



N° 1867

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES,
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800)

TOME III

DÉFENSE

ESPACE, COMMUNICATIONS ET RENSEIGNEMENT

PAR M. YVES FROMION,

Député.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. — LA MAITRISE DE L'ESPACE CONDITIONNE CELLE DE L'INFORMATION ET DES COMMUNICATIONS	7
A. L'IMPORTANCE DE L'ESPACE A ETE SOULIGNEE UNE FOIS ENCORE PAR LES CONFLITS RECENTS	7
1. Une priorité prise en compte dans le PP 30 et la loi de programmation militaire	7
2. Un rôle clé mis une nouvelle fois en évidence dans les conflits récents	9
B. DES PROGRAMMES SPATIAUX INDISPENSABLES À LA MODERNISATION DES MOYENS EN C3R.....	10
1. Un budget de l'espace qui permet la poursuite des grands programmes.....	10
2. Une politique active de démonstrateurs technologiques	12
3. Le rôle désormais indispensable joué par les drones	14
C. INTENSIFIER L'EFFORT SPATIAL A L'ECHELON EUROPEEN	15
1. Des capacités satellitaires civiles duales aux performances inégales	15
2. Des lacunes spatiales militaires partiellement palliées par des accords d'échanges.....	17
3. Accentuer la coordination des efforts dans le domaine spatial.....	17
II. — DONNER EFFECTIVEMENT LA PRIORITE AU RENSEIGNEMENT	21
A. UNE TRES GRANDE PARTIE DES CAPACITES DE RENSEIGNEMENT EST FINANCEE PAR LE BUDGET DE LA DEFENSE	21
1. Les services de renseignement proprement dits	21
2. Le rôle de la gendarmerie	22
3. Le renseignement dans la profondeur réalisé par les unités dépendant du COS.....	23
B. LA COORDINATION DES STRUCTURES DE RENSEIGNEMENT	24
1. Le rôle du secrétariat général de la défense nationale	24
2. Les réformes en cours ou réalisées aux Etats-Unis et au Royaume-Uni	25
3. La coordination du renseignement en France doit être améliorée.....	27
C. UN EFFORT BUDGETAIRE LIMITE	28

CONCLUSION	33
TRAVAUX DE LA COMMISSION	35
I. — AUDITION DU GENERAL HENRI BENTEGEAT, CHEF D'ETAT-MAJOR DES ARMEES	35
II. — EXAMEN DES CREDITS	45

INTRODUCTION

Les conflits récents ont confirmé de manière spectaculaire l'efficacité d'une intégration sans cesse accrue de l'information et de sa diffusion en temps réel. Le commandement, les communications, la conduite des opérations et le renseignement (C3R) sont de plus en plus étroitement liés et conditionnent de plus en plus l'efficacité opérationnelle. Surtout, ils reposent sur la capacité à maîtriser l'espace, sans laquelle aucune cohérence d'ensemble du système de forces C3R ne peut être obtenue. L'espace est la clé de voûte des armées modernes et il le sera encore davantage à l'avenir. Il constitue désormais un élément essentiel de la souveraineté.

Si l'écart entre les capacités européennes et américaines est particulièrement important, il résulte moins d'une différence de capacités technologiques que d'une disproportion de moyens financiers. L'effort d'investissement insuffisant des européens en matière d'espace et de communications est de surcroît aggravé par l'éparpillement des programmes nationaux. Même si des efforts ont été consentis pour coordonner certaines actions, l'essentiel reste à faire en la matière pour valoriser une base industrielle et technologique d'excellent niveau.

La seconde priorité réside dans le renseignement, qui ne doit pas être considéré comme un simple utilisateur de moyens techniques modernes. Face au terrorisme, mais aussi à l'évolution constante des menaces, il constitue une première et indispensable ligne de défense. L'aspect humain du renseignement est capital et il faudra veiller à donner aux services de renseignement les personnels qualifiés nécessaires pour exploiter la masse sans cesse croissante des informations disponibles.

Le rapporteur avait demandé que les réponses à son questionnaire budgétaire lui soient adressées au plus tard le 8 octobre 2004, date limite résultant de l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

A cette date, 17 réponses étaient parvenues, soit un taux de 89 %.

I. — LA MAITRISE DE L'ESPACE CONDITIONNE CELLE DE L'INFORMATION ET DES COMMUNICATIONS

Le système de forces « commandement, communications, conduite des opérations, renseignement » (C3R) est au cœur du fonctionnement des armées modernes. Il permet de recueillir et de diffuser l'information à tous les échelons. Outre son importance capitale, le C3R voit ses éléments techniques de plus en plus imbriqués, la maîtrise de l'ensemble reposant *in fine* sur celle de l'espace. Compte tenu du coût des matériels et de leur nature même, cette cohérence doit être recherchée à l'échelle européenne, aucun des Etats de l'Union européenne ne disposant des moyens financiers suffisants pour détenir un ensemble spatial et de télécommunications global.

A. L'IMPORTANCE DE L'ESPACE A ETE SOULIGNEE UNE FOIS ENCORE PAR LES CONFLITS RECENTS

1. Une priorité prise en compte dans le PP 30 et la loi de programmation militaire

- Dans sa version 2004, le plan prospectif à trente ans (PP 30) aborde la dimension spatiale au sein d'un chapitre à vocation transverse. Il relève le caractère stratégique majeur de l'espace, aussi bien pour ses aspects militaires que pour des raisons d'ordre politique, économique et industriel.

Face à l'évolution inéluctable du phénomène de « militarisation de l'espace », la France doit disposer des capacités correspondant à ses ambitions diplomatiques et militaires, notamment en matière de vérification des traités et de contrôle de la prolifération. Il convient également d'avoir une capacité nationale autonome d'appréciation de situation au niveau stratégique, de garantir la protection du territoire national et d'être en mesure d'assurer la fonction majeure de **nation-cadre** pour le commandement d'une opération en coalition.

Le PP 30 propose en conséquence une différenciation entre les applications selon qu'elles satisfont le besoin opérationnel des forces ou qu'elles relèvent de la souveraineté nationale, en préconisant une sanctuarisation de ces dernières. Parmi les orientations générales, une importance particulière est accordée à la possibilité de conserver un accès permanent et indépendant à l'espace. Cela implique, d'une part, le maintien de capacités industrielles européennes d'un niveau suffisant ainsi qu'une autonomie nationale, voire européenne, en matière de composants spatiaux réputés critiques. D'autre part, il faut assurer la protection physique des segments sol et la redondance de leurs équipements critiques, ainsi que le durcissement des systèmes face aux nouvelles menaces liées à l'évolution des technologies (lasers à haute puissance, armes à micro-ondes, satellites antisatellites...). Cet aspect impose de pouvoir évaluer la menace, notamment au moyen du développement d'un système permettant

d'assurer une surveillance des activités en orbite, afin de pouvoir prendre les mesures appropriées (blindage des composants, manœuvrabilité des plates-formes, dispositifs antibrouillage...).

Le PP 30 aborde la question de la maîtrise des coûts au travers de plusieurs réflexions, dont l'adoption d'une approche capacitaire qui, pour un besoin donné, mettra en balance la réponse spatiale avec des réponses d'autre nature et permettra d'éclairer les choix. Il préconise également l'augmentation de la disponibilité et de la durée de vie des systèmes orbitaux et de leurs segments sol associés, ainsi que l'utilisation de technologies et concepts nouveaux (micro-satellites, constellations, nanotechnologies...). La mise en œuvre, chaque fois que cela sera possible, d'actions s'inscrivant dans un cadre de dualité civilo-militaire ou de coopération internationale devra être privilégiée.

Enfin, le chapitre espace du PP 30 identifie les principaux axes d'efforts technologiques. Parmi ceux-ci, on relève l'amélioration des performances des systèmes de satellites d'observation optique et radar ; la recherche sur des systèmes de satellites d'alerte avancée (capacités de détection, traitement des images, acquisition de données sur les signatures des missiles) ; les applications sécurisées de plus en plus tactiques des satellites de télécommunications et leur contribution aux réseaux centrés ; la diminution de la taille des terminaux, tout en augmentant le nombre de services sécurisés qu'ils offriront ; l'amélioration des performances des satellites d'écoute (caractérisation technique des signaux et de la localisation des émetteurs ; réduction des délais d'accès à l'information).

- La loi de programmation militaire 2003-2008 prend en compte l'importance du C3R, en prévoyant notamment de durcir les moyens de communication satellitaire contre le brouillage, de privilégier le renseignement d'origine satellitaire par tous temps, de moderniser les moyens de reconnaissance aéroportés et d'accélérer la numérisation de l'espace de bataille. En matière de communication, l'armée de terre bénéficiera de la modernisation de son système d'information et de communication des forces (SICF) et l'armée de l'air de celle de son système de commandement et de conduite des opérations aériennes (SCCOA).

En ce qui concerne l'espace, la loi de programmation militaire prévoit un renouvellement important des moyens satellitaires, avec la poursuite du programme de communications Syracuse III et du programme de renseignement stratégique Helios II, ainsi que la réalisation d'un segment sol d'observation spatiale (SSO). Le tableau ci-après témoigne du montant important de crédits que ces programmes mobiliseront.

**VENTILATION DES CREDITS DE PAIEMENT
DES PRINCIPAUX PROGRAMMES SPATIAUX SUR LA PERIODE 2003-2008**

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Syracuse III	215	243	266	236	232	153
Helios II	101	61	88	86	69	56
SSO	4	16	28	9	16	38
Total	320	320	382	331	317	247

Source : ministère de la défense.

2. Un rôle clé mis une nouvelle fois en évidence dans les conflits récents

Les opérations menées en Afghanistan et en Irak ont de nouveau souligné le facteur décisif que représente la maîtrise du C3R. La capacité d'information « en temps réel », permettant une interopérabilité interarmées jusqu'aux échelons de commandement les plus proches des opérations, a été essentielle, notamment dans l'appui aérien et naval aux forces terrestres.

Plus particulièrement, les opérations conduites en Afghanistan mettent en exergue les éléments suivants :

— la permanence du renseignement sur le théâtre (avec régénération de suivi de situation toutes les douze secondes) qui a été obtenue grâce à la complémentarité des différents capteurs déployés, avec notamment un emploi massif de drones et une réelle insertion des moyens de renseignement humain (HUMINT) ;

— le rôle important des satellites (permanence de la surveillance du champ de bataille, réduction du cycle observation, orientation, décision, action – OODA) complété par les drones longue endurance et les Awacs ;

— le spectaculaire raccourcissement de la boucle *sensor to shooter* qui a permis un nombre élevé de frappes d'opportunité par des avions en patrouille, pratiquement en temps réel.

En ce qui concerne le théâtre irakien, la remarquable maîtrise de l'information s'est traduite par la mise en œuvre, pour la première fois et dans un cadre interarmées, du concept de *network centric warfare*, qui consiste à relier systèmes de capteurs, systèmes de commandement et systèmes d'armes au sein d'un vaste réseau organisé en « système de systèmes ». C'est grâce à ce concept qu'ont été menées des opérations très imbriquées et très réactives, dans une boucle *sensor to shooter* encore plus rapide, avec une implication de tous les niveaux de décision, y compris le niveau politique. Ces opérations ont également souligné

l'importance de la permanence de la surveillance, de la globalité du renseignement sur le théâtre et de la complémentarité des moyens mis en œuvre pour son acquisition (moyens spatiaux, aéroportés, navals, terrestres, humains).

L'écart technologique entre les forces américaines et les autres forces occidentales, qui conduit notamment à un manque d'interopérabilité des moyens de communication et des systèmes d'information, s'est encore creusé. Les possibilités de s'intégrer pleinement dans une action menée par les Américains sont donc de fait limitées. Les conflits récents ont souligné, par comparaison, les faiblesses de nos capacités globales de renseignement, en particulier en ce qui concerne les moyens spatiaux. La nécessité de disposer d'un système complet de satellites indépendants et performants n'en est que plus évidente.

B. DES PROGRAMMES SPATIAUX INDISPENSABLES À LA MODERNISATION DES MOYENS EN C3R

1. Un budget de l'espace qui permet la poursuite des grands programmes

• Pour 2005, les crédits consacrés à l'espace, hors budget civil de recherche et développement (BCRD), représentent 631,06 millions d'euros en autorisations de programme (+ 89,17 %) et 465,26 millions d'euros en crédits de paiement (+ 15,65 %). S'agissant de ces derniers, la croissance des crédits prévus pour 2005 fait suite à deux baisses des crédits votés en 2003 (- 2,7 %) et en 2004 (- 7,8 %). Parmi les crédits destinés à l'espace, ceux de la recherche progressent de façon très significative. Le tableau ci-après récapitule l'évolution de ceux-ci en 2004 et 2005.

LA RECHERCHE SPATIALE MILITAIRE EN 2004 ET 2005

(en millions d'euros)

	LFI 2004		PLF 2005		Variation en %	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Etudes-amont	31,558	35,600	80,000	43,999	+ 153,5	+ 23,6
Etudes technico-opérationnelles	0,810	0,800	–	0,500	- 100	- 37,5
Total	32,368	36,400	80,000	44,499	+ 147,1	+ 22,2

Source : documents budgétaires.

La recherche spatiale militaire représente ainsi 9,5 % des crédits de paiement consacrés à l'espace (12,7 % des autorisations de programme). Si l'on se réfère à l'ensemble des crédits d'études-amont, l'espace pèse 26 % des autorisations de programme et 9,7 % des crédits de paiement.

Les études-amont consacrées à l'espace concernent notamment l'acquisition de nouvelles technologies et des études d'architecture des systèmes à

venir. Les domaines abordés sont l'observation optique, les systèmes satellitaires d'écoute, le traitement d'images optiques et radar, les plates-formes d'exploitation, les télécommunications spatiales et la navigation par satellite.

L'ensemble des crédits consacrés à l'espace permet de progresser vers les objectifs fixés par la loi de programmation militaire en poursuivant les principaux programmes engagés que sont Helios II, Syracuse III et le segment sol d'observation.

- Le programme de satellites de télécommunications Syracuse III a démarré à la fin de l'année 2000. Les deux satellites prévus marqueront un saut technologique important par rapport aux satellites du programme antérieur. Alors que les charges utiles de Syracuse II disposaient de cinq canaux de fréquences d'ondes centimétriques, ou *super high frequencies* (SHF), le premier satellite qui leur succédera contiendra neuf canaux SHF et six canaux *extremely high frequencies* EHF, conférant ainsi à ses équipements une rapidité plus importante des débits et une possibilité de connexion accrue. Syracuse III-A possédera en outre une antenne active antibrouillage SHF de nouvelle génération. Ce programme concerne également l'Allemagne (qui louera une partie des capacités offertes par le système) et la Belgique (qui loue déjà une partie des capacités des satellites Syracuse II). De plus, le système Syracuse III a été choisi par l'OTAN pour assurer ses communications spatiales futures, en association avec les systèmes du Royaume-Uni et de l'Italie. Le 4 mai 2004, l'offre européenne a été officiellement préférée à l'offre américaine pour le renouvellement de la constellation NATO IV, à partir de 2005. Un *memorandum of understanding* (MOU) est en cours de négociations et devrait être signé avant la fin de 2004.

La première étape du programme Syracuse III sera constituée par la mise en orbite du premier satellite au début de 2005. La deuxième étape permettra de compléter la constellation avec la mise en orbite de deux autres satellites à partir de 2006, la livraison des nouvelles stations et la mise à disposition de nouveaux services (diffusion haut débit, réseaux protégés, réseaux de mobiles).

En ce qui concerne le renseignement optique, Helios II améliorera significativement les capacités d'observation actuelles. Doté d'une capacité optique très haute résolution, Helios II disposera de surcroît d'une capacité d'observation infrarouge, de façon à permettre l'observation de nuit et la détection d'indices d'activité. Ce programme est mené en coopération avec la Belgique et l'Espagne depuis 2001, ces Etats contribuant chacun à hauteur de 2,5 %. Le programme Helios II a connu un décalage calendaire en raison de la décision prise en mars 2000 de passer à la très haute résolution. Le lancement d'Helios II-A est prévu pour la fin de l'année 2004. Il correspondra pratiquement avec l'arrêt du fonctionnement d'Helios I-B en octobre de la même année, en raison d'une panne d'alimentation à l'issue de la durée prévue pour son service.

Enfin, en vue d'exploiter l'imagerie radar et de rapprocher l'emploi des systèmes Helios, SAR-Lupe allemand et Cosmo Skymed italien, le programme de

SSO a été arrêté dans ses grandes lignes en avril 2002. Sa mise en service opérationnelle est prévue pour 2007, sous réserve du lancement des premiers satellites italiens et allemands.

- En plus des programmes strictement militaires, certains programmes spatiaux civils présentent des applications duales.

Outre les programmes menés en coopération, sur lesquels le rapporteur reviendra plus loin, le projet d'observation Pléiades du CNES est destiné à répondre à des besoins d'observation de la terre d'ordre institutionnel, scientifique et commercial, mais aussi militaire. Il permettra d'obtenir des images de résolution métrique. Les deux satellites, de moins d'une tonne, assureront un accès journalier en tout point du globe. La phase de réalisation des satellites a débuté en octobre 2003 ; le lancement du premier exemplaire est prévu pour 2008, celui du second pour 2009.

La dualité de certains programmes spatiaux trouve sa traduction budgétaire dans la participation du budget de la défense au BCRD. De 2001 à 2003, cette participation a représenté 190,6 millions d'euros par an et les transferts ainsi réalisés concernaient seulement le CNES. En 2004, outre le CNES, à hauteur de 130 millions d'euros, ils ont également financé le soutien aux projets de recherche (30 millions d'euros), les actions en faveur de l'innovation (5 millions d'euros) et le commissariat à l'énergie atomique (35 millions d'euros). En 2005, le fonds pour la recherche duale représentera également 200 millions d'euros, dont 165 millions d'euros pour le CNES et 35 millions d'euros pour le CEA. Selon les informations fournies au rapporteur par le ministère de la défense, en 2004, de nombreuses dispositions ont été prises pour renforcer la concertation avec les différents interlocuteurs concernés par l'utilisation de la contribution défense au BCRD. Ainsi, les contacts avec le CNES ont été renforcés. De même, des spécialistes de la délégation générale pour l'armement (DGA) ont participé aux instances de coordination des réseaux soutenus au titre de la recherche et de l'innovation. Enfin, pour ce qui est du CEA, un accord-cadre a été signé en mai 2004 pour les actions de recherche, qui prévoit la constitution de binômes DGA et CEA.

Plus largement, la concertation avec le ministère chargé de la recherche et des nouvelles technologies sera développée d'ici la fin de l'année. Un protocole devrait être signé à cet effet entre les deux ministères pour préciser, en particulier, l'utilisation de la contribution défense au BCRD en 2005.

2. Une politique active de démonstrateurs technologiques

Le système de force C3R bénéficie de nombreux démonstrateurs technologiques. Ceux-ci témoignent, d'une part, de l'importance de la recherche dans les domaines spatiaux et les télécommunications et, d'autre part, de la nécessité de s'assurer que les technologies développées dans les études-amont sont effectivement maîtrisées. Les risques pris lors du lancement ultérieur des

programmes devraient être ainsi réduits. Si cette politique permet de valider des solutions techniques et, dans certains cas, d'organiser une forme de veille technologique, il convient toutefois de veiller à ce que ne s'opère pas une confusion entre les démonstrateurs et les capacités, les premiers n'ayant pas vocation à se substituer à des programmes complets.

Sans fournir une liste exhaustive des démonstrateurs technologiques relevant du domaine C3R, on notera que le secteur spatial comprend plusieurs projets importants.

Le démonstrateur ESSAIM est destiné à établir la faisabilité de la détection d'émetteurs depuis l'espace et d'en évaluer les performances pour préparer un futur programme de renseignement électromagnétique spatial. ESSAIM sera composé de quatre microsattellites, dont le lancement est prévu en passager du tir du satellite Helios II-A fin 2004. Le programme bénéficie des enseignements tirés des microsattellites Cerise et Clémentine (lancés en 1995 et 1999).

A plus long terme, est envisagé le lancement d'un démonstrateur d'alerte avancée optique spatiale (Spirale), destiné à la détection des missiles balistiques pendant leur phase propulsée, élément indispensable à toute défense antimissile. Le développement a commencé au début de 2004 et le lancement des deux microsattellites est prévu à l'horizon 2008. Le coût de cette opération est de l'ordre de 120 millions d'euros, dont environ 20 millions seront consacrés à des expérimentations avec des cibles.

En matière de mise en réseau et de numérisation du champ de bataille, le projet de bulle opérationnelle aéroterrestre (BOA) vise à améliorer l'efficacité des forces terrestres qui agissent au contact direct de l'ennemi. La mise en réseau et le partage des informations entre les principaux acteurs et décideurs permettra à des forces plus diluées d'avoir une meilleure capacité à apprécier en temps réel une situation tactique et une plus grande aptitude à frapper à bon escient.

La première étape de ce projet est le démonstrateur technologique ASPIC qui vise à démontrer la faisabilité du système d'information et de gestion du combat et son architecture. Il consiste en un système de gestion du combat comportant des aides à la connaissance de la situation, à la décision et à la conduite de la manœuvre reposant sur un réseau de type intranet à haut débit pour le champ de bataille, robuste et configurable à volonté. Les technologies essentielles à maîtriser sont l'utilisation de capteurs déportés (y compris les satellites, drones et robots), la fusion des informations et leur distribution adaptée, la radio logicielle, les aides aux opérateurs et l'intégration de ces éléments en un ensemble cohérent. Le démonstrateur comprendra deux phases. La première, en 2007, vise à réaliser un démonstrateur pour les unités de contact de l'armée de terre. La seconde, en 2010, complétera ce dispositif par une ouverture sur le combat interarmées et par l'utilisation de résultats des actions lancées par ailleurs pour développer les technologies de l'internet tactique mobile et de la radio

logicielle. Cette opération, dont le coût est estimé à 135 millions d'euros sur six années, illustre la détermination et la capacité des pays européens à développer leurs secteurs technologiques clés liés à l'introduction des nouveaux modes du combat info-centré.

A la frontière entre les drones et les satellites, le démonstrateur de liaison optique laser aéroporté (LOLA) concerne la mise en œuvre d'une liaison optique entre un drone et un satellite géostationnaire, afin de mettre à profit la discrétion et l'immunité au brouillage de ce type de liaison, ainsi que son débit potentiel très important. Un contrat d'un montant de 48 millions d'euros a été notifié en septembre 2004 à la société EADS Astrium, en vue de conduire les premières expérimentations d'ici 2006.

3. Le rôle désormais indispensable joué par les drones

- Si les drones sont en quelque sorte « à la mode », c'est largement parce qu'ils répondent à de nombreux besoins, mais aussi parce que leurs évolutions technologiques extrêmement rapides remettent en question des éléments qui semblaient acquis. Le débat est devenu plus complexe, notamment en ce qui concerne les choix à réaliser dans le partage des tâches entre satellites et drones.

Les armées ont ainsi été conduites à élaborer en avril 2004 un document sur les rapprochements des besoins opérationnels de l'ensemble des systèmes de drones. Ce dernier a conduit à remettre en question la segmentation traditionnelle entre haute altitude longue endurance (HALE), moyenne altitude longue endurance (MALE) et drones tactiques, afin de permettre des réponses industrielles qui tiennent compte de l'évolution des performances des plates-formes et des charges utiles associées.

En matière de soutien au commandement et aux opérations, les applications principales des drones portent principalement sur les capacités de relais de communication, pour lesquelles les drones endurants sont intéressants (relais multiservices et multifréquences à haut débit). Par ailleurs, le choix du drone comme moyen de recueil du renseignement s'impose pour toute action visant à surveiller, à localiser ou à préciser un indice détecté par d'autres moyens (radar, guerre électronique ou renseignement d'origine humaine), qu'il s'agisse de confirmer un renseignement ou de faciliter le traitement de cette cible (par l'artillerie ou l'aviation). La permanence sur zone d'un drone à longue endurance et une chaîne de commandement réactive doivent permettre de détruire également des objectifs d'opportunité. Le drone agit donc en symbiose avec les autres capteurs.

- Les capacités disponibles au sein des armées dans le domaine des drones étant limitées, il importe de les maintenir jusqu'à l'arrivée des systèmes MALE. Le drone CL 289 restera opérationnel jusqu'en 2008. L'armée de terre va s'équiper d'un nouveau système de drones tactiques intérimaires (SDTI). Assurant des missions de surveillance du champ de bataille avec des moyens optique et

infrarouge, ce dernier est issu de la famille *Sperwer* de Sagem. Les crédits prévus pour le SDTI en 2005 représentent 11,7 millions d'euros en autorisations de programme (+ 46,2 %) et 5 millions d'euros en crédits de paiement (- 44,4 %). Les *Hunter* d'origine israélienne, mis en œuvre par l'armée de l'air, ont été retirés du service depuis le début de septembre 2004. Ils seront remplacés par le système intérimaire de drones MALE SIDM (une station sol et trois vecteurs) qui sera livré en septembre 2005, avec une mise en service opérationnelle prévue fin 2005. Pour 2005, les crédits consacrés au SIDM s'élèvent à 8 millions d'euros en crédits de paiement (- 56 %), tandis qu'aucune ouverture d'autorisations de programme n'est prévue (11,9 millions d'euros en 2004).

A plus long terme, les drones MALE doivent assurer des fonctions de surveillance et de renseignement avec une permanence sur zone. Le programme MALE est développé en coopération avec les Pays-Bas, avec des perspectives de participation de la Suède et de l'Espagne. L'étude sur le rapprochement des besoins opérationnels des systèmes de drones ayant permis d'identifier des rapprochements possibles entre les besoins HALE et MALE, il a été décidé le lancement du PEA qui associe EADS, Dassault, Thales et Sagem, pour un coût de 137 millions d'euros. Le démonstrateur doit reprendre les technologies de l'*Eagle 2* d'*Israël Aircraft Industries* et la livraison du premier système opérationnel est prévue en 2010.

C. INTENSIFIER L'EFFORT SPATIAL A L'ECHELON EUROPEEN

L'espace est par nature un domaine d'action pour l'Europe. Les Etats membres de l'Union européenne ne disposent pas individuellement des moyens financiers nécessaires à l'ensemble de leurs besoins spatiaux, tant civils que militaires. Si des programmes en coopération existent déjà et si des échanges de capacités sont prévus, cela n'est toutefois pas suffisant pour fournir un ensemble cohérent et adapté. Un effort de coordination significatif doit donc être mené.

1. Des capacités satellitaires civiles duales aux performances inégales

- Depuis 1977, l'Europe dispose d'un système de satellites civils météorologiques géostationnaires (*Meteosat*). A la suite de la réalisation de sept modèles de première génération, l'agence spatiale européenne (ASE) achève le développement du premier modèle de vol du satellite *Meteosat* seconde génération, qui a été lancé le 28 août 2002 et dont les nouveaux capteurs permettent d'améliorer la fiabilité des modèles de prévision du temps. Au total, les trois satellites européens de deuxième génération prévus assureront la continuité des observations jusqu'au-delà de 2015. La France participe également au développement du premier modèle d'une série de trois satellites Metop constituant la première étape du programme *European polar system* réalisé dans le cadre d'un accord de coopération entre l'ASE et Eumetsat. La série de satellites Metop, dont le lancement du premier modèle est prévu en 2005, répond en premier lieu aux

objectifs d'une mission météo-océanique opérationnelle, avec transmission des mesures en temps quasi réel des observations météorologiques. La durée de vie du système est prévue pour aller jusqu'en 2020.

- Dans le domaine de l'altimétrie spatiale océanographique, les satellites *Envisat* et Jason 1 sont opérationnels depuis 2002. Ces satellites opèrent à partir d'orbites différentes, permettant une exploitation complémentaire des données, indispensable notamment pour la caractérisation des phénomènes hydrologiques influant sur la propagation sous-marine des ondes sonores. Ces données sont déterminantes pour la préparation des missions des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins. Or, ce service fait face à un risque de dégradation à l'horizon 2006. La filière Jason sera pérennisée par le programme Jason 2. Toutefois, la mise en orbite du satellite est retardée en 2008, alors que la fin de vie théorique de Jason 1 est prévue en 2006, ce qui laisse présager une lacune capacitaire de deux ans. Par ailleurs, le satellite *Envisat*, dont la fin de vie est prévue en 2006, n'a pour l'instant pas de successeur officiel. Un projet est étudié par le CNES, mais reste peu avancé.

- Le programme Galileo devrait donner à l'Europe une capacité de navigation par satellites, s'ajoutant aux réseaux actuels russe (Glonass) et surtout américain (GPS). Galileo sera plus précis que le GPS actuel et permettra notamment de guider et faire atterrir des avions en toute sécurité. Toutefois, les Etats-Unis réfléchissent déjà au développement du GPS III, dont les performances seront comparables à Galileo. Il devrait entrer en service un peu après le système européen, même s'il n'est pas exclu que ce retard soit rattrapé facilement en raison de la grande rapidité du processus de décision politique et industrielle aux Etats-Unis.

Si le Conseil « transports » de l'Union européenne a autorisé en mars 2002 le financement de 50 % de la phase de développement du programme au moyen des fonds consacrés aux réseaux transeuropéens, les problèmes de financement ont conduit à prendre un retard d'environ trois ans. Ce retard a engendré des surcoûts, notamment en raison de la nécessité de lancer des satellites intermédiaires pour sécuriser les positions orbitales attribuées par l'union internationale des télécommunications.

La phase de déploiement de Galileo devrait intervenir entre 2005 et 2008. La constellation complète comportera trente satellites, assurant une couverture complète du globe. Cette phase sera gérée par le concessionnaire privé, qui devra en financer au moins les deux tiers. Deux offres sont en concurrence, l'une présentée par Alcatel Space et Finmeccanica, l'autre par EADS et Thales. Les revenus attendus des services proposés doivent permettre d'emprunter les fonds nécessaires auprès des banques.

Si le choix définitif du concessionnaire a été reporté à janvier 2005, le Conseil « transports » du 9 décembre 2004 sera décisif notamment pour la part de financement public et pour le choix des services que fournira Galileo, y compris le

service public réglementé (PRS). Ce signal de haute précision, sécurisé, est indispensable pour les applications de défense et de sécurité ; il intéresse en outre le secteur des transports et celui des télécommunications mobiles.

2. Des lacunes spatiales militaires partiellement palliées par des accords d'échanges

Après l'abandon du projet de satellite de reconnaissance radar Horus, en 1998, la France n'a pas poursuivi de programme national dans ce domaine et a préféré concentrer ses ressources sur la réalisation des programmes Syracuse III et Helios II. Toutefois, à la suite des initiatives de l'Italie et de l'Allemagne tendant à réaliser des systèmes d'observation spatiale radar, la France a signé avec chacun de ces Etats un accord de coopération, respectivement en 2001 et 2002.

Ces accords permettent des droits d'accès de la France aux systèmes allemand SAR-Lupe et italien Cosmo-Skymed, avec en contrepartie un échange de droits de programmation sur Helios. Le programme de segment sol d'observation vise à exploiter ces droits d'accès. Toutefois, si le principe d'échange d'informations est acquis, les procédures précises sont toujours en cours de négociation.

La phase de réalisation des quatre satellites de la constellation Cosmo-Skymed a débuté en mars 2003, le déploiement complet devant intervenir à l'horizon 2008. Quant au système Sar-Lupe, il sera normalement pleinement opérationnel à partir de 2007.

3. Accentuer la coordination des efforts dans le domaine spatial

- Le plan d'action européen sur les capacités (ECAP) comprend depuis 2003 un groupe de projet « vecteurs spatiaux », présidé par la France et comprenant l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Belgique, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Grèce et la Norvège. Trois groupes de travail ont été mis en place en son sein. Le premier propose des solutions à court terme visant à réduire les lacunes capacitaires identifiées dans le domaine de l'imagerie spatiale. Le deuxième groupe a établi les documents recensant les besoins opérationnels de l'Union européenne au-delà de 2010 dans l'ensemble des domaines (télécommunications, observation, écoute, alerte avancée, surveillance de l'espace). Le troisième groupe de travail s'est consacré à la rédaction de trois documents : le premier a pour objectif de proposer les premiers éléments nécessaires à l'élaboration d'une politique spatiale pour la politique européenne de sécurité et de défense ; le deuxième a pour ambition de proposer une doctrine d'emploi des moyens spatiaux à des fins de défense et de sécurité ; le troisième a pour objectif l'établissement d'un concept d'emploi des moyens spatiaux. En plus de ces activités, le groupe de projet sur les vecteurs spatiaux s'est vu confier, début juin 2004, par le comité militaire de l'Union européenne, la révision du

document « *Space Systems needs for military operations* » en vue de prendre en compte l'objectif 2010 adopté par le Conseil de l'Union Européenne le 17 mai 2004 et approuvé par le Conseil européen des 17 et 18 juin 2004. Le 13 juillet 2004, le groupe de projet a transmis à la *Headline goal task force* (HTF) une version révisée de ce document, qui servira de base aux travaux du Conseil de l'Union européenne pour indiquer à la Commission européenne les besoins en matière spatiale à des fins de sécurité et de défense.

- La création de l'agence européenne de défense devrait conduire également à une meilleure expression des besoins et à une coordination accrue des programmes. L'agence doit reprendre à son compte l'animation des groupes de projet ECAP. Elle devrait participer à la cohérence de l'espace militaire européen, même si elle n'a pas vocation à assurer la maîtrise des programmes spatiaux. Il convient d'éviter une duplication avec les capacités de l'ASE.

- Le livre vert sur la politique spatiale européenne, adopté par la Commission européenne le 21 janvier 2003, est un document stratégique, préparé en coopération avec l'ASE, qui consacre une étape nouvelle pour l'Europe spatiale. Il visait à lancer un débat sur l'avenir à moyen et à court terme de l'utilisation de l'espace.

A partir des consultations et des recommandations du livre vert sur les activités européennes envisageables dans le secteur spatial, le livre blanc sur la politique spatiale européenne ⁽¹⁾ a été publié et présenté à la Commission en novembre 2003. Ce livre blanc constitue un véritable plan d'action pour les années à venir et met en exergue les enjeux politiques et économiques d'une politique communautaire de l'espace qui, si le projet de Constitution européenne entrait en vigueur, pourrait devenir une compétence partagée de l'Union et des Etats membres.

Le livre blanc met l'accent sur le potentiel économique que représente la filière spatiale, pour laquelle l'Union européenne dispose d'un savoir-faire et d'une maîtrise technologique reconnus. Il constitue l'esquisse d'une véritable politique industrielle européenne pour la filière spatiale, garante et protectrice des technologies européennes stratégiques, afin d'éviter toute dépendance par rapport à d'autres grandes puissances.

Si l'Union européenne est en mesure de constituer un renfort politique, elle ne doit pas pour autant se substituer à l'ASE, expérimentée et forte de quarante années de succès techniques. C'est la raison pour laquelle le Parlement européen, dans trois résolutions votées à une large majorité, a tenu à affirmer son attachement à l'ASE et aux agences spatiales nationales. L'accord-cadre entre l'ASE et la Commission européenne devrait permettre à la première d'être à la

(1) Intitulé « Espace : une nouvelle frontière européenne pour une Union en expansion – Plan d'action pour la mise en œuvre d'une politique spatiale européenne ».

fois autonome dans ses missions intergouvernementales, mais aussi de devenir l'agence technique de l'Union dans le cadre des programmes communautaires.

Le livre blanc préconise un programme spatial européen, comprenant une liste d'actions pour la mise en oeuvre de la politique spatiale européenne s'insérant dans le cadre d'un programme spatial européen pluriannuel. Celui-ci permettra de déterminer les priorités, de fixer les objectifs, de répartir les rôles et les responsabilités, et de déterminer les budgets annuels. Son champ d'application doit englober la R & D, le développement d'infrastructures, les services et la technologie ; il devrait être réexaminé et mis à jour régulièrement.

Deux phases sont prévues pour la mise en oeuvre de ce programme. La première consistera, entre 2004 et 2007, à mettre sur pied les activités prévues dans l'accord-cadre signé le 25 novembre 2003 entre la Communauté européenne et l'ASE. A partir de 2007, si la Constitution européenne est ratifiée, l'espace deviendra un domaine de compétence partagée.

Le livre blanc aborde également la question budgétaire et propose trois scénarios. Sans se prononcer explicitement sur l'un ou l'autre, le Parlement européen a clairement signifié que l'Union européenne devait consacrer un effort financier important. On assiste donc à une véritable prise de conscience, qui devra trouver une traduction dans les faits.

II. — DONNER EFFECTIVEMENT LA PRIORITE AU RENSEIGNEMENT

Le renseignement est devenu l'un des enjeux majeurs de la politique de sécurité et de défense. Lui seul permet de faire véritablement face au terrorisme et, en raison de l'évolution constante des menaces liées notamment à la prolifération des armes de destruction massive, il devrait constituer une véritable priorité. Le budget de la défense concourt très largement à la capacité nationale de renseignement, même si la multiplicité des acteurs et leur nécessaire discrétion rendent cette fonction moins visible. Un rappel des différents outils contribuant à la fonction renseignement et de leurs modalités de coordination s'impose donc avant d'analyser les moyens qui leur sont affectés, malheureusement insuffisants.

A. UNE TRES GRANDE PARTIE DES CAPACITES DE RENSEIGNEMENT EST FINANCEE PAR LE BUDGET DE LA DEFENSE

1. Les services de renseignement proprement dits

Trois services de renseignement dépendent directement du ministère de la défense.

La direction du renseignement militaire (DRM) doit répondre aux besoins en renseignement d'intérêt militaire du chef d'état-major des armées, des autorités ou organismes du ministère de la défense, de l'état-major interarmées de planification opérationnelle, des commandements opérationnels et organiques ainsi que des autorités et organismes gouvernementaux concernés. Elle est chargée d'orienter et de conduire la recherche des renseignements, de les exploiter et de les diffuser. En outre, elle est responsable, au niveau stratégique, de la tenue à jour de la situation militaire des crises et conflits intéressant la France.

Les missions de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) sont définies par le décret n° 82-306 du 2 avril 1982. Elles peuvent être présentées ainsi : d'une part, une mission d'information du Gouvernement, fondée sur le recueil et l'exploitation des renseignements de nature politique, diplomatique, économique et militaire et, d'autre part, une mission de sécurité exercée hors du territoire national, comprenant notamment la détection des données de nature à permettre la lutte contre les menées hostiles, en particulier à caractère terroriste. La DGSE détient le monopole des opérations clandestines.

Enfin, la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), dont les missions sont fixées par le décret n° 2001-1126 du 29 novembre 2001, est responsable en matière de sécurité du personnel, des informations, des matériels et des installations sensibles.

En plus de ces services, une partie des armées assume des fonctions de renseignement.

2. Le rôle de la gendarmerie

Souvent oubliée lorsque l'on évoque la « communauté du renseignement », la gendarmerie joue pourtant un rôle important, qui ne peut que s'accroître avec la redistribution des responsabilités territoriales entre police et gendarmerie.

Jusqu'à il y a une quinzaine d'années, la gendarmerie a paradoxalement privilégié une exploitation strictement locale du renseignement, au niveau de la compagnie, alors qu'elle disposait d'une très importante capacité de recueil d'information au travers de son maillage territorial et de ses unités spécialisées (gendarmerie des transports aériens, gendarmerie maritime...). La volonté de valoriser ce potentiel et de réaliser une analyse à un niveau plus élevé est relativement récente. Désormais, les principales analyses sont réalisées à la direction générale de la gendarmerie nationale, dans les régions et dans les groupements de gendarmerie. La gendarmerie participe également à la plupart des structures de coordination, comme l'unité de coordination de la lutte antiterroriste. Toutefois, elle doit encore renforcer ses capacités d'analyse à l'échelon départemental pour exploiter et analyser le renseignement, ce qui implique que des officiers formés soient affectés exclusivement à ce travail.

A l'échelon national, les capacités d'encadrement sont encore insuffisantes. Ainsi, le bureau de lutte antiterroriste comprend seulement sept officiers. Par ailleurs, la nécessité d'associer le travail judiciaire et de renseignement conduit à poser la question des passerelles entre les fichiers judiciaires et de renseignement. De ce point de vue, le projet de modernisation des centres opérationnels de la gendarmerie vise à permettre une double saisie pour un même fait, portant à la fois sur les aspects judiciaires et les aspects d'ordre public. Cette dernière possibilité permettra, avec les moyens informatiques modernes, d'effectuer un travail d'extraction de données et de synthèse pour l'instant impossible. Un autre point sur lequel la gendarmerie doit sans doute insister réside dans la nécessité d'une réforme interne permettant une visibilité plus grande de la chaîne de commandement du renseignement pour les acteurs extérieurs.

Si l'engagement de la gendarmerie dans les opérations extérieures reste limité en termes d'effectifs, celle-ci s'est cependant très largement positionnée sur le créneau du renseignement, au travers de l'activité de prévôté, qui correspond à sa culture traditionnelle de renseignement d'ambiance, et en recherchant systématiquement des responsabilités dans les bureaux renseignement des états-majors multinationaux. Une cellule d'investigation et d'analyse du renseignement est opérationnelle au Kosovo depuis 2000 et en Bosnie-Herzégovine depuis 2003 ; elle assure la remontée du renseignement vers le service technique de recherche judiciaire et de documentation, dont le rôle est de communiquer très largement le renseignement à l'ensemble des services demandeurs. La gendarmerie contribue également à la *Criminal intelligence unit* au Kosovo, avec la présence de spécialistes d'analyse criminelle. Cette participation significative aux structures de renseignement installées dans les Balkans permet d'engranger de nombreux

renseignements, notamment sur la criminalité organisée, les mouvements islamistes et le suivi d'ONG. Par ailleurs, la gendarmerie participe largement au réseau des attachés de sécurité intérieure. Enfin, la force de gendarmerie européenne jouera aussi un rôle important en matière de renseignement et de lutte contre la criminalité organisée : si elle s'appuiera essentiellement sur la structure des escadrons de gendarmerie mobile, il est prévu d'y associer des spécialistes du renseignement, de la lutte antiterroriste et de la police judiciaire.

3. Le renseignement dans la profondeur réalisé par les unités dépendant du COS

Les unités chargées du renseignement dans la profondeur sont largement rattachées au commandement des opérations spéciales (COS)⁽¹⁾, créé à la suite de la première guerre du Golfe, le 24 juin 1992, et directement rattaché au chef d'état-major des armées. L'expérience acquise depuis douze ans par le COS a permis d'atteindre une maturité certaine, les forces spéciales devenant peu à peu une composante à part entière, sans pour autant acquérir une indépendance comparable à celle des différentes armées et de la gendarmerie. Cette expérience s'exprime au travers du degré d'intégration interarmées, des efforts importants ayant été réalisés pour développer des procédures communes et utiliser autant que possible des matériels communs ou interopérables. Le titre V du COS représente seulement 3 millions d'euros, mais il a pour seule vocation de mettre au point les programmes d'intégration transversale, les trois armées conservant la responsabilité de l'équipement des différentes composantes des forces spéciales. En contrepartie, il convient que les armées prennent en compte les exigences très particulières des forces spéciales (renouvellement rapide des matériels, commande de petites séries...).

Les opérations en Afghanistan et en Côte d'Ivoire ont montré que les forces spéciales françaises arrivaient désormais à intégrer le renseignement et l'action de façon vraiment efficace. La symbiose entre la DRM et les forces spéciales trouve son meilleur exemple dans le mariage des activités du 1^{er} régiment parachutiste d'infanterie de marine et du 13^{ème} régiment de dragons parachutistes. Les équipes engagées en Afghanistan sont en mesure de recevoir en temps réel le renseignement recueilli préalablement, ce qui permet aux chefs d'équipe de préparer et d'adapter leur mission. La France est désormais reconnue comme une nation-cadre susceptible de conduire une opération de l'OTAN, y compris de commander une composante tactique interarmées de forces spéciales sur un théâtre d'opérations. Depuis leur engagement en Afghanistan, les forces spéciales françaises bénéficient d'une image de grand professionnalisme auprès des responsables militaires américains et elles entretiennent de véritables relations de travail avec leurs homologues outre-Atlantique. En Europe, seuls les Britanniques disposent d'un outil comparable, à cette différence près que les SAS

(1) S'agissant de la liste des unités impliquées dans le renseignement dans la profondeur, dépendant ou non du COS, on se reportera au rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2004, n° 1114, tome 3.

peuvent effectuer également des actions clandestines, ce qui n'est ni souhaité ni envisagé pour les effectifs du COS.

Ces qualités réelles sont malheureusement entravées par des lacunes en matière d'équipement. Ainsi, la capacité de transmission des informations, techniquement maîtrisée, est limitée en débit et en couverture du fait des performances des satellites actuellement en service. Par ailleurs, il manque également une capacité de vision en temps réel offerte par un drone tactique. En Côte d'Ivoire, cette lacune est partiellement comblée par l'utilisation de Gazelle Viviane. Enfin, les capacités informatiques sont efficaces pour l'instant, mais atteignent leurs limites.

Parmi les principales lacunes capacitaires figure l'aéromobilité. En Afghanistan, elle est fournie par les Etats-Unis. En Côte d'Ivoire, elle est largement dépendante de l'état du parc d'hélicoptères de l'armée de terre. A partir de 2005 et jusqu'à la fin 2006, vont être livrés les hélicoptères pour unités spéciales EC 725 qui permettront de récupérer une capacité convenable d'action aéromobile. A l'horizon 2008-2012, la question du transport aérien tactique se posera elle aussi de façon critique, compte tenu de l'usure rapide des matériels en service. Le COS dispose quotidiennement d'un C 130 et d'un C 160, mais cette mise à disposition dépend de la disponibilité d'ensemble du parc. L'affrètement civil restant des plus aléatoires, il est impératif que le programme A 400 M ne prenne aucun retard et il faudra sans doute réfléchir à des palliatifs temporaires dans l'attente du déploiement complet de cet appareil.

En ce qui concerne les drones, les forces spéciales ont besoin d'images et de renseignements dans la profondeur, transmis en temps réel aux unités. Il s'agit plutôt d'un besoin de drones tactiques, le MALE étant davantage destiné au renseignement de théâtre. Compte tenu de la technicité des drones et de la relative lourdeur de leur procédure de déploiement et d'emploi, il est préférable que leur mise en œuvre relève de l'armée de terre ou de l'armée de l'air, les forces spéciales restant simple utilisateur.

B. LA COORDINATION DES STRUCTURES DE RENSEIGNEMENT

Compte tenu de la multiplicité des structures de renseignement, une coordination est absolument nécessaire. Le système français présente certaines caractéristiques, très différentes de celles des services de renseignement britanniques ou américains, ces derniers connaissant d'ailleurs d'importantes réformes.

1. Le rôle du secrétariat général de la défense nationale

L'article 4 du décret du 25 janvier 1978 (n° 78-78) fixant les attributions du secrétaire général de la défense nationale (SGDN) dispose que « *le secrétaire général de la défense nationale assure le secrétariat du comité interministériel du renseignement. En exécution des plans, orientations et décisions arrêtés en conseil*

de défense ou en comité interministériel du renseignement, il notifie les objectifs en matière de renseignements. Il anime la recherche du renseignement dans les domaines intéressant la défense et il en assure l'exploitation au profit du Gouvernement et des organismes concernés.» Prévus par l'ordonnance du 7 janvier 1959 relative à l'organisation générale de la défense nationale, le comité interministériel du renseignement (CIR) a vu sa composition précisée par le décret du 20 avril 1989 (n° 89-258, modifié par le décret n° 2003-1230 du 22 décembre 2003 fixant la composition et les attributions du CIR). L'article 2 de ce dernier prévoit que « *le comité interministériel du renseignement comprend, sous la présidence du Premier ministre, les ministres chargés de la défense, de l'intérieur, des affaires étrangères, de l'économie, des finances et du budget, de l'industrie, de la recherche, des télécommunications, de l'espace, des départements et territoires d'outre-mer et, en tant que de besoin, les autres membres du Gouvernement. Il comprend également le secrétaire général du Gouvernement et le secrétaire général de la défense nationale.* »

Le CIR élabore le plan national du renseignement, soumis à l'approbation du Président de la République. La version actuelle de ce plan, couvrant la période 2003-2005, a été approuvée le 31 mars 2003. Le secrétariat permanent du CIR, qui est assuré par le SGDN, anime et coordonne des groupes permanents de travail interservices, actuellement au nombre de treize. L'intérêt du travail réalisé dans ces groupes consiste à créer des relations entre les différents services qui ne soient pas simplement bilatérales et à réaliser un travail de synthèse, d'évaluation ou de réflexion prospective. Sur la base des travaux de ces groupes, le SGDN établit une évaluation de la menace sur les intérêts français, destinée à informer le Gouvernement et à orienter le travail des services. Le SGDN ne joue aucun rôle de coordination des activités opérationnelles en matière de renseignement et ne dispose d'aucune autorité directe sur les services de renseignement. Le secrétariat permanent du CIR dispose d'ailleurs d'effectifs limités, qui sont toutefois passés de quatre personnes en 1999 à douze aujourd'hui.

2. Les réformes en cours ou réalisées aux Etats-Unis et au Royaume-Uni

• **Le système britannique** est très différent du système français, puisqu'outre Manche, les services de renseignement ont pour mission principale de fournir du renseignement brut et éventuellement des analyses, le soin de réaliser et d'endosser une évaluation étant confié au *Joint intelligence committee* (JIC), placé auprès du Premier ministre. Généralement présenté comme performant, professionnel et très réactif⁽¹⁾, le dispositif britannique a toutefois été pris en défaut récemment dans l'affaire des armes de destruction massive

(1) On rappellera que le potentiel du Secret intelligence service (SIS, ex-MI 6) est significativement supérieur à celui de la DGSE, avec environ le double de personnels affectés au renseignement humain et une forte capacité de traitement du renseignement technique, le Government communications headquarters (GCHQ) employant de l'ordre de 6 000 personnes.

irakiennes. Le rapport Butler⁽¹⁾, rendu public le 14 juillet 2004, note qu'à l'exception notable de la référence à la possibilité pour l'Irak de mettre en œuvre ses armes de destruction massive en quarante-cinq minutes, le JIC a, de manière générale, correctement rendu compte des informations primaires. Le principal reproche qui lui a été adressé est d'avoir supprimé un certain nombre de précautions et d'avertissements d'usage entre ses propres évaluations et le rapport rendu public le 24 septembre 2002. Le rapport Butler a également proposé que le poste de *chairman* du JIC soit confié à une personnalité ayant une expérience interministérielle de haut niveau et dont l'indépendance est reconnue, une nomination en fin de carrière pouvant renforcer cette indépendance.

Parmi les autres réformes, on notera que les Britanniques ont récemment créé le *Joint terrorism analysis center* (JTAC), hébergé physiquement par le MI 5 et contrôlé par le *Cabinet office*. Il s'agit d'une structure regroupant de l'ordre de cent personnes, fonctionnant de manière permanente en vue de recevoir les informations sur les menaces terroristes et d'agir contre elles au plus vite. Il couvre l'ensemble des menaces terroristes contre les intérêts britanniques à l'échelle mondiale et associe, outre les services de renseignement, le *Foreign office*, les ministères de l'intérieur et des transports et la police. Le cœur du JTAC réside dans le principe de « *situational awareness* », c'est-à-dire le décroisement complet des informations. Les Britanniques semblent très satisfaits de cette structure et des résultats récents qu'ils lui attribuent. Ils ont incité fortement leurs partenaires australiens, néerlandais, allemands et espagnols à créer des systèmes comparables, afin de construire un réseau efficace associant plusieurs nations. Cette réforme semble intellectuellement séduisante, mais ne pourrait fonctionner en France que sous réserve de la création d'une structure interministérielle nouvelle.

● **Aux Etats-Unis**, des réformes du système de renseignement sont en cours. On rappellera que ce dernier est particulièrement complexe et comporte quinze agences fédérales. Le rapport final de la commission d'enquête sur les attaques terroristes contre les Etats-Unis a identifié des carences, qui ont été dramatiquement révélées par les attentats du 11 septembre 2001. Parmi celles-ci, on notera le fractionnement des services et leurs difficultés à effectuer un travail conjoint, la faible capacité à établir les priorités et réattribuer les ressources ainsi que le trop grand nombre de fonctions confiées au directeur du renseignement central (DCI). La commission d'enquête a estimé que ce dernier « *occupe actuellement trois fonctions au moins. Il lui est demandé de diriger une agence particulière, la CIA. Il lui est demandé de gérer la confédération floue des agences qui forment la communauté du renseignement. Il lui est demandé d'être l'analyste en chef du Gouvernement, conseillant directement le Président en sa qualité de principal conseiller au renseignement. Aucun des derniers directeurs du renseignement central n'a pu assurer ces trois fonctions de façon satisfaisante. En général, c'est la gestion de la communauté du renseignement qui pâtit [...].* »

(1) Review of intelligence on weapons of mass destruction.

Afin de remédier à ces problèmes, la commission a présenté deux grandes propositions de réforme destinées à améliorer la coordination. La première consiste à établir un centre national du contre-terrorisme (NCTC), succédant à l'actuel centre d'intégration de la menace terroriste (TTIC) et destiné à constituer un centre de planification opérationnelle et du renseignement conjoint. La seconde vise à remplacer la fonction de DCI par celle de directeur du renseignement national (NID), responsable principalement de la supervision des centres de renseignement nationaux pour l'ensemble du gouvernement, de la gestion du programme national du renseignement et de la supervision des agences qui y contribuent.

Pour l'instant, le Sénat et la Chambre des représentants ne sont pas parvenus à un texte commun, en particulier sur la question des pouvoirs budgétaires du NID.

3. La coordination du renseignement en France doit être améliorée

En dépit des efforts accomplis, il est indéniable que les synergies entre les services de renseignement français peuvent et doivent être encouragées ⁽¹⁾.

Un certain nombre de rapports ou d'études sur le sujet ont été produits dont il serait opportun de s'inspirer. Les contraintes budgétaires, évoquées dans la suite du rapport, sont un facteur d'incitation supplémentaire. Et la menace terroriste en constitue un autre...

(1) A cet égard, les lacunes relevées récemment sur le continent africain, en dépit de notre présence « historique », constituent un signal d'alarme.

C. UN EFFORT BUDGETAIRE LIMITE

Le tableau ci-après récapitule les crédits consacrés aux services de renseignement en 2004 et 2005.

EVOLUTION DES DOTATIONS BUDGETAIRES EN 2004 ET 2005

(en millions d'euros)

		PLF 2004		PLF 2005		Evolution en %	
		AP	CP	AP	CP	AP	CP
DRM	Titre III		6,447		6,399		- 0,74
	dont :						
	- Rémunérations et charges sociales ⁽¹⁾		6,447		6,399		- 0,74
	- Hors rémunérations et charges sociales						
	Titre V	16,940	16,820	14,240	15,200	- 15,94	- 9,63
	Sous-total DRM	16,940	23,267	14,240	21,599	- 14,88	- 7,17
DGSE	Titre III		161,690		165,270		2,21
	dont :						
	Rémunérations et charges sociales ⁽²⁾		128,422		132,062		2,83
	Hors rémunérations et charges sociales		33,268		33,208		- 0,18
	Titre V	92,266	94,762	116,646	102,275	26,42	7,93
	Sous-total DGSE	92,266	256,452	116,646	267,545	26,42	4,33
DPSD	Titre III		7,689		7,681		- 0,10
	dont :						
	- Rémunérations et charges sociales ⁽¹⁾		7,689		7,681		- 0,10
	Hors rémunérations et charges sociales						
	Titre V	3,686	3,686	3,262	3,459	- 11,50	- 6,16
	Sous-total DPSD	3,686	11,375	3,262	11,140	- 11,50	- 2,06
TOTAL	Titre III		175,826		179,351		2,00
	dont :						
	- Rémunérations et charges sociales		128,422		132,062		2,83
	- Hors rémunérations et charges sociales		47,404		47,289		- 0,24
	Titre V	112,892	115,268	134,148	120,934	18,83	4,92
	Total des crédits consacrés au renseignement	112,892	291,094	134,148	300,285	18,83	3,16

⁽¹⁾ Ces services n'ont pas de personnels militaires et civils propres. Ils n'ont donc pas de crédits de rémunérations et charges sociales inscrits sur leur budget.

⁽²⁾ Les crédits de rémunérations et charges sociales inscrits sur le budget de la DGSE correspondent aux crédits des personnels civils, les personnels militaires mis à disposition étant rémunérés par leur armée ou service d'origine.

Source : ministère de la défense et documents budgétaires.

Dans l'ensemble, les crédits de paiement augmentent de 3,2 % et les autorisations de programme de 18,8 %. La progression est sensiblement plus forte pour le titre V (+ 4,9 %) que pour le titre III (+ 2 %). Les évolutions observées font suite à une diminution de 4,3 % de l'ensemble des crédits de paiement en loi de finances pour 2004. Aussi, en euros courants, les dotations prévues pour 2005 (300,28 millions d'euros) restent-elles inférieures à celles votées en 2003 (304,15 millions d'euros).

- En ce qui concerne les crédits d'équipement, l'ensemble des services de renseignement doit s'adapter à un progrès technologique extrêmement rapide, notamment dans les domaines de l'informatique et des télécommunications. Les montants prévus au titre de la loi de programmation militaire sont donc de fait devenus rapidement insuffisants. Pour la DGSE, les crédits du titre V prévus pour 2005 progressent de 7,9 % en crédits de paiement et de 26,4 % en autorisations de programme. Toutefois, les annulations de crédit qu'a subies le service sur le titre V de 2001 à 2003 ont été importantes, de l'ordre d'une annuité de crédits d'équipement, et conduisent à rester attentif sur les conditions dans lesquelles s'exécutent les lois de finances.

En ce qui concerne la DRM, 14,24 millions d'euros sont prévus en autorisations de programme et 15,2 millions d'euros en crédits de paiement au titre V. Au regard de l'échéancier de la loi de programmation militaire 2003-2008, les autorisations de programme sont donc sensiblement inférieures à la moyenne de 30 millions d'euros qui serait nécessaire. Le faible niveau des autorisations de programme conduit d'ailleurs à décaler une partie du programme de rénovation des centres d'écoutes de la DRM pour le renseignement d'origine électromagnétique (ROEM) stratégique. Une première phase de rénovation du ROEM stratégique est toutefois en cours avec la modernisation des détachements avancés de transmission (DAT), en concertation avec l'armée de terre et la DGSE, afin de mettre au maximum en commun les moyens. Ainsi, un marché a été passé entre la DGSE et l'armée de terre pour la fourniture d'antennes et certaines de celles de l'armée de terre seront installées dans un centre de la DGSE. La mise en commun des équipements conduit également à la construction du centre de la Tontouta et à des rencontres plus fréquentes entre analystes de la DRM et de la DGSE. La réactivation du CIR depuis deux ans a permis de limiter les chevauchements. Pour les moyens mobiles terrestres de ROEM, la DRM dispose de moyens d'interception radio HF et VHF suffisants, mais un marché commun avec la DGSE est en cours de passation pour disposer à l'été 2005 d'une première capacité mobile d'interception des GSM, afin de combler une lacune importante.

L'arrêt de l'exploitation du vecteur piloté de veille stratégique, le Sarigue-NG, sur proposition de l'armée de l'air, pose un problème de capacité, car cet appareil n'est pas entièrement remplaçable par les C 160 Gabriel du point de vue de l'allonge et la durée de patrouille. Or, la DRM alimente la base de données nationale de signaux radars, notamment avec les moyens aériens, et, compte tenu des moyens désormais limités et des nécessités de réactualisation de cette base, il faudra prendre une décision rapidement pour ne pas risquer une rupture de

capacités à terme. Le programme ROEM naval est conforme aux prévisions, l'admission au service actif du Minrem ⁽¹⁾ étant prévue pour juillet 2006. En matière d'imagerie, le Mirage IV sera retiré du service en 2005 et sa capacité ne sera remplacée par des nacelles de nouvelle génération qu'à l'horizon 2010, la décision ayant été prise de ne pas adapter les Mirage 2000 N et de concentrer ce programme sur le Rafale.

● Pour les crédits du titre III, la situation est beaucoup plus contrainte, puisque ces derniers progressent de 2 % (- 0,24 % hors rémunérations et charges sociales). De fait, les effectifs théoriques restent pratiquement stables. Selon les informations fournies au rapporteur, ils seraient répartis de la manière indiquée dans le tableau ci-après.

EVOLUTION DES EFFECTIFS EN 2004 ET 2005 ⁽¹⁾

	2004	2005
DRM	1 730	1 730
<i>dont : - militaires</i>	1 338	1 338
<i>- civils</i>	392	392
DGSE	4 745	4 766
<i>dont : - militaires</i>	1 458	1 458
<i>- civils</i>	3 287	3 308
DPSD	1 461	1 470
<i>dont : - militaires</i>	1 080	1 090
<i>- civils</i>	381	380
TOTAL	7 936	7 966
<i>dont : - militaires</i>	3 876	3 886
<i>- civils</i>	4 060	4 080

(1) Ces services bénéficient de personnels militaires et civils mis à disposition par les armées et la direction de la fonction militaire et du personnel civil selon un tableau des effectifs autorisés fixé par le ministre de la défense. Seule la DGSE dispose de personnels civils propres.

Source : ministère de la défense.

Cette situation est d'autant plus regrettable que le renseignement humain devrait être privilégié et que, contrairement à une idée reçue, les progrès techniques en matière d'écoute et d'imagerie n'aboutissent pas à une économie en effectifs, mais, au contraire, au recrutement de personnels supplémentaires pour assurer l'exploitation et l'analyse des données.

Ainsi, dans le cas de la DRM, alors que la période 1997-2002 avait été marquée par un renforcement des effectifs, les nouvelles missions (liées aux nouveaux programmes comme Helios II, au développement de secteurs jusqu'ici embryonnaires, comme le ciblage et l'augmentation du potentiel d'analystes par zone) ne sont pas prises en compte. De fait, il manque 155 personnes par rapport à l'effectif théorique de 1730, et cette situation n'a pas changé depuis trois ans. Ce déficit s'établit à hauteur de cent personnes pour le personnel militaire et résulte

(1) Moyen interarmées naval de recherche électromagnétique.

d'arbitrages internes aux armées, à la DGA et à la gendarmerie nationale. Cinquante emplois civils environ manquent également, essentiellement en raison de grandes difficultés budgétaires et procédurales pour procéder à de nouveaux recrutements sous contrat, notamment pour des postes de linguistes.

Ce problème affecte également la DGSE, le projet de loi de finances pour 2005 prévoyant un accroissement des effectifs théoriques de vingt et un civils. On notera d'ailleurs que les objectifs de la loi de programmation militaire 2003-2008 sont modestes, avec seulement cent créations de postes pour le renseignement. Les effectifs réels de la DGSE sont sensiblement inférieurs aux effectifs théoriques, notamment en raison des postes de militaires non pourvus. Les armées ont parfois du mal à fournir certaines spécialités en raison de la réduction de leur format et de la raréfaction de la ressource dans des spécialités recherchées. De ce point de vue, il s'agit de veiller à ce que la part du personnel militaire, en régression constante, ne tombe pas au-dessous d'un certain seuil. Comme pour la DRM, la stagnation des effectifs est préoccupante au regard des demandes croissantes et de la nécessité d'accompagner le renseignement technique. Le problème du recrutement des linguistes se pose également de façon aiguë, tant en raison de la rareté de certaines langues que des lourdeurs procédurales.

Les capacités futures des services de renseignement dépendent étroitement des ressources humaines. S'il convient de pallier les manques de personnels actuels, il est aussi nécessaire de préparer l'avenir et de définir de véritables filières de carrières renseignement. Dans cette perspective, la DRM a donné des directives à l'école interarmées du renseignement et des langues, afin de remettre l'accent sur la formation au renseignement. Il faudra aller vers davantage de coordination et de lignes directrices pour l'affectation des personnels formés au renseignement. Le suivi de ces derniers est effectué actuellement au niveau individuel, mais ne fait pas l'objet d'une véritable politique. Une action a été engagée à cet effet, associant les armées de terre, de l'air et la marine au sein d'un comité de pilotage.

CONCLUSION

L'espace s'impose comme un facteur déterminant de la maîtrise de l'information.

Le niveau d'exigence technologique qu'il requiert irrigue largement la recherche de défense et participe à la préparation de l'avenir. Le rôle croissant des drones ne remet pas en question la nécessité d'un effort prioritaire en matière spatiale, mais il offre davantage de possibilités et conduit à réfléchir attentivement au partage des tâches entre satellites et drones. Si l'espace a pu être à juste titre présenté comme un enjeu de même importance aujourd'hui que la dissuasion nucléaire dans les années soixante, à la différence de cette dernière il ne pourra pas être maîtrisé de façon isolée.

Les programmes essentiellement nationaux en cours en matière spatiale atteignent leurs limites et il est impératif de s'engager résolument dans une démarche coordonnée à l'échelle européenne pour organiser leur succession. Malgré les retards et les difficultés rencontrées, Galileo est un exemple précieux de ce qui peut être réalisé si la volonté politique est réelle et constante.

Enfin, il n'est pas possible de faire l'économie d'une réflexion sur les moyens nécessaires pour garantir l'efficacité des services de renseignements à moyen et long terme.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. — AUDITION DU GÉNÉRAL HENRI BENTEGEAT, CHEF D'ÉTAT-MAJOR DES ARMÉES

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu le **général Henri Bentégeat**, chef d'état-major des armées, **sur le projet de loi de finances pour 2005 (n° 1800)**, au cours de sa réunion du mardi 12 octobre 2004.

Le général Henri Bentégeat a indiqué que, si l'on peut considérer à juste titre que la principale menace pesant actuellement sur la sécurité internationale est constituée par le terrorisme, il serait réducteur et dangereux de définir les choix stratégiques et d'équipements en fonction de cette seule menace, alors même que l'on assiste à la prolifération des armes de destruction massive, avec notamment les programmes nucléaires iranien et nord-coréen, à la poursuite de conflits ethniques et religieux ainsi qu'à la persistance de différends frontaliers.

La lutte contre le terrorisme international englobe et dépasse le territoire national. Elle comprend, au niveau national, les activités de renseignement, la surveillance des approches aériennes et maritimes et le renforcement des forces de sécurité, ainsi que, au niveau international, la destruction des foyers de terrorisme, à travers, par exemple, la participation aux opérations conduites en Afghanistan, le contrôle des espaces, la mise en place d'instruments de coopération nouveaux pour lutter contre la prolifération, tels que la *Proliferation security initiative* (PSI), et la stabilisation d'Etats défaillants.

Dans ce contexte, la construction d'une défense européenne enregistre de grandes avancées, comme l'illustrent la relève en Bosnie de la SFOR par l'Union européenne en décembre 2004, la création d'une capacité de réaction rapide, la constitution de groupements tactiques de 1 500 hommes, la mise en place d'un centre de planification et de conduite des opérations et la création de l'agence européenne de défense.

C'est dans ce contexte européen et cet environnement international incertain et troublé que s'inscrit le projet de loi de finances pour 2005. Ce dernier est globalement conforme aux dispositions de la loi de programmation militaire pour 2003-2008, même si peuvent surgir certaines difficultés en gestion, et il représente à ce titre un effort historique en faveur de la défense. A périmètre constant, le projet de loi de finances pour 2005 prévoit ainsi une augmentation du budget de la défense de 2,3 % en euros courants, soit 1 % en euros constants ; les crédits du titre V connaissent une hausse de 0,5 % et ceux du titre III de 1 %. La part relative des titres III et V au sein du budget de la défense reste inchangée, s'établissant respectivement à 54 % et 46 %.

Les crédits du titre III permettent de poursuivre l'amélioration de la condition des personnels militaires et civils, avec 85 millions d'euros inscrits à ce titre, dont 20 millions d'euros pour la transposition du plan police au sein de la gendarmerie. Avec 89 millions d'euros supplémentaires, les crédits de fonctionnement permettent de consolider l'activité des forces, sous réserve de l'évolution des prix du carburant, la dotation de carburant augmentant de 20 millions d'euros. L'inscription de 100 millions d'euros au titre du financement des opérations extérieures constitue une avancée essentielle et représente la première étape d'une budgétisation intégrale des opérations extérieures. Une telle évolution apparaît logique, le coût annuel des opérations extérieures étant relativement prévisible, avec une moyenne de 600 millions d'euros par an cours des cinq dernières années.

Les effectifs budgétaires sont en augmentation, avec la création de 700 postes de gendarmes, de 58 postes de médecins et infirmiers pour le service de santé des armées et de 20 postes civils pour la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE). Les crédits destinés aux réserves connaissent une hausse de 12,4 millions d'euros. Parallèlement, un peu plus de mille postes seront supprimés afin de tirer les conséquences de la politique d'externalisation menée par le ministère. Les recrutements ont été momentanément interrompus en juillet 2004, puis ont repris. L'objectif assigné est de maintenir en 2005 les effectifs au niveau actuel, soit des effectifs réalisés représentant 97 % des effectifs théoriques.

Les crédits de titre V sont en augmentation, conformément aux dispositions de la loi de programmation militaire, tout en prenant part à l'effort de maîtrise des dépenses publiques : la contribution du ministère de la défense au budget civil de recherche et développement (BCRD) s'établit à 200 millions d'euros, tandis que 200 millions d'euros sont consacrés au financement d'une partie du coût des restructurations de DCN et de Giat Industries.

Le volume des autorisations de programme est en diminution, afin de préparer l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), mais il devrait être suffisant, sous réserve d'un redéploiement dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2004. L'évolution d'ensemble répond aux demandes du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ce dernier étant très attaché au respect de l'égalité entre autorisations de programme et crédits de paiement sur la période couverte par la loi de programmation militaire pour 2003-2008, mais ce point de vue n'est pas partagé par tous. Un effort particulier est réalisé en faveur des programmes spatiaux, en hausse de 15 %, des études amont, en augmentation de 26 %, et de la DGSE. Après une augmentation continue depuis 2002, les crédits d'entretien programmé des matériels (EPM) se stabilisent à un niveau supérieur à celui prévu par la loi de programmation militaire. Compte tenu des modifications des règles de gestion et de l'effort réalisé en 2004, le montant des crédits d'EPM pour 2005 devrait être suffisant. L'amélioration de la disponibilité technique opérationnelle (DTO) des matériels est particulièrement perceptible pour la flotte de surface, grâce notamment à l'action du service de soutien de la flotte, qui a réalisé d'importants

progrès. Le niveau moyen de DTO des équipements militaires s'établit à 65 %, pour un objectif de 70 %, mais à 90 % en opérations extérieures.

L'année 2005 est caractérisée par l'arrivée dans les armées de nombreux équipements neufs, ce qui devrait avoir un impact très positif sur le moral des personnels. Dans le domaine du commandement, du contrôle, de la communication et de l'information (C3I), doivent être mentionnés le lancement du satellite Syracuse III, l'entrée en service du système RITA rénové et du MINREM (Moyen interarmées naval de recherche électromagnétique), ainsi que l'arrivée de sept hélicoptères Cougar dans les forces spéciales. En matière de projection et de mobilité, entreront en service un bâtiment de projection et de commandement ainsi que deux avions de transport à très long rayon d'action (TLRA). S'agissant de la frappe dans la profondeur, dix avions Rafale, soixante-dix missiles Scalp EG et quarante missiles AS 30 Laser seront livrés à l'armée de l'air. L'armée de terre recevra huit hélicoptères Tigre, tandis que la marine recevra un système PAAMS (*Principal anti air missile system*), avec cinquante missiles Aster.

La LOLF entrera pleinement en application dès le projet de loi de finances pour 2006. Le choix de la nomenclature a été arrêté à l'issue de longs débats au sein du ministère de la défense et dans le cadre d'une concertation étroite avec les services du Premier ministre et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. L'approche retenue permet d'accroître la coordination interarmées, de rationaliser les fonctions de soutien et de renforcer les responsabilités des acteurs. La mission « défense » comprend quatre programmes : l'environnement et la prospective de la politique de défense, sous la responsabilité du directeur des affaires stratégiques, l'équipement des forces, sous la responsabilité conjointe du chef d'état-major des armées et du délégué général pour l'armement, la préparation et l'emploi des forces, sous la responsabilité du chef d'état-major des armées, et le soutien de la politique de défense, sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration.

Il apparaît nécessaire et souhaitable de confier la responsabilité du programme « Préparation et emploi des forces » au chef d'état-major des armées. Les crédits qui y sont inscrits correspondant, d'une part, à l'emploi et à l'entraînement des forces et au maintien en condition opérationnelle des équipements et, d'autre part, à la réalisation des effectifs des forces armées, il est logique que ce programme soit conduit par le responsable qui est en mesure de donner des orientations générales et de coordonner l'ensemble des forces armées. Le co-pilotage du programme « Équipement des forces », contesté par certains responsables du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ainsi que par des parlementaires, est tout aussi impératif. En effet, on ne peut envisager que l'équipement des forces, qui conditionne la satisfaction des besoins opérationnels, ne soit pas placé sous la responsabilité du chef d'état-major des armées. Dans le même temps, il serait anormal et périlleux que le délégué général pour l'armement ne soit pas associé à la conduite de ce programme, alors même que ce dernier concerne directement l'acquisition d'équipements. L'état-major des armées et la délégation générale pour l'armement (DGA) travaillent depuis plus d'un mois à la

définition des modalités techniques de ce co-pilotage, qui ne devraient pas poser de problème particulier, les solutions étant en cours d'identification. La création du conseil des systèmes de force, placé sous la présidence du chef d'état-major des armées, devrait par ailleurs faciliter le fonctionnement de l'organisation retenue.

En ce qui concerne les opérations en cours, 4 500 hommes sont actuellement présents en Côte d'Ivoire ; leur mission a évolué depuis le déploiement de l'opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) à la fin du mois d'août dernier. Les forces françaises apportent leur soutien aux 6 240 hommes de cette opération, alors que la situation actuelle apparaît troublée, dans l'attente du vote de certaines lois prioritaires et du début du désarmement, qui devrait intervenir le 15 octobre prochain, dans le cadre de l'accord dit Accra III.

En Afghanistan, où le commandement de la force d'assistance et de sécurité (FIAS) est assuré par le général français Py, nous comptons 1 200 soldats. Les élections se sont déroulées dans le calme, ce qui tend à montrer que l'action de la communauté internationale est plus efficace que ce que l'on a pu parfois penser.

Les forces françaises au Kosovo représentent 2 600 personnes, auxquelles il convient d'ajouter 400 hommes en renfort pour la période électorale, qui pourraient d'ailleurs rester sur place si le besoin s'en faisait sentir.

La *Task Force* 150 au large de Djibouti comprend deux frégates, un bâtiment ravitailleur et un Atlantique 2 français. Cette force a permis depuis 2001 d'empêcher l'évasion de terroristes de l'Afghanistan vers l'Afrique. Elle doit actuellement faire face à un accroissement de la menace terroriste.

Enfin, au niveau national, quatre patrouilles de l'armée de l'air sont en alerte permanente ; un dispositif d'alerte radar et d'hélicoptères complète cette capacité d'intervention sur l'ensemble du territoire métropolitain. Le plan Vigipirate mobilise moins de mille militaires, compte tenu du niveau d'alerte orange. On ne peut exclure que la participation des armées soit portée à un niveau supérieur lors des fêtes de fin d'année. Les forces armées ont également réalisé un effort particulier lors des célébrations du soixantième anniversaire des débarquements de Normandie et de Provence, en mobilisant plus de vingt mille hommes sur le terrain.

Pour conclure, le chef d'état-major des armées a estimé que le projet de loi de finances pour 2005 répondait aux besoins opérationnels des forces armées, sous réserve d'une fin de gestion 2004 conforme aux attentes et aux décisions votées par le Parlement.

Le président Guy Teissier a rappelé que des inquiétudes sur les insuffisances capacitaires dans le domaine de l'aéromobilité étaient apparues lors de l'examen de la loi de programmation militaire. Or, la disponibilité du Puma diminue et l'arrivée des premiers NH 90 dans l'armée de terre n'est prévue qu'en 2011. La France se verra paradoxalement doter de cet appareil en dernier, alors

qu'elle en est le pays producteur. Le recours à des financements innovants avait été un temps évoqué pour accélérer l'arrivée de cet hélicoptère en 2008. La rénovation des Puma, pourtant coûteuse, est-elle la solution la plus opportune pour combler ce déficit capacitaire ? Quel est l'état des réflexions menées au sein de l'état-major des armées pour pallier ces difficultés ?

Le général Henri Bentégeat a répondu que l'hypothèse d'une livraison anticipée des NH90 avait été étudiée, mais qu'elle se heurtait à plusieurs impératifs. L'armée de terre craignait une attrition rapide du taux de disponibilité des Puma et un creux capacitaire d'ici 2008, le parc actuel étant par ailleurs juste suffisant. En outre, le NH 90 coûte très cher et une arrivée plus tardive de cet appareil permet d'étaler l'achat d'équipements neufs dans les premières années de la prochaine loi de programmation militaire. Techniquement, il n'était pas non plus certain que l'industriel puisse livrer dès 2008, compte tenu de son plan de charge. En conséquence, la solution retenue a été une rénovation *a minima* des Puma et Super Puma, afin de ne pas prendre le risque d'une rupture capacitaire et d'éviter une accumulation de nouveaux programmes en début de loi de programmation militaire.

S'agissant des financements innovants, trois programmes sont déjà avancés. Il s'agit tout d'abord des frégates multimissions. Ce projet a été présenté à tort comme un simple crédit-bail conclu avec des banques, alors qu'il recouvre une réalité bien plus complexe. Il vise à obtenir à la fois la garantie d'une mise à disposition des frégates dans des délais plus rapides et celle de leur maintien en condition sur une longue période, sans faire peser de dette excessive sur l'avenir. Il ne s'agit en aucun cas d'acquérir des moyens qui ne seraient pas prévus par la loi de programmation militaire ni de les obtenir dans des conditions différentes de celles fixées initialement. Ce dossier est en cours de discussion à Bercy. Le deuxième projet concerne l'acquisition de ravitailleurs en vol de type *Multirole tanker transport* (MRTT). La France pourrait se joindre à un programme britannique, actuellement en préparation, qui fait appel aux méthodes du PFI (*private finance initiative*). Une autre solution envisagée est un *leasing* avec EADS. La première solution semble la plus avantageuse : une société privée mettrait les appareils à disposition des armées selon leurs besoins, ces avions pouvant être employés le reste du temps disponible pour des prestations au profit de clients civils. Enfin, le dernier projet avancé est relatif à l'externalisation de la formation des pilotes d'hélicoptères, l'armée louant des heures de vol de pilotage à une société.

Rappelant le caractère exceptionnel de l'effort financier consenti en faveur des armées depuis deux ans, tout particulièrement en matière d'équipements, **M. Yves Fromion** s'est néanmoins inquiété des tensions susceptibles d'affecter le titre III, s'agissant notamment des effectifs de l'armée de terre. Il a souhaité avoir des précisions sur le sous-effectif de 10 000 hommes dans cette dernière, évoqué par certains pour la fin de l'année 2005.

Le général Henri Bentégeat a indiqué qu'il existait traditionnellement un sous-effectif, les effectifs réalisés atteignant 97% en moyenne. En revanche, la capacité de recrutement a augmenté de façon inédite. En 2005, la masse salariale augmentera, mais dans des proportions inférieures aux attentes. En effet, ces crédits seront partiellement grevés par les mesures d'amélioration de la condition militaire ; cet effort financier de 85 millions d'euros pèsera sur les recrutements. La ministre a cependant pris l'engagement que les effectifs de l'armée de terre ne diminueront pas en 2005. Il s'agit d'une nécessité, compte tenu de la charge opérationnelle actuelle : 12 000 hommes sont en opérations à l'étranger et, dans certaines unités de l'armée de terre, les militaires passent neuf mois à l'extérieur tous les ans.

M. Jérôme Rivière a souhaité connaître les raisons du retard pris dans la notification de la commande des 59 Rafale. Par ailleurs, s'agissant de la mise en œuvre de la LOLF, il a demandé si le copilotage du programme III est réellement justifié, dès lors que le chef d'état-major des armées assure la présidence du conseil des systèmes de forces. Enfin, il a souhaité avoir des précisions sur les crédits consacrés à la recherche et sur l'ampleur du programme de rénovation des Puma, les coûts envisagés pour ce dernier allant de 90 à 300 millions d'euros.

Le général Henri Bentégeat a convenu que la commande des 59 Rafale était un dossier complexe. Conformément aux travaux élaborés sous l'égide de l'état-major des armées, la délégation générale pour l'armement avait tenu à inclure dans le contrat le traitement des obsolescences et les conséquences potentielles des exportations du Rafale. Ces deux paramètres sont désormais inclus dans le coût global du contrat. Le ministère de la défense est aujourd'hui dans l'attente de la libération de crédits de paiement qui avaient été mis en réserve de précaution par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Une demande de déblocage de ces crédits, ainsi que de crédits de paiement correspondant au programme A 400 M, a été faite et elle pourrait être satisfaite très rapidement.

S'agissant de la mise en œuvre de la LOLF, la mise en place du conseil des systèmes de forces permettra de préparer les arbitrages et de mener des analyses à court et moyen terme, en étudiant notamment la variation du référentiel à retenir pour la déclinaison des programmes année par année et leur réajustement. Ce conseil ne sera cependant pas adapté aux arbitrages budgétaires en cours d'année, seules des structures légères pouvant avoir une réaction suffisamment rapide. En tout état de cause, la présence de l'état-major des armées se justifie si l'on ne veut pas se limiter aux seuls critères industriels ou de trésorerie.

Les crédits consacrés à la recherche connaîtront en 2005 une hausse de 26 %, mais le niveau de crédits atteint reste inférieur aux prévisions de la loi de programmation militaire 2003-2008. Un effort supplémentaire devra être consenti dans ce domaine trop négligé par le passé, par l'intermédiaire de fonds de concours ou d'une loi de finances rectificative.

Le périmètre et le coût de la rénovation des Puma ne sont pas encore arrêtés, même si l'objectif est évidemment de les minimiser. Toutefois, les contraintes liées au respect des règles de la circulation aérienne internationale risquent d'être coûteuses.

Le président Guy Teissier a demandé si la proximité de la commande ferme et définitive des 59 Rafale et des avions de transport A 400 M signifiait que la réserve de précaution de 900 millions d'euros imposée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie serait bientôt débloquée. Cela signifie-t-il également que les dépenses relatives aux opérations extérieures ne seront pas imputées sur le budget du ministère de la défense, mais sur celui de l'Etat ?

Le général Henri Bentégeat a répondu que le décret d'avance que le ministère de la défense vient de proposer au Premier ministre prévoyait de gager sur le titre V le coût des opérations extérieures, ainsi que la loi l'impose. Toutefois, le gage ne portera pas sur les programmes du Rafale ou de l'A 400 M, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ayant accepté de faire porter la réserve de précaution sur d'autres crédits. Il reviendra ensuite au Parlement, lors de l'examen de la loi de finances rectificative, de rétablir les crédits nécessaires aux armées.

M. Jean-Michel Boucheron a demandé quels étaient les enseignements techniques tirés de la présence de nos forces spéciales en Afghanistan, depuis bientôt deux ans, et il s'est inquiété du retard pris par l'Europe en matière de drones.

Le général Henri Bentégeat a indiqué que les enseignements tirés de l'engagement des forces spéciales françaises stationnées en Afghanistan avaient confirmé les analyses antérieures en matière d'équipement : les Américains disposent de systèmes de communications cryptées à longue portée qui faisaient défaut aux forces spéciales françaises. Certains de ces équipements ont été acquis pour renforcer l'interopérabilité entre alliés. Les forces américaines disposent également d'hélicoptères fiables et ravitaillables en vol, pour l'instant sans équivalent au sein de nos forces spéciales. Les sept hélicoptères Cougar qui seront livrés en 2005 marqueront un saut qualitatif important. Les forces spéciales françaises présentes en Afghanistan sont engagées selon un rythme soutenu et dans des missions impliquant des accrochages fréquents avec les miliciens talibans qui franchissent la frontière pakistanaise. Il s'agit d'une mission extrêmement formatrice.

En matière de drones, l'armée de terre a commencé à recevoir, en 2004, le système de drones tactique intérimaire (SDTI), des livraisons étant prévues également en 2005. L'armée de l'air, de son côté, commencera à recevoir le système intérimaire de drones MALE (SIDM) l'année prochaine. Le projet EuroMALE, plus ambitieux et pour lequel la France entend jouer un rôle fédérateur, devrait aboutir en 2010, même s'il est prévu qu'un démonstrateur soit

rapidement lancé. Ce projet intéresse plusieurs Etats européens et il est envisagé comme contribution française au programme de surveillance aérienne du sol prévu par l'OTAN. Il est possible d'imaginer que le couple formé par des drones et un renforcement des capacités radar offrira une solution plus économique que les systèmes actuellement envisagés par l'OTAN. L'EuroMALE est un projet considérable et il importe de tenir la date de mise en service en 2010, sous peine de prendre un retard important par rapport aux Allemands et aux Britanniques. Il n'est pas exclu totalement que ces derniers puissent rejoindre ce programme.

M. Gilbert Meyer a rappelé qu'un rapport d'information parlementaire paru en 2002 avait relevé la faiblesse des taux de disponibilité des équipements des armées. Il a demandé si cette disponibilité, qui variait pour certains matériels de 30 à 60 %, s'était améliorée. Il a ensuite souligné l'importance de l'environnement familial des militaires de carrière, indiquant que le logement n'avait pas fait l'objet d'efforts suffisants lors de la professionnalisation des armées, ainsi qu'en témoignait un rapport publié en septembre 2003. Il a souhaité savoir si la situation avait évolué.

Le général Henri Bentégeat a rappelé que le taux de disponibilité des matériels continuait à s'améliorer. Pour un objectif de 71 % en 2004, le matériel de l'armée de terre était disponible à 70 %. La marine nationale, en dehors des sous-marins nucléaires, connaît une disponibilité de 67 % pour un objectif de 68 %. L'état-major des armées veille scrupuleusement à ce que la permanence à la mer des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) ne soit pas interrompue, ce qui n'a jamais été le cas malgré les difficultés liées aux opérations de maintenance et au calendrier de renouvellement de la flotte.

Les appareils de l'aéronavale connaissent une disponibilité de 50 %, en raison de certains problèmes de jeunesse des Rafale et du grand âge des Super Etendard. Le taux de disponibilité des appareils de l'armée de l'air atteint 65 %. Il est meilleur pour les appareils de chasse, un peu moins bon pour les avions de transport.

Le président Guy Teissier a demandé si ces chiffres concernaient uniquement les matériels présents en France métropolitaine ou s'il s'agissait d'une moyenne englobant également les matériels utilisés dans les opérations extérieures.

Le général Henri Bentégeat a répondu qu'il ne s'agissait que du matériel présent en France métropolitaine, les équipements utilisés en opérations extérieures étant disponibles à 90 %. Toutefois, le nombre d'engins utilisés hors du territoire métropolitain est limité. Pour l'armée de l'air, seuls sont présents à l'extérieur les avions positionnés au Tchad, chargés de surveiller la frontière avec le Soudan. Pour la marine, le taux de disponibilité est globalement identique en opération ou en France. Les avions de transport aériens, tous basés en France, sont utilisés en permanence lorsqu'ils sont disponibles. La distinction entre opérations

extérieures et présence en France métropolitaine n'est réellement pertinente que pour l'armée de terre.

Des crédits importants, en hausse de 20 % depuis deux ans, ont été consacrés à l'amélioration de la disponibilité opérationnelle, mais cela ne suffit pas. Les équipements les plus anciens, comme les véhicules blindés à roues de la gendarmerie, à bout de souffle, devront être remplacés. L'organisation joue également un rôle important. Une amélioration des circuits de soutien et de la gestion des stocks est recherchée en permanence par les armées et la DGA, en liaison avec les industriels.

Pour ce qui concerne l'environnement familial, les revendications portent souvent sur le niveau des soldes. Les mesures de revalorisation prévues en application du plan d'amélioration de la condition militaire constituent une réponse concrète à ce type d'attentes. La situation est plus complexe s'agissant du logement des militaires. Aucun changement significatif n'est intervenu depuis la publication du rapport au Premier ministre sur la question, en 2003. Le problème tient au fait que le parc de logements en cause dépend pour partie de l'Etat, pour partie de la société nationale immobilière (SNI) et, enfin, de sociétés privées. Le nombre de logements à disposition des armées est insuffisant pour répondre aux besoins des personnels ayants droit. La solution réside sans doute dans un recours accru aux partenaires et élus locaux. Il convient à ce titre de mobiliser les « conseillers municipaux défense », dont la fonction s'est généralisée et qui se montrent très ouverts et attentifs aux problèmes d'environnement familial des personnels des armées. Il reste qu'aucune mesure n'a été prise en matière d'accession à la propriété et que le problème du logement à Paris des personnels célibataires est plus que jamais prégnant, faute de capacités suffisantes, y compris en banlieue. En tout état de cause, les efforts en matière de logement des personnels militaires constituent une priorité.

Le président Guy Teissier a observé qu'aucune unité, y compris professionnalisée de longue date, à l'instar des régiments de la légion étrangère, ne dispose d'un parc de logements répondant en totalité aux normes du plan Vivien.

Le général Henri Bentégeat a convenu que ce problème est surtout perceptible pour les jeunes engagés, qui ne restent en général pas plus d'un an dans les casernements.

M. Alain Moyne-Bressand a demandé si les moyens engagés par les armées françaises en Afghanistan dans le cadre d'opérations anti-terroristes étaient suffisamment interopérables avec les forces américaines déployées sur place. Il a également souhaité connaître le degré de préoccupation des forces armées par rapport à la menace terroriste.

Le général Henri Bentégeat a souligné que la lutte contre le terrorisme est inévitablement une priorité. Néanmoins, elle dépasse de loin le seul

engagement des forces armées, car son efficacité dépend aussi notamment de l'implication des services de police et de la justice.

En Afghanistan, les armées françaises sont engagées sous trois formes différentes. En premier lieu, la direction du renseignement militaire (DRM) effectue des tâches de renseignement au profit de la FIAS, à Kaboul. Son travail est complété par celui de la DGSE, également présente sur place, qui collabore étroitement avec les services de renseignement américains.

Ensuite, les armées françaises agissent dans le cadre de la FIAS, au nord et au nord-est de l'Afghanistan. D'ailleurs, grâce à la présence des forces alliées, peu d'incidents ont été déplorés au moment de la récente élection présidentielle.

Enfin, les forces spéciales sont engagées au sud du pays, à la limite de la frontière pakistanaise, où elles participent à la lutte contre les milices des talibans. Placées sous contrôle opérationnel américain pour la conduite de leurs opérations, elles relèvent du commandement opérationnel du chef d'état-major des armées, qui donne son accord, au cas par cas, sur leurs missions en fonction des directives fixées par le Président de la République. Elles bénéficient d'une confiance absolue des forces américaines et ont accès à la totalité des informations dont disposent ces dernières. En outre, les avions et hélicoptères américains leur apportent un appui permanent. Leur action dans la lutte contre le terrorisme en Afghanistan est très appréciée et revêt une importance significative.

Après avoir rappelé que, dans l'application de la loi organique relative aux lois de finances, le chef d'état-major des armées sera responsable d'un programme budgétaire relatif à la préparation et à l'emploi des forces, dont l'enveloppe globale atteindra la somme de 21 milliards d'euros, **le président Guy Teissier** a demandé s'il n'aurait pas été plus simple et lisible de conserver une budgétisation par armée.

Le général Henri Bentégeat a estimé qu'une nomenclature qui aurait repris la distinction entre armées aurait présenté l'inconvénient de rendre impossible la fongibilité des crédits des forces, alors que le schéma retenu permettra au contraire au chef d'état-major des armées de veiller à la satisfaction du besoin opérationnel, tout en lui offrant la capacité de réaliser des arbitrages en cas de difficulté budgétaire. Il a ajouté que l'objectif de la réforme, dans son esprit, ne consistait pas à minimiser les responsabilités des différents chefs d'état-major ni à leur imposer ses choix, car l'état-major des armées n'a pas vocation à gérer la vie quotidienne des armées, mais plutôt à en réorganiser le fonctionnement sur la base d'un principe de subsidiarité conférant au chef d'état-major un rôle de coordination et d'arbitrage. Les différents chefs des états-majors assureront la gestion quotidienne, *via* des budgets opérationnels de programmes. Chaque chef d'état-major ayant autorité sur les budgets opérationnels de programmes concernant son armée et demeurant gouverneur de crédits, la lisibilité budgétaire sera assurée, à l'intérieur des armées comme pour le Parlement.

II. — EXAMEN DES CREDITS

La commission a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Yves Fromion**, **les crédits de l'espace, des communications et du renseignement pour 2005**, lors de sa réunion du mercredi 10 novembre 2004.

Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la commission a émis un *avis favorable* à l'adoption **des crédits de l'espace, des communications et du renseignement pour 2005**.

*

* *

Au cours de sa réunion du mercredi 10 novembre 2004, la commission a émis un *avis favorable* à l'adoption **des crédits de la défense pour 2005**, le groupe socialiste votant contre.



N° 1867 tome III – Avis au nom de la commission de la défense sur le projet de loi de finances pour 2005 sur espace, communications et renseignements (M. Yves Fromion)