

N° 158

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME V

### DÉFENSE : ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

Par MM. Jeanny LORGEUX et André TRILLARD,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leila Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Luc Carvounas, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheiaiva, André Vallini.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (annexe n°8) (2013-2014)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS.....</b>	<b>5</b>
<b>I. OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE.....</b>	<b>10</b>
A. RENFORCER UNE DÉMARCHE PROSPECTIVE EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE EN PROMOUVANT UNE DÉMARCHE PROSPECTIVE COMMUNE .....	10
B. AMÉLIORER LE NIVEAU DE SÉCURITÉ DES FORCES ET DU PATRIMOINE INDUSTRIEL ET ÉCONOMIQUE LIÉ À LA DÉFENSE .....	11
C. DÉVELOPPER LES CAPACITÉS SCIENTIFIQUES, TECHNOLOGIQUES ET INDUSTRIELLES NÉCESSAIRES A LA DÉFENSE .....	13
D. CONTRIBUER À L'AUTORISATION ET AU CONTRÔLE DES TRANSFERTS DES BIENS ET TECHNOLOGIES SENSIBLES .....	13
E. AMÉLIORER LES RÉSULTATS OBTENUS PAR LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIPLOMATIE DE DÉFENSE .....	14
<b>II. ANALYSE DES CRÉDITS .....</b>	<b>15</b>
A. PRÉSENTATION PAR ACTION.....	15
B. PRÉSENTATION PAR NATURE DE DÉPENSES.....	16
<b>III. ANALYSE DÉTAILLÉE DES ACTIONS .....</b>	<b>19</b>
A. LE RENFORCEMENT INDISPENSABLE DU RENSEIGNEMENT DE SECURITÉ .....	19
B. LA PROSPECTIVE DE DÉFENSE .....	31
C. RELATIONS INTERNATIONALES.....	43
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>49</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>51</b>
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS POUR AVIS .....</b>	<b>52</b>



## PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS

① **Sur les données budgétaires**, le budget 2014 établi par le gouvernement pour le programme 144 – « environnement et prospective de la politique de défense » est le seul programme de la mission défense en **légère augmentation**.

+ **1,1 % pour les crédits de paiement – hors pension**

- **0,7 % pour les autorisations d'engagement.**

**Il enregistre une augmentation de 22 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT) (+ 28 ETPT en tenant compte des transferts)**

Cela est la traduction des orientations du **nouveau Livre blanc** sur la défense et la sécurité nationale de 2013 et du projet de **loi de programmation militaire (LPM)**, qui, malgré un contexte général de stabilisation en valeur des crédits consacrés à la défense et de diminution des effectifs, font du **renseignement** et de **l'effort de recherche** en matière de défense **des priorités**.

Votre commission approuve favorablement l'augmentation de ce petit programme, qui représente **5 % des crédits** de la mission défense et **3 % des effectifs**, mais qui occupe une place essentielle à la fois pour la fonction stratégique « connaissance et anticipation » et pour les études amont, qui jouent un rôle critique dans la préservation et le développement des bureaux d'études des industries françaises de défense.

② Conformément aux orientations du nouveau Livre blanc et du projet de LPM, qui font du **renseignement une priorité majeure**, les crédits consacrés à la **DGSE** augmentent de **8,45 %** en 2014 et les effectifs de **61 postes**. Alors que le précédent Livre blanc de 2008 avait fixé l'objectif du recrutement de 690 postes supplémentaires entre 2009 et 2014, la DGSE a bénéficié de la création de 622 emplois. Parallèlement, les crédits hors titre 2 sont passés de 206 millions d'euros en 2009 à 258 millions d'euros en 2013. Cet effort qui se chiffre en dizaines de millions – ce qui reste modeste par rapport à l'ensemble du budget de la défense – doit surtout être analysé comme un rattrapage nécessaire. Dans le passé, les moyens de la DGSE n'avaient pas vraiment été augmentés à la hauteur des besoins. Le service compte actuellement environ **5 000 agents**, dont environ deux tiers de civils et un tiers de militaires. A périmètre comparable, les services britanniques comptent un effectif pratiquement deux fois supérieur à celui de la DGSE. C'est aussi le cas des services allemands, qui ne remplissent pas les mêmes missions. Le Sénat a adopté un amendement lors de l'examen du projet de Loi de programmation militaire visant à insérer, dans le rapport annexé, une disposition selon laquelle les services de renseignement du ministère de la défense bénéficieront du recrutement de l'ordre de **300 personnels supplémentaires** sur la période **2014-2019**. Ces recrutements devraient bénéficier principalement à la DGSE.

A l'exact opposé de la DGSE, **la DPSD a perdu près d'un tiers de ses effectifs en dix ans, passant de 1 500 postes en 2003 à 1 050 actuellement.** Cette diminution a porté essentiellement sur des personnels affectés à des tâches très administratives de gestion des procédures d'habilitation des personnels. En 2014 il est prévu une diminution de **2 millions d'euros** du budget de la DPSD, qui correspond à une baisse de **20 emplois**. Cette baisse mécanique de la dotation est toutefois susceptible de fragiliser la DPSD car celle-ci compte un effectif de 1 050 postes, soit cent postes de moins que le plafond autorisé. Comme elle l'avait souligné dans son avis budgétaire de l'an dernier, **vo****tre commission considère que nous sommes parvenus à un plancher à ne pas dépasser et qu'il conviendrait de stabiliser les effectifs à 1 100 postes et les crédits de la DPSD sur la période de la prochaine LPM 2014-2019, tout en poursuivant l'effort de repyramidage du service,** qui joue un rôle important en matière de renseignement de sécurité.

En outre, compte tenu de la priorité accordée à la fonction « connaissance et anticipation » et de la relative modestie de leur budget (le budget de la DGSE représente moins de 2 % du budget de la défense), **vo****tre commission estime que les services de renseignement devraient être exclus des mesures de gel et de surgel des crédits liés à la réserve de précaution.**

③ Votre commission est satisfaite de **l'augmentation des crédits de paiement des études amont qui passent de 706 millions d'euros en 2013 à 746 millions d'euros en 2014, soit une augmentation de 5,3 %.** Cette augmentation est d'autant plus notable que les crédits affectés aux études amont n'étaient que de 633 millions en 2012, ce qui représente une augmentation de 110 millions d'euros sur deux ans.

④ S'agissant de la dotation **aux opérateurs et aux écoles, votre commission regrette la diminution de 500 000 euros de la subvention à l'Ecole polytechnique votée par l'Assemblée nationale et partage le souhait de la commission des Finances du Sénat de rétablir le montant de la dotation à son niveau initialement prévu.**

⑤ Enfin, **s'agissant de l'action « relations internationales », la diminution des crédits de paiement constatée (- 10,6 %) tient en grande partie au caractère biennal du salon du Bourget qui n'aura pas lieu en 2014.**

Dans le cadre de la réforme de l'organisation du ministère de la défense, une nouvelle **direction générale chargée des affaires stratégiques, des relations internationales et de la prospective** devrait être mise en place, qui reprendrait la totalité ou une partie des attributions et des effectifs de la délégation aux affaires stratégiques (DAS), de la sous-chefferie « relations internationales » de l'état-major des armées (EMA-RI) et de la direction du développement international de la direction générale de l'armement (DGA).

Mesdames, Messieurs,

Ce programme regroupe principalement les crédits consacrés à la **recherche technologique de défense** ainsi qu'aux deux **services de renseignement du ministère de la défense à vocation générale (DGSE et DPSD)**. Sont également inclus dans ce programme, les crédits d'analyse stratégique, les crédits de la Direction générale de l'armement (DGA) pour les structures en charge du soutien à l'exportation et les crédits du réseau diplomatique de défense (attachés de défense).

Ce programme est placé sous la **responsabilité du directeur des affaires stratégiques** du ministère de la défense, **M. Philippe ERRERA**, mais celui-ci ne gère que l'activité d'analyse stratégique.

Les autres responsables de budgets opérationnels de programme sont subordonnés au chef d'état-major des armées (diplomatie de défense), au délégué général pour l'armement (recherche, soutien aux exportations) ou directement au ministre s'agissant de la DGSE et de la DPSD.

La réorganisation du ministère lancée en 2013 devrait aboutir prochainement à la mise en place d'une **direction générale chargée tant des affaires internationales que des affaires stratégiques et de la prospective au sein du ministère de la défense**. Toutefois, le périmètre précis et les moyens de cette nouvelle direction générale, qui devrait reprendre tout ou partie des attributions et des moyens de la sous-chefferie chargée des relations internationales de l'état-major des armées et de la direction du développement international de la DGA sont encore en cours d'arbitrage.

S'agissant de sa « maquette », le programme 144 « environnement et prospective de la politique de défense » a fait l'objet en 2012 d'une simplification de nomenclature et se décompose désormais en trois actions :

- « **Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France** » (action 3), répartie en deux sous-actions (DGSE et DPSD) ;
- « **Prospective de défense** » (action 7), répartie en quatre sous-actions, la sous action 71 « analyse stratégique », la sous-action 72 « prospective des systèmes de force », la sous-action 73, « études amont », et la sous-action 74, « Soutien et subvention ».
- « **Relations internationales** » (action 8), qui fusionne les précédentes actions 5 « Soutien aux exportations » et 6 « Diplomatie de défense », tout en conservant le niveau de décomposition initial au niveau des sous-actions.

À la suite des conclusions et orientations du nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale présenté le 29 avril 2013 par le Président de la République, et conformément aux orientations du projet de Loi de programmation militaire, qui est en cours d'examen au Parlement, les priorités du programme 144 sont les suivantes :

- **la réaffirmation du rôle central du renseignement ;**
- **le maintien de la capacité d'influence de la France ;**
- **la consolidation des efforts dans le domaine de la recherche de défense.**

Cette priorité semble se retrouver dans les chiffres puisque, pour la deuxième consécutive, **le programme 144 connaît une augmentation significative de ses crédits et de ses emplois**. Les crédits s'élèvent (pensions comprises) à 1,98 milliards d'euros en augmentation de 3,9 % pour les crédits de paiement et représentent ainsi **5 % des crédits de la mission « Défense »**.

*En millions d'euros*

programmes <b>Avec pensions - hors ressources exceptionnelles - hors fdc &amp; adp</b>	LFI 2013		PLF 2014			
	CP	AE	CP	evol en %	AE	evol en %
Environnement et prospective de la politique	1 905,3	1 982,7	1 979,42	+ 3,9	1 979,5	- 0,2
Equipped des forces	10 939,1	10 055,8	10 289,4	- 5,9	12 193,2	+ 21,3
Préparation et emploi des forces	22 433,0	23 059,1	22 203,2	- 1,0	22 689,5	- 1,6
Soutien de la politique de la Défense	2 846,8	3 507,7	3 015,0	+ 5,9	3 602,9	+ 2,7
Excellence technologique des industries de			1 500,0		1 500,0	
<b>TOTAL</b>	<b>38 124,2</b>	<b>38 605,4</b>	<b>38 987,0</b>	<b>+ 2,3</b>	<b>41 965,1</b>	<b>+ 8,7</b>

Pour apprécier l'évolution réelle des crédits, il est important toutefois de raisonner hors pensions, mais en intégrant les ressources exceptionnelles, ainsi que les fonds de concours et attributions de produit.



En millions d'euros

programmes	LFI 2013		PLF 2014			
	CP	AE	CP	evol en %	AE	evol en %
<b>Hors pensions</b>						
144 Environnement et prospective de la politique de défense	<b>1 779,4</b>	<b>1 811,9</b>	<b>1 799,17</b>	<b>+ 1,1</b>	<b>1 799,30</b>	<b>- 0,7</b>
<i>crédits budgétaires :</i>	1 734,1	1 811,6	1 798,97	+ 3,7	1 799,1	- 0,7
<i>fdc &amp; adp :</i>	0,3	0,3	0,20	- 23,1	0,20	- 23,1
<i>ressources exceptionnelles :</i>	45,0					
146 Equipement des forces	<b>10 651,7</b>	<b>8 767,7</b>	<b>9 108,26</b>	<b>- 14,5</b>	<b>11 001,05</b>	<b>+ 25,5</b>
<i>crédits budgétaires :</i>	9 567,1	8 683,1	9 005,5	- 15,5	10 909,3	+ 25,6
<i>fdc &amp; adp :</i>	<b>84,6</b>	<b>84,6</b>	<b>91,7</b>		<b>91,7</b>	
<i>ressources exceptionnelles :</i>	1 000,0		11,0			
<i>dont PIA :</i>						
178 Préparation et emploi des forces	<b>16 901,0</b>	<b>17 505,1</b>	<b>16 788,58</b>	<b>- 0,7</b>	<b>17 224,81</b>	<b>- 1,6</b>
<i>crédits budgétaires :</i>	16 234,1	16 860,2	16 064,9	- 1,0	16 551,1	- 1,8
<i>fdc &amp; adp :</i>	644,9	644,9	673,7		673,7	
<i>ressources exceptionnelles :</i>	22,0		50,0	+ 127,3		
212 Soutien de la politique de la Défense	<b>2 789,2</b>	<b>3 250,1</b>	<b>2 974,56</b>	<b>+ 6,6</b>	<b>3 356,42</b>	<b>+ 3,3</b>
<i>crédits budgétaires :</i>	2 573,5	3 234,4	2 751,5	+ 6,9	3 339,3	+ 3,2
<i>fdc &amp; adp :</i>	15,7	15,7	17,1		17,1	
<i>ressources exceptionnelles :</i>	200,0		206,0	+ 3,0		
402 Excellence technologique des industries de défense	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1 500,00</b>		<b>1 500,00</b>	
<i>crédits budgétaires :</i>			1 500,0		1 500,0	
<i>fdc &amp; adp :</i>						
<i>ressources exceptionnelles :</i>						
<b>Total à structure courante</b>	<b>32 121,3</b>	<b>31 334,8</b>	<b>32 170,6</b>	<b>+ 0,2</b>	<b>34 881,6</b>	<b>+ 11,3</b>

Une fois ce traitement budgétaire effectué, il apparaît que l'augmentation pour le programme 144 n'est plus que de **1,1 %**. Toutefois, cette augmentation est plus solide que l'an dernier, puisque elle repose exclusivement sur des crédits budgétaires, à l'exclusion de toute ressource exceptionnelle.

## I. OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Les objectifs et indicateurs de performance contenus dans le programme annuel de performance (« PAP ») du programme 144 restent inchangés par rapport à l'an dernier.

A cet égard, **vos rapporteurs pour avis regrettent l'absence d'un indicateur à l'objectif 2 relatif à la réalisation de la montée en puissance de la fonction « connaissance et anticipation »**, qui figurait pourtant dans le programme annuel de performance du programme jusqu'à sa suppression l'an dernier.

Cet indicateur a joué, en effet, un rôle très utile pour mesurer, année après année, tout au long de la précédente loi de programmation militaire, l'augmentation du nombre de recrutements supplémentaires au profit de la DGSE.

Compte tenu de l'objectif de création de l'ordre de 300 postes supplémentaires au sein des services de renseignement relevant du ministère de la défense, inséré par un amendement du Sénat dans le rapport annexé au projet de Loi de programmation militaire 2014-2019, **vos rapporteurs pour avis considèrent qu'un tel indicateur devrait impérativement figurer à l'avenir dans le programme annuel de performance avec un cadencement précis du nombre de postes supplémentaires par an sur la période 2014-2019.**

### *A. RENFORCER UNE DÉMARCHE PROSPECTIVE EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE EN PROMOUVANT UNE DÉMARCHE PROSPECTIVE COMMUNE*

Le ministère de la défense s'efforce de renforcer la dimension européenne des études de défense (« études prospectives et stratégiques) destinées à nourrir l'analyse stratégique proprement dite ou des programmes de recherche et de technologie (« études technico-opérationnelles » ou EOTO) susceptibles de déboucher sur la définition de capacités technologiques et industrielles de l'outil de défense.

Cela passe par l'organisation de séminaires, de traduction d'études ou encore par des programmes de coopération communs, dans un cadre bilatéral ou à travers l'Agence européenne de défense. Afin d'évaluer les résultats obtenus, on peut se référer au taux de coopération européenne en matière de prospective, de recherche et de technologie, c'est-à-dire à la proportion d'études ou de programmes de coopération ayant une dimension européenne par rapport au nombre total.

**Taux de coopération européenne en % du montant des études**

	2009	2010	2011	2012	2013	2013	2014	2015
	Réalisation	Réalisation	Réalisation	Réalisation	Prévision	Prévision actualisée	Prévision	Cible
Etudes prospectives et stratégiques	14	7	41	35,6	41	27,4	40	40
Etudes technico-opérationnelles	7,27	7,56	10,85	10,7	10	10	10	10
Recherche (études-amont)	17,2	17,7	18	15,8	17	17	15	15

La diminution du taux de réalisation du premier indicateur sur les études prospectives et stratégique en 2013 (- 13.6 points) s'explique par la mise en place de contrats-cadres de recherche au profit de prestataires privés nationaux.

La faible part des EOTO menées en coopération résulte de facteurs structurels. Une partie de ces études porte en effet sur des sujets sensibles pour lesquels il est jugé préférable d'éviter toute coopération (50 % environ). C'est le cas en particulier des études portant sur la dissuasion nucléaire, le renseignement et la sécurité des informations, ainsi que certains systèmes d'arme à haute valeur technologique, dont une large partie est exportée.

Enfin, s'agissant des études amont, la cible a été revue à la baisse pour 2014 et 2015 dans la mesure où le contexte économique européen se traduit par le ralentissement du lancement de nouvelles coopérations et par des montants financiers moindres.

***B. AMÉLIORER LE NIVEAU DE SÉCURITÉ DES FORCES ET DU PATRIMOINE INDUSTRIEL ET ÉCONOMIQUE LIÉ À LA DÉFENSE***

La rationalisation du fonctionnement et du dispositif territorial de la direction générale de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), en cours depuis 2010, doit se poursuivre jusqu'en 2014, afin d'améliorer la qualité du service rendu en l'adaptant aux missions prioritaires relevant de la contre-ingérence.

Les deux indicateurs retenus visent à mettre en évidence les efforts de la DPSD dans le domaine de la prévention à la fois pour la sécurité des personnes, à travers l'émission des avis de sécurité dans les délais, et pour la sécurité des sites militaires sensibles et industriels liés à la défense.

**Taux d'avis émis par la DPSD dans les délais prescrits (en %)**

	2010	2011	2012	2013	2013	2014	2015
	Réalisation	Réalisation	Réalisation	Prévision	Prévision actualisée	Prévision	Cible
	92,6	88,7	95,5	92	94	96	96

L'amélioration des performances de la DPSD à partir de 2013 s'explique par la mise en place graduelle d'une procédure entièrement numérisée, dans le cadre du projet SOPHIA (Synergie pour l'optimisation des procédures d'habilitation de l'industrie et des administrations). Opérationnel dès le premier semestre 2014, ce dispositif améliorera les résultats grâce aux gains de temps obtenus dans la transmission et le traitement des dossiers d'habilitation.

**Taux des sites du domaine militaire et des sites industriels et économiques liés à la défense inspectés dans les délais prescrits par la DPSD (en %)**

	2010	2011	2012	2013	2013	2014	2015
	Réalisation	réalisation	Prévision	Prévision	Prévision actualisée	Prévision	Cible
	63	76,7	91,9	94	94	94	96

L'amélioration de la performance de la DPSD repose sur deux leviers : l'évolution du besoin d'inspection et la disponibilité des inspecteurs tant en recrutement qu'en formation. Une amélioration de la méthodologie d'inspection a d'ores et déjà permis d'améliorer les résultats. La diminution du nombre d'entreprises à inspecter aura un impact positif sur la cible 2015.

**C. DÉVELOPPER LES CAPACITÉS SCIENTIFIQUES, TECHNOLOGIQUES ET INDUSTRIELLES NÉCESSAIRES À LA DÉFENSE**

Cet indicateur mesure le taux de progression de la réponse des études amont aux besoins capacitaires, industriels et de base technologique qui sont exprimés pour les orienter.

**Taux de progression des technologies spécifiques de défense**  
(jalons franchis par rapport aux jalons planifiés)

	2010	2011	2012	2013	2013	2014	2015
	Réalisation	réalisation	Prévision	Prévision	Prévision actualisée	Prévision	Cible
	75	63,5	62	80	80	80	80

L'objectif cible présenté a été fixé à 80 % pour prendre en compte certaines études amont engageant des recherches sur des pistes qui ne déboucheront pas ou nécessiteront un délai supérieur à la prévision initiale.

Il constitue un compromis entre une ambition trop importante et une exploration insuffisante d'innovation risquée mais à fort potentiel.

**D. CONTRIBUER À L'AUTORISATION ET AU CONTRÔLE DES TRANSFERTS DES BIENS ET TECHNOLOGIES SENSIBLES**

Le contrôle des transferts des biens et technologies sensibles était suivi au moyen d'un indicateur qui mesure les délais moyens de traitement des demandes d'agrément préalable pour l'exportation des matériels de guerre en procédure continue (matériels peu sensibles, pour des projets peu sensibles) et en procédure normale.

À compter du 1<sup>er</sup> juillet 2013, et pour tenir compte de la mise en œuvre du nouveau droit positif issu de la transposition de la directive européenne sur le transfert intracommunautaire d'équipements militaires, l'ancien indicateur a été remplacé par « délai moyen mensuel d'instruction Défense des demandes de licence ».

L'expérimentation de ce nouvel indicateur est en cours et le ministère de la défense n'est pas en mesure de présenter une prévision 2014, ni une cible pour 2015.

***E. AMÉLIORER LES RÉSULTATS OBTENUS PAR LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIPLOMATIE DE DÉFENSE***

La diplomatie de défense est la participation des forces armées aux actions de la diplomatie française qui cherche à prévenir tout risque de crise et à contribuer à la réalisation des objectifs de la France à l'étranger.

Elle est conduite par les attachés de défense en poste au sein de certaines ambassades et qui représentent le ministère de la défense auprès de la mission diplomatique.

Afin de mesurer les résultats obtenus, un indicateur permet de mesurer les ressources financières et les priorités que la partie étrangère donne à la réalisation des actions du plan de coopération, et d'autre part les capacités que cette même partie met à la disposition de ces actions.

**Atteinte des objectifs fixés par les accords de coopération  
en matière de défense (en %)**

	2010	2011	2012	2013	2013	2014	2015
	Réalisation	réalisation	Prévision	Prévision	Prévision actualisée	Prévision	Cible
	80	82	81,5	82	82	82	80

Le contexte économique contraint pourrait avoir une incidence sur le niveau de coopération engagé par la France. Cela se traduit par une révision à la baisse de la cible 2015.

## II. ANALYSE DES CRÉDITS

Les autorisations d'engagement demandées par le Gouvernement pour l'année 2014 - hors pensions - mais compte tenu des ressources exceptionnelles et des fonds de concours - à **1,79 Mds €**, stable par rapport à 2013, tandis que la demande de crédits de paiement représente elle aussi **1,79 Mds €** en légère augmentation de 1,1 % par rapport à l'année précédente.

### A. PRÉSENTATION PAR ACTION

Le tableau suivant fait apparaître les chiffres par actions et sous-actions, hors pensions et permet de mesurer ainsi l'évolution significative des crédits.

*en Milliers d'euros*

Actions, sous-actions et programmes <u>hors pensions mais avec Rex et fdc &amp; adp</u>	CP			AE		
	2013	2014	Evol %	2013	2014	Evol %
<b>Ressources exceptionnelles</b>	45 000 000					
<b>I.- RENSEIGNEMENT (action 03)</b>	<b>563 070 380</b>	<b>607 220 688</b>	<b>+ 7,8</b>	<b>607 560 689</b>	<b>545 103 435</b>	<b>- 10,3</b>
03*31 Renseignement extérieur (DGSE)	498 459 442	544 273 226	+ 9,2	542 947 250	482 155 973	- 11,2
03*32 Renseignement de sécurité et de défense (DPSD)	64 610 938	62 947 462	- 2,6	64 613 439	62 947 462	- 2,6
<b>II.- PROSPECTIVE DE DEFENSE (action 07)</b>	<b>1 060 554 303</b>	<b>1 096 357 568</b>	<b>+ 3,4</b>	<b>1 092 992 485</b>	<b>1 158 595 925</b>	<b>+ 6,0</b>
07*01 Analyse stratégique	5 109 753	6 891 603	+ 34,9	8 109 001	6 078 599	- 25,0
07*02 Prospective des systèmes de forces	31 369 361	31 547 977	+ 0,6	31 370 436	31 637 540	+ 0,9
07*03 Etudes amont	702 874 739	746 311 317	+ 6,2	732 312 598	809 273 115	+ 10,5
07*04 Gestion des moyens et subventions	321 200 450	311 606 671	- 3,0	321 200 450	311 606 671	- 3,0
<b>III. - RELATIONS INTERNATIONALES (action 08)</b>	<b>110 773 738</b>	<b>95 596 193</b>	<b>- 13,7</b>	<b>111 320 192</b>	<b>95 596 193</b>	<b>- 14,1</b>
08*01 Soutien aux exportations	13 744 706	12 752 174	- 7,2	14 016 176	12 752 174	- 9,0
08*02 Diplomatie de défense	97 029 032	82 844 019	- 14,6	97 304 016	82 844 019	- 14,9
<b>TOTAL</b>	<b>1 779 398 421</b>	<b>1 799 174 449</b>	<b>+ 1,1</b>	<b>1 811 873 366</b>	<b>1 799 295 553</b>	<b>- 0,7</b>

On constate que c'est l'action « renseignement » qui voit ses crédits augmenter le plus (+ 7,8 %) au profit exclusif de la DGSE, tandis que les crédits de la DPSD diminuent.

L'action « prospective de défense » voit elle aussi ses crédits augmenter de façon significative (+ 3,4 %) - essentiellement au profit des études amonts dont les crédits de paiement passent de 702 millions d'euros à 746 millions d'euros soit une augmentation de 6,2 %.

Enfin, l'action « relations internationales » voit ses crédits diminuer de presque 10,6 %, en raison essentiellement de la tenue un an sur deux du salon du Bourget.

## B. PRÉSENTATION PAR NATURE DE DÉPENSES

*En millions d'euros*

titres <u>hors pensions</u>	LFI 2013		PLF 2014			
	CP	AE	CP	evol en %	AE	evol en %
<b>Titre 2 Dépenses de personnel</b>	462,0	462,0	463,9	+ 0,4	463,9	+ 0,4
<b>Titre 3 Dépenses de fonctionnement</b>	1 132,9	1 181,2	1 146,3	+ 1,2	1 209,8	+ 2,4
<b>Titre 5 Dépenses d'investissement</b>	84,2	113,3	133,9	+ 59,1	70,5	- 37,8
<b>Titre 6 Dépenses d'intervention</b>	55,1	55,1	49,3	- 10,5	49,3	- 10,5
<b>Titre 7 Dépenses d'opérations financières</b>			5,5		5,5	
<b>Total hors FDC et ADP</b>	1 734,1	1 811,6	1 799,0	+ 3,7	1 799,1	- 0,7
FDC et ADP	0,3	0,3	0,2	n.s.	0,2	n.s.
ressources exceptionnelles	45,0	0,0	0,0		0,0	
<b>TOTAL</b>	<b>1 779,4</b>	<b>1 811,9</b>	<b>1 799,2</b>	<b>+ 1,1</b>	<b>1 799,3</b>	<b>- 0,7</b>

Le tableau ci-dessus fait apparaître que, contrairement à l'an dernier, les **crédits de personnel du titre 2** sont stables et n'augmentent quasiment pas. Le plafond des emplois autorisés du programme 144 en 2014 s'élève à 8 848 emplois, soit seulement 22 postes de plus (28 en tenant compte des transferts), et représente 3 % des emplois de la mission Défense.

Les **crédits de fonctionnement du titre 3** sont en légère augmentation par rapport à 2013 (+1,2 %) et sont constitués pour les neuf dixièmes d'entre eux de crédits d'études amont et des subventions aux écoles de la DGA. Rappelons que la dotation de l'exercice 2013 comprenait 45 millions d'euros de recettes exceptionnelles imputées sur le compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ».

Les **dépenses d'investissement du titre 5** sont destinées aux équipements des services de renseignement, principalement la DGSE. Les autorisations d'engagement (70,5 millions d'euros) diminuent fortement (37,8 %) tandis que les crédits de paiement augmentent de façon très



significative près de 60 % pour s'établir à 133,9 millions d'euros contre seulement 84 l'an dernier.

Quant aux **crédits d'intervention** du titre 6, ils concernent la contribution à l'Agence européenne de défense et à l'institut franco-allemand de Saint-Louis, des subventions destinées à soutenir l'action des PME/PMI stratégiques pour la défense ou des études dans le domaine de la recherche, des subventions aux publications de recherche stratégique, l'aide versée à la République de Djibouti et la contribution française au partenariat mondial du G8 pour la lutte contre les armes de destruction massive. Ils diminuent de 10 % par rapport à l'an dernier.

*en Millions d'euros*

Crédits de personnel du P 144 (titre 2 hors pensions)	CP		
	2013	2014	Evol %
Actions, sous-actions et programmes			
<b>I.- RENSEIGNEMENT (action 03)</b>	<b>337 416 881</b>	<b>344 196 654</b>	<b>+ 2,0</b>
03*31 Renseignement extérieur (DGSE)	284 692 752	292 669 639	+ 2,8
03*32 Renseignement de sécurité et de défense (DPSD)	52 724 129	51 527 015	- 2,3
<b>II.- PROSPECTIVE DE DEFENSE (action 07 )</b>	<b>57 625 733</b>	<b>59 361 500</b>	<b>+ 3,0</b>
07*01 Analyse stratégique			
07*02 Prospective des systèmes de forces	6 703 861	6 194 131	- 7,6
07*03 Etudes amont			
07*04 Gestion des moyens et subventions	50 921 872	53 167 369	+ 4,4
<b>III. - RELATIONS INTERNATIONALES (action 08)</b>	<b>66 907 945</b>	<b>60 358 121</b>	<b>- 9,8</b>
08*01 Soutien aux exportations	6 661 441	6 123 407	- 8,1
08*02 Diplomatie de défense	60 246 504	54 234 714	- 10,0
<b>TOTAL</b>	<b>461 950 559</b>	<b>463 916 275</b>	<b>+ 0,4</b>



### III. ANALYSE DÉTAILLÉE DES ACTIONS

#### A. LE RENFORCEMENT INDISPENSABLE DU RENSEIGNEMENT DE SECURITÉ

L'action « recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France » regroupe les activités de la **direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)**, comptabilisées dans la sous-action « renseignement extérieur » et de la **direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD)**, figurant pour leur part dans la sous-action « renseignement de sécurité de défense ». Cette action représente 13 % des crédits en AE et 16 % en CP du programme 144.

Les crédits de la direction du renseignement militaire (DRM) relèvent en revanche du programme 178 « préparation et emploi des forces », du fait de la vocation opérationnelle du renseignement d'intérêt militaire, notamment sur les théâtres d'opérations extérieurs.

Quant aux crédits de la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), qui est une direction relevant de la direction générale de la police nationale du ministère de l'intérieur, ils sont inscrits dans le programme « police nationale » de la mission « Sécurité ». La DCRI devrait être transformée en une direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), rattachée directement au ministre de l'intérieur, ce qui devrait lui permettre de bénéficier d'une autonomie de gestion.

#### ÉVOLUTION DE L'ACTION « RECHERCHE ET EXPLOITATION DU RENSEIGNEMENT INTÉRESSANT LA SÉCURITÉ DE LA FRANCE »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2013	2014	%	2013	2014	%
<b>DGSE</b>	<b>644,5</b>	<b>588,6</b>	<b>- 8,67 %</b>	<b>600</b>	<b>650,7</b>	<b>+ 8,45 %</b>
<i>dont personnel</i>	386,3	399,2	+ 3,33 %	386,3	399,2	+ 3,33 %
<i>fonctionnement</i>	146,9	121	- 17,63 %	131,7	120,1	- 8,80 %
<i>Investissement</i>	111	68,3	- 38,46 %	81,9	131,3	+ 60,31 %
<b>DPSD</b>	<b>94,9</b>	<b>93,1</b>	<b>- 1,89 %</b>	<b>94,9</b>	<b>93,1</b>	<b>- 1,89 %</b>
<i>dont personnel</i>	83,1	81,7	- 1,68 %	83,1	81,7	- 1,68 %
<i>fonctionnement</i>	9,7	9,2	- 5,15 %	9,6	8,8	- 8,33 %
<i>Investissement</i>	2,1	2,1	+ 0 %	2,2	2,5	+ 13,63 %
<b>Total</b>	<b>739,5</b>	<b>681,8</b>	<b>- 7,80 %</b>	<b>695</b>	<b>743,9</b>	<b>+ 7,03 %</b>

## 1. La direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)

La DGSE est un service de l'État, placé sous l'autorité directe du ministre de la Défense. Elle est dirigée par M. Bernard Bajolet, ambassadeur, qui a remplacé le Préfet M. Erard Corbin de Mangoux, et avec lequel vos rapporteurs pour avis ont eu un entretien.

Ses activités, définies par l'autorité politique, ont pour objectif exclusif la protection des intérêts français. Leur réalisation concourt, notamment, à la protection des citoyens français partout dans le monde. Pour cette mission spécifique, elle œuvre en partenariat étroit avec l'ensemble des services de sécurité nationaux. Son champ d'action se situe principalement hors des frontières.

La DGSE présente plusieurs particularités. Elle est tout à la fois :

- Un service de renseignement extérieur, qui recherche à l'étranger des informations confidentielles, intéressant la sécurité nationale. En communiquant aux autorités les éléments ainsi recueillis, elle participe à leur prise de décision. La DGSE est naturellement présente dans les zones de crise et celles où les intérêts français sont en jeu ;

- Un service spécial, qui permet le maintien d'une présence, là où les canaux diplomatiques ne peuvent plus être utilisés. Le secret des moyens employés et des objectifs poursuivis garantit également la propre sécurité des agents ;

- Un service intégré qui, à la différence de la plupart des services de renseignement occidentaux, maîtrise la totalité des modes de recueil du renseignement : sources humaines, capteurs techniques (interceptions électromagnétiques et imagerie satellitaire), moyens opérationnels, exploitation des sources ouvertes. Le renseignement obtenu par le biais de coopérations avec d'autres services, français ou étrangers, y occupe une place croissante.

### *a) Les missions de la DGSE*

**Les missions générales** de la DGSE sont formalisées aux articles D 3126-1 à D 3126-4 du Code de la défense, qui stipulent notamment que le Service « *a pour mission, au profit du gouvernement et en collaboration étroite avec les autres organismes concernés, de rechercher et d'exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France, ainsi que de détecter et d'entraver, hors du territoire national, les activités d'espionnage dirigées contre les intérêts français afin d'en prévenir les conséquences* ».

« *Pour l'exercice de ses missions, la DGSE est notamment chargée d'assurer les liaisons nécessaires avec les autres services ou organismes concernés, et d'effectuer, dans le cadre de ses attributions, toute action qui lui serait confiée par le gouvernement, de fournir les synthèses des renseignements dont elle dispose.* »

L'article D 3126-4 du code de la défense a été modifié par le décret n°2012-1391 du 11 décembre 2012. Selon cet article : « *la direction générale de la sécurité extérieure organise et met en œuvre les moyens matériels et les prestations nécessaires à ses missions. Son organisation et son fonctionnement sont fixés par arrêté du ministre de la défense* ».

#### *b) Le budget de la DGSE*

Le **budget de la DGSE** s'élèvera en 2014, tous titres confondus, à **588,6 millions d'euros** d'autorisations d'engagement, contre 644,5 en 2013 (- **8,67 %**) et **650 millions d'euros** de crédits de paiement contre 600 millions d'euros en 2013 (+ **8,45 %**). Il se répartit entre 399,1 millions d'euros de dépenses de personnel (contre 386 en 2013), 120 millions d'euros de dépenses de fonctionnement (contre 131 en 2013) et 131 millions de dépenses d'investissement (contre 81,9 en 2013). Hors dépenses de personnel, les crédits de la DGSE diminuent de **27 %** en autorisations d'engagement et augmentent de **18 %** en crédits de paiement en 2014.

A ces moyens s'ajoutent des crédits provenant des **fonds spéciaux** inscrits dans la mission « direction de l'action du gouvernement » relevant du Premier ministre. Selon les documents budgétaires, les crédits sur fonds spéciaux destinés au financement d'actions liées à la sécurité extérieure et intérieure de l'Etat s'élèvent globalement à **50 millions d'euros pour 2014**, soit un montant sensiblement identique à celui de la loi de finances initiale pour 2013. La DGSE est le principal service destinataire des fonds spéciaux (de l'ordre de 80 %, soit une quarantaine de millions d'euros).

En outre, la DGSE bénéficie en gestion de crédits qui lui sont attribués, au niveau interministériel, pour réaliser certains projets d'intérêt commun.

#### *c) Les effectifs de la DGSE*

**Conformément à la priorité accordée par le précédent Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008** à la fonction « *connaissance et anticipation* », la précédente loi de programmation militaire avait prévu un renforcement important des moyens de la DGSE, avec notamment un recrutement de **690 emplois supplémentaires** sur la période 2009-2014.

Compte tenu des suppressions d'emplois liées au non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite et des transferts vers d'autres ministères, les effectifs ont progressé de **622 agents**.

Le nombre d'agents de la DGSE a augmenté de **15 %** en dix ans.

#### **Cadencement des créations d'emplois temps plein travaillés à la DGSE**

<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>70</b>	<b>145</b>	<b>158</b>	<b>130</b>	<b>95</b>	<b>70</b>	<b>22</b>

*Source : projet annuel de performances pour 2011*

**Ces recrutements ont porté essentiellement sur des agents de catégorie A ou équivalents.** Ils s'accompagnent d'un redéploiement interne au profit de postes d'ingénieurs et de techniciens supérieurs.

Il faut bien voir que ces recrutements supplémentaires s'apparentent davantage à **un rattrapage indispensable**, les effectifs et les moyens consacrés au renseignement n'ayant pas progressé de manière satisfaisante par le passé.

Il faut rappeler qu'à périmètre comparable, les services britanniques comptent un effectif pratiquement deux à trois fois supérieur à celui de la DGSE. Quant aux services allemands, leurs effectifs sont plus importants que ceux de la DGSE, sans nécessairement accomplir une gamme aussi large de missions.

L'**effort de rattrapage** visant à renforcer les effectifs de la DGSE était d'autant plus indispensable que les enjeux liés au renseignement extérieur sont de plus en plus prégnants.

En ce qui concerne **les effectifs** de la DGSE, le **plafond d'emploi autorisé** pour 2014 est fixé à environ **5 068 emplois** équivalents temps plein (ETPT) contre 4 991 en 2013, 4 897 en 2012, 4 759 en 2011 et 4 620 en 2010.

Les effectifs actuels de la DGSE, de 5 008 agents, se répartissent entre **3 630 personnels civils**, dont 1 446 personnels de catégorie A, 916 personnels de catégorie B et 1 269 personnels de catégorie C, et **1 378 militaires**, dont 584 officiers et 771 sous-officiers.

L'équilibre au sein du service entre environ deux-tiers de civils (72 %) et un tiers de militaires (28 %) est donc préservé.

Les **dépenses de personnel** de la DGSE s'élèveront en 2014 à **399,3 millions d'euros, soit environ 13 millions d'euros de plus qu'en 2013.**

Cette **progression des crédits de masse salariale (+ 3,3 %)** est due à la fois à l'augmentation des effectifs, concentrée sur des personnels qualifiés, aux mesures catégorielles (indemnités), à l'augmentation des taux de contributions au CAS « pensions » et au transfert de l'indemnité de contrainte spécifique des militaires du programme 129 au programme 144, dont le coût annuel global est évalué à 1,7 millions d'euros.

En 2014, la DGSE devrait bénéficier de **61 postes supplémentaires.**

Au-delà de l'augmentation des effectifs en spécialistes techniques et analystes, la DGSE s'efforce d'améliorer la **situation statutaire** de ses personnels et l'**attractivité des carrières.**

Le **personnel civil de la DGSE** ne relève pas du statut général de la fonction publique d'Etat. Des **mesures de transposition** spécifiques sont donc nécessaires pour leur appliquer les évolutions intervenues dans la fonction publique. C'est ce qui a été fait en 2009 avec la fusion de certains corps de catégorie B et la refonte en cours des carrières des corps de catégorie C, dont

le nombre sera réduit à trois. S'agissant des corps de catégorie A, les décrets statutaires des délégués et inspecteurs ont été signés en 2009.

Une nouvelle étape a été franchie avec la refonte du statut des personnels d'encadrement supérieur, réalisée par le décret du 30 décembre 2010. Le déroulement de carrière des « administrateurs de la DGSE » a été aligné sur celui des autres corps d'encadrement supérieur de l'Etat, afin de favoriser notamment la mobilité. Ce corps est désormais en partie recruté par la voie de l'École nationale d'administration (ENA). La création de l'Académie du renseignement, ainsi que la mise en place de formations communes, devraient favoriser la mobilité entre les différents services.

Toutefois, il semblerait que **le régime indemnitaire des personnels civils de la DGSE soit globalement moins favorable que celui qui s'applique aux personnels civils du ministère de la défense, ce qui constitue, aux yeux de vos rapporteurs pour avis, une anomalie qu'il conviendrait de corriger.**

Le service a également instauré en 2011 un processus de gestion de la mobilité.

Environ 70 à 80 agents de la DGSE sont actuellement placés en **détachement** auprès d'autres services, à l'image de la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI).

Alors que le statut actuel ne le prévoit pas, l'introduction de la possibilité de procéder à des **misés à disposition** permettrait sans doute de favoriser davantage les mobilités avec les autres services.

A l'occasion de l'examen du projet de Loi de programmation militaire, le Sénat a introduit, par le biais d'un amendement présenté par votre commission, une disposition au sein du rapport annexé selon laquelle **les services de renseignement relevant du ministère de la défense devraient bénéficier du recrutement de l'ordre de 300 personnels supplémentaires sur la période 2014-2019.**

Il a semblé important, en effet, aux yeux de votre commission, de poursuivre l'effort de recrutements supplémentaires au profit de la DGSE dans le cadre de la nouvelle LPM et de s'inspirer du dispositif prévu dans la précédente LPM.

À cet égard, comme cela a été souligné précédemment, vos rapporteurs pour avis considèrent qu'il serait souhaitable que, comme cela était le cas auparavant, un **indicateur spécifique** soit inséré au sein du programme annuel de performances du programme 144 ou bien au sein du programme 212 dans l'éventualité où ce dernier regrouperait l'ensemble des dépenses de personnels, afin de pouvoir suivre le cadencement des recrutements supplémentaires au sein du service.

Selon les indications fournies à vos rapporteurs pour avis, sur ces 300 créations de postes, la DGSE devrait bénéficier de 284 postes supplémentaires, le reste (soit 16 agents) devant bénéficier à la Direction du renseignement militaire (DRM).

A rebours de l'objectif général de dépyramidage du ministère de la défense, ces recrutements supplémentaires devraient concerner en priorité des officiers et des personnels civils de catégorie A, notamment des ingénieurs.

Dans le prolongement de la réflexion sur les valeurs du service, lancée à l'initiative du précédent directeur, qui s'est notamment traduite par l'élaboration d'une charte de déontologie, l'actuel directeur M. Bernard Bajolet souhaite lancer une réflexion sur le renforcement de la sécurité.

#### *d) Les moyens de fonctionnement et d'investissement de la DGSE*

Les **crédits de fonctionnement** sont en diminution, passant de 146,9 millions d'euros en 2013 à 121 **millions d'euros en 2014 en autorisations d'engagement**. En crédits de paiements, ils passent de 131,7 millions d'euros en 2013 à **120 millions d'euros** en 2014.

Outre l'évolution des dispositions en matière d'imputation budgétaire<sup>1</sup>, la progression des dépenses de fonctionnement s'explique notamment par les besoins en énergie des nouveaux équipements techniques de traitement du renseignement, la hausse des coûts de maintenance du maintien en condition des matériels et de l'augmentation des coûts de télécommunication.

Dans le même temps, la DGSE poursuit la rationalisation de ses dépenses de **fonctionnement courant**, qui diminuent de 4 % par rapport à 2013, avec **38,75 millions d'euros**, en dépit de l'augmentation significative de ses effectifs et de ses surfaces occupées.

Comme l'ensemble des services du ministère de la défense, la DGSE est soumise à des **économies de fonctionnement**. Celles-ci portent notamment sur le fonctionnement courant et certains achats désormais effectués dans le cadre de marchés mutualisés avec d'autres entités. Si la DGSE bénéficie de crédits de fonctionnement liés à la mise en place des projets d'intérêt commun, ces dotations ne sont pas destinées à faire face à l'accroissement mécanique des dépenses induites par l'augmentation des effectifs et des locaux, mais à assurer les coûts d'approvisionnement en énergie liés à la mise en service de nouvelles salles informatiques.

En 2013, le budget de la DGSE a subi dès le début de l'année une réduction de ses crédits, par rapport aux crédits votés par le Parlement, de 19 millions d'euros en autorisations d'engagement et 16 millions d'euros en

---

<sup>1</sup> *Auparavant, le maintien en condition opérationnelle (MCO), les études ou l'acquisition de certains matériels directement associés aux investissements techniques étaient imputés sur les investissements (titre V), alors qu'ils sont aujourd'hui imputés sur le fonctionnement (titre III).*



crédits de paiement dans le cadre du « gel » et du « surgel » de crédits au titre de la réserve de précaution.

**Compte tenu du caractère prioritaire du renseignement et de l'impact négatif de ces mesures, vos rapporteurs pour avis estiment que les services de renseignement, et tout particulièrement la DGSE, devraient être entièrement exemptés des mesures de « gel » et de « surgel » de crédits.**

Les crédits d'investissement s'établissent pour 2014 à **68 millions d'euros d'autorisations d'engagement**, contre 111 en 2013 (- **38,6 %**) et **131 millions d'euros de crédits de paiement**, contre 81,9 millions d'euros en 2013 (+ **60,3 %**).

Ces dotations visent d'une part à permettre l'acquisition de matériels opérationnels dédiés au traitement et à l'exploitation du renseignement obtenu, ainsi qu'au soutien, au support et à la logistique des opérations et, d'autre part, à la construction, la modernisation et l'adaptation des locaux abritant les matériels techniques de recueil et de traitement de l'information. Il faut noter que l'augmentation des effectifs nécessite inévitablement l'aménagement ou la création d'infrastructures.

Les dotations prévues pour 2014 permettent de poursuivre le **renforcement des moyens techniques de recueil du renseignement**. Il s'agit ici d'adapter les outils aux nouveaux modes de communication ainsi que d'accentuer les capacités d'interception et de traitement de l'information.

Cet effort s'effectue dans la logique de **mutualisation des moyens entre services** retenue depuis plusieurs années. Ainsi, la DGSE est spécialisée sur l'interception des communications et la cryptologie, au bénéfice de l'ensemble de la communauté du renseignement. La direction du renseignement militaire (DRM) met en œuvre quant à elle les satellites d'observation et les moyens d'écoute des signaux radar. Environ 80 % du budget annuel d'investissement de la direction technique de la DGSE financent des projets intéressant également d'autres organismes.

A cet égard, il convient de relever que la DGSE bénéficie également de moyens qui ne relèvent pas de son budget, comme les satellites de renseignement, mais qui présentent une importance cruciale pour le recueil du renseignement.

Conformément aux orientations du nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013, **le projet de Loi de programmation militaire**, qui a été adopté par le Sénat, dans la nuit du 20 au 21 octobre dernier, prévoit un coût cumulé des dépenses d'investissement pour les armées dans le domaine du renseignement de près de **3,4 milliards d'euros** sur la période 2014-2019. Cela inclut la mise en œuvre des grands programmes de renseignement satellitaire, avec deux satellites d'observation spatiale MUSIS, le satellite de renseignement électromagnétique CERES, les drones MALE et les drones tactiques, ainsi que la modernisation des capacités techniques de

recueil. Pour la DGSE, ces dépenses devraient être supérieures à **1,2 milliard d'euros** et permettront notamment de développer et de mettre en œuvre les nouvelles capacités techniques de recueil et de traitement de l'information.

**Vos Rapporteurs pour avis se félicitent que, dans le cadre du projet de LPM, la réalisation des programmes MUSIS et CERES ait été confirmée. Ils sont néanmoins préoccupés par le risque d'un décalage du lancement de ces satellites, qui provoquerait une rupture capacitaire, et tiennent à rappeler l'intérêt, éventuellement en coopération avec nos partenaires européens, d'un troisième satellite MUSIS, qui offrirait une couverture plus large.**

Globalement, vos rapporteurs se félicitent de constater que, dans le prolongement du précédent livre blanc, **le nouveau Livre blanc de 2013 et le projet de loi de programmation militaire 2014-2019 érigent le renseignement en priorité majeure. Ils se félicitent en particulier de la poursuite du renforcement des effectifs et des moyens de la DGSE**, en dépit du contexte général de la diminution de l'effort de défense et de la réduction des effectifs du ministère de la défense.

Une nouvelle fois, ils insistent pour souligner que **beaucoup de retard avait été pris** par le passé et que **cet effort est indispensable** pour répondre aux défis, très nombreux, auxquels le service est confronté. Le **suivi des évolutions technologiques** (à l'image de l'importance croissante du cyber) et la prise en compte des **menaces qui pèsent sur notre pays et nos ressortissants** exigeront le maintien de cet effort.

Rappelons que les crédits et les effectifs de la DGSE ne représentent qu'environ **2 %** des crédits et des effectifs du ministère de la défense et que ses moyens humains et financiers restent **deux à trois fois inférieurs** à ceux dont disposent nos principaux partenaires européens, comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne.

Ainsi, au Royaume-Uni, le *Government communications headquarter* (GCHQ), l'antenne chargée du renseignement technique, compte plus de 5 500 agents, soit environ 500 personnels de plus que la DGSE, dont les missions sont bien plus larges que le seul recueil du renseignement technique.

**Vos rapporteurs pour avis estiment donc indispensable de poursuivre, voire d'amplifier, l'effort de rattrapage réalisé ces dernières années.**

Comme l'indiquait le ministre de la défense, M. Jean-Yves Le Drian, le 15 octobre 2012, lors de sa visite au siège de la DGSE, « *le renseignement est un enjeu vital, au cœur de notre stratégie de défense et de sécurité nationale, et sa place doit être confortée* ». « *La DGSE est un service intégré, qui réunit sous une même autorité les différents instruments de recherche qui garantissent, ensemble, une analyse exhaustive de l'information. A l'évidence, cette intégration est un facteur d'efficacité. Elle doit être préservée, voire*

*amplifiée, de même que nous devons approfondir la mutualisation des capacités de l'ensemble de la communauté du renseignement ».*

Constatant que la DGSE « est à la hauteur des investissements que l'Etat a consentis », le ministre de la défense ajoutait : « il nous faudra renforcer encore l'efficacité de nos outils, par une coordination accrue de l'ensemble des services ainsi que par la mutualisation. Il s'agit de démultiplier la capacité et l'efficacité globales des instruments du renseignement ».

## **2. La direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD)**

La direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) est le service de renseignement dont dispose le ministre de la défense pour assumer ses responsabilités en matière de **sécurité du personnel, des informations, des matériels et des installations sensibles**. Son domaine de compétence couvre les forces armées, la direction générale de l'armement, les services de la défense et les sociétés industrielles liées à la défense au titre d'un contrat, soit environ 450 000 personnes dont 80 000 civils de la défense. Créée en 1980, la DPSD est l'héritière du Deuxième bureau, créé à l'issue de la guerre de 1870, et de l'ancienne sécurité militaire. Ce service, régi par un décret de 2001, modifié en 2007, est dirigé par le général Jean-Pierre Bosser, qui a succédé fin 2012 au général Antoine Creux.

Agissant dans un cadre exclusivement préventif, la DPSD conjugue ainsi deux métiers complémentaires : la contre-ingérence et la protection. Une part importante de l'activité de la DPSD est dédiée à la lutte anti-terroriste, au contre-espionnage, à la protection du personnel, ainsi qu'à la sécurité des installations et des systèmes d'information et de communication. Elle agit également au profit de l'industrie de défense, tout en s'inscrivant dans la démarche nationale d'intelligence économique, en s'attachant à prévenir les menaces pouvant atteindre le patrimoine industriel français en participant à la surveillance du commerce des armements.

La DPSD est donc **un service de renseignement opérationnel**, directement rattaché au ministre de la défense, dont la principale mission est **la contre-ingérence défense**, comme l'illustre sa devise « *renseigner pour protéger* », et qui fait pleinement partie de **la communauté du renseignement**.

Conformément aux directives fixées par le ministre de la défense le 9 juin 2010, les **priorités d'action** qui lui sont assignées portent sur la **lutte contre l'ingérence** et la **protection du patrimoine industriel et scientifique de la défense**. À ce titre, elle s'investit de manière croissante dans la **sécurité des systèmes d'information face à la montée en puissance de l'espionnage informatique**. La DPSD est également chargée, dans le domaine de la protection du secret, de mettre en place un dispositif innovant de

sensibilisation aux compromissions, en diffusant auprès des personnels concernés des recommandations concrètes directement inspirées des incidents constatés. Enfin, la DPSD participe à la protection des militaires français déployés sur les théâtres d'opérations extérieures.

Les moyens alloués à la DPSD en 2014 s'élèveront à **93,18 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement**, contre 94,98 en 2013 et 97,4 millions d'euros en 2012, soit une diminution d'environ **2 millions d'euros par rapport à l'an dernier**. Le plafond d'emploi retenu pour 2014 se monte à 1 137 équivalents temps plein, en retrait de **20 ETPT** par rapport à 2013 (1 157).

Les crédits prévus en 2014 au titre de la masse salariale sont de **81,79 millions d'euros, soit une baisse d'environ 3,7 millions d'euros par rapport à l'an dernier**. **C'est surtout cette forte diminution des crédits de titre 2 qui paraît problématique aux yeux de vos rapporteurs pour avis.**

Si cette réduction de 3,7 millions d'euros des crédits du titre 2 de la DPSD en 2014 est la conséquence « mécanique » de la suppression des 20 postes de ce service, elle n'en soulève pas moins d'importantes difficultés. En effet, en recrutant un nombre de personnels moins élevé que celui autorisé par son plafond d'emploi, **la DPSD a d'ores et déjà atteint aujourd'hui la cible de 1 100 personnels prévue pour 2014.**

En effet, l'effectif réel de la DPSD fin 2013, qui est de **1 053 ETPT**, est d'ores et déjà inférieur au plafond de 1 100 ETPT.

Or, toute nouvelle réduction des effectifs se traduirait inmanquablement par une moindre capacité de la DPSD à remplir efficacement ses missions.

De plus, la DPSD est confrontée à plusieurs défis :

- l'effet « Pension » qui augmente à mesure que l'on décroît des effectifs militaires ayant-droit à la retraite à jouissance immédiate (beaucoup de départs non anticipés d'inspecteurs de sécurité de la défense durant les trois dernières années) ;
- l'effet « statutaire » lié aux avancements, mais abondé également par le recrutement d'une population plus expérimentée et en deuxième partie de carrière au sein de la DPSD ;
- l'effet « qualification » au regard du niveau d'expertise exigé par la DPSD

Dans leur rapport pour avis de l'an dernier, vos Rapporteurs pour avis avaient déjà alerté le Gouvernement à ce sujet :

***« Vos Rapporteurs pour avis considèrent que la réduction de 2,5 millions d'euros des crédits du titre 2 de la DPSD n'est pas opportune et devrait être corrigée, soit dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013 soit en cours de gestion ».***

En 2013, 83,1 millions d'euros avaient été initialement prévus dans le cadre de la loi de finances auxquels il a été nécessaire d'ajouter 2,33 millions d'euros par un abondement de crédits, soit au total un budget de masse salariale de 85,5 millions d'euros.

**Vos rapporteurs pour avis considèrent donc cette année encore que la réduction de 3,7 millions d'euros des crédits du titre 2 de la DPSD n'est pas opportune et devrait être corrigée, soit dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014 soit en cours de gestion.**

Globalement, **la DPSD a connu une diminution de ses effectifs** de près d'un tiers en dix ans, passant de 1 500 postes en 2003 à 1 050 aujourd'hui. Cette réduction a été en partie permise par l'optimisation des soutiens en cours pour l'ensemble du ministère de la défense (création du service parisien de soutien de l'administration centrale et des groupements de soutien des bases de défense). Elle repose surtout sur la **dématérialisation des procédures d'habilitation**, qui représentent une charge très consommatrice en personnels pour les saisies et l'archivage et pourrait faire économiser de l'ordre de 80 emplois. Le **projet SOPHIA** (synergie pour l'optimisation des procédures d'habilitation de l'industrie et des administrations), qui a débuté en février 2012 et qui devrait être pleinement opérationnel dès l'été prochain, permettra la numérisation des procédures, mais également leur centralisation au siège de la DPSD, alors qu'elles étaient aussi traitées jusqu'à présent à l'échelon régional. La centralisation du traitement des procédures d'habilitation a d'ores et déjà permis de passer de 21 sites et de 162 personnels en 2010 à 4 sites et à 109 personnels en 2012. Le coût global de ce projet est estimé à 2 millions d'euros, dont la DPSD ne finance qu'une partie.

En parallèle à ces réductions d'effectifs administratifs, **la DPSD a obtenu un renforcement du nombre de personnels qualifiés**, qu'il s'agisse d'**officiers brevetés** ou de **personnels civils de catégorie A**. L'objectif poursuivi est double : recruter des experts techniques pour les missions liées à la sécurité des systèmes d'information, qui sont appelées à prendre de l'ampleur ; disposer, en quantité et en qualité, des analystes chargés d'exploiter le renseignement recueilli et de le valoriser au profit de l'ensemble de la communauté du renseignement.

Les effectifs de catégorie A, qui étaient de 15 emplois en 2009, sont passés à 23 emplois en 2010 et à 37 en 2013. Les effectifs officiers, quant à eux, sont restés stables à 210 emplois.

Hors dépenses de personnel, la dotation de la DPSD s'élève en 2014 à **11,4 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cette dotation est en diminution de **4 %** par rapport au projet de loi de finances pour 2013 du fait de mesures d'économies. Ces économies de fonctionnement portent sur des activités de « soutien » mais également sur des dépenses liées au « cœur de métier » de la DPSD (communication, déplacements des personnels, formation).

La DPSD a engagé en 2013 une réorganisation de son échelon central visant à recentrer le service sur le métier principal, qui est le renseignement de sécurité pour la défense, en s'appuyant sur une meilleure cohérence de la recherche de l'information, de son exploitation, de son analyse et de sa diffusion. Désormais, l'échelon central de la DPSD s'organise autour de trois sous-directions au lieu de six centralisant les capacités d'exploitation du renseignement de contre-ingérence et améliorant la planification et la coordination des opérations.

Le dispositif de la DPSD en métropole s'est resserré (49 implantations en 2013 contre 64 en 2001) pour être en cohérence avec la mise en place des bases de défense et les évolutions des sites industriels liés à la défense. Par ailleurs, une antenne a été créée à Kourou, ainsi qu'à Abou Dhabi à la suite de l'ouverture de la base française.

Aujourd'hui, la DPSD est articulée en une direction centrale, implantée au fort de Vanves à Malakoff, et 56 emprises de taille variable (de 4 à 60 personnes) réparties sur le territoire national (métropole et outre-mer) et à l'étranger à titre permanent auprès des forces françaises stationnées outre-mer, en Afrique (Sénégal, Gabon, Djibouti, etc.) et aux Emirats arabes unis.

Après les fermetures en 2012 des postes de Montpellier, de Villingen et de Pointe-à-Pitre et les créations de postes à Nîmes et à Carcassonne, et en 2013 du poste de Luxeuil, il est prévu de regrouper en janvier 2014 les postes de Creil et de Compiègne au sein d'un nouveau poste créé à Senlis.

Afin d'améliorer la cohérence de son dispositif territorial avec celui des zones de défense, la DPSD disposera fin 2013 de cinq directions zonales correspondant aux cinq zones de défense et de sécurité.

Vos rapporteurs constatent que **la DPSD est engagée depuis déjà plusieurs années dans la voie de la modernisation**, grâce à l'allègement des tâches administratives, et qu'**un effort significatif a été réalisé pour rehausser la qualification de ses personnels**, en adéquation avec ses missions en matière de sécurité des systèmes d'information et avec sa pleine participation à la communauté du renseignement.

Ils considèrent toutefois que la DPSD a dû faire face à une importante diminution de ses effectifs et de ses moyens ces dernières années et qu'un certain seuil a été atteint, en dessous duquel ce service ne pourrait remplir efficacement l'ensemble de ses missions.

**Vos rapporteurs pour avis se félicitent donc que, conformément aux préconisations exprimées dans leur précédent avis budgétaire, il vient d'être décidé, par une décision du 22 novembre 2013, dans le cadre de la future Loi de programmation militaire, de stabiliser les effectifs de la DPSD à 1 080 personnels en 2014 et 1 100 en 2015, avec une revalorisation des crédits de masse salariale afférents (soit un abondement de près de 2 millions d'euros du budget) tout en autorisant une requalification d'une partie de ses emplois. Ils considèrent que, malgré les fortes contraintes**

liées à la déflation des effectifs et au dépyramidage de l'ensemble du ministère de la défense, et tout en maintenant le nombre de personnels à son niveau, il est important de poursuivre le repyramidage de ce service.

## ***B. LA PROSPECTIVE DE DÉFENSE***

La nouvelle action 7 « prospective de défense » regroupe de façon désormais cohérente quatre sous-actions qui correspondent à autant d'étapes de l'analyse stratégique *lato sensu* :

- **L'analyse stratégique *stricto sensu***, recouvre dans son acception budgétaire l'effort public en faveur de ce que l'on appelle traditionnellement la « prospective géostratégique » et la « prospective géopolitique ». Cette analyse est menée par la Délégation aux Affaires stratégiques soit par ses moyens propres, soit par contrat avec des organismes spécialisés du secteur privé (*think tanks*)<sup>1</sup>. Elle donne lieu à l'élaboration d'un document intitulé « **horizons stratégiques** » dont l'objet est « *l'analyse de l'évolution du contexte stratégique et des équilibres géopolitiques et géoéconomiques, les grands défis auxquels seront confrontés nos Etats et, au-delà, l'ensemble de la planète, avec une attention particulière portée à la nature et à l'intensité des risques et des menaces.* »<sup>2</sup>. Ce document doit en principe tenir compte des « **études de prospective de défense** » ou **EPS**.
- La « **prospective des systèmes de forces** » vise à partir de l'observation de l'évolution des technologies à caractériser ce qui pourrait constituer de nouvelles menaces ou rendre menaçantes des évolutions qui ne l'étaient pas. Elle est menée par la DGA et constitue la première partie d'un document intitulé « **plan prospectif à trente ans** » ou **PP30**. Ce document tient compte et synthétise des « **études opérationnelles et technico-opérationnelles** » ou **EOTO**.
- Les « **études amont** » ont pour objectif de disposer des « **briques technologiques matures** » en cohérence avec les besoins des futurs systèmes d'armes. Elles sont structurées en cinq systèmes de forces repris dans la deuxième partie du PP30 : « dissuasion », « connaissance et maîtrise de l'information », « engagement et combat », « protection et sauvegarde », « projection, mobilité et soutien » auxquels il faut ajouter les « études technologiques de base », sous la supervision directe de la

---

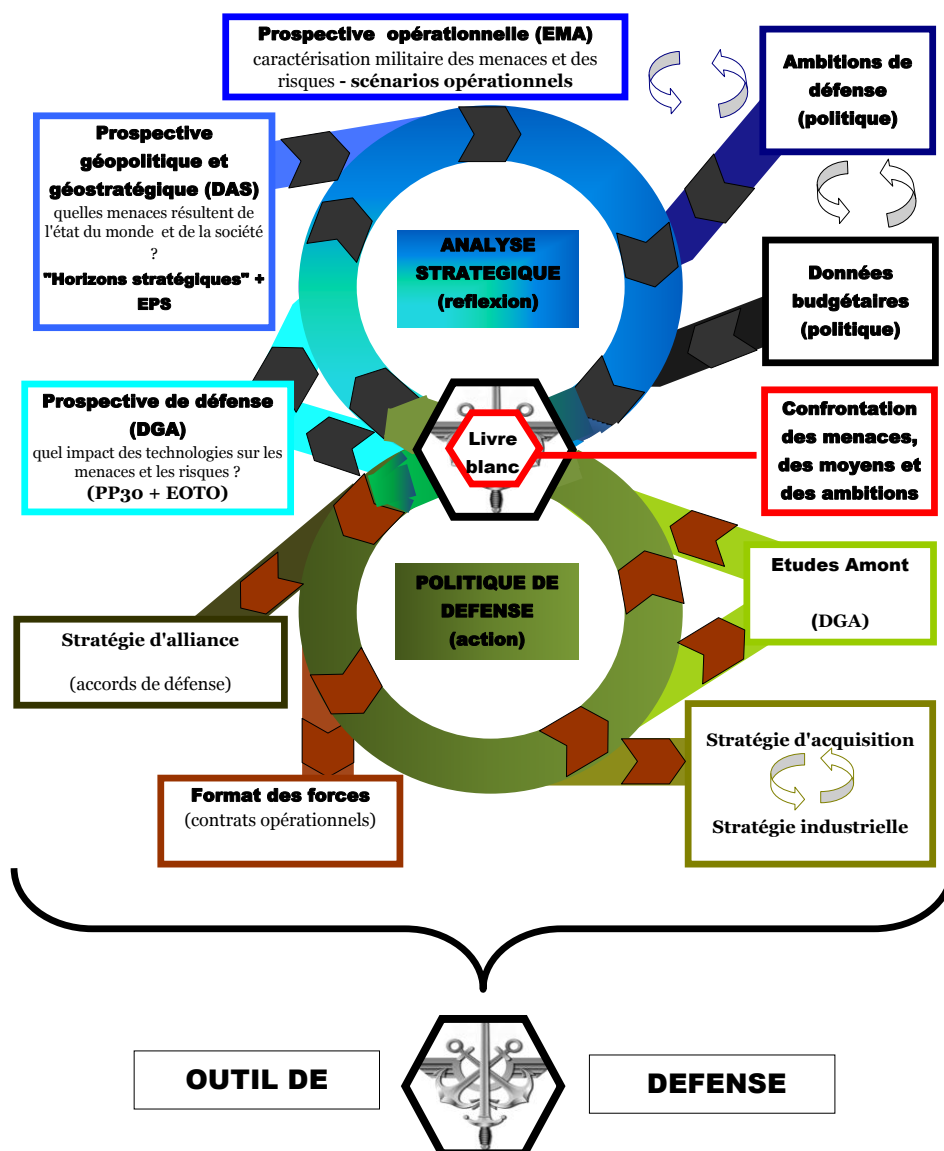
<sup>1</sup> Pour une définition plus approfondie du sujet voir : Rapport d'information n° 634 rectifié : « les capacités industrielles militaires critiques » par MM. Daniel Reiner et Yves Pozzo di Borgo, co-présidents, et Jacques Gautier, Alain Gournac, Gérard Larcher, Rachel Mazuir, Jean-Claude Peyronnet et Gilbert Roger, sénateurs p. 24 et suiv ainsi que annexe 1 p.72 et suiv. - la démarche stratégique française. <http://www.senat.fr/rap/r11-634/r11-6341.pdf>

<sup>2</sup> La caractérisation des menaces, (forme, nature, probabilité d'occurrence, etc...) constitue « l'analyse opérationnelle ». Cette forme d'analyse est menée par l'EMA et ne donne pas lieu à des documents publics.

DGA. Ces cinq plus un, systèmes de force dessinent l'architecture du programme 146 d'équipement des forces.

- La « **gestion des moyens et subventions aux opérateurs** » - il s'agit des écoles d'ingénieurs, opérateurs de l'Etat sous tutelle ou dans la mouvance de la DGA.

Mis à part ce dernier élément, purement organique, on peut s'efforcer de replacer, grâce à la représentation schématique de la démarche stratégique française, les différentes sous-actions de la prospective de défense dans la définition globale de l'outil de défense :





## 1. L'analyse stratégique

**L'analyse stratégique concerne les activités de la délégation aux affaires stratégiques (DAS) du ministère de la défense.**

Elle recouvre les études portant sur l'évolution de l'environnement international et des risques et menaces pouvant affecter la sécurité de la France. Elle fait appel à une large gamme de compétences visant à croiser trois dimensions : l'analyse des risques découlant des facteurs stratégiques, la traduction de ces risques en menaces et la prospective sur les caractéristiques technologiques de ces menaces.

Les crédits consacrés à l'analyse stratégique sont en forte augmentation pour la deuxième année consécutive. Les crédits de paiement étaient de 4,89 millions d'euros en 2012, de 5,1 millions d'euros en 2013 et devraient être de 6,9 millions d'euros en 2014 soit une augmentation de 40 % en deux ans.

Un comité de coordination des études prospectives, qui regroupe les représentants des forces armées et des autres services du ministère sous la direction de la DAS, coordonne le choix des études et établit la programmation annuelle.

Une dotation de 150 000 euros est destinée à l'accueil en France d'une quinzaine de « personnalités d'avenir » étrangères impliquées dans le domaine de la défense et au financement de bourses de post doctorat pour une dizaine de jeunes chercheurs. Cette ligne est identique à celle de l'an dernier. Elle était dotée de 400 000 euros en 2010.

L'analyse stratégique donne lieu à l'élaboration d'un document, anciennement appelé « **plan prospectif général à 30 ans** » et dont la dernière production remonte à 2012, sous le titre « **horizons stratégiques** ».

## 2. La prospective des systèmes de forces

La **prospective des systèmes de forces** regroupe les activités destinées à identifier les besoins opérationnels, à orienter les études de défense pour proposer les choix ultérieurs en vue de disposer des capacités opérationnelles nécessaires. Elle constitue un instrument essentiel de la préparation du futur et fait partie du processus conduisant à la programmation et à la planification.

Les systèmes de forces sont des ensembles cohérents de capacités qui fédèrent les différents moyens humains et techniques concourant à la production d'effets opérationnels. Les systèmes de forces, au nombre de cinq plus un, structurent également les études amont et le programme 146 d'équipement des forces.

Cette sous-action est conduite par un collège composé des architectes de systèmes de forces, qui relèvent de la DGA, et des officiers de cohérence opérationnelle, qui relèvent de l'état-major des armées.

Cette sous-action sera dotée pour 2014 de **31,5 millions d'euros, hors pension**, en augmentation de **0,6 %** par rapport à l'an dernier. Elle comprend également la **subvention au budget administratif de l'Agence européenne de défense** (4,5 millions d'euros).

La prospective des systèmes de forces donne lieu à la production de plusieurs séries de documents, dont le plus utile, directement financé par le P 144 concernent les études à caractère opérationnel ou technico-opérationnel.

*a) Les études à caractère opérationnel ou technico-opérationnel*

Les EOTO éclairent dans les domaines opérationnels et techniques, les réflexions en matière d'équipement et d'emploi des systèmes d'armes. Ces études portent sur la définition des besoins futurs à satisfaire ainsi que la recherche du meilleur compromis entre les caractéristiques opérationnelles, les spécifications techniques et les coûts associés dans les systèmes en projet ou les évolutions des systèmes existants. Elles font l'objet d'un programme annuel prévisionnel soumis à la validation du comité des études à caractère opérationnel (CETO) présidé par un représentant du chef d'état-major des armées.

Les études à engager en 2014 permettent de consolider les orientations issues du Livre blanc et traduites dans le projet de LPM. Elles permettent d'orienter et de structurer les études amont et les programmes à venir réalisées au titre du P 146 « équipement des forces ».

Le programme annuel de performances précise la répartition de ces crédits entre les études concernant la dissuasion (3 millions d'euros de CP et autant d'autorisations d'engagement) et celles relatives aux autres systèmes de forces (17,4 millions d'euros en CP et en AE).

*b) Le « plan prospectif à 30 ans » ou PP 30*

Le **PP30** (plan prospectif à 30 ans) : ce document d'aide à la décision, dont les analyses sont liées aux thèmes du Livre blanc, vise à identifier les besoins technologiques et capacitaires et à orienter les études et recherches de défense. Le PP30 constitue un complément de réflexion au LBDSN. Il aide à établir le lien entre des finalités stratégiques de haut niveau et des décisions d'études et de lancement de programmes qui visent leur réalisation concrète.

Le PP30 constitue également un instrument de dialogue privilégié avec les organismes du ministère impliqués dans la préparation du futur. Dans sa forme non protégée, il permet aussi le dialogue avec des partenaires étatiques et des industriels européens des domaines de la défense et de la sécurité.

Il s'intègre dans le processus conduisant à la planification et à la programmation. Il est élaboré par le collège OCO-ASF (officiers de cohérence opérationnelle/architectes de système de force), associant la direction générale de l'armement (DGA) et l'état-major des armées (EMA). Il s'agit d'un document classifié qui présente l'état des réflexions prospectives sur les systèmes de forces afin de prévoir les évolutions opérationnelles et technologiques possibles à moyen et long terme susceptibles de modifier la conduite des opérations militaires.

Une version non protégée de ce document est élaborée afin de permettre une communication avec les partenaires industriels, institutionnels ou étrangers. Ce document élaboré est théoriquement mis à jour tous les ans. Toutefois, aucune actualisation de ce document n'a été effectuée depuis 2011.

*c) Les documents de prospective opérationnelle de l'EMA*

Le Chef d'état-major des armées est chargé de la préparation des opérations présentes et futures. Il exprime un besoin militaire qui trouve des solutions capacitaires élaborées en collaboration avec la DGA. Pour cela, des situations opérationnelles à 15 ans, issues d'une analyse confrontant menaces et intérêts, sont déterminées au travers d'un document classifié appelé « atlas des menaces ». Ce document permet l'élaboration d'hypothèses d'engagement qui servent de base aux travaux du Livre blanc. Les grandes orientations stratégiques étant maintenant fixées dans le nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, l'EMA va reprendre un travail d'analyse dès l'automne 2013 pour renouveler le travail sur les hypothèses d'emploi. D'autres documents de prospective seront réalisés dans les deux années à venir afin d'élaborer des solutions capacitaires répondant au besoin militaire à un horizon de 10 à 15 ans.

*d) Le document de politique et d'objectifs scientifiques (POS)*

Ce document vise à répartir les sujets de recherche par domaine scientifique (mathématiques, électromagnétisme, sciences du vivant, etc.) en identifiant les thématiques à traiter par leur intérêt général d'un point de vue de recherche. Cette approche permet d'identifier et exploiter des synergies entre les recherches civile et militaire. Il est édité tous les deux ans par la Mission pour la recherche et l'innovation scientifique (MRIS) de la DGA.

*e) Le Plan stratégique de recherche et technologies :*

Ce document établit les grands équilibres de la R&T<sup>1</sup> en amont du processus de planification des études amont du ministère de la défense. Deux volets sont pris en considération : un volet capacitaire permettant, à partir des plans d'équipements, de déterminer les démonstrateurs, les levées de risques et les développements technologiques à effectuer avant le lancement effectif des

---

<sup>1</sup> Recherche et technologie

programmes, un autre volet à vocation d'identification des pistes technologiques prometteuses devant être accompagnées (sans qu'une échéance d'application soit forcément précisée). Il s'inscrit dans les orientations du nouveau Livre blanc. Il est élaboré par la DGA.

*f) Le Groupe de travail sur les orientations stratégiques de politique spatiale de défense (GOSPS).*

Il élabore un rapport qui précise les enjeux capacitaires à l'horizon 2020 et propose des axes d'efforts prioritaires, confirmés a posteriori par le LBDSN.

### Comparaisons internationales concernant la démarche stratégique

**Etats-Unis** : depuis 1997, la *Quadriennial Defense Review* (QDR) est un document que tout nouveau président élu ou réélu a l'obligation de remettre au Congrès. C'est un élément fondateur de la politique menée par le département de la défense (DoD) au cours du mandat présidentiel. Prenant naturellement en compte les orientations politiques présidentielle (*National Security Strategy*) et ministérielle (*National Military Strategy*), elle vise à formaliser la vision du DoD sur les menaces et est le fruit d'un consensus entre les différentes composantes du Département (armées et services). D'autres documents, non obligatoires, peuvent également être publiés pour de nouvelles orientations sur un sujet particulier. Ce fut le cas récemment avec la *Nuclear Posture Review*, la *Missile Defense Review* et la *Space Posture Review*.

**Royaume Uni** : le ministère britannique de la défense (MoD) publie et met régulièrement à jour plusieurs documents, suivant une démarche séquentielle et à plusieurs niveaux, tout à fait comparables à l'approche française (LBDSN/politique de défense/prospectives géostratégique, opérationnelle, technico-capacitaire).

Ces documents sont de trois types :

- le *Global Strategic Trends out to 2040* (2010) très proche du rapport de prospective géostratégique *Horizons stratégiques* ;

- le *High Level Operational Concept* (HLOC) a pour but de décrire le cadre conceptuel des opérations interarmées britanniques et le développement des capacités *ad hoc* pour les vingt prochaines années. Il s'appuie pour cela sur le *Defence capability framework* et ses sept composantes (*operate, command, inform, prepare, project, protect, sustain*). Chacune de ces composantes donne lieu à l'identification de tendances durables (*enduring themes*) et émergentes (*new themes*), en intégrant l'approche basée sur les effets (*effects based approach*) et l'approche globale (*comprehensive approach*) ;

- enfin la *Strategic Defence and Security Review* (SDSR) et le *National Security Strategy* (NSS) constituent les documents majeurs, comparable au LBDSN français, bénéficiant d'une vocation quasi-programmatique. On notera qu'avant les travaux de SDSR, le ministère de la défense britannique (MoD) diffuse un « *green paper* » qui vise à énumérer les questions qui doivent trouver une réponse avec la SDSR.

**Allemagne** : l'Allemagne publie de manière non régulière (dernière édition en 2006) un « *Livre blanc sur la politique de sécurité et sur l'avenir de la Bundeswehr* ». Ce document vise notamment à définir les orientations stratégiques pour préparer les forces armées à affronter les nouveaux défis à la sécurité. Il est considéré comme un rapport d'étape et a été complété, en 2011, par un rapport présentant les « *nouveaux principes directeurs de la politique de défense* », précisant notamment la vision allemande du contexte stratégique.

Union européenne (UE) : La *Long Term Vision* (LTV) (2006) est élaborée conjointement par l'agence européenne de défense (AED) et l'Institut d'études et de sécurité. Elle a été endossée, mais non adoptée formellement, par les Etats membres de l'UE. Ce document de nature stratégique vise à identifier les principales menaces et priorités d'action de l'UE sans pour autant définir en tant que tels des intérêts européens. Il ne décline pas les priorités d'action en moyens dont a besoin l'UE pour répondre aux menaces identifiées et, par conséquent, a une vision moins programmatique qu'un Livre blanc.

Le **plan de développement des capacités** (CDP) n'est pas une stratégie en soi mais un instrument de planification à l'horizon 2025. Combinant priorités capacitaires de court et de long termes, lacunes opérationnelles et programmes d'armement en cours, il vise à élaborer des priorités capacitaires au niveau européen et à orienter les planifications nationales. Une première série d'actions prioritaires a été définie en 2008, une seconde en 2011. En matière de cohérence entre les travaux nationaux et européens, des éléments d'étude du PP30 ont été fournis par la France pour contribuer à l'élaboration du CDP (facteurs géostratégiques, missions de la PSDC et tâches militaires génériques, évolution des sciences et technologies, menaces émergentes...). Les objectifs initiaux du CDP pour les capacités militaires européennes, et du PP30 pour les capacités militaires françaises, sont ainsi relativement proches : il s'agissait d'anticiper les besoins capacitaires résultant des formes probables de conflits futurs, et d'en déduire dans leurs grandes lignes des prévisions d'acquisition d'équipements. Les différences entre le PP30 et le CDP portent sur :

- le périmètre applicatif : le PP30 vise à orienter les études de défense au profit de la programmation des équipements militaires français, le CDP a davantage vocation à exprimer des problématiques capacitaires à l'échelle européenne (criticité, lacunes, priorités, vision d'ensemble notamment) pour guider les États membres dans l'établissement de leurs planifications nationales ou bien dans la recherche de pistes de coopération ;
- la grille de lecture : le PP30 est organisé par systèmes de forces et par thèmes transverses, alors que le CDP est construit à partir des tâches militaires génériques de la PESD ;
- les échéances : le PP30 pose la question des futurs non tendanciels à un horizon de 30 ans, le CDP se limite quant à lui à l'horizon de la LTV (2025). Un volet majeur porte en outre sur la hiérarchisation des lacunes capacitaires par rapport à l'objectif majeur de 2010 (HLG 2010) et sur le retour d'expérience des opérations extérieures.

### 3. Les études amont

Cette sous-action regroupe les crédits consacrés aux études nécessaires aux programmes d'équipements des forces futurs ou en évolution. Elle est pilotée par la DGA.

Les différentes instructions ministérielles en donnent la définition suivante : « *recherches et études appliquées, de nature technique, rattachés à la satisfaction d'un besoin opérationnel prévisible. Elles constituent un ensemble de travaux contribuant à préserver et développer la base technologique et industrielle de défense et la base étatique associée, travaux nécessaires préalablement à la réalisation des opérations d'acquisition ou de maintien à niveau d'équipements. A ce titre, la programmation des études amont dépend étroitement de celle retenue pour les programmes d'équipement des forces et des perspectives d'activité des bureaux d'études associées* ».

Les études amont contribuent également au financement des projets de recherche moins appliquée, dès lors que la finalité Défense est avérée à long terme. Ces projets sont alors généralement menés :

- par la **recherche académique**, au travers de dispositifs coordonnés avec l'Agence Nationale pour la Recherche, qui dépend du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- par des **PME/PMI**, voire des **entreprises de taille intermédiaire**, au travers de dispositifs adaptés d'accès au marché de la défense et de soutien à la compétitivité, en lien avec la direction générale de la compétitivité, du ministère des finances.

Les études amont s'organisent selon des orientations définies par une directive ministérielle intitulée « directive d'orientation des études amont » (DOEA) dont vos rapporteurs n'ont pas pu avoir communication dans son intégralité. Néanmoins, ils ont pu obtenir une fiche de synthèse de cette directive.

La directive ministérielle d'orientation 2011-2014 des études amont a été approuvée, pour 2011, lors du comité ministériel d'investissement (CMI) du 12 avril 2011. Pour permettre l'exécution de l'annuité 2012 en cohérence avec les projets déjà engagés, le délégué général pour l'armement, après accord de l'ensemble des membres du comité d'orientation et d'évaluation des études amont (COE), a approuvé en décembre 2011, la planification 2012-2014, élaborée en conformité avec la directive ministérielle, et en cohérence avec les ressources financières définies par le PLF 2012.

Le projet annuel de performances donne la répartition des études-amont par systèmes de forces.

*En milliers d'euros*

	<b>CP</b>		<b>AE</b>	
	PLF 2013	part %	PLF 2013	part %
Dissuasion	226 000	30	226 430	28
Aéronautique et missiles	149 572	20	221 190	27
Information et renseignement classique	129 305	17	107 860	13
Information et renseignement espace	20 018	3	19 870	2
Naval	26 139	4	41 140	5
Terrestre, NRBC et Santé	55 104	7	52 500	6
Innovation et technologies transverses	140 173	19	140 283	17
<b>Total</b>	<b>746 311</b>	<b>100</b>	<b>809 273</b>	<b>100</b>

Source : *Projet annuel de performance 2014 - mission défense*

Le graphique ci-dessous montre bien l'évolution des études amont en fonction des systèmes de forces depuis 2008. On voit ainsi la part quasi équivalente des crédits entre les trois systèmes « engagement et combat », « études technologiques de base » et « dissuasion ». Les crédits affectés à ce dernier système de force devraient toutefois croître sensiblement, afin de préparer les prochaines générations d'armes.

*En millions d'euros*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dissuasion	118	110	139	166	186	127	191
Commandement et maîtrise de l'information	194	123	129	116	111	134	92
Projection, mobilité, soutien	4	5	22	8	2,8	9	11
Engagement et combat	164	229	266	178	165	153	180
Protection et Sauvegarde	80	46	72	47	38	46	58
Etudes technologiques de base	172	124	189	160	205	165	175
<b>Total</b>	<b>732</b>	<b>637</b>	<b>817</b>	<b>674</b>	<b>708</b>	<b>633</b>	<b>707</b>

Rappelons également que les études amont ne constituent qu'une partie de l'effort de recherche en matière de défense.

Classiquement celui comprend également l'agrégat « recherche et technologie » (R&T)<sup>1</sup>, l'agrégat « études de défense »<sup>1</sup> et l'agrégat « recherche et développement »<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> R&T = EA + subventions aux écoles DGA



Le tableau ci-après donne l'évolution de ces quatre agrégats.

*En millions d'euros courants*

PLF (CP)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Etudes amont	637	645	660	653	645	633	748	746
R & T	795	805	821	814	800	780	897	867
Etudes de défense	1 451	1 477	1 571	1 620	1 648	1 644	1 728	1 728
R & D	3 465	3 613	3 824	3 569	3 277	3 444	3 278	3 563

*Source Ministère de la défense*

Retenons également que la France est le pays européen qui consacre le plus gros effort à sa recherche et développement de défense, comme le montre le tableau ci-après.

		2011		2012		2013	
		En Mds €	En %	En Mds €	En %	En Mds €	En %
France	R & T	0,80	1,9	0,78	1,9	0,86	2,3
	R & D	3,28	7,8	3,44	8,3	3,27	8,5
Royaume-Uni	R & T	0,61	1,6	0,45	1,1	0,44	1,1
	R & D	2,90	7,4	2,67	6,7	1,57	4,0
Allemagne	R & T	0,39	1,2	0,36	0,4	0,39	1,2
	R & D	0,92	2,9	0,92	0,9	0,93	2,8

*Source Ambassades et AED*

#### 4. Gestion des moyens et subventions aux opérateurs

Cette sous-action regroupe une partie du fonctionnement courant de la direction de la stratégie de la DGA, le soutien de plusieurs postes permanents à l'étranger, ainsi que des subventions aux opérateurs de l'Etat rattachés au programme 144.

Hors frais de pension, cette sous action enregistre une baisse de 3 % pour s'établir à **311 millions d'euros** de crédits de paiement.

<sup>1</sup> Études de défense = R&T + EPS, EOTO, crédits de recherche du CEA-DAM, ainsi que des crédits de recherche duale du CNES et du CEA

<sup>2</sup> R&D = Études de défense + crédits du P 146 affectés au développement des programmes.

Plusieurs opérateurs bénéficient d'une subvention au titre du programme 144. Par ordre décroissant d'importance budgétaire, il s'agit de :

- **l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA)** : 96,43 millions d'euros contre 108,9 en 2013 et 109,7 en 2012.
- **l'École polytechnique (X)** : 67,99 millions d'euros, contre 70,2 en 2013 et 69,9 en 2012 ; viennent toutefois s'y ajouter cette année 5 millions d'euros au titre de dotation en fonds propres pour le financement d'investissements non récurrents ;
- **l'Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace (ISAE)** : 34,11 millions d'euros, contre 35,2 en 2013 et 35,3 en 2012 ;
- **l'École nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA)** : 17,18 millions d'euros contre 17,7 contre 17,4 en 2012 ;
- **l'Institut de recherche franco-allemand de Saint Louis** : 17,74 millions d'euros, soit un montant identique aux deux années précédentes ;
- **l'École nationale supérieure des ingénieurs des études et techniques d'armement (ENSIETA)** : 14,11 millions d'euros, contre 14,5 en 2013 et 14,1 en 2012.

Notons que l'ONERA occupe une place à part dans ce dispositif, puisque ce laboratoire au sens large du terme a pour mission de développer, d'orienter, de coordonner et de promouvoir les recherches dans le domaine aérospatial. Sa subvention financera :

- d'une part, la partie la plus amont, c'est-à-dire la plus risquée, du programme annuel d'études de l'ONERA,
- d'autre part, de disposer de moyens du meilleur niveau (souffleries, grands calculateurs, etc) pour soutenir la compétitivité des produits industriels futurs.

Compte tenu de son rôle dans l'industrie de défense française, il est regrettable que cette année encore le budget de l'ONERA soit en diminution.

Notons également que l'Institut Saint Louis a été créé par une convention franco-allemande en 1958 dans le but de mettre en œuvre une coopération étroite entre les deux Etats en ce qui concerne les recherches et études, tant scientifiques que techniques dans le domaine de l'armement, et de renforcer ainsi une défense commune. Au titre de ses missions, l'Institut réalise des recherches fondamentales et appliquées, des études techniques et des démonstrateurs de faisabilité technologique, ainsi que des travaux d'expertise. La convention de 1958 stipule notamment que les gouvernements français et allemands doivent contribuer à égalité aux dépenses de l'institut.

Notons enfin, qu'en première lecture l'Assemblée nationale a décidé de **réduire de 500 000 euros** les crédits de l'action 7 du programme 144 afin de réduire **la subvention pour charges de service public de l'école Polytechnique** et à les reverser au profit de l'action 10 du programme 212 consacré à l'accompagnement des restructurations. Il s'agit de sanctionner les modalités de remboursement de la « pantoufle », justifié par le traitement versé durant la scolarité aux élèves de l'école et auquel sont astreints les élèves qui ne respectent pas l'obligation de travailler dix ans pour l'Etat, dans la seule mesure où ils ont intégré un corps d'Etat. Les auteurs de l'amendement, les députés Jean Launay et François Cornut-Gentille dénoncent comme une injustice l'exonération dont bénéficient les élèves qui ont choisi de ne pas intégrer un corps d'Etat à leur sortie, dès lors qu'ils suivent une formation complémentaire dispensée par un organisme agréé par l'école.

La commission des Finances du Sénat, à l'initiative de nos collègues Yves Krattinger et Dominique de Legge a décidé de déposer **un amendement** afin de rétablir le niveau initial de la subvention à l'école polytechnique, au motif que l'objectif poursuivi par les auteurs de l'amendement était déjà satisfait. En effet, le conseil d'administration de l'école a adopté le 27 juin dernier le principe de l'élargissement de la « pantoufle » à tous les élèves, dès lors qu'ils n'ont pas servi pendant dix ans dans un service public, éventuellement autre qu'un corps d'Etat, dans les quinze ans consécutifs à leur sortie. L'école a transmis le dossier à l'administration du ministère de la défense. Ce nouveau régime devra faire l'objet d'un décret en conseil d'Etat, ce qui peut prendre quelques mois.

**Vos rapporteurs sont favorables à la position de la commission des finances du Sénat.**

Les autres organismes subventionnés sont des écoles d'ingénieurs sous tutelle de la DGA. Elles bénéficient d'une subvention au titre de leur rôle dans la formation d'ingénieurs de haut niveau répondant aux besoins de l'industrie de défense, en conformité avec les contrats d'objectifs et de performances.

### ***C. RELATIONS INTERNATIONALES***

Le programme « environnement et prospective de la politique de défense » comporte une action à vocation internationale, qui regroupe, d'une part, les crédits destinés au soutien aux exportations et d'autre part, les crédits consacrés à la diplomatie de défense.

#### **1. Le soutien aux exportations**

Dotée de 14,49 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement cette sous-action regroupe les crédits de personnel et de

fonctionnement de la direction du développement international (DDI) de la DGA.

Les crédits de la sous-action sont en diminution de 4,23 % pour les crédits de paiement et de 5,91 % pour les autorisations d'engagement, par rapport à l'année 2013 du fait notamment que le salon du Bourget n'est organisé que dans les années impaires. Les salons Eurosatory et Euronaval, dont le coût est évalué à 2,2 millions d'euros, soit 0,57 millions d'euros de moins que le salon du Bourget, seront eux organisés en 2014.

Les effectifs rattachés à cette sous-action s'élevaient à 158 emplois en 2014 relevant de la direction du développement international (DDI) de la DGA. Celle-ci est chargée de toutes les actions, en France et à l'étranger, propres à soutenir les exportations de matériels d'armement et les services qui leur sont associés et à participer à leur mise en œuvre. La dotation proposée pour le titre 2 est de 7,97 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement, en recul de 2,9 % par rapport à 2013.

Hors titre 2, les crédits sont en diminution de 9,26 % en autorisations d'engagement et 5,70 % en crédits de paiement. 7,19 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,92 millions d'euros en crédits de paiement sont destinés à financer les dépenses liées aux actions de promotion des exportations, principalement le financement du pavillon défense des salons *Eurosatory* et *Euronaval* (dont le coût est évalué à 2,3 millions d'euros chacun), ainsi que le soutien aux industriels français, en particulier des PME/PMI, sur des pays ciblés, en vue de la prospection de marchés, de la démonstration ou de la commercialisation de matériels.

Avec 6,5 milliards d'euros de prises de commandes en 2011, la France se maintient parmi les cinq premiers exportateurs mondiaux d'armement. En 2012, ce montant a toutefois reculé à 4,8 milliards d'euros<sup>1</sup>.

Sur la décennie passée, les Etats-Unis, l'Union européenne, la Russie et Israël se partagent 90 % du marché mondial. Sur la période 2006-2011, les Etats-Unis se situent au premier rang des exportateurs d'armement avec plus de 40 % des parts de marché, la Russie au deuxième rang affiche 14 %, suivie par le Royaume-Uni – 11 % - et la France : 8,5 %. Enfin, Israël se place au cinquième rang avec près de 5 % de parts de marché. L'Allemagne a une part de marché de 3,9 % et l'Italie de 3,6 %. Par zones géographiques, le Proche et Moyen Orient représente 25,4 % des commandes, désormais derrière l'Amérique du Sud (26,6 %) mais toujours devant l'Asie (20,6 %). L'Union européenne représente encore 17,3 %. Les principaux clients de la France sont l'Arabie Saoudite, le Brésil, l'Inde et les Emirats Arabes Unis.

Dans un contexte de diminution des budgets de la défense en Europe et aux Etats-Unis, en raison de la crise économique et financière, et face à l'arrivée de nouveaux concurrents issus des pays émergents, il faut s'attendre à l'avenir à une concurrence accrue sur le marché mondial d'armement.

---

<sup>1</sup> Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France 2013 – juillet 2013.

## 2. La diplomatie de défense

La seconde sous-action, intitulée « **diplomatie de défense** », est dotée de 101,8 millions d'euros en 2014, contre 114,84 millions en 2013 (- **11,4 %**). Elle regroupe trois types de crédits :

- **les crédits de personnels** (73 millions d'euros en diminution de 5 millions d'euros soit une baisse de 6,22 % par rapport à 2013) et **de fonctionnement** (6,36 millions d'euros en 2014 contre 6,49 millions d'euros en 2013 soit une baisse de 2 %) des personnels de la chaîne « relations internationales », les postes permanents à l'étranger (281 PPE en 2013), ainsi que les agents de droit local (106 en 2012), c'est-à-dire des attachés de défense et personnels des missions militaires, ainsi que des services d'attachés d'armement ; les effectifs (482 équivalents temps plein) sont stables.

Il est à noter que 70 postes permanents à l'étranger de la DGA ne relèvent pas de cette action (branches armement d'organismes internationaux ou programmes en coopération), ni les postes dans les structures opérationnelles ou internationales, à l'image de l'OTAN (postes inscrits au programme 178) ;

- **la subvention versée à Djibouti** (21,23 millions d'euros en 2014 contre 24,55 millions d'euros en 2013) pour le stationnement des forces françaises ; cette subvention est en diminution par rapport à 2013 (- 13,52 %), en raison de la diminution des effectifs français sur place qui occasionne une baisse de l'impôt sur le revenu perçu par Djibouti ;

- **la contribution au partenariat mondial du G8 de lutte contre la prolifération** des armes de destruction massive diminue fortement passant de 5,74 millions d'euros en 2013 à 1 million d'euros en 2014, à laquelle s'ajoute un transfert en provenance du ministère des affaires étrangères. Cette diminution résulte pour l'essentiel des économies générées par la nouvelle gouvernance du dispositif déployé dans le cadre des actions de coopération bilatérale et multilatérale du PMG8.

**Vos rapporteurs pour avis se sont entretenus avec le Général Gratien Maire, sous-chef « relations internationales » à l'état-major des armées, qui a présenté l'état et les perspectives de notre diplomatie de défense.**

La diplomatie de défense est, comme l'indique la Loi de programmation militaire, un instrument de prévention des crises, aux côtés du renseignement ou encore des dispositifs prépositionnés. Elle peut concerner le dialogue stratégique, l'échange d'informations, l'assistance ou encore la coopération militaire.

D'après les informations transmises à vos rapporteurs pour avis, les **effectifs relevant de l'action « diplomatie de défense » et affectés à l'étranger** représentaient **479 personnels en 2013**. Parmi eux, 362 relèvent de l'état-major des armées (attachés de défense, attachés de défense adjoints et

spécialisés, assistants d'attachés de défense, personnels civils des missions militaires), 90 de la DGA et 32 de la DPSD.

Hors diplomatie de défense, les personnels du ministère de la défense affectés de manière permanente à l'étranger exercent dans des postes d'échange, de liaison et d'insertion dans des structures opérationnelles ou internationales, notamment dans les structures de l'OTAN. Aux 1 100 personnels relevant du programme 178 « préparation et emploi des forces » s'ajoutent environ 70 personnels de la DGA répartis pour moitié environ entre le programme 144 et le programme 146 « équipement des forces ».

La très forte augmentation des postes permanents à l'étranger de l'état-major des armées, qu'il s'agisse des postes d'échange, de liaison ou insérés dans des structures opérationnelles ou internationales (ONU, OTAN, UE, OSCE, officiers de liaison, etc.), par rapport à 2009, est essentiellement due au déploiement de quelques 335 postes supplémentaires dans les structures et organes de l'OTAN, dans le cadre de la participation pleine et entière de la France à l'Alliance atlantique décidée en 2009. Le nombre de postes français à l'OTAN se stabilise en 2012 à 855 postes permanents à l'étranger, en-deçà de l'objectif visé de près de 950 personnels, en raison de la réforme de la structure de commandement intégré et des organes de l'OTAN.

La réintégration de la France au sein du commandement militaire intégré a engendré un surcoût moins important que prévu, comme le montre le rapport de la Cour des comptes, qui estime ce surcoût à 61 millions d'euros en 2012, puis à une **moyenne annuelle évaluée à 75 millions d'euros**. Dans le budget de défense de la France, la part consacrée au budget de l'OTAN est **inférieure à 0,77 %**.

L'évolution du réseau du ministère de la défense à l'étranger s'est traduite par un redéploiement de postes permanents en ambassade vers les organisations internationales.

**Depuis 2008, le réseau bilatéral diplomatique de défense a été profondément réorganisé.**

Avant la réforme de 2008 coexistaient pour un même ministère deux réseaux distincts : celui des attachés de défense rattaché à l'état-major des armées et celui des attachés d'armement rattaché à la direction générale pour l'armement. La réforme lancée en 2008 a consisté à unifier ces deux réseaux.

Cette rationalisation a conduit à une réduction, pour le seul programme 144, du réseau sur trois ans qui est passé de 422 postes permanents à l'étranger implantés dans 86 pays à une première cible de 281 postes permanents en 2013 pour 88 pays, soit une réduction de plus de 30 % de ses effectifs pour un réseau de taille inchangée.

Dans une deuxième étape, des services communs de gestion au sein des ambassades ont été constitués dans le cadre de la RGPP, ce qui a conduit au

transfert de 20 équivalents-temps plein (ETP) du programme 144 au programme 105 du ministère des affaires étrangères et européennes.

Par ailleurs, tout en respectant un objectif de 281 postes permanents, des redéploiements ont été prévus à effectifs constants afin de tenir compte de l'évolution du contexte stratégique.

Ainsi, l'année 2012 a vu les fermetures des missions de défense dans certains pays européens (Bulgarie, Finlande, Hongrie, République tchèque), la réouverture d'une mission de défense en Macédoine et en Ouzbékistan et le renforcement des missions de défense dans d'autres pays avec lesquels nous avons un partenariat stratégique (comme l'Inde, le Brésil, la Malaisie ou les Emirats arabes Unis).

#### EVOLUTION DES POSTES PERMANENTS A L'ETRANGER

	2010	2011	2012	2013	Variation 2010 - 2013
Europe	88	83	74	73	-15
Russie/Asie centrale	23	19	20	20	-3
Amériques	48	45	44	42	-6
Afrique subsaharienne	50	52	49	49	-1
Maghreb/Proche et Moyen Orient	55	55	61	62	+7 (dont 4 postes en Libye)
Asie/Océanie	36	34	35	35	-1
<b>TOTAL</b>	<b>300</b>	<b>288</b>	<b>283</b>	<b>281</b>	<b>-18</b>

*Source : état-major des armées*

En matière de gestion des postes, diverses mesures ont été prises. Par exemple, les postes d'attachés de défense ne sont plus réservés aux officiers des armées mais peuvent être ouverts à des ingénieurs de l'armement, en fonction de la situation locale. Des procédures nouvelles ont été mises en place pour assurer la sélection des attachés de défense et veiller à une meilleure adéquation entre les profils des candidats et les postes à pourvoir.

**Un nouveau redéploiement, tenant compte des conclusions du Livre blanc de 2013, est à l'étude.**

Dans le cadre de la réforme de l'organisation du ministère de la défense, une nouvelle **direction générale chargée des affaires stratégiques, des relations internationales et de la prospective, directement rattachée au ministre de la défense**, devrait être mise en place, en reprenant la totalité ou une partie des attributions et des effectifs de la DAS, de la sous-chefferie « relations internationales » de l'état-major des armées et de la direction du développement international de la DGA. **Compte-tenu de l'importance de cette réforme pour notre diplomatie de défense, vos rapporteurs pour avis considèrent que le Parlement devrait être étroitement associé à sa mise en place.**





## CONCLUSION

Vos rapporteurs pour avis portent une **appréciation positive sur le projet de budget du programme 144 « environnement et prospective de la politique de défense » pour 2014.**

**Conformément aux orientations du nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 et le projet de Loi de programmation militaire, l'effort consacré, d'une part à la recherche en matière de défense, et d'autre part, au renseignement est visible et s'inscrit dans la continuité du précédent Livre blanc de 2008 et de la LPM 2009-2014.**

**Les recrutements significatifs de personnels qualifiés ou hautement spécialisés au profit de la DGSE et, dans une mesure plus modeste, de la DPSD, sont le signe visible de cette priorité politique qui trouve une traduction budgétaire année après année.**

**Cet effort, qui se chiffre en dizaines de millions d'euros – ce qui reste modeste par rapport à l'ensemble du budget de la défense – doit surtout être analysé comme un rattrapage indispensable et être poursuivi dans la durée.**

Rappelons que les moyens et les effectifs de la DGSE ne représentent qu'environ **1,3 %** des crédits et des effectifs du ministère de la défense et que, à périmètre comparable, les services de renseignement britanniques comportent **deux à trois fois plus d'effectifs**, de même que les services allemands, qui ne remplissent pas les mêmes missions.

Compte tenu de l'importance croissante du renseignement et de l'évolution des technologies, **vos rapporteurs pour avis estiment donc indispensable de poursuivre l'augmentation des moyens et des effectifs de la DGSE dans les prochaines années et de stabiliser à leur niveau actuel les effectifs de la DPSD et de la Direction du renseignement militaire, tout en poursuivant le renforcement de l'encadrement supérieur de ces trois services.**

**À cet égard, l'inclusion à l'initiative du Sénat de l'objectif du recrutement de l'ordre de 300 personnels supplémentaires pour les services de renseignement relevant du ministère de la défense dans le cadre de la nouvelle Loi de programmation militaire pour la période 2014-2019 mérite d'être rappelé.**

Compte tenu du caractère prioritaire du renseignement, **vos rapporteurs pour avis estiment également que les services de renseignement relevant du ministère de la défense devraient être entièrement exemptés des mesures de gel et de surgel des crédits liés à la réserve de précaution.**



## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen des crédits de la Mission Défense : programme 144 « environnement et prospective de la politique de défense » lors de sa réunion du 26 novembre 2013.*

*Les deux rapporteurs ont ensuite émis une appréciation positive sur le programme 144, les conduisant à recommander, pour la mission défense dans son ensemble, l'adoption pour le sénateur Jeanny Lorgeoux et l'abstention pour le sénateur André Trillard.*

.....

*A l'issue de l'examen de l'ensemble des programmes de la mission défense, la commission a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense », les groupes SOC et RDSE votant pour, les groupes UMP et CRC s'abstenant.*

**ANNEXE : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES  
RAPPORTEURS POUR AVIS**

**M. Bernard BAJOLET**, Ambassadeur, Directeur général de la  
Sécurité extérieure

**Général Jean-Pierre BOSSER**, Directeur général de la protection et  
de la sécurité de la Défense

**Général Gratien MAIRE**, Sous-chef « relations internationales » à  
l'état-major des armées