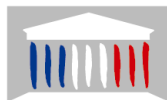


Document
mis en distribution
le 22 octobre 2003



N° 1110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 36

PREMIER MINISTRE :

SÉCRETARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE

et

DÉFENSE :

RENSEIGNEMENT

Rapporteur spécial : M. BERNARD CARAYON

Député

SOMMAIRE

	Pages
DUCTION	5
I.– LES MISSIONS DU SECRETARIAT GENERAL DE LA DEFENSE NATIONALE	7
A.– LA SÉCURITÉ DES SYSTÈMES D'INFORMATION	7
1.– L'action du SGDN en matière de sécurité des systèmes d'information.....	7
2.– Renforcer la sécurité des réseaux et des systèmes d'information	8
B.– LA SECURITE DE L'ETAT.....	11
1.– La prévention des crises et la sécurité des populations	12
2.– Le risque nucléaire, radiologique, biologique et chimique.....	13
3.– Le réseau Rimbaud et le centre de transmissions gouvernemental	14
4.– La délicate question du contrôle par des capitaux étrangers d'entreprises en rapport avec la Défense nationale	14
C.– LES AFFAIRES INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES.....	16
D.– LA SURVEILLANCE ET LE CONTROLE DES EXPORTATIONS DE MATÉRIELS DE GUERRE	17
1.– Le contrôle des exportations de matériels de guerre	17
2.– Les technologies sensibles et la lutte contre la prolifération	18
E.– LA COORDINATION DU RENSEIGNEMENT	19
1.– Le Comité interministériel du renseignement	19
2.– La nécessité d'un Conseil national du renseignement.....	20
II.– LES MOYENS DU SGDN POUR 2004	21
A.– LES EFFECTIFS.....	21
B.– LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT.....	22
C.– LES CREDITS D'EQUIPEMENT	23
1.– Les capacités techniques interministérielles.....	23
2.– Le centre de transmission gouvernemental.....	24
3.– La direction centrale de la sécurité des systèmes d'information	24
4.– Le programme civil de défense.....	24

D.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU PREMIER AOUT 2001	25
1.– La structuration en missions et programmes.....	26
2.– La préfiguration des actions relevant du SGDN	26
III.– L’INSTITUT DES HAUTES ETUDES DE LA DEFENSE NATIONALE (IHEDN)	29
A.– LES CREDITS DE L’INSTITUT.....	29
B.– L’ACTIVITE DE L’INSTITUT	30
C.– L’INTERNATIONALISATION DE L’INSTITUT : UNE PRIORITE.....	31
1.– L’ouverture de l’IHEDN vers les instituts étrangers	31
2.– L’internationalisation des sessions de l’IHEDN	32
IV.– LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT RELEVANT DU MINISTERE DE LA DEFENSE	33
A.– LA DIRECTION GENERALE DE LA SECURITE EXTERIEURE	33
1.– La gestion du personnel.....	34
2.– Les moyens de fonctionnement.....	37
3.– Les dépenses d’investissement.....	37
B.– LA DIRECTION DU RENSEIGNEMENT MILITAIRE	39
C.– LA DIRECTION DE LA PROTECTION ET DE LA SECURITE DE LA DEFENSE (DPSD)	41
D.– LA NECESSITE D’ORGANISER LES INVESTISSEMENTS	42
E.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU PREMIER AOUT 2001	44
1.– Les crédits de l’agrégat figureront dans une mission unique.....	44
2.– ...mais seront répartis sur deux programmes	44
EXAMEN EN COMMISSION	49

L’article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

À cette date, 94,4 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial (le taux de réponse du Secrétariat général de la défense nationale étant de 100 % et celui du ministère de la défense de 88,2 %).

INTRODUCTION

Les menaces contemporaines ont surgi de la clandestinité : terrorisme, prolifération nucléaire, guerre économique, autant de nouveaux défis que doit affronter notre pays, comme le soulignait avec pertinence le Président de la République à la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) en juin 2003.

Jamais peut-être les services de renseignement n'ont été autant au cœur de l'appareil régalien : ils sont la clé de l'action. Singulière responsabilité alors qu'ils n'absorbent que 0,7 % (hors rémunérations des militaires, il est vrai) du budget de la Défense ! Pour le prix de quelques chars Leclerc, les voilà même qui disposeraient en quelques années des moyens techniques d'interception et de traitement de l'information de la nouvelle génération !

Leurs capacités les exposent naturellement à des risques spécifiques : l'instrumentalisation politique, par exemple. Rien n'est plus dangereux pour eux, comme l'a souligné le conflit en Irak : parmi les images fortes des retransmissions télévisées des réunions du Conseil de sécurité de l'ONU, l'histoire retiendra sans doute celle du directeur de la CIA, assis derrière Colin Powell, le Secrétaire d'État américain, s'efforçant de prouver, à l'aide d'analyses « recomposées » l'existence d'armes de destruction massive.

Au bénéfice de l'État de droit, les services de renseignement défendent dans l'opacité les droits de l'État. Curieux paradoxe dans nos sociétés si éprises de démocratie et de transparence !

L'idée d'un contrôle parlementaire spécifique – à travers la création d'une délégation permanente – est présentée à termes réguliers comme la panacée. Mais pour quoi faire ? Connaître les hommes, les missions, les moyens techniques utilisés, les méthodes ? Ne mettrait-on pas ainsi en péril la sécurité de nos agents et le succès de leurs missions ? On soulignera au passage qu'un parlementaire ne peut être soumis aux règles traditionnelles d'habilitation. Le Système anglo-saxon est-il vraiment un modèle en la matière, lorsqu'au terme de ce qui a été présenté récemment comme un règlement de compte politique, l'appartenance à la CIA d'un de ses agents a été dévoilée ?

Ce rapport spécial, pour la deuxième année offre en revanche au Parlement l'occasion de s'interroger sur les vrais sujets relevant de sa compétence : conditions de fonctionnement des services, priorités techniques et budgétaires, modes de recrutement et statuts des personnels, etc. Cet exercice est soutenu par la conviction que les services de renseignement n'ont ni la place dans l'État ni l'image dans l'opinion publique qu'ils méritent. La culture du renseignement reste étrangère aux mentalités de nos élites : l'État lui-même ne sait pas gérer leur image, entretenir leur attractivité ou nourrir suffisamment de vocations, alors même que ces métiers exigent des connaissances éprouvées, alliées à des valeurs morales singulières.

Au-delà de la gratitude que la Nation leur doit, notre pays ne peut oublier que les services de renseignement constituent l'un des atouts majeurs de sa puissance et de la défense de ses principes.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Globalement, les crédits de l'agrégat n°7 « Renseignement » du budget du ministère de la défense se stabilisent à 291,1 millions d'euros en 2004, contre 303,8 millions d'euros en 2003. Ces crédits, qui n'incluent pas les rémunérations et charges sociales, se répartissent entre les trois directions que sont la direction du renseignement militaire (DRM), la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) et la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE).

ÉVOLUTION DES CREDITS DU RENSEIGNEMENT (hors rémunérations et charges sociales)

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004
Direction du renseignement militaire	17,2	20,6	23,2
<i>dont</i> : Titre III	6,7	6,7	6,4
<i>dont</i> : Titre V (crédits de paiement)	10,5	13,9	16,8
Direction de la protection et de la sécurité de la défense	11,8	11,4	11,4
<i>dont</i> : Titre III	6,7	7,7	7,7
<i>dont</i> : Titre V (crédits de paiement)	5,1	3,75	3,7
Direction générale de la sécurité extérieure	258,8	271,7	256,4
<i>dont</i> : Titre III	148,0	158,7	161,7
<i>dont</i> : Titre V (crédits de paiement)	111,4	113,0	94,7

Source : projet de loi de finances

Votre Rapporteur rappelle qu'outre les moyens inscrits au budget de la Défense, la DGSE bénéficie de fonds spéciaux en provenance du budget des Services généraux du Premier ministre (chapitre 37-91, article 10) pour un montant de 33,2 millions d'euros, soit un montant identique à celui attribué en 2003 et en 2002.

Le projet de budget du SGDN pour 2004 s'élève à 50,1 millions d'euros contre 48,3 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2003, soit une progression apparente de ses dotations de 3,8 %. Cette augmentation correspond à une hausse des dépenses ordinaires, justifiée, pour l'essentiel, à des mesures d'ajustement, des transferts d'emplois, ainsi que par la création de deux emplois budgétaires et des mesures nouvelles concernant les systèmes d'information sécurisés.

ÉVOLUTION DU BUDGET DU SGDN

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2001	Loi de finances initiale pour 2002	Loi de finances initiale pour 2003	Projet de loi de finances pour 2004
Rémunérations et charges sociales	12	13,7	14,1	15,2
Matériel et fonctionnement	9,1	9,4	10,0	10,3
Subvention de fonctionnement	1,4	1,5	1,8	2,0
Rémunérations pour services rendus	–	–	2,1	2,4
Équipement et matériel (CP)	7	14,8	20,2	20,1
Total	29,5	39,4	48,2	50,1

Source : projet de loi de finances.

I.- LES MISSIONS DU SECRETARIAT GENERAL DE LA DEFENSE NATIONALE

L'organisation du SGDN résulte de l'évolution de ses missions traditionnelles et de la reconnaissance de nouveaux domaines de son action. À ce titre, il est particulièrement éclairant de rappeler le rattachement du service central de la sécurité des systèmes d'information puis sa transformation officielle en direction centrale (DCSSI), par décret n° 2001-693 en date du 31 juillet 2001.

Chacun des volets de l'action du SGDN s'incarne désormais dans cinq directions, la coordination du renseignement relevant du secrétariat permanent du comité interministériel du renseignement.

Les grands axes de travail du SGDN se sont concentrés sur trois priorités : la sécurisation des systèmes d'information de l'administration et des services publics, la surveillance et le contrôle des exportations des matériels de guerre, et la prévention des crises et l'élévation du niveau de sécurité de la population sur le territoire national.

A.- LA SÉCURITÉ DES SYSTÈMES D'INFORMATION

Au-delà même de son rattachement au secrétaire général prévu par le décret du 29 janvier 1996, le service central de la sécurité des systèmes d'information (SCSSI) a été intégré, en 2000, au SGDN sur le plan du budget et des effectifs.

1.- L'action du SGDN en matière de sécurité des systèmes d'information

Dans le contexte de la révolution touchant les systèmes d'information et de communication, il était indispensable que le volet sécurité de cette politique connût un nouvel essor. Au demeurant, outre l'intégration du SCSSI, c'est l'ensemble du SGDN qui est appelé, désormais, à prendre en compte cette nouvelle dimension de la sécurité du pays. Cette intégration s'est notamment traduite par un élargissement des missions du SCSSI transformé en **DCSSI**, et par la création du **CERTA** (Centre de recensement et de traitement des attaques informatiques), intervenue début 2000. Elle s'est aussi accompagnée d'une augmentation sensible de ses moyens, tant humains que techniques. Votre Rapporteur spécial note que le CERTA a **publié, en 2002, 358 avis et a traité 165 incidents** (215 et 218 respectivement en 2001).

L'évolution de la direction centrale, concrétisée par le décret du 31 juillet 2001, est destinée à lui permettre de faire face aux besoins et aux enjeux de la sécurisation des systèmes d'information de l'appareil de l'État et à la complexité croissante des problèmes qui lui sont posés, au fur et à mesure de l'entrée de l'ensemble des administrations et, plus généralement, de l'ensemble des acteurs de notre société, dans la société de l'information.

Il s'agit, d'abord, du changement de politique en matière de cryptologie. La libéralisation, décidée par le comité interministériel pour la société de l'information du 19 janvier 1999, a conduit à reconnaître à la DCSSI le rôle d'autorité nationale de régulation en matière de sécurité des systèmes d'information, à la fois au plan national et international.

Il s'agit, ensuite, de la diffusion de nouvelles techniques, comme la signature électronique, rendue nécessaire par le développement du commerce électronique et la prise en compte des directives européennes correspondantes.

Il s'agit, enfin, de la multiplication des partenaires dans les différents domaines de compétence de la DCSSI : instances internationales (réflexion sur la cybercriminalité), européennes (normes, évaluation et certification des outils de sécurité, projets européens), administrations, mais aussi de nombreux organismes publics et privés soucieux de la vulnérabilité de leurs systèmes d'information. La DCSSI a, en outre, participé activement aux travaux internationaux de lutte contre la cybercriminalité, en particulier ceux menés dans le cadre du sous-groupe criminalité de haute technologie du G8.

Parmi les missions qui montent en puissance, il convient de citer la fonction de régulation de la direction centrale, qui consiste en particulier à délivrer les autorisations, agréments ou certificats prévus par les textes, de manière obligatoire ou facultative.

C'est néanmoins la fonction opérationnelle de la DCSSI, c'est-à-dire les prestations de service, en priorité au profit des administrations et organismes publics, consistant à évaluer, connaître et faire connaître les vulnérabilités et les menaces, et à aider à prévenir et à contrer les attaques portées aux systèmes d'information, qui, sans conteste, connaît le développement le plus marqué.

2.- Renforcer la sécurité des réseaux et des systèmes d'information

Le développement de la société de l'information s'accompagne d'un accroissement tangible des menaces contre lesquelles les États sont le plus souvent désarmés et les parades entre les mains d'acteurs privés.

a) La sécurité des systèmes d'information doit être une préoccupation majeure pour tous les ministères

La France s'est dotée de plusieurs outils pour répondre à cet enjeu, en particulier par la constitution de plans de prévention et de réaction à une attaque cyberterroriste et par la mise en place d'un organe opérationnel de veille, d'alerte et de réponse (le CERTA), agissant en réseau avec les centres d'expertises des principaux ministères régaliens et des organismes spécialisés homologues (Renater pour la Recherche).

Votre Rapporteur souligne tout particulièrement l'utilité de la fonction d'audit de la DCSSI. La cellule qui en est chargée est composée de 6 personnes, recrutées parmi les meilleurs spécialistes informatiques. **Ce chiffre est dérisoire au regard de la tâche qui incombe à cette cellule, compétente pour l'ensemble des systèmes d'information de l'État.**

La fonction d'audit n'est cependant mise en œuvre que sur la demande d'un service de l'État. Compte tenu de la charge de travail de l'équipe, un délai d'attente de 6 mois avant la prise en compte effective de la demande peut s'écouler. En outre, un audit, même de « premier niveau », c'est-à-dire portant sur l'architecture générale d'un système d'information, peut durer plusieurs mois. Au total, il faut compter 18 mois d'attente pour un audit. **Votre Rapporteur estime essentiel pour la sécurité des systèmes d'information de l'État que cette équipe soit étoffée.**

De plus, l'audit étant subordonné à une demande d'un service de l'État, de nombreux services ne font l'objet d'aucune évaluation de la DCSSI. **Il est donc impératif de tester les systèmes d'information de ces services en donnant à la direction la possibilité juridique et les moyens matériels d'en détecter les failles.**

Plus généralement, l'ensemble des ministères doit prendre conscience des risques du cyberterrorisme et de la nécessité de protéger les informations personnelles des citoyens contenues sur les différents serveurs. Par une lettre du 4 avril 2003, le directeur de cabinet du Premier ministre attirait l'attention des directeurs de cabinet de l'ensemble des ministres sur cet enjeu. Cette démarche s'inscrit dans la logique qui sous-tendait la proposition de votre Rapporteur, dans son rapport ⁽¹⁾ au Premier ministre sur l'intelligence économique, référence tendant à mettre en place une **mission interministérielle d'expertise technique et industrielle des systèmes d'information** des administrations publiques dont le SGDN assurerait l'exécution. **Votre Rapporteur tient à souligner que la sécurité des systèmes d'information doit être une priorité pour l'État.**

b) La France doit disposer des moyens permettant de garantir la sécurité des systèmes d'information

Notre pays doit pouvoir disposer des moyens permettant de garantir des communications confidentielles et fiables entre les hautes autorités, et d'offrir, en cas de crise grave, des moyens appropriés à la nécessaire coordination de l'action de l'État. Il est donc **nécessaire de développer un effort spécifique dans ce domaine.**

Par ailleurs, le développement de l'administration électronique doit s'accompagner de la mise en place de mécanismes et d'outils permettant d'améliorer la confiance des usagers et de garantir la sauvegarde des libertés fondamentales. C'est dans ce but que le SGDN s'est vu confier la tâche d'élaborer un plan interministériel de renforcement de la sécurité des systèmes d'information de l'État. Ce plan sera conçu autour de deux stratégies complémentaires, visant à impliquer l'ensemble des acteurs de la société de l'information et à disposer d'outils de sécurité adaptés aux menaces. Il devrait être examiné cet automne par le Gouvernement.

(1) « Intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale », rapport remis au Premier ministre par Bernard Carayon en juin 2003, La Documentation française.

La mise en place, à tous les niveaux de l'administration, d'une démarche visant à intégrer la sécurité des systèmes d'information dans l'ensemble des projets de modernisation est une étape déterminante dans le processus de sécurisation des systèmes de communication. Les organisations doivent être, le cas échéant, adaptées, les ressources dégagées et formées, les mutualisations recherchées. La capacité de l'État à répondre en permanence à la menace doit être affirmée et consolidée par la mise en œuvre d'exercices réguliers et une analyse critique des retours d'expérience.

En outre, le développement de nouveaux équipements de sécurité adaptés aux technologies déployées doit recevoir, très vite, une haute priorité. Elle doit permettre la mise en place de réseaux fixes et mobiles, de messageries, et de dispositifs de protections adaptés aux risques et aux menaces. Cet objectif majeur ne saurait être atteint sans une mobilisation forte des acteurs concernés, appuyée tant sur le **développement d'un réseau d'industriels de confiance** à même de répondre aux besoins de l'État que sur la mise en place des moyens humains et financiers appropriés. Cette politique devra permettre aussi l'acquisition des modules de base pour la sécurité, en particulier dans le domaine de la certification, constituant le socle indispensable à l'expansion de l'administration électronique.

Dans son rapport sur l'intelligence économique, votre Rapporteur propose la création d'**un fonds à capitaux mixtes, appuyé sur la Caisse des dépôts et Consignations**. Ce fonds, « *sélectif et suffisamment attractif* », serait prioritairement dédié aux entreprises de croissance. Il aurait vocation à devenir l'embryon d'un fonds européen appuyant les programmes communautaires. En effet, l'actualité économique met régulièrement en évidence la sous capitalisation des entreprises françaises, notamment des entreprises de croissance, et leur exposition aux prises de participations hostiles.

En outre, s'agissant de la sécurité des systèmes d'information, votre Rapporteur constate que **les services de l'État et ses établissements publics utilisent, y compris pour des fonctions sensibles, des solutions informatiques étrangères** (s'agissant aussi bien de l'audit, de la fourniture de solutions ou de leur soutien) **ne présentant pas, c'est le moins que l'on puisse dire, toutes les garanties de sécurité. Les ministères opèrent leurs choix sans contrôle, sans coordination, ni doctrine ou assistance**. L'étendue des compétences de la DCSSI peut poser question. La mission confiée à ce service se limite aux aspects purement techniques de la sécurité des systèmes d'information sans développer de travail permanent de connaissance des acteurs industriels, en particulier étrangers. Cependant, votre Rapporteur note qu'un bureau est chargé des relations avec les entreprises, à la sous direction de la régulation. **L'analyse technique devrait, à l'avenir, se doubler d'une expertise industrielle tenant aux marchés et à ses acteurs. La DCSSI devrait, de plus, être consultée systématiquement lors des achats majeurs effectués par les administrations publiques.**

B.- LA SECURITE DE L'ETAT

La direction chargée de la protection et de la sécurité de l'État est issue de la restructuration de l'ancien pôle « *défense et Nation.* » Cette réorganisation tend à clarifier et à moderniser l'action du SGDN dans les domaines du développement et de la protection des réseaux gouvernementaux de communication et de données sécurisées, de la protection du secret de défense et de la planification de la sécurité sur le territoire national.

LES FAIBLESSES DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE FRANÇAISE DE PROTECTION DES «INFRASTRUCTURES CRITIQUES»

La politique de la sécurité doit passer de la parade d'une menace militaire et définie à une philosophie du risque multiforme.

Pourquoi s'interroger sur les risques encourus par le tissu entrepreneurial français dans sa prise en compte insuffisante de l'intelligence économique, si l'État n'est pas capable, à travers une démarche identique et appliquée, d'évaluer ses propres responsabilités de défense et de protection des infrastructures essentielles qui assurent au quotidien la circulation des flux économiques? Les leçons du 11 septembre 2001 sur la vulnérabilité des infrastructures critiques de notre pays sont loin d'avoir été toutes tirées.

Les infrastructures critiques sont nombreuses et très diverses. On peut dresser une liste rapide de sites et de réseaux : les réacteurs nucléaires, les établissements dits «Seveso», les barrages, le réseau des hydrocarbures et du gaz naturel, le réseau ferré français, la surveillance du trafic aérien, les réseaux d'approvisionnement en eau potable, les réseaux de distribution électrique, les infrastructures financières et les réseaux de télécommunications.

Il ne s'agit pas simplement de protéger des sites sensibles ou des superstructures mais de sécuriser des flux dont l'immatérialité constitue la principale spécificité. La nature des menaces, largement asymétriques, qui pèsent aujourd'hui sur notre économie a profondément changé le nombre et la qualité des acteurs publics susceptibles de prévenir et de répondre efficacement à cette mesure.

La structure administrative actuelle est inadaptée et souffre d'une absence de tutelle politique : la France ne dispose pas d'une administration centralisant l'ensemble des prérogatives et **la coordination n'est prévue qu'en temps de crise, c'est-à-dire souvent trop tard.**

La coordination interministérielle est confiée au Secrétariat Général de la Défense Nationale (SGDN): mais ce service ne dispose pas pour autant de réelles prérogatives ni de moyens en matière de gestion de crises liées à ces infrastructures. C'est une simple structure « de conception et d'impulsion » des différents ministères...

Il revient en fait à chaque ministère ou entreprise publique d'identifier les infrastructures vitales relevant de sa compétence et de mettre en œuvre les moyens de protection répondant aux critères.

La gestion des crises constitue l'autre point noir du dispositif français. Les préfetures sont totalement sous-équipées et il est aujourd'hui impossible de gérer une crise sans outils pertinents de communication, de simulation, et de visualisation des informations, des plans et ressources.

Une vraie politique des infrastructures critiques implique une identification et un recensement rigoureux et régulier, des audits de sécurité périodiques, une réactualisation des critères, des schémas préparatoires de communication.

Source : « *Intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale* », rapport remis au Premier ministre en juin 2003 par Bernard Carayon (*La Documentation française*).

A la suite des attentats du 11 septembre 2001, la direction a assuré une veille opérationnelle dans ses domaines de compétence, a préparé et suivi le déploiement du dispositif Vigipirate et les mesures complémentaires de renforcement de la sécurité ; elle a animé les travaux interministériels relatifs aux équipements et aux moyens de lutte contre le terrorisme nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC) et ceux relatifs à la prévention et au traitement d'attaques informatiques majeures sur les infrastructures vitales.

De manière générale, si le réseau des hauts fonctionnaires de défense (en poste dans les ministères) est animé par le SGDN, **votre Rapporteur déplore qu'ils n'occupent pas, depuis l'origine, une place déterminante dans les équipes de direction des ministères. Cet état de fait traduit le défaut de sensibilité de l'État aux questions de sécurité.**

Par ailleurs, le SGDN exerce la responsabilité du suivi de la réglementation sur les établissements à régime restrictif, civils ou militaires, à travers l'**instruction interministérielle 486** de 1993. Cependant, la liste de ces établissements n'est réactualisée qu'épisodiquement. Leur nombre probablement excessif et leur choix parfois obsolète doivent provoquer une réflexion sur cette liste. C'est pourquoi votre Rapporteur propose de **moderniser cette instruction interministérielle** afin, notamment, de veiller à une actualisation annuelle des établissements à régime restrictif.

1.- La prévention des crises et la sécurité des populations

Au cours de l'année 2002, la persistance d'une menace terroriste durable susceptible de frapper le territoire national, mais aussi les intérêts français à l'étranger, a confirmé la nécessité du renforcement du dispositif de prévention et de gestion des crises affectant la sécurité de la population. De plus, le caractère transnational de la menace amène à inscrire les travaux dans un contexte de coopération et parfois de coordination internationale, dont la direction de la protection et de la sécurité de l'Etat a été chargée.

Le SGDN a concentré ses efforts sur quatre objectifs :

– le développement de capacités coordonnées d'alerte et de gestion de crise sur le territoire national, au plus haut niveau de l'Etat ;

– les mesures de prévention, de protection et d'intervention contre les actes de terrorisme de grande envergure, de toute nature, notamment nucléaire, radiologique, biologique et chimique ;

– la sécurisation des moyens de commandement et de communication gouvernementaux ;

– et la mise en place de moyens réels dans les zones de défense, à disposition du préfet de zone de défense dont les attributions ont été précisées par un décret du 16 janvier 2002.

Le SGDN a coordonné la préparation ou l'actualisation des plans gouvernementaux de vigilance et de réaction contre les menaces terroristes. Il a animé de nombreux travaux interministériels relatifs à la protection contre les risques et les menaces nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques (NRBC), traitement des plis, colis et substances suspectés de contenir des matières NRBC, réponse à une éventuelle épidémie de variole d'origine terroriste, définition d'une doctrine nationale de secours et de soins face à un attentat chimique ou radiologique, renforcement de l'équipement spécialisé des services intervenants, etc.

L'exercice interministériel national EXINNAT, qui s'est déroulé en juin 2003, a permis de tester certaines dispositions nouvelles des plans de lutte contre le terrorisme tant en ce qui concerne les procédures de décision et d'alerte ou les mesures particulières. Le retour d'expérience de l'exercice est exploité pour finaliser les plans d'intervention et pour engager les travaux de mise en cohérence des plans de lutte contre le terrorisme et des plans de secours.

2.- Le risque nucléaire, radiologique, biologique et chimique

Sous l'impulsion du Président de la République et du Premier ministre, le SGDN a entrepris, à partir de juillet 2002, une refonte de la planification des actions de vigilance, de prévention et de protection ainsi que d'intervention contre les diverses formes identifiées de menaces terroristes. La procédure de traitement des colis et colis suspects a été refondue. Le ministère de la santé a fait approuver un plan de lutte contre une attaque terroriste utilisant la propagation de la variole.

Ces actions nécessitent, pour être mises en œuvre, des méthodes et des moyens, faute de quoi les plans resteront inefficaces. Les savoir-faire font désormais l'objet d'un important effort d'entraînement, dont le SGDN assure, pour le compte du Premier ministre, le renouvellement et la coordination, en étroite liaison avec le ministre de l'Intérieur et les principaux ministères concernés.

La mise en place de ces moyens – et notamment l'équipement des services d'intervention et de secours – risque de se heurter à des difficultés budgétaires.

En effet, le coût de ces équipements, dont le financement a été engagé par la loi de finances rectificative pour 2001, a été évalué à 50 millions d'euros environ pour la période 2001-2003, pour l'ensemble des ministères concernés. Cet effort resterait inférieur à celui de nos partenaires : le Royaume-Uni a affecté 53 millions de livres (soit environ 76 millions d'euros) à ses seuls services de secours...

Des progrès ont certes été réalisés en France pour la dotation des unités de sécurité civile, de la police et de la gendarmerie nationale et dans les forces armées. Certaines lacunes ou « domaines de progression » ont pu être identifiées, s'agissant notamment de la recherche, des capacités de détection ou des moyens de décontamination.

Il est indispensable que cette première phase soit conduite à son terme, puis prolongée et inscrite dans une prévision pluriannuelle. L'ensemble des acteurs ministériels concernés estime que l'effort minimal à consacrer à l'équipement des unités d'intervention et de secours, pour la période 2004-2006, s'élève à une trentaine de millions d'euros. Cette évaluation concerne, pour l'essentiel, l'équipement des services de l'État et n'inclut pas les subventions attribuées aux services départementaux d'incendie et de secours dans le cadre de la lutte contre le risque nucléaire, radiologique, biologique et chimique.

De plus, le SGDN assure le secrétariat de l'action interministérielle sur la sécurité nucléaire depuis la suppression du secrétariat du comité interministériel de la sécurité nucléaire.

3.– Le réseau Rimbaud et le centre de transmissions gouvernemental

La succession, depuis plusieurs années, de crises d'origines diverses et d'intensité variable, impose de disposer de réseaux et de services de télécommunications cohérents permettant d'assurer la continuité de l'action de l'Etat. A cet effet sont menées des actions visant à développer et à valoriser le réseau Rimbaud, auquel sera adossé le Réseau Interministériel (RIM).

La direction chargée de la protection et de la sécurité de l'Etat (PSE) veille à la cohérence globale des réseaux et services de télécommunications concourant directement à la continuité de l'action de l'Etat, en adaptant les moyens de communication des services de l'Etat, leurs capacités, leur protection, en réponse au développement des nouvelles technologies. Elle assure la direction du réseau de communication Rimbaud entre autorités. Le Centre de transmissions gouvernemental (CTG), rattaché pour emploi à la direction PSE, est notamment chargé d'assurer et de sécuriser les transmissions du Président de la République et du Premier ministre, notamment à l'occasion de leurs déplacements.

Enfin, un centre de transmissions projetable, dédié aux plus hautes autorités de l'Etat – permettant à celles-ci d'accéder, par des réseaux protégés, à l'ensemble des centres de décisions nationaux en cas de crise majeure – a fait l'objet de deux exercices.

4.– La délicate question du contrôle par des capitaux étrangers d'entreprises en rapport avec la Défense nationale

La loi française permet au ministre de l'économie de s'opposer à un investissement étranger pouvant porter atteinte à la sécurité publique. Ce dispositif a récemment été étendu aux investissements pouvant mettre en cause la défense nationale.

a) Un dispositif récemment complété

L'article L. 151-3 du code monétaire et financier permet au ministre chargé de l'économie, s'il constate qu'un investissement étranger est, ou a été, réalisé dans des activités participant en France, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique, *« ou qu'un investissement étranger est de nature à mettre en cause l'ordre public, la santé publique, la sécurité publique, ou la défense nationale ou que cet investissement est ou a été réalisé dans des activités de recherche, de production ou de commerce d'armes de munitions, de poudres et substances explosives destinées à des fins militaires ou de matériels de guerre »* de soumettre cet investissement envisagé à une **autorisation préalable** et, en cas de refus soit d'autorisation soit de se conformer aux conditions dont l'autorisation est assortie, **d'enjoindre à l'investisseur** *« de ne pas donner suite à l'opération, de la modifier ou de faire rétablir à ses frais la situation antérieure »*.

Ce dispositif législatif est conforme aux articles 58 et 296 du Traité instituant la Communauté européenne. Il est complété par un décret n° 2003-196 du 7 mars 2003 réglementant les relations financières avec l'étranger.

L'article L. 151-3 a été modifié récemment, comme le souhaitait votre Rapporteur, par l'article 78 de la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 sur la sécurité financière qui a ajouté le motif de la « *défense nationale* » à la liste des critères autorisant le ministre de l'économie à soumettre un investissement étranger à autorisation préalable. En effet, la notion de sécurité publique ou de « *recherche, production ou commerce d'armes* », dans le texte initial, était trop restrictive pour couvrir des activités industrielles concernant des biens à double usage – au sens du règlement CE 1334/2000 du 22 juin 2000 – ou encore le domaine des composants, qui sont des éléments sensibles pour la chaîne de fabrication d'équipements stratégiques.

La direction du Trésor instruit cette procédure qui repose sur l'initiative des opérateurs. Seuls deux cas d'ajournement ont été prononcés depuis l'entrée en vigueur l'article L. 151-3. Il s'agissait, dans un cas, du rachat d'une activité de fabrication de composants aéronautiques par un groupe américain, et dans l'autre cas, de l'acquisition par une société américaine de la totalité du capital d'une société française spécialisée dans la fabrication d'appareils pour la vision nocturne. Le Ministère de la défense ayant considéré que ces deux opérations auraient entraîné une situation de dépendance vis-à-vis des fournisseurs américains a demandé l'ajournement de ces deux opérations. Dans le premier cas, l'ajournement a été prononcé en 1998 et en 2000 dans le second cas.

b) Une réflexion en cours pour améliorer le dispositif

Le dispositif actuel doit être précisé et complété pour deux raisons : il convient de circonscrire, réglementairement, le champ de la « *défense nationale* » posé par la loi du 1^{er} août 2003 et il faut assurer, en pratique, son effectivité.

Premièrement, le décret du 7 mars 2003 précité reprend, dans son article 7, la notion d' « *investissements mettant en cause la défense nationale* » sans en poser les critères précis et objectifs. **Cette situation ne répond hélas pas parfaitement à l'état de la jurisprudence communautaire qui repose sur le principe de proportionnalité et tranche naïvement avec les dispositions retenues aux États-Unis.** A la demande du ministère de l'économie, le SGDN a donc engagé un travail interministériel d'explicitation du champ des investissements mettant en cause la défense nationale. Une modification du décret du 7 mars 2003 est donc envisagée.

Deuxièmement, le SGDN a été chargé par le Premier ministre, le 16 juillet 2003, de conduire, conformément au vœu exprimé par votre Rapporteur dans son rapport sur l'intelligence économique, une réflexion interministérielle sur les prises de contrôles par des capitaux étrangers d'entreprises françaises liées à la défense ou la sécurité nationales, susceptibles de menacer notre autonomie technologique dans certains secteurs particulièrement sensibles et stratégiques.

Cette réflexion comporte quatre volets principaux :

- renforcer la concertation interministérielle « amont » et formaliser sa mise en œuvre pour veiller rendre la loi plus opérationnelle ;
- envisager d’assortir l’autorisation ministérielle de **conditions**, selon une approche à la fois contractuelle et pragmatique que ne permet pas pleinement le décret du 7 mars 2003 ;
- assurer l’effectivité du dispositif de sanctions ;
- et explorer les autres moyens dont dispose l’Etat en cas de prises de contrôles par des capitaux étrangers d’entreprises françaises sensibles pour la défense.

Cette réflexion interministérielle est actuellement animée par le SGDN.

C.– LES AFFAIRES INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES

Les activités de la direction des affaires internationales et stratégiques (AIS) ont été, pour la plupart, intimement liées aux échéances et crises internationales. En 2002 et 2003, la direction a assuré le suivi des crises internationales susceptibles d’affecter les intérêts français, celui des grandes questions d’ordre stratégique, ainsi que celui des travaux du G8 relatifs à la sécurité internationale, en liaison étroite avec les experts des autres directions et service du SGDN, au premier rang desquels le secrétariat permanent du Comité interministériel du renseignement (CIR).

S’agissant des questions régionales, une veille permanente des zones de crise est assurée entre les périodes « chaudes ». C’est ainsi que la direction a piloté une cellule de veille consacrée aux développements liés à la crise en Irak et aux autres aspects du terrorisme sur les autres théâtres. A l’automne 2002, la direction des affaires internationales et stratégiques s’est vue confier le pilotage d’une cellule interministérielle destinée à coordonner les efforts nationaux apportés au dispositif d’inspections des Nations Unies en Irak. Ce soutien s’est traduit par un appui à la Commission de contrôle, de vérification et d’inspection des Nations Unies (CCVINU) ainsi qu’à l’équipe d’action de l’Agence internationale pour l’énergie atomique (AIEA). Cet appui s’est concrétisé par un accroissement des moyens humains affectés aux inspections sur le terrain, des prestations de laboratoires que la France mettait à disposition et enfin par des propositions de matériels et d’équipements destinés à répondre aux besoins des inspecteurs.

Le déclenchement des opérations militaires de la coalition anglo-américaine, en mars 2003, a interrompu les inspections. La direction des affaires internationales et stratégiques et le secrétariat permanent du Comité interministériel du renseignement ont alors mobilisé leurs personnels pour mettre en place une cellule de veille et de synthèse, rassemblant des représentants d’autres directions, destinée à suivre la situation au profit des plus hautes autorités de l’Etat.

S'agissant des grandes questions d'ordre stratégique, les travaux sur la construction de l'Europe de la Défense et sur la transformation de l'OTAN ont constitué les axes majeurs du suivi et de l'animation interministérielle. La direction a notamment assuré le suivi des modalités d'engagement des troupes françaises au profit de l'Union européenne en Bosnie, en Macédoine (opération Concordia) et en République démocratique du Congo (opération Artémis). De plus, le SGDN a préparé l'élaboration des positions nationales sur la participation de la France à la force de réaction rapide de l'OTAN (*Nato Response Force* – NRF) et sur les contributions de la France aux opérations en Bosnie.

En ce qui concerne l'Afghanistan, le suivi de la contribution nationale à la force internationale et la préparation des conseils restreints déterminant les modalités de cet engagement ont constitué un volet important des travaux. Depuis le 11 août 2003, cette opération est placée sous commandement de l'OTAN.

Alors que la France prenait la présidence du G8, à compter du 1^{er} janvier 2003, la direction des affaires internationales et stratégiques a assuré la présidence du Partenariat mondial contre la prolifération des armes de destruction massive. Le groupe de pilotage, constitué de hauts fonctionnaires du G8 (*Senior Official Group*) a tenu plusieurs réunions à Paris, pour superviser la mise en œuvre de nouveaux projets destinés à réduire la menace potentielle des stocks d'armements nucléaires, biologiques ou chimiques issus de l'ex-Union Soviétique et organiser l'adhésion de nouveaux pays à cette initiative.

D.– LA SURVEILLANCE ET LE CONTROLE DES EXPORTATIONS DE MATÉRIELS DE GUERRE

L'action de la direction des technologies et transferts sensibles (TTS), qui fait appel à une grande diversité de compétences techniques et scientifiques, s'est exercée principalement dans les domaines du contrôle des exportations de matériel de guerre, de la lutte contre la prolifération et du développement des nouvelles technologies.

1.– Le contrôle des exportations de matériels de guerre

Le contrôle des exportations d'armement constitue une mission majeure assignée au SGDN par le Premier ministre. La direction technologies et transferts sensibles assure l'animation et le secrétariat des réunions de la Commission interministérielle d'études d'exportation des matériels de guerre (CIEEMG), ainsi que la préparation des projets de directives du Premier ministre dans ce domaine. Un renforcement de ses moyens, tant en hommes qu'en informatique, est apparu indispensable au regard du volume d'affaires traitées mensuellement.

La dimension européenne de la politique d'exportation s'affirme progressivement. La direction a participé à l'élaboration du code de conduite de l'Union européenne, ainsi qu'à la mise au point de ses modalités d'application dans nos procédures nationales. Elle en suit, aujourd'hui, la mise en œuvre.

La direction contribue, en outre, aux négociations faisant suite à la signature, en juillet 1998, de la lettre d'intention des six ministres de la défense européens (Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni, Suède) destinée à harmoniser le cadre réglementaire et juridique dans lequel s'inscrivent les restructurations industrielles de l'armement. Elle a présidé, à ce titre, un groupe de travail multilatéral sur l'harmonisation des procédures d'exportations, qui a permis la signature d'un accord sur le sujet le 27 juillet 2000, et dont elle a suivi les travaux interministériels de transpositions de ces dispositions dans les procédures françaises.

Votre Rapporteur juge souhaitable que les **procédures de contrôle des exportations au sein des pays considérés soit allégées**. Ce progrès permettrait notamment des gains d'efficacité pour les entreprises transnationales qui sont amenées à transférer, entre leurs différentes implantations, des matériels.

S'agissant des transferts de biens et de technologies sensibles, des « **entreprises certifiées** » doivent pouvoir, en contrepartie d'engagements forts et vérifiés, notamment en matière de contrôle interne et d'application des obligations de contrôle, bénéficier de la **libre circulation des produits et technologies sensibles au sein de ses filiales** et avec d'autres entreprises certifiées dans le monde. Ces entreprises assumeront des engagements particuliers en matière de respect des réglementations de contrôle et de vigilance à l'encontre des risques de détournement et qui adhéreront à un processus de certification volontaire.

Au contraire du système actuel, essentiellement basé sur une gestion au cas par cas, un tel schéma de certification s'inspire des approches de contrôle interne et d'autorégulation qui sont valables dans de nombreux autres domaines de la vie économique internationale. Cette démarche doit inciter le monde industriel à assumer directement sa part de responsabilité citoyenne vis-à-vis des enjeux majeurs de sécurité qui justifient les contrôles sur les exportations de technologies sensibles.

2.- Les technologies sensibles et la lutte contre la prolifération

La lutte contre la prolifération des armes de destruction massive constitue la seconde grande priorité assignée à la direction. À ce titre, elle suit le développement des négociations internationales ainsi que la mise en œuvre des conventions et des arrangements multilatéraux liés à la prolifération.

La direction des technologies et transferts sensibles participe au contrôle des exportations de biens à double usage, d'une part en suivant les négociations sur les régimes visant au contrôle des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, d'autre part en examinant les dossiers d'exportation sensibles.

En 2002 et 2003, elle a poursuivi ses travaux en matière de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, en coordonnant les études sur ce sujet et en participant à l'examen de certains dossiers d'actualité. En outre, elle anime les contacts techniques avec les autorités russes pour l'élaboration de projets franco-russes d'élimination des armes de destruction massive dans le cadre du « partenariat mondial du G8 contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes ».

Elle a apporté son expertise sur de nombreux dossiers ayant une implication de défense nationale bien que de nature civile, notamment dans le spatial (programme Galiléo ou encore Pléiades), ou en matière de biotechnologie.

Elle a contribué aux réflexions sur la lutte contre le terrorisme, et plus particulièrement sur le développement de la recherche dans la lutte contre le terrorisme nucléaire, radiologique, biologique et chimique.

Enfin, elle a animé l'action de protection du patrimoine scientifique et technique en liaison avec les Hauts fonctionnaires de défense.

E.– LA COORDINATION DU RENSEIGNEMENT

Les missions d'orientation et la coordination du renseignement sont des missions dévolues au Comité interministériel du renseignement. Pourtant, votre Rapporteur juge souhaitable la création d'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, soumis à l'approbation du Président de la République. Le décret n° 78-78 du 25 janvier 1978 fixant les attributions du Secrétaire général de la défense nationale précise, en outre, 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 au profit du Gouvernement et des organismes concernés.

Le secrétariat permanent prépare les réunions du CIR et présente 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 et il demeure particulièrement sollicité dans la gestion des crises internationales impliquant des intérêts français.

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.

Ces crédits, destinés à financer des études ponctuelles ou les activités des différents groupes de projets auxquels ont été attribués un petit nombre d'objectifs concrets et bien définis, se sont élevés en 2003, comme en 2002, à 4,53 millions d'euros.

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

Comme il l'avait souligné dans son précédent rapport spécial, votre Rapporteur rappelle que nos 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.** Un ministre en disposerait-il d'ailleurs plus vis-à-vis de ses collègues ? La coordination relève donc de relations informelles, à l'exception de la question terroriste gérée par l'unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT).

Certaines affaires (Ben Barka, Rainbow Warrior) ont naturellement suscité la méfiance des autorités politiques à l'égard de nos services. Tous les chefs d'État ont ainsi cherché à se protéger soigneusement, refoulant la question de la coordination au niveau des chefs de service. La cohabitation et le conflit au sommet de l'État ont servi également à cautionner l'immobilisme.

Pourtant, les conditions d'une évolution du système sont récemment apparues : à travers d'abord les enseignements des « ratés » des services américains dans la crise du 11 septembre ; à travers ensuite la création d'un Conseil de sécurité intérieure présidé par le chef de l'État qu'une éventuelle et nouvelle cohabitation ne saurait désormais remettre en cause.

Reste donc à créer un **Conseil national du renseignement** présidé par le chef de l'État. La gestion de son secrétariat relève du détail. L'essentiel est que le Président de la République dispose d'une information diversifiée et centralisée et qu'il puisse provoquer l'échange d'informations entre tous les services de l'État concernés, qu'il soit en quelque sorte le garant de la remontée de l'information. Ce qui est utile dans le traitement de la criminalité ne l'est-il pas dans celui de la sécurité de l'État et de la Nation ?

La coordination au sommet de l'État n'est pas suffisante. Elle doit s'exercer aussi entre les services. Leurs traditions ne suffisent pas expliquer des relations si souvent teintées de méfiance. Les métiers ne sont certes pas les mêmes. Pourtant, dans une entreprise ou une collectivité locale, de multiples métiers coexistent et tendent vers les mêmes objectifs. 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. Bref, « l'intelligence » de situation doit prévaloir sur le « droit de suite » des services. **Au politique de l'imposer.**

II.- LES MOYENS DU SGDN POUR 2004

Le projet de budget du SGDN pour 2004 s'élève à 50,1 millions d'euros contre 48,3 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2003, soit une progression apparente de ses dotations de 3,8 %. Cette augmentation correspond à une hausse des dépenses ordinaires, justifiée, pour l'essentiel, à des mesures d'ajustement, des transferts d'emplois, ainsi que par la création de deux emplois budgétaires et des mesures nouvelles concernant les systèmes d'information sécurisés.

ÉVOLUTION DU BUDGET DU SGDN

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2001	Loi de finances initiale pour 2002	Loi de finances initiale pour 2003	Projet de loi de finances pour 2004
Rémunérations et charges sociales	12	13,7	14,1	15,2
Matériel et fonctionnement	9,1	9,4	10,0	10,3
Subvention de fonctionnement	1,4	1,5	1,8	2,0
Rémunérations pour services rendus	—	—	2,1	2,4
Équipement et matériel (CP)	7	14,8	20,2	20,1
Total	29,5	39,4	48,2	50,1

Source : projet de loi de finances pour 2004.

Le projet de loi de finances se traduit par une augmentation des effectifs budgétaires. Cependant, les créations de postes budgétaires n'expliquent que l'augmentation de deux postes. L'essentiel de la variation des effectifs (21 postes) résulte de transferts d'emplois au SGDN.

A.- LES EFFECTIFS

Depuis 1996, les effectifs budgétaires du SGDN ont évolué comme suit :

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE DE 1996 À 2004

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Civils	149	122	106	194	201	227	250	250	273
Militaires	354	114	112	40	40	40	28	28	28
Total	503	236	218	234	241	267	278	278	301

Source : Secrétariat général de la Défense nationale.

En 2003, le SGDN complète son effectif par 68 mises à disposition en provenance d'autres ministères.

Au 1^{er} septembre 2003, les services les plus fortement dotés en personnel étaient la DCSSI (78 personnes et 29 mises à disposition), la direction de la protection et de la sécurité de l'État (29 emplois et 4 mises à disposition), la

direction des affaires internationales et stratégiques (20 emplois et 5 personnes mises à disposition). Il faut relever que la direction des technologies et transferts sensibles (TTS) dispose d'un effectif de 28 personnes complété par quatre mises à disposition. Au total, les services d'administration générale et de soutien mobilisent 98 personnes, soit 29 % du total.

L'augmentation des effectifs budgétaires s'explique par des mesures de transferts ainsi que par deux créations d'emplois.

Deux emplois d'ingénieurs des télécommunications de 1^{ère} classe sont créés au chapitre 37-10 – Dépenses de personnel et action sociale, pour un coût de 110.456 euros.

Six emplois, inscrits sur ce même chapitre, proviennent du ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, pour un coût global de 323.161 euros. Il s'agit de trois emplois de trois commissaires principaux de police, d'un commissaire de police, d'un commandant et d'un lieutenant de police. Cette opération permet de régulariser des mises à disposition antérieures.

Quinze emplois, inscrits sur ce même chapitre, correspondent à des transferts en provenance du ministère de la Défense, pour un coût de 413.164 euros. Il s'agit notamment de 4 techniciens supérieurs des études et des fabrications et de 5 ouvriers.

Enfin, neuf emplois non budgétaires, inscrits au chapitre 36-10 – Institut des hautes études de la défense nationale, proviennent du budget de la Défense, pour un coût de 238.260 euros. Il s'agit notamment de 5 adjoints administratifs et de 3 ouvriers.

B.- LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT

Les crédits de fonctionnement passent de 10,09 millions d'euros en 2003 à 10,34 millions d'euros en 2004, soit une hausse de 2,5 % faisant suite à une progression de 7 % en 2003.

La création de deux emplois d'ingénieurs des télécommunications représente un coût de 0,11 million d'euros, tandis que les 21 transferts d'emplois se traduisent par une augmentation de la dotation du SGDN de 0,74 million d'euros. De plus, l'extension en année pleine de la revalorisation des rémunérations publiques et des prestations familiales se chiffre à 0,09 million d'euros. Il convient aussi de prendre en compte des mesures d'ajustement des crédits, pour un montant total de 0,21 million d'euros.

S'agissant du fonctionnement des systèmes d'information sécurisés, des mesures nouvelles de 305.156 euros sont proposées à l'article 10 du chapitre 34-98 – Dépenses d'informatique et de télématique.

En outre, la rémunération pour services rendus, versée à France Télécom, dans le cadre du programme Rimbaud progresse de 300.000 euros pour se fixer à 2,4 millions d'euros.

Enfin la subvention attribuée à l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN) augmentera fortement en 2004 pour s'établir à 2,03 millions d'euros (+ 13 %) du fait du transfert de 9 emplois en provenance de la section ministérielle « défense ». A périmètre constant, sa dotation est donc stable.

C.- LES CREDITS D'EQUIPEMENT

Les crédits d'équipement du SGDN devraient être stables, en crédits de paiement, puisque 20,1 millions d'euros seraient inscrits, contre 20,2 millions en 2003.

En revanche, les autorisations de programme devraient progresser de 8,5 millions d'euros, pour se fixer à 17,97 millions d'euros en 2004.

Cette progression s'explique par la progression de 17,5 % des autorisations de programme consacrées au programme civil de défense et par l'inscription d'une autorisation de programme de 7,7 millions d'euros au titre des capacités techniques interministérielles.

1.- Les capacités techniques interministérielles

La libéralisation de la cryptologie décidée par le comité interministériel pour la société de l'information du 19 janvier 1999 a obligé l'État à renforcer ses capacités d'expertise et de protection dans ce domaine.

Le SGDN a été désigné pour piloter cette politique et veille à la mutualisation des moyens des différents ministères et à l'optimisation de leur emploi.

Au titre du développement de ces capacités, la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002) a inscrit 7,5 millions d'euros sur le chapitre 57-03 - Équipements administratifs divers, afin de permettre de poursuivre le programme de modernisation des capacités de l'État en matière de technologies de l'information et de la communication. En réalité, cette ouverture de crédits correspondait à l'inscription d'une autorisation de programme de 7,7 millions d'euros. L'écart de 0,2 million d'euros entre le montant des autorisations de programme et des crédits de paiement s'expliquait par une mesure d'annulation, appliquée au financement du programme civil de défense (cf. Rapport n°444 de M. Gilles Carrez, Rapporteur général).

Au titre du présent projet de budget, ce sont 10,16 millions d'euros de crédits de paiement qui seront de nouveau consacrés à ces capacités. Ces crédits sont inscrits à l'article 40 du chapitre 57-03 du budget du SGDN, alors même qu'une autorisation de programme de 7,7 millions d'euros est proposée sur ce même article.

2.- Le centre de transmission gouvernemental

Les crédits du centre de transmission gouvernemental (CTG) s'élèveront à 1,9 millions d'euros en 2004, en progression de 27 % par rapport à 2003. Ils consolideront les opérations d'investissement précédemment décidées, telles que le développement des liaisons présidentielles et interministérielles par l'acquisition de multiplexeurs et d'équipements chiffants ainsi que le maintien en condition et la modernisation des moyens de communication gouvernementaux.

3.- La direction centrale de la sécurité des systèmes d'information

La DCSSI bénéficiera de crédits d'équipement stables (1,7 million d'euros), qui seront consacrés à des opérations de réalisations d'études et à l'achat de matériels spécifiques. Ses autorisations de programme atteindront 1,5 million d'euros.

4.- Le programme civil de défense

Le programme civil de défense (PCD) disposera de 6,38 millions d'euros de crédits de paiement en 2004, contre 6,88 en 2003 après 5,34 millions d'euros en 2002 et 3,8 millions d'euros en 2001. Ces crédits sont inscrits à l'article 10 du chapitre 57-03, intitulé « Programme civil de défense ».

Sur les 5,34 millions d'euros de crédits ouverts pour 2002, seuls 4,61 millions d'euros ont pu être ouverts, du fait de modifications intervenues en cours de gestion et d'une annulation de 0,2 million d'euros. Cette dotation n'a été consommée qu'à hauteur de 3,15 millions d'euros, du fait de lenteurs générées par la mise en œuvre du progiciel Accord.

Par ailleurs, la dotation pour 2003 a été amputée à deux reprises par un décret d'annulation du 14 mars 2003 et par un décret d'annulation du 3 octobre 2003. Le premier a annulé un million d'euros en autorisations de programme et 0,5 million d'euros en crédits de paiement sur les crédits consacrés au programme civil de défense. Le second a annulé un million d'euros en crédits de paiement sur ce même chapitre.

Ces annulations ont entraîné le décalage sur l'exercice suivant de certaines opérations. Cependant, ce retard est compensé par le report de crédits qui n'auront pu être consommés (lenteurs du progiciel) ainsi que par l'inscription d'autorisations de programme en progression de 1,08 million d'euros en 2004. Quant aux crédits de paiement, ils seraient stabilisés à 6,38 millions d'euros.

Ces crédits permettront de consolider le financement des deux priorités que sont les aménagements du réseau interministériel de base uniformément durci « Rimbaud », pour un montant de 4,59 millions d'euros en crédits de paiement, le programme interministériel de lutte contre le terrorisme nucléaire, radiologique, biologique et chimique, pour un montant de 1,79 million d'euros en crédits de paiement.

En premier lieu, le réseau Rimbaud relie les hautes autorités nationales, les responsables administratifs et les responsables d'organismes ou points sensibles d'importance vitale. Il est destiné, en particulier, à permettre la continuité de l'action gouvernementale en toutes circonstances. Ce réseau est caractérisé par :

- une grande disponibilité et notamment une protection à l'impulsion électromagnétique, suite à une agression nucléaire en haute altitude, pour les hautes autorités jusqu'au niveau des centres opérationnels de zone de défense ;
- la capacité, propre aux réseaux numériques à intégration de service, de supporter une diversité de services ;
- l'aptitude à utiliser des terminaux chiffants de haut niveau permettant le chiffrement de tous les services, associés ou additionnels, et ne dégradant pas la qualité des conversations téléphoniques.

Mis en service en 1994, le réseau Rimbaud compte environ 3.600 abonnés. Il a fait l'objet récemment de nouveaux développements (architecture de sécurité, moyens cryptologiques, terminaux chiffants) pour fournir le service de confidentialité téléphonique (« cryptophonie ») de niveau confidentiel défense pour un quart ou un tiers des abonnés, et même de niveau secret défense pour certains d'entre eux.

Votre rapporteur rappelle qu'un chapitre 37-01 a été créé pour retracer les dépenses liées aux rémunérations pour services rendus dans le cadre de ce programme. Il sera doté de 2,4 millions d'euros en 2004, contre 2,1 millions d'euros en 2003.

En deuxième lieu, le programme interministériel de lutte contre le terrorisme nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC) sera renforcé, compte tenu des lacunes constatées dans ce domaine. Le financement de matériels pour la protection des personnels et pour la décontamination des victimes sera prioritaire. Il s'agit ici d'une première étape visant, dans un cadre interministériel, à retrouver un niveau de protection en rapport avec la menace telle qu'elle apparaît après les attentats du 11 septembre 2001.

Les crédits que le SGDN va consacrer à un meilleur équipement ont vocation à susciter un effort correspondant dans chacun des ministères concernés. Ce programme ne peut être conduit que dans un cadre budgétaire interministériel, car la lutte contre le terrorisme NRBC demande des moyens spécialisés impliquant sept ministères. Il nécessite donc une étroite coordination, tant dans le choix des matériels que dans le calendrier des acquisitions.

D.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU PREMIER AOUT 2001

Dans le cadre de la préparation de la mise en oeuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, c'est une nouvelle structuration budgétaire des services du Premier ministre qui sera proposée à l'approbation de ce dernier. Celle-ci est issue d'une large concertation interne menée sous le pilotage du secrétaire général du Gouvernement.

1.– La structuration en missions et programmes

Le budget des services du Premier ministre se compose aujourd'hui de cinq fascicules budgétaires : services généraux du Premier ministre, secrétariat général de la défense nationale, délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, commissariat général au plan, conseil économique et social pour un montant de 313 millions d'euros d'autorisations de programme et 1.500 millions d'euros de crédits de paiement.

Une mission unique devrait ainsi être instituée pour tous les services du Premier ministre, à l'exception du budget annexe des Journaux Officiels qui, en raison de sa nature et de son financement, devrait faire l'objet d'une mission spécifique. Cette formule permettra de donner aux services rattachés une meilleure visibilité budgétaire et l'unité qui leur fait défaut dans la nomenclature actuelle.

En son sein devraient être créés plusieurs programmes, dont les contours ne sont pas encore fixés. Conformément au principe arrêté au niveau gouvernemental, les programmes fixeront également les objectifs et les moyens des autorités administratives indépendantes entrant dans leur champ.

L'unicité de la mission qui se substitue aux fascicules budgétaires préexistants, le regroupement des crédits en plusieurs programmes et l'existence d'un plafond d'emplois apprécié au niveau de l'ensemble des services du Premier ministre appelleront une rénovation profonde des modes de gestion – la réforme devant favoriser l'exercice clair des responsabilités et la plus grande rigueur dans la gestion des deniers publics.

C'est pourquoi quatre chantiers nécessaires à la complète mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances ont été ouverts.

Il s'agit, en premier lieu de la définition des objectifs et indicateurs associés à chaque programme qui devra être achevé avant la fin du 1^{er} trimestre 2004. En second lieu, il convient de procéder à des expérimentations et mettre en place des mesures préparatoires, dont certaines sont déjà engagées notamment en ce qui concerne la globalisation progressive des dépenses de personnel, l'évolution des modalités du contrôle financier ou la mise en place d'un département comptable ministériel. Le troisième de ces chantiers porte sur la conception des outils et méthodes, mandats de gestion et budgets opérationnels de programme qui seront nécessaires pour assurer la gestion de la nomenclature nouvelle. L'évaluation et la préparation des conséquences de la loi organique sur les modalités futures de gestion des ressources humaines seront enfin engagées.

2.– La préfiguration des actions relevant du SGDN

Le budget du SGDN pourrait être organisé en quatre actions définies en fonction d'objectifs socio-économiques et qui ne recourent pas l'organigramme actuel du SGDN.

a) Coordination au plus haut niveau de la définition de la politique de défense et de sécurité

L'objectif socio-économique de cette action est d'accroître l'efficacité de l'action de l'État en matière de conception et de coordination des politiques de défense et de sécurité.

Dans cette action seraient regroupés les travaux relatifs aux responsabilités assumées par le SGDN au sein des divers conseils et comités (secrétariat des conseils de défense, secrétariat du comité interministériel du renseignement, participation au conseil de sécurité intérieure, organisation de la commission interministérielle d'examen des exportations de matériels de guerre), à la participation à la coordination des travaux sur les négociations internationales de sécurité et de défense et aux activités visant à accroître la connaissance des questions de défense nationale, parmi lesquelles figure la tutelle de l'IHEDN.

b) Veille, anticipation et synthèse

L'objectif socio-économique de cette action est de permettre à l'État de prévoir, de prévenir et de suivre des crises, d'anticiper les agressions et de rassembler pour les plus hautes autorités de l'État les données nécessaires à la prise de décision.

Il s'agit de préparer et de suivre en permanence l'exécution des plans de crise, le déroulement des crises nationales et internationales, d'assurer les synthèses d'urgence en matière de renseignement et de parer aux attaques informatiques. En dehors des périodes de tension, la participation à la veille scientifique et la prévention des attaques informatiques font également partie de cette action.

c) Accroissement de la sécurité de l'État et des populations

L'objectif socio-économique est d'élever le niveau de sécurité de l'État et des populations face aux risques terroristes et de coordonner la mise en oeuvre des mesures de défense.

La lutte contre le terrorisme suppose une vigilance interministérielle coordonnée, planifiée et animée par le SGDN sous l'autorité du Premier ministre et en liaison étroite avec la présidence de la République. Cette recherche permanente de la sécurité nationale passe par la protection des informations détenues par l'État, l'organisation de la protection des installations sensibles et d'importance vitale, la planification de sécurité, la protection et la continuité des communications gouvernementales, la coordination des politiques de lutte contre le terrorisme NRBC et la sécurité des systèmes d'information.

Les moyens mis en place au service de cette action doivent permettre d'organiser une réponse efficace des services en cas d'attaque, de menace ou d'accident, afin d'assurer la continuité de l'État, la protection des personnes, des biens et de l'environnement.

d) Contrôle des transferts d'armement et lutte contre la prolifération des armes de destruction massive

L'objectif socio-économique poursuivi est d'appliquer la politique de la France en matière de contrôle des matières et des transferts sensibles, de non prolifération et de protection du patrimoine intellectuel et scientifique.

Il s'agit de contrôler les exportations de matériels de guerre, de prévenir la prolifération NRBC, de coordonner les efforts de l'État pour développer une expertise scientifique à ce sujet, de participer au contrôle des biens à double usage et d'organiser la protection du patrimoine intellectuel et scientifique français et européen.

e) Pas d'action support

Le SGDN n'envisage pas de créer une action support ou d'identifier la fonction support par une subdivision de la nomenclature budgétaire créée par la loi organique. Dès lors, le SGDN n'a pas besoin de créer de programme « services polyvalents ». Un tel service est en effet créé lorsque plusieurs politiques distinctes sont mises en oeuvre par un même service avec les mêmes moyens et les mêmes effectifs. De tels services existent au SGDN: ils constituent la fonction support, que le SGDN a choisi de ne pas individualiser.

III.- L'INSTITUT DES HAUTES ETUDES DE LA DEFENSE NATIONALE (IHEDN)

Établissement public administratif depuis le 5 septembre 1997, l'IHEDN a toujours été sous la tutelle du SGDN même si sa subvention n'était pas inscrite sur ce fascicule budgétaire mais sur celui des services généraux du Premier ministre, avant la loi de finances pour 2001 qui a mis fin à cette singularité administrative en transférant l'imputation de la subvention sur le fascicule du SGDN, ce qui paraît plus logique.

A.- LES CREDITS DE L'INSTITUT

En 2003, l'Institut ne dispose théoriquement que de 20 postes budgétaires (11 fonctionnaires, 7 contractuels et 2 ouvriers d'État) et d'une dotation de l'État de 1,79 million d'euros.

En réalité, le soutien apporté par le ministère de la Défense est bien plus important. L'une des conséquences du changement de statut a été de le quantifier par convention. C'est ainsi que le 15 janvier 1998 ont été signées trois conventions particulières portant sur la mise à disposition de personnel, sur les prestations en nature fournies à titre gratuit et sur la mise à disposition des biens meubles et immeubles, à savoir les locaux de l'École militaire, sur le transport des auditeurs de la session nationale pour les visites dans les armées, les déplacements vers les capitales européennes sièges de diverses organisations internationales (OTAN, UEO, Union européenne, OSCE...) ou les missions d'études. D'une durée de trois ans, ces conventions ont été renégociées et leur nouvelle version a pris effet le 28 mars 2001.

La fourniture gratuite des moyens de transport aériens par l'armée de l'Air représente un coût annuel de 1,058 millions d'euros, le prêt de salles de travail et d'amphithéâtre se chiffre à 0,19 million d'euros et le soutien automobile à 125.000 euros. Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, **ces sommes devront être transférées au budget de l'Institut** au plus tard dans le projet de loi de finances pour 2006.

Le ministère de la Défense met à la disposition de l'Institut 56 postes de civils et de militaires, dont 53 sont réalisés. En outre, d'autres ministères mettent 10 postes à sa disposition, dont 9 sont pourvus.

En 2003, 11 emplois du ministère de la Défense ont été transférés au budget de l'Institut. Dans le cadre du présent projet de loi de finances, 9 autres emplois le seront également, pour un montant de 238.260 euros. Il s'agit notamment de 5 adjoints administratifs et de 3 ouvriers. La dotation de l'État, inscrite au chapitre 36-10 – Institut des hautes études de la défense nationale, augmenterait donc corrélativement.

Si l'on ajoute l'ensemble des moyens mis à disposition à ceux qui figurent au budget de l'IHEDN pour l'année 2004, le coût global de l'Institut ressort à 9,17 millions d'euros.

Pour 2003, et compte tenu des réserves évoquées ci-dessus sur la signification économique de ce chiffre, le budget prévisionnel de l'Institut s'élèvera à 3,51 millions d'euros. La dotation budgétaire de l'État sera de 2,02 millions d'euros, en léger repli par rapport à la dotation attribuée en 2002.

BUDGET PRÉVISIONNEL DE L'IHEDN POUR 2004

(en millions d'euros)

Recettes	Montants estimés	Dépenses	Montants estimés
Dotation de l'État	2,02	Activités : communication, session nationales, sessions régionales, sessions internationales, séminaires jeunes, etc.	1,84
Taxe d'apprentissage	0,05	Fonctionnement de la structure : chauffage, électricité, entretien des locaux, informatique, prestations de services, etc.	0,69
Prestations de services : - sessions internationales (Affaires étrangères, Coopération) - participation du secteur privé (intelligence économique)	1,44	Rémunérations, charges sociales et taxes diverses Rémunérations, charges sociales et taxes diverses	0,98
Total recettes	3,51	Total dépenses	3,51

Source : Secrétariat général de la Défense nationale.

B.- L'ACTIVITE DE L'INSTITUT

La mission première de l'IHEDN étant la formation et la promotion de l'esprit de défense, ses résultats peuvent se chiffrer en première approche en nombre de journées/auditeurs, même si la nature et la qualité des bénéficiaires couvre un large spectre, depuis les plus hauts niveaux de responsabilité, jusqu'au jeune public des nouvelles sessions d'été, comme le montre le tableau ci-après :

ACTIVITÉ DE L'IHEDN PENDANT L'ANNÉE 2002

	Auditeurs	Jours	Journées/auditeurs
Session nationale			
54 ^{ème} session (janvier à mai 2002)	87	37	3.219
55 ^{ème} session (septembre à décembre 2002)	89	27	2.403
Ouverture de la 55^{ème} session nationale par Monsieur le Premier ministre	600	0,5	300
Sessions régionales et actions au profit des auditeurs			
Strasbourg	75	17	1.275
Clermont-Ferrand	79	17	1.343
Paris	99	17	1.683
Limoges	87	17	1.479
Associations Journée des Présidents	32	1	32
Séminaire des auditeurs	200	2	400
Forum des auditeurs	167	2	334
Sessions internationales	170	31	1.962
Sessions IHEDN Jeunes			
Compiègne	74	6	444
Agen	48	6	288
Marly-le-Roi	56	6	336
Verdun	44	6	264
Séminaires			
Stages menaces d'investigations étrangères	350	15	620
Sessions 3 ^{èmes} cycles de défense	231	16,5	1.270,5
Cycles intelligence économique	110	12	660
Colloque sur l'Intelligence et la Défense économique au service du développement économique			
Séminaires élus locaux			
Poitiers	80	1	80
Aix-en-Provence	50	1	50
Colloques			
Journée découverte intelligence économique	510	1	510
Total	3.238		18.952,5

Source : IHEDN

Ce bilan rend compte de l'élargissement du champ d'intervention de l'Institut opéré ces dernières années en direction notamment des jeunes, des collectivités locales et des nombreux publics des séminaires.

Votre Rapporteur souligne que les séminaires destinés aux jeunes, dont l'intérêt est salué de tous, devraient être démultipliés et promus en particulier dans les grandes écoles de commerce et d'ingénieurs. De plus, les contacts qui sont noués lors de ces sessions devraient être confortés afin de développer un esprit de réseau. C'est pourquoi il serait souhaitable que ces auditeurs disposent d'**une adresse électronique à vie**.

Afin d'illustrer le souci de l'Institut d'adapter ses missions, il convient de citer la pérennisation des séminaires pour les élus locaux, la confirmation de la politique engagée en matière d'études et de publication, la dimension internationale conférée au colloque annuel, la transformation en cours du site Internet en portail ou encore l'organisation de cycle consacrés à l'intelligence économique.

C.- L'INTERNATIONALISATION DE L'INSTITUT : UNE PRIORITE

Les perspectives de création d'un futur collège européen de sécurité et de défense, auquel l'IHEDN sera, à terme, appelé à contribuer – voire, comme le souhaite votre Rapporteur, à en devenir le **pivot** – illustre la nécessité de l'ouvrir plus encore sur l'étranger, dans un contexte de mondialisation croissante des questions de défense et de sécurité.

Votre Rapporteur souligne que cette démarche est d'ores et déjà initiée : des contacts ont été institués avec les Instituts étrangers, des sessions internationales sont organisées, des intervenants étrangers sont invités et des auditeurs étrangers participent aux sessions nationales et régionales.

1.- L'ouverture de l'IHEDN vers les instituts étrangers

Des contacts ont été noués avec 16 des 78 instituts étrangers, plus ou moins comparables, qui ont été recensés par l'IHEDN. Une coopération privilégiée a été établie avec les principaux instituts européens, notamment à l'occasion des missions (déplacements) de la session nationale. Ces instituts, comme le *Royal College for Defence Studies* (RCDS) britannique ou le *Centro de estudio superior de la Difensa nacional* (CESEDEN) espagnol ont contribué de façon significative à l'organisation de ces missions (ex. du et du en 2003). Réciproquement, l'IHEDN a reçu les visites de délégations d'instituts homologues (cinq en 2003 : Tunisie, Pakistan, Inde, Pays-Bas, Bangladesh) et, à titre individuel, plusieurs dirigeants de ces instituts.

Une coopération spécifique a été engagée depuis 1999 avec des partenaires britannique (*Cranfield University*) et allemand (*Führungsakademie der Bundeswehr*) qui participent à part égale à l'organisation d'un « Séminaire européen trilatéral », dont la dernière édition a eu lieu à Postdam et la prochaine à Paris, en avril 2004.

Cette ouverture vers les principaux instituts européens est susceptible de s'accélérer très rapidement dans la perspective de la création d'un Collège européen de Sécurité et de Défense. L'IHEDN a déjà été sollicité pour la prochaine tenue d'un séminaire de haut niveau destiné à définir la nature de ce projet et notamment son futur mode de fonctionnement (en réseau ou centralisé).

2.- L'internationalisation des sessions de l'IHEDN

L'internationalisation de l'IHEDN doit dépasser le cadre de ses relations avec ses homologues étrangers et doit toucher à son fonctionnement même.

a) Développer les sessions internationales

En 2004, une session européenne dite « trilatérale », associant les partenaires allemand et britannique, complètera le dispositif des sessions déjà existantes (session européenne, session méditerranéenne et forum de l'IHEDN sur le continent africain). Par ailleurs, d'autres sessions sont à l'étude (Asie, Amérique du Nord et Amérique latine).

b) Recourir plus fréquemment à des intervenants étrangers

Afin d'accentuer le caractère international des sessions de l'IHEDN (session nationale ou session internationale), il devrait être fait plus fréquemment appel à des personnalités étrangères. Conscient de cet enjeu, l'Institut a noué des contacts avec des ambassades ou des universités pour s'informer de la possibilité de faire participer des personnalités étrangères. Cependant, ces intervenants ont un coût supérieur – notamment en frais de transport – à celui des personnalités françaises, ce qui nécessitera un budget spécifique.

c) Recruter plus d'auditeurs étrangers

Parmi les auditeurs de la session nationale, le nombre des auditeurs étrangers s'élève à 6 pour un effectif de 90 personnes. Ce chiffre devrait doubler, tout en centrant le recrutement sur les pays de l'Union européenne.

Bien évidemment, une ouverture internationale croissante de l'Institut représente un surcoût. Votre Rapporteur propose donc qu'une **fondation** soit mise en place afin de **drainer des financements** permettant d'assurer ce développement nécessaire.

En effet, le coût de l'appel renforcé à des conférenciers étrangers est estimé à 60.000 euros par an. La multiplication des contacts multilatéraux et bilatéraux avec des instituts homologues, notamment dans la perspective de créer le futur Collège européen de défense, implique un surcoût global de 54.500 euros annuels. L'organisation d'une session européenne, à l'automne 2004, représente un coût de 140.000 euros. Votre Rapporteur note donc, qu'au total, **le coût annuel du renforcement des activités internationales de l'IHEDN se monte à 254.500 euros.**

IV.– LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT RELEVANT DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Trois services de renseignement relèvent du ministère de la Défense : la direction générale de la sécurité extérieure, direction du renseignement militaire et la direction de la protection et de la sécurité de la défense.

A.– LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ EXTÉRIÈRE

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.

Le budget de la direction générale de la sécurité extérieure pour 2003 est retracé par le tableau ci-après.

CRÉDITS DE LA DGSE (hors rémunérations et charges sociales des militaires)

(en millions d'euros)

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004
Dépenses ordinaires	123,76	129,67	137,20	148,0	158,7	161,7
– personnel : rémunérations d'activité	88,62	94,09	100,46	110,4	112,2	115,0
– personnel : charges sociales	10,75	11,19	12,50	13,3	13,3	13,4
– fonctionnement	24,39	24,39	24,24	24,3	33,2	33,2
Dépenses en capital (crédits de paiement)	97,41 ⁽¹⁾	99,81 ⁽²⁾	110,07	111,4	113,0	94,7
– fabrication	73,48	67,38	75,46	62,5	61,7	66,0
– infrastructures	23,93	32,43	34,61	48,9	51,3	28,7
Total (fascicule Défense)	221,17	229,48	247,27	258,8	271,7	256,4

(1) l'année 1999 a connu 17,7 millions d'euros d'annulations au titre V.

(2) l'année 2000 a connu 15,9 millions d'euros d'annulations au titre V.

La direction générale de la sécurité extérieure verra son budget, en 2004, diminuer de 5% en crédits de paiement.

Votre Rapporteur souligne que, grâce à des mouvements budgétaires réalisés en cours d'année, le montant des crédits disponibles en 2003 est supérieur aux dotations de la loi de finances initiale. Pour autant, il déplore que **l'effort en faveur des services de renseignement ne soit pas plus important, alors qu'allemands et britanniques dotent leurs services de moyens en progression de 30 à 40 %.**

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA DGSE
(en millions d'euros)

	LFI 2002	Budget exécuté	LFI 2003	Prévision de dépenses	PLF 2004
Dépenses en capital (crédits de paiement)	111,4	111,4	113,0	121,3	94,7
– fabrication	62,5	74,5	61,7	64,8	66,0
– infrastructures	48,9	36,9	51,3	56,5	28,7

En sus des moyens inscrits au fascicule de la Défense, la DGSE bénéficie de fonds spéciaux en provenance du fascicule des Services généraux du Premier ministre (chapitre 37-91, article 10) pour un montant de 33,2 millions d'euros, soit un montant identique à celui attribué en 2003 et en 2002. 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.

1.– La gestion du personnel

a) Les effectifs

Les effectifs budgétaires civils seront portés de 3.241 en 2003 à 3.287 dont 48 % de catégorie C, 25 % de catégorie B et 27 % de catégorie A.

Les écarts avec les effectifs réalisés sont retranscrits dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES DE LA DGSE

	2002		2003		2004
	Effectif budgétaire	Effectif réalisé (au 31/12/2002)	Effectif budgétaire	Effectif réalisé (au 30/06/2003)	Effectif budgétaire
Catégorie A	866	819	864	822	898
Catégorie B	817	785	817	760	817
Catégorie C	1.561	1.500	1.560	1.501	1.572
Total	3.244	3.104	3.241	3.083	3.287

Source : Ministère de la Défense

Si l'effectif réalisé au 30 juin 2003 est inférieur de 4,8 % à l'effectif budgétaire théorique, il faut cependant souligner que les postes devraient être pourvus à 97 % en fin d'année. 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.

Par ailleurs, les crédits individualisés au fascicule Défense ne financent que les personnels civils de la DGSE. Les effectifs militaires sont financés sur les dotations des différentes armées et il n'existe pas d'état consolidé de la masse salariale des personnels affectés à la DGSE. **Celle-ci emploie en 2003, aux côtés**

des 3.241 civils, un effectif militaire de 1.457 personnes, dont 505 officiers et 940 sous-officiers, soit un total consolidé de 4.698 personnes. Pour 2004, du fait de l'augmentation d'une unité des effectifs d'officiers et de la progression de 46 unités des postes de civils, l'effectif total serait de 4.745 personnes (source : bleu budgétaire 2004). **Cet effort est sans comparaison avec l'évolution des missions. Sur la période de la loi de programmation militaire 2002-2008, il manquera 50 à 100 postes par an.**

De nombreux emplois sont 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.

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. La circulation de l'information relative à ce type de recrutement est néanmoins suffisante auprès des étudiants spécialisés en relations internationales puisque le nombre des candidatures a été en 2003, pour les concours du niveau de la catégorie A, de l'ordre de 67 par poste ouvert. Des prospections sont en outre menées par des démarches d'information et de recherche auprès d'établissements de formation.

Les services dont la vocation est la recherche technique emploient de nombreux civils non titulaires. Ces services ont vu leurs effectifs augmenter de 15,9 % depuis 1994. Les recrutements contractuels dans les domaines de l'informatique, de l'électronique et des télécommunications sont en constante progression. Le nombre d'ingénieurs de haut niveau est passé de 10 en 1994 à 115 en 2002. Au premier semestre 2003 l'effectif des ingénieurs de haut niveau est de 131.

Dans un contexte extrêmement concurrentiel, des prospections par voie de presse spécialisée sont utilisées et les relations avec des écoles d'ingénieurs développées, notamment pour le recrutement de stagiaires (une quinzaine de stagiaires, pour une durée de 6 mois pendant leur stage de fin d'études). Votre Rapporteur juge indispensable que **la politique de communication auprès des grandes écoles soit significativement renforcée.**

Plus généralement, votre Rapporteur estime que la **définition d'une politique active de communication est une nécessité**. Certes, les prémices d'une telle politique existent, puisque la Direction a permis le tournage de plusieurs reportages diffusés sur les télévisions nationales et a contribué à la publication d'un dossier dans le mensuel « Armées d'aujourd'hui » (n°276 décembre 2002 – janvier 2003). De même, il est 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 étonnant que la Direction ne dispose pas d'**un site Internet propre**, à l'instar de ses homologues étrangers, comme la CIA.

b) La valorisation des carrières

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).

Le Protocole d'accord du 9 février 1990, dit « protocole Durafour », a été transposé dans le contexte statutaire spécifique de la DGSE (11 décrets en Conseil d'État et 7 décrets simples). Il est donc appliqué aux corps de fonctionnaires concernés.

Pour les agents non titulaires, l'application du protocole ne pouvait intervenir qu'au terme du processus visant les fonctionnaires. La refonte d'ensemble du décret du 26 janvier 1970 fixant les dispositions applicables aux agents contractuels de la DGSE est en phase d'examen interministériel.

Par ailleurs, une fusion des corps de fonctionnaires a été engagée pour les corps de catégorie B.

De même, une réforme du statut du corps d'encadrement supérieur (corps des chefs d'études), s'inspirant de celles dont ont bénéficié les corps de niveau comparable de la Fonction publique de l'État, est en cours d'examen interministériel.

Les mesures visant la résorption de l'emploi précaire prévues par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 sont en cours de transposition (2 projets de décrets en Conseil d'État) afin d'en permettre l'application aux agents sur contrat à durée déterminée de la DGSE.

L'instauration de l'indemnité complémentaire de fonctions en faveur de certains personnels des administrations centrales nécessite, elle aussi, une transposition pour être appliquée au sein de la DGSE. Les textes nécessaires sont en cours d'élaboration.

2.- Les moyens de fonctionnement

Votre rapporteur rappelle que les moyens de fonctionnement ont stagné entre 1999 et 2002 alors que les effectifs progressaient. Les crédits proposés pour 2004 sont stables (+ 0,05 %), consolidant ainsi l'inflexion des crédits inscrits pour 2003 (+ 37 %).

Cette dotation doit permettre d'assurer :

- le coût d'entretien des nouveaux locaux affectés à la DGSE, tant en métropole qu'à l'étranger) ;
- la montée en puissance d'un centre en métropole ;
- l'achat de mobilier de bureau lié à l'aménagement des nouveaux locaux ;
- l'augmentation des coûts liés à l'utilisation des réseaux de télécommunication à haut débit dans le cadre des fonctions de conduite opérationnelle et de soutien logistique à l'étranger ;
- l'augmentation des charges engendrées par la séparation des différents réseaux informatiques liés aux exigences de la sécurité des systèmes d'information.
- et le coût de la formation initiale et continue des 479 personnes recrutées dans le cadre de la loi de programmation militaire pour les années 1997 à 2002.

3.- Les dépenses d'investissement

Les crédits d'infrastructure représenteront 30 % des crédits d'investissement, tandis que les crédits d'équipement en représenteront 70 %. Votre Rapporteur note que **les dotations en crédits de paiement des dépenses en capital chutent de 16 % entre 2002 et 2003**. Cette situation est d'autant plus inquiétante que les besoins nouveaux en équipements, pour la durée de la loi de programmation militaire 2003-2008, sont estimés à 130 millions d'euros. **En 2004, c'est un total cumulé de 50 millions d'euros de crédits de paiement** qui manqueront à la DGSE. Pourtant, les progrès technologiques constants appellent un effort budgétaire sans relâche, au risque de voir la France durablement distancée dans la maîtrise du renseignement technique.

a) Les opérations d'infrastructure

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

- la réalisation d'un centre technique informatique opérationnel ;
- l'adaptation et la rénovation de bureaux et locaux techniques ainsi que les voies et réseaux divers ;

- la rénovation des installations de courant régulé ;

- 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 ;

- et la poursuite des travaux de réhabilitation des bâtiments des services centraux de la DGSE.

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

- l'aménagement et la rénovation des centres d'interception existants et la mise aux normes de prévention contre l'incendie ;

- les aménagements relatifs aux postes à l'étranger travaillant dans le domaine de la recherche humaine ;

- et la poursuite de la construction d'un centre, en partenariat avec la DRM (crédits engagés en 2002).

b) Les opérations d'équipement

Les crédits d'équipement concerneront, d'une part, le recueil et l'exploitation du renseignement d'origine technique et, d'autre part, l'appui à la recherche, à l'analyse du renseignement et au fonctionnement général.

En ce qui concerne le renseignement d'origine électromagnétique, les actions prévues en 2004 portent sur les orientations suivantes :

- l'interception des flux générés par l'utilisation d'Internet tout en maintenant la capacité à intercepter de nouveaux systèmes de télécommunications utilisant des codages propriétaires ;

- l'automatisation de l'interception devrait être développée en 2004 en s'appuyant sur les dernières technologies nécessaires au traitement de masse (les interceptions ont progressé de 400 % en 5 ans) ;

- la rationalisation du dispositif d'interception, par une optimisation des moyens et la capacité à projeter rapidement des moyens sur les zones d'instabilité.

En ce qui concerne les actions opérationnelles, seront poursuivis le soutien des services opérationnels, le déploiement de moyens de télécommunications rénovés entre le siège central et les autres implantations de la DGSE, afin de moderniser les systèmes et maîtriser les coûts de fonctionnement et le développement des capacités d'archivage et de traitement des messages.

B.- LA DIRECTION DU RENSEIGNEMENT MILITAIRE

La direction du renseignement militaire (DRM) est directement rattachée au chef d'état-major des armées et son directeur au ministre de la défense. Elle assure des missions de veille stratégique, d'aide à la planification des opérations et de soutien à l'engagement des forces en leur fournissant du renseignement tactique ou stratégique.

Elle dispose de moyens propres mais aussi de moyens mis à sa disposition par les différentes armées après expression d'un besoin auprès du centre opérationnel interarmées.

Le budget de la direction du renseignement militaire (DRM) pour 2004 est retracé par le tableau ci-après :

BUDGET DE LA DIRECTION DU RENSEIGNEMENT MILITAIRE
(hors rémunérations et charges sociales)

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004
Titre III Fonctionnement	6,1	6,7	6,7	6,4
Titre V (crédits de paiement) Matériel	11,4	10,5	13,9	16,8
Total	17,5	17,2	20,6	23,2

Source : ministère de la défense

La décroissance de 0,3 million d'euros des crédits de fonctionnement s'explique par le transfert de cette somme au budget de l'armée de l'Air, afin de contribuer, de manière adaptée, aux coûts liés à la base aérienne n° 110 de Creil.

En réalité, le budget de fonctionnement de la DRM est stable, du fait de la faible variation de ses effectifs.

En revanche, les crédits de paiements permettant l'achat de matériels progressent de 20 %.

Les personnels de la DRM étant rémunérés par les différentes armées dont ils relèvent, la masse salariale de la DRM n'est pas intégrée dans ce budget.

L'effectif budgétaire de la DRM est retracé par le tableau ci-après :

EFFECTIF BUDGÉTAIRE DE LA DRM

	2002 réalisés	2003 LFI	2003 réalisés (1)	2004 PLF
Militaires	1.236	1.402	1.161	1.402
– dont officiers	358	386	354	386
– dont sous-officiers et militaires du rang	878	952	807	952
Civils	288	392	333	392
Total	1.524	1.730	1.494	1.730

Source : ministère de la défense

Les effectifs réels de la DRM sont inférieurs de 13 % aux droits budgétaires ouverts.

La DRM a traditionnellement des difficultés à recruter des ingénieurs de l'armement et des civils notamment en raison des contraintes plus ou moins fondées liées à l'affectation sur la base de Creil.

Le recrutement de contractuels civils de haut niveau, notamment en informatique, est une réelle difficulté que rencontre traditionnellement la DRM depuis sa création. Le niveau des rémunérations proposées ne permet guère de rivaliser sur le marché des entreprises ni même avec certains services de l'État intéressés par les mêmes compétences et qui bénéficient d'un régime de rémunération plus attractif. Avec la disparition des appelés et la mise en place de la réduction du temps de travail, le problème prend une acuité nouvelle.

Les affectations des personnels militaires relèvent des bureaux du personnel des différentes armées qui, à l'exception de l'armée de l'Air, ne reconnaissent pas le renseignement comme un cursus de carrière particulier. La DRM ne dispose donc pas d'un interlocuteur unique à l'état-major des armées pour faire respecter par les armées les tableaux de répartition des effectifs. Ce besoin ne fait que croître au fur et à mesure que se développent de nouveaux organismes interarmées.

La DRM dispose d'une direction centrale, de trois organismes à vocation interarmées qui lui sont rattachés, ainsi que d'une école de formation.

La direction centrale comprend un échelon de direction et cinq sous-directions (armement-prolifération, exploitation, ressources humaines, recherche, technique).

Le Centre de formation interarmées d'interprétation de l'imagerie (CFIII) rassemble les compétences dans le domaine de l'interprétation photo quel que soit le capteur d'origine (Helios, Mirage IV P, drones).

Le Centre de formation et d'emploi relatif aux émissions électromagnétiques (CFEEE) est responsable du suivi et du traitement du renseignement d'origine électromagnétique.

L'unité interarmées Hélios (UIAH) est l'unité qui centralise les demandes d'image Helios qui programme le satellite en concertation avec nos partenaires espagnols et italiens et qui procède à l'acquisition des photographies à l'extérieur (Spot, Ikonos) en cas de besoin.

La DRM, de création récente (1992), reste d'une taille modeste par rapport à ses homologues étrangers. On estime ainsi à 7.000 les personnels de la *Defence Intelligence Agency* (DIA) aux États-Unis, et à 40.000 personnes supplémentaires les effectifs des agences de renseignement des différents services. Les effectifs de la *Defence Intelligence Staff* (DIS) du Royaume-Uni, de l'ordre de 4 600 personnes, représentent plus du double de ceux de la DRM. Qualitativement, les moyens de traitement de l'image de cible ou de combat ne relèvent pas de la même génération que les moyens américains et israéliens.

Comme à chaque crise, la DRM est actuellement particulièrement sollicitée afin d'alimenter les autorités françaises en renseignement d'intérêt militaire sur le théâtre afghan ou bien encore en Côte d'Ivoire.

C.- LA DIRECTION DE LA PROTECTION ET DE LA SECURITE DE LA DEFENSE (DPSD)

La direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), ex-Sécurité militaire, 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.

Sa mission est la contre-ingérence, c'est-à-dire l'identification et la neutralisation de toute menace contre la sécurité résultant des services de renseignement étrangers, d'organisations ou d'individus se livrant à l'espionnage, au sabotage, à la subversion, au terrorisme ou au crime organisé. Elle est, en quelque sorte, l'équivalent pour le monde militaire de la Direction de la surveillance du territoire pour le monde civil.

Son champ de compétences est large puisqu'il englobe, au-delà des forces armées et des établissements relevant du ministère de la Défense, les entreprises titulaires de marchés intéressant la Défense et les points et réseaux sensibles civils, placés sous l'autorité du ministère de la Défense.

Pour exécuter cette mission, la DPSD dispose d'importants moyens, comme le montre le tableau suivant :

BUDGET DE LA DPSD
(hors rémunérations et charges sociales)
(en millions d'euros)

	2002	2003	2004
Fonctionnement (hors RCS)	6,7	7,7	7,7
Investissement (CP)			
- équipement	5	3,6	3,5
- infrastructure	0,14	0,15	0,19

Source : *Projet de loi de finances*

De même que la DRM, les personnels de la DPSD sont rémunérés par les différentes armées dont ils relèvent, ce qui explique que la masse salariale de la DPSD ne soit pas intégrée dans son budget propre.

Ses effectifs budgétaires son retracés dans le tableau suivant :

EFFECTIFS BUDGÉTAIRES DE LA DPSD

	2003 PLF	2003 réalisés	2004 PLF
Officiers	238	214	238
Sous-officiers	750	663	750
Militaires du rang	102	101	102
Personnel civil	381	314	381
Total	1.471	1.292	1.471

Source : *ministère de la défense*

La DPSD 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 proportion de sous-officiers dans ses effectifs 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 :

CATEGORIES DE PERSONNELS

Officiers	16,6 %
Sous-officiers	51,3 %
Militaires du rang	7,8 %
Personnel civil	24,3 %

Source : ministère de la défense

La réforme de son organisation et de son implantation très dense sur le territoire aura notamment pour conséquence de conforter l'interarmisation de ses activités.

La DPSD reste toutefois 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 gros fichier contenant de nombreuses informations nominatives, naturellement soumis 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.

S'agissant des dépenses en capital, la progression des crédits d'infrastructure accompagne le transfert de l'organisme central au Fort de Vanves. Les crédits de paiement des dépenses d'équipement, en baisse de 0,1 million d'euros, permettent notamment de financer des réalisations informatiques.

D.- LA NECESSITE D'ORGANISER LES INVESTISSEMENTS

Le renseignement constitue l'un des fondements essentiels de la sécurité nationale, le cœur en quelque sorte des missions régaliennes de l'État. La performance de nos services, gage de l'autonomie d'appréciation de l'État, constitue l'un des atouts majeurs de la puissance et du pouvoir de négociation de la France.

Nos services, dont la qualité des personnels est unanimement reconnue, doivent néanmoins affronter aujourd'hui deux révolutions simultanées :

– la croissance exponentielle des masses d'information à traiter, en provenance des sources ouvertes aussi bien que propriétaires ;

– et la rapidité d'évolution des technologies dans le domaine de l'analyse avancée de l'information.

Les États-Unis se sont lancés depuis une dizaine d'années dans une course à la puissance et à la performance de leur appareil de renseignement, basée sur les nouvelles technologies et sur l'échange d'informations. Pour le traitement automatique d'immenses volumes d'information, en provenance du monde entier, les NTAI (nouvelles technologies d'analyse de l'information), font l'objet depuis le 11 septembre d'un effort d'investissement qui dépasse le milliard de dollars par an. Par ailleurs, Interlink, véritable Internet sécurisé du renseignement facilite le travail en réseau, et donc la coopération.

Parallèlement, **il faut souligner que le tissu scientifique et industriel français est d'une richesse exceptionnelle. Mais l'investissement se disperse et, trop souvent, nos chercheurs s'expatrient. Notre pays doit donc concentrer et organiser son effort.**

C'est pourquoi **votre Rapporteur propose qu'un grand industriel du secteur de la défense devienne le partenaire de l'État afin de fournir un service global d'analyse et d'intégration rapide des meilleures technologies du renseignement.**

Il aurait pour **mission de mettre à la disposition des différents services des outils de traitement d'information de deuxième génération, ainsi que des moyens d'échange sécurisés et de les faire évoluer au rythme de la technologie.** Cette mutualisation des investissements aurait pour effet de **fédérer et de valoriser la recherche nationale dans le domaine.**

Les résultats attendus sont importants :

- productivité accrue et meilleure allocation des ressources ;
- accroissement considérable du temps consacré à l'analyse et à la production ;
- meilleure coordination des acteurs, spécialement en période de crise ;
- et une meilleure efficacité de la R&D.

En outre, à terme, d'importantes retombées technologiques civiles sont à attendre, en particulier dans le domaine de l'intelligence économique.

Cette formule, délibérément innovante, s'inspire des méthodes anglo-saxonnes de *Lead System Integrator*. Architecte global plutôt que simple fournisseur, le « LSI » fait fonction d'**intermédiaire de confiance** entre les autorités et le reste du monde industriel et scientifique. **L'État conserve, bien entendu, la maîtrise absolue de toutes les décisions stratégiques.**

Un premier financement de 25 millions d'euros devrait être inscrit sans tarder au budget 2004, afin de lancer le processus. **A défaut de moyens nouveaux ou issus de redéploiements, il pourrait être envisagé de mobiliser des financements d'entreprises ressortant du secteur public ou parapublic.** Sur quatre ans, l'investissement d'ensemble peut-être évalué à quelques dizaines de

millions d'euros. Les modalités contractuelles et organisationnelles du partenariat sont naturellement à préciser, sur la base d'une procédure par étapes, avec engagement sur des résultats.

E.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU PREMIER AOUT 2001

L'actuel agrégat n° 7 « Renseignement » comprend les crédits de la DGSE, de la DRM et de la DPSD.

1.– Les crédits de l'agrégat figureront dans une mission unique...

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique, le Ministre de la défense a décidé la création d'une mission unique, « Assurer la défense de la France, participer à la sécurité des français, perpétuer la mémoire du monde combattant ». Il n'est donc pas prévu de missions interministérielles, notamment pour le renseignement. Ce choix ne devrait pas empêcher le renforcement de la coordination en la matière, autour du Secrétariat général pour la défense nationale.

Le Ministre de la défense a également décidé de ne pas créer un programme « Renseignement ». En effet, la création d'un tel programme aurait conduit à identifier des moyens humains et des équipements affectés à cette fonction, alors que ces services s'appuient sur les personnels et les matériels des armées, tout en utilisant des moyens de communication du ministère. De même, les équipements de recueil des informations sont, pour leur grande majorité, mis en œuvre par chaque armée, tant pour ses besoins propres que pour satisfaire les besoins des échelons supérieurs interarmées.

2.– ...mais seront répartis sur deux programmes

Les moyens de la DGSE et de la DPSD figureraient au sein de l'action « Rechercher et exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France » dans un programme intitulé « Environnement et prospective de la politique de défense », tandis que les moyens de la DRM – qui dépend de l'état-major des armées – figureraient au sein de l'action « Planifier et conduire les opérations » dans le programme « Emploi des forces ».

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 16 octobre 2003, la Commission des finances a examiné les crédits du **Secrétariat général de la Défense nationale et du Renseignement**.

Votre Rapporteur spécial, a souligné que le débat sur le SGDN et les services de renseignement du ministère de la défense offrait au Parlement, pour la deuxième année consécutive, l'occasion de s'interroger sur les vrais sujets relevant de sa compétence, tels que les conditions de fonctionnement de ces services, les priorités techniques et budgétaires ainsi que les modes de recrutement et les statuts des personnels. Les menaces contemporaines ont surgi de la clandestinité : terrorisme, prolifération nucléaire, guerre économique, autant de nouveaux défis que doit affronter notre pays, comme le soulignait avec pertinence le Président de la République lors de sa visite à la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) en juin 2003.

Globalement, les crédits de l'agrégat n° 7 « Renseignement » du budget du Ministère de la défense se stabilisent à 291,1 millions d'euros en 2004, contre 303,8 millions d'euros en 2003. Ces crédits, qui n'incluent pas les rémunérations et charges sociales, se répartissent entre les trois directions que sont la Direction du renseignement militaire (DRM), la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) et la DGSE. Outre les moyens inscrits au budget de la défense, la DGSE bénéficie de fonds spéciaux en provenance du budget des Services généraux du Premier ministre pour un montant de 33,2 millions d'euros, soit un montant identique à celui attribué en 2003 et en 2002.

Le projet de budget du SGDN pour 2004 s'élève à 50,1 millions d'euros contre 48,3 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2003, soit une progression apparente de 3,8 %. Cette augmentation correspond à une hausse des dépenses ordinaires par des mesures d'ajustement, des transferts d'emplois, ainsi que par la création de deux emplois budgétaires et des mesures nouvelles concernant les systèmes d'information sécurisés.

La sécurité des systèmes d'information est une mission majeure du SGDN et devrait être un souci pour l'ensemble de l'État. Au sein de la Direction centrale de la sécurité des systèmes d'information, une cellule, composée de 6 personnes recrutées parmi les meilleurs spécialistes informatiques, est notamment chargée des missions d'audit de la sécurité des réseaux de l'État. Ce chiffre est dérisoire au regard de la tâche qui incombe à cette cellule, compétente pour l'ensemble des systèmes d'information de l'État. Les délais d'attente sont longs : il faut attendre six mois pour qu'une demande soit prise en compte. Certains ministères attendent depuis près de deux ans les résultats de leur audit. En outre, cette cellule ne peut intervenir qu'à la demande des services concernés. Il est impératif que les systèmes d'information de tous les ministères de souveraineté soient testés. Il convient de mettre en place une mission interministérielle d'expertise technique et industrielle des systèmes d'information des administrations publiques, dont le SGDN assurerait l'exécution.

De plus, le SGDN s'est vu confier la tâche d'élaborer un plan interministériel de renforcement de la sécurité des systèmes d'information de l'État. Le développement des réseaux sécurisés devrait s'appuyer sur la mise en place d'un réseau d'industriels de confiance à même de répondre aux besoins de l'État. Pour appuyer cette démarche, il faut créer un fonds à capitaux mixtes, appuyé sur la Caisse des dépôts et Consignations. Ce fonds, sélectif et suffisamment attractif, serait prioritairement dédié aux entreprises de croissance. Il aurait vocation à devenir l'embryon d'un fonds européen appuyant les programmes communautaires.

En outre, s'agissant de la sécurité des systèmes d'information, les services de l'État utilisent, y compris pour des fonctions sensibles, des solutions informatiques étrangères ne présentant pas toutes les garanties de sécurité. Les ministères opèrent leurs choix sans contrôle, sans coordination, ni doctrine ou assistance. L'analyse technique devrait, à l'avenir, se doubler d'une expertise industrielle tenant aux marchés et à ses acteurs. La DCSSI devrait, de plus, être consultée systématiquement lors des achats majeurs effectués par les administrations publiques.

De manière générale, si le réseau des hauts fonctionnaires de défense, en poste dans les ministères, est animé par le SGDN, ils n'occupent cependant pas, depuis l'origine, une place déterminante dans les équipes de direction des ministères. Cet état de fait traduit le défaut de sensibilité de l'État aux questions de sécurité.

Le SGDN est aussi compétent pour la prévention des crises et la protection des populations. Il coordonne l'action de l'État en matière de lutte contre le risque nucléaire, radiologique, biologique et chimique.

En ce qui concerne les investissements étrangers, l'article L. 151-3 du code monétaire et financier permet au ministre chargé de l'économie de s'y opposer, s'il constate qu'ils sont de nature à mettre en cause notamment l'ordre public ou la sécurité publique. Cet article a été modifié récemment par l'article 78 de la loi n° 2003-706 du 1er août 2003 sur la sécurité financière qui a ajouté le motif de la « défense nationale » à la liste des critères autorisant le ministre de l'économie à soumettre un investissement étranger à autorisation préalable. En outre, le SGDN a été chargé par le Premier ministre, le 16 juillet 2003, de conduire une réflexion interministérielle sur les prises de contrôles par des capitaux étrangers d'entreprises françaises liées à la défense ou à la sécurité nationales, susceptibles de menacer notre autonomie technologique dans certains secteurs stratégiques.

Le Comité interministériel du renseignement est chargé d'assurer la coordination du renseignement. Pourtant, il est nécessaire que cette coordination fasse l'objet d'une impulsion politique. C'est pourquoi il convient d'instituer un Conseil national du renseignement, placé, à l'image du Conseil de sécurité intérieure, sous l'autorité du Président de la République.

L'IHEDN doit s'internationaliser en renforçant ses liens avec les instituts étrangers. De plus, l'institut doit développer les sessions internationales, accroître le nombre de ses intervenants étrangers et accueillir plus d'auditeurs d'autres

nationalités. Bien évidemment, une ouverture internationale croissante de l'Institut représente un surcoût. Une fondation pourrait être mise en place afin de drainer des financements permettant d'assurer ce développement nécessaire.

La DGSE verra son budget, en 2004, diminuer de 5 % en crédits de paiement, alors qu'Allemands et Britanniques dotent leurs services de moyens en progression de 30 % à 40 %. Son effectif total sera de 4.745 personnes. Cette augmentation de 47 postes est sans comparaison avec l'évolution des missions. Sur la période de la loi de programmation militaire 2003-2008, il devrait manquer 50 à 100 postes par an.

Les dépenses en capital chutent de 16 % entre 2002 et 2003, alors que les besoins nouveaux en équipements, pour la durée de la loi de programmation militaire 2003-2008, sont estimés à 130 millions d'euros. En 2004, c'est un total cumulé de 50 millions d'euros de crédits de paiement qui manqueront à la DGSE. Pourtant, les progrès technologiques constants appellent un effort budgétaire sans relâche, au risque de voir la France durablement distancée dans la maîtrise du renseignement technique.

La DRM disposera d'un effectif budgétaire de 1.730 postes, soit moitié moins que celui de la *Defence Intelligence Staff* au Royaume-Uni. Les crédits de paiements permettant l'achat de matériels progressent de 20 %.

La DPSD disposera d'un effectif budgétaire de 1.471 postes et d'un budget stable.

Par ailleurs, il convient de mieux organiser les investissements en matière de renseignement. Les États-Unis se sont lancés depuis une dizaine d'années dans une course à la puissance et à la performance de leur appareil de renseignement, basée sur les nouvelles technologies et sur l'échange d'informations. Pour le traitement automatique d'immenses volumes d'information, en provenance du monde entier, les nouvelles technologies d'analyse de l'information font l'objet, depuis l'attentat de New-York d'un effort d'investissement qui dépasse le milliard de dollars par an. Les budgets de la CIA et de la NSA ont progressé de 40 %. Certes, il faut souligner que le tissu scientifique et industriel français est d'une richesse exceptionnelle. Mais l'investissement se disperse et, trop souvent, nos chercheurs s'expatrient. Notre pays doit donc concentrer son effort. Il est donc nécessaire qu'un grand industriel du secteur de la défense devienne le partenaire de l'État, afin de fournir un service global d'analyse et d'intégration rapide des meilleures technologies du renseignement. Il aurait pour mission de mettre à la disposition des différents services des outils de traitement d'information de deuxième génération, ainsi que des moyens d'échange sécurisés et de les faire évoluer au rythme de la technologie. Cette mutualisation des investissements aurait pour effet de fédérer et de valoriser la recherche nationale. Cette formule s'inspire des méthodes anglo-saxonnes de *Lead System Integrator*. Architecte global plutôt que simple fournisseur, le « LSI » fait fonction d'intermédiaire de confiance entre les autorités et le reste du monde industriel et scientifique. L'État conserve, bien entendu, la maîtrise absolue de toutes les décisions stratégiques.

Après s'être réjoui de l'attention portée par la commission des finances aux services de renseignement, **M. Marc Le Fur** s'est interrogé sur la place que devait occuper le renseignement d'origine technique par rapport au renseignement humain, compte tenu de l'échec subi par les États-Unis avec les attentats du 11 septembre. Par ailleurs, il est toujours très difficile d'attirer les élites vers le renseignement. Quelles actions pourraient être conduites afin de permettre de fidéliser les meilleurs éléments ?

M. Pierre Hériaud, après s'être félicité de l'existence d'un rapport spécial SGDN, étendu au renseignement, s'est interrogé sur les besoins en recrutement des services chargés de la sécurité informatique, sur leur efficacité et sur le système Rimbaud. S'agissant du Comité interministériel du renseignement, il a indiqué que le Premier ministre était chargé d'assurer la coordination du renseignement et qu'on pouvait estimer ce fonctionnement correct. Le budget du SGDN consacré à la lutte contre le risque nucléaire, radiologique, biologique et chimique ne représente qu'une part minimale de l'effort en la matière. L'IHEDN contribue largement à la vitalité du lien armée-Nation, notamment grâce aux trinômes académiques présents dans toutes les régions.

En réponse aux différents intervenants, **voire Rapporteur spécial**, a apporté les précisions suivantes :

– le traitement automatisé de l'information ne doit pas réduire les efforts en matière de renseignement humain, dont l'excellence française est reconnue. Les attentats du 11 septembre ont mis en lumière, aux États-Unis, des problèmes de coordination récurrents entre les dix-sept agences chargées du renseignement. Ce pays est donc confronté aux deux problèmes essentiels que sont la coordination du renseignement et la défaillance du renseignement humain. Ils effectuent un effort considérable en augmentant de 40 % le nombre d'agents à l'étranger tout en majorant de 40 % le budget de la NSA ;

– l'image des services de renseignement n'est effectivement pas très positive. La DGSE ne dispose pas d'un site internet propre, contrairement à la CIA. Elle doit développer ses campagnes d'information auprès des étudiants : elle n'a pas, aujourd'hui, de porte-parole ;

– la direction centrale de la sécurité des systèmes d'information dispose aujourd'hui de 78 postes, complétés par 29 mises à disposition. 2 emplois d'ingénieurs des télécommunications seront créés en 2004 ;

– le débat sur la nature de la coordination du renseignement est ancien. Elle peut s'effectuer dans un cadre administratif ou bien dans un cadre politique. Le Conseil de sécurité intérieure étant placé auprès du Président de la République, il serait souhaitable que la coordination politique du renseignement relève de la même autorité ;

– le SGDN coordonne et impulse la politique interministérielle de lutte contre le risque nucléaire, radiologique, biologique et chimique, qui est largement financée par chacun des ministères concernés. Au total, cet effort représente 50 millions d'euros pour la période 2001-2003 alors que le Royaume-Uni consacre 76 millions d'euros à ses seuls services de secours ;

– les manifestations organisées dans le cadre des trinômes ont rassemblé 5.225 personnes de l'Éducation nationale pour l'année scolaire 2001-2002 (soit 1.100 personnes de plus que l'année précédente), 312 conférences ont été données et 78 visites ont été organisées.

M. Pierre Hériaud a ajouté que 20.000 journées de formation étaient dispensées. Cet effort participe tout autant que la journée d'appel et de préparation à la défense au raffermissement du lien armée-Nation.

La commission a alors *adopté*, suivant l'avis favorable de votre Rapporteur spécial, les crédits du Secrétariat général de la défense nationale *et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.

N° 1110 tome 36 : Rapport de M. Bernard Carayon sur le projet de loi de finances pour 2004 –Renseignement