

N° 102

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

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 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

**DÉFENSE – ENVIRONNEMENT ET SOUTIEN
DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE**

Par M. Didier BOULAUD,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, président ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, vice-présidents ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, secrétaires ; MM. Jean-Paul Alduy, Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Jean-Luc Mélenchon, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 8) (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'ENVIRONNEMENT ET LA PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DEFENSE	6
A. L'ANALYSE STRATÉGIQUE	7
B. LA PROSPECTIVE DES SYSTÈMES DE FORCES.....	8
C. LE MAINTIEN DES CAPACITÉS TECHNOLOGIQUES ET L'EFFORT DE RECHERCHE DE DEFENSE	9
1. <i>Une progression de l'effort de recherche et technologie liée au domaine nucléaire</i>	10
2. <i>Les priorités de la politique de recherche et technologie</i>	13
3. <i>La coopération européenne en matière de recherche</i>	16
D. LE RENSEIGNEMENT DE SECURITÉ.....	19
1. <i>La politique du renseignement : une impulsion nouvelle et des moyens renforcés</i>	20
2. <i>La direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)</i>	21
3. <i>La direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD)</i>	23
E. LES ACTIONS À VOCATION INTERNATIONALE DU PROGRAMME	25
II. LE SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE	27
A. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE : UNE FORTE DIMINUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT	27
B. LE FINANCEMENT DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES ET D'INFRASTRUCTURE EN 2009.....	29
1. <i>Le programme 212 ne financera plus qu'un nombre très réduit d'opérations en 2009</i>	30
2. <i>La mise en place des recettes immobilières exceptionnelles en 2009</i>	31
3. <i>La politique du logement familial</i>	35
4. <i>Les opérations d'infrastructure</i>	36
C. LES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME	38
1. <i>La direction, le contrôle et la gestion centrale</i>	38
2. <i>Les systèmes d'information, d'administration et de gestion : une volonté de rationalisation</i>	39
3. <i>L'accompagnement de la politique des ressources humaines</i>	40
4. <i>Les restructurations</i>	40
5. <i>Les actions transférées du programme 167 : patrimoine culturel et communication</i>	41
CONCLUSION	43
EXAMEN EN COMMISSION	44

Mesdames, Messieurs,

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

- le programme « environnement et prospective de la politique de défense » (programme 144) dont les crédits de paiement, supérieurs à 1,7 milliard d'euros en 2009, progresseront de 4,9 % et représenteront 4,6 % des crédits budgétaires de la mission ;

- et le programme « soutien de la politique de défense » (programme 212) dont les crédits de paiement, légèrement inférieurs à 1,6 milliard d'euros en 2009, représenteront 4,2 % des crédits budgétaires de la mission et seront quant à eux inférieurs de près de 40 % à ceux de 2008 du fait du financement d'une partie des dépenses du programme par le produit de cessions immobilières figurant au compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

Au titre du programme « environnement et prospective de la politique de défense », votre rapporteur s'intéressera plus particulièrement aux dotations affectées au renseignement, dont on attend qu'elles traduisent, dans les années à venir, la priorité reconnue par le Livre blanc à la fonction « connaissance et anticipation », ainsi qu'aux crédits de recherche et technologie, essentiels au maintien des compétences à moyen terme de l'industrie française et européenne de défense.

S'agissant du programme « soutien de la politique de défense », les questions immobilières joueront un rôle central en 2009 et au-delà, dans la mesure où la construction même du budget et de la première phase de la loi de programmation militaire repose largement sur les opérations de vente envisagées par le ministère de la défense.

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

Placé sous la responsabilité du directeur chargé des affaires stratégiques (DAS), le **programme « environnement et prospective de la politique de défense »** (programme 144) regroupe principalement les crédits d'études et de recherche technologique et ceux destinés à deux des trois services de renseignement du ministère de la défense. Il inclut également une partie de l'action internationale du ministère, que ce soit au titre du soutien aux exportations ou du réseau diplomatique de défense.

Les dotations du programme connaîtront **en 2009** une **progression sensible**. Supérieurs à 1,7 milliard d'euros, les crédits de paiement sont en augmentation de 4,9 % et représentent 4,6 % des crédits de la mission « défense ». Dotées de plus de 1,8 milliard d'euros, les autorisations d'engagement progresseront pour leur part de 10,1 %.

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

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2008	2009	%	2008	2009	%
<i>Analyse stratégique</i>	5,1	5,7	+ 11,7	3,7	4,1	+ 10,7
<i>Prospective syst. de forces</i>	38,5	38,9	+ 0,9	38,5	38,9	+ 0,9
<i>Renseignement de sécurité</i>	519,4	640,3	+ 23,3	533,9	577,0	+ 8,1
<i>Capacités technologiques</i>	1 016,4	1 048,8	+ 3,1	971,2	999,5	+ 2,9
<i>Soutien aux exportations</i>	17,0	20,3	+ 19,6	17,0	20,3	+ 19,6
<i>Diplomatie de défense</i>	90,2	102,3	+ 13,4	90,2	96,0	+ 6,4
Total	1 686,6	1 856,3	+ 10,1	1 654,5	1 735,9	+ 4,9
<i>dont personnel</i>	498,3	520,8	+ 4,5	498,3	520,8	+ 4,5
<i>fonctionnement</i>	1 030,3	1 058,2	+ 2,7	983,7	1 007,3	+ 2,4
<i>investissement</i>	116,5	222,2	+ 90,7	131,0	159,1	+ 21,5
<i>intervention</i>	41,4	55,0	+ 32,8	41,4	48,7	+ 17,5

Les **dépenses de personnel** du titre 2 (520,8 millions d'euros) progresseront de 4,5 % alors que le plafond d'emplois autorisé s'établira, pour 2009, à **8 633 emplois** équivalents temps plein (4 474 militaires et 4 159 civils), soit 167 emplois de moins qu'en 2008.

La divergence entre l'évolution du plafond d'emploi, en diminution, et celle de la masse salariale, en augmentation, est liée aux différentes mesures de création, de suppression et de transfert d'emplois qui modifient assez sensiblement la structure des effectifs. Ainsi, les personnels civils et militaires mis à la disposition des écoles de la DGA ne sont plus retracés dans le plafond d'emplois en 2009, mais la masse salariale correspondante avait déjà été transférée des crédits du titre 2 dès 2008. Cette régularisation sans incidence financière sur le titre 2 entraîne à elle seule une diminution de 263 emplois. Si l'on neutralise cette mesure, le solde du schéma d'emplois est positif du fait de créations de postes à la DGSE et de transferts supérieurs aux économies décidées pour 2009.

Les **crédits de fonctionnement** du titre 3 (1 007 millions d'euros en crédits de paiement) sont constitués pour les neuf dixièmes d'entre eux de crédits d'études-amont et des subventions aux écoles de la DGA. Ils progresseront de 2,4 % en 2009.

Les **dépenses d'investissement** du titre 5 sont destinées aux équipements des services de renseignement, principalement la DGSE, et **progressent fortement**. Les autorisations de programme (222,2 millions d'euros) traduiront un quasi-doublement par rapport à 2008. Les crédits de paiement (159,1 millions d'euros) progresseront de 21,5 %.

Quant aux **crédits d'intervention** du titre 6, ils concernent la contribution à l'Agence européenne de défense, des subventions d'investissement ou d'études dans le domaine de la recherche, l'aide versée à la République de Djibouti et, à compter de 2009, la contribution française au partenariat mondial du G8 pour la lutte contre les armes de destruction massive. Ils représentent 55 millions d'euros en autorisations d'engagement et 48,7 millions d'euros en crédits de paiement.

A. L'ANALYSE STRATÉGIQUE

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

Cette action est du ressort de la délégation aux affaires stratégiques. Elle sera dotée en 2009 de **5,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement** (+ 11,7 %) et de **4,1 millions d'euros de crédits de paiement** (+ 10,7 %).

Cette dotation est en quasi-totalité inscrite au titre 3 (fonctionnement) et vise à financer des **études prospectives et stratégiques** commandées à des instituts de recherche indépendants du ministère de la défense. Une enveloppe

de 195 000 euros sur titre 6 est prévue au titre de subvention aux publications stratégiques.

Cette progression des dotations permettra d'engager 80 à 90 études nouvelles en 2009. L'écart entre autorisations d'engagement et crédits de paiement est lié à la mise en place d'**études triennales**.

Le comité de cohérence des études prospectives, qui regroupe les représentants des forces armées et des autres services du ministère sous la direction de la DAS, coordonne le choix des études. Par ailleurs, un processus annuel de programmation permet d'établir la liste des études qui seront commandées aux instituts indépendants. Chaque année, un axe d'effort est déterminé en vue de canaliser les efforts de recherche sur un « sujet phare ».

Il faut bien entendu se féliciter de l'effort réalisé pour renforcer notre capacité d'analyse stratégique et conforter les instituts de recherche qui y concourent, dans le cadre de priorités mieux définies et hiérarchisées.

Certains thèmes mériteraient sans doute un investissement plus prononcé. Votre rapporteur s'associe à l'observation formulée le 29 octobre dernier par le président Josselin de Rohan devant le ministre des affaires étrangères et européennes et visant à regretter l'**absence de participation française** lors du lancement d'un cycle de conférence consacré à la **préparation du futur concept stratégique de l'OTAN** sous l'égide de *think-tanks* américain. On peut en effet se demander si au moment où notre pays envisage un engagement plus fort dans l'OTAN, nous ne souffrons pas d'un déficit d'analyse et de réflexion sur les principales questions soulevées par l'avenir de l'Alliance, qui seront au cœur de ce futur concept stratégique destiné à être adopté en 2010.

B. LA PROSPECTIVE DES SYSTÈMES DE FORCES

La **prospectivité des systèmes de forces** regroupe les activités destinées à identifier les besoins opérationnels, à orienter les études en vue de les satisfaire et à élaborer le « plan prospectif à 30 ans », actualisé chaque année. Ces activités sont conduites conjointement par les architectes de systèmes de forces, qui relèvent de la DGA, et les officiers de cohérence opérationnelle, qui relèvent de l'état-major des armées.

L'action « prospective des systèmes de forces » sera dotée en 2009 de **38,9 millions d'euros**, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, soit une **quasi-stabilité par rapport à 2008 (+ 0,9 %)**.

Sur ce montant, 14 millions d'euros sont consacrés aux rémunérations et charges sociales des personnels affectés à cette action (240 emplois équivalents temps plein).

L'essentiel des crédits du titre 3 sont destinés aux **études « opérationnelles et technico-opérationnelles »**, dont les dotations

s'élèveront en 2009 à 19 millions d'euros, soit un niveau identique à celui de 2008.

Enfin, la **subvention au budget administratif de l'Agence européenne de défense** (4,65 millions d'euros) correspond à la part française dans le budget 2008, qui avait augmenté de 9 % par rapport à 2007. Le montant effectif de notre contribution devrait être supérieur dans la mesure où le budget 2009 de l'Agence, adopté au mois de novembre, doit progresser.

Le budget 2008 de l'AED s'élève à 26 millions d'euros, dont 20 millions d'euros de budget de fonctionnement et 6 millions d'euros de budget opérationnel. Il devrait être porté à 30 millions d'euros en 2009, dont 22 millions d'euros de budget de fonctionnement et 8 millions d'euros de budget opérationnel. Un cadrage financier pluriannuel couvrant trois années devait être adopté, la France souhaitant qu'il traduise une progression des moyens de l'Agence. Aucun accord n'a pu intervenir en 2007 et 2008 sur ce cadrage. L'approbation d'un cadrage triennal 2010-2012 est renvoyée à l'année prochaine.

C. LE MAINTIEN DES CAPACITÉS TECHNOLOGIQUES ET L'EFFORT DE RECHERCHE DE DEFENSE

L'une des conséquences notables de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances au ministère de la défense aura été d'**identifier les actions en faveur de la recherche et technologie dans un programme distinct** de celui couvrant la réalisation des équipements. Le redressement sensible des crédits de recherche opéré à compter de 2005 s'est ainsi effectué dans un cadre plus à même de les préserver face à la tentation de les sacrifier à des besoins plus immédiats.

L'effort de recherche est en effet principalement concentré sur l'**action « maintien des capacités technologiques »**.

Elle est dotée de **1 048,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement (+ 3,1 %)** et de **999,5 millions d'euros de crédits de paiement (+ 2,9 %)**.

Outre 54 millions d'euros de dépenses de personnel correspondant aux 1 909 emplois équivalents temps plein rattachés à l'action, cette dotation couvre essentiellement :

- des **crédits d'études amont** (709,4 millions d'autorisations d'engagement et 660 millions de crédits de paiement), en progression de 2,4 % (+ 15 millions d'euros) du fait de l'augmentation des crédits d'études-amont nucléaires qui passent de 60 à 77 millions d'euros ;

- ainsi que des **subventions de fonctionnement, d'investissement ou d'études à divers organismes de recherche et aux écoles d'ingénieurs de la**

DGA¹ (265 millions d'euros) ; il est à noter que la subvention à l'ONERA (120 millions d'euros) est reconduite à son montant de 2008.

Toutefois, l'action « maintien des capacités technologiques » ne résume pas à elle seule l'effort de recherche de défense de notre pays. Il convient d'y ajouter d'une part les études prospectives et stratégiques et les études opérationnelles et technico-opérationnelles, déjà mentionnées, ainsi que la contribution au Budget civil de recherche et développement (BCRD), au titre de la recherche duale.

1. Une progression de l'effort de recherche et technologie liée au domaine nucléaire

Comme votre rapporteur l'a déjà souligné les années passées, la mesure dans le temps de l'effort de recherche et technologie est rendue difficile par l'utilisation de références multiples et évolutives. Toutefois, un nouvel agrégat « recherche et technologie », harmonisé avec celui utilisé par l'Agence européenne de défense et nos partenaires européens à été retenu à compter de 2007.

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

- les **études amont**, constituées des études amont contractualisées proprement dites et des bourses de thèse ;
- l'**effort de recherche technologique**, qui comprend les études amont auxquelles sont adjointes les subventions d'études et d'investissement à l'ONERA et la subvention à l'Institut franco-allemand de Saint Louis ;
- le **maintien des capacités technologiques**, qui comprend l'effort de recherche technologique auquel s'ajoutent les subventions aux laboratoires des écoles de la DGA, y compris l'Ecole polytechnique, en études et investissements, les actions en faveur des PME-PMI et les bourses ;
- enfin, la **recherche et technologie** formée des actions relatives au maintien des capacités technologiques et de la subvention de fonctionnement de l'ONERA, qui est entièrement dédiée aux moyens de recherche de l'Office.

L'agrégat « recherche et technologie » est lui-même « coiffé » par un agrégat plus large dénommé « **études de défense** », incluant notamment les crédits de recherche et technologie du CEA, les études à caractère opérationnel ou technico-opérationnel et les études prospectives et stratégiques, ainsi que les crédits de recherche duale (BCRD).

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

Les évolutions des dépenses de recherche et technologie retracée ci-après en distinguant l'ancienne et la nouvelle comptabilisation, sont marquées par les évolutions suivantes :

- un **net redressement opéré à compter de 2005**, destiné à compenser un certain retard pris, les deux années précédentes, par rapport aux objectifs fixés par la loi de programmation militaire 2003-2008.

- une **grande stabilité de 2006 à 2008** ;

- une **progression sensible de 6,4 % en 2009** en raison d'une forte majoration des dotations dans le domaine nucléaire.

Évolution des crédits de recherche et technologie (agrégat ancien)

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

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

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

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

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

	2007	2008	2009
Études amont <i>paiements</i>	637,1 656,8	644,6	660,1
Effort de recherche et technologie <i>paiements</i>	723,5 743,2	731,9	747,4
Maintien des capacités Technologiques <i>paiements</i>	744,8 762,9	755,0	770,5
Recherche et Technologie <i>paiements</i>	795,2 813,4	805,4	821,0
Études de défense <i>paiements</i>	1 451,4 1 462,8	1 476,7	1 571,3

Pour 2009, les principales caractéristiques de l'**évolution des crédits d'études-amont** sont les suivantes :

- une **nette augmentation pour les études nucléaires**, dotées de 104,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 11,8 %) et de 77 millions d'euros en crédits de paiement (+ 27,6 %) ;

- une reconduction **des dotations pour les études spatiales** à leur niveau de 2008 (59 millions d'euros en autorisations d'engagement et 57,7 millions d'euros en crédits de paiement);

- une légère augmentation (+ 1,6 %) des autorisations d'engagement pour les **études-amont réalisées dans le domaine conventionnel** (546 millions d'euros), les crédits de paiement étant quasi-identiques à ceux de 2008 (525,4 millions d'euros).

Votre rapporteur rappelle que le gouvernement précédent s'était fixé pour objectif de porter le montant des crédits d'études amont à 700 millions d'euros en fin de loi de programmation militaire, alors que plus globalement, le niveau nécessaire à la pérennisation des capacités technologiques et à la compétitivité de nos entreprises de défense est généralement évalué à 1 milliard d'euros par an.

En dépit du réel effort accompli, **nous restons en deçà des 700 millions d'euros**, la prochaine loi de programmation militaire laissant entrevoir une consolidation plus qu'une véritable progression de l'effort de recherche.

Les dotations affectées à la **recherche duale** s'élèveront à **200 millions d'euros** comme en 2008. Elles sont inscrite au programme « recherche duale (civile et militaire) », placé sous la responsabilité du délégué général pour l'armement, au sein de la mission « enseignement supérieur et recherche ». Elles couvrent pour 165 millions d'euros des recherches dans le domaine aérospatial relevant du Centre national d'études spatiales (CNES), et pour 35 millions d'euros des recherches confiées au Commissariat à l'énergie atomique (CEA) dans divers domaines, notamment la protection NRBC, les techniques de l'information et la communication, les techniques de détection et les nouvelles sources d'énergie. Votre rapporteur regrette que la dualité entre la recherche civile et la recherche militaire apparaisse encore en 2009 assez faiblement dotée de crédits, alors que cet axe d'effort paraît particulièrement prometteur pour l'avenir.

L'indicateur associé au projet annuel de performances montre que pour 85 % des projets financés par les crédits de recherche duale, les retombées potentielles pour la défense ont été précisément identifiées. L'objectif est d'atteindre un taux de 90 %.

L'essentiel de la progression de l'agrégat « études de défense » en 2009 résulte quant à lui de la forte progression de la **dotations destinée aux activités de recherche du CEA**, qui passe de 448,6 millions d'euros en 2008 à 527,5 millions d'euros en 2009 (+ 17,6 %).

Votre rapporteur avait déjà noté l'an passé le **poids du domaine nucléaire dans les dotations consacrées aux études de défense**. Cette caractéristique sera notablement accentuée en 2009. Si l'on ajoute les crédits d'études opérationnelles et technico-opérationnelles ou d'études-amont à ceux destinés au CEA, ce sont plus de 38 % des crédits d'études de défense qui seront affectés au domaine nucléaire en 2009.

Le **projet de loi de programmation militaire** précise que les **études de défense hors dissuasion**¹ représenteront une enveloppe de 5,25 milliards d'euros sur les six années 2009-2014, soit une **annuité moyenne de 875 millions d'euros**. Sous réserve d'éclaircissements quant au périmètre exact couvert, ce montant semble plutôt en retrait par rapport à celui atteint ces dernières années.

Enfin, il faut noter qu'en vue d'évaluer l'impact de l'effort budgétaire lié à la recherche, le projet annuel de performance comporte un nouvel indicateur mesurant le **taux de progression des technologies spécifiques nécessaires à la défense**, c'est-à-dire la satisfaction des besoins capacitaires, industrielle et de base technologique. Ce taux est évalué en fonction des jalons effectivement franchis par rapport à ceux planifiés dans l'année dans le plan pluriannuel. L'objectif fixé pour 2009 est d'atteindre un taux de 80 %.

2. Les priorités de la politique de recherche et technologie

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité a détaillé les priorités technologiques et industrielles découlant des objectifs stratégiques de la sécurité nationale à l'horizon 2025. En matière de recherche et technologie, un effort important sera consacré aux technologies spatiales, afin de préparer les futurs programmes de télécommunications, d'observation et de surveillance. Par ailleurs, alors que la phase de développement de nombreux grands programmes s'achève, une politique de **maintien des compétences industrielles et technologiques critiques** sera mise en œuvre, notamment avec la réalisation de démonstrateurs technologiques.

Le projet de loi de programmation militaire précise les principales priorités par grandes fonctions stratégiques :

– **maintien de la crédibilité de la dissuasion** avec démarrage des études du futur moyen océanique de dissuasion et adaptation des vecteurs balistiques et aérobies à l'évolution de la menace ;

– **maîtrise des technologies pour la connaissance et l'anticipation** : renseignement spatial, surveillance, exploitation du renseignement, charges utiles pour le renseignement spatial et tactique, opérations en réseaux, lutte

¹ Crédits regroupant les études-amont contractualisées avec l'industrie, les études prospectives, stratégiques et technico-opérationnelles, ainsi que les subventions aux écoles et organismes de tutelle.

informatique, technologies militaires de surveillance de l'espace et de radio logicielle ;

– **poursuite de l'effort technologique pour la protection** : surveillance des espaces nationaux, interception de cibles furtives, défense NRBC, soutien santé et protection des systèmes informatiques ;

– **maintien de l'effort pour l'intervention** : protection des forces, adaptation des systèmes d'armes aux menaces asymétriques, maintien de la capacité à frapper dans la profondeur, aviation de combat, technologies des missiles complexes et des munitions de précision ;

– **prévention** : maîtrise de l'énergie, impact des systèmes sur l'environnement.

Le tableau ci-dessous récapitule la **part des différents domaines dans les études-amont** au cours de ces dernières années.

Programmation des études-amont par systèmes de forces*

Systèmes de forces	2006	2007	2008
Dissuasion	19 %	19 %	22 %
Commandement et maîtrise de l'information	34 %	32 %	30 %
Projection mobilité soutien	6 %	6 %	5 %
Engagement et combat	57 %	60 %	58 %
Protection et sauvegarde	23 %	24 %	23 %
Etudes technologiques de base	7 %	7 %	7 %

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

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

Sur la période 2008-2010, **la programmation des études-amont prévoit la poursuite ou le lancement de 35 démonstrateurs** (31 poursuites et 4 démarrages). Ces démonstrateurs sont des dispositifs expérimentaux permettant de vérifier, dans des conditions représentatives de l'utilisation réelle, que le niveau de performance espéré est atteignable. Il s'agit de s'assurer que les technologies qui seront développées dans le cadre du financement des études amont seront effectivement maîtrisées et qu'à cet effet, les risques existant lors du lancement des programmes intégrant ces technologies seront les plus réduits possibles.

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

- le **démonstrateur de partie haute pour le missile balistique**, lancé fin 2006 avec l'objectif d'une éventuelle amélioration des performances ou et d'évolutions du système à long-terme en vue de la rénovation à mi-vie du missile M51 ;

- le démonstrateur de **drone de combat Neuron**, également lancé en 2006 en coopération avec la Suède, l'Italie, l'Espagne, la Grèce et la Suisse ; il vise à valider de nouvelles technologies susceptibles d'améliorer les performances de discrétion des futurs avions de combat ; le contrat industriel s'élève à 410 millions d'euros hors taxes, la part française s'établissant à 252 millions d'euros TTC ; le premier vol du démonstrateur est prévu en 2011 ;

- le **démonstrateur d'alerte spatiale Spirale**, en cours de réalisation depuis 2004, destiné à l'acquisition en orbite de signatures de fond de Terre en vue de spécifier, ultérieurement, un système opérationnel dont la mission sera la **détection, depuis l'espace, des missiles balistiques en phase propulsée** : le lancement des 2 microsattellites sur Ariane 5 (en passagers d'un satellite civil), initialement prévu en 2008, est repoussé au début de 2009, pour une exploitation des données sur 18 mois ; le contrat s'établit à 156 millions d'euros sur cinq ans ;

- dans le domaine de la défense antimissiles, la réalisation d'un démonstrateur de **radar M3R de trajectographie et de désignation** a été également lancée en 2003 ;

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

- un démonstrateur de **radio logicielle haut débit Essor** destiné à préparer de futurs moyens radio tactiques et interopérables, le coût total étant de 133,3 millions d'euros sur 7 ans ;

- le **démonstrateur d'écoute Comint Essaim**, destiné quant à lui à détecter les émissions de télécommunications civiles et militaires ; l'essai de 4 microsattellites a été lancé fin 2004 en passager d'Helios 2A ; les satellites étant toujours en service opérationnel, un marché complémentaire devait être notifié cette année pour continuer et améliorer l'exploitation ;

- le démonstrateur de **système d'écoute électromagnétique (Elint) spatial Elisa**, destiné à démontrer la faisabilité de la détection d'émetteurs radars depuis l'espace, en vue d'un futur programme opérationnel ; le lancement de 4 microsattellites est prévu en 2010 en passagers du satellite d'observation Pléiades ; le programme, lancé en janvier 2006, représente un coût total de 124,3 millions d'euros ;

- le **démonstrateur Prométhée**, destiné à préparer la succession du missile ASMP-A ;

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

3. La coopération européenne en matière de recherche

Le Livre blanc confirme très clairement la **volonté d'accentuer la part des recherches réalisées en coopération européenne**, essentiellement au travers de l'Agence européenne de défense à laquelle la France proposera des « projets mobilisateurs » et dont elle souhaite voir le budget propre s'accroître significativement.

Il est en effet indispensable 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 de loi de programmation militaire** mentionne des « **projets ambitieux en coopération européenne de recherche et acquisition de technologies** » visant à :

– **augmenter l'effort d'innovation très en amont** pour détecter et soutenir les technologies émergentes et de rupture, dans les laboratoires de recherche et les PME innovantes, au travers de la coopération avec l'agence nationale de la recherche et les pôles de compétitivité ;

– **consolider le socle technologique** en portant à maturité les technologies pour les drones, les robots, les radars passifs, la communication numérique, les systèmes de systèmes et la protection de l'homme et des sites et les technologies spatiales des futurs programmes de télécommunications, d'observation et de surveillance, à la base de la supériorité de l'information ;

– **développer l'approche des démonstrateurs technologiques** qui servent à maîtriser les risques technologiques des programmes, à s'assurer très tôt de l'adéquation des solutions technologiques à un emploi militaire et qui fournissent un cadre structurant pour l'industrie européenne.

Les **indicateurs** associés au projet annuel de performances annexé au budget de la mission « défense » ont été remaniés pour faire apparaître plus clairement la **part des études menées en coopération européenne**.

Taux de coopération européenne en matière de prospective, de recherche et de technologie

(en % du montant des études)

	2007 <i>réalisation</i>	2008 <i>prévision</i>	2009 <i>prévision</i>	2011 <i>objectif</i>
Etudes prospectives et stratégiques	-	8	10	20
Etudes technico-opérationnelles	13,3	16	18	21
Recherche et technologie (études-amont)	17	18,5	20	22

Ces indicateurs montrent que des **progrès réels, bien que lents**, ont été enregistrés, l'objectif étant de dépasser un taux de 20 % pour l'ensemble des travaux de prospective, taux qui n'est pas loin d'être atteint aujourd'hui en ce qui concerne les études-amont.

L'Agence européenne de défense retient quant à elle un **objectif global de 20 %** pour le taux de dépenses de recherche et technologie réalisées en coopération européenne. A l'échelle de l'Union européenne, ce taux de coopération n'était, d'après les statistiques de l'Agence, que de 9,6 % en 2006, mais il serait passé à 13,3 % en 2007.

L'Agence a élaboré une **stratégie européenne de recherche et technologie de défense**, approuvée par les gouvernements de l'Union. Parmi les 12 priorités du plan de développement des capacités militaires de l'Union, 4 domaines ont été identifiés pour donner lieu à des projets potentiels de recherche et technologie : la lutte contre les systèmes portables sol-air (MANPADS), les contremesures anti-mines, la lutte contre les engins explosifs improvisés et la protection NRBC.

L'Agence accueille **deux catégories de projets de recherche et technologie** :

- la catégorie A recouvre les programmes directement proposés par l'Agence à l'ensemble des Etats-membres. Ceux-ci sont réputés participer au projet, sauf décision contraire explicite ;

- la catégorie B recouvre des projets dont l'Agence n'assume pas directement la gestion et qui sont proposés, sur la base du volontariat, par plusieurs Etats-membres.

Deux projets relèvent aujourd'hui de la catégorie A :

- le projet consacré à la **protection des forces en milieu urbain**, qui couvre cinq domaines : la protection collective, la protection individuelle, les systèmes de communications sécurisés, l'analyse des données et la planification de missions. D'une durée initiale de trois ans, ce programme bénéficiera d'un budget de **55 millions d'euros** alimenté par **20 pays**. Les principaux contributeurs seront la France (12 millions d'euros), l'Allemagne et

la Pologne (10 millions d'euros chacun), l'Italie, l'Espagne, la Suède, la Belgique ou encore les Pays-Bas étant également parties prenantes. Le Royaume-Uni a en revanche souhaité rester en dehors de cette initiative ;

- le projet consacré aux **concepts innovants et technologies émergentes** qui regroupe 11 pays pour un montant de 15,6 millions d'euros.

Dans la catégorie B figurent :

- le **programme de radio logicielle Essor**, lancé en 2006 avec 7 pays participants pour un montant d'environ 100 millions d'euros ;

- le programme relatif à l'**insertion des drones dans le trafic aérien** regroupant 6 pays pour un montant de 15 millions d'euros;

- un programme de système de **lutte contre les mines navales** (10 Etats membres de l'Union européenne auxquels s'est jointe la Norvège) ;

- un programme contribuant aux **capacités de surveillance maritime** à travers notamment un drone de surveillance capable d'apponer sur un navire (7 Etats).

En outre l'Allemagne et la France ont annoncé leur intention de confier prochainement à l'Agence européenne de défense leur projet bilatéral de développer un **futur hélicoptère de transport lourd**, auquel pourrait se joindre la Pologne. L'Agence pourrait également jouer un rôle dans certains volets de la conception et du développement du **futur système européen d'observation spatiale Musis**.

Il faut souligner que la France est engagée dans tous les projets de recherche menés sous l'égide de l'Agence et entend jouer un rôle moteur dans le développement de son action en matière de recherche. L'Allemagne, l'Espagne, l'Italie ou encore la Pologne sont également assez fortement impliquées.

Le Royaume-Uni ne s'est pour l'instant engagé, au sein de l'Agence, que dans le projet relatif à l'insertion des drones dans l'espace aérien. Il participe en revanche à certaines coopérations bilatérales avec la France, par exemple un programme sur les composants pour missiles.

Le budget de l'Agence européenne de défense pour 2009 connaîtra une augmentation sensible, tout en restant à un niveau modeste. Le budget de fonctionnement, qui s'établissait 17 millions d'euros en 2007 et à 20 millions d'euros en 2008, sera porté à 22 millions d'euros. Le budget opérationnel qui était passé de 5 à 6 millions d'euros de 2007 à 2008, s'élèvera à 8 millions d'euros en 2009. L'établissement d'un budget pluriannuel est repoussé à 2009.

D. LE RENSEIGNEMENT DE SECURITÉ

L'action « recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France » regroupe les activités de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), comptabilisées dans la sous-action « renseignement extérieur » et de la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), figurant pour leur part dans la sous-action « renseignement de sécurité de défense ».

Ainsi que votre rapporteur l'a souligné les années passées, le troisième service de renseignement du ministère de la défense, la direction du renseignement militaire (DRM), relève quant à lui, pour ses personnels et ses effectifs, du programme 178 « préparation et emploi des forces », les équipements qu'elle exploite étant financés par le programme 146 « équipement des forces ».

EVOLUTION DE L'ACTION « RENSEIGNEMENT DE SECURITÉ »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2008	2009	%	2008	2009	%
<i>Personnel</i>	362,0	372,9	+ 3,0	362,0	372,9	+ 3,0
<i>Fonctionnement</i>	41,0	45,2	+ 10,3	41,0	45,2	+ 10,3
<i>Investissement</i>	116,5	222,2	+ 90,7	159,1	131,0	+ 21,5
Total	519,4	640,3	+ 23,3	533,9	577,2	+ 8,1

Les dotations de l'action « renseignement de sécurité » progresseront fortement en 2009, essentiellement sous l'effet des dotations d'investissement de la DGSE.

Les moyens de la DGSE, comme ceux de l'ensemble des services ou équipement participant à la fonction « connaissance et anticipation » mise en exergue par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, sont appelés à être très sensiblement renforcés au cours des prochaines années.

Avant de décrire les évolutions des crédits des deux services, votre rapporteur souhaiterait rappeler les grandes lignes des orientations arrêtées par le Livre blanc, tant en ce qui concerne l'organisation générale du renseignement que du renforcement des moyens qui lui sont dévolus.

1. La politique du renseignement : une impulsion nouvelle et des moyens renforcés

Le renseignement doit bénéficier, dans les années à venir, de la **priorité donnée à la nouvelle fonction « connaissance et anticipation »** par les conclusions du Livre blanc et la prochaine loi de programmation militaire.

Cette priorité est bienvenue.

A la différence de ce que l'on a pu constater dans d'autres pays européens ou alliés, la montée du terrorisme international après les attaques du 11 septembre 2001 n'a pas entraîné, en France, un accroissement significatif des moyens humains ou techniques accordés aux services de renseignement.

Une inflexion positive est aujourd'hui clairement perceptible.

En ce qui concerne les **moyens humains**, un renforcement des effectifs de l'ordre de 700 personnes est prévu sur les six prochaines années. Au-delà des évolutions quantitatives, la gestion des personnels des services de renseignement sera modernisée dans les domaines de la formation, de la mobilité et des perspectives de carrière.

En ce qui concerne les **moyens techniques**, les moyens propres aux services de renseignement seront également renforcés. Les capacités d'observation spatiale seront améliorées et des capacités nouvelles seront développées en matière d'écoute électronique.

Enfin, votre rapporteur estime que les **orientations prises en matière d'organisation et de coordination du renseignement** sont véritablement de nature à renforcer de manière très significative la cohérence et l'efficacité de la politique du renseignement.

L'instauration d'un **conseil national du renseignement**, formation spécialisée du conseil de défense et de sécurité nationale prévu par l'article 5 du projet de loi de programmation militaire, devrait permettre de **donner plus de force aux grandes orientations assignées aux services de renseignement et à la planification des objectifs et des moyens humains et techniques**. La conduite politique du renseignement devrait s'en trouver améliorée.

De même, la désignation auprès du Président de la République d'un **coordonnateur national du renseignement** permettra un **lien plus direct et plus étroit entre les services et l'autorité politique, au plus haut niveau**, qu'il s'agisse du Chef de l'Etat lui-même ou du Premier ministre. Le coordonnateur aura en outre pour mission de veiller à la cohérence de l'action des différents services sur le territoire national comme à l'étranger. Il devra également jouer un rôle important dans le suivi des programmes budgétaires et présidera les comités interministériels d'orientation des investissements techniques dans le domaine du renseignement.

La réforme engagée a donc l'ambition de renforcer les moyens et d'assurer leur répartition optimale en veillant à mieux coordonner les actions

des différents services. Votre rapporteur ne peut que se féliciter de ces orientations et de leur mise en œuvre dès 2009, sous réserve de l'adoption de la loi de programmation militaire à venir et de la poursuite annoncée de l'effort du pays en matière de renseignement.

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

Le budget de la DGSE s'élèvera en 2009 à **543,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement** (+ 27,8 %) et **480,7 millions d'euros de crédits de paiement** (+ 9,8 %). A ces moyens s'ajoutent les fonds spéciaux inscrits dans la mission « direction de l'action du gouvernement ». Selon les documents budgétaires, les crédits sur fonds spéciaux destinés au financement d'actions liées à la sécurité extérieure et intérieure de l'Etat passeront de 44,9 à 48,9 millions d'euros de 2008 à 2009. En 2008, la part de la DGSE sur les crédits de fonds spéciaux s'élevait à 37 millions d'euros.

• Les effectifs de la DGSE

Les dépenses de personnel de la DGSE s'élèveront en 2009 à 288,4 millions d'euros, soit 8,3 millions d'euros de plus qu'en 2008.

Le **plafond d'emplois** autorisé, qui s'élevait à 4 440 emplois équivalents temps plein en 2008, est porté à **4 492 emplois équivalents temps plein en 2009**. Cette progression résulte de la **création « brute » de 70 emplois équivalent temps plein civils et militaires**, compensée par des mesures d'économies représentant 17,5 équivalents temps plein.

Ces **créations d'emplois** constituent la **première tranche d'un renforcement de 690 postes au profit de la DGSE d'ici 2014**, tel que prévu par le projet de loi de programmation militaire. Selon les indications fournies à votre rapporteur, elles concerneront majoritairement des personnels affectés au recueil et au traitement du renseignement technique (ingénieurs, techniciens, linguistes) et pour le restant, des analystes.

Votre rapporteur avait souligné les années précédentes que la DGSE avait bénéficié durant une douzaine d'années et jusqu'au début de la décennie d'un renforcement notable de ses effectifs (+ 25 %), mais que paradoxalement, le rythme de ces créations d'emplois s'était ralenti ces dernières années, au moment où l'on aurait pu penser que la mobilisation autour de la lutte anti-terroriste après le 11 septembre 2001 justifierait l'octroi de moyens accrus. Il avait fortement déploré l'an passé la stabilisation pure et simple des effectifs de la DGSE en 2008.

Le niveau actuel des effectifs de la DGSE reste en deçà des besoins, que ce soit dans le domaine de la recherche humaine ou dans celui de la recherche technique qui exige des spécialistes de l'informatique, de l'électronique et des télécommunications. De surcroît, il faut rappeler qu'à périmètre comparable, les services britanniques comptent un effectif pratiquement deux fois supérieur à celui de la DGSE. Quant aux services

allemands, leurs effectifs sont plus importants que ceux de la DGSE, sans nécessairement accomplir une gamme aussi large de missions.

Votre rapporteur se félicite donc de l'**inflexion notable prévue par le projet de loi de programmation militaire**, dont le projet de budget pour 2009 constitue une première traduction, tout en rappelant que cette loi n'a pas encore été adoptée.

L'effort envisagé ne se traduira pas seulement par un renforcement quantitatif. Il permettra également de **rééquilibrer la structure des personnels**, qui ne compte pas suffisamment de cadres, alors que les besoins dans les domaines de l'analyse et du renseignement technique se concentrent sur cette catégorie de personnels. Les agents de catégorie A ne représentaient en 2002 que le quart environ des personnels civils du service. Ils en représenteront plus du tiers en 2009, ce qui marque un progrès, mais reste insuffisant, la proportion nécessaire étant plutôt voisine de 50 %.

Les documents budgétaires précisait que pour 2009, les crédits de masse salariale prévus au budget de la DGSE ne couvriraient pas la totalité des nouveaux emplois créés (46 emplois seulement sur 70), « *le complément devant être assuré par d'autres départements ministériels* ». Des discussions interministérielles associant, sous l'autorité du Premier ministre, le ministère de l'intérieur et le SGDN, devaient définir les ministères contributeurs pour le financement de ces emplois. Il a été indiqué à votre rapporteur qu'un arbitrage ultérieur aurait finalement décidé d'attribuer à la DGSE la totalité de la masse salariale associée à ces emplois.

• Les moyens de fonctionnement et d'investissement de la DGSE

Les **dotations de fonctionnement** de la DGSE connaîtront elles aussi en 2009 une **progression très significative** répondant à un réel besoin. Elles atteindront 37,6 millions d'euros, soit une **augmentation de 12,6 %** par rapport à 2008.

L'ampleur de cette variation s'explique par la stagnation qui caractérisait le budget de fonctionnement de la DGSE depuis plusieurs années, l'année 2008 s'étant même traduite par une réduction de 1,2 %.

La majoration des dotations en 2009 portera sur les crédits de formation, de télécommunications et d'énergie, ce dernier poste étant appelé à s'alourdir avec la mise en service du nouveau centre de calcul et de traitement de l'information du service.

Les **dotations d'investissement** s'élèveront quant à elles à 217,8 millions d'euros pour les autorisations d'engagement (+ 94,5 %) et 154,7 millions d'euros pour les crédits de paiement (+ 22,2 %).

Une part de ces crédits (108 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 42 millions d'euros de crédits de paiement) est consacrée à des **opérations d'infrastructures** immobilières, notamment au siège central.

C'est sur ce poste que se concentrent l'essentiel des majorations de crédits prévues en 2009.

Les **opérations d'équipement**, dotées de 109,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 112,7 millions d'euros de crédits de paiement, sont également en progression et 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.

La forte majoration des autorisations d'engagement prévue en 2009 pour les opérations d'investissement s'inscrit dans la perspective d'un **indispensable renforcement des moyens techniques de recueil du renseignement** qui doit se poursuivre au cours de la prochaine loi de programmation militaire. Il s'agit ici d'adapter les outils aux nouveaux modes de communication ainsi que d'accentuer les capacités d'interception et de traitement de l'information.

Cet effort s'effectuera dans la logique de mutualisation des moyens entre services retenue depuis plusieurs années. De ce point de vue, les investissements importants effectués au profit de la DGSE en matière d'interception bénéficieront aux autres services de renseignement, notamment la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI). Inversement, la DGSE bénéficiera des capacités mises en œuvre par la DRM dans le domaine de l'imagerie spatiale.

3. La direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD)

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

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

Conformément aux directives fixées par le ministre de la défense en août 2008, les priorités d'action qui lui sont assignées portent sur la lutte

contre l'ingérence et la protection du patrimoine industriel et scientifique de la défense. La DPSD est également chargée, dans le domaine de la protection du secret, de mettre en place un dispositif innovant de sensibilisation aux compromissions.

Les moyens alloués à la DPSD en 2009 s'élèveront à **96,4 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ces derniers progressant ainsi de 2,8 %.

Les **crédits de personnel** s'élèveront à 84,5 millions d'euros pour un plafond de 1 296 emplois équivalents temps plein. Ce plafond est en diminution de 8 emplois par rapport à 2008, mais la déflation d'effectifs est sensiblement supérieure dans la mesure où la DPSD régularise la situation de 15 gendarmes maritimes et de l'air qui lui étaient rattachés fonctionnellement mais n'étaient pas intégrés jusqu'alors à son plafond d'emplois. D'après les indications fournies à votre rapporteur, les effectifs réalisés au 30 juin dernier étaient légèrement inférieurs au plafond d'emplois et s'élevaient à 1 279 agents, dont 996 militaires et 283 civils.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA DPSD

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

	2008		2009
	PMEA	EMR	PMEA
Officiers	224	220	220
Sous-officiers	669	675	681
Militaires du rang	99	97	96
Volontaires	11	4	11
Total militaires	1 003	996	1 007
Catégorie A	19	17	15
Catégorie B	33	29	32
Catégorie C	213	203	208
Ouvriers	36	35	33
Total civils	301	283	288
Total	1 304	1 333	1 296

Les **crédits de fonctionnement** (7,6 millions d'euros) seront quasiment identiques à ceux de 2008, tout comme les **dotations d'investissement** qui s'élèveront à 4,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Depuis une réorganisation lancée en 2001, la DPSD a mis en place un dispositif territorial plus ramassé articulé autour de directions interrégionales de zones de défense. Ainsi, en métropole, il est passé de 64 entités en 2001 à 47 entités en 2008. Cette année, les détachements de Tarbes et Biscarosse ont été dissous, un détachement étant créé à Pau. L'antenne de Solenzara a été

fermée. Un détachement a été créé auprès de la base française implantée aux Emirats Arabes Unis. Enfin, une antenne subordonnée à la direction locale de la DPSD à Cayenne a été créée à Kourou, sur le site du **Centre spatial guyanais**.

E. LES ACTIONS À VOCATION INTERNATIONALE DU PROGRAMME

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

La première concerne le **soutien aux exportations** et bénéficiera de 20,3 millions d'euros en 2009 (+ 19,6 %). Les effectifs rattachés à cette action passent de 127 à 173 emplois, la direction du développement international de la DGA intégrant plus d'une quarantaine d'emplois qui relevaient précédemment de la délégation aux affaires stratégiques. A compter de la fin 2008, **la DGA**, à travers la direction du développement international, **regroupera l'ensemble des compétences liées au soutien à l'exportation et à la gestion des procédures administratives de contrôle des exportations**.

La seconde action, intitulée « **diplomatie de défense** », mobilise des moyens plus importants : 102,3 millions d'euros en autorisation d'engagement (+ 13,4 %) et 96 millions d'euros en crédits de paiement (+ 6,4 %). Elle regroupe trois types de crédits :

- les crédits de personnels et de fonctionnement des **postes permanents à l'étranger** (72 millions d'euros), c'est-à-dire des attachées de défense et des militaires affectés à nos représentations diplomatiques à l'Union européenne et à l'OTAN ; les effectifs (523 équivalents temps plein) sont en baisse de 42 personnes, du fait de la réduction du nombre de missions à l'étranger (86 missions en 2009 contre 105 en 2008) ; pour autant, les crédits de rémunération passent de 62 à 65 millions d'euros ; il est à noter que les services d'attachés d'armement ne relèvent pas de cette action ;

- la **subvention versée à Djibouti** (22 millions d'euros) pour le stationnement des forces françaises¹ ;

- une **contribution au partenariat mondial du G8 contre la prolifération** des armes de destruction massive de 8 millions d'euros en autorisation d'engagement et 1,7 millions d'euros en crédits de paiement, cette contribution jusqu'alors prise en charge par le ministère de l'écologie et du développement durable étant répartie entre les ministères de la défense et des affaires étrangères.

¹ *La convention du 3 août 2003 relative à la situation financière et fiscale des forces françaises à Djibouti pose le principe d'une contribution annuelle forfaitaire de 30 millions d'euros versée par la France au titre de la présence des Forces françaises de Djibouti. Sur ce montant forfaitaire s'impute le montant annuel de l'impôt sur le revenu du personnel des forces françaises et des taxes intérieures de consommation acquittées par les forces françaises.*

Lors de son audition devant la commission le 29 octobre dernier, le directeur délégué aux affaires stratégiques a indiqué qu'en matière d'effectifs, l'année 2009 consacrerait le démarrage d'un **allègement des personnels opérant dans la diplomatie militaire bilatérale, comme au sein du réseau des attachés d'armement**. Pour les postes permanents à l'étranger relevant de l'état-major des armées, les réductions d'effectifs étaient de 17 postes en 2007 et 21 postes en 2008. Elles concerneront 19 postes en 2009. Cette réduction, selon le directeur, ne devrait pas nuire à la performance du dispositif, compte tenu des mesures d'accompagnement telles que la mutualisation des fonctions « armement » et « diplomatie de défense » sur certains postes.

D'après les informations transmises à votre rapporteur, les effectifs du ministère de la défense affectés à l'étranger au titre de la **diplomatie de défense** et relevant à ce titre, dans le programme 144, de l'état-major des armées, s'élèvent à **281 personnels** (dont 29 civils). Ils comprennent les attachés de défense ainsi que les postes en représentation permanente à l'OTAN et à l'Union européenne.

Les postes permanents à l'étranger relevant de la DGA se répartissent entre le programme 144, pour les personnels des services d'attachés d'armement relevant de l'action « soutien aux exportations » et le programme 146, pour des personnels participant à des programmes d'armement à l'étranger ou affectés dans les branches armement d'organisations internationales comme l'OTAN.

Enfin, plus de 560 personnels affectés à l'étranger relèvent du programme 178. Il s'agit des postes d'échanges, de liaison et d'insertion dans des structures opérationnelles ou internationales.

Votre rapporteur ne peut que se réjouir de la volonté de réorganiser la fonction internationale, et notamment du rapprochement des réseaux d'attachés de défense et d'attachés d'armement.

Il voudrait toutefois attirer l'attention sur la nécessité de **veiller à ne pas réduire excessivement la présence militaire française dans les postes diplomatiques**, quelle qu'en soit la forme, dans des pays où nombre de nos partenaires ou alliés maintiennent ou renforcent leur présence. A ce titre, on peut s'étonner de la fermeture des missions militaires en Albanie et en Bosnie-Herzégovine, alors que dans ces pays, et de manière plus générale dans la région des Balkans occidentaux, le rapprochement avec l'OTAN se traduit notamment par une présence plus forte de certains de nos alliés.

II. LE SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

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

Par rapport à 2008, le projet de loi de finances pour 2009 se caractérise, pour ce programme, par **trois principales modifications de périmètre** d'inégale importance.

Le programme se verra tout d'abord rattacher **deux actions relevant jusqu'alors du programme « liens entre la nation et son armée »** (mission « anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ») : l'action « communication » et l'action « promotion et valorisation du patrimoine culturel ».

Deuxièmement, une **action nouvelle, intitulée « restructurations »**, est créée pour regrouper les crédits d'accompagnement des restructurations destinés aux personnels civils (aide au départ, aide à la mobilité, formation, reconversion), les crédits immobiliers liés au nouveau plan de stationnement et les crédits d'aide à la reconversion économique du Fonds des restructurations économiques de la défense (FRED).

Enfin, la troisième modification très importante concernera l'action « **politique immobilière** », **près de 1 milliard d'euros de dépenses immobilières relevant de cette action devant être financées par des crédits du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »**, lui-même en grande partie alimenté par le produit anticipé de la vente des emprises immobilières parisiennes du ministère de la défense.

La portée de cette modification dépasse largement le cadre du programme « soutien de la politique de défense », puisqu'elle traduit le recours à des recettes extra-budgétaires exceptionnelles devant permettre au budget de la défense de faire face au surcroît de besoins financiers en matière d'équipement sur les trois premières années de la prochaine loi de programmation militaire.

A. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE : UNE FORTE DIMINUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

Le programme « soutien de la politique de défense » sera doté de **2 577,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (- 2,2 %)** et de **1 583,5 millions d'euros en crédits de paiement (- 39,5 %)**.

Il faut préciser que ces évolutions sont établies à structure constante, c'est-à-dire en neutralisant le transfert d'un certain nombre de dépenses vers d'autres programmes. Ainsi, dans la présentation du projet de loi de finances pour 2008, le programme « soutien de la politique de défense » disposait de

dotations supérieures à 3,4 milliards d'euros, car elles incluait notamment la subvention d'équilibre au Fonds spécial des pensions des ouvriers d'Etat qui est désormais rattachée au programme « équipement des forces » et qui s'élève pour 2009 à 962 millions d'euros.

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

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2008	2009	%	2008	2009	%
<i>Direction et pilotage</i>	59,2	67,3	+ 13,7	59,6	67,7	+ 13,6
<i>Fonction de contrôle</i>	23,1	28,3	+ 22,4	23,1	28,3	+ 22,4
<i>Gestion centrale</i>	299,6	339,5	+ 13,3	367,6	412,6	+ 12,2
<i>Politique immobilière</i>	1 573,2	1 301,3	- 20,9	1 485,9	461,5	- 69,0
<i>Systèmes d'information</i>	119,9	125,7	+ 4,9	125,3	125,1	+ 2,1
<i>Pol. ressources humaines</i>	471,6	317,2	- 32,7	462,8	317,2	- 31,5
<i>Patrimoine culturel</i>	48,4	52,4	+ 8,2	51,5	52,7	+ 2,3
<i>Communication</i>	41,2	42,4	+ 2,9	41,3	42,4	+ 2,6
<i>Restructurations</i>	-	303,8		-	76,0	
Total	2 636,2	2 577,9	- 2,2	2 617,1	1 583,5	- 39,5
<i>dont personnel</i>	878,3	807,2	- 8,1	878,3	807,2	- 8,1
<i>fonctionnement</i>	717,0	523,4	- 27,0	639,2	580,0	- 9,3
<i>investissement</i>	1 023,6	1 189,8	+ 16,2	1 069,1	167,1	- 84,3
<i>intervention</i>	14,0	51,7	+ 269,6	22,9	23,5	+ 2,5
<i>opérations financières</i>	3,2	5,7		7,6	5,7	

L'évolution différenciée des autorisations d'engagement et des crédits de paiement tient à ce qu'en matière de politique immobilière, un besoin de paiement de 972 millions d'euros doit être couvert, hors programme 212, par les dotations du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », alors qu'à l'inverse, une dotation de 750 millions d'euros en autorisations d'engagement est prévue sur le programme 212, afin de permettre, « si nécessaire, d'engager des opérations ayant vocation à s'exécuter sur le compte d'affectation spéciale ».

De ce fait, les dotations consacrées à l'investissement représentent 46 % des autorisations d'engagement du programme, mais 10 % seulement des crédits de paiement.

Les dépenses de personnel (807 millions d'euros) diminueront de 8,1 % par rapport à 2008. Le plafond autorisé pour le programme s'élève à

10 711 emplois (2 741 militaires et 7 970 civils), soit 97 emplois de moins qu'en 2008.

Les personnels dédiés aux fonctions de direction et pilotage (894 emplois), de contrôle (212 emplois) et de gestion centrale (3 285 emplois) regroupent environ 40 % des effectifs du programme. Le service d'infrastructure de la défense représente une proportion équivalente (4 352 emplois). Le restant se répartit entre les personnels du réseau d'action sociale (1 298 emplois), du service historique de la défense (471 emplois) et de la délégation à l'information et à la communication de la défense (199 emplois).

La **réduction de 97 emplois** prévue en 2009 résulte d'un double mouvement :

- une **économie de 202 emplois** (119 emplois traduisant l'effet report des suppressions intervenues en 2008 et 83 emplois liés aux décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques) ;

- un **solde de transfert positif de 105 emplois** concernant notamment les effectifs militaires de la délégation aux affaires stratégiques, désormais regroupés au sein du programme avec les effectifs civils de cette délégation, et 48 emplois de gendarmes du groupement de la sécurité des armements nucléaires qui ne seront pas rattachés au ministère de l'intérieur et sont en conséquence transférés du programme « gendarmerie nationale ».

B. LE FINANCEMENT DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES ET D'INFRASTRUCTURE EN 2009

Les **enjeux liés à la politique immobilière** ont toujours été très importants pour le ministère de la défense, compte tenu de l'étendue de son patrimoine foncier bâti et non bâti comme des besoins très spécifiques d'infrastructure des armées. Ces enjeux se renforcent au cours des dernières années, la rationalisation du patrimoine immobilier constituant l'un des vecteurs de la modernisation de la gestion du ministère et une source de financement de plus en plus substantielle.

La politique immobilière du ministère repose en premier lieu sur une **segmentation du patrimoine en trois ensembles**, le premier incluant les biens utiles aux armées, le deuxième les biens cessibles sous réserve de reconstitution du potentiel ou non cessibles du fait de la pollution des sols, et le troisième les biens inutiles et immédiatement cessibles.

Parallèlement, des **schémas directeurs interarmées d'agglomérations** planifient et rationalisent les évolutions immobilières à l'échelle des agglomérations sur un horizon de 10 ans.

La mise en œuvre du nouveau plan de stationnement et les mesures de réorganisation consécutives à la révision générale des politiques publiques

vont bien entendu avoir des incidences majeures sur la politique immobilière du ministère de la défense.

En effet, la **politique de cession d'emprises** déjà largement engagée va s'amplifier dans les années à venir, dégageant des ressources essentielles à la réalisation de la prochaine loi de programmation militaire.

Un dispositif particulier destiné à anticiper le produit des ventes futures sera mis en place pour la cession des emprises situées à Paris.

Les emprises situées en province seront cédées selon des procédures plus classiques faisant intervenir France Domaine ou des négociations de gré à gré avec les collectivités locales intéressées. Les collectivités les plus affectées par le nouveau plan de stationnement, qui bénéficieront de contrats de redynamisation de sites, pourront bénéficier, sous certaines conditions, de cessions à l'euro symbolique. Dans ce cas, les opérations de dépollution seront à leur charge.

En 2009, les dépenses immobilières et d'infrastructure relèveront de deux catégories distinctes : celles qui seront financées sur les crédits budgétaires du programme 212 ; celles qui seront financées sur le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

Ce dernier sera alimenté par des recettes exceptionnelles provenant pour l'essentiel de la vente, dès 2009, des emprises parisiennes du ministère de la défense destinées à être libérées, en 2014, lors du regroupement des états-majors et des services centraux sur le site de Balard.

C'est dans ces conditions que s'exercera, en 2009, la poursuite de la politique de logement familial et la réalisation des opérations d'infrastructure.

1. Le programme 212 ne financera plus qu'un nombre très réduit d'opérations en 2009

Le **périmètre des opérations financées en 2009 sur les crédits budgétaires** du programme « soutien de la politique de défense » sera des plus réduits. Il se limitera à **trois types de dépenses** représentant 461,5 millions d'euros en crédits de paiement :

- les **crédits de personnel, de fonctionnement et d'acquisition de matériels spécifiques du service d'infrastructure de la défense (SID)**, soit 260,7 millions d'euros ;

- les **dépenses de loyers** (169,8 millions d'euros), dont 146,2 millions d'euros de loyers budgétaires ;

- les **investissements** liés à la restructuration de la tour A et à la rénovation des bâtiments F et G **sur le site de Balard-Est** (31 millions d'euros).

Il faut cependant préciser que les **restructurations immobilières liées au nouveau plan de stationnement des armées** seront financées sur des

crédits budgétaires qui ont été isolés et qui figurent à l'action « restructurations ».

En ce qui concerne les **autorisations d'engagement**, le montant pris en charge sur dotations budgétaires est plus élevé (1,3 milliards d'euros) en raison de l'inscription :

- de la dotation de 750 millions d'euros précitée et destinée à permettre d'engager des opérations ayant vocation à s'exécuter sur le compte d'affectation spéciale ;

- d'une dotation de 120 millions d'euros nécessaire à la passation du marché de réinstallation à Palaiseau de l'Ecole nationale supérieure des techniques avancées (ENSTA), selon la formule d'autorisation d'occupation temporaire et de location avec option d'achat (AOT/LOA).

Toutes les autres opérations liées à la politique immobilière doivent être financées sur le compte d'affectation spéciale, pour un besoin évalué à 972 millions d'euros.

C'est notamment le cas de toutes les opérations liées au logement familial et de la quasi-totalité des opérations d'infrastructure.

Il faut également indiquer que certaines **opérations d'entretien lourd** sur des immeubles à usage de bureaux seront financées sur le **nouveau programme « entretien des bâtiments de l'Etat » (programme 309)**, créé au sein de la mission « gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Ce programme placé sous la responsabilité de France Domaine regroupe les dépenses relevant du propriétaire pour l'entretien des immeubles soumis aux loyers budgétaires. Une **dotations de 17,5 millions d'euros** a été transférée à cet effet vers ce programme depuis le programme 212, en utilisant les ressources initialement destinées au paiement des loyers budgétaires mais rendues disponibles par les cessions d'emprises. Cette dotation sera affectée à un budget opérationnel de programme géré par le directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) du ministère de la défense.

2. La mise en place des recettes immobilières exceptionnelles en 2009

Les recettes exceptionnelles destinées à alimenter, en 2009, le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » seront principalement de deux ordres :

- une contribution de la Société nationale immobilière (SNI) versée dans le cadre de la renégociation de la convention lui attribuant la gestion du parc social du ministère de la défense ;

- le produit de l'achat, par une société de portage, des immeubles parisiens destinés à être libérés lors du regroupement des états-majors et services centraux à Balard.

Le montant des recettes tirées de chacune de ces deux opérations n'est pas précisément défini.

En outre, s'y ajouterait le produit des cessions réalisées dans le cadre des procédures habituelles. Ainsi, le montant annuel moyen des cessions réalisées par la Mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI) représente environ 80 millions d'euros.

Nonobstant l'incertitude pesant sur le montant exact des recettes exceptionnelles qui pourront être dégagées en 2009, les documents budgétaires indiquent que **les besoins de paiement destinés à être financés par le compte d'affectation spéciale atteindront 972 millions d'euros l'an prochain.**

Selon les indications fournies à votre rapporteur, les ressources exceptionnelles attendues au-delà de 2009 s'élèveraient à 646 millions d'euros en 2010 et 309 millions d'euros en 2011. A la différence de l'année 2009, ces recettes devraient majoritairement provenir de ventes d'emprises situées en province et réalisées selon les procédures normales. Les emprises libérées dans le cadre du nouveau plan de stationnement représenteraient 470 millions d'euros sur la prochaine loi de programmation militaire. Il est aujourd'hui difficile d'évaluer le volume de recettes qui pourraient être affectées à ce titre au budget de la défense, certaines emprises étant susceptibles d'être cédées à l'euro symbolique aux collectivités locales éligibles aux contrats de redynamisation de site.

● **La contribution de la Société nationale immobilière (SNI)**

Filiale de la Caisse des dépôts et consignations, la SNI, en vertu d'une convention de 1972, gère des logements domaniaux du ministère de la défense, ainsi que certaines conventions de réservation passées pour le compte du ministère avec des bailleurs sociaux.

Comme l'a indiqué le secrétaire général pour l'administration lors de son audition devant la commission le 12 novembre dernier, le ministère de la défense souhaite **renégocier la convention** le liant à la SNI. Il s'agit notamment de redéfinir les obligations contractuelles de cette dernière et d'assigner à la convention un horizon temporel limité à 10 ou 15 ans.

Le ministère de la défense s'estime en droit d'obtenir de la SNI, en contrepartie de la prorogation de la convention et de la garantie donnée à la société en matière de gestion de ce parc de logements domaniaux, une **soulte** dont le montant n'a pas été précisément établi à ce jour. Le secrétaire général pour l'administration a cependant précisé qu'elle serait **de l'ordre de 200 millions d'euros.**

Cette soulte constituerait donc une source importante d'alimentation, en 2009, du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

● **La cession des emprises parisiennes du ministère de la défense**

Le principe d'un **regroupement des états-majors et services centraux du ministère de la défense sur le site de Balard**, dans le XV^{ème} arrondissement, a été validé lors d'un conseil de modernisation des politiques publiques en fin d'année 2007. Une étude de faisabilité a depuis lors confirmé l'intérêt d'un tel regroupement géographique.

Le projet de « Pentagone à la française »

Le ministère de la défense dispose sur le site de Balard, dans le XV^{ème} arrondissement, de deux parcelles. L'une (« Balard-Est), déjà construite, abrite la Cité de l'Air et près de 6 000 agents. Plusieurs bâtiments existants font actuellement l'objet de travaux de restructuration et réhabilitation (tours A, F et G). L'autre parcelle (« Balard-Ouest ») serait susceptible d'accueillir des constructions nouvelles.

D'après les informations transmises à votre rapporteur, le projet de regroupement viserait à réaliser, sur ces deux parcelles, un ensemble accueillant 9 500 à 10 000 personnes (l'effectif actuel des états-majors et services centraux en région parisienne s'élève actuellement à 19 700 agents, dont 10 400 à Paris). Seraient ainsi transférés le cabinet du ministre, les services d'administration centrale, les états-majors de l'armée de terre et de la marine, ainsi que l'état-major des armées, y compris le centre de préparation et de conduite des opérations.

Une délégation pour le regroupement des états-majors et services centraux, constituée sous la forme d'une équipe de projet restreinte, a été créée et placée auprès du ministre de la défense. Elle devrait préparer la définition du programme d'ici l'été 2009.

Le recours à un contrat de partenariat avec un maître d'ouvrage privé est envisagé. Celui-ci pourrait prendre en charge pour une durée de 30 ans la conception, la construction ou la transformation des bâtiments, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion de l'ouvrage.

L'objectif est d'achever l'opération en 2014.

L'évaluation des coûts n'est pas encore consolidée.

En dehors des améliorations qu'il pourrait apporter au fonctionnement du ministère et aux conditions de travail des personnels, ce projet s'intègre dans la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques qui implique une diminution des effectifs de l'administration centrale et certaines délocalisations hors de la région parisienne. Il vise également à valoriser la gestion du patrimoine immobilier situé dans le centre de Paris et susceptible d'être libéré.

L'option retenue par le ministère de la défense vise à **procéder à la vente dès 2009 des immeubles destinés à être libérés en 2014**.

Une **société de droit privé**, mais à capitaux publics, devrait être constituée entre la Caisse des dépôts et consignations et la Sovafim (Société

de valorisation foncière et immobilière), société initialement créée pour réaliser des cessions du patrimoine de Réseau ferré de France. Cette société nouvelle serait capitalisée de manière à disposer des fonds suffisants pour procéder aux acquisitions envisagées. Elle procéderait ultérieurement, en fonction des opportunités du marché, à la vente des immeubles.

Le **périmètre des cessions** comprendrait : l'îlot Saint-Germain, les bâtiments la rue de Bellechasse et de la place Saint Thomas d'Aquin, les immeubles des 17 et 19 boulevard de Latour-Maubourg, le pavillon du Montparnasse, les casernes Lourcine, Gley, de la Pépinière, Reuilly. S'agissant de l'hôtel de la Marine, la cession porterait uniquement sur l'usufruit, le ministère de la défense conservant la nue-propriété. Les emprises cédées représenteraient une surface de l'ordre de 190 000 m².

La société de portage achèterait les locaux occupés et percevrait un loyer. Ce **loyer** devrait être **sensiblement supérieur au loyer budgétaire** déjà appliqué pour les bâtiments concernés. En effet, les loyers budgétaires sont calculés sur la base d'un taux de 5,4 %, inférieur d'environ 0,6 % au taux moyen de marché. Le **surcoût pour le ministère de la défense**, en termes de loyers, pourrait être **de l'ordre d'une dizaine de millions d'euros par an**.

Le **montant escompté de cette vente** n'est pas précisément mentionné dans les documents budgétaires. Le **produit de la cession sera versé au compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »**. Le ministère de la défense bénéficie jusqu'à présent d'un **régime dérogatoire lui permettant de récupérer la totalité du produit de la vente** pour ses dépenses immobilières, les autres ministères ne récupérant que 85 % de ce produit, les 15 % restant étant affectés au désendettement de l'Etat. Au sein du compte d'affectation spéciale, les ressources affectées au ministère de la défense figurent au sein d'un budget opérationnel de programme géré par le directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA).

Il est rappelé que les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté sur l'année suivante.

Votre rapporteur pour avis souhaiterait souligner le **caractère tout à fait inédit et exceptionnel de la procédure envisagée en 2009** pour financer des opérations qui, quant à elles, ne sont pas exceptionnelles et résultent de la programmation courante des travaux d'infrastructure. Le recours à cette procédure est bien entendu lié aux difficultés de financement des programmes d'équipement lancés au cours de ces dernières années.

Il est clair que **la bonne exécution de cette opération est absolument indispensable**, faute de quoi la gestion du programme « soutien de la politique de défense », et au-delà celle de l'ensemble du budget du ministère de la défense, seraient très fortement déséquilibrées, les montants en cause étant de l'ordre du milliard d'euros.

Cela suppose, premièrement, que **le principe d'affectation au ministère de la défense de l'intégralité du produit des cessions ne soit pas remis en cause.**

Cela suppose ensuite que **l'ensemble des procédures nécessaires soient mises en œuvre très rapidement**, pour garantir la disponibilité des ressources dans le courant de l'exercice 2009. Un tel objectif représente un véritable défi, et donc un risque pour la réalisation du budget 2009, dans la mesure où il faudra dans un temps très court constituer la nouvelle société et la capitaliser, s'accorder sur le périmètre des propriétés immobilières concernées et sur leur prix de vente, finaliser des contrats de vente nécessairement complexes, puis rendre les ressources du compte d'affectation spéciale disponibles pour les opérations intéressant le ministère de la défense. En cas de glissement du calendrier, une fraction importante de son budget d'investissement serait mise en cause, du moins sur l'année 2009.

Un éventuel manque de ressources affecterait bien entendu l'équilibre du programme « soutien de la politique de défense » mais aussi, au-delà, l'équilibre du budget de l'ensemble de la mission « défense », les dépenses d'investissement, en particulier d'équipement, risquent de servir de variable d'ajustement.

Enfin, on peut s'interroger sur les **incidences de la conjoncture immobilière sur l'équilibre financier de l'opération.** A court terme, elle pourrait peser sur le montant de la transaction. A moyen terme, il conviendra de préciser si le risque lié aux conditions de revente sera supporté par la seule société de portage, où s'il sera partagé entre celle-ci et le ministère de la défense.

3. La politique du logement familial

La politique du logement familial vise à apporter une aide au personnel civil et militaire du ministère de la défense pour atténuer les effets de la mobilité géographique et apporter un soutien social. Elle s'appuie sur un **parc de plus de 58 000 logements**, composé de logements domaniaux (12 800) et de logements réservés par convention auprès d'opérateurs (42 000) ou pris à bail (2 800).

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

En 2009, **aucun crédit budgétaire** n'est inscrit au programme 212 au titre du logement familial.

Le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » doit financer :

- pour un besoin estimé à 14,3 millions d'euros, les dépenses d'entretien des logements domaniaux et les garanties d'occupation accordées, à hauteur de 4 500 logements, aux opérateurs auprès desquels le ministère réserve les logements ;

- pour un besoin de l'ordre de 80 millions d'euros, les dépenses d'investissement couvrant d'une part la construction, la rénovation ou la réhabilitation de logements domaniaux, et d'autre part le renouvellement de conventions de réservation ou la passation de conventions nouvelles.

En outre, à la suite de la réforme du fonds de prévoyance militaire (FPM) et du fonds de prévoyance de l'aéronautique (FPA), l'**établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique** créé l'an passé pour regrouper ces deux fonds s'est vu confier la mission de contribuer à la politique en faveur du logement des militaires. Les **fonds de prévoyance pourront être utilisés à hauteur de 250 millions d'euros pour la construction de logements locatifs**. Cette enveloppe permettra de mettre à la disposition du personnel du ministère de la défense **près de 4 000 logements locatifs**, en complément de la programmation arrêtée sur crédits budgétaires. Les premières opérations qui seront lancées dès 2009 seront conduites dans le sud-est de la France, notamment à Toulon et Draguignan, et en région parisienne. Ces logements seront proposés en priorité aux familles et aux veufs et veuves chargés de famille.

Les fonds de prévoyance pourront également être utilisés à hauteur de 50 millions d'euros pour favoriser l'accession à la propriété. Cette enveloppe permettra d'abonder les prêts à taux zéro délivrés par l'Institution de gestion sociale des armées.

4. Les opérations d'infrastructure

Ainsi qu'il a été précédemment indiqué, la sous-action « infrastructures » voit ses dotations considérablement réduites.

Les **crédits destinés au service d'infrastructure de la défense (SID)** s'élèveront à 260,7 millions d'euros et se décomposeront comme suit :

- 241,3 millions d'euros au titre des dépenses de personnel ;
- 17,4 millions d'euros au titre des dépenses de fonctionnement ;
- 2 millions d'euros au titre des dépenses d'investissement, pour l'achat de véhicules spécifiques et de matériels techniques (outillage et engins spéciaux).

Les **dépenses de loyers** s'élèveront à 169,8 millions d'euros, dont **146,2 millions d'euros de loyers budgétaires**. Ce dernier montant est en baisse par rapport à 2008 (153,9 millions d'euros). En effet, le périmètre des

immeubles soumis aux loyers budgétaires a été légèrement modifié et certaines emprises incluses dans le périmètre initial feront l'objet de cessions.

Enfin, s'agissant des **opérations d'infrastructures** proprement dites, elles seront principalement financées à partir des dotations du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Comme précédemment indiqué, les investissements liés à la restructuration de la tour A et à la rénovation des bâtiments F et G sur le site de Balard-Est restent financés sur crédits budgétaires pour 31 millions d'euros.

Il faut aussi rappeler que certaines opérations d'infrastructure sont étroitement liées à des programmes d'armement, comme celles liées aux programmes nucléaires ou au Rafale, et figurent au programme « équipement des forces ». D'autre part, les crédits d'infrastructure de la gendarmerie ont été rattachés à la mission « sécurité ».

Les opérations d'infrastructures sont réparties en **trois catégories**.

La **catégorie 1** concerne les **opérations majeures érigées en programmes d'infrastructure**. Huit opérations entrent dans cette catégorie, les dotations prévues s'élevant à 84,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 69,4 millions d'euros en crédits de paiement. Les dotations les plus importantes concerneront les infrastructures opérationnelles du véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI) et de l'avion de transport A400M, ainsi que la poursuite du réaménagement du site de l'hôpital Sainte-Anne à Toulon.

La **catégorie 2** concerne les autres opérations majeures, parmi lesquelles il faut signaler la poursuite de la réalisation du centre d'entraînement en zone urbaine (CENZUB) à Sissonne, la construction de champs de tir sur les camps militaires, la réalisation des infrastructures nécessitées par la nouvelle politique d'emploi et de gestion des parcs dans l'armée de terre, le maintien en condition opérationnelle des plates-formes aéronautiques, ainsi que la mise à niveau des infrastructures techniques des ports.

Enfin, la **catégorie 3** concerne les travaux déconcentrés et non individualisés. Figure notamment dans cette catégorie une dotation de près de 46 millions d'euros destinées à l'hébergement des personnels de l'armée de terre. Fin 2009, près de 41 300 places d'hébergement devraient avoir été réalisées, soit 78 % de l'objectif final qui devrait être atteint en 2013.

Par ailleurs, la dotation de 120 millions d'euros en autorisations d'engagement inscrite en 2008 en vue de conclure un marché de déménagement et de **réinstallation de l'Ecole nationale supérieure des techniques avancées (ENSTA)**, est reportée à 2009. Située porte d'Issy à Paris, l'ENSTA s'installera sur le campus de l'Ecole polytechnique, dont elle constitue une école d'application, à Palaiseau. La solution retenue pour cette opération est celle de l'autorisation d'occupation temporaire et de **location avec option d'achat (AOT/LOA)**. Ce marché inclura la maintenance des

locaux pour une durée de 30 ans. Il ne nécessitera pas d'investissements à court terme. Le versement des loyers n'interviendra qu'à compter de la livraison des bâtiments, prévue au printemps 2012. Le bâtiment actuel de l'ENSTA sera mis en vente, le produit de la cession étant affecté au compte d'affectation spéciale « gestion de patrimoine immobilier de l'Etat ».

C. LES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME

1. La direction, le contrôle et la gestion centrale

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

Les dotations de l'action « **direction et pilotage** » s'élèvent pour **2009 à 67 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 8 millions d'euros de plus qu'en 2008. Elles couvrent le financement des cabinets du ministre et du secrétaire d'Etat à la défense, ainsi que des organismes qui leur sont directement rattachés. L'évolution des crédits résulte principalement du transfert en provenance du programme « gendarmerie nationale » de 48 gendarmes spécialisés en charge de la mission de contrôle gouvernemental de l'arme nucléaire.

L'action « **fonction de contrôle** » sera dotée de **28 millions d'euros**. Elle recouvre essentiellement les rémunérations et charges sociales du Contrôle général des armées.

L'action « **gestion centrale** » bénéficiera en 2009 de 339,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 13,3 %) et de **412,6 millions d'euros** en crédits de paiement (+ 12,2 %).

3 285 emplois équivalents temps plein sont rattachés à cette action.

Une dotation de 52,9 millions d'euros correspondant à la part de la gendarmerie nationale pour l'indemnité compensatrice SNCF est opérée vers cette action.

L'action comporte également les dotations destinées à couvrir le marché d'**externalisation des véhicules légers de la gamme commerciale**.

Le marché des véhicules légers de la gamme commerciale a été emporté fin 2006 par une filiale du groupe américain General Electric (GE Fleet service) spécialisée dans la location de longue durée des véhicules. La notification initiale portait sur un montant de 389,86 millions d'euros, un avenant étant intervenu en 2007 pour un montant de 3,59 millions d'euros, le **montant total des engagements** étant donc à ce jour de **393,45 millions d'euros**. Ce marché concerne 20 120 véhicules et porte à la fois sur la fourniture, la gestion et l'entretien du parc. La totalité de la flotte a été reçue au 31 juillet 2008. Leur location couvre une période de 6 ans. L'économie par

rapport à la gestion en régie a été évaluée à 25 %. Les emplois libérés par cette opération correspondent à 900 postes.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques et de la réduction du format des armées, il est envisagé de réduire de 10 % le parc des véhicules légers de la gamme commerciale en 2009, conformément aux possibilités offertes par les clauses du marché. L'annuité 2009 devrait ainsi être inférieure aux montants initialement prévus. Les crédits de paiement prévus s'élèvent à 55,7 millions d'euros en 2009.

Par ailleurs, s'agissant du **Fonds des restructurations économiques de la défense (FRED)**, seuls restent inscrits sur cette action les crédits de paiement relatifs aux engagements passés avant le 31 décembre 2008, soit 17,2 millions d'euros en 2009. Les engagements au titre du FRED seront dorénavant retracés à l'action « restructurations ».

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 2009 de 125,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 4,9 %) et de **125,1 millions d'euros en crédits de paiement** (+ 2,5 %). Cette dotation est exclusivement constituée de dépenses de fonctionnement (5 millions de crédits de paiement) et d'investissement (120 millions d'euros de crédits de paiement).

Relèvent de cette action tous les crédits destinés à l'informatique de gestion attribués à l'ensemble des organismes du ministère. Il s'agit, en confiant leur pilotage au secrétaire général pour l'administration, de favoriser la **création de systèmes communs à plusieurs entités** dans chaque domaine fonctionnel (finances, ressources humaines). A ce titre, le projet annuel de performances comporte un **indicateur** mesurant la part du budget annuel des **projets de systèmes d'information d'administration et de gestion concernant au moins trois grands organismes** du ministère. L'objectif est de parvenir en 2011 à réaliser 60 % des engagements financiers sur de tels projets mutualisés. Ceux-ci ne représentaient que 44 % du budget en 2006 et 36 % en 2007. La proportion devrait atteindre 54 % en 2008, mais revenir à 47 % en 2009.

Parmi les projets en cours ou devant être lancés, on peut mentionner la réalisation d'un système d'information unique pour la SIMMAD, la réalisation d'un système unique, attendu en cours d'année 2009, pour la paie des personnels militaires (projet Louvois 3) celle d'un système de gestion du contrôle des exportations de matériels sensibles (SIEX2), ainsi que le financement des premières mesures d'accompagnement de la révision générale des politiques publiques et le lancement des premières expérimentations relatives aux bases de défense.

3. L'accompagnement de la politique des ressources humaines

Cette action recouvre en premier lieu les **crédits d'action sociale**, qui resteront pratiquement au même niveau qu'en 2008, à près de 150 millions d'euros.

La **subvention à l'Institut de gestion sociale des armées (IGeSA)** s'élèvera à 59,6 millions d'euros, soit le niveau de l'an passé consolidé par les redéploiements effectués en cours de gestion (transfert à l'IgeSA de la gestion des actions de prévention et des activités de loisirs ou socio-culturelles outre-mer). L'IGeSA, établissement public industriel et commercial, assure pour le compte du ministère des actions de soutien à la vie personnelle et familiale (secours, prêts sociaux, garde d'enfants, accueil dans les établissements sociaux) et des prestations liées aux vacances et au temps libre.

S'agissant des autres mesures, le projet de budget prévoit la stabilisation des dotations destinées aux actions de formation des personnels civils et de reconversion des personnels militaires, hors mesures de restructurations isolées dans une autre action.

L'action finance l'**indemnisation des accidents du travail et maladies professionnelles** (70 millions d'euros), ainsi que les **mesures de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante** (58 millions d'euros).

Le dispositif du **Fonds d'adaptation industrielle (FAI)**, institué pour accompagner la restructuration et le changement de statut de DCN, **prend fin en 2008**. La dotation qui se montait encore à 61 millions d'euros en 2008 et finançait des primes de départ volontaire et indemnités de conversion, disparaît donc en 2009.

Par ailleurs, les autres dispositifs sociaux d'accompagnement des restructurations, (dégagement des cadres d'ouvriers d'Etat, indemnités de départ volontaire, allocations pour perte d'emploi) pour lesquels une dotation de 83,5 millions d'euros était prévue en 2008, sont supprimés sur cette action, au profit du nouveau dispositif d'accompagnement prévu à l'action « restructurations ». Celui-ci n'est cependant doté qu'à hauteur de 48 millions d'euros.

4. Les restructurations

Une action nouvelle, dotée de **303 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **76 millions d'euros en crédits de paiement** est instituée pour regrouper l'ensemble des dotations liées à la mise en œuvre du Livre blanc et à la révision générale des politiques publiques.

Figurent en premier lieu à cette action, pour 60,4 millions d'euros, les **mesures d'accompagnement du personnel civil** qui incluent des aides à la mobilité géographique et fonctionnelle (10,1 millions d'euros), des incitations aux départs volontaires (34,8 millions d'euros), des versements d'allocation chômage (3,8 millions d'euros) et des aides sociales ou à la formation (11,9 millions d'euros).

Deuxièmement, l'action finance les **restructurations immobilières liées au nouveau plan de stationnement des armées**. Pour 2009, les autorisations d'engagement s'élèveront à 191,9 millions d'euros et les crédits de paiement à 9,6 millions d'euros. Les dépenses immobilières liées au nouveau plan de stationnement sont évaluées à près de 1,2 milliard d'euros sur la prochaine loi de programmation militaire 2009-2014. Une partie de ces dépenses devrait être couverte par les crédits du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Il est également prévu de recourir à des financements innovants pour certains des projets liés à la création ou à la rénovation de l'hébergement, des bureaux administratifs et de l'alimentation des bases de défense, voire de certaines zones techniques.

Enfin, l'action regroupe les **dotations du Fonds des restructurations de la défense (FRED)** qui s'élèveront à 51,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6 millions d'euros en crédits de paiement. Les subventions du FRED sont destinées à compléter les aides nationales et européennes pour soutenir, auprès des collectivités territoriales et des entreprises, les projets de reconversion et d'accompagnement économique des zones d'emploi connaissant une diminution significative de l'activité militaire ou industrielle de défense (projet industriel, réaménagement d'une emprise libérée pour favoriser l'implantation d'activités nouvelles, développement d'un grand projet structurant). Le FRED doit bénéficier des deux-tiers des 320 millions d'euros prévus pour les mesures d'accompagnement territorial, le tiers restant relevant du fonds d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

5. Les actions transférées du programme 167 : patrimoine culturel et communication

Transférée du programme « liens entre l'armée et la nation », l'action « **promotion et valorisation du patrimoine culturel** » est dotée de 52 millions d'euros pour 2009 (+ 2,3 % en crédits de paiement).

Les subventions aux grands musées (musée de l'armée, de l'air et de l'espace, de la marine) représentent plus de 21 millions d'euros.

Le restant finance le **service historique de la défense**, créé par regroupement des différents services d'archives. Une mesure nouvelle d'un peu plus de 1 million d'euros est prévue en 2009 au titre du schéma directeur des archives et bibliothèques en vue de moderniser le service.

L'action « **communication** », également transférée du programme « liens entre l'armée et la nation », est dotée de 42 millions d'euros pour 2009 (+ 2,6 % en crédits de paiement). Elle finance la délégation à l'information et à la communication de la défense (DICOD) et l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD).

CONCLUSION

Le projet de budget du programme « environnement et prospective de la politique de défense » pour 2009 traduit les orientations positives arrêtées à la suite du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale dans le domaine du renseignement. Grâce aux dotations prévues, le renforcement nécessaire des moyens humains et techniques de la DGSE pourra être enclenché en 2009, avec la perspective d'une progression régulière au cours de la prochaine loi de programmation militaire. Cet effort sur les moyens s'inscrit en outre dans un contexte de réorganisation du pilotage politique du renseignement de nature à garantir une meilleure coordination des actions et une répartition plus efficiente des moyens.

Dans le domaine de la recherche et technologie, l'effort financier est consolidé, même s'il ne traduit pas l'accentuation significative qui était espérée. Le ministère de la défense s'efforce de jouer un rôle actif dans l'émergence d'une politique européenne de recherche militaire.

Le programme « soutien de la politique de défense » est quant à lui marqué par la mise en place d'un procédé inédit et exceptionnel pour financer des opérations qui, quant à elles, ne sont pas exceptionnelles et résultent de la programmation courante des travaux d'infrastructure. Votre rapporteur s'interroge sur la possibilité technique de réunir ces recettes selon un calendrier compatible avec les échéances de paiement du ministère de la défense. Il s'inquiète surtout des incidences qu'aurait toute réduction des ressources par rapport au niveau annoncé, ou tout retard dans leur mise à disposition, sur l'équilibre du programme et sur celui de l'ensemble du budget de la mission « défense ».

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

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport pour avis lors de sa réunion du 25 novembre 2008.

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

M. Josselin de Rohan, président, a observé que la mise en place d'une nouvelle organisation du renseignement renforçant l'implication du Président de la République, à travers le conseil national du renseignement et le coordonnateur du renseignement, ne remettait pas en cause les possibilités de contrôle du Parlement, dans la mesure où celui-ci continue de voter les crédits et où le Premier ministre est pleinement impliqué dans la définition et la mise en œuvre de la politique du renseignement.

Il a souligné l'importance d'une implication de la France dans les réflexions sur le futur concept stratégique de l'OTAN.

S'agissant des modalités d'affectation au ministère de la défense des recettes tirées des ventes immobilières, il a évoqué l'amendement adopté par la commission des finances visant à consacrer 15 % de ces recettes au désendettement de l'Etat et il s'est prononcé en faveur de la confirmation du principe d'affectation intégrale du produit des ventes au ministère de la défense, conformément à l'arbitrage rendu par le Premier ministre, ce principe étant à la base même de la construction du budget de la défense pour 2009.

M. Jean-Pierre Chevènement, évoquant à son tour les perspectives d'un futur concept stratégique de l'OTAN, s'est interrogé sur les conditions d'un éventuel retour de la France dans les structures de commandement intégrées de l'Alliance, ainsi que sur la poursuite de l'élargissement de cette dernière au regard des candidatures de la Géorgie et de l'Ukraine.

M. Didier Boulaud, rapporteur pour avis, a précisé que dans le cadre de son avis budgétaire, qui couvre les crédits d'analyse stratégique, il souhaitait simplement souligner la nécessité de renforcer notre réflexion sur les évolutions de l'Alliance atlantique.

La commission a ensuite décidé de proposer au Sénat d'adopter le budget de la mission « Défense ».