

N° 94

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

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 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

DÉFENSE – ENVIRONNEMENT ET SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

Par M. Didier BOULAUD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, André Boyer, Robert Hue, *vice-présidents* ; MM. Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, André Trillard, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Boroira, Didier Boulaud, Robert Bret, Mmes Paulette Brisepierre, Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Joseph Kergeris, Robert Lafoaolu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, M. André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 et 91 (annexe n° 8) (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'ENVIRONNEMENT ET LA PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DEFENSE	6
A. L'ANALYSE STRATÉGIQUE, LA PROSPECTIVE ET LA RECHERCHE DE DEFENSE	8
1. <i>La mesure de l'effort de recherche et technologie : un suivi difficile</i>	9
2. <i>Les priorités de la politique de recherche et technologie</i>	13
3. <i>La coopération européenne en matière de recherche</i>	15
B. LE RENSEIGNEMENT DE SECURITÉ	18
1. <i>La direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD)</i>	18
2. <i>La direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)</i>	21
C. LES ACTIONS À VOCATION INTERNATIONALE DU PROGRAMME	23
II. LE SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE	25
A. UNE HAUSSE DES DOTATIONS LIÉE POUR L'ESSENTIEL À DES CHARGES TRANSFÉRÉES OU OBLIGATOIRES	26
B. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE	27
1. <i>La politique du logement familial</i>	28
2. <i>Les crédits d'infrastructure</i>	29
C. LES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME	31
1. <i>La direction, le contrôle et la gestion centrale</i>	31
2. <i>Les systèmes d'information, d'administration et de gestion : une volonté de rationalisation</i>	33
3. <i>L'accompagnement de la politique des ressources humaines</i>	34
CONCLUSION	39
EXAMEN EN COMMISSION	41

Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport pour avis porte sur les deux programmes de la mission « défense » regroupant les actions qui ne relèvent pas directement du fonctionnement ou de l'équipement des forces armées :

- le programme « environnement et prospective de la politique de défense » (programme 144) doté d'environ 1,7 milliard d'euros en 2008, soit 4,5 % du budget de la mission ;

- et le programme « soutien de la politique de défense » (programme 212) représentant environ 3,4 milliards d'euros en 2008, soit 9,4 % du budget de la mission.

Au titre du programme « environnement et prospective de la politique de défense », votre rapporteur traitera plus particulièrement des crédits de recherche et technologie et des dotations destinées aux services de renseignement.

S'agissant du programme « soutien de la politique de défense », il évoquera notamment la politique immobilière et les opérations d'infrastructure, ainsi que les crédits d'accompagnement de la politique des ressources humaines.

I. L'ENVIRONNEMENT ET LA PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DEFENSE

Placé sous la responsabilité du directeur chargé des affaires stratégiques (DAS), le **programme « environnement et prospective de la politique de défense »** (programme 144) est, **au sein de la mission « défense »**, le moins doté budgétairement, puisqu'il ne représente que **4,5 % de ses crédits**.

Ce programme recouvre cependant des **actions particulièrement stratégiques**. C'est le cas des crédits d'études et de recherche technologique ou de ceux destinés à deux des trois services de renseignement du ministère de la défense. Il inclut également une partie de l'action internationale du ministère.

Approchant **1,7 milliard d'euros**, les crédits du programme « environnement et prospective de la politique de défense » enregistreront une **légère diminution en 2008**.

EVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2007	2008	%	2007	2008	%
<i>Analyse stratégique</i>	3,8	5,1	+ 32,7	3,7	3,7	- 1,1
<i>Prospective syst. de forces</i>	36,5	38,5	+ 5,5	39,9	38,5	- 3,4
<i>Renseignement de sécurité</i>	521,0	519,4	- 0,3	537,8	533,9	- 0,7
<i>Capacités technologiques</i>	1 020,4	1 016,4	- 0,4	965,3	971,2	+ 0,6
<i>Soutien aux exportations</i>	17,8	17,0	- 4,6	17,8	17,0	- 4,6
<i>Diplomatie de défense</i>	97,0	90,2	- 7,0	97,0	90,2	- 7,0
Total	1 696,5	1 686,6	- 0,6	1 661,4	1 654,5	- 0,4
<i>dont personnel</i>	536,8	498,4	- 7,2	536,8	498,4	- 7,2
<i>fonctionnement</i>	1 013,0	1 030,3	+ 1,7	958,6	983,7	+ 2,6
<i>investissement</i>	104,7	116,5	+ 11,3	124,1	131,0	+ 5,6
<i>intervention</i>	42,0	41,4	- 1,2	42,0	41,5	- 1,2

Les **dépenses de personnel** du titre 2 (498 millions d'euros) seront en diminution de 7 %. Le plafond d'emplois autorisé s'établira, pour 2008, à **8 800 emplois** équivalents temps plein (4 597 militaires et 4 203 civils), soit 316 emplois de moins qu'en 2007.

Les économies proprement dites concernent 34 emplois, au titre du non-renouvellement d'un départ à la retraite sur deux. L'extension en année pleine des emplois créés en 2007 à la DGSE représentera 7,5 emplois équivalents temps plein, alors que 8 emplois seront transférés d'autres programmes. Enfin, il est procédé, à travers la suppression de 297,5 emplois équivalents temps plein, à un ajustement technique sans incidence sur les crédits. Il est en effet à noter que, comme pour les autres programmes, le **plafond d'emplois a été ajusté au niveau réel des effectifs constaté mi-2007**. Par ailleurs, un certain nombre de personnels civils et militaires jusqu'alors rémunérés par les crédits du titre 2 et mis à disposition des écoles de la DGA, notamment l'Ecole polytechnique, seront dorénavant directement rémunérés par ces écoles, sur leur subvention de fonctionnement, majorée à cet effet de 16 millions d'euros.

Les **crédits de fonctionnement** du titre 3 (983 millions d'euros en crédits de paiement) sont constitués pour les neuf dixièmes d'entre eux de crédits d'études-amont et des subventions aux écoles de la DGA. Leur évolution est légèrement positive.

Les **dépenses d'investissement** du titre 5 sont destinées aux équipements des services de renseignement, principalement la DGSE, et progressent sensiblement.

Quant aux crédits du titre 6, ils concernent la contribution à l'Agence européenne de défense, des subventions d'investissement ou d'études dans le domaine de la recherche et une partie de l'aide versée à la République de Djibouti. Ils se situent au même niveau qu'en 2007.

L'**hétérogénéité des actions** rassemblées dans le programme « environnement et prospective de la politique de défense » est apparue, dès la mise en place de la LOLF, comme une source d'interrogations. Elle semblait peu compatible avec la mise en pratique du principe de la fongibilité des crédits dont peut user le responsable de programme. Ce dernier dispose en outre de moyens matériels et humains limités, et, en dehors du domaine restreint qui relève de son propre service, il n'est doté d'aucune autorité hiérarchique sur les responsables de budgets opérationnels de programme¹ ou responsables d'action qui sont tous subordonnés au chef d'état-major des armées, au délégué général pour l'armement ou directement au ministre s'agissant de la DGSE et de la DPSD.

Lors de son audition devant la commission, le 8 novembre dernier, le directeur chargé des affaires stratégiques a reconnu « *le caractère quelque peu atypique de ce programme* ». Il a toutefois évoqué plusieurs pas effectués en direction d'une véritable « **gouvernance** » **du programme** : la définition d'une stratégie d'ensemble énoncée dans le projet annuel de performance ; l'association désormais officielle du responsable de programme à l'élaboration

¹ Les crédits du programme seront répartis en cinq budgets opérationnels de programme respectivement gérés par la Délégation aux affaires stratégiques, l'Etat-major des armées, la Délégation générale pour l'armement, la DGSE et la DPSD.

et à la présentation au ministre des documents d'orientation et de programmation des études amont ; l'action menée en vue de mieux coordonner les études de prospective.

A. L'ANALYSE STRATÉGIQUE, LA PROSPECTIVE ET LA RECHERCHE DE DEFENSE

Trois actions du programme concourent à l'effort de recherche et technologie.

L'**analyse stratégique** 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 portant sur l'analyse des risques découlant des facteurs stratégiques, sur la traduction de ces risques en menaces et enfin sur la prospective relative aux caractéristiques technologiques de ces dernières. Cette action est du ressort de la délégation aux affaires stratégiques. Elle sera dotée en 2008 de **5,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement** (+ 32,7 %) et de **3,7 millions d'euros de crédits de paiement** (- 1,1 %). Cette dotation inscrite au titre 3 – fonctionnement – vise à financer des **études prospectives et stratégiques** commandées à des instituts de recherche indépendants du ministère de la défense. La forte augmentation des autorisations d'engagement prévue en 2008 vise à permettre de consacrer une partie des dotations à des **études triennales**. Sur la centaine d'études nouvelles envisagées en 2008, un tiers devrait se dérouler sur une période de trois ans. En 2009, le nombre d'études engagées devrait se limiter à une soixantaine. Le recours à des marchés d'études triennaux a pour but de conforter les instituts de recherche dans un certain nombre de domaines. Il s'inscrit dans une démarche plus générale visant à faire preuve d'une sélectivité accrue pour les thèmes d'études, sous la supervision d'un comité scientifique.

La **prospective des systèmes de forces** regroupe les activités destinées à identifier les besoins opérationnels, à orienter les études en vue de les satisfaire et à élaborer le « plan prospectif à 30 ans », actualisé chaque année. Ces activités sont conduites conjointement par les architectes de systèmes de forces, qui relèvent de la DGA, et les officiers de cohérence opérationnelle, qui relèvent de l'état-major des armées. L'action « prospective des systèmes de forces » sera dotée en 2008 de 38,5 millions d'euros, tant en autorisations d'engagement (+ 5,5 %) qu'en crédits de paiement (- 3,4 %). Sur ce montant, 14 millions d'euros sont consacrés aux rémunérations et charges sociales des personnels affectés à cette action (240 emplois équivalent temps plein). Au titre 6 figure la **subvention au budget administratif de l'Agence européenne de défense** (4,2 millions d'euros), dont le montant, identique à celui inscrit en 2007, a été fixé avant que ne soit connu le budget de l'Agence pour 2008. Le financement d'**études opérationnelles et technico-opérationnelles** (EOTO) bénéficiera de 19 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Enfin, l'action « **maintien des capacités technologiques et industrielles** » regroupe essentiellement les crédits consacrés aux **études technologiques**. Elle est dotée de **1 016,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 971,2 millions d'euros de crédits de paiement**. Outre 49,3 millions d'euros de dépenses de personnel correspondant aux 2 181 emplois équivalents temps plein rattachés à l'action, cette dotation couvre essentiellement des crédits d'études amont (689,8 millions d'autorisations d'engagement et 644,6 millions de crédits de paiement) ainsi que des subventions de fonctionnement, d'investissement ou d'études à divers organismes de recherche et aux écoles d'ingénieurs de la DGA¹.

1. La mesure de l'effort de recherche et technologie : un suivi difficile

La mesure de l'effort de recherche militaire, votre rapporteur l'a déjà souligné les années passées, est extrêmement difficile compte tenu de la multiplicité des indicateurs utilisés. Les notions de recherche et développement, de recherche et technologie ou d'études-amont sont tour à tour utilisées, et leur contenu peut varier dans le temps. La multiplicité des références complique considérablement le suivi de l'effort budgétaire, d'autant qu'aucune d'entre elles ne recoupe la présentation des crédits telle qu'elle résulte de la LOLF.

Ces difficultés n'ont pas échappé au ministère de la défense qui a mis en place, à l'initiative du contrôle général des armées, un groupe de travail associant les différents services intéressés et chargé de définir un nouveau référentiel budgétaire pour les agrégats « recherche ». L'un des principaux résultats de ce travail réside dans la **restructuration de l'agrégat « recherche et technologie »**, désormais harmonisé avec celui utilisé par l'Agence européenne de défense et nos partenaires européens. Toutefois, cette clarification n'a été obtenue qu'au prix de la création d'un nouvel agrégat dénommé « études de défense », incluant des actions auparavant comprises dans la recherche et technologie, notamment les transferts au CEA, les études opérationnelles et technico-opérationnelles et la recherche duale.

Votre rapporteur souhaite que les principes arrêtés par le groupe de travail (définition des agrégats commune à l'ensemble des services du ministère, utilisation exclusive de ces agrégats dans la communication sur la recherche, création de nouveaux agrégats seulement en cas de nécessité avérée, priorité donnée à l'harmonisation avec nos partenaires européens), permettent une meilleure visibilité de l'effort de recherche et une plus grande continuité de son suivi budgétaire, même s'il reconnaît les limites d'une telle

¹ Ecole polytechnique ; Ecole supérieure de l'aéronautique et de l'espace (SUPAERO) ; Ecole nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA) ; Ecole nationale supérieure d'ingénieurs de constructions aéronautiques (ENSICA) ; Ecole supérieure des ingénieurs des études et techniques d'armement (ENSIETA).

démarche, les agrégats cherchant « à traduire une réalité qui n'est pas figée », comme le lui a indiqué le ministère de la défense.

Désormais centrée sur les études amont et les subventions dédiées à la recherche, la **nouvelle définition des dépenses de « recherche et technologie »** résulte d'une agrégation successive formant des sous-ensembles au périmètre croissant:

- les **études amont**, constituées des études amont contractualisées proprement dites et des bourses de thèse ;

- l'**effort de recherche technologique**, qui comprend les études amont auxquelles sont adjointes les subventions d'études et d'investissement à l'ONERA et la subvention à l'Institut franco-allemand de Saint Louis ;

- le **maintien des capacités technologiques**, qui comprend l'effort de recherche technologique auquel s'ajoutent les subventions aux laboratoires des écoles de la DGA, y compris l'Ecole polytechnique, en études et investissements, les actions en faveur des PME-PMI et les bourses ;

- enfin, la **recherche et technologie** formée des actions relatives au maintien des capacités technologiques et de la subvention de fonctionnement de l'ONERA, qui est entièrement dédiée aux moyens de recherche de l'Office.

Par ailleurs, un deuxième agrégat intitulé « **études de défense** », ajoute aux dépenses de recherche et technologie les crédits de recherche et technologie du CEA, les études à caractère opérationnel ou technico-opérationnel et les études à caractère politico-militaire, économique et social, ainsi que les crédits de recherche duale (BCRD).

Les évolutions des dépenses de recherche et technologie retracée ci-après en distinguant l'ancienne et la nouvelle comptabilisation, sont marquées par une **grande stabilité depuis 2006**. Votre rapporteur avait souligné que le redressement très sensible opéré à compter de 2005 avait en partie compensé un certain retard pris, les deux années précédentes, par rapport aux objectifs fixés par la loi de programmation militaire 2003-2008. Celle-ci prévoyait en effet une annuité moyenne de 630 millions d'euros pour les études-amont et de 1 170 millions d'euros pour les crédits de recherche et technologie hors BCRD.

Si l'on ne peut que se féliciter de la consolidation des dotations au cours des derniers exercices, on doit aussi constater que **l'accentuation de l'effort de recherche plafonne**. Le précédent gouvernement souhaitait porter les crédits d'études amont à 700 millions d'euros en 2008. Cet objectif ne sera pas atteint, alors même que le niveau nécessaire à la pérennisation des capacités technologiques et à la compétitivité de nos entreprises de défense est généralement évalué à 1 milliard d'euros par an.

Par ailleurs, **on peut s'interroger sur ce que sera le niveau réel des engagements**, pour les études amont notamment, **en 2008**. Celui-ci sera déterminé par **le niveau de ressources que la prochaine loi de**

programmation militaire pourra consacrer à la recherche. La très forte pression des besoins financiers pour la fabrication des matériels au cours des prochaines années ne peut manquer de susciter l'inquiétude à ce sujet.

Évolution des crédits de recherche et technologie (agrégat ancien)

(Crédits de paiement votés en LFI et LFR, en millions d'euros)

	2005	2006
Études amont	454,7	601,2
<i>paiements</i>	<i>537,8</i>	<i>603,3</i>
Subventions	134,1	135,7
<i>paiements</i>	<i>134,1</i>	<i>139,2</i>
CEA	500,3	504,1
<i>paiements</i>	<i>494,0</i>	<i>500,5</i>
BCRD	200,0	200,0
<i>paiements</i>	<i>200,0</i>	<i>198,1</i>
Autres études *	23,2	21,9
<i>paiements</i>	<i>20,1</i>	<i>19,8</i>
Total	1 312,3	1 462,9
<i>paiements</i>	<i>1 386,0</i>	<i>1 460,9</i>

* Études à caractère opérationnel ou technico-opérationnel ; études à caractère politico-militaire, économique ou social.

Évolution des nouveaux agrégats « recherche et technologie » et « études de défense »

(Crédits de paiement votés en LFI, en millions d'euros)

	2007	2007
Études amont	637,1	644,6
Effort de recherche et technologie	723,5	731,9
Maintien des capacités technologiques	744,8	755,0
Recherche et technologie	795,2	805,4
Études de défense	1 451,4	1 476,7

S'agissant des études de défense, les crédits prévus pour 2008 incluent une dotation de 448,6 millions d'euros destinée aux activités de recherche du CEA, ainsi que 200 millions d'euros au titre de la recherche duale.

Pour 2008, les principales caractéristiques de l'évolution des crédits d'études-amont sont les suivantes :

- une **forte augmentation pour les études nucléaires** (93 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit 36 millions d'euros de plus qu'en 2007, et 60 millions d'euros en crédits de paiement, soit 23 millions d'euros de plus qu'en 2007), essentiellement au titre du maintien des compétences dans le domaine des missiles, que ce soient les missiles balistiques de la composante océanique ou les missiles aérobies de la composante aéroportée ;

- un **maintien des dotations pour les études spatiales** (près de 60 millions d'euros en autorisations d'engagement), avec la réalisation de démonstrateurs dans les domaines de l'alerte spatiale et de l'écoute électromagnétique ;

- une réduction, de l'ordre d'une trentaine de millions d'euros, des **études-amont réalisées dans le domaine conventionnel**, qui représenteront pour leur part environ 540 millions d'euros.

Il est à noter que, globalement, le **domaine nucléaire** représente **plus du tiers des crédits destinés aux études de défense**, si l'on ajoute les crédits d'études opérationnelles et technico-opérationnelles ou d'études-amont à ceux destinés au CEA.

D'après les indications fournies à votre rapporteur, dès lors que l'on ne retient pas les recherches dans le domaine nucléaire, ni le programme de recherche duale, les **crédits d'études de défense** se situaient en 2007 à 777 millions d'euros pour la France et 810 millions d'euros pour le Royaume-Uni, soit des niveaux pratiquement identiques. Pour l'Allemagne, les données 2007 n'étaient pas connues, les crédits correspondant à ce périmètre s'étant élevés en 2006 à 470 millions d'euros.

Afin d'évaluer l'impact de l'effort budgétaire lié à la recherche, le projet annuel de performance comporte un indicateur mesurant le **taux de progression des capacités technologiques**. Ce taux est évalué, capacité par capacité, en fonction des avancées réalisées par rapport à un objectif final. Pour chaque capacité est évalué un besoin en études-amont et des jalons à franchir pour les satisfaire.

Pour l'ensemble des capacités technologiques, un taux de 30 %, correspondant au niveau du début de l'année 2003, a été fixé par comparaison de la situation française avec celle des Etats-Unis et des autres pays européens. Le taux de 100 % correspond à l'objectif de réalisation à l'horizon 2015. Le **degré d'avancement en matière de capacités technologiques** s'établit à **47 % en 2006**. L'objectif est d'atteindre 52 % en 2007, 58 % en 2008 et 64 % en 2009.

2. Les priorités de la politique de recherche et technologie

En matière de recherche et technologie, les priorités retenues par le ministère de la défense portent sur les **capacités technologiques liées à la maîtrise de l'information** (observation, renseignement, surveillance du sol, gestion des flux de données, fusion des informations) et à la **protection de l'homme** (lutte contre les engins explosifs improvisés, protection NRBC et contre les mines), ainsi que celles participant au **maintien des compétences industrielles et technologiques indispensables aux programmes futurs** (missiles, drones, hélicoptères).

Le tableau ci-dessous récapitule la **part des différents domaines dans les études-amont**.

Programmation des études-amont par systèmes de forces*

Systèmes de forces	2006	2007	2008
Dissuasion	19 %	19 %	24 %
Commandement et maîtrise de l'information	34 %	32 %	32 %
Projection mobilité soutien	6 %	6 %	5 %
Engagement et combat	57 %	60 %	56 %
Protection et sauvegarde	23 %	24 %	24 %
Etudes technologiques de base	7 %	7 %	7 %

* *Un plan d'engagement d'études-amont pouvant concerner plusieurs systèmes de forces, le total est supérieur à 100 %.*

Le choix des plans d'études-amont tient compte d'un certain nombre d'objectifs et de paramètres : la réunion de partenaires européens autour de projets communs, l'accès des petites et moyennes entreprises aux contrats, afin de promouvoir leur capacité d'innovation. Il vise aussi à garantir un équilibre satisfaisant entre les études de base, les études technologiques et la réalisation de démonstrateurs. La répartition souhaitée entre ces trois postes est de 15 % pour les études de base, 50 % pour les études technologiques et 35 % pour les démonstrateurs.

Sur la période 2007-2009, **la programmation des études-amont prévoit la poursuite ou le lancement de 38 démonstrateurs**. Ces démonstrateurs sont des dispositifs expérimentaux permettant de vérifier, dans des conditions représentatives de l'utilisation réelle, que le niveau de performance espéré est atteignable. Il s'agit de s'assurer que les technologies qui seront développées dans le cadre du financement des études amont seront effectivement maîtrisées et qu'à cet effet, les risques existant lors du lancement des programmes intégrant ces technologies seront les plus réduits possibles.

Parmi les opérations en cours les plus significatives, on peut citer :

- le **démonstrateur de partie haute pour le missile balistique**, lancé fin 2006 avec l'objectif d'une éventuelle amélioration des performances du missile M51 ;

- le démonstrateur de **drone de combat Neuron**, également lancé en 2006 en coopération avec la Suède, l'Italie, l'Espagne, la Grèce et la Suisse ; il vise à valider de nouvelles technologies susceptibles d'améliorer les performances de discrétion des futurs avions de combat ; le contrat industriel s'élève à 410 millions d'euros hors taxes, la part française s'établissant à 252 millions d'euros TTC ;

- le **démonstrateur d'alerte spatiale**, en cours de réalisation depuis 2004, destiné à l'acquisition en orbite de signatures de fond de Terre en vue de spécifier, ultérieurement, un système opérationnel : le lancement des 2 microsatellites est prévu en 2008 pour une exploitation des données sur 18 mois ; le contrat s'établit à 158 millions d'euros sur cinq ans ;

- la réalisation d'un démonstrateur de **bulle opérationnelle aéroterrestre (BOA)**, dont les travaux ont débuté en décembre 2005, et qui est destiné à préparer un futur système de contact aéroterrestre mettant en réseau l'ensemble des systèmes d'armes intervenant dans le combat de contact (fantassins, blindés, moyens du génie, appuis feux, hélicoptères, drones, robots terrestres) ; le coût total est de 144 millions d'euros sur 7 ans ;

- le démonstrateur de **système d'écoute électromagnétique (Elint) spatial Elisa**, destiné à démontrer la faisabilité de la détection d'émetteurs radars depuis l'espace, en vue d'un futur programme opérationnel ; le lancement de 4 microsatellites est prévu en 2010 ; le marché, notifié en janvier 2006, s'élève à 122,3 millions d'euros ;

- le démonstrateur de **radar à antenne active**, destiné à améliorer la portée de détection des radars des avions de combat et à réduire leur coût de maintenance ; lancé en septembre 2004, la réalisation de ce démonstrateur représente 95 millions d'euros sur cinq ans ;

- le démonstrateur de **radar aéroporté en bande X Amsar**, initié en 1999 et mené en coopération avec le Royaume-Uni et l'Allemagne ;

- un démonstrateur de **radar M3R** de trajectographie et de désignation pour une capacité initiale de défense antimissile balistique, dont la réalisation a été lancée en 2003.

Devraient également intervenir **d'ici la fin de l'année 2007 ou en 2008** les lancements des démonstrateurs suivants :

- une **plate-forme hélicoptère furtive et apte au vol tout temps (Hector)**;

- un démonstrateur de **radio logicielle haut débit**.

3. La coopération européenne en matière de recherche

Le **renforcement de la part des recherches réalisées en coopération européenne** est désormais un objectif majeur de notre politique de recherche de défense. Il s'agit à la fois de mettre en commun les réflexions et de recouper les résultats, d'éviter la dispersion des ressources européennes en la matière, déjà très inférieures à celles dégagées par les Etats-Unis, et de favoriser l'émergence de programmes communs sur les équipements futurs qui seront, eux aussi, un gage d'utilisation plus optimale des ressources.

Le **degré de coopération** européenne dans la recherche de défense **est encore faible**. Des **progrès réels, bien que lents**, sont néanmoins enregistrés.

Le projet annuel de performances annexé au budget de la mission « défense » comporte un indicateur sur le **taux de coopération européenne en matière de prospective** (études opérationnelles et technico-opérationnelles). Celui-ci mesure la proportion d'études menées autour d'une problématique commune, en coopération européenne ou dans un cadre national avec échange et partage des résultats avec nos partenaires. Il s'établit en 2005 à 8,29 % et à 9,54 % en 2006, les prévisions tablant sur une progression significative pour atteindre 12 % en 2007 puis l'objectif de 16 % en 2008. L'évolution prévue en 2007 tient en partie à la prise en compte d'études terminées qui ont fait l'objet dans l'année d'un partage avec nos partenaires européens.

Les documents budgétaires ne comportent aucun indicateur du même type pour l'ensemble des **actions de recherche et technologie**. Selon les informations transmises à votre rapporteur, la **part de coopération** sur ces actions (au sens de la nouvelle définition européenne) s'élevait à **12,9 % des dépenses en 2005, à 14,6 % en 2006 et devrait atteindre 17 % en 2007**, le Royaume-Uni et l'Allemagne étant les deux partenaires principaux. Le montant cumulé des différents marchés en cours faisant l'objet d'une coopération internationale s'élève à 1 270 millions d'euros, dont 515 millions d'euros pour la partie française.

Parmi les programmes de recherche conduits en coopération, on peut citer :

- le drone de combat Neuron, réalisé avec la Suède, l'Espagne, l'Italie, la Grèce et la Suisse ;
- le programme sur les composants pour missiles mené avec le Royaume-Uni ;
- le programme relatif aux composants électroniques en arséniure et nitrure de gallium conduit avec l'Allemagne ;
- le système de déminage rapproché Sydéra, réalisé avec l'Allemagne.

Par ailleurs, des démarches sont engagées pour évaluer la possibilité de partenariats sur d'autres projets comme la bulle opérationnelle

aéroterrestre, pour laquelle des contacts ont été établis avec l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Suède, le missile de combat terrestre (contacts avec le Royaume-Uni et la Suède) ou encore le démonstrateur d'hélicoptère Hector (contacts avec l'Allemagne et l'Espagne, partenaires du programme Tigre).

Les **regroupements industriels européens réalisés ces dernières années dans le domaine aéronautique et spatial** devraient en principe être de nature à faciliter l'émergence d'actions communes en matière de recherche et technologie.

La France a également placé beaucoup d'espoirs dans la mise en place de l'**Agence européenne de défense**, qui va entamer sa quatrième année d'existence et dont elle veut faire un élément catalyseur pour **fédérer la recherche et technologie de défense européenne**, à travers l'impulsion et la gestion de contrats de recherche de défense en coopération. L'Agence a repris depuis le 31 août 2006 les activités de l'Organisation de l'armement de l'Europe occidentale (OAEO) qui regroupait 17 Etats européens, une cinquantaine de programmes de recherche et technologie en coopération lui étant transférés. Ce « portefeuille » désormais rattaché à l'Agence représente plus de 200 millions d'euros.

L'année 2006 a surtout été marquée par le **lancement du premier programme de recherche et technologie à l'initiative de l'Agence**. Consacré à la **protection des forces en milieu urbain**, il couvrira cinq domaines : la protection collective, la protection individuelle, les systèmes de communications sécurisés, l'analyse des données et la planification de missions. D'une durée initiale de trois ans, ce programme bénéficiera d'un budget de **55 millions d'euros** alimenté par **18 pays**. Les principaux contributeurs seront la France (12 millions d'euros), l'Allemagne et la Pologne (10 millions d'euros chacun), l'Italie, l'Espagne, la Suède, la Belgique ou encore les Pays-Bas étant également parties prenantes. Le Royaume-Uni a en revanche souhaité rester en dehors de cette initiative.

Ce projet relève, dans la terminologie de l'Agence, de la « **catégorie A** ». La catégorie A recouvre les programmes directement proposés par l'Agence à l'ensemble des Etats-membres. Ceux-ci sont réputés participer au projet, sauf décision contraire explicite.

Il existe au sein de l'Agence une seconde catégorie de projets, dite « **catégorie B** ». Y figurent des projets dont elle n'assume pas directement la gestion et qui sont proposés, sur la base du volontariat, par plusieurs Etats-membres. C'est dans ce cadre que la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Suède, la Pologne et la Finlande coopèrent sur le programme de démonstrateur de **radio logicielle**.

Au-delà des programmes strictement militaires, la coopération européenne pourrait également dans les mois à venir bénéficier de l'initiative de prise par la Commission pour lancer un programme de recherche sur la sécurité (PERS).

On constate donc, dans ce domaine, une **évolution positive**, même si l'un des principaux acteurs européens, **le Royaume-Uni, reste extrêmement réservé vis-à-vis du cadre multilatéral** constitué par l'Agence européenne de défense.

Celle-ci verra son budget pour 2008 sensiblement augmenté. Le budget de fonctionnement passera de 17 à 20 millions d'euros, et le budget opérationnel de 5 à 6 millions d'euros. Une dotation supplémentaire de 6 millions d'euros a également été envisagée pour financer des **recherches sur les drones**. Ce financement additionnel ne sera cependant débloqué que sur présentation par l'Agence d'un scénario économique validé par les Etats-membres. Suite à la position britannique, le budget de l'Agence a été fixé pour 2008 uniquement, et non pour une période de trois ans comme le prévoient les statuts.

B. LE 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 ».

Ainsi que votre rapporteur l'a souligné les années passées, le troisième service de renseignement du ministère de la défense, la direction du renseignement militaire (DRM), relève quant à lui, pour ses personnels et ses effectifs, du programme « préparation et emploi des forces », les équipements qu'elle exploite étant financés par le programme « équipement des forces ».

EVOLUTION DE L'ACTION « RENSEIGNEMENT DE SECURITÉ »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2007	2008	%	2007	2008	%
<i>Personnel</i>	372,2	362,0	- 2,7	372,2	362,0	- 2,7
<i>Fonctionnement</i>	44,1	41,0	- 7,1	41,5	41,0	- 1,2
<i>Investissement</i>	104,7	116,5	+ 11,3	124,1	131,0	+ 5,6
Total	521,0	519,4	- 0,3	537,8	533,9	- 0,7

Les dotations de l'action « renseignement de sécurité » régressent légèrement en 2008, le seul poste en progression étant celui des investissements. **L'absence de renforcement des moyens humains** est en décalage avec la perception, largement partagée, du rôle crucial de la fonction « renseignement » dans le contexte de sécurité actuel.

1. 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) relève directement du ministre de la défense dont elle assure les responsabilités en matière de sécurité du personnel, des informations, des matériels et des installations sensibles. Lointaine héritière de la section de contre-espionnage du 2^{ème} bureau, fondée en 1872, puis de la « sécurité militaire », elle est installée au fort de Vanves à Malakoff.

La DPSD exerce une **mission de contre-ingérence**, définie comme l'ensemble des activités permettant de détecter et de neutraliser la menace contre la sécurité que représentent les services de renseignement étrangers, les organisations et les individus engagés dans l'espionnage, le sabotage, la subversion et le terrorisme ainsi que le crime organisé dans le domaine de la défense, notamment les trafics d'armes. Son action porte donc à la fois sur l'**acquisition du renseignement de sécurité** et sur l'**application de mesures de protection** visant à maintenir le meilleur niveau de sécurité des forces, des systèmes d'information et du patrimoine industriel et économique lié à la défense.

Elle exerce ses missions tant sur le territoire national qu'auprès de nos forces déployées sur les différents théâtres d'opérations extérieures.

Les priorités d'action qui lui sont assignées sont les suivantes :

- la **lutte contre le terrorisme**,
- la **sécurité des systèmes d'informations** et la **protection des données classifiées**,
- l'**intelligence économique**.

La DPSD joue ainsi au profit du ministère de la défense un rôle comparable à celui de la direction de la surveillance du territoire (DST) et de la direction centrale des renseignements généraux (DCRG) sur le plan général. Elle entretient d'ailleurs avec ces organismes des relations étroites, tout comme avec les autres services du ministère de la défense concernés (DGSE, DRM, direction générale de la gendarmerie nationale).

Les moyens alloués à la DPSD en 2008 s'élèveront à 93,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 1,8 %) et à **93,8 millions d'euros en crédits de paiement** (+ 0,8 %).

Les crédits de personnel s'élèveront à 81,8 millions d'euros et devraient permettre une stabilisation des effectifs autour de 1 300 emplois équivalents temps plein. Les crédits de fonctionnement se monteront à 7,6 millions d'euros et les crédits d'investissement à 4,4 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA DPSD

Plafond d'emplois autorisé (PMEA) et effectifs moyens réalisés (EMR)

	2007		2008
	PMEA	EMR	PMEA
Officiers	245	218	224
Sous-officiers	743,5	694	669
Militaires du rang	105	100	99
Volontaires	6	10	11
Total militaires	1 099,5	1 022	1 003
Catégorie A	30	21	19
Catégorie B	37	33	33
Catégorie C	212,5	221	213
Ouvriers	50	36	36
Total civils	369	299	329,5
Total	1 429	1 333	1 304

Ainsi que le montre le tableau ci-dessus, **le plafond d'emplois pour 2008 a été aligné sur les effectifs moyens réalisés en 2007**. Ce tableau illustre également la particularité de la structure des personnels de la DPSD, qui dénote un poids relativement faible de l'encadrement. Le service a donc pour priorité de renforcer le niveau d'encadrement et d'expertise, notamment dans les métiers du renseignement et dans le domaine de la sécurité industrielle, de la cryptologie, de l'intelligence économique et dans le domaine juridique.

Les **dépenses de fonctionnement** (7,6 millions d'euros) se situeront en légère diminution par rapport à 2007 (- 1,2 %). Il est à noter que l'année 2008 verra la **création d'un détachement de la DPSD sur le site du Centre spatial guyanais à Kourou**, le projet annuel de performances précisant qu'il s'agit de faire suite « *à la décision d'y accueillir, à compter de 2008, des délégations étrangères* ». Par ailleurs, les postes stationnés à Tarbes et Biscarosse seront transférés à Pau. Les frais de communications et relations publiques seront majorés pour permettre l'organisation en France d'une **rencontre internationale des services européens de renseignement et de sécurité** qui regroupera une vingtaine de délégations étrangères. Cette réunion était précédemment organisée par l'Allemagne sous l'appellation « d'entretiens de Berlin ». La DPSD développe des **échanges avec les services européens** comparables en charge de la sécurité et de la contre-ingérence. Le thème de la contre-ingérence en opération a ainsi donné lieu à des réflexions communes en vue d'une systématisation des échanges.

En ce qui concerne les **dépenses d'investissement**, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement s'établiront respectivement à 4,5 et 4,4 millions d'euros. L'effort porte sur l'informatique opérationnelle

(renforcement de la sécurité informatique et développement de moyens automatisés de recueil et d'exploitation du renseignement), la DPSD devant disposer de systèmes d'information et de communication denses et performants pour s'adapter à l'environnement dans lequel elle intervient tant sur le territoire national qu'à l'extérieur. La DPSD prévoit également l'an prochain d'acquérir des véhicules supplémentaires affectés notamment aux théâtres d'opérations extérieures, en privilégiant les achats sur place et en prenant en compte les possibilités locales de maintenance.

2. La direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)

Le budget de la DGSE s'élèvera en 2008 à **425,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement** (-0,7 %) et **440,2 millions d'euros de crédits de paiement** (-1 %). A ces moyens s'ajoutent les fonds spéciaux inscrits dans la mission « direction de l'action du gouvernement ». Ceux-ci devraient être d'un montant sensiblement identique à celui de 2007, à savoir près de 36 millions d'euros.

• Les effectifs de la DGSE

Les dépenses de personnel de la DGSE s'élèveront à 280,2 millions d'euros, soit 11,8 millions d'euros de moins qu'en 2007.

Le **plafond d'emplois** autorisé diminue une nouvelle fois, passant de 4 621 à **4 440 emplois équivalents temps plein**, soit une réduction de 181 emplois équivalents temps plein. Le schéma d'emplois prévoit la création de 7,5 emplois équivalents temps plein qui représente l'extension en année pleine des créations d'emplois opérées en 2007. En revanche, 10 emplois sont supprimés au titre du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. La réduction du plafond d'emplois résulte quasi-exclusivement d'un **alignement sur les effectifs réalisés à la mi-2007**. D'après les informations qui ont été fournies par le responsable du programme, les effectifs réalisés cette année étaient inférieurs d'environ 80 postes à ceux qui avaient été prévus, les crédits de masse salariale correspondants ayant été redéployés pour mieux rémunérer certains spécialistes.

Le projet de budget pour 2008 consacre donc une **stabilisation des effectifs**. Le directeur chargé des affaires stratégiques, responsable du programme, a cependant indiqué devant la commission qu'une **capacité de recrutement de 16 emplois** équivalent temps plein serait maintenue en 2008 au profit de la DGSE.

Votre rapporteur avait constaté l'an passé que sur une douzaine d'années, la DGSE avait bénéficié d'un renforcement notable de ses effectifs (+ 25 %). Il avait aussi noté que le **rythme de ces créations d'emplois s'était paradoxalement ralenti ces dernières années**, au moment où l'on aurait pu penser que la mobilisation autour de la lutte anti-terroriste après le 11 septembre 2001 exigerait des moyens accrus.

Avec le projet de budget pour 2008, **l'augmentation lente mais continue des effectifs de la DGSE se trouve stoppée.**

Il est **regrettable que cet effort**, dont personne ne peut contester la nécessité, **soit interrompu.**

Il faut souligner qu'à périmètre comparable, les services britanniques comptent un effectif pratiquement deux 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.

Le niveau actuel des effectifs de la DGSE reste en deçà des besoins, que ce soit dans le domaine de la **recherche humaine**, qui nécessite le recrutement d'analystes ou de linguistes locuteurs de langues rares, où dans celui de la **recherche technique** qui exige des spécialistes de l'informatique, de l'électronique et des télécommunications.

Les difficultés de la DGSE ne sont pas seulement d'ordre quantitatif. Elles sont aussi d'ordre qualitatif. La structure des personnels reste déséquilibrée au détriment des emplois de cadres, où les besoins sont les plus importants, tant dans le domaine de l'analyse que dans celui du renseignement technique. Les agents de catégorie A représentaient en 2002 environ le quart des personnels civils du service. Ils en représenteront 32 % en 2008, ce qui marque un progrès, mais reste insuffisant, la proportion nécessaire étant plutôt voisine de 50 %.

La mise en adéquation des moyens humains de la DGSE avec ses missions reste donc largement à opérer. Un tel effort représente naturellement un coût, puisqu'il s'agirait de disposer de davantage de personnels de haut niveau et, dans le cas de spécialités très recherchées sur le marché du travail, de mieux les rémunérer. Il est néanmoins indispensable et restera toutefois modeste comparé à d'autres secteurs du budget de la défense. La prochaine loi de programmation se devra d'apporter une véritable réponse sur ce point au moment où la commission du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale s'apprête à faire des concepts de connaissance et d'anticipation des éléments forts des aptitudes indispensables à notre outil de défense.

● **Les moyens de fonctionnement et d'investissement de la DGSE**

Les **moyens de fonctionnement** de la DGSE pour 2008 s'établiront à 33,4 millions d'euros, soit une **diminution de 1,2 % par rapport à 2007**. Le projet annuel de performance précise que la mise en œuvre des moyens informatiques du nouveau centre de calcul entraînera une augmentation des dépenses d'électricité de 3 millions d'euros, le poste « énergie » représentant à lui seul 9 millions d'euros, soit environ le quart des crédits de fonctionnement. Cette charge supplémentaire très significative ne s'accompagne d'aucune dotation budgétaire nouvelle, des économies étant recherchées sur les autres postes de dépenses. Le responsable du programme a confirmé devant la

commission que l'éventualité d'un redéploiement de crédits au sein du programme ne sera envisagée qu'après examen des résultats de cette démarche.

Tout en reconnaissant que des économies internes méritent toujours d'être recherchées, votre rapporteur doute que ce recul du budget de fonctionnement, après plusieurs années de stagnation, soit compatible avec l'accroissement inéluctable des charges du service.

Les **dotations d'investissement** s'élèveront à 112 millions d'euros pour les autorisations d'engagement (+ 11,6 %) et 126,6 millions d'euros pour les crédits de paiement (+ 6,4 %).

Une part de ces crédits (21,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 25,9 millions d'euros de crédits de paiement) est consacrée à des **opérations d'infrastructures** immobilières, notamment au siège central.

Les **opérations d'équipement**, dotées de 90,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 100,7 millions d'euros de crédits de paiement, concernent l'acquisition de matériels opérationnels pour le recueil, le traitement et l'exploitation du renseignement, ainsi que pour le soutien et la logistique des opérations.

Le renforcement des moyens consacrés à la cryptologie, avec l'entrée en service du nouveau centre de calcul mentionné ci-dessus, figure parmi les priorités, de même que l'accentuation des capacités d'interception et leur adaptation aux nouveaux modes de communication. Compte tenu de l'ampleur des besoins, et dans un objectif de rationalisation, l'accent est désormais mis sur la **mutualisation des moyens nouveaux avec les autres services intéressés**, notamment la DRM. Votre rapporteur approuve pleinement cette orientation qui répond, au-delà des motivations budgétaires, à un nécessaire rapprochement entre services travaillant sur des sujets d'intérêt commun.

Les besoins en termes d'investissements techniques ne pourront qu'aller en s'accroissant à l'avenir, compte tenu de la multiplication des zones géographiques et domaines de préoccupation – terrorisme, prolifération, crises régionales – et des flux d'informations et de communications qui leur sont liés. En dépit des efforts réalisés, l'amélioration des équipements dédiés au renseignement technique, qui ne peut être que progressive compte tenu des délais de conception et de réalisation, peine à suivre le rythme des besoins d'interception et de stockage des données. Le renforcement des moyens techniques du renseignement extérieur constituera un défi à relever impérativement lors de la prochaine loi de programmation.

C. LES ACTIONS À VOCATION INTERNATIONALE DU PROGRAMME

Le programme « environnement et soutien de la politique de défense » comporte deux actions à vocation internationale.

La première concerne le **soutien aux exportations** et bénéficiera de 17 millions d'euros en 2008 (- 4,6 %). Y sont rattachés 127 emplois de la

direction du développement international de la DGA, en administration centrale et dans les services d'attachés d'armement à l'étranger.

La seconde, intitulée « **diplomatie de défense** », mobilise des moyens plus importants (90,2 millions d'euros en 2008, soit 7 % de moins qu'en 2007). Les deux-tiers des crédits couvrent les dépenses de personnel pour les 508 emplois rattachés à cette action, notamment ceux du réseau des attachés de défense implanté dans 105 pays. L'action finance également la contribution versée à la République de Djibouti au titre du stationnement de nos troupes, et 22 millions d'euros sont inscrits à cet effet dans le projet de budget pour 2008.

Lors de son audition devant la commission, le 8 novembre dernier, le directeur chargé des affaires stratégiques a précisé qu'une réflexion était menée sur une **rationalisation du réseau à l'étranger du ministère de la défense**. Il a notamment indiqué que dans le prolongement des efforts importants déjà réalisés ces dernières années pour en renforcer l'efficacité, notamment en redéfinissant les profils de postes, il serait utile de réexaminer les besoins, en prenant en compte de manière globale les effectifs des missions militaires et ceux des services d'armement.

Au sein du ministère de la défense, le comité directeur des postes à l'étranger a mission d'évaluer la pertinence de l'affectation des moyens dévolus à ce réseau. La répartition des postes entre ambassades bilatérales et organisations internationales fait à ce titre l'objet d'une évaluation.

II. LE SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

Placé sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration, le **programme « soutien de la politique de défense »** (programme 212) regroupe les fonctions de direction et de soutien mutualisées au profit du ministère de la défense.

Les actions rattachées au programme concernent en premier lieu les **moyens de l'administration centrale du ministère**.

Sont également rattachés au programme l'essentiel des **crédits de politique immobilière**, notamment les crédits d'infrastructure, ainsi que ceux destinés à l'**informatique de gestion** de l'ensemble des organismes du ministère de la défense.

Enfin, un volume important de crédits relève de la **politique des ressources humaines** : action sociale, formation du personnel civil, reclassement des personnels militaires, accompagnement des restructurations, indemnisation des accidents du travail et des maladies professionnelles. La subvention d'équilibre au Fonds spécial des pensions des ouvriers d'Etat est également rattachée à ce programme.

EVOLUTION DES CRÉDITS DU SOUTIEN À LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE (en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2007	2008	%	2007	2008	%
<i>Direction et pilotage</i>	52,2	60,1	+ 15,0	51,6	60,5	+ 17,3
<i>Fonction de contrôle</i>	25,8	23,1	- 10,2	25,8	23,1	- 10,2
<i>Gestion centrale</i>	326,8	299,7	- 8,3	300,3	367,7	+ 22,4
<i>Politique immobilière</i>	1 265,4	1 573,2	+ 24,3	1 334,8	1 485,9	+ 11,3
<i>Systèmes d'information</i>	115,6	119,9	+ 3,7	125,5	125,3	- 0,1
<i>Pol. ressources humaines</i>	1 327,5	1 386,7	+ 4,5	1 326,1	1 377,9	+ 3,9
Total	3 113,2	3 462,6	+ 11,2	3 164,0	3 440,3	+ 8,7
<i>dont personnel</i>	<i>1 726,2</i>	<i>1 758,0</i>	+ 1,8	<i>1 726,2</i>	<i>1 758,0</i>	+ 1,8
<i>fonctionnement</i>	<i>489,5</i>	<i>667,4</i>	+ 36,9	<i>429,6</i>	<i>590,9</i>	+ 37,6
<i>investissement</i>	<i>883,7</i>	<i>1 023,4</i>	+ 15,8	<i>1 005,8</i>	<i>1 068,7</i>	+ 6,3
<i>intervention</i>	<i>15,8</i>	<i>13,8</i>	- 12,2	<i>2,3</i>	<i>22,7</i>	+ 866,4

Les dépenses d'investissement du programme sont intégralement incluses dans le **périmètre de la loi de programmation militaire** ; les neuf

dixièmes d'entre elles sont des dépenses d'infrastructure. Au total, les crédits inscrits au programme « soutien de la politique de défense » qui relèvent de l'agrégat « loi de programmation militaire » s'élèvent à 1,1 milliard d'euros en autorisations d'engagement et près de 1,2 milliard d'euros en crédits de paiement.

Le **projet de budget pour 2008** fait apparaître une **augmentation sensible des dotations** du programme qui dépassent les **3,4 milliards d'euros**, tant en autorisations d'engagement (+ 11,2 %) qu'en crédits de paiement (+ 8,7 %).

Le plafond autorisé pour le programme s'élève à **10 127 emplois** (2 480 militaires et 7 647 civils), soit 120 emplois de moins qu'en 2008.

A. UNE HAUSSE DES DOTATIONS LIÉE POUR L'ESSENTIEL À DES CHARGES TRANSFÉRÉES OU OBLIGATOIRES

Le programme « soutien de la politique de défense » sera doté de **3.462,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 11,2 %)** et de **3.440,3 millions d'euros en crédits de paiement (+ 8,7 %)**.

La progression des dotations résulte pour une part conséquente du **transfert de certaines charges nouvelles**, qui s'est accompagné d'un transfert de crédits supplémentaires. Il en est ainsi des **loyers budgétaires**, dont le champ d'application est élargi à de nouvelles emprises immobilières (+ 86,8 millions d'euros), et des coûts de rémunérations supplémentaires liés au rattachement au ministère des finances des prélèvements sur émoluments des personnels civils (+ 19 millions d'euros), qui venait jusqu'alors en déduction des crédits de personnel du budget de la défense.

L'augmentation des crédits est également imputable à celle de certaines **charges obligatoires**, notamment la subvention d'équilibre au Fonds spécial des pensions des ouvriers d'Etat, qui est intégralement rattachée à ce programme pour l'ensemble du ministère (+ 83,1 millions d'euros).

Enfin, les **moyens dévolus à la politique immobilière progressent**, notamment en autorisations de programme.

S'agissant des effectifs du programme, la diminution **du plafond d'emplois autorisé** de 120 unités résulte de plusieurs mouvements :

- **une économie de 109 emplois** (50 civils et 59 militaires) au titre du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux ; elle représente environ 1 % des effectifs du programme ;

- la suppression de 218 emplois non pourvus, auxquels n'étaient pas associés de crédits de masse salariale ;

- le rattachement de 207 emplois relevant jusqu'à présent d'autres programmes, dont 32 emplois de permanents syndicaux et 146 emplois des services d'action sociale, l'ensemble des effectifs du réseau de l'action sociale

du ministère de la défense étant désormais comptabilisés au programme « soutien de la politique de défense ».

Les 10 127 emplois équivalent temps plein autorisés se répartissent comme suit : 867 emplois pour l'action « direction et pilotage » (- 30) ; 216 emplois pour l'action « fonction de contrôle » (- 29) ; 3 296 emplois pour l'action « gestion centrale » (+ 13), 4 395 emplois pour l'action « politique immobilière » (- 122) ; 1 353 emplois pour l'action « accompagnement de la politique des ressources humaines » (+ 48).

En dépit des charges supplémentaires mentionnées plus haut et de l'impact des emplois transférés, les crédits du programme au **titre 2** progressent modérément (+ 1,8 %). En effet, dans le cadre du rééquilibrage entre programmes des crédits du titre 2, qui avaient été répartis sur une base provisoire lors de l'entrée en vigueur de la LOLF, le programme « soutien de la politique de défense » a transféré environ 50 millions d'euros de crédits de masse salariale vers les autres programmes, principalement le programme « préparation et emploi des forces ».

L'augmentation des crédits du programme se concentre donc sur les dépenses de fonctionnement du titre 3 et les dépenses d'investissement du titre 5, essentiellement au titre de la politique immobilière.

B. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE

La conduite de cette action est organisée en **deux budgets opérationnels de programme**. Le premier est consacré au service infrastructure de la défense (SID) et regroupe, sous la responsabilité de son directeur, les crédits de rémunérations et de fonctionnement de l'organisme. Le second budget opérationnel de programme, placé sous la responsabilité du directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), concerne les crédits de la politique immobilière proprement dits, à savoir la majeure partie des crédits d'infrastructure du ministère ainsi que ceux relatifs au logement familial.

Il faut rappeler qu'au plan budgétaire, le principe du regroupement des crédits d'infrastructure au sein du programme « soutien de la politique de défense » connaît deux exceptions notables. D'une part, certains crédits relatifs à l'entretien immobilier relèvent du régime des « masses », c'est-à-dire des dotations globales déléguées aux unités et formations pour leur fonctionnement, et certaines opérations d'infrastructure sont étroitement liées à des programmes d'armement, comme celles liées aux programmes nucléaires ou au Rafale. D'autre part, les crédits d'infrastructure de la gendarmerie ont été rattachés à la mission « sécurité ».

Même s'il est partiel, le regroupement opéré favorise une **vision d'ensemble de la politique immobilière du ministère de la défense**. Selon les indications fournies à la commission par le secrétaire général pour l'administration, il en est résulté une **meilleure gestion des crédits**, grâce à

l'ajustement de la programmation en fonction de l'état d'avancement des opérations dans chaque armée ou service. Ainsi, le taux de consommation des crédits avoisinerait les 100 %, alors que le montant des crédits non consommés atteignait précédemment 70 à 80 millions d'euros chaque année.

Cette réforme budgétaire s'est accompagnée d'une réorganisation administrative, avec la création, en 2005, d'un **service d'infrastructure de la défense** fusionnant les différents services d'armée. Il semblerait que les disparités de statuts entre ingénieurs militaires et personnels civils créent certaines difficultés pour le bon fonctionnement du nouveau service. Par ailleurs, certaines inquiétudes se sont exprimées sur la bonne prise en compte des besoins spécifiques liés à certaines activités opérationnelles. Ces éléments justifient, aux yeux de votre rapporteur, une certaine vigilance sur les conditions de fonctionnement de ce service interarmées au cours des mois à venir.

Les **crédits de politique immobilière** du programme « soutien de la politique de défense » s'élèveront en 2008 à **1.573,2 millions d'euros en autorisations de programme (+ 24,3 %)** et à **1.485,9 millions d'euros en crédits de paiement (+ 11,3 %)**. Pour plus de 90 %, ces crédits sont consacrés aux opérations d'infrastructure, le restant relevant du logement familial.

La forte augmentation des dotations prévue en 2008 résulte, pour partie, de transferts de crédits, au titre notamment de l'extension de la pratique des loyers budgétaires, et pour partie d'une **accentuation des moyens dévolus au logement familial et aux opérations immobilières**, une opération mobilisant à elle seule 120 millions d'autorisations d'engagement devant en particulier être lancée en 2008.

Les dotations du titre 2 (235 millions d'euros) seront pratiquement identiques à celles de 2007 et correspondent aux rémunérations et charges sociales des **4 395 emplois** équivalents temps plein du service d'infrastructure (1 122 militaires et 3 273 civils).

1. La politique du logement familial

La politique du logement familial vise à apporter une aide au personnel civil et militaire du ministère de la défense pour atténuer les effets de la mobilité géographique et apporter un soutien social. Elle s'appuie sur un **parc de plus de 55 000 logements**, composé de logements domaniaux (12 500) et de logements réservés par convention auprès d'opérateurs (43 600).

Ce parc est en évolution permanente, du fait, d'une part, de la vente de certains logements domaniaux et du non renouvellement de conventions de réservation et, d'autre part, de la livraison de logements neufs, principalement par la voie de nouvelles réservations auprès d'opérateurs intervenant dans le logement social. Enfin, le parc de logements familiaux fait également l'objet d'opérations de réhabilitation.

Sur les années 2002-2006, 2 970 logements neufs ont été livrés et près de 4 500 ont été réhabilités. En 2007, 600 nouveaux logements neufs sont attendus, alors que 1 100 seront parallèlement réhabilités.

En ce qui concerne les dotations du titre 3 (14,3 millions d'euros en crédits de paiement et 21 millions d'euros en autorisations d'engagement), elles couvrent l'entretien des **12 500 logements domaniaux** (10 millions d'euros) et les **garanties d'occupation versées** aux opérateurs auprès desquels des logements ont été réservés. Ces garanties d'occupation représentent 4,3 millions d'euros et concernent environ 5 000 des 43 600 logements réservés. Enfin, le projet de budget prévoit une mesure nouvelle de 6,7 millions d'euros en autorisations d'engagement au titre d'un **contrat d'externalisation de la gestion des logements domaniaux**. Ce contrat représentera un montant total estimé à 19 millions d'euros et prendra effet en 2009. Seule une partie de l'engagement sera couverte par les autorisations d'engagement inscrites en 2008.

Les **dotations d'investissement** destinées au logement familial seront **en forte hausse en 2008** (+ 56,2 millions d'euros en autorisations d'engagement ; + 41 millions d'euros en crédits de paiement), pour atteindre 108 millions d'euros, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. La progression enregistrée depuis cinq ans, à savoir un quasi-doublement des crédits consommés entre 2002 et 2006, se trouve ainsi accentuée.

Ces investissements portent tant sur la construction neuve que sur les réhabilitations, et le niveau de financement prévu pour 2008 correspond au flux annuel jugé nécessaire pour réaliser la programmation établie pour la période 2007-2010. Celle-ci met notamment l'accent sur les opérations en **Ile-de-France**, du fait du contexte locatif tendu dans la région. Il s'agit de renforcer l'offre locative avec **620 logements domaniaux nouveaux**, dont au moins 300 sur la caserne de Reuilly à Paris.

2. Les crédits d'infrastructure

Les crédits d'infrastructure inscrits au programme « soutien de la politique de défense » s'élèvent, pour 2008, à **1 386,7 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **1 363,4 millions d'euros en crédits de paiement**.

Hors charges de personnel (235 millions d'euros), les autorisations d'engagement s'élèvent à 1 208,9 millions d'euros (+ 25,1 %) et 1 128,4 millions d'euros en crédits de paiement (+ 10,6 %).

Cette progression très sensible porte en premier lieu sur les dépenses de fonctionnement du titre 3.

Les **dotations prévues au titre des loyers budgétaires** atteindront **153,9 millions d'euros** pour 2008, c'est-à-dire plus du double de la dotation

inscrite en 2007, qui représentait 67,1 millions d'euros. La pratique des loyers budgétaires, limitée l'an passé aux seules administrations centrales, sera étendue l'an prochain à l'ensemble des immeubles de bureaux de l'Etat occupés par les services déconcentrés à Paris et en région parisienne, dans les 10 autres principales agglomérations ainsi que dans 6 départements expérimentaux.

Votre rapporteur relève qu'une partie des loyers budgétaires supplémentaires n'a pas donné lieu à un transfert des ressources correspondantes. Elle sera couverte par un redéploiement interne, le montant des **crédits budgétaires relatifs à l'entretien immobilier étant réduit de plus de 30 %** pour être ramené de 73,2 à 50,6 millions d'euros.

Par ailleurs, le titre 3 bénéficiera d'une **mesure nouvelle de 120 millions d'euros en autorisations d'engagement** en vue de conclure, en 2008, un marché de déménagement et de **réinstallation de l'Ecole nationale supérieure des techniques avancées (ENSTA)**, située porte d'Issy à Paris, vers le campus de l'Ecole polytechnique, dont elle constitue une école d'application, à Palaiseau. La solution retenue pour cette opération est celle de l'autorisation d'occupation temporaire et de **location avec option d'achat (AOT/LOA)**. Ce marché inclura la maintenance des locaux pour une durée de 30 ans. Il ne nécessitera pas d'investissements à court terme. Le versement des loyers n'interviendra qu'à compter de la livraison des bâtiments, prévue au printemps 2012. Le bâtiment actuel de l'ENSTA sera mis en vente, le produit de la cession étant affecté au compte d'affectation spéciale « gestion de patrimoine immobilier de l'Etat ».

S'agissant des **dotations d'investissement** du titre 5 pour les opérations d'infrastructure, elles s'élèveront à 797,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 11,1 %) et 836,8 millions d'euros en crédits de paiement (+ 2,5 %).

Parmi les cinq opérations majeures érigées en programmes d'infrastructure, on peut noter la progression des dotations destinées à **l'infrastructure d'accueil de véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI)** et au pôle stratégique de Paris, avec notamment, en fin d'année 2008, le **transfert de l'état-major de l'armée de terre à l'Ecole militaire**. Alors que la réalisation des infrastructures opérationnelles pour l'hélicoptère Tigre se poursuit, l'opération concernant l'école franco-allemande d'hélicoptères du Luc est achevée. Cette fin d'année verra également la mise en service du nouvel hôpital Sainte-Anne à Toulon, les opérations d'aménagement devant toutefois se poursuivre ces prochaines années, en vue notamment de réinstaller sur l'emprise de l'ancien hôpital, l'école du personnel paramédical des armées.

Parmi les autres opérations importantes en cours, on peut mentionner les travaux de remise à niveau des installations nucléaires de la marine à l'Ile Longue (85 millions d'euros) et la poursuite des travaux de réhabilitation de la Cité de l'Air (100 millions d'euros).

Enfin, votre rapporteur se félicite du redressement des crédits destinés à l'**hébergement des personnels de l'armée de terre**, le flux financier annuel étant désormais rétabli à hauteur de 50 millions d'euros. Fin 2008, près de 38 000 places d'hébergement devraient avoir été réalisées, soit 72 % de l'objectif pour 2013.

Toutefois, d'une manière plus générale, votre rapporteur se demande si les **engagements réels en matière immobilière**, en 2008, seront à la hauteur des autorisations d'engagement, en forte augmentation. Plus que par le présent projet de budget pour 2008, c'est par l'enveloppe fixée par la prochaine loi de programmation militaire que le volume de ces engagements sera déterminé.

C. LES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME

1. La direction, le contrôle et la gestion centrale

Les trois premières actions du programme (direction et pilotage, contrôle, gestion centrale) concernent plus spécifiquement l'administration centrale.

Les dotations de l'**action « direction et pilotage » s'élèvent pour 2008** à un peu plus de **60 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 8 millions d'euros de plus qu'en 2007. Elles couvrent le financement des cabinets du ministre et du secrétaire d'Etat à la défense, ainsi que des organismes qui leur sont directement rattachés. Outre les rémunérations et charges sociales des 867 emplois concernés, l'action comporte 13 millions d'euros destinés aux frais de fonctionnement, dont près de 7 millions d'euros destinés au soutien du **Délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et installations intéressant la défense (DSND)** et versés au CEA à l'Institut de radio-sûreté nucléaire (IRSN). En revanche, les crédits de formation destinés à la **reconversion des officiers généraux** (750 000 euros) ont été transférés à l'action « accompagnement des ressources humaines », seul restant inscrit à l'action « direction et pilotage » le budget de fonctionnement de la mission de retour à la vie civile des officiers généraux (MIRVOG).

L'action « **fonction de contrôle** » sera dotée de **21,9 millions d'euros**. Elle recouvre essentiellement les rémunérations et charges sociales du Contrôle général des armées (216 emplois, dont 73 contrôleurs généraux, 50 autres emplois militaires et 93 emplois de civils).

L'**action « gestion centrale »** ne recouvre plus désormais que les crédits des services du secrétariat général pour l'administration. Les crédits relatifs à la politique sociale et aux indemnités ou prestations diverses qui y étaient jusqu'alors rattachées sont désormais inclus, pour plus de clarté, dans la nouvelle action « accompagnement de la politique des ressources humaines ». Les dotations prévues pour cette action s'élèveront en 2008 à

299,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (-8,3 %) et **367,7 millions d'euros** en crédits de paiement (+ 22,4 %).

En dépit d'un schéma d'emploi prévoyant 13 emplois équivalents temps plein supplémentaires (3 296 emplois équivalents temps plein au total), les dotations du titre 2 de l'action « gestion centrale » diminuent de 27,2 millions d'euros (- 13 %).

La **forte hausse des crédits de paiement** relevant de cette action résulte de plusieurs facteurs.

Tout d'abord, l'action se voit attribuer une **charge nouvelle** : la **subvention de fonctionnement au service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM)**, qui a été érigé en établissement public à caractère administratif par un décret du 11 mai 2007. Cette structure constituait jusqu'alors un service de la marine et relevait de cette dernière pour son budget. La subvention au SHOM, inscrite à l'action gestion centrale, s'élèvera à **39,8 millions d'euros** en 2008. Elle couvre notamment la rémunération et les charges sociales des **525 emplois** rattachés au service.

À cette action sont également rattachés les **crédits de paiement du fonds pour la restructuration de la défense (FRED), en forte hausse pour 2008**, puisqu'ils **passent de 1,8 à 20,9 millions d'euros**. Ce fonds est destiné à compléter les aides nationales et européennes pour soutenir, auprès des collectivités territoriales et des entreprises, les projets de reconversion et d'accompagnement économique des zones d'emploi connaissant une diminution significative de l'activité militaire ou industrielle de défense¹. Il intervient notamment dans les contrats de projet Etat-région de la Bretagne, de la Lorraine et de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Selon les documents budgétaires, la réévaluation de la dotation vise à couvrir les engagements pris au cours des années antérieures, le reste à payer au titre du FRED s'élevant, fin 2006, à 52,4 millions d'euros, dont 39 millions d'euros réellement susceptibles d'être payés. Au vu des informations qui lui ont été transmises, votre rapporteur constate des **écarts très sensibles entre les dotations inscrites en loi de finances initiale et la réalité de l'exécution budgétaire**. Ainsi, les crédits de paiement inscrits s'élevaient à 9,7 millions d'euros en 2006 et 1,8 million d'euros en 2007, alors que la consommation effective s'élevait à 18,4 millions d'euros en 2006 et devrait atteindre 15,3 millions d'euros cette année.

Enfin, l'action bénéficie d'un transferts de crédits de paiement de 29 millions d'euros en provenance des autres programmes pour couvrir en 2008 le marché d'**externalisation des véhicules légers de la gamme commerciale**, pour lequel les autorisations d'engagement ont déjà été engagées. Le montant des crédits de paiement prévu pour 2008 s'élève à 58,2

¹ Ces projets sont de trois types : réalisation d'un projet industriel dans un bassin touché par les restructurations, accompagné d'un plan significatif de créations d'emplois ; réaménagement d'une emprise libérée pour favoriser l'implantation d'activités nouvelles ; développement d'un grand projet structurant.

millions d'euros. Par ailleurs une dotation de 3,2 millions d'euros est prévue pour un marché du même type concernant les véhicules de fonction, mais le premier appel d'offres a été déclaré infructueux.

Le marché des véhicules légers de la gamme commerciale a été emporté fin 2006 par une filiale du groupe américain General Electric (GE Fleet service) spécialisée dans la location de longue durée des véhicules. Ce marché concerne 20 120 véhicules et porte à la fois sur la fourniture, la gestion et l'entretien du parc. La livraison des véhicules s'échelonne entre le printemps 2007 et le printemps 2008. Leur location couvre une période de 6 ans. L'économie par rapport à la gestion en régie a été évaluée à 25 %. Les emplois libérés par cette opération correspondent à 900 postes.

Par ailleurs, votre rapporteur s'interroge sur le niveau de la dotation prévue pour les **frais de contentieux**, qui s'élèvera à 21,2 millions d'euros. En 2007, le crédit inscrit en loi de finances initiale s'élevait à 23,2 millions d'euros, alors que selon les informations fournies par le ministère de la défense, les dernières estimations font état d'un besoin largement supérieur, de l'ordre de 27 à 30 millions d'euros. Il est à craindre que compte tenu de la réduction des crédits prévue, **ce poste de dépense souffre d'une sous-dotation** similaire en 2008.

2. Les systèmes d'information, d'administration et de gestion : une volonté de rationalisation

L'action « systèmes d'information, d'administration et de gestion » sera dotée en 2008 de 119,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 3,7 %) et de **125,3 millions d'euros en crédits de paiement** (- 0,1 %). Cette dotation est exclusivement constituée de dépenses de fonctionnement (5,1 millions de crédits de paiement) et d'investissement (120,2 millions d'euros de crédits de paiement).

Relèvent de cette action tous les crédits destinés à l'informatique de gestion attribués à l'ensemble des organismes du ministère. Il s'agit, en confiant leur pilotage au secrétaire général pour l'administration, de favoriser la **création de systèmes communs à plusieurs entités** dans chaque domaine fonctionnel (finances, ressources humaines). A ce titre, le projet annuel de performances comporte un **indicateur** mesurant la part du budget annuel des **projets de systèmes d'information d'administration et de gestion concernant au moins trois grands organismes** du ministère. L'objectif est de parvenir en 2010 à réaliser 60 % des engagements financiers sur de tels projets mutualisés. Ceux-ci ne représentaient que 31 % du budget en 2005 et atteindraient 44 % en 2007. Lors de son audition devant la commission, M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration, a précisé qu'en matière de ressources humaines, les systèmes d'information étaient passés de 162 il y a trois ans à une soixantaine cette année, pour être ramenés à une cinquantaine l'an prochain.

Parmi les projets en cours ou devant être lancés, on peut mentionner la réalisation d'un système d'information unique pour la SIMMAD, d'un système également unique pour la paie des personnels militaires, ou encore celle d'un système de gestion du contrôle des exportations de matériels sensibles (SIEX2).

On rappellera que la rationalisation des systèmes d'information, d'administration et de gestion s'inscrit dans une politique plus vaste d'amélioration de la « gouvernance » des systèmes d'information et de communication de la défense, qui couvre aussi les systèmes à vocation opérationnelle et ceux à vocation scientifique et technique placés respectivement sous la responsabilité du chef d'état-major des armées et du délégué général pour l'armement. Un décret du 2 mai 2006 a créé, dans cette perspective, la **direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC)**, ainsi qu'un conseil des systèmes d'information et de communication présidé par le ministre.

La direction générale des systèmes d'information et de communication est notamment chargée de définir la politique générale et de **rationaliser les différents systèmes d'information et de communication du ministère** en veillant à leur cohérence d'ensemble, notamment dans des domaines tels que les fréquences ou la formation du personnel. Elle permettra d'identifier et généraliser les bonnes pratiques. Elle doit aussi s'attacher à renforcer la sécurité des systèmes d'information.

Structure légère, ses effectifs, composés pour l'essentiel de personnels hautement qualifiés, n'ont pas vocation à dépasser la cinquantaine de personnes (45 actuellement). On remarquera qu'en dépit de sa taille modeste, cette structure était répartie sur trois sites en région parisienne. Un regroupement doit permettre de ramener le nombre de sites à deux à la fin de l'année.

3. L'accompagnement de la politique des ressources humaines

Instituée dans le projet de loi de finances pour 2008, cette action regroupe les crédits d'action sociale et ceux destinés à la formation, au reclassement et au versement d'allocations diverses.

Pour 2008, les dotations s'élèveront à 1 386,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 4,6 %) et **1 377,9 millions d'euros en crédits de paiement (+ 3,9 %)**. La subvention d'équilibre au fonds spécial de pension des ouvriers des établissements industriels de l'Etat représente à elle seule les deux-tiers de ces dotations.

• Les crédits d'action sociale

Représentant **149,6 millions d'euros (+ 8,9 %)**, les dépenses d'action sociale recouvrent pour 70,2 millions d'euros des crédits du titre 2 (dont 4,2

millions d'euros au titre des allocations pour enfant handicapé) et pour 79,4 millions d'euros des dépenses de fonctionnement et d'intervention.

La hausse des dotations concerne uniquement les charges de personnel, du fait notamment du transfert de 146 emplois, représentant 5,6 millions d'euros de masse salariale, en vue de regrouper dans cette action le financement de la totalité de l'effectif du réseau de l'action sociale du ministère.

Hors personnels, les moyens consacrés à l'action sociale resteront au même niveau qu'en 2007.

Les **prestations sociales** au bénéfice direct des ressortissants de la défense s'élèveront à 16,8 millions d'euros, dont 11,9 millions d'euros destinés à la prise en charge des repas. Les crédits de paiement consacrés à la garde d'enfants s'élèvent à 1,7 million d'euros, mais les autorisations d'engagement (8,7 millions d'euros), incluent une **mesure nouvelle de 7 millions d'euros pour la poursuite du plan « petite enfance »**, qui fait partie des priorités de la politique sociale du ministère, compte tenu de sa contribution à l'accompagnement de la mobilité et à la fidélisation des personnels.

La **subvention à l'Institut de gestion sociale des armées (IGeSA)** s'élèvera à 58 millions d'euros, soit le niveau de l'an passé majoré des frais de soutien aux crèches de Brest et Toulon, transférés des crédits de la marine. L'IGeSA, établissement public industriel et commercial, assure pour le compte du ministère des actions de soutien à la vie personnelle et familiale (secours, prêts sociaux, garde d'enfants, accueil dans les établissements sociaux) et des prestations liées aux vacances et au temps libre.

● **Les autres crédits de nature sociale**

Les crédits destinés à la **subvention d'équilibre** versée par le ministère de la défense au **fonds spécial de pension des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE)** passeront de 832 à 915,1 millions d'euros de 2007 à 2008.

**Le fonds spécial de pension des ouvriers
des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE)**

Commun à l'ensemble des ouvriers de l'Etat, ce fonds, qui constitue un régime spécial de retraite, est géré par la Caisse des dépôts et consignations.

Il est alimenté :

- par les cotisations provenant d'une retenue de 7,85 % à la charge des ouvriers et une contribution 24 % des établissements employeur ;

- par une subvention d'équilibre inscrite sur chaque programme ministériel rémunérant des ouvriers de l'Etat ;

- par des transferts en provenance des autres régimes de retraite au titre de la compensation démographique (compensation généralisée entre régimes de base et compensation spécifique entre régimes spéciaux).

Le **ministère de la défense** représente **78,1 % des effectifs cotisants** (41 743 personnels de la défense sur 53 439 cotisants) et **86,6 % des pensionnés** (91 084 pensionnés de la défense sur 105 140 pensionnés).

En 2006, les prestations versées par le fonds s'élevaient à **1 641,8 millions d'euros** et n'étaient couvertes qu'à 28,2 % par les cotisations (salariés et employeurs).

En dix ans, du fait notamment des restructurations des établissements industriels du ministère de la défense, le nombre de cotisants a été réduit d'environ un tiers alors que le nombre de pensionnés n'a diminué que de 6 %.

Sont également inscrits à l'action « accompagnement de la politique de ressources humaines » **78,3 millions d'euros au titre de l'indemnisation des accidents du travail et des maladies professionnelles des ouvriers d'Etat** du ministère (rente et capitaux versées à 14 000 bénéficiaires) et **45 millions d'euros d'allocations spécifiques de cessation anticipée d'activité au titre de l'amiante**, auxquels s'ajoutent 13 millions d'euros au titre de la prise en charge des cotisations salariales des personnels concernés.

Les dépenses de **prise en charge des affections liées à l'amiante** ont fortement progressé ces dernières années, qu'il s'agisse du **dispositif de cessation anticipée d'activité**, qui a été ouvert à de nouvelles catégories de bénéficiaires (24 millions d'euros en 2005, hors cotisations associées ; 45 millions d'euros en 2007), ou de **l'indemnisation** proprement dite au titre des maladies professionnelles. Suite à la reconnaissance par le ministère de la défense de la faute inexcusable de l'employeur dans les dossiers de maladie professionnelle puis de la prise en compte du barème du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante, **les dépenses d'indemnisation ont augmenté très rapidement** pour atteindre un maximum de 56 millions d'euros en 2005. Le rattrapage des sommes dues au titre des années antérieures étant achevé, la part des dossiers liés à l'amiante dans l'indemnisation des maladies professionnelles ne représentait plus que 42 millions d'euros en 2006 et devrait rester stable en 2007. Selon les informations transmises à votre rapporteur, si le nombre de maladies liées à l'amiante devait se maintenir au niveau de 350 nouveaux cas par an (la

population à risque étant évaluée à 7 000 ouvriers d'Etat), la dépense pourrait légèrement augmenter de 1 à 3 millions d'euros sur les quinze prochaines années.

S'agissant des crédits de restructurations, ils s'élèvent pour 2008 à **145,5 millions d'euros**.

Il s'agit tout d'abord, pour 61,9 millions d'euros, des **crédits du Fonds d'adaptation industrielle (FAI)** liés à la restructuration des arsenaux et aux actions consécutives au changement de statut de DCN. Ils financent des mesures de dégageant des cadres, de mutations internes au ministère de la défense ou d'incitation au départ volontaire des ouvriers d'Etat. Le dispositif de dégageant des cadres pour DCN ne concernera plus en 2008 que 648 ouvriers d'Etat, pour un coût de 43 millions d'euros. Il doit prendre fin en 2011.

Les **autres dispositifs sociaux** d'accompagnement des restructurations représenteront 83,5 millions d'euros en 2008. Il s'agit ici aussi de dispositifs de dégageant des cadres (20 millions d'euros), d'indemnités de départ volontaire et d'allocations pour perte d'emploi.

Globalement, **les crédits destinés aux restructurations diminuent de 41,5 millions d'euros de 2007 à 2008**, du fait de la réduction du nombre de bénéficiaires. On peut toutefois se demander si ce poste ne sera pas appelé à s'alourdir si une **nouvelle étape de restructurations**, et notamment de réduction des implantations territoriales du ministère de la défense, venait à se confirmer dans les prochains mois.

Enfin, les actions d'accompagnement de la politique des ressources humaines financées par le programme « soutien de la politique de défense » bénéficient pour près de 26 millions d'euros de crédits destinés à la formation et à la reconversion. Les actions de reconversion destinées aux militaires quittant les armées représenteront 12,5 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 1,7 million d'euros pour la mission de retour à la vie civile des officiers généraux (MIRVOG).

CONCLUSION

Les dotations prévues pour 2008 sur les programmes « soutien » et « environnement et prospective » de la politique de défense ne marquent pas d'évolution particulièrement significative. Si l'on excepte un certain renforcement des crédits immobiliers, elles se caractérisent par une grande stabilité. Dans des domaines comme la recherche ou le renseignement extérieur, où les besoins sont loin d'être satisfaits, cette stabilité ne peut manquer de provoquer une certaine déception.

En effet bien que la loi de finances pour 2008 couvre la dernière annuité de la loi de programmation militaire 2003-2008, il eut été sans doute possible, et à l'évidence *responsable*, de faire un effort budgétaire tout particulier dès maintenant dans le domaine du renseignement extérieur et celui de la recherche qui à n'en pas douter seront des axes majeurs des aptitudes de notre futur outil de défense. La future loi de programmation devra mettre résolument en œuvre ces choix sauf à obérer gravement l'avenir de notre sécurité. En n'anticipant pas ce qui est désormais une évidence pour tout le monde, notre pays fait une pause inutile et préjudiciable qu'il devra obligatoirement combler par un effort supplémentaire dès l'année prochain. De tels enjeux ne sauraient être ignorés, et sacrifiés sur l'autel de je ne sais quelle orthodoxie budgétaire.

Votre rapporteur observe également que dans les deux programmes figurent des autorisations d'engagement dont on peut se demander comment elles se traduiront en opérations réelles au cours de l'exercice 2008. En effet, les engagements effectifs dans le domaine des opérations immobilières ou des plans d'études-amont sont en partie suspendus aux conclusions de la revue de programmes en cours et aux arbitrages sur la future loi de programmation. Or, il s'agit de domaines où des engagements nouveaux pourraient plus facilement être reportés ou annulés qu'en matière de programme d'armement.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits des programmes « soutien de la politique de défense » et « environnement de la politique de défense », ainsi qu'à l'adoption de l'ensemble des crédits de la mission « défense ».

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport pour avis lors de sa séance du 14 novembre 2007.

A la suite de son exposé, M Didier Boulaud, rapporteur pour avis, s'en est remis à la sagesse de la commission sur le projet de budget.

La commission a ensuite émis un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes « soutien de la politique de défense » et « environnement de la politique de défense », puis à l'adoption de l'ensemble des crédits de la mission « défense ».