

N° 102

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005

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 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VIII

**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, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, secrétaires ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Boroira, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergueris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, 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, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499**

**Sénat : 98 et 99 (annexe n° 8) (2005-2006)**

---

**Lois de finances.**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. L'ENVIRONNEMENT ET LA PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE</b> .....	6
A. UN PROGRAMME HÉTÉROGÈNE .....	7
B. L'ANALYSE STRATÉGIQUE, LA PROSPECTIVE ET LA RECHERCHE DE DÉFENSE .....	8
1. <i>Un redressement des crédits de recherche et technologie</i> .....	10
2. <i>L'accent mis sur les démonstrateurs technologiques</i> .....	12
3. <i>Un nécessaire renforcement de la coopération européenne</i> .....	14
C. LE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ .....	16
1. <i>La direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD)</i> .....	17
2. <i>La direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)</i> .....	18
3. <i>Le Parlement et le renseignement</i> .....	21
<b>II. LE SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE</b> .....	24
A. UN PÉRIMÈTRE FORTEMENT MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE .....	25
B. LES CRÉDITS D'INFRASTRUCTURE : UN RALENTISSEMENT DES OPÉRATIONS .....	27
1. <i>Le contenu des crédits de politique immobilière</i> .....	27
2. <i>Des opérations soumises à une contrainte financière accrue</i> .....	30
3. <i>La nécessaire amélioration des procédures de cessions immobilières</i> .....	31
C. LES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME .....	32
1. <i>La direction et la gestion centrale : le poids des charges de restructuration et des indemnités liées à l'amiante</i> .....	32
2. <i>Les systèmes d'information, d'administration et de gestion : une volonté de rationalisation</i> .....	33
3. <i>L'action sociale</i> .....	34
<b>CONCLUSION</b> .....	35
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	37



Mesdames, Messieurs,

A la suite de la nouvelle présentation des crédits de la défense consécutive à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a souhaité consacrer un avis à deux des quatre programmes de la mission « défense » : l'environnement et la prospective de la politique de défense, d'une part, et le soutien de la politique de défense, d'autre part.

Ces deux programmes représentaient, dans le projet initial du gouvernement, plus de 4,5 milliards d'euros, soit environ 12 % des crédits de la mission. Ils concernent près de 20 000 emplois, majoritairement civils, et moins de 6 % des effectifs de la mission. Après examen par l'Assemblée nationale, ces crédits ne s'élèvent plus qu'à 3,9 milliards d'euros, essentiellement en raison d'une réduction du périmètre du programme « soutien de la politique de défense ».

Le regroupement dans ces deux programmes de toutes les actions qui ne sont pas directement liées aux forces constitue une des innovations importantes de la LOLF.

S'agissant du programme « environnement et prospective de la politique de défense », il place sous la responsabilité du directeur chargé des affaires stratégiques six actions aussi diverses que l'analyse stratégique, la prospective des systèmes de force, la recherche et l'exploitation du renseignement de sécurité, le maintien des capacités technologiques et industrielles, le soutien aux exportations et la diplomatie de défense.

Quant au programme « soutien de la politique de défense », dont la responsabilité incombe au secrétaire général pour l'administration, il comporte les crédits relevant de l'administration centrale mais est surtout caractérisé par le transfert, dans son périmètre, des crédits d'infrastructure et d'informatique de gestion des armées, l'Assemblée nationale en ayant retiré ceux de la gendarmerie pour les affecter à la mission interministérielle « sécurité ».

Votre rapporteur évoquera successivement les deux programmes, en signalant les interrogations soulevées par la nouvelle architecture budgétaire et les principales évolutions marquantes du projet de loi de finances pour 2006.

## I. L'ENVIRONNEMENT ET LA PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

Le programme « environnement et prospective de la politique de la défense » regroupe sous la **responsabilité du directeur chargé des affaires stratégiques** des actions très diverses ayant pour point commun de participer à la **conduite de la prospective** et à la **compréhension de l'environnement de la politique de défense** : l'analyse stratégique, la prospective des systèmes de forces, la recherche technologique, le renseignement de sécurité, le soutien aux exportations d'armement et la diplomatie de défense.

Les effectifs relevant de ce programme se montent à **9 381 emplois** équivalent temps plein travaillé, soit 2,8 % des emplois de la mission « défense ». Ils se répartissent entre 4 813 emplois militaires (51,3%) et 4 568 emplois civils (48,7 %). Ces emplois se caractérisent par la **forte proportion de personnels d'encadrement**. Les officiers représentent 57 % des effectifs militaires (14,7 % pour l'ensemble de la mission) et les fonctionnaires de catégorie A 28,3 % des effectifs civils (10,5 % pour l'ensemble de la mission)

En termes financiers, le programme représente **1,8 milliard d'euros d'autorisations d'engagement** et **1,6 milliard d'euros de crédits de paiement**, soit respectivement 4,8 % des autorisations d'engagement et 4,6 % des crédits de paiement de la mission « défense ».

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

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2005	2006	%	2005	2006	%
<i>Analyse stratégique</i>	20,5	5,8	- 71,7	20,5	4,6	- 77,7
<i>Prospective syst. de forces</i>	19,5	47,6	+ 143,3	24,3	40,6	+ 67,7
<i>Renseignement de sécurité</i>	533,8	542,4	+ 1,6	519,6	538,9	+ 3,7
<i>Capacités technologiques</i>	579,6	1 066,2	+ 83,9	729,7	929,0	+ 27,3
<i>Soutien aux exportations</i>	10,4	14,0	+ 34,6	10,4	13,8	+ 32,1
<i>Diplomatie de défense</i>	300,8	118,0	- 60,8	313,4	115,8	- 63,0
<b>Total</b>	<b>1 464,7</b>	<b>1 794,0</b>	<b>+ 22,5</b>	<b>1 618,0</b>	<b>1 643,0</b>	<b>+ 1,5</b>
<i>dont personnel</i>	574,9	569,6	- 0,9	574,9	569,6	- 0,9
<i>fonctionnement</i>	621,2	1086,9	+ 72,2	786,5	924,4	+ 18,0
<i>investissement</i>	129,6	115,5	- 10,9	114,9	123,0	+ 7,3
<i>intervention</i>	128,9	21,9	- 83,0	141,7	21,9	- 84,0

Les variations retracées dans le tableau ci-dessus ne sont pas significatives, étant donné les importantes modifications de périmètre intervenues sur les différentes actions d'un exercice sur l'autre.

Votre rapporteur effectuera tout d'abord quelques remarques sur le périmètre du programme et sur les questions soulevées par son fonctionnement avant d'analyser les différentes actions en mettant l'accent sur deux points principaux : la recherche de défense et le renseignement.

#### ***A. UN PROGRAMME HÉTÉROGÈNE***

Bien que modeste en terme financiers, le programme « environnement et prospective de la politique de défense » comporte des **actions particulièrement sensibles ou stratégiques**, comme le renseignement de sécurité ou les crédits d'études-amont, qui constituent un véritable outil de politique industrielle pour le ministère de la défense.

Ces actions se distinguent du volet proprement militaire de la défense et des missions des forces armées. Elles se situent en amont ou en périphérie de la mise en œuvre de la politique de défense et touchent à la réflexion stratégique, à la préparation de l'avenir et, à travers le renseignement, à la compréhension de l'environnement.

La définition de ce programme soulève toutefois **trois séries d'interrogations**.

Tout d'abord, l'**hétérogénéité des actions**, qui couvrent deux services de renseignement, les études-amont, la gestion des réseaux d'attachés de défense et d'armement ou encore les écoles d'ingénieurs de la DGA, limite considérablement la portée pratique du principe de la fongibilité des crédits dont peut user le responsable de programme.

Par ailleurs, le **périmètre des différentes actions** ne s'impose pas de manière évidente.

Ainsi, l'action « recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France » couvre **deux des trois services de renseignement** du ministère de la défense – la DPSD et la DGSE – **mais pas la direction du renseignement militaire (DRM)** qui figure quant à elle dans le programme « préparation et emploi des forces », au sein de l'action « planification des moyens et conduite des opérations ». Ce choix se fonde sur le caractère plus étroitement lié aux opérations militaires du travail de la DRM. Pour autant, les deux autres services de renseignement ne sont pas absents des différents théâtres où opèrent nos forces et les moyens techniques de recueil de renseignement peuvent faire l'objet d'une utilisation commune.

De même, le programme « environnement et prospective de la politique de défense » ne couvre **qu'une partie des postes permanents à l'étranger**, les personnels militaires en fonction dans les états-majors de l'OTAN ou de l'Union européenne relevant du programme « préparation et

emploi des forces », au motif que leur travail touche au domaine opérationnel, ce qui n'est pas le cas des attachés de défense.

On peut également relever que les actions « analyse stratégique », prospective des systèmes de forces » et « maintien des capacités technologiques et industrielles » ne correspondent pas à l'agrégat habituellement utilisé pour mesurer l'effort de **recherche et technologie**. Cet agrégat comporte des crédits d'études transférés au Commissariat à l'énergie atomique qui ne figurent pas dans le programme « environnement et prospective » et la contribution au budget civil de recherche et développement (BCRD) inscrite dans la mission interministérielle « recherche ». En revanche, l'action « maintien des capacités technologiques et industrielles » inclut pour un montant important les subventions du ministère de la défense aux écoles d'ingénieurs militaires bien que le fonctionnement de ces écoles ne puisse pas être directement considéré comme participant de l'effort de recherche et de technologie.

Enfin, la dernière interrogation porte sur la **gestion du programme**. La responsabilité en a été confiée au **directeur en charge des affaires stratégiques** mais ce dernier ne dispose, pour s'en acquitter, que de moyens matériels et humains limités. Sa direction n'exerce de surcroît aucune fonction de gestion, pas même sur son propre personnel qui est mis à disposition par les armées ou autres services. A la différence de ce que l'on constate sur les trois autres programmes, le responsable de programme n'est ici doté d'aucune autorité hiérarchique sur les différents responsables de budgets opérationnels de programme<sup>1</sup> 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. Les modalités concrètes de fonctionnement de ce programme ne sont donc pas totalement clarifiées.

Au-delà de ces interrogations, votre rapporteur voudrait toutefois signaler un **élément positif** dans cette nouvelle architecture. Les **crédits de recherche et technologie sont beaucoup plus clairement identifiés** et dissociés des crédits d'équipement. Il faut souhaiter que cette réorganisation permette de mieux protéger ces dotations et d'éviter qu'elles ne soient sacrifiées à des besoins de paiement plus immédiats.

## ***B. L'ANALYSE STRATÉGIQUE, LA PROSPECTIVE ET LA RECHERCHE DE DÉFENSE***

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

---

<sup>1</sup> 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.

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 2006 de 5,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de **4,6 millions d'euros de crédits de paiement**. Cette dotation inscrite au titre 3 – fonctionnement – vise à financer des **études à caractère politico-militaire, économique et social** (EPMES) commandées à des organismes extérieurs. Les crédits varient peu depuis plusieurs années. Le ministère de la défense tend désormais à privilégier la procédure d'appel d'offres pour la réalisation des études, de préférence à l'attribution de subventions globales aux principaux instituts de recherche.

La **prospective des systèmes de forces** regroupe les activités destinée 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 2006 de 47,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de **40,8 millions d'euros en crédits de paiement**. Sur ce montant, près de 17 millions d'euros sont consacrés aux rémunérations et charges sociales des personnels affectés à cette action (242 emplois équivalent temps plein). Le restant recouvre une subvention à l'Agence européenne de défense (4,2 millions d'euros) et le financement d'**études opérationnelles et technico-opérationnelles** (EOTO) qui représenteront 24,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 18,2 millions d'euros en crédits de paiement en 2006.

Enfin, l'action « **maintien des capacités technologiques et industrielles** » regroupe essentiellement les crédits consacrés aux **études technologiques**. Elle est dotée de 1 066,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 929 millions d'euros de crédits de paiement. Outre 74,9 millions d'euros de dépenses de personnel correspondant aux 2 195 emplois équivalents temps plein (1 763 militaires et 432 civils) rattachés à l'action, cette dotation couvre essentiellement des crédits d'études (843 millions d'autorisations d'engagement et 706 millions de crédits de paiement) ainsi que des subventions de fonctionnement à divers organismes et aux écoles d'ingénieurs de la DGA<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 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).

## 1. Un redressement des crédits de recherche et technologie

La progression des crédits de recherche et de technologie est une caractéristique marquante du budget 2006, qu'ils s'agissent de ceux inclus dans les trois actions du programme « environnement et prospective de la politique de défense » ou des crédits relevant d'autres programmes.

### Évolution des crédits de recherche et technologie

(Crédits de paiement, en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006
Études amont LFI	431,9	356,4	549,7	601,2
<i>paiements</i>	401,3	453,9	-	-
Subventions LFI	119,9	137,0	134,1	139,3
<i>paiements</i>	117,0	139,9	-	-
CEA LFI	454,2	500,6	477,3	503,2
<i>paiements</i>	463,1	484,5	-	-
BCRD LFI	190,6	200,0	200,0	200,0
<i>paiements</i>	190,5	200,0	-	-
Autres études* LFI	20,9	24,3	23,2	24,0
<i>paiements</i>	21,0	22,9	-	-
<b>Total</b> LFI	<b>1 217,5</b>	<b>1 218,9</b>	<b>1384,3</b>	<b>1467,7</b>
<i>paiements</i>	<b>1 192,9</b>	<b>1 301,2</b>	-	-

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

Le tableau ci-dessus témoigne d'une augmentation continue des crédits consacrés à la recherche et à la technologie depuis le début de la loi de programmation militaire 2003-2008. La loi de finances pour 2004 marquait une chute dans les crédits votés pour les études-amont mais une dotation complémentaire de 95 millions d'euros avait été dégagée en loi de finances rectificative. D'après les informations fournies à votre rapporteur, le niveau des crédits consommés en 2005 devrait se situer autour de 1 350 millions d'euros, soit près de 4 % de plus qu'en 2004.

Pour 2006, la **progression globale des crédits de recherche et technologie** s'établit à **6 %**. La **hausse est particulièrement forte pour les crédits d'études-amont (+ 9,4 %)**. Les crédits de recherche transférés au CEA progressent quant à eux de 5,4 %. Les subventions aux deux grands organismes de recherche – l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA) et l'Institut franco-allemand de Saint-Louis – suivent une évolution plus modérée.

L'augmentation des crédits de recherche et technologie mérite bien entendu d'être soulignée, notamment pour les études-amont auxquelles le gouvernement s'est engagé à consacrer 700 millions d'euros en 2008, ce qui impliquerait une dotation supplémentaire de 50 millions d'euros chaque année au-delà de 2006.

Il faut toutefois rappeler que **ce redressement est destiné à compenser le retard pris depuis le début de la loi de programmation militaire** qui prévoyait 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. Dans l'hypothèse où les crédits inscrits pour 2006 seraient pleinement consommés et où l'engagement d'arriver à 700 millions d'euros en 2008 serait tenu, il apparaît déjà que ce rattrapage substantiel sera insuffisant pour permettre le respect de l'enveloppe prévue par la loi de programmation militaire sur la totalité de sa durée.

Par ailleurs, il convient de souligner la **part considérable représentée par la recherche dans le domaine nucléaire**. En effet, aux 503,2 millions d'euros prévus en 2006 au profit du CEA au titre de ses activités de recherche dans le domaine de la simulation et des armes nucléaires s'ajoutent 43 millions d'euros de crédits d'études opérationnelles et technico-opérationnelles ou d'études-amont touchant au **domaine nucléaire**, ce dernier représentant ainsi **37 % de nos dotations budgétaires de recherche et technologie**.

D'après les indications fournies à votre rapporteur, dès lors que l'on ne retient pas les recherches dans le domaine nucléaire, ni le BCRD, l'**effort de recherche et technologie** représentait pour la **France 0,56 % du PIB** en 2004 contre **0,68 % pour le Royaume-Uni**, l'Allemagne se situant pour sa part à 0,38 %.

Au-delà de la stricte approche budgétaire et comptable, la mise en œuvre de la LOLF s'accompagnera d'indicateurs plus qualitatifs sur la politique de recherche et de technologie de défense.

Ainsi, le projet annuel de performance présente-t-il un indicateur retraçant 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 **34 % en 2004**. L'objectif est d'atteindre 42 % en 2005, 47 % en 2006 et 68 % en 2008.

Un autre indicateur du même type est prévu à partir de 2007 pour évaluer la position technologique de la France par rapport à différents pays. Il retrace pour chaque pays de référence la proportion des technologies sur lesquelles la France possède une avance ou accuse un retard, ainsi que l'ampleur de cette avance ou de ce retard. D'après les éléments aujourd'hui disponibles, cet indicateur confirme la proximité des situations française et

britannique, sous réserve bien entendu de la compétence particulière de la recherche française dans le domaine nucléaire.

## 2. L'accent mis sur les démonstrateurs technologiques

Les tableaux ci-dessous récapitulent la **part des différents domaines dans les études-amont** (hors subventions aux organismes de recherche).

### RÉPARTITION DES ÉTUDES-AMONT\* PAR BRANCHES

Branches	2004	2005
Techniques et technologies communes	10%	10%
Equipements communs	18%	18%
Systèmes C3R et spatiaux	20%	22%
Systèmes terrestres	6%	6%
Systèmes navals	6%	7%
Systèmes aéronautiques	18%	18%
Systèmes de missiles	14%	15%
Soutien des études amont	8%	4%

\* hors subventions aux organismes de recherche

### Programmation des études-amont par systèmes de forces\*

Systèmes de forces	2003	2004	2005	2006
Dissuasion	23%	15%	17%	19%
Cdt, communications, renseignement	29%	28%	29%	25%
Mobilité stratégique et tactique	5%	5%	8%	4%
Frappe dans la profondeur	13%	24%	29%	26%
Maîtrise du milieu aéroterrestre	24%	22%	19%	19%
Maîtrise du milieu aéromaritime	21%	20%	20%	16%
Maîtrise du milieu aérospatial	27%	34%	36%	35%
Préparation / maintien capacité opérationnelle	7%	6%	6%	8%

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

Selon les informations fournies à votre rapporteur, les dernières **orientations de recherche** définies pour la sélection des plans d'engagement d'études-amont donnent la priorité aux thèmes suivants :

- la surveillance du sol, le renseignement non intrusif et stratégique;
- l'amélioration de l'efficacité et de l'interopérabilité des forces au travers des opérations réseaux centrées;
- l'amélioration de la mise en réseaux des différents systèmes d'armes;
- la conception des systèmes aériens de combat futur;
- la frappe hors contact;
- l'architecture des missiles balistiques, les transmissions stratégiques et les technologies de lutte sous-marine pour la dissuasion;

- la contribution à l'objectif de sécurité globale, notamment en matière de défense NRBC;

- la défense anti-missile balistique;

- l'utilisation de l'espace.

De plus, l'effort sur la protection contre la menace nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC) est poursuivi en collaboration avec le secteur civil, au travers du programme « recherche duale ».

Depuis 2002, la politique de recherche met l'accent sur la **réalisation de démonstrateurs technologiques**. 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.

Les démonstrateurs d'envergure lancés depuis 2003 ou prévus sur la période 2005-2008 sont au nombre d'une trentaine et correspondent à environ **40% des engagements sur les études amont**.

Le projet de programmation des études amont 2006-2008 comporte la poursuite de la réalisation de nombreux **démonstrateurs lancés en 2005 ou antérieurement** :

- la réalisation d'un démonstrateur pour les évolutions du missile Scalp ;

- l'évaluation d'améliorations du moteur M88 dans un mode économique ;

- un démonstrateur de système d'écoute électromagnétique (ELINT) spatial ;

- un démonstrateur d'alerte spatiale avancée ;

- un démonstrateur de plate-forme d'avion de combat sans pilote (UCAV) ;

- la réalisation d'un démonstrateur de bulle opérationnelle aéroterrestre (BOA) ;

- des réseaux à base de radio logicielle haut débit.

A ceux-ci s'ajoutent plusieurs **projets dont le lancement est prévu en 2006** :

- un démonstrateur de liaison optique entre satellite et drone ;

- un démonstrateur technologique pour turbomachines ;

- un drone endurant Euromale pour la surveillance de théâtre ;

- une plate-forme hélicoptère furtive et apte au vol tout temps (HECTOR) ;
- le socle des opérations réseaux-centrées ;
- une plate-forme pour le combat info-centré, adaptée à la problématique du renseignement ;
- un démonstrateur de missile à lancement vertical pour la défense sol-air basse couche ;
- un démonstrateur de partie haute de missile stratégique ;
- un missile de combat terrestre pour le tir au-delà de la vue directe ;
- un démonstrateur de conduite de tir air-sol pour avion de combat ;
- un démonstrateur de système global de défense nucléaire, radiologique, biologique et chimique.

### 3. Un nécessaire renforcement de la coopération européenne

Si l'on ne peut que se féliciter du rattrapage des crédits d'études-amont opéré à compter de cette année, sous réserve évidemment des conditions d'exécution des dotations prévues en loi de finances initiale, il est également **indispensable de renforcer la part des recherches réalisées en coopération européenne** : 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 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 2004 à **9,08 %**, les prévisions descendant à 8,29 % en 2005 pour remonter à 9,5 % en 2006. Ce taux est donc relativement faible, y compris au regard de l'objectif à l'horizon 2008, fixé à 16 %.

Il serait nécessaire qu'à l'avenir un indicateur du même type soit publié pour l'ensemble des actions de recherche et technologie. En ce qui concerne les **études-amont**, il a été indiqué à votre rapporteur qu'environ **20 % des ressources** qui y sont consacrées **concernent des coopérations internationales**, pour l'essentiel avec des partenaires européens, en premier lieu le Royaume-Uni et l'Allemagne.

La France a conclu **13 accords bilatéraux**<sup>1</sup> de coopération en matière de recherche et technologie. C'est avec le Royaume-Uni que la coopération bilatérale est la plus intense même si ce dernier continue de réaliser sa coopération à près de 70 % avec les Etats-Unis en matière de recherche. L'existence de sociétés transnationales dans le domaine de la défense facilite cette coopération.

Sur le plan multilatéral, la création l'an passé de l'**Agence européenne de défense** doit permettre de franchir une étape supplémentaire. L'action en matière de recherche et de technologie est l'une des quatre compétences qui lui ont été attribuées. L'Agence a repris au printemps dernier les activités du Groupe armement de l'Europe occidentale (GAEO) et devra normalement reprendre l'an prochain celles de l'Organisation de l'armement de l'Europe occidentale (OAEO) qui regroupe 17 Etats européens et gère plus d'une centaine de programmes de recherche et technologie en coopération, dont près de 70 avec participation française.

Les **six pays de la LoI** (*letter of intent*), à savoir l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède, qui représentent 95 % de l'effort européen de recherche et technologie, procèdent à des échanges réguliers sur leurs axes de recherche. Cette enceinte de discussion pourrait contribuer à alimenter l'Agence en projets de recherche. Elle a engagé des travaux dans le domaine des réseaux (*network enabled capacity/network centric warfare*). Dans le cadre de la LoI, un accord est en préparation avec l'Allemagne sur les munitions électromagnétiques et la coordination se poursuit avec le Royaume-Uni sur les missiles de croisière. La comparaison des priorités nationales a permis d'identifier quatre nouveaux domaines d'intérêt commun relatifs aux technologies clés (piles à combustible, fusion des données, capteurs infrarouges, robotique et systèmes automatiques).

Quant à l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR), qui regroupe six pays (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni), elle pourrait constituer un « bras armé » de l'Agence, non seulement pour les programmes d'équipement, mais également pour des programmes de recherche, par exemple par la réalisation de démonstrateurs.

L'**Agence européenne de défense** suscite beaucoup d'espérances, mais dans l'immédiat, elle **semble éprouver quelques difficultés à fixer un cadre financier pluriannuel** qui donnerait une certaine visibilité à ses travaux. En matière d'analyse prospective, elle pourrait élaborer un document sur la vision capacitaire européenne à long terme. Mais peut-être est-il encore trop tôt pour attendre des initiatives d'envergure en matière de programmes de recherche.

Le rôle fédérateur de l'Agence dépendra de son **budget**. Les dotations destinées à financer des travaux d'analyse en matière de recherche et technologie doivent passer de 3 à 5 millions d'euros de 2005 en 2006, un million d'euro étant cependant inscrit en réserve pour le moment. Ces montants sont évidemment très

---

<sup>1</sup> Ces accords ont été conclus avec l'Allemagne, l'Australie, le Canada, la Corée, les Etats-Unis, la Grèce, Israël, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, Singapour, la Suède et la Turquie.

modestes, mais comme l'a indiqué devant notre commission M. François Lureau, délégué général pour l'armement, les financements ne pourront venir qu'une fois un accord réalisé sur les actions à mener. M. Lureau a également cité des études considérant que **sur un effort européen global de 2 milliards d'euros en matière de recherche et technologie**, l'Agence devrait idéalement intervenir pour 300 à 400 millions d'euros. Il a indiqué que la France visait **l'objectif de 200 millions d'euros à l'horizon 2010**.

L'édification d'une Europe de la recherche de défense sera donc une œuvre de longue haleine, mais votre rapporteur est convaincu qu'elle devra demeurer un objectif central pour notre pays.

### C. LE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

L'action « recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France » constitue l'un des principaux volets du programme « environnement et prospective de la politique de défense ». Elle 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 ». Comme votre rapporteur l'a précédemment indiqué, la direction du renseignement militaire (DRM) relève du programme « préparation et emploi des forces », une distinction ayant été opérée entre le renseignement d'intérêt militaire, regroupé avec les actions touchant à l'activité opérationnelle des forces, et le renseignement de sécurité.

#### EVOLUTION DE L'ACTION « RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2005	2006	%	2005	2006	%
<i>Personnel</i>	369,9	374,6	+ 1,3	369,9	374,6	+ 1,3
<i>Fonctionnement</i>	41,9	52,3	+ 24,6	41,9	41,3	- 1,5
<i>Investissement</i>	122,0	115,5	- 5,3	107,8	123,0	+ 14,1
<b>Total</b>	<b>533,8</b>	<b>542,4</b>	<b>+ 1,6</b>	<b>519,6</b>	<b>538,9</b>	<b>+ 3,7</b>

Les cinq-sixièmes des dotations concernent la DGSE (450,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 449 millions d'euros de crédits de paiement), le restant (92,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 89,9 millions d'euros de crédits de paiement) concernant la DPSD. L'action

regroupe **6 232 emplois** équivalent temps plein, dont 4 773 pour la DGSE et 1 459 pour la DPSD.

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

Lointaine héritière de la section de contre-espionnage du 2<sup>ème</sup> bureau, fondée en 1872, puis de la « sécurité militaire », la direction de la protection et de la sécurité de la défense, installée au fort de Vanves à Malakoff, 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.

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).

On doit également relever que la DPSD a développé 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.

Les moyens alloués à la DPSD en 2006 s'élèveront à **89,9 millions d'euros en crédits de paiement**, soit 1 % de plus par rapport aux 89 millions d'euros de 2005. Les dépenses de personnel s'élèveront à 78 millions d'euros,

les dépenses de fonctionnement à 7,7 millions d'euros et les dépenses d'investissement à 4,2 millions d'euros.

En ce qui concerne les **personnels**, le plafond ministériel d'emploi s'établit, pour la DPSD, à 1 459 emplois en 2006.

#### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA DPSD

	2005		2006
	Effectif budgétaire	Effectif réalisé	Plafond emplois
Militaires	1 090	1 050	1 090
<i>Officiers</i>	243	227	242
<i>Sous-officiers</i>	729	714	744
<i>Engagés</i>	103	106	98
<i>Volontaires</i>	15	3	6
Civils	377	313	369
<b>Total</b>	<b>1 467</b>	<b>1 363</b>	<b>1 459</b>

Le tableau ci-dessus montre que la DPSD compte une **forte proportion de sous-officiers** qui représentent plus des deux-tiers des effectifs militaires. Il s'agit en quasi-totalité d'inspecteurs de la sécurité de défense et d'inspecteurs de la sécurité navale. Les personnels civils sont pour leur part constitué à 85 % de fonctionnaires de catégorie C et de personnels ouvriers.

Si la délivrance des habilitations (160 000 par an) représente une part importante de l'activité de la DPSD, l'évolution de ses missions rend nécessaire le renforcement de la présence d'officiers et de fonctionnaires de catégorie A.

En ce qui concerne les **crédits d'investissement**, ils progresseront notablement en 2006 et atteindront 4,4 millions d'euros pour les autorisations d'engagement (+ 43,7 %) et 4,2 millions d'euros pour les crédits de paiement (+ 28,7 %). Cet effort financier bénéficiera aux matériels de transmission spécialisés et à l'informatique opérationnelle, 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.

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

Le budget de la DGSE s'élèvera en 2006 à **450,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement** et **449 millions d'euros de crédits de paiement**. A ces moyens s'ajoutent les fonds spéciaux inscrits dans la mission « direction de l'action du gouvernement » pour un montant de 36,2 millions d'euros.

Les dépenses de personnel s'élèveront à 296,7 millions d'euros. Elles intègrent les rémunérations et charges sociales de l'ensemble des personnels,

civils et militaires, ainsi que les charges de pensions. Cette dotation permet la création de **20 postes supplémentaires**, soit 10 emplois équivalent temps plein, correspondant à des personnels de catégorie A pour renforcer, notamment, les capacités en matière d'analyse et de cryptologie. Elle comporte également une **mesure nouvelle de 1 million d'euros destinée aux personnels civils de la DGSE** afin de mieux tenir compte des contraintes particulières auxquelles ils sont assujettis.

Le **renforcement des effectifs de la DGSE** est un objectif qui figure dans l'actuelle loi de programmation militaire, comme il l'était dans les lois précédentes. En effet, **depuis dix ans, le nombre de personnels s'est accru à raison d'une centaine de postes par an en moyenne**. Au regard de cette tendance, le nombre de créations d'emplois prévues en 2006 paraît modeste.

Le **nombre d'emplois autorisé** en 2006, exprimé en équivalent temps plein travaillé, s'élève à **4 773 agents**. Plus des **deux-tiers d'entre eux sont des personnels civils**, le restant étant constitué de militaires provenant des différentes armées et services selon le principe de la participation interne (PARTIN), la part des effectifs provenant de chaque armée ou service étant fixée par arrêté.

Lors du débat budgétaire à l'Assemblée nationale, le 7 novembre dernier, **le ministre de la défense a déploré à ce sujet que les armées n'aient pas pleinement honoré les postes qu'elles devaient pourvoir au sein de la DGSE**. Elle a indiqué avoir donné des instructions pour remédier à cette situation et demandé « *aux chefs d'état-major de veiller à ce que la qualité des personnels ainsi mis à disposition des services de renseignement soit au niveau le plus élevé possible* ».

Pour les personnels civils, le **recrutement par concours externe** concerne environ 80 % des postes. Les avis d'ouverture ne sont pas publiés, mais la DGSE développe depuis ces dernières années l'information en direction des universités ou grandes écoles. La prospection peut aussi prendre la forme d'un accueil en stage de jeunes diplômés ou d'élèves en fin d'études. Cette politique active porte ses fruits, les taux de sélection pour les concours de catégorie A étant très satisfaisants. Le recrutement par contrat est privilégié pour des profils très spécifiques : linguistes spécialisés dans les langues rares, spécialistes en informatique, électronique ou télécommunications.

La problématique de l'**attractivité des carrières** et de la **fidélisation des personnels** ne se pose pas au sein de la DGSE dans des termes totalement identiques au reste du ministère de la défense, compte tenu des spécificités du service. Le **personnel militaire** affecté à la DGSE demeure régi par son statut d'origine. Des efforts sont menés pour que les compétences acquises à la DGSE soient validées par des qualifications militaires reconnues. Votre rapporteur ne peut qu'approuver le ministre de la défense qui soulignait, au cours de la même séance du 7 novembre dernier, la nécessité « *d'une véritable valorisation de ces postes dans la carrière des militaires, ce qui n'était pas toujours le cas auparavant* ». En ce qui concerne le **personnel civil**, les

mesures générales applicables à la fonction publique ont été progressivement transposées, à quelques exceptions près toutefois, aux différents corps spécifiques de la DGSE. Le cadre statutaire propre à la DGSE ne permet cependant pas d'éviter un certain cloisonnement qui constitue une contrainte forte pour la gestion des ressources humaines.

Les **dotations de fonctionnement** de la DGSE, inscrites au titre 3, s'élèveront en 2006 à 42,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 33,6 millions d'euros de crédits de paiement. Outre le fonctionnement courant, la location et l'entretien des immeubles, ces crédits permettent de couvrir les dépenses liées aux systèmes d'information et de communication, essentiels pour un service de renseignement extérieur (5,2 millions d'euros), aux déplacements (3,7 millions d'euros), à la formation des personnels et à l'acquisition de petits matériels spécifiques au métier du renseignement (8,2 millions d'euros).

Les **dotations d'investissement**, inscrites au titre 5, s'élèveront à 111 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit 4,8 % de moins qu'en 2005, et à 118,7 million d'euros de crédits de paiement, soit une hausse de 16,1 %.

Une part de ces crédits (23 millions d'euros) est consacrée à des opérations d'infrastructures immobilières, notamment la restructuration du siège central et la construction d'un nouveau centre pour les calculateurs destinés à la cryptologie et au traitement de l'information.

Les opérations d'équipement, dotées de 95,7 millions d'euros, 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.

Dans le domaine du **recueil du renseignement**, un effort particulier est mené sur les 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.

Le traitement et l'exploitation des flux massifs d'information collectés constituent une deuxième priorité d'équipement. Il s'agit d'accentuer l'automatisation des fonctions de recueil et de sélection et de mettre en place des moyens facilitant la recherche et l'échange de données.

Enfin, dans le domaine opérationnel, la DGSE développe ses capacités de détection des activités proliférantes.

Pour conclure sur le renseignement extérieur, votre rapporteur souhaite effectuer **deux séries d'observations**.

Il convient tout d'abord de se féliciter de la progression des crédits d'équipement de la DGSE et de la progression de ses effectifs. L'**effort continu** mené depuis plusieurs années est en effet **indispensable**, mais **on peut se demander s'il suit un rythme suffisant au regard des besoins**. Avec le terrorisme, la prolifération et les différents théâtres de crises, y compris dans des zones géographiques totalement nouvelles par rapport aux centres d'intérêts traditionnels du service, les priorités ont tendance à s'accumuler, obligeant à effectuer des choix difficiles de répartition des moyens. Ceux-ci restent globalement modestes au regard de plusieurs de nos partenaires, notamment le Royaume-Uni. Certes, le renforcement des capacités ne peut qu'être progressif, car une hausse brutale des dotations rencontrerait certaines limites, par exemple pour le recrutement de certains personnels très spécialisés et peu nombreux sur le marché. Mais il sera nécessaire d'aller plus loin pour les moyens dévolus au renseignement.

L'autre observation concerne l'**impératif de coordination** entre services tant sur le plan interne qu'europpéen et international. Cette coordination s'est semble-t-il développée rapidement ces dernières années, sous l'effet notamment des nécessités de la lutte anti-terroriste ou contre la prolifération. La **coopération opérationnelle entre services français** est étroite. Quant aux **échanges avec des services étrangers**, ils ont semble-t-il considérablement progressé en intensité, dans le cadre de relations bilatérales, selon le principe du « donnant-donnant ». Sur le plan national, la structure de coordination que constitue le comité interministériel du renseignement, dont le secrétariat est assuré par le SGDN, se présente surtout comme une instance d'orientation générale. Sur le plan européen, l'évocation d'un organisme commun est généralement considérée comme peu appropriée par les responsables des services. On peut toutefois se demander si les obstacles réels évoqués en la matière doivent conduire à renoncer totalement à toute idée de cadre européen d'échanges et de coordination.

### 3. Le Parlement et le renseignement

La **question de l'information ou de l'association du Parlement**, pour ne pas parler de contrôle, **sur les questions de renseignement** a été régulièrement évoquée au sein des deux assemblées au cours des dernières années. Votre rapporteur citera, pour le Sénat, les propositions de lois respectivement déposées par nos collègues Nicolas About et Serge Vinçon, ainsi que les réflexions conduites au sein de notre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sous l'égide du président Xavier de Villepin, et pour l'Assemblée nationale, la proposition de loi de M. Paul Quilès et six de ses collègues – dont votre rapporteur, à l'époque député – issus de groupes politiques de la majorité comme de l'opposition, tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement. Adoptée par la commission de la défense nationale et des

forces armées le 23 novembre 1999, cette dernière proposition de loi ne fut jamais inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

En revanche, à la suite de la réforme des fonds spéciaux réalisée en 2001, un amendement gouvernemental adopté par l'Assemblée nationale, devenu l'article 154 de la loi de finances pour 2002, a créé une **commission de vérification des dépenses réalisées par les services de renseignement à partir des fonds spéciaux**. Composée de 2 députés, 2 sénateurs et de 2 magistrats de la Cour des comptes, cette commission dont les travaux sont secrets doit examiner les justificatifs des dépenses opérées avec les fonds spéciaux. Elle remet un rapport annuel destiné au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents et aux rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées.

La DGSE étant en pratique le destinataire quasi-exclusif des fonds spéciaux, cette commission de vérification examine des dossiers liés aux activités de la DGSE. Pour autant, cette vérification ne concerne que les activités en rapport avec les fonds spéciaux et ne porte pas sur les questions plus générales de la politique du service et des moyens humains et techniques dont il dispose.

Le débat vient d'être relancé lors de la discussion à l'Assemblée nationale, le 24 novembre dernier, du projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme, avec le **dépôt de trois amendements** émanant respectivement de la commission des lois et présenté par son rapporteur, M. Alain Marsaud, de MM. Jacques Floch, Julien Dray et des membres du groupe socialiste et de M. Pierre Lellouche. Ces trois amendements visaient à instaurer une **structure comprenant des parlementaires des deux assemblées** et dénommée selon le cas « commission nationale de contrôle des services de renseignement », « délégation parlementaire d'évaluation des actions conduites par les services de renseignement dépendant du ministère de l'intérieur, du ministère de la défense et du ministère des finances » ou « commission de contrôle des services de renseignement ».

Le **ministre de l'intérieur** s'est déclaré favorable à ce que « *la représentation nationale exerce un droit de regard sur les services de renseignement* » et, s'exprimant au nom du gouvernement, il a proposé de mettre en place un **groupe de travail** composé de parlementaires et de hauts fonctionnaires des services de renseignement dont les conclusions, rendues avant le 15 février 2006, pourraient déboucher sur le **dépôt d'un texte législatif** qui serait rapidement inscrit à l'ordre du jour du Parlement. Sous le bénéfice de cet engagement, les auteurs ont retiré les amendements. L'un deux a été repris mais, mis aux voix, a été repoussé.

Même si l'on peut s'interroger sur l'articulation entre la commission de vérification existante et cette future structure souhaitée par les auteurs des amendements présentés à l'Assemblée nationale, **il est heureux, aux yeux de votre rapporteur, que le problème des relations entre le Parlement et les services de renseignement soit de nouveau posé.**

Alors que la plupart des démocraties occidentales – Etats-Unis, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Pays-Bas, Belgique notamment – disposent, sous une forme ou sous une autre, d’instances parlementaires en charge du renseignement, **on ne peut se satisfaire de la situation actuelle qui laisse le Parlement français pour l’essentiel à l’écart des questions de renseignement.**

Cette situation est anormale d’un simple point de vue démocratique, car sans chercher à interférer avec le domaine opérationnel ou à connaître des méthodes utilisées, **il est légitime que dans le respect des règles de confidentialité, des représentants de la Nation dûment mandatés puissent bénéficier d’une information générale sur les missions, les moyens et l’organisation des services de renseignement.**

La situation actuelle porte également préjudice aux services de renseignement eux-mêmes, puisqu’elle risque d’entretenir soit des suspicions injustifiées, soit une indifférence particulièrement inopportune à un moment où notre sécurité est très étroitement liée à l’efficacité des services de renseignements et aux moyens qui leur sont dévolus.

Votre rapporteur ne peut donc que souhaiter voir aboutir la concertation annoncée.

## II. LE SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

Le programme « soutien de la politique de la défense » regroupe sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration les **principales fonctions transverses assurées par l'administration centrale du ministère**. Outre le cabinet du ministre et le contrôle général des armées, le programme comprend l'action des grandes directions du SGA : la direction des affaires financières, la direction de la fonction militaire et du personnel civil, chargée notamment de la gestion des statuts des différents personnels, de la politique générale des ressources humaines et de l'action sociale, la direction des affaires juridiques, la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives, en charge notamment de la politique immobilière, et du service des moyens généraux qui assure le soutien de l'administration centrale.

Les effectifs relevant de ce programme sont modestes : **10 466 emplois** équivalent temps plein travaillé, soit 3,1 % des emplois de la mission « défense ». Ils se répartissent entre 7 906 emplois civils (75,5 %) et 2 560 emplois militaires (24,5%).

### EVOLUTION DES CRÉDITS DU SOUTIEN À LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE avant modification par l'Assemblée nationale

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2005	2006	%	2005	2006	%
<i>Direction et pilotage</i>	100,9	156,9	+ 55,5	100,9	155,9	+ 54,6
<i>Fonction de contrôle</i>	24,7	32,6	+ 31,9	24,7	32,6	+ 31,5
<i>Gestion centrale</i>	579,4	547,4	- 5,5	583,9	537,1	- 8,0
<i>Politique immobilière</i>	1 669,2	2 049,1	+ 22,8	1 728,0	1 912,2	+ 10,7
<i>Systèmes d'information</i>	221,9	92,1	- 58,1	245,0	106,3	- 56,6
<i>Action sociale</i>	153,3	165,4	+ 7,9	153,3	164,0	+ 7,0
<b>Total</b>	<b>2 749,4</b>	<b>3 044,3</b>	<b>+ 10,7</b>	<b>2 835,8</b>	<b>2 908,0</b>	<b>+ 2,5</b>
<i>dont personnel</i>	786,9	895,0	+ 13,7	7 86,9	895,0	+ 13,7
<i>fonctionnement</i>	810,8	799,0	- 1,4	801,8	749,6	- 6,5
<i>investissement</i>	1 120,6	1 254,8	+ 12,0	1 220,3	1 175,6	- 3,6
<i>intervention</i>	31,2	95,5	+ 205,9	26,8	87,8	+ 228,2

Sur le plan financier, le programme représentait initialement 3 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 2,9 milliards d'euros de crédits de paiement, soit environ 8 % des dotations de la mission « défense ». Les variations des différents postes ne sont pas significatives, étant donné les modifications de périmètre.

Le programme comporte une **forte part de dépenses d'investissement**, quasi-exclusivement au titre des **crédits d'infrastructure** qui en constituent l'action la plus significative. Toutefois, le transfert à la mission interministérielle « sécurité » de crédits d'investissement de la gendarmerie a notablement réduit l'ampleur de ce programme.

En dépit de cette modification de périmètre, la conduite de ce programme est appelée à jouer un **rôle important dans la mise en œuvre de plusieurs axes de la stratégie ministérielle de réforme**, en particulier dans la **gestion immobilière** et la **mise en cohérence des systèmes d'information, d'administration et de gestion**.

#### *A. UN PÉRIMÈTRE FORTEMENT MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE*

Le programme « soutien de la politique de défense » regroupe logiquement les actions qui relèvent de l'administration générale du ministère : cabinet du ministre, contrôle général des armées, administration centrale, informatique de gestion, action sociale.

L'une des innovations principales de ce programme tient au **regroupement en son sein des crédits d'infrastructure**, dans une logique d'optimisation des moyens.

Dans sa version présentée devant l'Assemblée nationale, le projet de loi de finances prévoyait une dotation de 1,9 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et de 1,8 milliard d'euros de crédits de paiement consacrée à la sous-action « infrastructure » dans le programme « soutien de la politique de défense ». Cette dotation comportait environ un tiers de dépenses de fonctionnement (entretien des immeubles et des logements domaniaux, locations immobilières) et deux-tiers de dépenses d'investissement (opérations d'infrastructure et construction ou réhabilitation de logements domaniaux).

Il est à noter qu'un volume relativement important de crédits d'infrastructure (près de 550 millions d'euros) n'a pas été rattaché au programme « soutien » et se répartit entre les programmes « préparation » et « équipement » des forces, au motif que ces sont étroitement liés à des opérations d'armement ou possèdent un caractère opérationnel particulièrement marqué.

En revanche, le Gouvernement avait opté pour un regroupement de l'ensemble des crédits d'infrastructure « courants » des forces armées et des services dans le périmètre du programme placé sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration. Ce choix se situait dans la logique de la création, au mois de septembre dernier, du **service d'infrastructure de la défense**, provenant de la fusion des trois services d'armée<sup>1</sup>, et visait, selon les

---

<sup>1</sup> La direction centrale du génie, la direction centrale des travaux immobiliers et maritimes et la direction centrale de l'infrastructure de l'air.

justifications fournies dans le projet annuel de performances à « *donner une plus grande cohérence à la politique d'infrastructure et permettre une optimisation de la gestion des crédits* ». L'objectif est en effet de mieux utiliser les crédits grâce aux facilités de redéploiement au sein d'un même programme et de renforcer la cohérence des actions.

La commission des finances de l'Assemblée nationale a fait valoir que s'agissant des **crédits d'infrastructure de la gendarmerie**, tout comme pour ceux destinés à l'informatique de gestion, ce regroupement allait à l'encontre des objectifs de la LOLF voulant que figurent au sein d'une même mission tous les crédits concourant à la mise en œuvre d'une même politique.

Se rangeant à ces observations, le Gouvernement a finalement déposé des **amendements visant à retirer 602,3 millions d'euros du programme « soutien de la politique de défense » pour les rattacher au programme « gendarmerie »** dans la mission interministérielle « sécurité ». Ces crédits recouvrent pour 6,2 millions d'euros des dépenses d'informatique de gestion et pour 596,1 millions d'euros des crédits de politique immobilière (395,8 millions d'euros pour les locations immobilières et 200,3 millions d'euros pour les investissements d'infrastructure).

Ainsi, après l'adoption de ces amendements par l'Assemblée nationale, le programme « soutien de la politique de défense » se trouve ramené à 2,44 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et à 2,3 milliards d'euros de crédits de paiement.

Sur le plan budgétaire, les crédits d'infrastructure et d'informatique de gestion de la gendarmerie relèveront donc de la responsabilité du directeur général de la gendarmerie et non de celle du secrétaire général pour l'administration.

Il faut cependant rappeler que le décret n° 2005-1151 du 12 septembre 2005 a fait du secrétaire général pour l'administration l'autorité compétente pour proposer au ministre, « *en liaison avec les états-majors, directions et services, la politique d'ensemble du ministère en matière d'infrastructures* » et pour en assurer la mise en œuvre. C'est ce même décret qui crée le service d'infrastructure de la défense chargé d'assurer « *le soutien et l'adaptation de l'infrastructure et du domaine immobilier du ministère de la défense* ».

Lors de son audition devant la commission des affaires étrangères et de la défense, le 8 novembre dernier, M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration, a distingué l'affectation des crédits au sein des différents programmes et les responsabilités liées à la **programmation des opérations**. Il a confirmé que cette programmation serait **désormais centralisée**, sous son autorité, en vue notamment de permettre une vision plus globale des programmes et d'optimiser les moyens financiers en fonction de leur degré d'avancement. Il a souligné que le rattachement des crédits d'infrastructure de la gendarmerie à la mission « sécurité » ne remettait pas en cause le **rôle coordonnateur du secrétaire général pour l'administration**

**dans la programmation des opérations.** Il a précisé qu'une charte de gestion serait élaborée pour préciser les modalités du contrôle qui lui incombe sur les crédits d'infrastructure qui seront désormais gérés dans le cadre du programme « gendarmerie ».

Un dispositif analogue régira les crédits relatifs aux systèmes d'information d'administration et de gestion. Ils seront gérés par la gendarmerie selon les orientations fixées par le secrétaire général pour l'administration pour l'ensemble du ministère.

## ***B. LES CRÉDITS D'INFRASTRUCTURE : UN RALENTISSEMENT DES OPÉRATIONS***

Tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, le programme « soutien de la politique de la défense » prévoit désormais, pour l'action « politique immobilière », une dotation de 1,4 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et de 1,3 milliard d'euros de crédits de paiement.

### **1. Le contenu des crédits de politique immobilière**

Une petite partie de ces crédits (109,7 millions d'euros d'AE et 102,8 millions d'euros de CP) est consacrée à la sous-action « **logement familial** ». Gérées par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives ces dotations permettent d'une part d'assurer l'entretien des logements domaniaux ainsi que d'honorer les garanties d'occupation dues aux opérateurs immobiliers en vertu des conventions de réservation conclues par le ministère de la défense, et d'autre part de conduire les opérations de réhabilitation et de construction de logements domaniaux ainsi que de conclure des conventions de réservation avec des opérateurs immobiliers. Le parc de logements familiaux est estimé à environ **63 500 logements**. Les investissements s'élèveront à 84 millions d'euros en 2006, dont 54 millions d'euros pour des programmes de construction ou de réhabilitation et 30 millions d'euros pour le renouvellement des conventions de réservation de logements passées avec la société nationale immobilière.

Pour l'essentiel, les crédits de politique immobilière concernent les **crédits d'infrastructure**. Il faut toutefois noter que certains d'entre eux demeurent dans le périmètre des deux programmes « préparation et emploi des forces » et « équipement des forces »<sup>1</sup>. En effet, certains crédits relatifs à l'entretien immobilier relèvent du régime des « masses », c'est-à-dire des dotations globales déléguées aux unités ou formations pour leur fonctionnement ; par ailleurs, certaines opérations d'infrastructure sont

---

<sup>1</sup> Pour le programme « équipement des forces, 547,23 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 475,54 millions d'euros de crédits de paiement ; pour le programme « préparation et emploi des forces », 72,16 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 70,89 millions d'euros de crédits de paiement.

étroitement liées à des programmes d'armement, celles liées aux programmes nucléaires ou au « Rafale ».

En ce qui concerne les **crédits d'infrastructure inscrits au programme « soutien »**, hors crédits de la gendarmerie, ils s'élèveront en 2006 à 1,3 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et de **1,1 milliard d'euros de crédits de paiement**, soit un niveau comparable à celui de l'an passé, les dotations supplémentaires prévues pour 2006 concernant essentiellement la gendarmerie et ne figurant donc plus dans le programme.

Outre des dépenses de personnel, cette dotation comprend des **dépenses de fonctionnement** (environ 135 millions d'euros) consacrées à l'entretien des immeubles et des logements domaniaux ainsi qu'au fonctionnement du service d'infrastructure de la défense. Votre rapporteur regrette que le projet annuel de performances ne comporte aucune précision sur la justification de ces crédits et sur leur évolution.

Le restant, soit 794 millions d'euros, correspond à des **dépenses d'investissement**. Cinq opérations majeures, représentant près de 135 millions d'euros de crédits de paiement, sont érigées en programmes d'infrastructure. Le ministère de la défense distingue ensuite, parmi les opérations des armées, directions ou services, celles qui sont « structurantes pour l'accomplissement des missions », les opérations relevant du soutien général de l'activité (mise aux normes sanitaires ou environnementales, mise aux normes de sécurité des installations pyrotechniques ou des installations présentant un risque particulier sur le plan radiologique, biologique ou chimique, amélioration du cadre de vie et de la protection des sites) et enfin les opérations de maintien ou de remise en état du patrimoine.

Au total, les **crédits d'infrastructure** prévus pour 2006 dans le cadre du programme « soutien de la politique de la défense » se répartissent comme suit :

état-major de l'armée de terre .....	277,0 millions d'euros
état-major de la marine .....	206,5 millions d'euros
état-major de l'armée de l'air .....	118,0 millions d'euros
service de santé des armées .....	82,3 millions d'euros
service des moyens généraux .....	37,6 millions d'euros
délégation générale pour l'armement .....	24,2 millions d'euros
direction de la mémoire et du patrimoine .....	15,2 millions d'euros
service des essences des armées .....	14,7 millions d'euros
état-major des armées .....	6,2 millions d'euros
autres directions ou services .....	12,5 millions d'euros

## **LES GRANDS PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURE EN 2006**

Cinq opérations d'infrastructure ont été érigées en programme compte tenu de leur importance.

### **L'hôpital Sainte-Anne de Toulon**

Engagé en 2000, ce programme vise à reconstruire l'hôpital d'instruction des armées sur l'emprise de la caserne Grignan et de regrouper sur l'emprise actuelle les autres organismes du service de santé, dont l'école du personnel paramédical des armées. Les dotations prévues en 2006 s'élèvent à 30,3 millions d'euros en AE et 79,5 millions d'euros en CP, le coût total du programme étant évalué à 230,3 millions d'euros. La fin des travaux de l'hôpital est prévue au printemps 2007 et l'installation des autres organismes pour la fin 2010.

### **L'infrastructure opérationnelle Tigre**

Ce programme comporte la construction des installations nécessaires à la maintenance et au remisage des hélicoptères, à l'approvisionnement en pièces détachées ainsi qu'à la mise en place des simulateurs de vols sur les sites d'Etain et de Pau. Les dotations prévues en 2006 s'élèvent à 0,4 millions d'euros en AE et 30,1 millions d'euros en CP, le coût total du programme étant évalué à 174,9 millions d'euros.

### **L'infrastructure opérationnelle Leclerc**

Ce programme relatif au stationnement des chars et aux bâtiments destinés aux simulateurs sera pratiquement achevé en 2006. Son coût total est de 71,1 millions d'euros. Les dotations prévues en 2006 s'élèvent à 3,5 millions d'euros en AE et 11,7 millions d'euros en CP.

### **Le pôle stratégique de Paris**

Engagé à compter de 2005, ce programme d'un coût prévisionnel de 136 millions d'euros vise à rénover l'infrastructure de commandement stratégique, notamment le centre de planification et de conduite des opérations (CPCO), à renforcer la sécurité de l'îlot Saint-Germain face aux risques de crue de la Seine ou d'agression et à réinstaller sur d'autres sites différents organismes, notamment l'installation de l'état-major de l'armée de terre à l'Ecole militaire. Les dotations prévues en 2006 s'élèvent à 25 millions d'euros en AE et 8,4 millions d'euros en CP.

### **L'école d'hélicoptères franco-allemande**

Destinée à former les équipages allemands et français sur le Tigre, cette école est déjà en fonctionnement et une partie des bâtiments destinés au commandement, à l'instruction, aux simulateurs, au remisage des aéronefs et à la maintenance a été livrée. Les dotations prévues en 2006 s'élèvent à 3,4 millions d'euros en AE et 5,3 millions d'euros en CP. Le coût total du programme est de 87,5 millions d'euros et la quasi-totalité des paiements auront été effectués fin 2006.

## 2. Des opérations soumises à une contrainte financière accrue

La mise en oeuvre de la LOLF doit s'accompagner, en matière de politique immobilière, de la **définition d'indicateurs destinés à mesurer l'avancement des opérations d'infrastructure et la maîtrise des coûts et des délais de réalisation.**

Quatre indicateurs ont été prévus : le pourcentage de dépassement de la durée prévisionnelle des projets, le pourcentage de dépassement de leur coût initial, le taux de conformité des réalisations aux exigences techniques spécifiées et enfin le coût de fonctionnement des structures en charge de la politique immobilière. Deux autres indicateurs relatifs au coût du mètre carré construit et rénové sont prévus, ainsi qu'un indicateur sur le taux de vacance des logements.

Aucun de ces indicateurs n'est renseigné dans le projet de loi de finances pour 2006, les éléments nécessaires devant être fournis par le service d'infrastructure de la défense à compter de 2007.

Suite à une question de votre rapporteur lors son audition devant la commission le 8 novembre dernier, M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration, a considéré que l'état d'avancement était satisfaisant pour les opérations majeures. Il a notamment cité l'hôpital Sainte-Anne à Toulon et l'école franco-allemande d'hélicoptères au Luc. Il a en revanche reconnu que **les contraintes financières avaient conduit à ralentir le rythme d'opérations jugées moins prioritaires** et il confirmé à votre rapporteur que cela était par exemple le cas, dans l'armée de terre, pour le plan de valorisation des structures de vie des engagées, dit « plan VIVIEN ».

Les **difficultés du « plan VIVIEN »** sont particulièrement représentatives de la tension de plus en plus vive sur les crédits d'équipement des armées, du fait notamment des besoins croissants pour l'acquisition d'équipements neufs et pour le maintien en condition opérationnelle. Les dépenses de flux, comme l'infrastructure, constituent une **variable d'ajustement** sur laquelle il est facile de jouer, par étalement dans le temps des opérations programmées.

Ce plan, rappelons-le, vise à moderniser les conditions d'hébergement des sous-officiers ou militaires du rang dans les casernements de l'armée de terre, en transformant les locaux destinés aux appelés en logements adaptés et décents pour des militaires professionnels. Depuis son lancement, et jusqu'en 2004, l'armée de terre lui a consacré le quart de son budget d'investissement immobilier annuel. La dotation était voisine de 100 millions d'euros par an entre 1997, première année de réalisation du plan, et 2003. **A compter de 2004, les dotations ont chuté**, du fait des contraintes financières et des besoins importants pour les opérations majeures telles que l'école franco-allemande et les infrastructures Tigre, le quartier général de force de réaction rapide à Lille ou la construction du centre d'entraînement en zone urbaine (CENZUB) au camp de Sissonne. Les crédits sont tombés à 62 millions

d'euros en 2004 puis 50 millions d'euros en 2005. Enfin, l'accentuation des contraintes sur les flux d'infrastructure conduit à ne plus envisager que **23 millions d'euros en 2006, soit cinq fois moins que le rythme annuel initialement prévu.**

Cette situation est particulièrement préjudiciable alors qu'à peine plus de la moitié de l'objectif de réalisation a pu être atteint (56 % des places pour les brigadiers et caporaux-chefs ; 64 % pour les autres d'engagés). Le besoin restant à couvrir est estimé à plus de 5 700 chambres pour les brigadiers et caporaux-chefs et à près de 15 000 places pour les autres engagés. **La persistance d'un tel volume d'infrastructures non modernisées joue en défaveur de la fidélisation des personnels.**

Au delà des difficultés générales liées à la tension sur les crédits d'équipement, il faut souhaiter que le regroupement des crédits d'infrastructure permettra d'élargir les possibilités d'arbitrage, l'absence de marge de manœuvre au sein de la dotation d'infrastructure très contrainte des forces terrestres s'étant révélée particulièrement défavorable pour les personnels logés en unité.

### **3. La nécessaire amélioration des procédures de cessions immobilières**

Le ministère de la défense détient un patrimoine immobilier d'une grande diversité, qui occupe 260 000 hectares, soit 0,5% du territoire national. La politique de cession a pris de l'ampleur avec les restructurations liées à la réduction du format des armées. La mission pour la réalisation des actifs immobiliers est chargée de négocier la vente du patrimoine devenu inutile aux armées et de procéder aux études de reconversion. Depuis 2004, une accélération des cessions a été souhaitée dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme du ministère. Le produit des cessions, qui s'élevait à 33 millions d'euros en 2003, est appelé à s'accroître à l'avenir.

Votre rapporteur tient à souligner les **obstacles rencontrés par les collectivités locales candidates au rachat d'emprises du ministère de la défense** en raison des **procédures imposées pour la dépollution des sites.**

**L'obligation de dépollution incombe au ministère de la défense,** que ce soit à la suite de la cessation d'activité d'une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) ou dans le cas de sites pollués par fait de guerre ou d'activités industrielles.

Un décret intervenu en mai 2003 assouplit cette obligation en considérant que la dépollution doit s'envisager en regard de l'usage futur du terrain. Votre rapporteur se réjouit particulièrement de la parution, attendue de longue date, du décret du 26 octobre 2005 permettant désormais aux entreprises de travaux publics de répondre aux appels d'offres des marchés de dépollution pyrotechnique du ministère de la défense, alors que jusqu'à

présent, ces opérations ne pouvaient être réalisées que par les services de l'administration.

Par ailleurs, les crédits destinés au **Fonds interarmées de dépollution**, créé cette année, passeront de 10 millions d'euros en 2005 à 15 millions d'euros en 2006.

Il faut souhaiter qu'après ces mesures juridiques et financières, les opérations de cession au profit des collectivités locales et de reconversion des sites de la défense pourront être notablement accélérées.

### *C. LES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME*

#### **1. La direction et la gestion centrale : le poids des charges de restructuration et des indemnités liées à l'amiante**

Parmi les autres actions du programme « soutien de la politique de la défense », votre rapporteur souhaite tout d'abord signaler le montant élevé des dépenses de personnel (144 millions d'euros) inscrites à l'action « **direction et pilotage** » qui concerne le cabinet du ministre et les structures qui y sont rattachées. Ce montant couvre en effet, au titre des prestations sociales et allocations diverses, les **charges d'adaptation des structures industrielles de DCN** qui étaient jusqu'alors imputées aux crédits d'équipement de la marine.

Il serait souhaitable d'identifier cette dotation et de fournir dans le projet annuel de performances les précisions nécessaires. Lors de son audition devant la commission, le secrétaire général pour l'administration a indiqué à votre rapporteur que **77 millions d'euros** seraient consacrés au financement de **départs anticipés ou de mesures de dégage ment des cadres des personnels de DCN**, au nombre d'environ 5.500, entrés dans le dispositif entre 1997 et 2002, et **18 millions d'euros au volet social de mesures prises après 2002** tant à DCN qu'à GIAT-Industries, cette dernière charge devrait demeurer stable autour de 20 millions d'euros par an d'ici 2010.

De même, il faut noter que l'action « gestion centrale » comporte à hauteur de **100 millions d'euros des crédits de restructuration** finançant les mesures de dégage ment des cadres, les indemnités de départ volontaire, les indemnités de conversion et les allocations de chômage au profit de ouvriers d'Etat.

Dans cette même action figurent les dépenses de **cessation anticipée d'activité des travailleurs liée à l'amiante**, qui passeront de 12,6 millions d'euros en 2005 à **24 millions d'euros en 2006**. Quant aux **dépenses de contentieux**, elles intègrent également, avec un **crédit de 37 millions d'euros supplémentaires**, les conséquences pécuniaires des affaires en cours de jugement liées à l'exposition d'agents de la défense aux poussières d'amiante.

M. Christian Piotre a précisé devant la commission que sur les 37 millions d'euros prévus pour 2006, 32 millions d'euros étaient destinés à financer les mesures au profit des personnels ayant travaillé dans la construction navale, notamment les cessations anticipées d'activité ou les indemnisations, 5 millions d'euros représentant les indemnisations du fait de recours devant le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante. Il a ajouté que le ministère préparait un texte visant à étendre à d'autres personnels le bénéfice des dispositions en vigueur au profit des salariés des constructions navales. De ce fait, il est probable que **les indemnisations des victimes de l'amiante s'accroîtront au cours des prochaines années**. Le nombre des départs anticipés indemnisés par le ministère était de l'ordre de 340 en 2004 et de 620 en 2005.

## **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 2006 de 92,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de **106,3 millions d'euros en crédits de paiement**. Cette dotation est exclusivement constituée de dépenses d'investissement du titre 5, les crédits de rémunération et de fonctionnement courant afférents à cette action étant comptabilisés dans l'action « gestion centrale ».

Cette action regroupe pour la première fois les crédits d'investissement d'informatique de gestion attribués à l'ensemble des organismes du ministère, dans la lignée des orientations fixées par la stratégie ministérielle de réforme. En effet, celle-ci a souligné la **trop grande dispersion des systèmes d'information, d'administration et de gestion** et a préconisé une **meilleure maîtrise des développements et une mutualisation des applications**. Une commission des systèmes d'information, d'administration et de gestion a été créée en 2004. Elle est présidée par le secrétaire général pour l'administration. Elle se prononce sur le schéma directeur des systèmes d'information, d'administration et de gestion du ministère et approuve tout nouveau projet de système d'information.

Dans le même esprit doit être créée avant la fin de l'année une **direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC)** visant à mieux définir la politique générale du ministère en la matière, afin d'assurer une cohérence globale et de prendre en compte les exigences de sécurité.

Les dépenses d'investissement de l'action « systèmes d'information, d'administration et de gestion » se répartissent entre la réalisation de différents programmes dans les domaines du pilotage de la gestion du ministère, des ressources humaines, des finances, du soutien des personnels, des achats publics, et le renouvellement des matériels pour 31,8 millions d'euros.

### **3. L'action sociale**

Représentant **164 millions d'euros**, les dépenses d'action sociale recouvrent pour 77,6 millions d'euros les charges de personnel (dont 6,4 millions d'euros au titre des aides pour garde de jeunes enfants et des allocations pour enfant handicapé), pour 22 millions d'euros des dépenses de fonctionnement et pour 64,1 millions d'euros des dépenses d'intervention au profit de l'Institut de gestion sociale des armées (54,3 millions d'euros), des mutuelles et des associations.

L'un des axes d'effort poursuivi concerne la **petite enfance**. Le ministère procède à la réservation de places dans les établissements de garde au profit des ressortissants de la défense. Il participe à la création de nouvelles crèches et mobilise les réseaux d'assistantes maternelles. Une prestation pour la garde d'enfants en horaires atypiques des parents a été créée. Au total, une dotation nouvelle de 3 millions d'euros sera consacrée au développement de l'accueil des jeunes enfants.

Les crédits d'action sociale permettront également de poursuivre les actions de soutien social de proximité ainsi que l'attribution de secours et d'aides pour la mobilité des personnels.

## CONCLUSION

Ambitionnant de rassembler sous une même responsabilité budgétaire des actions qui concourent à la définition de la politique de défense et de nos capacités militaires futures ainsi qu'à l'évaluation de l'environnement international et sécuritaire, le **programme « environnement et prospective de la politique de défense »** touche à **deux enjeux importants**.

Le premier est la **recherche de défense**, qui est désormais plus clairement identifiée et dissociée des crédits d'équipement des forces. La progression significative des crédits contribue à un **rattrapage nécessaire par rapport aux objectifs de la loi de programmation militaire**. Le gouvernement s'est engagé à poursuivre cet effort en 2007. Deux **interrogations** subsistent cependant, l'une sur l'**adéquation du volume des études-amont « hors nucléaire » avec les exigences d'un maintien à moyen terme de nos compétences technologiques et industrielles**, et l'autre sur le **renforcement indispensable, notamment dans le cadre de l'Agence européenne de défense, de la coopération européenne en matière de recherche**, aujourd'hui insuffisante.

Le second enjeu du programme « environnement et prospective de la politique de défense » concerne le **renseignement**, bien que deux seulement des trois services du ministère de la défense agissant dans ce domaine aient été inclus dans ce programme. Au-delà du renforcement des moyens humains et techniques qui se poursuit, la voie d'une **coordination accrue** et de la **mutualisation de certains équipements entre services** semble s'imposer pour faire face à l'élargissement continu des domaines d'investigation et aux nouveaux défis techniques en matière de recueil et d'analyse du renseignement. Dans un contexte sécuritaire marqué par le terrorisme, la prolifération et les crises régionales, la priorité donnée au renseignement doit être accentuée. Cela ne rend que plus nécessaire l'instauration d'un **mécanisme d'information et d'association du Parlement** sur les questions de renseignement, comme il en existe dans la plupart des autres démocraties.

S'agissant du **programme « soutien de la politique de défense »**, il est appelé à mettre en œuvre une part importante des actions de **modernisation du ministère de la défense**, dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme. La rationalisation de l'**informatique de gestion** en est une illustration, tout comme le **regroupement des crédits d'infrastructure**, même si en cours de discussion à l'Assemblée nationale le périmètre du programme a été notablement réduit, puisqu'il ne comprend plus les crédits de la gendarmerie. Une attention particulière devra être portée aux crédits d'infrastructure, qui semblent souffrir de la tension observée depuis deux ans sur la gestion des crédits d'équipement. Ainsi, il est particulièrement regrettable que la réalisation du plan d'amélioration des conditions de logement des engagés de l'armée de terre ait été si fortement ralentie.

En résumé, les deux programmes analysés dans le présent rapport feront l'objet en 2006 d'avancées positives qui n'éliminent pas, bien entendu, certaines insuffisances ou interrogations qui persistent. Votre rapporteur estime en outre, à titre personnel, que l'on ne peut éluder les incertitudes pesant sur l'exécution du budget de la mission « défense » en 2006 comme de la loi de programmation militaire, compte tenu du contexte financier général.

Votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a émis un **avis favorable** sur les crédits de la mission « défense » pour 2006.

## 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 16 novembre 2005.

A la suite de l'exposé du rapporteur pour avis, M. Serge Vinçon, président, s'est félicité de la progression notable des crédits de recherche et technologie. S'agissant de la part de ces dotations consacrées aux recherches dans le domaine nucléaire, il a rappelé les enjeux du programme de simulation ainsi que les importantes retombées de ce dernier sur la recherche civile. En ce qui concerne les crédits du renseignement, il a rappelé que des parlementaires siégeaient dans la commission instaurée en vue de contrôler l'utilisation des fonds spéciaux alloués à la DGSE. Enfin, il s'est étonné des écarts entre le Royaume-Uni et la France, mentionnés par le rapporteur pour avis, concernant les moyens dévolus au renseignement extérieur. Il s'est demandé dans quelle mesure ces écarts pouvaient se traduire dans l'efficacité des services.

M. Josselin de Rohan a évoqué le recrutement des personnels de la DGSE en s'interrogeant sur ses modalités et les difficultés éventuellement rencontrées. Il a également souhaité connaître les exemples étrangers de structure parlementaire de contrôle des services de renseignement.

M. Philippe Nogrix a interrogé le rapporteur pour avis sur le rôle des armées dans la promotion des exportations d'armement et sur les difficultés à promouvoir les matériels européens au sein même des armées européennes.

M. Charles Pasqua a estimé que la notion de contrôle parlementaire des services de renseignement était très extensive dans certains pays. Il a notamment cité les Etats-Unis où les instances parlementaires peuvent intervenir sur les questions touchant aux opérations. Il a souligné qu'un contrôle trop étroit comportait le risque d'entraver la bonne marche des services et de créer la tentation de mener des actions parallèles.

M. Jean François-Poncet a estimé qu'au-delà de la question du contrôle parlementaire des services de renseignement se posait celle de l'évaluation de leur efficacité. Il a souligné que le Parlement était dépourvu d'élément d'appréciation sur ce point et il a exprimé son scepticisme sur la possibilité de réaliser une telle évaluation.

En réponse à ces différentes interventions, M. Didier Boulaud, rapporteur pour avis, a apporté les précisions suivantes :

- le délégué général pour l'armement a fait état de l'élaboration d'un plan stratégique pour promouvoir les exportations d'armement ; il est clair que l'acquisition d'équipements par les forces françaises constitue souvent un élément décisif pour l'exportation vers des armées étrangères ;

- la question du contrôle parlementaire des services de renseignement a déjà fait l'objet, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, de plusieurs études, rapports ou propositions ; à cette occasion avaient été présentés les systèmes en vigueur chez nos principaux partenaires ou alliés qui, pour la plupart, ont prévu une forme d'association du Parlement dans le domaine du renseignement ; les propositions émises, notamment la proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale par MM. Paul Quilès et Arthur Paecht, ne visaient en rien à permettre un contrôle sur les opérations conduites par les services, mais à pouvoir apprécier les orientations générales de leur action et les moyens dont ils disposent ; la mise en place d'un contrôle sur l'utilisation des fonds spéciaux accordés à la DGSE, confié à une commission où siègent des parlementaires, a semble-t-il conduit à écarter, pour le moment, la perspective d'une instance de contrôle dont l'objet aurait été plus général ;

- pour les personnels civils, qui représentent 70 % de l'effectif de la DGSE, près de 80 % des recrutements sont effectués par concours, dans le cadre de procédures qui respectent bien entendu les impératifs propres du service ; dans l'ensemble, le nombre de candidatures est élevé et le taux de sélection satisfaisant ; les difficultés sont en revanche réelles pour certains profils extrêmement spécialisés, en particulier dans le domaine linguistique ; l'intérêt de la DGSE s'est déplacé vers des zones géographiques impliquant la maîtrise de langues rares ;

- il reste délicat d'évaluer dans l'absolu l'efficacité des services de renseignement, mais il n'est pas douteux que ceux-ci effectuent un travail très utile, notamment dans le domaine de la lutte anti-terroriste ; par ailleurs, la nécessité de la coordination entre services semble être pleinement prise en compte.

\* \*

\*

Lors de sa séance du 23 novembre 2005, la commission procéda au vote sur l'ensemble des crédits de la mission « Défense » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006.

M. Robert Bret a déclaré que, si le projet de loi de finances pour 2006 pouvait paraître en concordance avec la loi de programmation militaire, il ne mettait pas pour autant en place des moyens adaptés aux besoins de notre défense. Il a regretté l'excessive lourdeur du poids financier accordé à la dissuasion nucléaire au regard des nouvelles menaces sur notre sécurité. Il a observé que le surcoût des opérations extérieures était lui aussi excessif et que les coûts de maintien en condition opérationnelle des équipements explosaient, au détriment des programmes d'acquisition d'équipements neufs. Enfin, il a déploré le désengagement de plus en plus prononcé de l'Etat dans l'industrie de défense, ce secteur stratégique étant, à ses yeux, trop largement laissé sous la dépendance de capitaux privés. Il a indiqué que, pour ces raisons, le groupe communiste républicain et citoyen voterait contre le projet de budget de la mission « Défense ».

M. Didier Boulaud a estimé que le respect apparent de la loi de programmation militaire ne pouvait masquer les lourdes hypothèques pesant sur l'exécution du budget de la défense en 2006, compte tenu du niveau insuffisant des crédits au regard des besoins financiers réels et du décalage croissant entre crédits votés et crédits consommés. Il a considéré que la masse des dépenses inéluctables repoussées au-delà de 2008 compromettrait l'élaboration de la prochaine loi de programmation militaire. Parmi les sujets d'inquiétude, il a cité les retards importants constatés sur plusieurs programmes, les responsables auditionnés par la commission ayant notamment mentionné l'avion de combat Rafale, l'hélicoptère de combat Tigre et la version navale de l'hélicoptère de transport NH 90. Il a souligné que, sur les programmes déjà engagés, les crédits disponibles étaient inférieurs de 2 milliards d'euros au niveau nécessaire pour respecter les échéances de livraison prévues par la loi de programmation. Il s'est déclaré convaincu qu'en dépit des annonces faites par le ministre de la défense, l'intégralité des crédits de report ne pourrait pas être consommée d'ici à 2008, ce qui remettrait inévitablement en cause l'exécution de la loi de programmation. Il a estimé indispensable de poser, dès maintenant, la question de la définition d'un nouveau modèle d'armée plus compatible avec la situation de nos finances publiques et les priorités de la Nation en matière économique et sociale, ainsi qu'avec la perspective d'une intégration plus poussée dans la défense européenne. Il a conclu en indiquant que le groupe socialiste ne voterait pas les crédits de la mission « Défense » pour 2006.

M. Serge Vinçon, président, a relevé au moins quatre motifs de satisfaction dans le projet de budget de la défense pour 2006 : le respect, pour la quatrième année consécutive, de la loi de programmation militaire ; le provisionnement significatif du surcoût des opérations extérieures ; l'effort de redressement des crédits de recherche et technologie ; l'engagement de résorber, d'ici à 2008, les reports de crédits et les reports de charges. Il a en outre estimé que le vote des crédits de la défense marquerait également un signe de soutien et de reconnaissance envers les armées, à un moment où elles sont engagées sur de nombreux théâtres de crise.

La commission a alors émis un avis favorable sur l'ensemble des crédits de la mission « Défense ».