les activités de relations internationales de l'état-major des armées – y compris le réseau des attachés de défense – et celles des experts de la délégation, notamment ceux de la sous-direction du contrôle.

1.– La coopération militaire

Les orientations de la coopération militaire et de défense, arrêtées lors du conseil de Défense de mai 2003, sont mises en œuvre en collaboration entre le ministère de la Défense et la direction de la coopération militaire et de défense du ministère des Affaires étrangères.

Le chef d'état-major des armées élabore des directives interarmées sur la conduite des relations internationales. Ces directives, transmises au ministère des Affaires étrangères, permettent à celui-ci d'élaborer ses orientations en matière de coopération, en liaison avec le ministère de la Défense. Elles ont pour objectif de permettre à chaque niveau d'exécution en matière de relations internationales de situer sa propre action par rapport à la politique française générale et de coordonner l'activité internationale des armées dans une zone géographique donnée, comme au sein des organisations internationales.

Des pays dits « prioritaires » sont signalés : le but est de concentrer les actions de la France à leur égard afin de produire un effet le plus rapidement possible. La catégorie des pays dits « à suivre avec attention » regroupe ceux dont l'actualité nécessite une attention particulière sans que l'action de la France ait besoin de reposer sur une liaison bilatérale établie.

Les moyens financiers consacrés à la coopération proviennent pour moitié environ de la direction de la coopération militaire et de défense du ministère des Affaires étrangères. Les armées contribuent pour leur part également à la coopération par le réseau international des attachés de défense et missions militaires (près de 600 personnes), la conduite d'actions de coopération opérationnelle (exercices multinationaux et d'entraînement à l'étranger) et par les actions de coopération que conduisent les forces françaises prépositionnées. Ces actions incluent la préparation et le soutien de contingents africains participant à des missions de maintien de la paix. Elles comprennent aussi des actions de formation individuelle ou collective. **Toutes ces actions sont financées sur le budget de fonctionnement des unités, donc par le budget de leur armée.**

2.– La rationalisation du réseau des attachés de défense

Depuis 2002, le ministère de la Défense a engagé une revue de ses postes à l'étranger. Cette analyse a conclu à la nécessité de redéployer les postes du réseau dit « bilatéral », qui se trouvent, pour l'essentiel, dans les ambassades et de renforcer la présence dans les instances multilatérales.

Plusieurs mesures d'ouverture ou de fermeture de postes permanents à l'étranger ont été prises depuis 2002. Celles-ci répondent aux impératifs du ministère de la Défense pour la gestion de ses postes tout en tenant compte du point de vue du ministère des affaires étrangères. La politique d'influence que les armées souhaitent mener au sein des organisations internationales ainsi que la participation qui se généralise à de nombreuses structures multinationales (OTAN, Union européenne et ONU) a amené l'ouverture de plusieurs postes permanents l'étranger.

La rationalisation du réseau diplomatique a conduit à une réduction des effectifs. **Au 31 juillet 2006, le réseau des attachés de défense compte 409 personnes** se répartissant en 153 attachés, 139 personnels techniques civils et militaires de la défense et 117 personnels de recrutement local. Avec les attachés d'armement, les attachés de sécurité intérieure et les personnels en poste dans les organisations internationales, le réseau compte au total 998 personnes.

En 2005, une mission militaire à Bahreïn, un poste d'attaché adjoint « air » en Turquie et un poste d'attaché des forces terrestres adjoint en Russie ont été supprimés. Le poste de Bahreïn est désormais confié à l'attaché de défense en Arabie saoudite. La coopération avec Bahreïn, depuis l'ouverture du poste en 1997, est restée embryonnaire. Le maintien d'une relation étroite et sans équivoque avec les Etats-Unis laisse peu de place à une coopération développée avec un pays tiers.

En 2006, une mission militaire en Ouzbékistan et un poste d'adjoint à l'attaché de défense au Brésil ont été supprimés. Parallèlement, une mission militaire au Tadjikistan a été créée. L'évolution de la situation en Ouzbékistan, suite aux événements d'Andijan et aux sanctions décidées par l'Union européenne, a provoqué un ralentissement des contacts qui nuisait à la coopération bilatérale. Dans le même temps, la coopération avec le Tadjikistan connaît une intensification qui accompagne l'engagement opérationnel de la France en Afghanistan. La plate-forme d'accès de la France en Afghanistan est à Douchanbe, et non à Tachkent, ce qui a motivé le transfert de la mission militaire au Tadjikistan.

3.— Les crédits demandés pour 2007

Les crédits de fonctionnement demandés pour 2007 pour les postes permanents à l'étranger⁽¹⁾ et les services mettant en œuvre la diplomatie de défense, atteignent 30,5 millions d'euros tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement.

(1) Abu-Dhabi, Amman, Athènes, Berlin, Bogota, Brasilia, Bruxelles, Buenos Aires, Hanoï, Jakarta, Le Caire, Londres, Madrid, Mexico, Nairobi, New-York, Oslo, Ottawa, Rabat, Rome, Stockholm, Tunis, Varsovie, Washington.

Les frais de changement de résidence des personnels suite à des mutations représentent 2,8 millions d'euros et les frais de déplacement se fixent à 1,05 million d'euros, tandis que les frais de location et d'entretien des locaux des postes représentent 1,96 million d'euros.

Les postes permanents à l'étranger regroupent 389 équivalents temps plein.

Au titre des dépenses de transfert, il faut souligner que la présente action finance, à hauteur de 22,35 millions d'euros (dont 5 millions d'euros dans le périmètre de la loi de programmation militaire), une aide à la République de Djibouti, en compensation des implantations des forces françaises sur son territoire, conformément à la convention bilatérale du 3 août 2003.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du 24 octobre 2006, votre commission des Finances a examiné les crédits du programme *Environnement et prospective de la politique de défense* de la mission *Défense*.

Votre Rapporteur spécial a précisé que les dotations du programme *Environnement et prospective de la politique de défense* devraient connaître une baisse de 5,2 % des autorisations d'engagement et une progression de 1,4 % des crédits de paiement. Au sein des crédits demandés pour le programme, 30 % sont affectés aux dépenses de personnel (titre 2) et près de 60 % sont destinés aux dépenses de fonctionnement (titre 3).

Constituée essentiellement des études politico-militaires, économiques et sociales (EPMES), l'action « Analyse stratégique » voit ses moyens en crédits de paiement baisser de 0,8 million d'euros. Une amélioration sensible de la sélection des thèmes d'études devrait, en effet, permettre d'accroître la qualité des résultats obtenus.

L'action *Maintien des capacités technologiques industrielles*, essentiellement constituée de dépenses d'études amont imputées au titre 3, représente 60 % des crédits du programme, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. Au titre de la préparation de l'avenir, il faut souligner la nécessité de mutualiser les ressources publiques destinées à soutenir l'innovation technologique, notamment au moyen de fonds d'investissement à capitaux mixtes, public-privé, destinés aux PME évoluant sur les marchés à forte densité technologique. Précisément, le secteur des technologies de l'information et de la communication doit constituer une priorité nationale, comme le fut, en son temps, le nucléaire. Il est donc nécessaire que soit créé un « CEA » des technologies de l'information, de la communication et de la sécurité, moins sous la forme d'une structure nouvelle que d'une procédure de mutualisation des moyens et des expertises. Cette politique doit être menée à l'échelle européenne : une « Small Business Administration » européenne doit aider les PME innovantes, au sein d'un « périmètre stratégique ».

Les crédits accordés aux services de renseignement que sont la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) figurent à l'action *Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France*. Au sein des dépenses d'investissement de la DGSE, les crédits de paiement destinés aux équipements devraient progresser de 5,4 %. Le projet de loi de finances prévoit la création nette de 16,5 équivalents temps plein civils. Au total, la DGSE emploiera en 2007, aux côtés des 3.224,5 équivalents temps plein civils, un effectif militaire de 1.397 équivalents temps plein, soit un total consolidé de 4.621,5 équivalents temps plein.

Alors que les priorités données à la DGSE s'ajoutent les unes aux autres, les moyens de fonctionnement devraient connaître une légère augmentation de 1,4 % en 2007. Cette progression s'explique essentiellement par l'ouverture d'un nouveau centre technique outre-mer, qui entraîne une augmentation des dépenses de fonctionnement courant.

Les moyens accordés à l'action *Soutien aux exportations d'armement* sont en augmentation sensible de près de 30 %. Pour autant, cette hausse s'explique essentiellement par le transfert au programme *Environnement et prospective de la politique de défense* des crédits relatifs au soutien aux exportations qui étaient imputés en 2006 au programme *Équipement des forces*.

Les moyens destinés à l'action *Diplomatie de défense* diminuent fortement, notamment du fait de la réduction du nombre des postes permanents à l'étranger jusqu'alors pris en compte par le programme, afin de permettre, en 2007, le financement de nouveaux postes permanents dans les structures multinationales.

Le Président Pierre Méhaignerie a souhaité connaître l'avis de votre Rapporteur spécial sur les crédits du programme *Environnement et prospective de la politique de défense*, en vue du vote ultérieur sur les crédits de la mission *Défense*.

Votre Rapporteur spécial a alors indiqué qu'il était favorable à leur adoption.

*

* *

Après l'examen des crédits des programmes *Préparation et emploi des forces*, *Équipement des forces* et *Soutien de la politique de la Défense* de la mission *Défense*, votre commission des Finances a, lors de sa réunion du 24 octobre 2006, *adopté* les crédits de la mission, et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.

*

* *