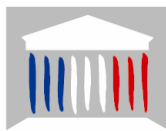


Document
mis en distribution
le 5 novembre 2005



N° 2568

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 9

DÉFENSE
ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE
DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

Rapporteur spécial : M. Bernard CARAYON

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– LA PREPARATION DE L’AVENIR	7
A.– L’ANALYSE STRATEGIQUE	7
B.– LA PROSPECTIVE DES SYSTEMES DE FORCES.....	9
1.– L’évolution du périmètre des systèmes de forces	10
2.– Le plan prospectif à 30 ans	10
3.– La cohérence des systèmes de forces.....	12
4.– Une mission qui doit s’inscrire dans une logique européenne.....	12
5.– Les études à caractère opérationnel et technico-opérationnel	14
C.– LE MAINTIEN DES CAPACITES TECHNOLOGIQUES ET INDUSTRIELLES.....	15
1.– Les études-amont	15
2.– Veiller au maintien des capacités industrielles nécessaires à la défense.....	16
D.– POUR UNE POLITIQUE VOLONTARISTE EN FAVEUR DES TECHNOLOGIES CLES.....	17
1.– Des retards notables sur des technologies clés.....	17
2.– Renforcer le tissu des petites entreprises innovantes maîtrisant des technologies critiques	18
3.– La nécessaire mutualisation des financements publics pour la sécurité nationale : créer un « CEA » des technologies de l’information, de la communication et de la sécurité	19
4.– Une politique qui doit reposer sur une démarche européenne	20
II.– LE RENSEIGNEMENT	23
A.– LA DIRECTION GENERALE DE LA SECURITE EXTERIEURE	23
1.– La gestion du personnel	24
2.– Les moyens de fonctionnement.....	27
3.– Les dépenses d’investissement.....	28

B.– LA DIRECTION DE LA PROTECTION ET DE LA SECURITE DE LA DEFENSE	29
1.– Les effectifs	30
2.– Les dépenses de fonctionnement	31
3.– Les dépenses d'investissement.....	32
4.– La protection des forces et du patrimoine industriel de défense	32
C.– LA COORDINATION DU RENSEIGNEMENT	34
1.– Le Comité interministériel du renseignement.....	34
2.– La nécessité d'un Conseil national du renseignement.....	34
D.– LES EXEMPLES ETRANGERS.....	35
1.– La coordination des services britanniques de renseignement	35
2.– Les services espagnols du renseignement.....	36
III.– LES RELATIONS INTERNATIONALES	39
A.– LE SOUTIEN AUX EXPORTATIONS D'ARMEMENT	39
1.– Les attachés d'armement.....	40
2.– Le plan stratégique export	41
3.– Les crédits demandés pour 2006	41
B.– LA DIPLOMATIE DE DEFENSE	42
1.– La coopération militaire	42
2.– Le contrôle des exportations d'armement.....	43
3.– Les crédits demandés pour 2006	44
EXAMEN EN COMMISSION.....	45

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires le 10 octobre. À cette date, 97,4 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial. Il disposait de l'ensemble des réponses lors de la présentation de son rapport.

Le présent rapport est exclusivement consacré au programme « *Environnement et prospective de la politique de défense* » de la mission « *Défense* ». Les trois autres programmes de la mission : « *Préparation et emploi des forces* », « *Soutien de la politique de la défense* » et « *Équipement des forces* » sont analysés dans le rapport spécial (Doc.AN, rapport n° 2568, annexe n° 10) de M. François Cornut-Gentille.

INTRODUCTION

Ce rapport est le premier à porter sur le programme « Environnement et prospective de la politique de défense » en tant que tel. En effet, votre Rapporteur avait examiné l'an dernier les crédits qui devaient figurer dans ce programme, sans que son périmètre soit parfaitement défini.

Cette année, avec l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, les crédits de la mission « Défense » sont effectivement présentés en programmes. Cependant, malgré une présentation des crédits votés en 2005 dans ce nouveau format, les comparaisons globales s'avèrent hasardeuses. Par exemple, l'action « Diplomatie de défense » semble dotée de 313,4 millions d'euros de crédits en 2005, contre seulement 115,8 millions d'euros en 2006 – la même situation est observable sur l'ensemble des actions du programme. Pour autant, cette baisse n'est qu'apparente. En effet, les crédits ont été analysés plus finement et placés dans les actions – ou les programmes – les plus adaptés. Par exemple, une partie des crédits de personnels affectés à l'action « Diplomatie de défense » en 2005 figure en 2006 dans le programme « Préparation et emploi des forces ». Votre Rapporteur comprend cependant parfaitement que cet effort de clarté de présentation des crédits n'ait pu être pleinement réalisé sur les crédits de 2005, compte tenu de la définition tardive des périmètres des actions et des programmes.

Au titre de la préparation de l'avenir, votre Rapporteur souligne une nouvelle fois, sans lassitude, la nécessité de **mutualiser les ressources publiques** destinées à soutenir l'innovation technologique, notamment au moyen de fonds d'investissement à capitaux mixtes public-privé destinés aux PME évoluant sur les marchés à forte densité technologique.

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

Les crédits accordés aux services de renseignement que sont la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) figurent à l'action « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France ». Votre Rapporteur relève que les dépenses d'investissement de la DGSE devraient progresser de 16 % en crédits de paiement, et même de 22,7 % pour les seules dépenses d'équipement.

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

Les crédits de paiement du programme « Environnement et prospective de la politique de défense » passent de 1.618 millions d'euros en 2005 à 1.643 millions d'euros en 2006, sans qu'une comparaison soit réellement possible.

Le tableau suivant présente l'évolution de ces crédits :

ÉVOLUTION DES CREDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME « ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DEFENSE »

(en millions d'euros)

Programme	Personnel	Fonctionnement	Investissement	Intervention	Total
Analyse stratégique	0	4,6			4,6
Prospective des systèmes de forces	16,9	19,3		4,6	40,8
Recherche et exploitation des renseignements intéressant la sécurité de la France	374,7	41,3	122,9		539,0
Maintien des capacités technologiques et industrielles	74,9	854,1			929,0
Soutien des exportations d'armement	12,8	1,0			13,8
Diplomatie de défense	90,3	8,1		17,4	115,8
Total	569,6	928,4	123,0	22,0	1.643,0

Les autorisations de programmes atteignent 1.794 millions d'euros, dont 115,5 millions d'euros au titre des dépenses d'investissement et 21,9 millions d'euros au titre des dépenses d'intervention.

*

* *

I.— LA PREPARATION DE L'AVENIR

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

A.— L'ANALYSE STRATEGIQUE

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

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

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

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

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

- les relations internationales entretenues par les différents responsables du ministère et l'expertise des représentants du ministère de la défense en poste dans les pays étrangers,
- l'étude des documents publiés de par le monde dans le domaine de la prospective géopolitique, géostratégique et militaire ;
- la réalisation d'études par des instituts de recherche français ;
- et l'expertise de spécialistes civils – universitaires ou diplomates – et militaires des différentes zones géographiques en poste au sein de la DAS et de l'EMA.

Cette action ne mobilise que 0,32 % des crédits de paiement du programme, soit 4,57 millions d'euros. Les autorisations d'engagement s'élèvent à 5,78 millions d'euros. La comparaison avec les dotations inscrites pour 2005 est quasiment impossible. En effet, la présentation des crédits de 2005, fournie de manière indicative par le Gouvernement dans la documentation budgétaire indique que cette action était dotée en 2005 de 20,45 millions d'euros en crédits de paiement.

L'écart avec le chiffre prévu pour 2006 semble gigantesque. En réalité, le Gouvernement imputait sur cette action, au titre de 2005, 13,75 millions d'euros au titre des dépenses en personnel et 0,4 million d'euros au titre des dépenses d'investissement. Ces deux titres sont vierges dans la présentation budgétaire pour 2006. Il ne reste à votre Rapporteur qu'à comparer les 6,3 millions d'euros inscrits en 2005 au titre des dépenses de fonctionnement aux 4,57 millions d'euros demandés pour 2006. Il ne pourra cependant pas en tirer la moindre conclusion, le périmètre de ces dépenses n'étant pas défini.

Pour 2006, les crédits de fonctionnement se décomposent, notamment, en moyens consacrés au fonctionnement courant directement imputables à ces organismes pour un montant de 0,17 million d'euros et aux études politico-militaires, économiques et sociales (EPMES) pour une somme de 4,40 millions d'euros. Les crédits de fonctionnement courant incluent notamment les dépenses de télématique, d'informatique et de bureautique, de matériels, de documentation, de communication et de relations publiques, de déplacements.

Les EPMES permettent d'analyser les situations géopolitiques susceptibles de concerner les intérêts de la France ou de ses partenaires. Il incombe au Comité de Coordination des études prospectives de définir les sujets prioritaires des EPMES qu'il convient de traiter. En 2005, 162 études politico-militaires, économiques et sociales ont été commandées, auxquelles il faut ajouter des études ponctuelles, liées à la conjoncture géopolitique. Ces études représentent un coût de 4,4 millions d'euros. Le coût moyen est donc de 27.190 euros.

Le fonctionnement courant, dont les crédits s'élèvent à 165.570 euros en 2005, implique un coût par agent de 1.191 euros. Cette information, donnée dans le projet annuel de performance, ne reflète qu'une partie de la réalité puisque les dépenses de rémunérations ne sont pas prises en compte. **Votre Rapporteur souhaite donc que le coût complet de cette action figure, comme cela est prévu, dans le rapport annuel de performance (RAP).**

En effet, les personnels animant la présente action relèvent de la délégation aux affaires stratégiques, qui est composée de civils et de militaires mis à disposition par les armées et les autres services du ministère de la défense, dont la gestion reste rattachée à ces derniers. Ces effectifs figurent donc sur les programmes « Équipement des forces », « Emploi et préparation des forces » et « Soutien de la politique de défense ». Le Gouvernement justifie cette situation par le fait que la DAS ne dispose pas de structure de gestion adaptée.

Les effectifs, soit 159 équivalents temps plein et les crédits correspondants (7,2 millions d'euros) ne sont donc pas comptabilisés sur la présente action mais sur les sous-actions « Soutien autres programmes » des programmes précités. Cette situation n'est pas sans conséquence sur la présentation des crédits budgétaires de l'analyse stratégique, qui passent de 4,57 millions d'euros à 11,21 millions d'euros après ventilation des crédits de personnels.

Cela signifie que seulement 40 % des crédits nécessaires à cette action y figurent réellement ! Pour autant, confier la gestion de ce personnel à la DAS reviendrait à demander à la délégation de se doter d'une direction des ressources humaines. **Le coût budgétaire et en personnel de cette fonction serait, sans doute, disproportionné.** Le ministère a donc choisi de ne pas doter les « petits » BOP de cette fonction. Cependant, à moyen terme, la gestion du programme nécessitera peut-être cette évolution.

B.– LA PROSPECTIVE DES SYSTEMES DE FORCES

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

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

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

Les crédits de fonctionnement demandés pour 2006 se décomposent, notamment, en moyens consacrés aux études opérationnelles et technico-opérationnelles (EOTO) et aux déplacements des personnels – à hauteur de 18,2 millions d'euros, et au fonctionnement courant, pour 0,54 million d'euros.

Globalement, la présente action est animée par le personnel du service des systèmes de force et celui du centre d'analyse de défense de la délégation générale pour l'armement ainsi que par les officiers de cohérence opérationnelle de l'état-major des armées. Au total, **ces effectifs représentent 242 équivalents temps plein, pour un montant de 16,9 millions d'euros.**

1.– L'évolution du périmètre des systèmes de forces

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

– cinq étaient associés à des grandes fonctions opérationnelles, en général interarmées ;

– et trois étaient dits « de milieu », c'est-à-dire couvrant des fonctions plus étroitement liées à une armée.

Les responsabilités du chef d'état-major des armées (CEMA) dans le domaine de la cohérence capacitaire et la recherche d'une meilleure réactivité, ont conduit à modifier cette organisation pour regrouper au sein de l'EMA et de la DGA, l'ensemble des systèmes de forces (collège des OCO et ASF). Par ailleurs, la cohérence organique de chaque armée est assurée par un officier de cohérence d'armée (OCA).

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

Le rapprochement de nos structures avec celles de nos principaux partenaires dans le cadre de la montée en puissance de l'Europe de la défense est également intervenu dans l'évolution des systèmes de forces.

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

2.– Le plan prospectif à 30 ans

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pour la première fois, en 2005, le ministère de la défense publie une version publique du PP30, proposée en pièce jointe, afin de mieux faire partager les grandes orientations et les perspectives des études de défense.

3.– La cohérence des systèmes de forces

OCO et ASF travaillent en étroite coopération pour assurer la cohérence interne de leur système de forces, chacun y apportant ses compétences propres, d'ordre opérationnel pour l'OCO et technique pour l'ASF. Au sein de leur système de forces, leurs travaux portent en particulier sur :

- le maintien de la cohérence capacitaire en veillant aux cohérences techniques, calendaire et financière des programmes et opérations d'armement ;

- la conduite des stades de préparation des futurs programmes et la supervision des stades suivants ;

- et une contribution à l'analyse prospective, en vue de l'élaboration du PP 30.

Outre ce travail permanent en binôme, OCO et ASF contribuent aux travaux du collège, afin de garantir la cohérence capacitaire globale de l'outil militaire national, en tenant compte de la complémentarité et des interactions entre les systèmes de forces et le développement des capacités européennes, et, dans un format du collège élargi aux officiers de cohérence d'armée (OCA), de la cohérence propre à chaque armée.

4.– Une mission qui doit s'inscrire dans une logique européenne

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

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

La DGA et l'EMA ont organisé un séminaire européen de prospective au mois d'octobre 2004. Des « *Capability talks* » ont été tenus avec le Royaume-Uni en avril 2005. De telles rencontres sont envisagées avec l'Allemagne et la Suède. De plus, un séminaire commun entre le collège des ASF et des OCO et l'Agence européenne de défense a été organisé à la fin du mois de juin 2005. L'Agence s'est montrée sensible à la volonté d'ouverture européenne de la France en matière de prospective des systèmes de forces et des capacités.

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

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

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

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

L'Agence anime, pour chaque capacité technologique, un réseau d'experts avec afin de lancer les premiers projets de recherche et technologie à la fin de l'année 2005.

Dès la mise en place de l'Agence européenne, des officiers et des ingénieurs militaires y ont été affectés. Leur présence permet de favoriser les partenariats technologiques avec l'Agence ainsi qu'avec nos partenaires européens.

L'Agence a besoin de l'appui des États-membres partenaires pour fonctionner de manière efficace. La France et le Royaume-Uni étant les principales nations ayant développé et institutionnalisé un processus de préparation de l'avenir, l'Agence a l'intention de s'appuyer sur ce savoir-faire.

En outre, la gestion au niveau européen des problématiques de défense et d'équipement nécessite un outil institutionnel fort et reconnu. L'Agence doit impérativement avoir les moyens nécessaires pour atteindre son objectif d'harmonisation des perspectives et des modèles technologiques.

Pour 2006, une somme de 4,25 millions d'euros tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement sera versée à l'Agence européenne de défense à partir de la présente action.

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

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

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

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

Les engagements et paiements pour 2006 se répartissent de la manière suivante :

REPARTITION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CREDITS DE PAIEMENT DEMANDES POUR 2006

(en millions d'euros)

Sujet de l'étude	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Nucléaire	2,65	2,68
Espace	0,80	0,81
Classique	21,21	14,71
Total	24,66	18,21

L'objectif associé à la présente action est intitulé « Renforcer une démarche prospective européenne en matière de sécurité et de défense en promouvant une démarche prospective commune ». L'indicateur propose d'évaluer le taux de coopération européenne en matière de prospective en rapportant le montant des études menées en coopération sur le montant total des études. En 2004, ce taux était de 9,08 %, il serait de 8,29 % en 2005 et 9,50 % en 2006. La cible à atteindre en 2008 a été fixée à 16 %.

Il faut ajouter qu'en **2006 une somme de 0,33 million d'euros sera versée à la Fondation pour la recherche stratégique** à partir de la présente action.

C.- LE MAINTIEN DES CAPACITES TECHNOLOGIQUES ET INDUSTRIELLES

La stratégie de l'action consiste à assurer le développement des capacités technologiques et industrielles nécessaires aux systèmes d'équipement futurs. Elle regroupe les activités tournées vers le développement et le maintien des capacités technologiques et industrielles nécessaires à la défense de la direction en charge de la préparation de l'avenir de la DGA. Votre Rapporteur considère que le développement des capacités technologiques et industrielles passe notamment par un soutien aux PME innovantes. Selon les informations qu'il a recueillies, **le montant des crédits d'études-amont confiés aux PME devrait doubler entre 2004 et 2006. Il ne peut que s'en féliciter.**

1.- Les études-amont

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

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

En 2004, les crédits d'engagements en études amont ont atteint 368 millions d'euros et les crédits de paiement 455 millions d'euros. L'effort en faveur des études amont doit être poursuivi pour atteindre l'objectif de 700 millions d'euros en 2008. Les crédits affectés aux études amont relatives à l'espace devraient atteindre 61,4 millions d'euros en 2006 et celles relatives au nucléaire 41 millions d'euros. Les autres études devraient mobiliser 499 millions d'euros.

Le tableau suivant présente la consommation des crédits de paiement d'études-amont depuis 2000 :

BILAN DES CONSOMMATIONS DE CREDITS DE PAIEMENTS D'ETUDES AMONT DEPUIS 2000
En millions d'euros courants

2000	2001	2002	2003	2004	2005 (au 30 juin)
410	355,3	396,8	402	455	340,7

Le tableau suivant donne la ventilation par titulaire du montant des contrats imputés sur les crédits des études amont (titre V) pour les années 2000 à 2004 :

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

Source : ministère de la défense

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

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

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

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

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

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

D.– POUR UNE POLITIQUE VOLONTARISTE EN FAVEUR DES TECHNOLOGIES CLES

1.– Des retards notables sur des technologies clés

Le tableau suivant synthétise le positionnement de la France par rapport aux autres acteurs principaux s'agissant du nombre de technologies clés maîtrisées :

POSITIONNEMENT DE LA FRANCE PAR RAPPORT AUX AUTRES ACTEURS PRINCIPAUX SUR LA MAITRISE DES TECHNOLOGIES CLES

	Retard de plus de 5 ans	Retard de 2 à 3 ans	Égal	Avance de 2 à 3 ans	Avance de plus de 5 ans
États-Unis	41 %	35 %	20 %	4 %	0 %
Royaume-Uni	2 %	16 %	55 %	23 %	3 %
Allemagne	1 %	12 %	47 %	34 %	6 %
Russie	18 %	25 %	25 %	27 %	4 %
Italie	1 %	2 %	39 %	44 %	15 %

Source : ministère de la défense

La France est proche de ses principaux partenaires (Royaume-Uni et Allemagne) dans les domaines technologiques où elle ne connaît que des retards limités. Le Royaume-Uni bénéficie d'une avance fondée essentiellement sur l'existence des liens particuliers dont il dispose avec les États-Unis – maîtrise des signatures, détection sous-marine, menace biologique, guerre de l'information, cryptographie, engagements multi-plateformes, discrétion acoustique.

La base technologique aux États-Unis est quant à elle en avance dans de nombreux domaines par rapport à la France, et plus généralement l'Europe. Pour les technologies de base (composants, matériaux, etc.) et en général pour les savoir-faire par milieu d'application (architecture des systèmes d'armes), cette avance ne semble être que de quelques années. Elle paraît plus significative s'agissant des technologies d'applications transverses (détection électromagnétique, guerre électronique, etc.) et des technologies de l'information.

Le management de la politique de recherche du ministère de la défense est organisé autour de capacités technologiques définies pour répondre au besoin en technologies des futures capacités opérationnelles, planifiées ou identifiées par le plan prospectif à 30 ans. L'analyse menée par la DGA a permis d'identifier des retards principalement dans les domaines suivants :

- l'observation et les télécommunications spatiales ;
- le guidage et la navigation de précision assistés par satellite ;
- la défense anti-missile balistique à longue portée ;
- les avions de combat ;
- et l'architecture et la sécurité des systèmes d'information.

Chacun de ces domaines fait l'objet d'un effort particulier au niveau des financements d'étude avec une feuille de route à 15 ans identifiant les actions à mener pour combler le retard.

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

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

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

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

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

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

Enfin, il faut rester vigilant quant à la pérennité de la maîtrise des technologies critiques. Il suffit pour s'en convaincre de rappeler l'exemple de la société britannique de microprocesseurs Acorn qui, après avoir bénéficié d'un financement communautaire pour sa recherche et développement, a été rachetée par Intel...

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

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

Il est urgent aujourd'hui de donner à la sécurité économique le même type d'impulsion que celle qui a été donnée il y a deux ans à la sécurité intérieure. **Créer un nouveau conseil ou prévoir une formation du conseil de sécurité intérieure siégeant sur les questions économiques est une interrogation secondaire.**

L'essentiel réside dans le fait qu'une **stratégie politique nationale de sécurité économique soit définie. Son absence est incompréhensible.** Une telle structure aurait un champ d'action beaucoup plus large que le conseil interministériel du renseignement consacré à la défense économique. **Il aurait surtout l'autorité politique nécessaire pour vaincre les réticences, les résistances, les cloisonnements et les lenteurs de l'administration.**

Si votre Rapporteur est favorable à la création d'un tel conseil en France, il souligne aussi que cette structure doit n'être qu'une structure d'impulsion définissant les grandes orientations nationales. Il faut en effet **éviter toute tentation « gosplaniste »** qui consisterait à planifier l'ensemble des actions au niveau le plus élevé.

Une véritable politique industrielle en faveur de la sécurité économique doit s'appuyer sur un service de programmes de sécurité jouant pleinement son rôle, capable de spécifier des besoins en intégrant dès l'origine la volonté d'exporter la solution ainsi développée, et par l'organisation de la commande publique. Il faut donc créer un **Commissariat aux technologies de l'information, de la communication et de la sécurité** dont la mission consisterait à stimuler le développement d'une filière industrielle et technologique.

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

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

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

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

4.– Une politique qui doit reposer sur une démarche européenne

La définition d'un « périmètre stratégique » de la performance globale de la France est le préalable à la mise en œuvre d'une stratégie de sécurité nationale. Un projet de décret précise que dix secteurs seraient concernés : les casinos, la sécurité, les biotechnologies, la production d'antidotes, le matériel d'interception et de communication, la sécurité des systèmes informatiques, les technologies duales, la cryptologie, les marchés « secret défense » et l'armement.

Pour être pleinement efficace, cette action doit s'inscrire dans une démarche européenne.

a) *La définition d'un « périmètre stratégique » européen*

Aujourd'hui, l'Union européenne est un espace en voie d'intégration, fondé sur le libre-échange économique. Pour autant, les États membres et l'Union elle-même doivent s'engager dans une **stratégie de puissance**. Ils doivent, collectivement, prendre en main leur sécurité globale, indépendamment des Américains, et s'affranchir des dépendances technologiques et normatives qui entravent leur destin partagé. Cette stratégie ne doit pas être conçue *contre* les États-Unis, mais *pour* affermir la **puissance de l'Europe**, dans un monde multipolaire, où de nouvelles puissances, notamment asiatiques, seront amenées à jouer un rôle politique et économique croissant.

Quel cadre européen pour une stratégie de sécurité nationale ? L'évolution de la défense nationale vers la sécurité nationale s'effectue d'un double mouvement.

Premièrement, la sécurité nationale recouvre un champ public plus vaste que la seule défense, entendue au sens strict. Elle inclut notamment la **sécurité sanitaire** ou bien encore la **sécurité environnementale**. Le droit communautaire, comme le droit international, permet cet élargissement de la notion. Il le favorise même : la production normative communautaire sur la protection de l'environnement et la sécurité nucléaire en témoigne, de même que la définition des missions de Petersberg a élargi les activités de défense aux actions humanitaires, puis aux actions civilo-militaires.

Deuxièmement, le cadre des interconnexions entre le secteur public et le secteur privé doit être consolidé. D'une part, les États membres bénéficient des dispositions dérogatoires des Traités. Ces clauses de sauvegarde, déjà présentées, peuvent être utilement invoquées pour justifier des dispositions nationales destinées à la défense de l'ordre public. Globalement, le droit communautaire n'empêche pas l'expression juridique des pouvoirs régaliens de l'État mais il renverse la charge de la preuve. Le libre jeu du marché est la règle, toute distorsion provoquée par un État membre doit être justifiée. D'autre part, il convient d'**élever ces dispositifs au niveau communautaire**. Le droit communautaire repose sur une philosophie contraire aux actes juridiques heurtant trop directement le fonctionnement libéral du marché ou trop protecteur des intérêts strictement nationaux.

Or, de nombreuses mesures tendant à préserver la sécurité économique peuvent heurter le principe de liberté du commerce et de l'industrie. C'est notamment le cas d'un État qui interviendrait dans une transaction privée pour préserver ses intérêts stratégiques, par exemple sur des marchés stratégiques, à l'instar de la pharmacie.

Pour qu'un dispositif européen soit le plus compatible possible avec le droit communautaire, il serait souhaitable qu'il ne limite que l'un des deux principes en cause : le fonctionnement libéral du marché. Les Européens doivent donc se mettre d'accord sur une législation communautaire cadre en la matière. Compte tenu du processus de décision communautaire, il faut que la Commission valide ces aspirations. L'enjeu est pourtant de taille, puisqu'il s'agit de défendre **la sécurité économique européenne, et partant, des stratégies industrielles qui portent en elles à la fois la puissance et la cohésion sociale.**

b) Une aide à l'innovation soutenue par une Small business administration européenne

En 1953 est voté par le Congrès américain le *Small Business Act*, qui proclame que « *le Gouvernement doit aider, conseiller et protéger dans toute la mesure du possible les intérêts de la petite entreprise* ». La *Small Business Administration* (SBA), agence fédérale chargée du soutien aux PME, est en charge de l'ensemble des aides aux petites entreprises.

La loi impose que les marchés publics fédéraux inférieurs à 100.000 dollars soient réservés aux PME. Par ailleurs, elle prévoit qu'un objectif annuel de recours au PME est fixé à chaque agence publique. En 2004, ce taux était de 23 % pour les contrats directs et de 40 % s'agissant de la sous-traitance.

Votre Rapporteur souhaite que l'Union européenne se dote d'une structure comparable pour soutenir l'innovation. Cette entité pourrait fournir assistance et conseil aux PME européennes, tout en orientant le soutien financier en leur faveur.

II.- LE RENSEIGNEMENT

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

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

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

RECHERCHE ET EXPLOITATION DU RENSEIGNEMENT INTERESSANT LA SECURITE DE LA FRANCE

(en millions d'euros)

	Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Total
LFI 2005	369,9	42,0	107,8	519,6
PLF 2006	374,7	52,90	115,5	538,9
<i>dont :</i>				
Renseignement extérieur (DGSE)	296,7	33,6	118,7	449,0
Renseignement de sécurité de défense (DPSD)	78,0	7,7	4,2	89,9

A.- LA DIRECTION GENERALE DE LA SECURITE EXTERIEURE

La direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) est directement rattachée au ministre de la Défense et rend compte aux plus hautes autorités de l'État. Elle bénéficiera en 2006 d'un budget de 449 millions d'euros en crédits de paiement.

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

En sus des moyens inscrits au fascicule de la mission « Défense », la DGSE bénéficie de fonds spéciaux en provenance de la mission « Direction de l'action du gouvernement » pour un montant de 36,2 millions d'euros (contre 33,2 millions d'euros en 2005).

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

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

ÉVOLUTION DES CREDITS DE LA DGSE

(en millions d'euros)

	LFI 2005	PLF 2006
Dépenses de personnel	n.c.	296,67
Dépenses de fonctionnement	33,27	33,62
Dépenses d'investissement	102,27	118,75
Total	n.s.	449,0

Les crédits de personnel ne figurent pas dans ce tableau au titre de l'année 2005. En effet, jusqu'au 1^{er} janvier 2006, la DGSE ne prenait en charge les rémunérations et charges sociales des seuls personnels civils. Les rémunérations et charges sociales des militaires figuraient dans les budgets des armées dont les militaires étaient originaires. Conformément à la loi organique et selon le vœu de votre Rapporteur exprimé l'an dernier, le projet de loi de finances pour 2006 fait figurer au sein des crédits de la DGSE l'ensemble des crédits de personnel.

1.- La gestion du personnel

a) Les effectifs civils

Les effectifs budgétaires civils seront portés de 3.308 en 2005 à un plafond d'emplois de 3.312 en 2006 dont 48 % de catégorie C, 25 % de catégorie B et 27 % de catégorie A.

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

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS CIVILS DE LA DGSE

	2004		2005		2006
	Effectif budgétaire	Effectif réalisé (au 30 juin 2004)	Effectif budgétaire	Effectif réalisé (au 30 juin 2005)	Plafond d'emplois
Catégorie A	898	828	919	843	940
Catégorie B	817	759	817	749	816
Catégorie C	1.572	1.471	1.572	1.475	1.556
Total	3.287	3.058	3.308	3.067	3.312

Source : Ministère de la Défense

Si l'effectif réalisé au 30 juin 2005 est inférieur de 7,3 % à l'effectif budgétaire théorique, il faut cependant souligner que les postes devraient être pourvus à 97 % en fin d'année. En effet, compte tenu des calendriers des concours et des délais de procédure du recrutement de la DGSE – enquêtes de sécurité et tests psychotechniques – la plus grande part des recrutements se concrétise au deuxième semestre.

En outre, votre Rapporteur rappelle que la notion **d'effectif budgétaire disparaît en 2006**. Le plafond ministériel d'emplois autorisé sera désormais exprimé en équivalents temps plein.

Votre Rapporteur se félicite de la création nette de 20 emplois de catégorie A en 2006, qui représentent 10 équivalents temps plein. Ces postes devraient être pourvus au milieu de l'année 2006.

b) Les effectifs militaires

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

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

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

Comme votre Rapporteur l'avait demandé l'an dernier, la présentation des crédits demandés pour 2006 place effectivement la rémunération de ces militaires au sein du programme « Environnement et prospective de la politique de défense ». **Suivant la recommandation qu'il avait formulée l'an dernier, votre Rapporteur se félicite que le Gouvernement ait choisi de respecter à la fois la lettre et l'esprit de la loi organique.**

L'évolution des effectifs militaires affectés à la DGSE est retracée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS MILITAIRES DE LA DGSE

	2005		2006
	Effectif budgétaire « Partin »	Effectif réalisé (au 30 juin 2005)	Plafond d'emplois
Officiers	506	463	563
Sous-officiers	929	782	883
Engagés volontaires	14	11	15
Total	1.449	1.256	1.461

Source : Ministère de la Défense

Si l'effectif réalisé au 30 juin 2005 est inférieur de 13,3 % à l'effectif budgétaire théorique, il faut cependant souligner que les postes devraient être pourvus à 94 % en fin d'année. En effet, compte tenu des calendriers de recrutement propres à la DGSE (enquête de sécurité, tests psychotechniques), la plus grande partie des recrutements est réalisée dans le courant du second semestre de l'année.

Au total, la DGSE emploiera en 2006, aux côtés des 3.312 civils, un effectif militaire de 1.461 équivalents temps plein, soit un total consolidé de 4.773 équivalents temps plein.

La progression des équivalents temps plein demeure sans comparaison avec l'évolution des missions dévolues à la direction générale.

c) La gestion et la valorisation des carrières

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

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

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

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

Le personnel militaire affecté à la DGSE demeure régi par son statut d'origine. Pour le personnel civil, le cadre statutaire des fonctionnaires de la DGSE est fixé par une loi de 1953 et un décret du 27 novembre 1967, ainsi que, pour les contractuels, par un décret de 1970. Ce dispositif juridique place le personnel civil de la DGSE hors du champ d'application du statut général de la Fonction publique de l'État (lois de 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et de 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État).

Le Protocole d'accord du 9 février 1990, dit « protocole Durafour », a été transposé dans le contexte statutaire spécifique de la DGSE (11 décrets en Conseil d'État et 7 décrets simples). Il est donc appliqué aux corps de fonctionnaires concernés. Pour les agents non titulaires, l'application du protocole ne pouvait intervenir qu'au terme du processus visant les fonctionnaires. La refonte d'ensemble du décret du 26 janvier 1970 fixant les dispositions applicables aux agents contractuels de la DGSE est en phase d'examen interministériel. Par ailleurs, une fusion des corps de fonctionnaires a été engagée pour les corps de catégorie B. De même, une réforme du statut du corps d'encadrement supérieur (corps des chefs d'études), s'inspirant de celles dont ont bénéficié les corps de niveau comparable de la Fonction publique de l'État, est en cours d'examen interministériel.

2.– Les moyens de fonctionnement

Les moyens de fonctionnement de la DGSE ont stagné entre 1999 et 2002 alors que ses effectifs progressaient. Stables en 2005, les crédits proposés pour 2006 sont en progression, passant de 33,2 millions d'euros à 33,6 millions d'euros.

Cette progression n'est qu'apparente puisqu'elle correspond à l'inscription au budget de la DGSE des crédits de fonctionnement qui n'y figuraient pas, pour un montant de 0,573 million d'euros.

3.– Les dépenses d'investissement

Les crédits d'infrastructure représenteront 19,5 % des crédits d'investissement, tandis que les crédits d'équipement en représenteront 80,5 %. Votre Rapporteur note que **les dotations en crédits de paiement des dépenses d'investissement progressent globalement de 16 % entre 2005 et 2006**. Pour autant, cet effort demeure insuffisant car les besoins nouveaux en équipements, pour la durée de la loi de programmation militaire 2003-2008, sont estimés à 130 millions d'euros. Les progrès technologiques constants appellent un effort budgétaire sans relâche, au risque de voir la France durablement distancée dans la maîtrise du renseignement technique.

ÉVOLUTION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT DE LA DGSE (CREDITS DE PAIEMENT)

	2005	2006	Évolution
Équipement	78,0	95,7	+22,7 %
Infrastructure	24,3	23,1	- 4,9 %
Total	102,3	188,8	+ 16,1%

Source : ministère de la Défense

a) Les opérations d'infrastructure

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

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

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

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

b) Les opérations d'équipement

Les crédits proposés pour 2006 et ceux retenus dans la loi de programmation sur la période 2003-2008 financeront les priorités d'équipement liées au recueil du renseignement d'origine technique, à la cryptologie et à la gestion des flux massifs d'information. Ces défis sont d'autant plus stratégiques à relever qu'ils concourent à la lutte anti-terroriste et à la capacité d'échanges avec nos partenaires.

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

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

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

B.- LA DIRECTION DE LA PROTECTION ET DE LA SECURITE DE LA DEFENSE

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

Le budget de la direction pour 2006 est présenté dans le tableau suivant :

**BUDGET DE LA DPSD
(hors rémunérations et charges sociales)**

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006
Fonctionnement (hors RCS)	6,7	7,7	7,7	7,7	7,7
Investissement (CP)	5,14	3,75	3,69	3,49	4,21

Source : projet de loi de finances

1.– Les effectifs

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

Jusqu'en 2005, les personnels de la DPSD étaient rémunérés par les différentes armées dont ils relevaient, ce qui expliquait que la masse salariale de la DPSD n'était pas intégrée dans son budget propre.

Conformément au vœu de votre Rapporteur, l'ensemble des emplois de la DPSD figure désormais dans son budget.

Ses effectifs budgétaires sont retracés dans le tableau suivant :

EFFECTIFS DE LA DPSD				
	Effectif budgétaire 2004	Effectif budgétaire 2005	Effectif réalisé au 30 juin 2005	Plafond d'emplois 2006
Militaires				
Officiers	228	243	230	242
Sous-officiers	750	729	712	744
Militaires du rang	102	103	92	98
Volontaires	–	15	8	6
Total		1.090	1.042	1.090
Personnels civils				
Catégorie A				27
Catégorie B				33
Catégorie C				255
Ouvriers d'État				54
Total	381	377	282	369
Total	1.461	1.467	1.324	1.459

Source : projet de loi de finances

Pour 2006, la masse salariale associée aux effectifs est de 77,99 millions d'euros, y compris les pensions et les cotisations fonds national d'aide au logement et les allocations familiales.

Votre Rapporteur s'inquiète cependant du niveau des crédits de la masse salariale, qu'il estime insuffisant pour couvrir les besoins réels de dépenses de personnel.

La proportion de sous-officiers dans ses effectifs militaires est très élevée, notamment parce qu'ils assument des missions d'inspection.

La répartition des effectifs par catégories de personnels figure dans le tableau suivant :

CATEGORIES DE PERSONNELS

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

Source : ministère de la défense

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

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

2.– Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement devraient atteindre en 2006 un montant de 7,7 millions d'euros.

La maintenance informatique et les transmissions de données seront dotées de 2,3 millions d'euros. A ce titre, il convient de souligner que, depuis 2001, l'amélioration constante des services applicatifs a conduit à une hausse impressionnante du coût d'utilisation qui est passé de 0,9 million d'euros en 2001, à 1,7 million d'euros en 2002, puis à 2,4 millions d'euros en 2003 pour atteindre 2,8 millions d'euros en 2004. Une solution de remplacement – qui a fait l'objet d'un appel d'offre – doit permettre d'économiser plus de 1,5 million d'euros par an, dès le second semestre 2005.

Les déplacements du personnel représentent un coût – stable – de 0,535 million d'euros et leur formation spécifique atteint 0,4 million d'euros.

Le fonctionnement courant de la direction et des postes est stable à 2,3 millions d'euros

3.– Les dépenses d'investissement

Le projet de loi de finances 2006 propose l'inscription de 4,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 4,4 millions d'euros de crédits de paiement, répartis sur les programmes « Environnement et prospective de la politique de défense » et « Soutien de la politique de défense » de la manière suivante :

CREDITS D'INVESTISSEMENT DE LA DPSD POUR 2006

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Environnement et prospective de la politique de défense	4,4	4,2
Soutien de la politique de défense	0,2	0,2
Total	4,6	4,4

L'informatique opérationnelle devrait bénéficier de 2,25 millions d'euros d'autorisations d'engagements et 2,1 millions d'euros de crédits de paiements. Ces crédits permettront l'acquisition d'équipements spécifiques de nouvelle génération (matériels sensibles et classifiés).

La rubrique « matériels divers » serait dotée de 0,7 million d'euros tant en autorisations d'engagements qu'en crédits de paiements. L'acquisition de matériels pour la sécurité de l'information, la surveillance et la recherche mobiliseront 0,21 million d'euros en crédits de paiement (et 0,23 million d'euros en autorisations d'engagement). Une somme de 0,20 million d'euros en crédits de paiement (et autant en autorisations d'engagement) permettra l'achat de matériels pour les transmissions de la DPSD en métropole et outre-mer. Enfin, des crédits de paiement atteignant 0,26 million d'euros (et autant en autorisations d'engagement) serviront à l'acquisition de différents matériels destinés à améliorer les installations et des équipements.

Par ailleurs des crédits inscrits au programme « Soutien de la politique de défense » répondront aux besoins de crédits d'infrastructure de la direction. Ces crédits sont inscrits à l'action « Politique immobilière ». Leur montant est de 0,203 million d'euros en autorisations d'engagement et de 0,199 million d'euros en crédits de paiement. Ces crédits sont destinés à financer principalement les travaux de sécurité et les travaux d'installation de la direction et des postes.

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

La DPSD est chargée d'une mission de contre ingérence économique afin de protéger les industries de défense qui maîtrisent des techniques de pointe ou des technologies duales les rendant très sensibles aux actions d'ingérence étrangère.

Ce risque d'ingérence peut être lié aux activités de services de renseignement, d'organisations ou d'agents se livrant à l'espionnage, au sabotage, à la subversion, au terrorisme ou au crime organisé.

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

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

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

Le premier indicateur associé à cet objectif propose de mesurer le taux d'avis émis dans les délais prescrits. Il agglomère des procédures d'habilitations très différentes dans leur fonction, leur volume et la charge de travail représentée, allant d'un niveau très simple à l'habilitation « Très secret défense ». En 2004, 94 % des avis étaient émis dans les délais. Ce taux est passé à 96 % en 2005. Il devrait atteindre 97 % en 2006 pour atteindre la cible de 98 % en 2008.

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

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

Il faut ajouter qu'un indicateur mesurant le taux de mise en conformité des sites du domaine militaire et industriel lié à la défense sera créé l'an prochain. Il permettra d'évaluer le taux de réalisation des mesures correctives préconisées lors des contrôles de la DPSD.

C.– LA COORDINATION DU RENSEIGNEMENT

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

1.– Le Comité interministériel du renseignement

Aux termes du décret du 20 avril 1989, le SGDN assure le secrétariat du Comité interministériel du renseignement (CIR) qui, selon l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, assure l'orientation et la coordination des services de renseignement et élabore à cette fin un plan national de renseignement. Le décret n° 78-78 du 25 janvier 1978 fixant les attributions du Secrétariat général de la défense nationale précise qu'en exécution des plans, orientations et décisions arrêtés en conseils de défense ou en comité interministériel, le SGDN notifie les objectifs en matière de renseignement. Il anime également la recherche du renseignement dans les domaines intéressant la défense et en assure l'exploitation. Le secrétariat permanent prépare les réunions du CIR et le projet de plan national de renseignement. Il prépare également les réunions des directeurs de cabinet des ministres représentés au CIR et assure le compte rendu et le suivi des décisions. Il coordonne les groupes de projets constitués pour l'exécution du plan national de renseignement. Le Comité interministériel du renseignement se réunit depuis 2002, sous la présidence effective du Premier ministre, au moins deux fois par an. Il réunit tous les ministres intéressés et comprend également le secrétaire général du Gouvernement et le secrétaire général de la Défense nationale. Le Comité interministériel répartit l'enveloppe financière allouée par le Premier ministre pour l'exécution annuelle des objectifs du plan national de renseignement.

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

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

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

D.– LES EXEMPLES ETRANGERS

Votre Rapporteur s'est rendu au Royaume-Uni et en Espagne pour apprécier sur place les efforts entrepris par ces deux pays en matière de coordination du renseignement.

Il note qu'aux États-Unis, le directeur national du renseignement, M. John Negroponte, vient d'annoncer que le directeur de l'Agence centrale de renseignement (CIA) dirigerait l'ensemble des opérations de renseignement humain américaines. Au sein de la CIA, de nouveaux groupes appelés « services des opérations clandestines » (NCS) seront créés pour coordonner et évaluer les renseignements. Le Service des opérations clandestines coordonnera les opérations d'espionnage de la CIA, du FBI et du département de la Défense.

De même, les effectifs des services de renseignements australiens (*Australian Security Intelligence Organisation*, ASIO) vont passer de 980 à 1.860 dans les cinq années à venir, alors même que son budget avait déjà été doublé à la suite des attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis.

1.– La coordination des services britanniques de renseignement

Les services de renseignement et de sécurité britanniques sont répartis entre trois ministères et structurés en quatre organismes principaux. Ensemble, ils emploient environ 20.000 personnes. Leurs budgets cumulés se montent à plus d'un milliard et demi de livres sterling, soit 2,3 milliards d'euros pour le budget 2005-2006 ⁽¹⁾. La coordination des services est assurée par le *Joint Intelligence Committee* (JIC), directement contrôlé par le *Cabinet Office* du Premier ministre.

Ces services ont été fortement critiqués à la suite des dysfonctionnements constatés dans la gestion du dossier sur les armes de destruction massive iraqiennes. Le rapport de la commission présidée par Lord Butler, publié en juillet 2004, préconisait en particulier la mise en place de procédures d'analyse du renseignement plus rigoureuses et plus collégiales, le renforcement des capacités analytiques du JIC et une séparation plus nette entre la fonction de renseignement et la fonction politique. Pour autant, les services de renseignement britanniques n'ont fait récemment l'objet que de réformes limitées qui visent à renforcer les capacités d'évaluation du renseignement et à assurer une meilleure coordination des services.

Un seul service appartient au ministère de la défense : le *Defence Intelligence Staff* (DIS) organisme interarmées de plus de 4.000 personnes qui compte environ 60 % de militaires. Il est dirigé par un général de corps d'armée. Son budget 2004-2005 du DIS était d'environ 300 millions d'euros.

(1) L'exercice budgétaire britannique s'étend du 1er avril au 31 mars de l'année suivante.

Les trois services de renseignement civils britanniques regroupent environ 15.500 personnes. Le budget de ces trois organismes est d'environ 2 milliards d'euros en 2005. La programmation glissante de l'ensemble des dépenses des ministères prévoit que ce budget atteindra environ 2,34 milliards d'euros en 2007.

Le *Government Communications Headquarters* (GCHQ) est compétent pour l'écoute et le renseignement électromagnétique. Cet organisme emploie 4.500 personnes au Royaume-Uni et 6.000 à l'étranger. Il dépend du ministère des affaires étrangères.

Le *Secret Intelligence Service*, l'ancien MI-6, est compétent pour les renseignements extérieurs de niveau stratégique. Il dépend lui aussi du ministère des affaires étrangères. Ce service emploie environ 3.000 personnes, dont un quart est déployé sur le terrain, principalement à l'étranger.

Le *Security Service*, l'ancien MI-5, est compétent pour la sécurité (principalement lutte anti-terroriste et contre-espionnage). Il dépend du ministère de l'Intérieur. Ses effectifs sont d'environ 2.000 personnes. Son budget pour 2004 peut être évalué à environ 300 millions d'euros. Le service a entamé une campagne de recrutement visant à accroître ses effectifs de 50 % d'ici à 2008.

Installé au sein du *Security Service*, le *Joint Terrorism Analysis Centre* (JTAC) a été créé en juin 2003. Composé de 90 personnes issues des autres services de renseignement, de tous les ministères concernés par la lutte anti-terroriste et des services de police, il est chargé de centraliser, d'analyser et d'évaluer le renseignement relatif au terrorisme international, aussi bien sur le territoire britannique (en liaison avec la branche anti-terroriste du SS) qu'à l'étranger (en relation notamment avec le SIS et le DIS).

Votre Rapporteur a pu apprécier, sur place, l'activité du JTAC. Cette petite structure est effectivement composée des **meilleurs éléments** des administrations participantes. En outre, les Britanniques ont veillé à ce qu'il n'existe pas de « doublonnement » des activités des différents services : le JTAC a le **monopole de la gestion des renseignements relatifs au terrorisme**. Autrement dit, les administrations britanniques ont réellement mis en commun leurs services de lutte anti-terroriste. **Cette démarche n'a pu s'imposer que parce que l'autorité politique a demandé et soutenu cette réforme** : il s'agit d'une volonté personnelle du Premier ministre Tony Blair.

2.- Les services espagnols du renseignement

Depuis 2002, le renseignement espagnol est coordonné par un organisme unique, le centre national du renseignement (*Centro Nacional de Inteligencia*, CNI), qui dépend directement du président du gouvernement et qui regroupe les attributions de la DGSE, de la direction de la surveillance du territoire et des renseignements généraux.

Depuis 2004, les armées regroupent leurs capacités de renseignement au sein d'un seul organisme, le centre de renseignement des forces armées (*Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas*, CIFAS), organiquement intégré au sein de l'état-major des armées et fonctionnellement sous la responsabilité du chef d'état-major des armées. Toutefois, l'organisation définitive n'est pas encore fixée : quelques hésitations subsistent dont notamment la subordination du bureau renseignement du « commandement des opérations ».

L'activité du CIFAS, qui prend progressivement le contrôle des moyens et personnels dont dispose chacune des armées, est soumise à la coordination du CNI ce qui permet une relative centralisation des effets tout en conservant une autonomie dans l'exécution des missions, comme le souhaite le chef d'état-major des armées. L'ensemble des ressources de renseignement de la défense est fédéré au sein du système de renseignement interarmées de la défense. Son plan d'armement devrait atteindre environ 200 personnes (le double de ce qui existait précédemment).

Le rôle du CIFAS est donc de fournir le renseignement militaire aussi bien au ministre de la défense qu'aux autorités militaires. Il fournit la composante « renseignement militaire » au CNI.

Votre Rapporteur a pu apprécier sur place le fonctionnement du CNI. L'une de ses particularités a particulièrement retenu l'attention : le responsable du CNI a rang de secrétaire d'État. Sur ce point, le CNI s'apparente donc quelque peu au Conseil national du renseignement que votre Rapporteur appelle de ses vœux, même s'il souhaite que ce dernier soit placé non pas sous l'autorité d'un secrétaire d'État mais du Président de la République.

III.– LES RELATIONS INTERNATIONALES

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

A.– LE SOUTIEN AUX EXPORTATIONS D'ARMEMENT

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

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

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

De manière générale, la direction du développement international assure :

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

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

Pour 2005, le budget de la direction atteignait 0,9 million d'euros pour le fonctionnement (frais de mission principalement) et 4,1 millions d'euros pour les actions de promotion des exportations.

1.- Les attachés d'armement

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

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

Le tableau suivant détaille les effectifs des attachés d'armement :

Pays	Ville	Effectifs
Allemagne	Berlin et Bonn	10
Arabie Saoudite	Riyad	1
Australie	Canberra	2
Belgique	Bruxelles	18
Brésil	Brasilia	1
Corée du Sud	Séoul	2
Émirats Arabes Unis	Abu Dhabi	4
Espagne	Madrid	2
États-Unis	Washington	34
Royaume-Uni	Londres	9
Grèce	Athènes	3
Inde	New Delhi	1
Italie	Rome	5
Japon	Tokyo	2
Malaisie	Kuala Lumpur	2
Russie	Moscou	2
Singapour	Singapour	2
Suède	Stockholm	2
Turquie	Ankara	2

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

2.– Le plan stratégique export

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

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

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

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

3.– Les crédits demandés pour 2006

Le coût de cette action s'élève à 13,78 millions d'euros, dont 12,81 millions d'euros au titre des dépenses de personnel. Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 0,97 million d'euros, soit un coût par agent de 1.700 euros. De même les frais de déplacement atteignent 0,78 million d'euros, soit un coût par agent de 6.170 euros. **Il serait souhaitable que ces chiffres puissent inclure les rémunérations des agents pour déterminer le coût global de ces activités.** La direction du développement international mobilise 127 équivalents temps plein pour un coût en 2006 de 90,3 millions d'euros.

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

B.— LA DIPLOMATIE DE DEFENSE

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

La diplomatie de défense vise à développer une capacité d'influence sur l'environnement international pour permettre aux forces françaises de se déployer dans de bonnes conditions. La France entretient un vaste réseau de diplomatie militaire et assure le contrôle des transferts de biens et technologies sensibles. La préparation des avis conduisant à l'autorisation et au contrôle des transferts des biens et des technologies sensibles est un enjeu essentiel pour prévenir la prolifération des armes et des technologies duales pouvant mettre en danger la sécurité de l'Europe et la sécurité des forces déployées.

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

1.— La coopération militaire

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

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

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

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

2.- Le contrôle des exportations d'armement

Cette activité n'est pas à proprement parler liée à la coopération militaire et de défense, mais elle relève de la diplomatie de défense. Le contrôle des exportations d'armement et des transferts de technologies sensibles repose concrètement sur des avis motivés portant sur l'opportunité d'exporter ou de transférer une technologie dans les traités internationaux. Il s'agit là d'un instrument essentiel pour prévenir la prolifération des armes. L'expertise du ministère de la défense est fortement sollicitée dans le cadre du processus interministériel de contrôle des exportations de matériels de guerre, sous l'égide du secrétariat général de la défense.

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

L'objectif associé à la présente action est intitulé « Contribuer à l'autorisation et au contrôle des transferts des biens et technologies sensibles ». Il est associé à un indicateur mesurant le délai de traitement des dossiers d'exportation de matériels de guerre rapportés au nombre de dossiers à traiter. Alors qu'il était prévu de consacrer 35 jours par dossier en 2004, 45 jours auront été nécessaires. Les prévisions pour 2005 et 2006 sont de 25 jours et la cible à atteindre en 2008 est de 20 jours.

3.– Les crédits demandés pour 2006

Les crédits de fonctionnement demandés pour 2006 pour les postes permanents à l'étranger⁽¹⁾ atteignent 10,31 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,15 millions d'euros en crédits de paiement. Les frais de changement de résidence des personnels suite à des mutations représentent 4,3 millions d'euros et les frais de déplacement se fixent à 0,45 million d'euros, tandis que les frais de location et d'entretien des locaux des postes représentent 1,45 million d'euros.

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

Les frais de fonctionnement courant des postes (fournitures de bureau, communications, prestations de service, relations publiques), qui reflètent les prix pratiqués dans les pays d'accueil des postes représentent 1,3 million d'euros, soit 16 % du fonctionnement de ces organismes. Quant aux frais d'informatique et de bureautique, ils atteignent 0,6 million d'euros, soit 7 % du fonctionnement de ces organismes.

Au titre des dépenses de transfert, il faut souligner que la présente action finance, à hauteur de 16,79 millions d'euros, une aide versée au gouvernement de la République de Djibouti, en compensation des implantations des forces françaises sur son territoire, conformément à la convention bilatérale du 3 août 2003. De plus, cette action prend en charge, à hauteur de 0,56 million d'euros, la part française du fonctionnement du secrétariat général de l'Union de l'Europe occidentale.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 2 novembre 2005, la Commission a procédé à l'examen des crédits du programme « Environnement et prospective de la politique de défense » de la mission « Défense ».

Votre Rapporteur spécial a observé que, cette année, avec l'entrée en vigueur de la LOLF, les crédits de la mission « Défense » sont présentés en programmes, et malgré une présentation indicative des crédits votés en 2005, les comparaisons globales sont hasardeuses. Ainsi, alors que l'action « Diplomatie de défense » semble dotée de seulement 115,8 millions en 2006 contre 313,4 millions en 2005, cette baisse n'est qu'apparente. En effet, les crédits ont été analysés plus finement et placés dans les actions – ou les programmes – les plus adaptés.

La mutualisation des ressources publiques destinées à soutenir l'innovation technologique, notamment au moyen d'un fonds d'investissement à capitaux mixtes public-privé destiné aux PME évoluant sur les marchés à haute densité technologique, s'impose. Cette action a, certes, été engagée sur la base des recommandations faites il y a déjà deux ans, mais les possibilités d'accès à ce fonds demeurent largement inconnues.

La question des technologies de l'information, de la communication et de la sécurité ne bénéficie pas en France du traitement qu'elle mérite et que lui accordent nombre de grandes nations, qu'elles soient ou non de tradition libérale. Il faut donc souhaiter que soit créé un « CEA » des technologies de l'information, de la communication et de la sécurité, non pas pour créer un organisme de plus, mais pour parvenir à cette mutualisation des capacités d'expertise et des stratégies. Cette démarche serait encore plus positive si elle s'adossait à des expertises privées, françaises et européennes, d'autant que cela serait utile non seulement à la défense, mais aussi à l'ensemble des entreprises du « périmètre stratégique » de l'économie. Le soutien aux PME innovantes, sur le modèle de la *Small Business Administration* américaine, s'il ne peut s'inscrire dans un cadre strictement national, devrait au moins pouvoir prendre une dimension européenne. Il convient de soutenir l'initiative en ce sens lancée il y a quelques mois par le Comité Richelieu, afin que les administrations publiques soient tenues de réserver 40 % de leurs commandes aux PME. Il conviendrait également de moderniser les procédures des ventes d'État. Le nouvel échec de la vente d'avions Rafale à Singapour devrait inciter à s'inspirer des modèles qui réussissent. Une initiative européenne devrait aussi être prise en faveur d'une harmonisation des procédures européennes relatives aux exportations d'armement.

Pour le programme « Environnement et prospective de la politique de défense », les autorisations d'engagement atteignent 1,794 milliard d'euros, dont 1,155 milliard d'euros au titre des dépenses d'investissement et 219 millions d'euros au titre des dépenses d'intervention.

Première priorité de ce programme, la préparation de l'avenir passe d'abord par l'action « Analyse stratégique » qui incombe à la délégation aux affaires stratégiques. Cette action ne mobilise que 0,32 % des crédits de paiement du programme, soit 4,57 millions d'euros.

Les 18,2 millions d'euros destinés à l'action « Prospective des systèmes de forces » sont essentiellement consacrés aux études opérationnelles et technico-opérationnelles et aux déplacements des personnels. Cette action est animée par le service des systèmes de force et par celui du centre d'analyse de défense de la délégation générale pour l'armement ainsi que par les officiers de cohérence opérationnelle de l'état-major des armées. Au total, 242 équivalents temps plein sont concernés.

La stratégie de l'action « Maintien des capacités technologiques et industrielles » consiste à assurer le développement des capacités technologiques et industrielles nécessaires aux systèmes d'équipement futurs. Cela semble aussi devoir passer par un soutien aux PME innovantes et il serait utile qu'on demande aux préfets de région d'identifier les PME qui doivent être non seulement protégées mais aussi accompagnées dans leurs démarches administratives, voire dans la conquête des marchés.

L'action relative au renseignement regroupe deux services : la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), la direction du renseignement militaire (DRM) figurant au programme « Préparation et emploi des forces ».

Les crédits de la DGSE s'élèvent à 449 millions d'euros. Vingt emplois de catégorie A sont créés, ce qui représente 10 équivalents temps plein. Après avoir stagné entre 1999 et 2002, les moyens de fonctionnement de la DGSE sont restés stables en 2005. En apparence, ils progresseront légèrement en 2006, de 33,2 à 33,6 millions d'euros, mais il s'agit d'un changement de périmètre. Les crédits d'infrastructure représenteront près de 20 % des crédits d'investissement, les dotations en crédits de paiement des dépenses d'investissement progressant globalement de 16 %.

Le budget de la DPSD est plus modeste : les dépenses de fonctionnement s'élèveront à un peu moins de 7,7 millions d'euros et les dépenses d'investissement à moins de 4,2 millions d'euros.

Le soutien aux exportations d'armement, qui s'appuie sur les attachés d'armement, est l'une des branches des relations politiques et diplomatiques que la France entretient depuis longtemps, grâce aux actions de la direction du développement international de la DGA. Le coût de cette action est de 13,8 millions d'euros, et elle emploie 127 équivalents temps plein.

La diplomatie de défense s'exerce, par l'intermédiaire des attachés de défense, soit en amont des crises, soit en accompagnement de l'emploi des forces armées déployées. Elle occupe 389 équivalents temps plein, particulièrement mobiles.

*

* *

À l'issue de l'examen des crédits des programmes « Préparation et emploi des forces », « Soutien de la politique de défense » et « Équipement des forces », la Commission, suivant l'avis favorable de votre Rapporteur spécial, a *adopté* les crédits de la Mission « Défense » et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.

N° 2568-09 – Rapport au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), Annexe n° 9 : Défense, environnement et prospective de la politique de défense (M. Bernard Carayon)