



N° 2572

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES,
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540)

TOME II

DÉFENSE

ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

PAR M. YVES FROMION,

Député.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. — UNE VISIBILITE ACCRUE POUR L'ANALYSE STRATEGIQUE ET LA PROSPECTIVE DE DEFENSE | 7 |
| A. L'ORGANISATION DES ACTIONS RETRAÇANT L'ANALYSE STRATEGIQUE ET LA PROSPECTIVE | 7 |
| 1. L'analyse stratégique | 7 |
| 2. Une prospective collégiale | 8 |
| B. UNE PROSPECTIVE EVOLUTIVE | 9 |
| 1. Les évolutions du PP 30 et de la planification | 9 |
| 2. L'adaptation des systèmes de forces dans une perspective européenne | 10 |
| C. FAVORISER L'EMERGENCE D'UNE PROSPECTIVE A L'ECHELLE EUROPEENNE.... | 11 |
| II. — UN EFFORT SIGNIFICATIF EN FAVEUR DE LA RECHERCHE DE DEFENSE ET DUALE | 13 |
| A. DES CREDITS EN FORTE AUGMENTATION | 14 |
| B. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS D'ÉTUDES AMONT | 16 |
| 1. Une progression des études amont nucléaire | 18 |
| 2. Une place accrue accordée à juste titre à l'espace | 19 |
| 3. Les autres études amont : une politique active de démonstrateurs technologiques | 21 |
| C. MIEUX UTILISER LES CREDITS DE RECHERCHE DUALE ET ACCENTUER L'EFFORT DE COOPERATION EUROPEENNE | 22 |
| 1. Prendre davantage en considération les besoins de la défense dans l'usage des crédits du BCRD | 22 |
| 2. Utiliser l'AED pour renforcer la coopération européenne en matière de recherche de défense et de sécurité | 24 |
| III. — LA PLACE DONNÉE AU RENSEIGNEMENT | 25 |
| A. UN REGROUPEMENT PARTIEL DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT MILITAIRES AU SEIN DU PROGRAMME 144 | 25 |
| B. UNE EVOLUTION DES CREDITS ENCOURAGEANTE | 26 |
| 1. Un effort différencié s'agissant des effectifs | 26 |
| 2. Une progression plus soutenue des investissements | 27 |

| | |
|--|----|
| CONCLUSION | 31 |
| TRAVAUX DE LA COMMISSION | 33 |
| I. — AUDITION DE MME MICHELE ALLIOT-MARIE, MINISTRE DE LA DEFENSE | 33 |
| II. — EXAMEN DES CREDITS | 45 |

INTRODUCTION

Le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » constitue un objet budgétaire un peu particulier. Comme tous les programmes de la mission défense, il s'agit par définition d'une nouveauté liée à la première année d'application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Toutefois, certains programmes peuvent d'une certaine manière se comparer à des agrégats qui existaient auparavant, comme le titre V pour le programme « Équipement des forces », par exemple. Rien de tel avec le programme 144 pris dans son ensemble qui, comme le note l'annexe défense au projet de loi de finances pour 2006, « *comprend des entités très diverses* ». Il semble que la plupart des responsables de ces « entités » n'ont pas vraiment choisi un destin commun. Mais c'est peut-être cela qui fera le succès de l'exercice imposé.

Le programme comprend au total six actions retraçant :

- l'analyse stratégique et la prospective de défense (actions 1 et 2) ;
- la recherche et l'exploitation du renseignement de défense à l'intérieur et à l'extérieur des territoires (action 3) ;
- la politique en matière d'industrie, de technologie de défense et d'exportation d'armement (actions 4 et 5) ;
- l'orientation et la conduite de la diplomatie de défense (action 6).

Le programme présente d'autres caractéristiques distinctives. Il est celui ayant la dimension la plus réduite au sein de la mission défense (4,5 % du total des crédits de paiement prévus pour 2006) et dispose de relativement peu d'effectifs⁽¹⁾. De plus, comme le précise l'annexe précitée, il s'agit surtout d'« *un programme de production intellectuelle [qui] mobilise pour l'essentiel des ressources humaines de catégorie A et supérieure* ». Enfin, le responsable du programme est le directeur chargé des affaires stratégiques (DAS), s'appuyant naturellement sur un comité de pilotage et d'orientation politique associant l'ensemble des acteurs concernés, dont certains disposent de moyens et d'une autorité reconnus.

Compte tenu de la nouveauté de l'agrégat et de modifications du périmètre importantes, les comparaisons générales avec les crédits votés en 2005 sont particulièrement malaisées. Malgré ces réserves, l'augmentation des autorisations d'engagement peut être estimée à 330 millions d'euros (+ 22,5 %) et celle des

(1) Le plafond d'autorisation d'emplois s'élève à 9 381 équivalents temps plein, dont l'essentiel est prévu au titre du renseignement (66 %) et de la DGA (23 %).

crédits de paiement à 25 millions d'euros (+ 1,5 %). De fait, c'est au sein des actions elles-mêmes que les comparaisons d'exercice à exercice prennent davantage de sens, tout en n'étant pas forcément faciles à réaliser.

Quoi qu'il en soit, le programme 144 présente le mérite d'avoir donné davantage de visibilité à trois activités particulièrement importantes.

Tout d'abord, il met en évidence le travail d'analyse stratégique et de prospective de défense, déterminant pour effectuer des choix éclairés, surtout lorsque l'on considère l'impact à long terme que ces choix peuvent avoir en raison de la durée et de l'inertie des grands programmes d'armement.

Ensuite, il offre à la recherche de défense un cadre bien individualisé. Or, cette dernière constitue un enjeu majeur pour la préparation de l'avenir.

Enfin, le programme permet d'associer au sein d'une même action deux des services de renseignement dépendant du ministère de la défense. Malgré la persistance compréhensible d'un degré certain de confidentialité, cela permet de mettre en avant leur action et de souligner à quel point le renseignement est une priorité essentielle pour la sécurité de notre pays, dans un contexte de globalisation de la menace terroriste.

Mais le plus important, c'est que pour la première fois le Parlement est invité à travers ce programme 144, même indirectement, à avoir une vue globale et prospective sur la politique de défense de la France. Sans doute la première année de mise en œuvre de la LOLF et l'absence de recul qui en découle n'autorisent-elles pas une réflexion très pénétrante. Mais la proximité de l'échéance de l'actuelle loi de programmation militaire, et donc la préparation de l'indispensable loi suivante, donneront l'occasion à l'Assemblée nationale d'exercer une indispensable réflexion sur l'avenir de notre outil de défense.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, tel que modifié par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005, fixe comme date limite, pour les réponses aux questionnaires budgétaires, le 10 octobre.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur.

I. — UNE VISIBILITE ACCRUE POUR L'ANALYSE STRATEGIQUE ET LA PROSPECTIVE DE DEFENSE

A. L'ORGANISATION DES ACTIONS RETRAÇANT L'ANALYSE STRATEGIQUE ET LA PROSPECTIVE

Au sein du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense », la prospective en matière d'analyse du contexte stratégique, d'une part, et de définition des besoins opérationnels et des systèmes d'armes futurs, d'autre part, est répartie entre deux actions, l'action 1 « Analyse stratégique » et l'action 2 « Prospective des systèmes de forces ». Celles-ci présentent des points communs, avec un poids budgétaire limité, la concentration de personnels de haut niveau, une « production » d'ordre intellectuel et l'association le plus souvent des mêmes acteurs.

1. L'analyse stratégique

L'action « Analyse stratégique » a pour but d'éclairer sur l'évolution du contexte stratégique. Elle retrace les activités de la délégation aux affaires stratégiques (DAS) en matière d'analyse prospective de l'évolution de l'environnement international, en particulier pour les risques et les menaces qui peuvent affecter la sécurité de la France et de l'Union européenne.

Cette analyse fait appel à une très large palette de compétences et s'appuie sur une approche collégiale, associant la DAS, l'état-major des armées (EMA) et la délégation générale pour l'armement (DGA). Cela permet de prendre en compte trois dimensions complémentaires : analyse des risques découlant des facteurs géostratégiques, traduction des risques en menaces et évaluation des caractéristiques technologiques de la menace.

Les travaux s'appuient également sur les différents acteurs du ministère entretenant des relations internationales, sur l'expertise des représentants du ministère de la défense en poste dans les pays étrangers et sur celle d'experts civils (universitaires, diplomates) et militaires spécialisés par zones géographiques et en poste au sein de la DAS et de l'EMA. Enfin, la réalisation d'études par des instituts de recherche français permet d'affiner certaines analyses.

Une partie des crédits de cette action est donc consacrée au financement d'études politico-militaires, économiques et sociales (EPMES), pour un montant de 4,4 millions d'euros. Ces crédits de fonctionnement doivent permettre de maintenir au niveau de 2005 le nombre d'études qui pourront être commandées en 2006, soit 160 à 165 études environ, pour un montant moyen de 27 000 euros.

Le poids budgétaire de l'action 1 reste des plus limités, avec un total de 4,57 millions d'euros de crédits de paiement en 2006, soit 0,4 % de l'ensemble du programme 144. Par ailleurs, c'est la seule action de ce programme pour laquelle les personnels sont placés en position de participation interne, c'est-à-dire restent rattachés à leur armée ou administration d'origine.

2. Une prospective collégiale

L'action 2 « Prospective des systèmes de forces » regroupe les activités destinées à identifier les besoins opérationnels, à orienter et à exploiter les études de défense pour proposer les choix ultérieurs en vue de disposer des capacités opérationnelles souhaitées.

Ces activités sont là aussi menées de manière collégiale : y participent principalement les architectes des systèmes de forces (ASF) de la DGA, les officiers de cohérence opérationnelle (OCO) de l'EMA, ainsi que la DAS⁽¹⁾. Le groupe OCO/ASF représente une structure réduite (30 et 45 personnes respectivement), dont le fonctionnement donne satisfaction depuis sa mise en place. Les travaux conjoints des OCO et des ASF visent notamment à garantir la cohérence capacitaire globale de l'outil militaire, en tenant compte, d'une part, de la complémentarité entre les systèmes de forces et du développement des capacités européennes, et, d'autre part, dans une formation élargie aux officiers de cohérence d'armée (OCA), de la cohérence propre à chaque armée.

Les crédits de paiement affectés à l'action 2 s'élèvent au total à 24,3 millions d'euros pour 2006, dont la majeure partie au titre du fonctionnement (18,3 millions d'euros). La quasi-totalité de ces derniers correspond au budget consacré aux études opérationnelles et technico-opérationnelles (EOTO). Celles-ci doivent aider, sur les plans opérationnels et techniques, à faire les choix les plus pertinents en matière d'équipements et d'emploi de ces derniers. En 2006, 73 nouvelles études doivent être confiées à des prestataires spécialisés⁽²⁾. Les montants consacrés aux EOTO sont dans l'ensemble stables depuis plusieurs années et correspondent aux besoins identifiés. A moyen terme, l'élargissement de la démarche prospective vers nos partenaires européens et la multiplication des enceintes de concertation pourraient conduire à augmenter leur volume.

Les EOTO contribuent à alimenter les réflexions menées dans le cadre de l'élaboration ou de l'actualisation du plan prospectif à 30 ans (PP 30).

(1) Participent également à la démarche prospective plusieurs autres directions et services du ministère, tels que la direction générale de la gendarmerie nationale, la direction du renseignement militaire et le service de santé des armées, ou encore le conseil scientifique de la défense et les industriels de l'armement.

(2) Pour un coût moyen de 0,2 à 0,3 million d'euros par étude.

B. UNE PROSPECTIVE EVOLUTIVE

1. Les évolutions du PP 30 et de la planification

• Par définition, le PP 30 « est l'instrument principal de l'identification des besoins et de l'orientation des études et des recherches de défense et fait partie du processus conduisant à la planification et à la programmation »⁽¹⁾. La démarche prospective repose sur trois approches : une approche géostratégique, qui permet la description des risques et des menaces futurs ; une approche opérationnelle, qui précise les capacités militaires pour faire face aux menaces ; une approche technologique qui définit les priorités à accorder parmi l'offre technologique disponible dans le futur pour l'élaboration des systèmes d'armes.

Le PP 30 n'est donc pas un plan d'action, mais un document utilisé pour orienter les études amont, afin notamment de lever les risques avant le lancement des programmes. Le PP 30 a aussi pour vocation de susciter la réflexion sur les usages possibles des nouveaux équipements ou systèmes envisagés, et à leur positionnement par rapport aux autres moyens disponibles.

Le PP 30 fait l'objet d'un travail de révision chaque année, associant l'ensemble des acteurs et pouvant ne traiter que de certains sujets précis. Ainsi, en 2005, le thème transverse de la « transformation » et des opérations en réseau a été abordé et fera l'objet d'un approfondissement en 2006.

Par ailleurs, la question de la contribution des équipements et des technologies de défense à la sécurité est étudiée, en raison de l'imbrication de plus en plus grande des notions de sécurité intérieure et de sécurité extérieure face à certaines menaces transnationales. Outre une analyse capacitaire sur la participation des armées à la sécurité du territoire, l'attention du collègue ASF/OCO s'est portée sur les technologies futures des équipements du nouveau système de forces «protection et sauvegarde».

• Si le PP 30 n'est pas un document de planification et constitue avant tout un document de réflexion, il est à l'évidence complémentaire d'autres documents de planification et de programmation.

L'élaboration de la prospective de défense à moyen et à long terme s'appuie donc sur trois exercices à vocation distincte et inégalement liés :

- le PP 30 tout d'abord ;
- la planification à 15 ans (actuellement constituée par le modèle d'armées 2015) ;

(1) Note conjointe du chef d'état-major des armées et du délégué général pour l'armement en date du 16 mai 1997.

– la programmation militaire, pour une période de six ans généralement.

Les deux derniers documents sont préparés sous l'autorité du chef d'état-major des armées (CEMA), en liaison étroite avec le secrétariat général pour l'administration (SGA), la délégation générale pour l'armement (DGA) et la DAS. Ils ont vocation à fournir une cohérence capacitaire à l'outil de défense et à détailler le cheminement des différents programmes d'armement. Le modèle d'armées 2015 apparaît ainsi en préambule de la loi de programmation militaire 2003-2008.

Afin de donner la souplesse nécessaire à ces instruments, deux possibilités d'adaptation principales sont prévues.

Tout d'abord, la planification fait l'objet de mesures d'adaptation aux besoins, avec la variation annuelle du référentiel (VAR). Cette étape est mise à profit pour valider les hypothèses stratégiques et procéder à des ajustements, il est vrai marginaux compte tenu de l'inertie des programmes engagés.

Ensuite, et afin d'éviter une trop grande rigidité de la loi de programmation militaire (LPM), il a été décidé d'instituer un conseil des systèmes de forces, placé sous l'autorité du CEMA et auquel sont associés les principaux responsables du ministère, afin de proposer les arbitrages nécessaires en cours d'exécution des LPM, avec le souci de préserver la cohérence capacitaire.

La démarche d'ensemble présente donc une certaine souplesse. Il apparaît nécessaire de maintenir une planification et une programmation à moyen et à long terme, afin de disposer de perspectives suffisantes, tant pour l'EMA, qui a besoin de visibilité et de stabilité s'agissant des programmes d'armement répondant aux besoins opérationnels, que pour les industriels, du fait des délais nécessaires à l'acquisition et à la maîtrise des technologies.

2. L'adaptation des systèmes de forces dans une perspective européenne

Les huit systèmes de forces retenus précédemment pouvaient être répartis en deux catégories distinctes, cinq d'entre eux étant associés à des grandes fonctions opérationnelles, en général interarmées, et trois dits « de milieu » couvrant des fonctions plus étroitement liées à une armée.

A partir de l'été 2005, le nombre de systèmes de forces a été ramené à cinq (dissuasion ; commandement et maîtrise de l'information ; engagement et combat ; projection, mobilité et soutien ; protection et sauvegarde).

L'évolution de la situation stratégique et des technologies, ainsi que le retour d'expérience, ont fait reconsidérer le périmètre de certains systèmes de forces. Il s'agissait notamment de mieux prendre en compte l'importance accrue de la fonction protection et de la logistique, le développement des technologies de l'information et la montée en puissance des opérations en réseaux.

La deuxième raison de la réforme tient au rapprochement de nos structures avec celles de nos principaux partenaires, dans la perspective de la construction de l'Europe de la défense.

C. FAVORISER L'EMERGENCE D'UNE PROSPECTIVE A L'ECHELLE EUROPEENNE

La mise en place progressive d'une réflexion prospective associant plus étroitement les Etats membres de l'Union apparaît indispensable. Il ne faut pas masquer les difficultés de l'exercice, compte tenu de priorités politiques et militaires parfois différentes et de l'importance inégale accordée aux questions de défense. Une démarche volontaire et réaliste s'impose cependant en ce sens, dans la mesure où seule une réflexion commune sur les besoins opérationnels à long terme permettra de déterminer plus efficacement des programmes d'équipement pouvant être menés en commun. Elle doit s'inscrire dans une perspective de complémentarité des travaux de l'Union européenne et de l'OTAN.

- La volonté française de contribuer à ce mouvement se traduit par diverses actions. Outre la refonte des systèmes de forces précitée, il est possible de noter préalablement que l'objectif de l'action 2 consiste à « *renforcer une démarche prospective européenne en matière de sécurité et de défense en promouvant une démarche prospective commune* ». L'indicateur retenu pour mesurer cet effort est le taux de coopération européenne en matière de prospective qui correspond à la part des études menées en coopération européenne ou dans un cadre national mais avec échange et partage des résultats avec nos partenaires. Ce taux devrait être de 8,29 % en 2005, de 9,5 % en 2006 et la cible à l'horizon 2008 est de 16 %.

De manière plus immédiate, la coopération avec nos partenaires s'est traduite par un certain nombre d'actions.

La DGA et l'EMA ont organisé un séminaire européen de prospective au mois d'octobre 2004 et des discussions sur les capacités ont été tenues avec les Britanniques au mois d'avril 2005. De même, un séminaire commun entre le collègue ASF/OCO et l'Agence européenne de défense (AED) a été organisé par l'EMA et la direction capacité de l'AED à la fin juin 2005. Il a été l'occasion de présenter les travaux français et de montrer une volonté réelle d'ouverture en matière de prospective des systèmes de forces et des capacités.

Le travail de coordination des prospectives à l'échelle européenne emprunte plusieurs chemins clairement identifiés. Au sein du groupe franco-allemand de coopération militaire, prévu par le traité de l'Elysée, travaille depuis longtemps un sous-groupe « capacités », pour lequel a été fixé l'objectif de rapprocher les besoins capacitaires en amont. Les idées qui y sont développées sont ensuite relayées, au sein de la *Letter of Intent* (LoI), dans le sous-groupe 6, dont l'objectif est de faire converger l'expression des besoins capacitaires entre les états-majors des pays signataires. Cet exercice est conduit sous l'égide du SGDN. Enfin, la LoI a désormais pour mandat de contribuer activement aux réflexions de l'AED.

- C'est donc bien l'AED qui a vocation à devenir le lieu d'élaboration de la prospective à l'échelle européenne.

Celle-ci a demandé à ses membres, et plus particulièrement à la France et au Royaume-Uni, de faire des propositions concrètes de thèmes d'études technico-opérationnelles ou d'études amont, propres à structurer un embryon de programme d'études de défense européennes. La DGA et l'EMA ont proposé des thèmes fédérateurs permettant d'entamer des réflexions.

L'AED d'ailleurs a développé une approche par capacités technologiques assez similaire à celle de la France. Elle a défini 12 capacités technologiques, regroupées en trois thèmes principaux : information - acquisition - processus (lié au management de la connaissance) ; guidage - énergie - matériaux (lié à l'engagement) et environnement - systèmes - modélisation (lié à la manœuvre). L'AED anime pour chaque capacité technologique un réseau d'experts, avec pour objectif de lancer les premiers projets de recherche et technologie (R&T) à la fin de 2005.

L'enjeu des travaux de l'Agence est considérable. Il convient par le biais de l'adoption d'une véritable démarche prospective, orientée vers les besoins opérationnels, de ne pas laisser celle-ci s'orienter dans une logique exclusivement industrielle.

II. — UN EFFORT SIGNIFICATIF EN FAVEUR DE LA RECHERCHE DE DEFENSE ET DUALE

Le projet de loi de finances pour 2006 porte la marque d'un volontarisme certain en matière de recherche de défense. Cette transcription budgétaire d'une volonté politique est d'autant plus à saluer qu'il s'agit d'un domaine offrant moins de visibilité que d'autres, comme les grands programmes d'armement par exemple. Il peut donc être tentant de procéder à des ajustements budgétaires, plus ou moins assumés. Or, pour être efficace, l'effort en matière de recherche nécessite d'être régulier. De surcroît, il s'agit d'un domaine clé de la préparation de l'avenir.

L'intitulé même de l'action 4 « Maintien des capacités technologiques et industrielles » présente l'essentiel des enjeux liés à la recherche. La France dispose en effet d'une solide base technologique, très comparable à celle de ses principaux partenaires européens, y compris à celle du Royaume-Uni. *A contrario*, sur le plan international, la base technologique des Etats-Unis est en avance dans presque tous les domaines par rapport à la France, et plus généralement à l'Europe. Compte tenu de l'effort budgétaire considérable consenti par les Américains, il est probable que l'écart aura tendance à se creuser. A titre d'exemple, on notera que le budget militaire de R&T américain représentait 10,5 milliards d'euros en 2004 et 57,9 milliards d'euros pour la recherche et développement (R&D), contre respectivement 1,3 milliard d'euros et 3,66 milliards d'euros en France. De plus la R&D a progressé de 34,6 % entre 2000 et 2004 aux Etats-Unis, contre seulement 5,8 % sur la même période en France.

Du point de vue industriel proprement dit, les principaux enjeux concernent le maintien du niveau de compétitivité des industriels français sur les marchés à l'exportation, mais aussi et peut-être surtout la capacité à faire le lien entre les programmes actuels et les programmes futurs. En effet, dans plusieurs secteurs (aéronautique, missiles balistiques, missiles tactiques, satellites, hélicoptères) les principaux programmes arrivent en fin de développement, ce qui se traduit par une baisse significative de l'activité de certains bureaux d'études. Le choix de lancer des démonstrateurs technologiques dans des domaines où des besoins opérationnels sont identifiés ou fortement susceptibles de l'être doit notamment permettre d'assurer la transition.

La recherche de défense et de sécurité doit entretenir et approfondir ses liens avec la recherche civile. De ce point de vue, il est nécessaire de prendre également en considération le programme 191 « Recherche duale » et l'utilisation des crédits transférés à partir de la mission défense. De même, les synergies avec le domaine civil doivent être recherchées, pour l'identification et l'exploitation d'éventuelles ruptures technologiques, d'une part, et pour participer aux aspects sécurité appelés à prendre de plus en plus d'importance dans le programme cadre de recherche et de développement (PCRD), d'autre part.

Enfin, les études amont participent à la construction de l'Europe de la défense au travers des actions de coopération. La mise en place d'une coopération entre des industriels européens par le biais d'un programme de recherche a de fortes chances de se poursuivre lors du lancement du développement d'un matériel intégrant ces technologies, ce qui aura pour effet d'éviter des compétitions entre des matériels similaires développés dans plusieurs pays, de réduire les coûts et d'améliorer la cohérence d'ensemble.

A. DES CREDITS EN FORTE AUGMENTATION

En 2006, les crédits consacrés à l'action 4 « Maintien des capacités technologiques et industrielles » devraient s'élever au total à 1,07 milliard d'euros en autorisations d'engagement (+ 83,9 %) et à 929 millions d'euros en crédits de paiement (+ 27,3 %). L'action 4 représente la principale action du programme 144, avec 59,4 % des autorisations d'engagement et 56,5 % des crédits de paiement.

La nouvelle présentation liée à la LOLF rend difficile les comparaisons, même si le total des crédits de cette action pour 2005 a été reconstitué *ex post*. De plus, le périmètre de cette action ne constitue pas une mesure traditionnelle de l'effort de recherche, celui-ci étant habituellement apprécié au travers de l'agrégat recherche et technologie, dont la construction est récapitulée dans l'encadré ci-après.

L'effort budgétaire en matière de recherche de défense est retracé au travers de l'agrégat R&T qui mesure l'effort consenti « en amont » des programmes d'armement. Il correspond à l'activité qui permet, en s'appuyant, plus ou moins selon les pays, sur les travaux réalisés dans le secteur civil, d'acquérir l'expertise, les connaissances et les capacités scientifiques, techniques et industrielles permettant de définir et de lancer les programmes d'armement.

L'agrégat R & T comprend :

- le budget des études amont ;
- le budget des études à caractère opérationnel ou technico-opérationnel (EOTO) et des études à caractère politico-militaire, économique et social (EPMES) ;
- les subventions versées aux organismes de recherche sous tutelle du ministre de la défense (office national d'études et de recherches aéronautiques – ONERA – et institut franco-allemand de recherches de Saint-Louis – ISL) ;
- le financement des travaux de recherche fondamentale et relatifs aux nouveaux moyens d'expérimentation et de simulation du commissariat à l'énergie atomique (CEA) ;
- la participation du ministère de la défense au budget civil de recherche et développement (BCRD).

Le tableau ci-après récapitule l'évolution des crédits de R&T votés, consommés par année et au regard des prévisions de la loi de programmation militaire 2003-2008 ⁽¹⁾.

EVOLUTION DE L'ENSEMBLE DES CREDITS DE PAIEMENT DE R&T

(en millions d'euros courants)

| | 2003 | | 2004 | | 2005 | | PLF 2006 |
|---|--|--------------|--|----------------|--|--------------------------|--|
| | LFI | Consommés | LFI | Consommés | LFI | Consommés ⁽¹⁾ | |
| Etudes-amont (titres V et VI) ⁽²⁾ <i>LPM</i> | 431,9 <i>431,9</i> | 401,3 | 357 <i>516,28</i> | 454,1 | 549,7 <i>556,17</i> | 381,4 | 601,2 <i>611,34</i> |
| EOTO - EPMES (titres III, V et VI) <i>LPM</i> | 21,0 <i>20,06</i> | 21,0 | 24,3 <i>23,13</i> | 22,9 | 23,2 <i>23,49</i> | 13,1 | 24,0 <i>24,03</i> |
| Subventions (titres III et VI) <i>LPM</i> | 119,9 <i>69,46</i> | 117,0 | 137,0 <i>66,43</i> | 139,9 | 137,2 <i>67,89</i> | 126,4 | 139,3 <i>64,05</i> |
| CEA (titres V et VI) <i>LPM</i> | 454,2 <i>454,19</i> | 463,1 | 500,6 <i>503,63</i> | 484,6 | 500,2 <i>549,51</i> | 477,3 | 503,2 <i>534,56</i> |
| BCRD-Recherche duale <i>LPM</i> | 190,6 <i>190,56</i> | 190,6 | 200,0 <i>200,0</i> | 200,0 | 200,0 <i>200,0</i> | — | 200,0 <i>200,0</i> |
| Total R&T (titres V et VI) <i>LPM</i> | 1 217,5 <i>1 166,15</i> | 1 193 | 1 218,9 <i>1 309,46</i> | 1 301,4 | 1 410,4 <i>1 397,05</i> | 998,2 | 1 467,8 <i>1 433,97</i> |

⁽¹⁾ Au 31 juillet 2005.

⁽²⁾ Titres II et III en 2006.

Source : ministère de la défense.

Le total des crédits de paiement en faveur de la R & T s'élève à 1,47 milliard d'euros en 2006, soit une progression d'ensemble de 4 % par rapport à 2005. Cette croissance relativement limitée résulte pour l'essentiel de la stabilité de la plupart des composantes de l'agrégat (BCRD, CEA, subventions...). La progression s'explique donc surtout par l'effort consenti au profit des études amont proprement dites, avec une augmentation des crédits de paiement de 9,4 % par rapport à 2005.

(1) On notera que l'agrégat R&T ainsi décrit est plus vaste que l'agrégat « effort de recherche technologique », comprenant les études amont et les subventions à l'ONERA et à l'ISL, dont l'évolution avait fait l'objet d'une étude détaillée dans le rapport d'information sur la recherche de défense et de sécurité, n° 2150.

Cette évolution doit être replacée dans la durée : en 2003, les crédits votés au titre des études amont représentaient près de 432 millions d'euros. En 2006, les crédits proposés s'élèvent à 601 millions d'euros, ce qui doit permettre de parvenir à une enveloppe de 700 millions d'euros en 2008. Cet objectif politique est honorable, mais il serait nécessaire de consentir encore un effort supplémentaire, afin de respecter l'annuité moyenne de crédits prévue par la loi de programmation militaire 2003-2008. Dans un second temps, il conviendrait de s'approcher, pour les études amont et les crédits transférés au BCRD, d'un montant d'un milliard d'euros.

Sa réalisation suppose que les crédits votés soient correctement consommés. De ce point de vue, après une phase de démarrage en retrait des prévisions en début de programmation, le rythme de consommation des crédits d'études amont s'est accéléré. En 2004, les crédits ouverts en collectif de fin d'année ont permis le rétablissement de la situation et, en 2005, les crédits consommés au 31 juillet représentent 69,4 % des crédits votés.

B. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS D'ÉTUDES AMONT

Les ressources budgétaires étant par nature comptées, l'attribution des crédits en fonction de priorités est déterminante.

Les projets d'études amont font l'objet d'une sélection prenant en compte l'évaluation du besoin opérationnel futur et des nécessités pour l'entretien de la base industrielle et technologique. La stratégie en la matière est inscrite dans une directive ministérielle d'orientation (DMO) qui détermine l'évolution des priorités. La programmation des études amont consiste à définir l'ensemble des programmes d'études amont (PEA) en conformité avec les orientations données par cette directive, en fonction de l'exécution technique et financière des budgets passés et en cohérence avec les ressources financières prévues. Chaque PEA est un ensemble d'études présentant une unité d'objectifs bien définie ou une homogénéité technique. Sa description doit présenter son intérêt militaire, ses objectifs scientifiques et techniques, le calendrier à tenir et le coût estimé, ainsi que les enjeux industriels. Les PEA sont généralement pluriannuels.

Si la DMO et le document d'orientation des études amont (DOEA), qui en donne les détails d'application, sont des documents classifiés, il est cependant possible de noter que les dernières orientations de recherche sur lesquelles s'appuie la procédure de sélection donnent la priorité aux thèmes suivants :

- en matière spatiale : la surveillance du sol, le renseignement non intrusif et stratégique ;
- l'amélioration de l'efficacité et de l'interopérabilité des forces au travers des opérations réseaux centrées ;
- l'amélioration de la mise en réseaux des différents systèmes d'armes ;

- la conception des systèmes aériens de combat futur ;
- la frappe dans la profondeur ;
- l’architecture des missiles balistiques, les transmissions stratégiques et les technologies de lutte sous-marine, pour la dissuasion ;
- la contribution à l’objectif de sécurité globale, notamment en matière de défense NRBC ;
- la défense anti-missile balistique ;
- l’utilisation de l’espace.

Le tableau ci-après permet de mieux appréhender la modulation des efforts en fonction des priorités, en les présentant par système de forces.

REPARTITION DE LA PROGRAMMATION DES ETUDES AMONT

| Système de forces | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Dissuasion | 23 % | 15 % | 17 % | 19 % |
| Commandement, conduite, communications, renseignement | 29 % | 28 % | 29 % | 25 % |
| Mobilité stratégique et tactique | 5 % | 5 % | 8 % | 4 % |
| Frappes dans la profondeur | 13 % | 24 % | 29 % | 26 % |
| Maîtrise du milieu aéroterrestre | 24 % | 22 % | 19 % | 19 % |
| Maîtrise du milieu aéromaritime | 21 % | 20 % | 20 % | 16 % |
| Maîtrise du milieu aérospatial | 27 % | 34 % | 36 % | 35 % |
| Préparation et maintien de la capacité opérationnelle | 7 % | 6 % | 6 % | 8 % |
| Hors systèmes de forces (réserve pour réactivité), études technologiques de base et autres | 8 % | 6 % | 5 % | 7 % |
| Décompte des PEA intéressant plusieurs systèmes de forces | - 57 % | - 60 % | - 69 % | - 59 % |
| Total | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % |

Source : ministère de la défense.

L’architecture retenue pour l’action 4 procède à une répartition des crédits d’études amont en trois sous-actions d’inégale importance : études amont espace (10,2 % du total des crédits de paiement des études amont), études amont nucléaire (6,8%) et autres études amont (83 %).

1. Une progression des études amont nucléaire

Pour 2006, cette sous-action représente 46,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et près de 41 millions d'euros de crédits de paiement. La progression des autorisations d'engagement par rapport aux autorisations de programme votées en 2005 ⁽¹⁾ apparaît très significative, puisque ces dernières s'élevaient à seulement 15 millions d'euros. L'exercice 2006 se traduirait donc par un rattrapage au regard des objectifs de la loi de programmation militaire 2003-2008 (56 millions d'euros par an pour 2005 et 2006). En ce qui concerne les crédits de paiement, les évolutions sont moins tranchées, avec une croissance de 13,9 % en 2006.

Les études amont du domaine nucléaire incluses dans l'action 4 concernent la préparation des programmes d'équipements du système de forces dissuasion, à l'exception des recherches portant sur les armes et matières nucléaires (dont le programme simulation) ainsi que la propulsion nucléaire. Les études relatives à ces deux derniers domaines sont financées par la direction des applications militaires du CEA dans le cadre de l'« œuvre commune », retracée au sein du programme 146 « Equipement des forces ».

Les études amont figurant dans la sous-action 42 concernent donc les principaux thèmes suivants :

– l'amélioration des performances opérationnelles face à l'évolution de la menace (avec notamment des travaux portant sur la pénétration des missiles balistiques, les performances des gros propulseurs, le recalage et la navigation des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins-SNLE, la précision des systèmes d'armes nucléaires, l'invulnérabilité des SNLE, la pénétration des missiles aérobies, les performances et la survie des transmissions nucléaires) ;

– la réduction du coût global de possession des systèmes d'armes participant à la dissuasion ;

– la sûreté nucléaire.

De fait, le niveau d'investissement retenu est relativement stable depuis la revue des programmes réalisée en 1997 et 1998, qui avait conclu à la possibilité d'une diminution de 20 % des études amont consacrées à la dissuasion (hors études confiées au CEA). Cela a pu être réalisé tout en conservant un niveau suffisant pour les études liées aux secteurs prioritaires pour la crédibilité de la force de dissuasion.

(1) Si l'on compare avec les crédits du chapitre 52-81 « Etudes », article 57 « Etudes amont domaine nucléaire ».

Pour la composante balistique, les mesures prises visent à garantir le bon déroulement des principaux programmes et à assurer le maintien des compétences. En particulier, l'effort a été accru afin de mieux préparer jusqu'en 2006 le développement des aides à la pénétration du M51.2. Un démonstrateur dit de partie haute balistique, préparant de possibles améliorations de performances du M51 et se situant dans la continuité technique des études menées jusqu'à présent, contribuera également de façon significative au maintien de capacités industrielles pour la dissuasion. Un noyau minimum d'études relatives à l'invulnérabilité des sous-marins est préservé.

Par ailleurs, la partie des travaux relative à la composante aérobie permet de préparer la rénovation du missile air-sol moyenne portée amélioré (ASMP-A) et, à plus long terme, une nouvelle capacité de vol hypersonique par superstatoréacteur.

2. Une place accrue accordée à juste titre à l'espace

La nécessité d'un effort significatif en faveur de l'espace, domaine stratégique et d'avenir, a été affirmée à de nombreuses reprises. Cela passe évidemment par la réalisation des programmes en cours, mais aussi et peut-être surtout par un effort de recherche soutenu permettant d'aborder les futurs programmes et de compenser les lacunes actuelles.

Pour 2006, les autorisations d'engagement proposées pour la sous-action 41 « Etudes amont espace » s'élèvent à 93,1 millions d'euros (+ 6,9 %), tandis que les crédits de paiement représentent 61,4 millions d'euros (+ 13,3 %). Le tableau ci-après récapitule l'évolution de ces crédits depuis 2003.

EVOLUTION DES CREDITS AFFECTES AUX ETUDES AMONT ESPACE

(en millions d'euros courants)

| | 2003 | | 2004 | | 2005 | | PLF 2006 | |
|--|------|------|------|------|------|------|----------|------|
| | AP | CP | AP | CP | AP | CP | AE | CP |
| Chapitre 52-81 / article 56 et sous-action 41, à partir de 2006 | 31,3 | 36,2 | 58,7 | 47,6 | 87,1 | 54,2 | 93,1 | 61,4 |
| Prévisions LPM 2003-2008 | 39,9 | 37,4 | 58,9 | 34,5 | 59,9 | 39,2 | 60,8 | 40,9 |

Source : ministère de la défense

Par rapport aux crédits de recherche spatiale militaire prévus dans la loi de programmation militaire 2003-2008, on peut remarquer que l'apparition du thème « espace » dans la nouvelle directive ministérielle d'orientation des études amont a permis une augmentation significative dès 2004 tant des autorisations de programme que des crédits de paiement. Cette évolution doit être analysée à la fois comme un rattrapage de la première année de programmation mais aussi comme la priorité accordée par le Ministre de la défense à la composante spatiale dans toutes ses capacités.

Plusieurs démonstrateurs ont été lancés ou sont en cours de lancement.

En matière de renseignement, il s'agit tout d'abord de l'interception de communications depuis l'espace grâce à ESSAIM, système de capteurs des émissions en bande basse, dont les microsatellites ont été lancés fin 2004 et la recette en vol prononcée en juin 2005. La phase d'expérimentation est prévue sur une durée de trois ans.

Pour la détection et la localisation depuis l'espace des émetteurs radars, le projet de démonstrateur ELINT ⁽¹⁾, réalisé en coopération avec le CNES à partir de 2005, devrait être mis en orbite en 2009.

En ce qui concerne l'alerte spatiale, le démonstrateur Spirale prépare un futur système d'alerte avancée pour la détection des missiles balistiques. La première phase consiste à acquérir des fonds de terre et à se doter des outils pour spécifier les performances en détection et trajectographie d'un futur système opérationnel. Composé de deux microsatellites dotés d'instrument infrarouge, ce démonstrateur doit être placé en orbite en 2008 pour une durée d'exploitation de 18 mois.

Enfin, des études seront lancées à partir de 2006 sur la mobilité des stations satellites sol et sur les antennes pour sous-marins.

L'effort est donc significatif, mais certainement insuffisant au regard des besoins. Certes, en matière satellitaire 2005 et 2006 sont marqués par les lancements de Syracuse III-A et de Syracuse III-B. Mais si l'on souhaite que la France puisse faire face aux responsabilités de nation-cadre qu'elle veut pouvoir exercer, il convient de s'engager dès à présent dans le programme Syracuse III-C. De plus, le maintien des compétences implique de se préoccuper dès à présent des satellites d'observation destinés à succéder à Hélios II. Les difficultés rencontrées par les industriels concernés risquent de fragiliser cette filière d'excellence et seuls des programmes institutionnels d'envergure peuvent y pallier.

(1) Electronic intelligence.

3. Les autres études amont : une politique active de démonstrateurs technologiques

Cette sous action présente par nature un aspect hétérogène. Elle constitue de loin la principale masse de crédits d'études amont, avec 598,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 498,8 millions d'euros en crédits de paiement pour 2006. La comparaison n'est guère aisée avec 2005 compte tenu du passage à la LOLF mais, pour autant que l'on puisse en juger, les crédits de paiement apparaissent en augmentation de 39,3 millions d'euros, soit + 8,5 %.

Ces crédits sont affectés en fonction de priorités thématiques et trouvent leur concrétisation dans la réalisation de démonstrateurs technologiques. Depuis 2002, la politique menée par la DGA favorise la mise en place de démonstrateurs pour s'assurer de la maîtrise effective des technologies développées et pour réduire les risques lors du lancement des programmes intégrant ces mêmes technologies.

Les démonstrateurs d'envergure lancés depuis 2003 ou prévus sur la période 2005-2008 sont au nombre d'une trentaine et correspondent à environ 40 % des engagements prévus au titre des études amont. Le projet de programmation des études amont 2006-2008 comporte de nouveaux démonstrateurs, qui s'ajoutent à la poursuite de la réalisation de ceux lancés auparavant. Plusieurs d'entre eux sont proposés à la coopération soit dans un cadre bilatéral, soit au travers d'instances comme la Loi.

En ce qui concerne la surveillance du sol, le renseignement non intrusif et stratégique, l'effort engagé depuis plusieurs années dans le domaine des capteurs d'écoute est maintenu, notamment avec des démonstrateurs en cours sur les récepteurs nouvelle génération (en sus des démonstrateurs de systèmes de satellites précités et regroupés dans la sous-action espace). De plus, un démonstrateur de drone endurant EUROMALE pour la surveillance de théâtre doit démarrer en 2006.

Le besoin d'amélioration de l'efficacité et de l'interopérabilité des forces au travers des opérations réseaux centrées est pris en compte principalement au sein de la capacité technologique « Numérisation de l'espace de bataille, conception des SIC et aide à la décision ». Les études qui y sont liées sont regroupées autour d'un démonstrateur de réseau infocentré (NCW) global, d'études sur la radio logicielle, démarrées en 2005, et d'un démonstrateur « NCW renseignement » en 2006.

La cohérence d'ensemble et la mise en réseau des deux opérations précitées sont principalement prises en compte au travers des démonstrateurs de bulle opérationnelle aéroterrestre (BOA), dont le démarrage est prévu en 2005, et, pour les systèmes d'armes navals, grâce à la « capacité d'engagement multi plateformes (CEMP) », depuis 2004.

La conception des systèmes aériens de combat futur reste un des principaux axes d'effort avec le drone de combat Neuron et un démonstrateur concernant les technologies de réduction du coût global du réacteur des avions de combat. Dans le domaine des hélicoptères, un effort particulier pour l'étude d'engins à furtivité améliorée et aptes au vol tout temps est entrepris avec le démarrage d'un démonstrateur Hector en 2006.

Il est nécessaire de mettre en place un programme cohérent en matière de drones, afin de maîtriser l'ensemble des capacités offertes ou susceptibles de l'être par ses nouveaux systèmes d'armes (applications tactiques, MALE, UCAV, etc.). L'harmonisation des besoins et des calendriers suppose que l'AED joue pleinement son rôle. C'est un enjeu décisif qui dépasse la simple maîtrise de technologies et concerne également la capacité à élaborer les nouvelles normes d'insertion des drones dans la circulation aérienne générale.

En matière de frappes dans la profondeur, les études s'inscrivent dans les capacités technologiques « missile de croisière » et « neutralisation des défenses aériennes futures ». Les études prévues complètent le démonstrateur d'évolution du missile de croisière Scalp, avec des fonctionnalités allant au-delà de la seule identification des dommages causés à la cible. Pour ce qui concerne les systèmes air-sol embarqués, un démonstrateur est prévu en 2006. Des études sont en cours par ailleurs pour préparer le lancement d'un démonstrateur de conduites de tir air/sol en 2007.

Un effort particulier est effectué, en liaison avec le secrétariat général de la défense nationale, sur les études concernant la lutte NRBC, avec un démonstrateur de système global de défense NRBC prévu à partir de 2006.

Enfin, pour accroître les synergies avec la recherche civile, le volume de travaux correspondant à des études en liaison avec des laboratoires civils ainsi qu'à des thèses augmentera en 2006, sous la responsabilité de la mission pour la recherche et l'innovation scientifique (MRIS), nouvellement créée par la DGA. On peut également noter que la sous-action concernée comporte un socle d'études transverses, notamment sur les composants et les matériaux.

C. MIEUX UTILISER LES CREDITS DE RECHERCHE DUALE ET ACCENTUER L'EFFORT DE COOPERATION EUROPEENNE

1. Prendre davantage en considération les besoins de la défense dans l'usage des crédits du BCRD

Les crédits figurant au programme 191 « Recherche duale » relèvent de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ». Leur mise en perspective aux côtés des crédits de recherche du programme 144 de la mission défense est toutefois d'autant plus légitime que ces crédits sont compris dans l'agrégat recherche et technologie de défense, d'une part, et que le responsable du programme est désormais le délégué général pour l'armement, d'autre part.

Le montant de 200 millions d'euros de la contribution de la défense au BCRD de 2004 et 2005 est reconduit en 2006 avec la même répartition qu'en 2005, soit 165 millions d'euros pour le CNES et 35 millions d'euros pour le CEA. L'utilisation plus précise de ces crédits est précisée par le tableau ci-après.

VENTILATION DES CREDITS DU BCRD EN 2006

(en millions d'euros)

| Acteurs et thèmes | Total | ACTIONS | | | |
|---|------------|-----------------------------|------------------------------------|-------------------|---|
| | | 1. Sciences du vivant | 2. Information Communication | 3. Aérospatial | 4. R&D technologiques duaux ⁽¹⁾ |
| Centre national d'études spatiales (CNES) | 165 | 0 | 0 | 165 | 0 |
| Commissariat à l'énergie atomique (CEA) | 20 | 5 | 5 | 0 | 10 |
| Programme de lutte NRBC du CEA | 15 | 15 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 200 | 20 | 5 | 165 | 10 |

⁽¹⁾ La mention « Recherche et développements technologiques duaux » recouvre les domaines : micro et nanotechnologies, matériaux et procédés, énergie, environnement et développement durable, optique, physique...

Source : ministère de la défense.

L'essentiel des crédits est absorbé par l'action 3 « Recherche duale dans le domaine aérospatial », qui a pour objectif de soutenir les programmes de R&D du CNES ayant des applications duales, tels que l'océanographie altimétrique, les plateformes de satellites de communication à haut débit, les satellites à usage dual d'observation optique (Pléiades) et, plus largement, de contribuer au programme de recherche et technologie spatiale du CNES.

Le comité directeur défense-recherche, coprésidé par le directeur des systèmes de forces et des stratégies industrielles, technologiques et de coopération de la DGA et le directeur de la recherche technologique du ministère de la recherche, a été mis en place en 2001 et se réunit deux fois par an pour coordonner toutes les initiatives communes aux deux ministères en matière de recherche duale. Les contacts avec le CNES ont été renforcés par la mise en place d'une tutelle structurée au sein de la DGA et d'une « équipe défense », comprenant des représentants de la défense (DGA, EMA) et du CNES. Cette amélioration de la coopération a eu pour traduction concrète la décision de cofinancer le démonstrateur d'écoute spatial ELINT. Compte tenu de l'ampleur des besoins de recherche en matière spatiale, ce type de coopération pragmatique et efficace entre le CNES et le ministère de la défense devrait être largement développé.

2. Utiliser l'AED pour renforcer la coopération européenne en matière de recherche de défense et de sécurité

L'AED a vocation à développer les capacités européennes de défense, au bénéfice de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Elle est dotée de quatre branches de compétences, dont une consacrée à la R&T.

Sa mission est d'agir comme catalyseur pour renforcer l'efficacité de la R&T de défense européenne et de gérer les contrats de recherche de défense en coopération.

Le budget prévisionnel de l'agence pour 2006 s'élève à 23 millions d'euros et couvre essentiellement des frais de fonctionnement. Pour qu'elle puisse assurer pleinement ses missions, il est nécessaire qu'elle développe sa vision à long terme, tant capacitaire que technologique. Elle pourrait aussi disposer en propre d'un véritable budget de recherche. Un budget de l'ordre de 200 millions d'euros à cet effet lui permettrait de peser réellement sur les programmes de recherche et d'avoir une capacité de coordination en amont des programmes d'armement. Les financements nécessaires pourraient provenir en partie du budget communautaire, éventuellement via le PCRD. Il reste que cette position doit être bien expliquée à nos partenaires européens pour emporter leur adhésion.

De manière plus immédiate, des programmes fédérateurs peuvent être envisagés. Ainsi, le projet EUROMALE a été identifié par la France comme un programme potentiel à confier à l'AED, laquelle a mis dans ses priorités la constitution d'une capacité européenne dans le domaine du C4ISR (*command, control, communications, computers, intelligence, surveillance and reconnaissance*). Ce projet pourrait être complété à terme par des programmes spatiaux, en particulier pour le remplacement des satellites d'observation de la terre.

III. — LA PLACE DONNÉE AU RENSEIGNEMENT

Il n'est guère besoin de s'étendre sur la priorité que constitue désormais le renseignement, tant le consensus semble être large sur ce sujet. Face à la menace terroriste, à la prolifération des armes de destruction massive, à l'instabilité du contexte international, mais aussi pour affronter les crises nombreuses et complexes que peuvent être amenées à connaître nos forces en opérations extérieures, un renseignement de qualité est devenu vital. Si le constat est aisé s'agissant du besoin, mettre en place les moyens budgétaires et humains adaptés est autrement plus difficile. A cet égard, le projet de budget pour 2006 témoigne d'un certain volontarisme, même si l'effort doit être poursuivi et amplifié.

A. UN REGROUPEMENT PARTIEL DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT MILITAIRES AU SEIN DU PROGRAMME 144

L'action 3 « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France » du programme « Environnement et prospective de la politique de défense » comprend deux sous-actions, qui correspondent à la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et à la direction de la protection et de la sécurité de défense (DPSD).

Ces deux services de renseignement militaires présentent des différences marquées, tant en raison de leur poids budgétaire – la DGSE représentant cinq fois le volume des crédits de la DPSD – que de leurs périmètres d'action.

Les missions de la DGSE sont définies par le décret n° 82-306 du 2 avril 1982. Elles comportent, 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.

La 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. Elle a pour l'essentiel une vocation de sécurité et de renseignement à l'intérieur du territoire national, même si sa mission de sécurisation des forces l'amène à participer systématiquement à toutes les opérations extérieures (OPEX).

La présence de ces deux services au sein d'une même action ne s'explique donc pas par une identité d'objectifs, mais plutôt par une réelle complémentarité et par la volonté d'un développement des synergies entre eux, dans les domaines où cela est possible (formations communes, par exemple).

Il reste que l'action 3 ne donne pas une vision globale de l'activité de l'ensemble des services de renseignement placés sous la tutelle du ministre de la défense, puisque la direction du renseignement militaire (DRM) voit ses crédits retracés au sein du programme 178 « Préparation et emploi des forces »⁽¹⁾. L'annexe défense au projet de loi de finances souligne la particularité de la DRM et de ses organismes subordonnés, qui sont directement impliqués dans la conduite des opérations militaires et contribuent aux travaux de planification opérationnelle, ainsi qu'à ceux liés à l'anticipation des crises. On rappellera que les crédits prévus au profit de la DRM précitée représentent 129,3 millions d'euros en 2006, dont 18,5 millions d'euros pour le titre V.

Quelles que soient les justifications apportées, on peut regretter que les crédits de la DRM soient exclus à l'action 3 du programme 144, tant les synergies avec la DGSE sont possibles et nécessaires pour une bonne partie des crédits d'équipement.

B. UNE EVOLUTION DES CREDITS ENCOURAGEANTE

1. Un effort différencié s'agissant des effectifs

En ce qui concerne les dépenses de personnel et les effectifs, l'application de la LOLF rend également très délicates les comparaisons avec les exercices antérieurs.

Toutefois, les crédits de paiement relatifs aux dépenses de personnel (titre 2) affecté à l'ensemble de l'action 3 progresseraient de 1,3 %, soit un total de 374,7 millions d'euros. Les dépenses de fonctionnement (titre 3) atteindraient pour leur part 41,3 millions d'euros, soit une légère baisse de 1,5 %.

S'agissant des effectifs, le tableau ci-dessous retrace la ventilation des postes prévus pour 2006 à la DGSE et à la DPSD.

REPARTITION DU PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOI POUR L'ACTION 3 DU PROGRAMME 144

| | Militaires | | | | Total militaires | Civils | | | | Total civils | Total général |
|--|------------|----------------|------------|------------|------------------|------------|------------|--------------|-----------|--------------|---------------|
| | Officiers | Sous-officiers | MDR | Volontaire | | A | B | C | Ouvriers | | |
| Sous-action 31 Renseignement extérieur | 563 | 883 | 14 | 1 | 1 461 | 940 | 816 | 1 556 | – | 3 312 | 4 773 |
| Sous-action 32 Renseignement de sécurité de défense | 242 | 744 | 98 | 6 | 1 090 | 27 | 33 | 255 | 54 | 369 | 1 459 |
| Total de l'action 3 | 805 | 1 627 | 112 | 7 | 2 551 | 967 | 849 | 1 811 | 54 | 3 681 | 6 231 |

Source : ministère de la défense.

(1) Sous action 11 « Renseignement d'intérêt militaire » de l'action 1 « Planification des moyens de conduite des opérations ».

L'action 3 représente l'essentiel des effectifs prévus pour le programme 144, avec 66 % du total du plafond d'autorisations d'emploi.

En réponse aux questions du rapporteur sur le renforcement des moyens humains des services de renseignement, le ministère de la défense a indiqué qu'en 2006, la fonction renseignement extérieur est renforcée à hauteur de 20 créations de postes.

Ce renforcement doit permettre de répondre aux besoins en matière d'analyse et de cryptographie.

Pour la DGSE, la progression des crédits de rémunération permet d'envisager à moyen terme de combler le décalage entre effectifs théoriques et effectifs réels. L'effort consenti est donc significatif.

En revanche, pour la DPSD, la masse salariale prévue pour 2006 dans le présent projet a été établie sur la base d'un effectif moyen réalisé de 1 290, alors que les effectifs réellement affectés au sein de cette direction sont de 1 352 (et donc inférieurs aux effectifs théoriques, s'élevant à 1 459 personnes). Cette situation présentée comme transitoire nécessitera un ajustement au cours de la gestion 2006.

2. Une progression plus soutenue des investissements

Les crédits du titre V de l'action recherche et exploitation du renseignement représentent, pour 2006, 115,48 millions d'euros en autorisations d'engagement (- 5,3 % par rapport à 2005) et 122,96 millions d'euros en crédits de paiement (+ 14 %).

- Les crédits destinés à l'équipement de la DPSD constituent la part la plus faible du titre V de la sous-action 3, avec 4,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,2 millions d'euros en crédits de paiement, mais ils progressent rapidement (respectivement + 35,8 % et 21,8 % par rapport à 2005).

Ces crédits de paiement sont principalement destinés aux matériels de transmission spécialisés (1,2 million d'euros) et à l'information opérationnelle (2,1 millions d'euros), ces deux postes représentant près de 80 % du total. En raison de ses missions spécifiques, la DPSD doit en effet posséder un système d'information performant et prévoir un budget significatif pour son informatique opérationnelle, notamment en matière de sécurité.

A ce titre, quatre programmes clés seront poursuivis en 2006 :

- la mise en œuvre d'une politique de sécurité renforcée et évolutive du système d'information qui implique l'acquisition d'outils spécifiques de sécurité ;
- la mise en place de moyens de transmissions spécifiques ;

– la mise à niveau de moyens radio/téléphone et la réalisation expérimentale d’une architecture radio numérique ;

– la poursuite de la modernisation du système d’information, accompagnée notamment du déploiement d’outils transverses de recherche et d’analyse.

Les crédits prévus pour 2006 permettent également de poursuivre le renouvellement du parc de véhicules, important à la DPSD en raison de son maillage territorial et de sa présence en OPEX.

• L’essentiel des crédits inscrits sur le titre V de l’action concerne la DGSE, comme l’indique le tableau ci-après.

LES CREDITS D’INVESTISSEMENT DE LA DGSE POUR 2006

(en millions d’euros courants)

| Programme | Action | S/Action | LFI 2005 | | PLF 2006 | |
|-----------|---|--|-------------------|-------------------|----------|--------|
| | | | AP | CP | AE | CP |
| 144 | Recherche et renseignement intéressant la sécurité de la France | Renseignement extérieur | 116,65 | 102,27 | 111,08 | 118,75 |
| 146 | Equipement de la composante interarmées | Autres opérations d’armement interarmées | nd ^(a) | nd ^(a) | 5,07 | 5,07 |

(a) Financement assuré sur les crédits de l’armée de l’air.

Source : ministère de la défense.

Si l’on considère seulement les crédits d’équipement de la sous action renseignement extérieur, leur progression s’élève à 16 % par rapport à 2005. Ils concernent pour l’essentiel les équipements techniques de la DGSE (95,7 millions d’euros) et, dans une moindre mesure, les opérations immobilières (23,1 millions d’euros). La part de ces dernières tend à diminuer significativement.

Les crédits alloués en 2006 sont destinés à financer les priorités d’équipement liées au recueil du renseignement d’origine technique, à la cryptologie et à la gestion des flux massifs d’information. Ces défis sont d’autant plus stratégiques à relever qu’ils concourent à la lutte anti-terroriste et à la capacité d’échanges avec les partenaires.

En ce qui concerne le recueil du renseignement, dans le domaine du renseignement d’origine électromagnétique, les deux principales avancées concerneront le développement de l’accès au trafic international, notamment à haut débit, et la montée en puissance de l’interception de la téléphonie mobile par satellite. A cela s’ajoutera la poursuite des projets de mutualisation, avec en particulier l’installation du personnel et des antennes d’interception d’un centre situé outre-mer, réalisé en partenariat avec la DRM.

Dans le domaine de la cryptologie, le programme du pôle national de cryptanalyse et de décryptement se poursuivra, avec l’acquisition de nouveaux

moyens informatiques puissants. Pour le renseignement d'origine image, il s'agit en particulier d'augmenter les capacités du service à exploiter de nouveaux capteurs, tels que l'imagerie radar ou infra rouge. Par ailleurs, un système d'information géographique permettant de fusionner les renseignements de localisation obtenus sur des cibles par les différents moyens de recherche ou techniques sera mis à la disposition des analystes de la DGSE.

Les crédits visent aussi à assurer l'exploitation des renseignements collectés.

Face au volume croissant de ces derniers et à un besoin de réactivité accrue, l'exploitation du renseignement doit gagner en efficacité et s'adapter à l'augmentation des volumes recueillis, ainsi qu'à la diversité des médias traités. Il s'agit en outre de faciliter et d'accélérer la recherche en poursuivant les efforts entrepris dans le domaine des échanges numériques entre le recueil et l'analyse, mais aussi d'assister l'exploitant dans la sélection et l'analyse du renseignement en lui permettant de consulter à partir de son poste de travail l'ensemble des bases de données du service.

Enfin, pour l'action opérationnelle, le premier volet concerne la détection des activités proliférantes (nucléaire, chimique, balistique). Les efforts entrepris, tant sur le développement des capacités d'expertise physico-chimique que dans le domaine de l'identification des traces (attentats, toxicologie, biologie) vont se poursuivre en 2006. Le deuxième volet est l'adaptation aux nouvelles technologies de communication pour toujours garantir une capacité d'échanges sécurisés et démarqués. La poursuite de l'approvisionnement du service en matériel consacré à l'action offensive constitue le troisième volet.

- Le fait que l'ensemble des services de renseignement militaires ne soient pas regroupés au sein d'une même action ne s'oppose pas, loin s'en faut, au développement d'une politique de coopération efficace entre services. L'image traditionnelle de directions se livrant à une concurrence inutile est aujourd'hui largement erronée. De fait, les services ont engagé une politique de partage des coûts des principaux équipements, tout particulièrement en matière de capteurs et de transmissions, chacun restant ensuite indépendant, dans le cadre de sa mission propre, pour déterminer l'emploi de la part d'utilisation lui revenant.

En ce qui concerne la question souvent discutée de l'échange d'informations entre services nationaux, chacun affirme avoir désormais compris l'importance du décloisonnement et les dangers d'une éventuelle rétention. Les échanges apparaissent donc une réalité quotidienne.

Les progrès sont également significatifs en matière de coopération internationale depuis 2001, sous l'effet de la menace commune. Les échanges réalisés entre services de différents Etats ont lieu principalement sur un plan bilatéral.

CONCLUSION

Pour ce premier exercice placé sous l'égide de la loi organique relative aux lois de finances, le programme 144 donne l'impression d'avoir été correctement doté en moyens humains et financiers. L'effort consenti au profit du renseignement et des études amont doit être ainsi salué, même s'il nécessite certainement d'être consolidé. A cet égard, il est nécessaire d'accroître les moyens en matière de R&T afin, dans un premier temps, d'atteindre un milliard d'euros de crédits pour les études amont et le BCRD. De manière plus prospective, la prochaine loi de programmation militaire devrait continuer dans cette voie, avec pour objectif d'arriver à un milliard d'euros pour les seules études amont à l'horizon 2015.

En matière de recherche spatiale, le recours à des démonstrateurs afin d'entretenir des compétences et de préparer de futurs programmes est certes nécessaire. Il reste qu'il ne peut constituer un palliatif à des lacunes capacitaires persistantes, car ce sont de véritables programmes opérationnels qui sont nécessaires. Si l'Europe s'est dotée d'une gamme complète de lanceurs, c'est désormais sur les satellites qu'il convient de porter l'effort. Ce ne sont pas les besoins qui font défaut, que l'on considère les successeurs d'Hélios ou les lacunes persistantes, pour l'écoute et l'alerte avancée notamment. Pour bénéficier d'un dispositif cohérent et complet, les Européens devront s'entendre et maîtriser le couple constitué par l'espace et les drones. Faute de quoi, ils s'exposent à être dominés encore longtemps par d'autres acteurs.

S'agissant d'évaluation et de performance, l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances conduit le Parlement à dépasser la simple étude des crédits et à s'attacher à leur utilisation. De ce point de vue, il serait par exemple utile de s'intéresser à l'objet et aux conclusions des études commandées par la DAS. Avec la loi organique relative aux lois de finances, la prospective de défense devient véritablement une responsabilité partagée et le Parlement peut faire valoir son droit de regard sur les grands choix qui concernent notre défense. Il est donc indispensable qu'une réflexion s'engage avec le ministère de la défense pour que l'action parlementaire puisse se développer dans des conditions convenables en ce qui concerne le suivi et l'évaluation de la gestion du programme 144.

La réflexion prospective doit porter sur la période allant de 2008 à 2015, pour préparer la prochaine loi de programmation militaire mais aussi pour évaluer l'adéquation du modèle d'armées 2015 aux réalités stratégiques présentes et à venir. Ce travail ne peut s'abstraire de consultations de plus en plus étroites avec nos principaux partenaires européens, afin d'unir nos moyens face à des menaces communes.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. — AUDITION DE MME MICHELE ALLIOT-MARIE, MINISTRE DE LA DEFENSE

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu **Mme Michèle Alliot-Marie**, ministre de la défense, **sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540)**, au cours de sa réunion du mardi 4 octobre 2005.

Le président Guy Teissier s'est félicité de voir les dispositions de la loi de programmation militaire respectées par le projet de loi de finances initiale pour 2006. Les crédits de la mission « défense » s'élèvent à 47 milliards d'euros, en progression de 3,4 %. Ils donnent aux forces armées les moyens d'accomplir leurs missions. De surcroît, le renforcement de la budgétisation des dépenses dues aux opérations extérieures, avec une inscription de 250 millions d'euros pour l'année 2006, mérite d'être salué.

Mme Michèle Alliot-Marie a précisé que le projet de budget de la mission « défense » est en hausse de 3,4 % hors pensions, et de 2,2 %, en incluant celles-ci. Ce projet de loi de finances initiale présente une double caractéristique : d'une part, il constitue le premier budget établi en application de la loi organique relative aux lois de finances, d'autre part, il permet, pour la quatrième année consécutive, de respecter les dispositions de la loi de programmation militaire. Donnant aux forces armées les moyens de réaliser leurs missions, il implique qu'en contrepartie, le ministère de la défense poursuive l'amélioration de son fonctionnement et renforce sa transparence.

Le ministère de la défense a pour missions prioritaires d'assurer la sécurité de nos concitoyens et de répondre aux obligations découlant des engagements internationaux de la France, notamment en tant que membre du Conseil de sécurité de l'ONU, de l'Union européenne et de l'OTAN.

Les dispositions du projet de loi de finances pour 2006 garantissent la poursuite de l'effort consenti en matière de dissuasion, tandis que la commande du second porte-avions sera passée et que le programme de sous-marins d'attaque Barracuda sera lancé. Dans le même temps, les programmes A 400 M, Felin et d'hélicoptères destinés à la gendarmerie poursuivront leur développement. Avant la fin de l'année 2005, le contrat de notification des frégates multimissions (FREMM) sera notifié et il constituera de fait une commande historique, représentant pour la France et particulièrement pour la Bretagne plus de 2 000 emplois directs pendant douze années.

Parallèlement, le satellite Syracuse III B sera lancé d'ici quelques semaines, et, en 2006, 14 avions Rafale, 34 chars Leclerc et 160 missiles Scalp-

EG seront livrés. Le deuxième bâtiment de projection et de commandement « Tonnerre » sera également admis au service actif.

Dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI), les crédits destinés aux équipements de la gendarmerie atteindront 200 millions d'euros, contre 120 millions d'euros l'année précédente, afin de permettre le renouvellement des matériels. Plus de 2 000 véhicules de brigade et de police de la route seront ainsi acquis et un effort important sera consenti en faveur de l'immobilier.

S'agissant des personnels, les effectifs sont globalement maintenus au niveau atteint en 2004. Des emplois seront créés au sein du service de santé des armées, en application d'un plan de rattrapage lancé depuis trois années ; les effectifs de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) seront également accrus, afin de prendre en compte la situation stratégique actuelle et les menaces terroristes qui pèsent sur la France. Enfin, 2 000 emplois seront créés dans la gendarmerie, ce qui porte à 5 100 les créations d'emplois de gendarmes depuis 2003.

Le projet de loi de finances pour 2006 permettra également de franchir une nouvelle étape dans la politique des réserves. Alors que le projet de loi relatif aux réserves sera soumis au Parlement avant la fin de l'année 2005, le projet de loi de finances initiale prévoit une augmentation de 15 millions d'euros des moyens alloués aux réserves pour porter ces derniers à 110 millions d'euros. De surcroît, afin de renforcer l'attractivité des réserves, le ministère de la défense a obtenu la création d'un crédit d'impôt destiné aux employeurs dans le but de maintenir le niveau de rémunération de leurs employés réservistes.

La budgétisation des surcoûts résultant des opérations extérieures enregistre des progrès considérables. Alors que près de 11 000 hommes sont déployés sur des théâtres extérieurs, les dépenses supplémentaires occasionnées par ces opérations devraient atteindre environ 550 millions d'euros et seront entièrement financées par le décret d'avance publié à la fin du mois de septembre. En 2006, le projet de loi de finances initiale inscrit 250 millions d'euros à ce titre, ce qui constitue une avancée indéniable, à laquelle l'Assemblée nationale, et particulièrement la commission de la défense, ont largement contribué. Pour l'exercice 2006, le financement d'environ la moitié des opérations extérieures sera ainsi assuré dès le projet de loi de finances initiale. Le Président de la République a d'ailleurs exprimé le souhait que, d'ici le terme de la loi de programmation militaire, la quasi-intégralité de ces surcoûts soit financée de cette façon.

L'avancée enregistrée dans ce domaine dans le projet de loi de finances pour 2006 revêt une grande importance à la fois parce qu'elle permet de réduire les difficultés de trésorerie que connaissaient les armées, notamment l'armée de terre, du fait des opérations extérieures mais encore parce qu'elle permet d'éviter des reports de crédits sur l'année suivante. En effet, le financement des opérations extérieures en fin d'année, dans le cadre de la loi de finances rectificative, se

traduit par l'ouverture tardive de crédits, qui ne peuvent être consommés l'année de leur inscription.

Le projet de loi de finances initiale pour 2006 fournit également au ministère de la défense un cadre d'intervention nouveau, permettant une présentation plus claire des moyens qui lui sont alloués. La loi organique relative aux lois de finances constitue une occasion pour le ministère d'améliorer son propre fonctionnement. Sa mise en œuvre s'inscrit dans la continuité de la stratégie ministérielle de réforme conduite depuis 2003, qui a pour objectifs de clarifier les responsabilités de chacun et de mieux suivre les résultats des mesures prises. Cette clarification des responsabilités a été engagée par la réforme de la délégation générale pour l'armement (DGA) et le renforcement des pouvoirs d'arbitrage du chef d'état-major des armées par le décret publié en mai dernier. Par ailleurs, la mutualisation des services a été réalisée dès 2004, avec la création du service historique de la défense, réunissant les archives du ministère tandis, qu'en 2005, a été mis en place le service d'infrastructure de la défense qui regroupe les services constructeurs des armées sous l'autorité du secrétaire général pour l'administration. Ces mesures permettent de réaliser des économies et d'accroître la lisibilité de l'action du ministère. La prochaine étape de ce processus consistera à mutualiser les services d'information.

La modernisation du ministère de la défense s'appuie également sur de modes de gestion innovants. A la fin du mois de juillet 2005, un contrat prévoyant la location de longue durée d'avions de transport à long rayon d'action (TLRA) a été signé, dans l'attente de l'arrivée des avions A 400 M. Ce dispositif de location, de par sa longue durée, permet de réaliser des économies. L'externalisation des véhicules de la gamme commerciale se poursuit, alors qu'est réalisé le retour d'expérience des premières mesures prises dans ce domaine. Le ministère de la défense contribue également au développement des contrats de partenariats de l'Etat qui permettent de confier à un tiers une mission associant les investissements nécessaires au service public, la construction d'équipements ainsi que leur maintenance et leur exploitation.

Au total, le ministère de la défense a réalisé depuis 2002 des économies à hauteur de 480 millions d'euros, ce qui constitue un effort considérable.

De même, la gestion des ressources humaines a été modernisée, avec l'entrée en vigueur du nouveau statut général des militaires dès le 1^{er} juillet 2005. Conformément aux engagements pris, quasiment tous les décrets d'application sont aujourd'hui en vigueur. De même, le projet de loi de finances permet d'améliorer le statut des personnels civils.

Ce projet de budget pour la défense a pour ambition d'être au service des priorités gouvernementales. Tout d'abord, il doit permettre de répondre aux attentes des Français en matière de sécurité, que ce soit pour la protection de nos ressortissants à l'étranger ou pour l'anticipation et pour la gestion des crises, à l'heure où les zones d'instabilité se multiplient. Ensuite, il doit permettre à la

France d'être l'un des leaders de la construction européenne. Si cette dernière tend actuellement à susciter des interrogations, voire une certaine morosité, on ne peut que constater que la défense constitue l'un des domaines où l'Union a enregistré ses plus importants progrès. La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) suscite de fait un consensus large, y compris parmi ceux qui étaient opposés à la ratification du référendum sur la Constitution européenne. La défense peut constituer le moyen de relancer la construction européenne, par des réalisations concrètes, telles la mise en œuvre d'une force européenne de gendarmerie ou la poursuite de programmes d'armement en coopération comme l'avion A 400 M, les hélicoptères Tigre et NH 90, mais aussi les frégates multimissions et les drones dont l'Euromale. La responsabilité de ce dernier programme pourrait ainsi être confiée à l'Agence européenne de défense.

Avec le projet de loi de finances initiale pour 2006, le ministère de la défense montre également son ambition de contribuer à la croissance sociale et économique du pays : premier investisseur public de France, en passant 67 % des marchés publics de l'Etat, il fait travailler près de 10 000 entreprises, souvent des PME-PMI, sur l'ensemble du territoire national, soit environ 2 millions de salariés. Il est également le premier recruteur de jeunes chaque année. 32 000 ont ainsi été concernés en 2005, dont 7 000 sans diplôme ; davantage le seront en 2006. Cette action de formation et d'insertion est doublée de l'octroi de possibilités de reconversion, 90 % des 12 000 jeunes concernés en 2004 ayant ainsi bénéficié d'une prestation de reconversion.

La participation du ministère de la défense à la priorité gouvernementale en faveur de l'emploi des jeunes s'est imposée naturellement. Le projet « *défense, deuxième chance* », financé par les crédits du plan de cohésion sociale doit progressivement permettre d'accueillir, chaque année, 20 000 jeunes en échec scolaire, professionnel ou social, qui sont décelés lors de la journée d'appel et de préparation à la défense. À ceux de ces jeunes qui le souhaitent, une possibilité de remise à niveau scolaire et comportementale, assortie d'un véritable apprentissage professionnel sera proposée pour une durée s'échelonnant entre un et deux ans. Les bénéficiaires se verront attribuer une allocation de 300 euros mensuels dont la moitié sera capitalisée en vue d'un versement à la fin de la durée de leur contrat afin de leur donner les moyens d'une première installation. L'encadrement sera constitué d'anciens sous-officiers et de personnels de l'éducation nationale. Le premier centre a ouvert à Montry la semaine passée. Deux autres devraient entrer en activité d'ici la fin de l'année, puis un à deux établissements verront le jour chaque mois.

La dernière ambition affichée par le ministère de la défense à travers le projet de loi de finances pour 2006 est la préparation de l'avenir par une véritable politique de recherche. Les crédits destinés aux études amont passeront ainsi de 550 à 600 millions d'euros, l'objectif étant de parvenir à une enveloppe de 700 millions d'euros en 2008, comme prévu par la loi de programmation militaire 2003-2008. De même, les crédits de recherche et technologie passeront de 1,4 à 1,5 milliard d'euros. Le ministère contribue également à la mise en place des pôles

de compétitivité, grâce notamment à la qualité de ses écoles, de ses centres de formation et aussi de ses entreprises, qui placent la défense au cœur du dynamisme économique et industriel de la France.

Après avoir exprimé sa satisfaction à l'égard de l'instauration du dispositif « *défense, deuxième chance* », le **président Guy Teissier** a estimé que cette initiative, que l'on pourrait tout aussi bien qualifier de « dernière chance » pour une population majoritairement d'origine immigrée et en grandes difficultés sociales, suscite beaucoup d'espoir s'il en croit le discours et le comportement des jeunes rencontrés à Montry. Non seulement, ils bénéficient désormais d'un véritable projet d'avenir mais, de surcroît, ils se sentent fiers de participer à ce projet et même de porter l'uniforme. Il est à souhaiter que cette forme de « métropolisation » du service militaire adapté, dont de nombreux parlementaires étaient partisans, jouisse du même succès.

Le président Guy Teissier s'est ensuite inquiété des retards constatés par la mission d'information sur le contrôle des crédits de la défense s'agissant des livraisons de grands programmes majeurs, tels que le Tigre, le NH 90 ou le Rafale. Au-delà de la problématique industrielle, il est à craindre que cette situation n'affecte le moral des troupes, qui sont obligées de continuer à utiliser des matériels vieillissants. Comment la ministre entend-elle remédier à cette situation ?

Par ailleurs, l'actualité récente a montré que le renseignement constitue le meilleur gage de sécurité contre le terrorisme. De combien de recrutements supplémentaires la DGSE bénéficiera-t-elle en 2006 ? Quelle appréciation la ministre porte-t-elle sur le niveau de compétence des services placés sous son autorité ? Quel est son sentiment sur le degré de coopération et d'échange d'informations des services de renseignement européens ? Ne peut-on pas aller dans le sens, préconisé récemment par l'Autriche, de la création d'une agence européenne préfigurant un service de renseignement de l'Union européenne ?

Mme Michèle Alliot-Marie a manifesté son attachement à l'expression « *défense, deuxième chance* » qui illustre parfaitement l'esprit du dispositif récemment mis en place, d'autant que le ministère étudie actuellement la faisabilité d'un dispositif destiné aux jeunes en plus grande difficulté sociale, en partenariat avec des entreprises. Il leur permettrait d'obtenir des permis ou des qualifications minimales susceptibles de favoriser leur retour à l'emploi.

Le contrôle parlementaire est bienvenu dans de nombreux domaines. D'ailleurs, le ministère de la défense a en quelque sorte anticipé l'application de la loi organique relative aux lois de finances en travaillant dans une totale transparence avec la mission d'information sur le contrôle des crédits de la défense. Actuellement, aucun retard n'est à redouter pour l'A 400 M. En revanche, la situation des programmes Tigre et NH 90 est inacceptable, tant pour le ministère puisque seulement deux appareils ont été livrés à l'armée de terre que pour l'exportation, où les problèmes de livraison rencontrés ont également un

impact. Il n'existe pas aujourd'hui d'indication d'autre retard que celui constaté lors du lancement du programme NH 90.

La situation est effectivement préoccupante car les appareils en service sont anciens et rencontrent des problèmes de disponibilité. Si le taux de disponibilité des forces déployées en opérations extérieures est supérieur à 92 %, la disponibilité moyenne des autres unités, même si elle augmente, oscille entre 60 et 65 % seulement. S'ajoutent à cela le renchérissement du coût du maintien en condition opérationnelle ainsi que le raccourcissement des délais d'apparition des obsolescences. Une réflexion devra s'engager avec les industriels sur ces questions.

La DGSE bénéficiera de la création de 20 postes, essentiellement destinés à accroître ses moyens de cryptologie. Le renseignement étant devenu une priorité, les instructions ont été données auprès des différents états-majors des armées pour pourvoir les emplois de la DGSE et de la direction du renseignement militaire (DRM) réservés à des militaires et jusqu'à présent non pourvus. De même, les états de service de ces personnels seront dorénavant pris en compte de manière positive dans le déroulement de leur carrière. Le niveau et la qualité des effectifs permettent aux autorités compétentes de prendre des décisions de traitement de risque et, le cas échéant, d'action. Néanmoins, il existe de trop fréquents cas de recoupement d'informations, certaines analyses étant ainsi produites deux fois, ce qui montre que l'organisation pourrait être améliorée.

La coopération avec les autres ministères, notamment celui de l'intérieur, ou avec nos partenaires étrangers fonctionne bien. Depuis le 11 septembre 2001, la communication s'est largement améliorée entre services européens et américains. Elle s'est encore renforcée sur le plan européen depuis les attentats survenus à Madrid et à Londres : la France fournit régulièrement des informations sensibles à ses partenaires étrangers et en reçoit également. Mais la mise en place d'un service unique n'est pas envisagée.

Le président Guy Teissier a indiqué qu'il n'avait pas évoqué la création d'un service supplémentaire, mais d'une agence européenne du renseignement, sur le modèle de ce qui a été bâti pour la gendarmerie.

Mme Michèle Alliot-Marie a marqué son opposition à la création d'un tel organisme qui risquerait de développer une trop grande inertie alors qu'en la matière, l'action doit primer.

M. Charles Cova s'est félicité de la mise en œuvre du projet « *défense, deuxième chance* » mais a regretté que des contraintes administratives empêchent les sous-officiers de l'encadrement de cumuler les revenus qui leurs sont versés pour la circonstance avec la pension qu'ils perçoivent au titre des services effectués dans l'armée d'active.

Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué que cette question avait trouvé une réponse et que les personnels en question pourraient désormais cumuler ces deux sources de revenus.

M. Jean-Michel Boucheron a estimé que le budget de la défense pour 2006 n'était certes pas le pire de ceux présentés par le gouvernement de M. de Villepin pour 2006, ni le pire concernant la défense depuis plusieurs années. Regrettant la difficulté d'établir des comparaisons par rapport aux années précédentes en raison de la mise en œuvre de la LOLF, il a cependant fait part de trois inquiétudes :

– Si la loi de finances initiale peut effectivement laisser croire que la loi de programmation militaire sera respectée, le budget exécuté laisse apparaître d'importants crédits non consommés.

– A la fin de la législature, la « bosse » constituée par la masse des crédits non consommés posera un problème douloureux à résoudre.

– Le ministère de l'économie et des finances a annoncé une mise en réserve de 5 % des crédits qui seront votés dans le cadre du budget 2006. Une partie de ce budget apparaît donc très virtuelle.

M. Jean-Michel Boucheron a ensuite posé les questions suivantes :

– 900 millions d'euros ont été inscrits pour 2006 au titre des études préalables à la réalisation du second porte-avions. Cette somme n'est-elle pas trop importante ? Le dessin du porte-avions français étant calqué sur celui décidé par les britanniques, *quid* de la maîtrise de la France dans ce projet ?

– Un rapport particulièrement critique sur l'évolution de DCN est en circulation : la ministre partage-t-elle ces appréciations ?

– Le financement innovant qui avait été imaginés pour les FREMM ayant été abandonnés, comment le ministère envisage-t-il de financer ce programme ?

En réponse à ces questions, **Mme Michèle Alliot-Marie** a reconnu que la nouvelle présentation budgétaire rendait les comparaisons plus délicates et que pour cette raison, consigne avait été donnée aux services de se tenir prêts à répondre à toutes les interrogations des parlementaires.

Le ministère de la défense a obtenu au cours de l'été un arbitrage au plus haut niveau garantissant la consommation de tous les reports de crédits avant la fin de la loi de programmation militaire. Ces crédits, qui s'élèvent à quelque deux milliards d'euros, sont constitués de sommes qui n'ont pas pu être utilisées au cours d'exercices précédents en raison de remboursements d'opérations extérieures intervenus de manière tardive. Cette importante décision garantit un taux de réalisation de la LPM de 100 %.

La mise en place d'une réserve de précaution est une procédure annuelle classique. En 2005, elle s'est élevée à 600 millions d'euros. Elle est désormais entièrement levée. Le ministère de la défense n'a jamais connu de gels de crédits qui sont généralement le prélude à une annulation.

Le projet de loi de finances pour 2006 fait la part belle à la marine : plus de 900 millions d'euros sont effectivement inscrits au titre des études relatives au second porte-avions, ce qui constitue un signe fort de la volonté gouvernementale de le réaliser. Il est souhaitable que ce bâtiment soit le plus proche possible des navires britanniques afin de réduire son coût, mais son dessin définitif n'est pas encore choisi. Des différences seront néanmoins inévitables dans la mesure où les Britanniques ont choisi un avion à décollage vertical alors que la France a fait le choix de la catapulte.

Mme Michèle Alliot-Marie a infirmé l'existence d'un rapport sur DCN et rappelé la teneur de son discours prononcé à Toulon sur les résultats de la réforme qui permettent d'apprécier le dynamisme de cette société. Les propos négatifs qui pourraient circuler sur DCN sont caractéristiques d'un état d'esprit bien français qu'il faut combattre, trop prédisposé au dénigrement et à la morosité.

Pour ce qui concerne les FREMM, le besoin de financement sur la période 2005-2008 est de 1,5 milliard d'euros. Si le financement innovant souhaité n'a pu être mis en œuvre, un arbitrage a cependant été rendu début 2004 en faveur de ce programme : l'Etat contribuera à son financement à hauteur d'1 milliard d'euros, ces crédits venant s'ajouter à ceux inscrits en LPM ; les financements restant à trouver ne s'élèvent donc plus qu'à 500 millions d'euros.

Reprenant à son compte les appréciations de la ministre sur les compétences technologiques de DCN, **le président Guy Teissier** a évoqué le rapprochement avec Thales-naval qui, semble-t-il, tarde à se réaliser du fait notamment des caractéristiques des deux entités. Afin de disposer d'un pôle naval fort, les parlementaires estiment que la fusion doit être réalisée avant la fin de l'année. Quel est l'état d'avancement du dossier ?

Considérant que les négociations financières menées aujourd'hui peuvent avoir des conséquences boursières et qu'elles demandent à être traitées avec la plus grande discrétion, **Mme Michèle Alliot-Marie** a indiqué que le rapprochement DCN-Thales revêt une importance industrielle certaine. Il s'inscrit dans le cadre de la création d'un pôle naval militaire européen susceptible de faire face à la forte concurrence provenant notamment du sud-est asiatique.

L'association entre une entreprise très récente, DCN, et une entreprise comme Thales peut poser quelques problèmes liés à la difficulté d'estimer les actifs. L'examen de documents comptables s'avère indispensable et, dans le cas de DCN, ces derniers n'ont été que récemment établis. Hors, c'est sur le fondement des informations qu'ils contiennent que les négociations peuvent être conduites.

M. Jean-Claude Viollet a évoqué l'accroissement de la charge représentée par le maintien en condition opérationnelle des matériels. L'augmentation des coûts constatée est préoccupante. Des efforts ont été consentis pour améliorer le taux de disponibilité des matériels et favoriser l'évolution des structures de maintenance. Cependant, la limitation de ces dépenses ne saurait se concevoir sans raisonner en termes de coûts de possession des matériels. Il serait préférable d'envisager, pour les futurs matériels, des mécanismes d'intéressement des industriels visant à limiter de l'accroissement de la charge.

En ce qui concerne les externalisations et les nouvelles formes de partenariat, **M. Jean-Claude Viollet** a souligné que, si des procédures d'externalisation étaient initiées dans un certain nombre de cas tels que la gestion du parc automobile de la gamme commerciale ou l'entretien du parc immobilier, la situation des contrats de partenariat était moins évidente. Hors, ces contrats représentent une réelle opportunité en permettant par exemple à une base-école de devenir un centre de formation ouvert d'une part, et en favorisant le développement de stratégies industrielles, d'autre part. Il serait souhaitable, aujourd'hui, de préciser les enjeux de ces partenariats, leurs limites, le calendrier de mise en oeuvre et d'apprécier leurs conséquences possibles en termes de personnel, tant civil que militaire.

Déclarant partager ces préoccupations sur le maintien en condition opérationnelle, **Mme Michèle Alliot-Marie** a suggéré d'engager des discussions entre la commission et le ministère sur ce sujet. Aujourd'hui, une obligation de disponibilité est inscrite dans certains marchés de fourniture de matériel. Cette contrainte sera désormais plus fréquemment imposée. Un groupe de travail pourrait également être constitué sur les externalisations afin d'en préciser le cadre.

M. Joël Hart s'est inquiété du délai de livraison des hélicoptères NH 90 destinés à l'ALAT. Les matériels actuellement utilisés sont très anciens et souffrent par ailleurs d'une utilisation excessive.

Mme Michèle Alliot-Marie a précisé que les livraisons devraient être réalisées dans les délais prévus et s'est inquiétée du problème posé par l'utilisation excessive des matériels déployés conduisant à une accélération du vieillissement de ces moyens.

M. Joël Hart a évoqué le cas des matériels spécialisés du génie : ces derniers sont en général très anciens et il est difficile de se procurer les pièces détachées. Le moral des personnels s'en trouve affecté.

Mme Michèle Alliot-Marie a précisé que les lacunes constatées en matière de pièces détachées sont liées à des difficultés d'approvisionnement et non à un problème financier. Il est ahurissant de constater que des industriels ne fournissent pas des pièces de rechange pour des matériels dont ils ont assuré la

livraison. Une réflexion sur les dotations en matériel et leur utilisation sera engagée.

M. Jean Lemière a souhaité disposer d'éléments d'information sur le programme Barracuda, concernant l'échéance prévue pour la signature des contrats. Dans le projet de loi de finances pour 2006, 188 millions d'euros en autorisations de programme et 159 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus. Des reports de gestion sont-ils prévus début 2006 ?

Mme Michèle Alliot-Marie a considéré que l'inscription d'un montant important de crédits dans le projet de loi de finances au profit du programme Barracuda constituait un signal fort. Les reports de crédits non consommés sur l'exercice 2006 représenteront plusieurs centaines de millions d'euros et leur affectation reste à déterminer. L'objectif retenu pour la signature du contrat concernant ces matériels pourrait intervenir à la fin du premier semestre 2006.

M. Jean Michel a salué la volonté et la ténacité de la ministre, notamment face au ministère de l'économie et des finances. Rappelant son expérience de rapporteur pour avis des crédits d'équipement à partir de 1997, il a estimé que le phénomène de reports massifs de crédits et de charges constaté à l'époque semblait se perpétuer. Les reports de crédits non consommés atteignent en effet le montant considérable de 2,8 milliards d'euros sur deux ans. L'objectif d'une consommation de 100 % de ces reports d'ici à la fin de la loi de programmation militaire 2003-2008 est extrêmement optimiste et le risque de laisser au prochain ministre de la défense une « bosse » financière est réel. S'agissant des travaux de la mission d'information sur le contrôle des crédits de la défense, il a souhaité que soient examinés plus en détail les réalisations et les financements des programmes, y compris pour la dissuasion nucléaire et le renseignement. Il y va de la crédibilité de l'institution parlementaire comme de celle des parlementaires eux-mêmes.

Mme Michèle Alliot-Marie a répondu qu'il n'était pas question seulement d'optimisme, mais aussi de faits, puisque la décision d'une consommation intégrale des crédits reportés avait été officiellement prise et que, dès cette année, 900 millions d'euros seraient concernés à ce titre.

Elle a précisé qu'elle n'avait pas pour habitude, quelles que soient ses fonctions, de laisser à ses successeurs des dossiers non financés. Les décisions prises cet été ont fait l'objet de négociations difficiles avec le ministère de l'économie et des finances, mais elles permettront de réaliser intégralement la loi de programmation militaire 2003-2008, à la différence de la précédente loi de programmation pour laquelle 20 % des crédits prévus ont *in fine* fait défaut. Elle a marqué son accord avec l'idée d'un suivi plus fin des programmes en cours par les parlementaires, qui, par leurs travaux, lui permettent de disposer d'un éclairage utile pour la prise de décisions et lui sont un soutien. Il reste que dans certains domaines tels la dissuasion nucléaire ou les services de renseignement, la transparence ne peut être totale.

M. Philippe Folliot a salué la volonté de la ministre de maintenir le caractère militaire de la gendarmerie. Si en 2005 les arbitrages budgétaires n'ont pas été favorables à cette dernière, le rattrapage prévu au titre de la loi d'orientation pour la sécurité intérieure (LOPSI) pour 2006 est particulièrement positif, avec des crédits passant de 120 à 200 millions d'euros. Toutefois, ceux-ci ne permettront pas de combler les retards considérables accumulés en matière immobilière, notamment pour le parc domanial. En ce qui concerne les commandes d'équipements, quand pourra intervenir celle du véhicule de l'avant blindé (VAB) en version maintien de l'ordre, particulièrement nécessaire en raison de ses capacités de résistance aux risques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques (NRBC), mais aussi du fait du vieillissement des blindés actuellement en service ?

Mme Michèle Alliot-Marie a souhaité obtenir l'appui de la commission de la défense pour que l'ensemble des crédits de la gendarmerie continue à être retracé intégralement au sein du budget de la défense. L'appartenance de la gendarmerie au monde militaire fait partie de la tradition républicaine et il est nécessaire d'examiner les problèmes d'entraînement, d'équipement et d'immobilier conjointement avec ceux des autres armées. D'aucuns sont tentés d'entraîner la gendarmerie vers un statut civil à terme. La ministre a indiqué qu'elle resterait ferme face à ces tentatives.

Le retard accumulé en matière immobilière dans la gendarmerie résulte de l'âge des bâtiments, de leur qualité parfois médiocre et du manque d'entretien. L'augmentation des crédits ne sera pas suffisante pour rétablir complètement la situation en quelques années et il convient d'utiliser au mieux les dispositions permettant de trouver des solutions associant les collectivités territoriales. Des instructions précises ont été données à la DGGN sur ce point, afin que les gendarmes puissent travailler dans des conditions normales, notamment en matière d'hébergement. Il est possible d'envisager un véritable programme sur dix ans permettant de rénover intelligemment et en profondeur le parc immobilier.

Le président Guy Teissier s'est interrogé sur la situation de Giat Industries, tant en ce qui concerne son plan de charge après l'achèvement du programme Leclerc que du point de vue des perspectives de rapprochement avec d'autres industriels européens.

Mme Michèle Alliot-Marie a souligné que la gestion de ce dossier avait été difficile. Si des voix ont pu s'élever en faveur de la fermeture de l'entreprise, cette solution n'a pas été retenue et les situations individuelles des employés ont été traitées de la manière la plus humaine possible. De ce point de vue, le ministère de la défense a fait le maximum en créant des postes de fonctionnaires et d'ouvriers d'état et il aurait été souhaitable que certaines collectivités territoriales s'investissent davantage. La reconversion des sites a été effectuée dans des conditions meilleures que prévu et il convient désormais de passer à une seconde phase permettant d'envisager l'avenir de l'entreprise. La transformation de DCN montre qu'il est possible de réussir si la volonté est réelle. Il faut un vrai projet

industriel pour l'entreprise et les perspectives de commandes concernant le véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI) ou le programme Felin peuvent y contribuer. Les réflexions doivent être approfondies pour ce qui concerne les partenariats susceptibles d'être noués en Europe. L'armement terrestre reste une question de souveraineté et des pistes d'alliance peuvent être étudiées en Allemagne, mais aussi en Grande-Bretagne ou dans certains pays d'Europe centrale et orientale où le savoir-faire est réel. L'Agence européenne de défense a également un rôle important à jouer dans la définition des besoins opérationnels futurs et de la base industrielle nécessaire à leur satisfaction.

II. — EXAMEN DES CREDITS

La commission a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Yves Fromion**, les crédits du programme « *Environnement et prospective de la politique de défense* » pour 2006, au cours de sa réunion du 26 octobre 2005.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

M. René Galy-Dejean a attiré l'attention de la commission sur la nature du programme ainsi que sur la position de la DGSE en son sein. Qualifié d'« hétérogène » par le rapporteur, ce programme peut même apparaître hétéroclite. Bien qu'éminent spécialiste, le directeur des affaires stratégiques du ministère de la défense éprouvera des difficultés à gérer des services aussi divers que la DPSD, la DGSE et la DGA.

S'il convient de se féliciter de l'augmentation des crédits de la DGSE, il est néanmoins possible de se demander si la mise en réserve que le ministère des finances impose à toutes les administrations dès le début de l'exercice ne va pas aboutir à remettre en question cette progression, alors que, jusqu'à présent, la DGSE n'était pas soumise à ces mises en réserves.

Le président Guy Teissier a indiqué que le directeur des affaires stratégiques serait reçu prochainement et qu'il pourrait expliquer à la commission comment il entendait gérer ce programme marqué par la diversité.

Le rapporteur a répondu que ces observations ne lui avaient pas échappé, et encore moins au responsable du programme. Les rapports que ce dernier devra entretenir avec les responsables de BOP risquent de prendre une forme différente de ceux prévalant dans les autres programmes. La gestion du programme 144 sera certainement un cas à part car les modalités d'un arbitrage raisonnable sont pour le moins floues pour le moment. Mais, en même temps, la proximité réelle de tous les grands centres de décision au sein d'un même programme constitue une opportunité pour le Parlement de ne pas s'en tenir seulement à la surface des choses et de ne pas rester un simple spectateur.

La commission a approuvé les conclusions du rapporteur sur les crédits du programme « *Environnement et prospective de la politique de défense* ».

*

* *

La commission a ensuite examiné, pour avis, les crédits de la mission « Défense ».

M. Jean-Michel Boucheron a déclaré qu'après mûre réflexion, le groupe socialiste voterait contre les crédits de la Mission « Défense », non pour s'opposer aux intentions affichées mais parce que les crédits proposés relèvent d'un exercice virtuel, voire de l'équilibrisme.

M. Michel Voisin s'est étonné de cette prise de position, eu égard à l'effort remarquable consenti depuis quatre ans, tranchant avec une période marquée par les effets de la croyance aux « dividendes de la paix », et qui a permis de faire passer de 1,79 % à 2,17 % du PIB les crédits consacrés à la défense. Ce résultat a été obtenu de haute lutte par la ministre de la défense face au ministère des finances et justifie le vote du groupe UMP en faveur du budget de la Mission « Défense ».

Le président Guy Teissier a souligné que le Président de la République, chef des armées, avait joué un rôle décisif et constant dans les arbitrages budgétaires concernant la défense.

La commission de la défense a alors donné *un avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission « Défense ».



N° 2572-02 – Avis présenté au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), Tome II : Défense, environnement et prospective de la politique de défense (M. Yves Fromion)