

N° 150

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

**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 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME V

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

Par MM. Jeanny **LORGEUX** et André **TRILLARD**,

Sénateurs.

---

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38**

**Sénat : 147 et 148 (annexe n°8) (2012-2013)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE</b> .....	10
A. PREMIER OBJECTIF : RENFORCER UNE DÉMARCHE PROSPECTIVE EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE EN PROMOUVANT UNE DÉMARCHÉ PROSPECTIVE COMMUNE.....	10
B. DEUXIÈME OBJECTIF : AMÉLIORER LE NIVEAU DE SÉCURITÉ DES FORCES ET DU PATRIMOINE INDUSTRIEL ET ÉCONOMIQUE LIÉ À LA DÉFENSE .....	11
C. TROISIÈME OBJECTIF : DÉVELOPPER LES CAPACITÉS SCIENTIFIQUES, TECHNOLOGIQUES ET INDUSTRIELLES NÉCESSAIRES AUX SYSTÈMES D'ÉQUIPEMENTS FUTURS .....	12
D. QUATRIÈME OBJECTIF : CONTRIBUER À L'AUTORISATION ET AU CONTRÔLE DES TRANSFERTS DES BIENS TECHNOLOGIQUES SENSIBLES .....	12
E. CINQUIÈME ET DERNIER OBJECTIF : AMÉLIORER LES RÉSULTATS OBTENUS PAR LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIPLOMATIE DE DÉFENSE .....	13
<b>II. UNE AUGMENTATION SENSIBLE DES CRÉDITS</b> .....	15
A. PRÉSENTATION PAR ACTIONS .....	15
B. PRÉSENTATION PAR NATURE DE DÉPENSES.....	17
<b>III. ANALYSE DÉTAILLÉE DES ACTIONS</b> .....	21
A. LE RENFORCEMENT INDISPENSABLE DU RENSEIGNEMENT DE SECURITÉ.....	21
1. <i>La direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)</i> .....	22
a) Les missions de la DGSE .....	22
b) Le budget de la DGSE .....	23
c) Les effectifs de la DGSE.....	23
d) Les moyens de fonctionnement et d'investissement de la DGSE.....	25
2. <i>La direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD)</i> .....	28
B. LA PROSPECTIVE DE DÉFENSE .....	31
1. <i>L'analyse stratégique</i> .....	33
2. <i>La prospective des systèmes de forces</i> .....	33
a) Le « plan prospectif à 30 ans » ou PP 30 .....	34
b) Les études à caractère opérationnel ou technico-opérationnel .....	34
3. <i>Les études amont</i> .....	35
4. <i>Gestion des moyens et subventions aux opérateurs</i> .....	38
C. RELATIONS INTERNATIONALES .....	40
1. <i>Le soutien aux exportations</i> .....	40
2. <i>La diplomatie de défense</i> .....	41

<b>CONCLUSION.....</b>	<b>45</b>
<b>LISTE DES AUDITIONS ET DEPLACEMENTS .....</b>	<b>46</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>47</b>
<b>ANNEXE - Audition de M. Michel Miraillet, directeur des Affaires stratégiques du ministère de la défense .....</b>	<b>48</b>

## PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS

### PRINCIPALES OBSERVATIONS

① **Sur les données budgétaires**, le budget 2013 établi par le gouvernement pour le programme 144 – « environnement et prospective de la politique de défense » est le seul programme de la mission défense en forte augmentation :

+ 6,7 % pour les crédits de paiement

+ 4,4 % pour les autorisations d'engagement.

**Il enregistre également une augmentation de 60 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT)**

Votre commission approuve favorablement l'augmentation de ce « petit programme » (5 % de la mission défense et 3 % des effectifs), mais néanmoins essentiel à la fois pour la fonction stratégique « connaissance et anticipation » à laquelle il participe activement et pour les études amont qui jouent un rôle critique dans la préservation et le développement des bureaux d'études des industries françaises de défense.

② **Sur la forme, la nouvelle structuration de ce programme est beaucoup plus satisfaisante que l'ancienne.** Elle regroupe désormais en trois actions clairement définies le renseignement de sécurité, la prospective de défense, et certains moyens concourant à la conduite de la diplomatie de défense et au soutien des exportations. Ces trois actions représentent respectivement :

★	<b>Renseignement de sécurité :</b>	<b>36 % des crédits de paiement</b>
★	<b>Prospective de défense :</b>	<b>57 %</b>
★	<b>Relations internationales :</b>	<b>7 %</b>

③ **Concernant le renseignement de sécurité, le projet de budget de la DGSE traduit l'accentuation des moyens humains et techniques prévue par le Livre blanc de 2008.** Cet effort qui se chiffre en dizaines de millions – ce qui reste modeste par rapport à l'ensemble du budget de la défense (le budget total de la DGSE représente 1 % du budget de la défense) – doit surtout être analysé comme un rattrapage nécessaire. Dans le passé, les moyens de la DGSE n'avaient pas vraiment été augmentés à la hauteur des besoins. Le service compte actuellement environ 4 900 agents, dont environ deux tiers de civils (72 %) et un tiers de militaires (28 %). A périmètre comparable, les services britanniques comptent un effectif pratiquement deux fois supérieur à celui de la DGSE. C'est aussi le cas des services allemands, qui ne remplissent pas les mêmes missions.

A l'exact opposé de la DGSE, **la DPSD a perdu près d'un tiers de ses effectifs en dix ans, passant de 1 500 postes en 2003 à 1 100 actuellement.** Cette diminution a porté essentiellement sur des personnels affectés à des tâches très administratives de gestion des procédures d'habilitation des personnels. En 2013 il est prévu une diminution de 2,5 millions d'euros du budget de la DPSD, qui correspond à une baisse de 34 emplois. Cette baisse mécanique de la dotation est toutefois susceptible de fragiliser la DPSD car celle-ci compte un effectif de 1 100 postes, soit cent postes de moins que le plafond autorisé. **Votre commission considère que nous sommes parvenus à un plancher à ne pas dépasser et qu'il conviendrait de stabiliser les effectifs et les crédits de la DPSD dans les prochaines années.**

④ La nouvelle structuration de l'action « prospective de défense » regroupe de façon cohérente les trois étapes de la démarche stratégique française, à cheval sur la réflexion stratégique et la politique de défense, à savoir : « l'analyse stratégique », « la prospective des systèmes de forces » et « les études amont ». L'action regroupe en sus, le soutien aux écoles d'ingénieurs placés sous la tutelle de la DGA et aux deux organismes qui sont les laboratoires étatiques de recherches concernant le domaine aérospatial (ONERA) et terrestre (Institut franco-allemand Saint Louis).

Votre commission est satisfaite de **l'augmentation des crédits de paiement des études amont qui passent de 633 millions d'euros en 2012 à 706 millions d'euros en 2013, soit une augmentation de 11,7 %.** Cette augmentation, qui malheureusement ne se retrouve pas dans les autorisations d'engagement qui stagnent à 736 millions d'euros, **constitue une des rares, si ce n'est la seule, vraie bonne nouvelle dans une mission de défense par ailleurs durement impactée par la crise des finances publiques.**

⑤ Enfin, **s'agissant de l'action « relations internationales »**, outre les évolutions budgétaires marquées cette année par la diminution des crédits de l'ordre de 3 %, par rapport à l'an dernier, sur un budget total de 36,8 millions d'euros de crédits de paiement, il convient de relever que 2012 a été la première année d'entrée en vigueur des deux directives européennes concernant, d'une part, la libéralisation des transferts (d'équipements de défense) intracommunautaire (directive TIC du 6 mai 2009) et, d'autre part, les marchés publics de défense et de sécurité (directive MPDS du 13 juillet 2009). Ces deux directives à la transposition desquelles le Sénat a beaucoup travaillé<sup>1</sup>, en posant de façon claire le principe de la préférence communautaire pour les achats d'équipements de défense, devraient sur le long terme contribuer à la consolidation de la base industrielle et technologique de défense européenne.

---

<sup>1</sup> Voir Rapport Sénat 2010-2011 première lecture n°306 du 15 février 2011 sur le projet de loi relatif aux importations et aux exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité - par M. Josselin de ROHAN, président, <http://www.senat.fr/rap/110-306/110-3061.pdf>

Mesdames, Messieurs,

Le **programme « environnement et prospective de la politique de défense » (programme 144) de la mission « Défense »** regroupe pour l'essentiel les crédits d'études et de recherche de défense, ainsi que ceux destinés à deux des trois services de renseignement du ministère de la défense à vocation générale (DGSE et DPSD). 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.

Ce programme est placé sous la responsabilité du Directeur chargé des affaires stratégiques (DAS) du ministère de la défense, M. Michel Miraillet, qui gère en propre la partie « analyse stratégique ». Les autres activités de ce programme sont subordonnées au chef d'état-major des armées pour ce qui est de la diplomatie de défense, au délégué général pour l'armement pour la recherche et le soutien aux exportations ou directement au ministre s'agissant de la DGSE et de la DPSD.

La nomenclature du programme en « actions » et « sous-actions » a fait l'objet d'une simplification significative dans le projet de loi de finances pour 2013 qui améliore sensiblement la lisibilité. Le programme est désormais structuré en trois « actions », qui sont :

- « recherche et exploitation du **renseignement** intéressant la sécurité de la France » (action 3, périmètre inchangé) ;
- « **prospective de défense** » (action 7), qui regroupe les anciennes actions 1 « Analyse stratégique », devenue la sous-action 71, action 2 « Prospective des systèmes de force », devenue la sous-action 72, l'ancienne action « Maintien des capacités technologiques et industrielles », répartie en deux sous-action, la sous-action 73, « études amont », et la sous-action 74, « Soutien et subvention ».
- « **relations internationales** » (action 8), qui fusionne les précédentes actions 5 « Soutien aux exportations » et 6 « Diplomatie de défense », tout en conservant le niveau de décomposition initial au niveau des sous-actions.

Dans l'attente des conclusions et orientations du nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, les priorités du programme 144 pour 2013 sont :

- le renforcement des capacités du renseignement ;
- l'optimisation de la stratégie d'influence ;
- la poursuite de l'effort en matière d'études de défense.

Cette priorité se retrouve effectivement dans les chiffres puisque le **programme 144 est le seul programme de la mission défense à connaître une augmentation significative de ses crédits et de ses effectifs pour 2013.**

Il s'agit d'un effort notable du ministère de la défense dans un contexte financier difficile aussi bien en faveur du « renseignement » (+3,9 %) qu'en faveur des « études amont » destinées à préparer les grands programmes d'équipement et dont les crédits passent de 633 à 706 millions d'euros (+11,6%).

Les crédits du programme 144 représentent désormais **5 % des crédits budgétaires de la mission « Défense » (avec pensions) et 5,8 % (hors pensions).**

*En millions d'euros*

programmes	LFI 2012		PLF 2013			
	CP	AE	CP	evol en %	AE	evol en %
<b>Hors pensions</b>						
144 Environnement et prospective	1 624,5	1 738,4	1 738,06	+ 7,0	1 815,5	+ 4,4
178 Préparation et emploi	16 179,3	16 874,6	16 234,1	+ 0,3	16 860,2	- 0,1
212 Soutien de la politique de défense	2 827,5	3 157,8	2 578,9	- 8,8	3 239,9	+ 2,6
146 Equipement des forces	9 720,7	10 541,7	9 597,4	- 1,3	8 713,4	- 17,3
<b>TOTAL</b>	<b>30 352,0</b>	<b>32 312,6</b>	<b>30 148,5</b>	<b>- 0,7</b>	<b>30 629,0</b>	<b>- 5,2</b>

*En millions d'euros*

programmes	LFI 2012		PLF 2013			
	CP	AE	CP	evol en %	AE	evol en %
<b>Avec pensions</b>						
144 Environnement et prospective	1 789,0	1 902,9	1 909,19	+ 6,7	1 986,7	+ 4,4
178 Préparation et emploi	22 204,4	22 899,7	22 433,0	+ 1,0	23 059,1	+ 0,7
212 Soutien de la politique de défense	3 045,5	3 375,9	2 852,3	- 6,3	3 513,2	+ 4,1
146 Equipement des forces	10 962,5	11 783,5	10 969,4	+ 0,1	10 085,4	- 14,4
<b>TOTAL</b>	<b>38 001,4</b>	<b>39 962,0</b>	<b>38 163,9</b>	<b>+ 0,4</b>	<b>38 644,4</b>	<b>- 3,3</b>

Concernant les effectifs, le plafond d'emplois (**8 820 postes**, soit **3 %** des effectifs du ministère de la défense) augmente de **60 postes** supplémentaires.

**Vos rapporteurs se félicitent de la poursuite de l'effort consacré à la fonction « renseignement ». Ils estiment que ces efforts mériteraient d'être poursuivis, voire amplifiés, dans les prochaines années, et être érigés en priorité dans le cadre des orientations du nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et des dispositions de la future Loi de programmation militaire.**

**Vos rapporteurs se félicitent également du redressement des crédits affectés aux études amont.**

**Tableau de passage de la nomenclature 2012 à la nomenclature 2013**

Programme 144 Hors titre 2	LFI 2012		LFI 2012 nom. 2013			PLF 2013		Evolution (en %)	
	AE (En M€)	CP (En M€)	AE (En M€)	CP (En M€)	AE (En M€)	CP (En M€)	AE	CP	
Hors titre 2									
Action 1 : Analyse stratégique	5,33	4,90	236,85	222,44	270,03	225,54	14,01%		1,39%
Action 2 : Prospective des systèmes de forces	23,33	23,32	224,97	210,67	258,17	213,68	14,76%		1,43%
			11,88	11,77	11,86	11,86	-0,17%		0,76%
Action 3 : recherche et exploitation du renseignement	236,85	222,44	1 031,71	931,79	1 039,31	1 006,87	0,74%		8,06%
			5,33	4,90	8,11	5,11	52,16%		4,29%
Sous-action 31 : Renseignement extérieur	224,97	210,67	23,33	23,32	24,67	24,67	5,74%		5,79%
			732,59	633,03	736,25	706,81	0,50%		11,66%
Sous-action 32 : Renseignement de sécurité de défense	11,88	11,77	270,47	270,56	270,28	270,28	-0,07%		-0,10%
			37,50	37,94	44,25	43,70	18,00%		15,18%
Action 4 : Maintien des capacités technologiques et industrielles	1 003,06	903,58	6,14	6,58	7,19	6,92	17,10%		5,17%
			31,36	31,36	37,06	36,78	18,18%		17,28%
Sous-action 41 Etudes amont	732,59	633,03							
Sous-action 44 Soutien et subventions	270,47	270,56							
Action 5 : Soutien aux exportations	6,14	6,58							
Action 6 : Diplomatie de défense	31,36	31,36							
<b>Total Actions</b>	<b>1 306,06</b>	<b>1 192,17</b>	<b>1 306,06</b>	<b>1 192,17</b>	<b>1 353,58</b>	<b>1 276,11</b>	<b>3,64%</b>		<b>7,04%</b>

## I. OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Le programme annuel de performance contient cinq objectifs et six indicateurs de performance.

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

Depuis quelques années, la direction des affaires stratégiques du ministère de la défense s'efforce de renforcer la dimension européenne des études de défense ou des programmes de recherche et de technologie. Cela passe notamment par l'organisation de séminaires, de traduction d'études ou encore par des programmes de coopération communs, dans un cadre bilatéral ou à travers l'Agence européenne de défense.

Afin d'évaluer les résultats obtenus, on peut se référer au taux de coopération européenne en matière de prospective, de recherche et de technologie, c'est-à-dire à la proportion d'études ou de programmes de coopération ayant une dimension européenne par rapport au nombre total.

**Taux de coopération européenne en matière de prospective, de recherche et de technologie (en % du montant des études)**

	<b>2008</b> <i>Réalisation</i>	<b>2009</b> <i>Réalisation</i>	<b>2010</b> <i>Réalisation</i>	<b>2011</b> <i>Réalisation</i>	<b>2012</b> <i>Prévision</i>	<b>2013</b> <i>Prévision</i>	<b>2015</b> <i>Cible</i>
Etudes prospectives et stratégiques	-	14	7	41	35	41	42
Etudes technico-opérationnelles	10,1	7,27	7,56	10,85	10	10	10
Recherche (études-amont)	19,3	17,2	17,7	18	17	17	17

A la lecture de ce tableau, on constate ces dernières années une diminution de la dimension européenne des études en matière de prospective, de recherche ou de technologie, qui traduit notamment la diminution de l'effort de recherche en matière de défense chez la plupart de nos partenaires européens en raison de la crise économique et financière. Ainsi, en 2010, seuls 7 % des études prospectives et stratégiques ont présenté une « dimension européenne », contre 14 % en 2009. La baisse en 2012 par rapport en 2011 s'explique par le lancement d'études liées à l'actualité, notamment les conséquences du « Printemps arabe » ou des thématiques plus techniques. L'objectif est de passer à 35 % en 2012, pour une cible de 42 % en 2015.

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

Initiée par le précédent Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, mais aussi par la révision générale des politiques publiques (RGPP), la rationalisation du fonctionnement et du dispositif territorial de la DPSD est en cours depuis 2010 et doit se poursuivre jusqu'en 2014, afin d'améliorer la qualité du service rendu en l'adaptant aux missions prioritaires relevant de la contre-ingérence.

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

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

	<b>2010</b> <i>Réalisation</i>	<b>2011</b> <i>réalisation</i>	<b>2012</b> <i>Prévision</i>	<b>2013</b> <i>Prévision</i>	<b>2015</b> <i>Cible</i>
	92,6	88,7	90	95,2	96

La diminution du taux d'avis émis dans les délais prescrits entre 2010 et 2011 s'explique uniquement par la phase de transition que connaît la DPSD avec la rationalisation de son dispositif et la mise en place d'une procédure entièrement numérisée à l'horizon 2013, dans le cadre du projet SOPHIA (Synergie pour l'optimisation des procédures d'habilitation de l'industrie et des administrations). En 2012, l'objectif de 95 % d'avis émis dans les délais impartis témoigne de l'engagement des personnels de la DPSD et permet de fixer l'objectif de 96 % en 2015.

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, la DPSD entend renforcer significativement dans les prochaines années son action en matière de sensibilisation et d'inspection des sites du domaine militaire et des sites industriels et économiques liés à la défense.

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

	<b>2010</b> <i>Réalisation</i>	<b>2011</b> <i>réalisation</i>	<b>2012</b> <i>Prévision</i>	<b>2013</b> <i>Prévision</i>	<b>2015</b> <i>Cible</i>
	63	76,7	94	94	96

**C. TROISIÈME OBJECTIF : DÉVELOPPER LES CAPACITÉS SCIENTIFIQUES, TECHNOLOGIQUES ET INDUSTRIELLES NÉCESSAIRES AUX SYSTÈMES D'ÉQUIPEMENTS FUTURS**

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

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

<b>2008</b> <i>réalisation</i>	<b>2009</b> <i>Réalisation</i>	<b>2010</b> <i>Réalisation</i>	<b>2011</b> <i>prévision</i>	<b>2012</b> <i>prévision</i>	<b>2013</b> <i>cible</i>
57 %	73 %	75 %	80 %	80 %	80 %

**D. QUATRIÈME OBJECTIF : CONTRIBUER À L'AUTORISATION ET AU CONTRÔLE DES TRANSFERTS DES BIENS TECHNOLOGIQUES SENSIBLES**

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

**Délai de traitement des dossiers d'exportation de matériels de guerre (en jours)\***

	<b>2008</b> <i>Réalisation</i>	<b>2009</b> <i>réalisation</i>	<b>2010</b> <i>réalisation</i>	<b>2011</b> <i>réalisation</i>	<b>2012</b> <i>prévision</i>	<b>2013</b> <i>prévision</i>
Procédure normale	24	20	19	19	19	20
Procédure continue			45	45	45	43

\* La cible 2015 sera fixée après la mise en place du nouveau régime de contrôle prévu en juillet 2013

La diminution des délais de traitement des demandes d'agrément préalable pour l'exportation des matériels de guerre contribue au dispositif de soutien à nos exportations d'armement.

A compter du 1<sup>er</sup> juillet 2013, le système de contrôle actuel sera remplacé par un nouveau système fondé sur le principe d'un contrôle a posteriori, supprimant par conséquent les demandes d'agrément préalable.

***E. CINQUIÈME ET DERNIER OBJECTIF : AMÉLIORER LES RÉSULTATS  
OBTENUS PAR LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIPLOMATIE DE DÉFENSE***

La diplomatie de défense s'appuie sur le réseau des attachés de défense, dont le dispositif a été rationalisé entre 2008 et 2010. Les attachés de défense préparent notamment les plans de coopération bilatérale.

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

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

	<b>2010</b> <i>Réalisation</i>	<b>2011</b> <i>réalisation</i>	<b>2012</b> <i>prévision</i>	<b>2013</b> <i>prévision</i>	<b>2015</b> <i>Cible</i>
Atteinte des objectifs fixés	80	82	80	82	82



## II. UNE AUGMENTATION SENSIBLE DES CRÉDITS

Les autorisations d'engagement demandées par le Gouvernement pour l'année 2013 s'établissent à **1,98 Mds€**, en augmentation de **4,4 %**, tandis que la demande de crédits de paiement représente **1,90 Mds €** en augmentation de **6,7 %**. Toutefois, cette augmentation globale masque des évolutions contrastées.

### A. PRÉSENTATION PAR ACTIONS

Le projet de loi de finances pour 2013 fait apparaître les chiffres suivants par actions et sous-actions, incluant les pensions.

Actions, sous-actions et programmes	en Millions d'euros					
	CP			AE		
	2012	2013	Evol %	2012	2013	Evol %
<b>I.- RENSEIGNEMENT (action 03)</b>	<b>674,9</b>	<b>695,1</b>	<b>+ 3,0</b>	<b>689,3</b>	<b>739,6</b>	<b>+ 7,3</b>
03*31 Renseignement extérieur (DGSE)	577,5	600,1	+ 3,9	591,9	644,6	+ 8,9
03*32 Renseignement de sécurité et de défense (DPSD)	97,4	95,0	- 2,4	97,5	95,0	- 2,5
<b>II.- PROSPECTIVE DE DEFENSE (action 07)</b>	<b>994,6</b>	<b>1 084,2</b>	<b>+ 9,0</b>	<b>1 094,6</b>	<b>1 116,6</b>	<b>+ 2,0</b>
07*01 Analyse stratégique	4,9	5,1	+ 4,4	5,3	8,1	+ 52,2
07*02 Prospective des systèmes de forces	32,7	32,9	+ 0,9	32,7	32,9	+ 0,9
07*03 Etudes amont	633,2	706,8	+ 11,6	732,8	736,3	+ 0,5
07*04 Gestion des moyens et subventions	323,9	339,3	+ 4,8	323,8	339,3	+ 4,8
<b>III. - RELATIONS INTERNATIONALES (action 08)</b>	<b>119,9</b>	<b>130,1</b>	<b>+ 8,6</b>	<b>119,4</b>	<b>130,7</b>	<b>+ 9,4</b>
08*01 Soutien aux exportations	19,2	15,3	- 20,4	18,8	15,6	- 17,0
08*02 Diplomatie de défense	100,7	114,8	+ 14,1	100,7	115,1	+ 14,4
<b>TOTAL</b>	<b>1 789,4</b>	<b>1 909,5</b>	<b>+ 6,7</b>	<b>1 903,3</b>	<b>1 986,9</b>	<b>+ 4,4</b>

Les crédits de pension sont inclus dans ces chiffres, ainsi que les fonds de concours et attributions de produits

Toutefois, afin de mesurer les crédits qui iront effectivement à chaque action, il convient de soustraire de ces données les contributions au CAS

pensions, ce qui n'a évidemment de sens que pour les crédits de paiement et donne :

*en euros*

Actions, sous-actions et programmes Crédits de paiement hors pensions	CP		
	2012	2013	Evol %
<b>I.- RENSEIGNEMENT (action 03)</b>	<b>546 607 927</b>	<b>563 051 880</b>	<b>+ 3,0</b>
03*31 Renseignement extérieur (DGSE)	484 753 734	498 440 942	+ 2,8
03*32 Renseignement de sécurité et de défense (DPSD)	61 854 193	64 610 938	+ 4,5
<b>II.- PROSPECTIVE DE DEFENSE (action 07)</b>	<b>977 922 486</b>	<b>1 064 494 303</b>	<b>+ 8,9</b>
07*01 Analyse stratégique	4 896 247	5 109 753	+ 4,4
07*02 Prospective des systèmes de forces	31 301 969	31 369 361	+ 0,2
07*03 Etudes amont	633 184 407	706 814 739	+ 11,6
07*04 Gestion des moyens et subventions	308 539 863	321 200 450	+ 4,1
<b>III. - RELATIONS INTERNATIONALES (action 08)</b>	<b>100 440 311</b>	<b>110 773 738</b>	<b>+ 10,3</b>
08*01 Soutien aux exportations	17 660 907	13 744 706	- 22,2
08*02 Diplomatie de défense	82 779 404	97 029 032	+ 17,2
<b>TOTAL</b>	<b>1 624 970 724</b>	<b>1 738 319 921</b>	<b>+ 7,0</b>

Concernant les **crédits de paiement**, l'action qui bénéficie le plus de l'augmentation est la prospective de défense dont les crédits augmentent de 9 % pour 2013. Cette augmentation tient pour l'essentiel à l'augmentation des crédits affectés aux études amont et, dans une moindre mesure, des crédits de gestion des moyens et des subventions, qui recouvrent notamment les crédits de fonctionnement de l'ONERA et de l'école polytechnique.

L'action « relations internationales » augmente elle aussi de façon importante (+ 8,6 %), mais avec une évolution en sens opposé des crédits de soutien aux exportations qui diminuent de 20 % et des crédits destinés à la diplomatie de défense qui augmentent de 14 %.

Enfin, l'action « renseignement » augmente de seulement 3 % avec là-encore une évolution en sens opposé des crédits de la DGSE (+ 4 %) et une diminution des crédits de la DPSD de 2,4 %.

Si l'on raisonne en **autorisation d'engagement**, les choix du gouvernement montrent bien la priorité accordée à l'action « relations internationales » : + 9,4 % d'augmentation, suivie de l'action « renseignement » : + 7,3 %.

L'action « prospective de défense » n'augmente quant à elle que de 2,5 %, avec des crédits d'étude amont en quasi stagnation + 0,5 %.

## B. PRÉSENTATION PAR NATURE DE DÉPENSES

titres	En millions d'euros					
	LFI 2012		PLF 2013			
	CP	AE	CP	evol en %	AE	evol en %
<b>Titre 2 Dépenses de personnel</b>	596,83	596,8	633,1	+ 6,1	633,1	+ 6,1
<b>Titre 3 Dépenses de fonctionnement</b>	1 003,9	1 103,9	1 136,8	+ 13,2	1 185,1	+ 7,4
<b>Titre 5 Dépenses d'investissement</b>	137,8	151,7	84,2	- 38,9	113,3	- 25,3
<b>Titre 6 Dépenses d'intervention</b>	50,5	50,5	55,1	+ 9,2	55,1	+ 9,2
<b>Total hors FDC et ADP</b>	1 789,0	1 902,9	1 909,2	-10,4	1 986,7	+ 4,4
<b>FDC et ADP</b>	0,4	0,4	0,3	n.s.	0,3	n.s.
<b>TOTAL</b>	<b>1 789,4</b>	<b>1 903,3</b>	<b>1 909,5</b>	<b>+ 6,7</b>	<b>1 986,9</b>	<b>+ 4,4</b>

Le tableau ci-dessus fait apparaître que, dans sa globalité, l'augmentation des crédits du P 144 s'explique essentiellement par l'augmentation des crédits de titre 2 – dépenses de personnel (+ 6,1 %) et plus encore de titre 3 – dépenses de fonctionnement (+ 13,2 %) qui comprennent les études amont alors que les dépenses d'investissement du titre 5 diminuent de façon très significative de 39 %.

Cette augmentation des crédits de personnel résulte d'une augmentation des effectifs et d'une évolution dans la politique de recrutement tendant à privilégier les cadres de niveau A.

Bien que le plafond d'emplois ne progresse que légèrement (+ 60 emplois), les dépenses de personnel augmentent de **6,1 %**. 112 nouveaux postes sont créés, 60 emplois sont supprimés au titre du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux et 12 autres sont transférés en provenance d'autres programmes.

En 2013, 95 nouveaux emplois, en grande majorité de catégorie A, sont créés au profit de la DGSE.

**8 820 emplois** (dont 4 990 pour la DGSE, 1 158 pour la DPSD et environ 2 000 pour la DGA) sont rattachés au programme 144 (contre 8 761 en 2012, soit 50 postes supplémentaires). Cela représente 3 % des emplois de la mission Défense.

*en Millions d'euros*

Crédits de personnel du P 144 Actions, sous-actions et programmes	CP		
	2012	2013	Evol %
<b>I.- RENSEIGNEMENT (action 03)</b>	<b>452 444 647</b>	<b>469 465 472</b>	<b>+ 3,8</b>
03*31 Renseignement extérieur (DGSE)	367 043 307	386 342 904	+ 5,3
03*32 Renseignement de sécurité et de défense (DPSD)	85 401 340	83 122 568	- 2,7
<b>II.- PROSPECTIVE DE DEFENSE (action 07)</b>	<b>62 691 385</b>	<b>77 339 999</b>	<b>+ 23,4</b>
07*01 Analyse stratégique			
07*02 Prospective des systèmes de forces	9 338 797	8 279 200	- 11,3
07*03 Etudes amont			
07*04 Gestion des moyens et subventions	53 352 588	69 060 799	+ 29,4
<b>III. - RELATIONS INTERNATIONALES (action 08)</b>	<b>81 689 464</b>	<b>86 276 115</b>	<b>+ 5,6</b>
08*01 Soutien aux exportations	12 375 269	8 210 692	- 33,7
08*02 Diplomatie de défense	69 314 195	78 065 423	+ 12,6
<b>TOTAL</b>	<b>596 825 496</b>	<b>633 081 586</b>	<b>+ 6,1</b>

Les crédits de fonctionnement du titre 3 (1 136,8 millions d'euros en crédits de paiement) sont en augmentation par rapport à 2012 (+13,2 %). Ils sont constitués pour les neuf dixièmes d'entre eux de crédits d'études amont et des subventions aux écoles de la DGA. La dotation de l'exercice 2013 comprend 45 millions d'euros de recettes exceptionnelles imputées sur le compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien » (contre 50 millions d'euros en 2011 et en 2012). Les autorisations d'engagement sont également en progression (+ 7,4 %) du fait d'une majoration des engagements au titre des études amont.

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

autorisations d'engagement (113,3 millions d'euros) diminuent de **25,3 %** et les crédits de paiement (84,1 millions d'euros) de - **39 %**.

Quant aux **crédits d'intervention** du titre 6, ils concernent la contribution à l'Agence européenne de défense et à l'institut franco-allemand de Saint-Louis, des subventions destinées à soutenir l'action des PME/PMI stratégiques pour la défense ou des études dans le domaine de la recherche, des subventions aux publications de recherche stratégique, l'aide versée à la République de Djibouti et la contribution française au partenariat mondial du G8 pour la lutte contre les armes de destruction massive. Ils représentent 55,1 millions d'euros en 2013, en progression de **9,3 %** par rapport à l'an dernier.



### III. ANALYSE DÉTAILLÉE DES ACTIONS

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

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 ».

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

Quant aux crédits de la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), qui est une direction relevant de la direction générale de la police nationale du ministère de l'intérieur, ils sont inscrits dans le programme « police nationale » de la mission « Sécurité ».

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

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2012	2013	%	2012	2013	%
DGSE	591,8	644,5	+ 8,9 %	577,5	600	+ 3,9 %
<i>dont personnel</i>	366,9	386,3	+ 5,2 %	366,9	386,3	+ 5,3 %
<i>fonctionnement</i>	75	146,9	+ 99,8 %	74,6	131,7	+ 76,5 %
<i>Investissement</i>	149,8	111	- 25,9 %	135,9	81,9	- 39,7 %
DPSD	97,4	94,9	- 2,5 %	97,3	94,9	- 2,4 %
<i>dont personnel</i>	85,5	83,1	- 2,8 %	85,5	83,1	- 2,8 %
<i>fonctionnement</i>	10	9,7	- 3 %	9,9	9,6	- 3 %
<i>Investissement</i>	1,8	2,1	+ 16,6 %	1,8	2,2	+ 22,2 %
<b>Total</b>	<b>689</b>	<b>739,5</b>	<b>+ 7,3 %</b>	<b>674,8</b>	<b>695</b>	<b>+ 3 %</b>

Hors dépenses de personnel, cette action voit son budget augmenter de **1,2 %** en crédits de paiement pour atteindre 226 millions d'euros.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*b) Le budget de la DGSE*

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

Le **budget de la DGSE** s'élèvera en 2013, tous titres confondus, à **644,5 millions d'euros** d'autorisations d'engagement contre 591 en 2012 (+ 9 %) et **600 millions d'euros** de crédits de paiement contre 577 millions d'euros en 2012 (+ 4 %). Il se répartit entre 386,3 millions d'euros de dépenses de personnel (contre 366 en 2012), 146,9 millions d'euros de dépenses de fonctionnement (contre 75 en 2012) et 111,18 millions de dépenses d'investissement (contre 151,6 en 2012). Hors dépenses de personnel, les crédits de la DGSE augmentent de **14,8 %** en autorisations d'engagement et de **1,4 %** en crédits de paiement en 2013.

A ces moyens s'ajoutent des crédits provenant des **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 s'élèvent globalement à **50,2 millions d'euros pour 2013**, soit un montant légèrement inférieur à celui de la loi de finances initiale pour 2012 (51,7). La DGSE est le principal service destinataire des fonds spéciaux (de l'ordre de 80 %, soit une quarantaine de millions d'euros).

*c) Les effectifs de la DGSE*

Les **dépenses de personnel** de la DGSE s'élèveront en 2013 à **386,3 millions d'euros, soit près de 20 millions d'euros de plus qu'en 2012.**

Cette **forte progression des crédits de masse salariale (+ 5,3 %)** est due à la fois à l'augmentation des effectifs, concentrée sur des personnels qualifiés, aux mesures catégorielles (indemnités), à l'augmentation des taux de contributions au CAS « pensions » et au transfert de l'indemnité de contrainte spécifique des militaires du programme 129 au programme 144.

En ce qui concerne **les effectifs** de la DGSE, le **plafond d'emploi autorisé** pour 2013 est fixé à **4 991 emplois** équivalents temps plein (ETPT) contre 4 897 en 2012, 4 759 en 2011 et 4 620 en 2010. Ce solde positif de 94 emplois équivalents temps plein résulte de la création de 95 agents dans le cadre du renforcement de la fonction « connaissance et anticipation ». La DGSE poursuit son effort des 690 recrutements supplémentaires prévus par la LPM sur la période 2009-2014.

Le projet de loi de finances suit donc rigoureusement le cadencement des créations d'emplois prévues par le Livre blanc.

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

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
70	145	158	130	95	70	22

Source : projet annuel de performances pour 2011

Pour mémoire, les 158 emplois temps plein travaillés de 2011 comprennent trois emplois transférés au profit de l'Académie du renseignement.

Ces recrutements portent à 60 % sur les métiers du renseignement technique, et à 40 % sur ceux du renseignement humain. Ils s'accompagnent d'un redéploiement interne au profit de postes d'ingénieurs et de techniciens supérieurs.

Il faut rappeler que l'on distingue le nombre de personnes supplémentaires recrutées dans l'année et leur contre-valeur en création d'emplois. Par convention, on considère que les recrutements ont lieu en moyenne à mi-année, la moitié d'entre eux se traduisant en création d'emplois sur l'année. L'**échelonnement des recrutements** est le suivant : 140 en 2009, 150 en 2010, 162 en 2011, 95 en 2012, 95 en 2013 et 45 en 2014. Les 150 personnes recrutées en 2010 correspondent à 75 emplois créés sur 2010 et 75 emplois créés sur 2011.

**La DGSE devrait avoir effectué fin 2012 79 % (547 sur 687) des recrutements supplémentaires prévus sur la période 2009-2014.** Cela représente une hausse de 8 % de ses effectifs.

Comme l'a confirmé à vos rapporteurs pour avis son directeur général, le Préfet M. Erard Corbin de Mangoux, jusqu'à présent, les emplois ouverts à la DGSE ont été pourvus sans difficulté.

Ce résultat est d'autant plus satisfaisant que **ces recrutements portent essentiellement sur des agents de catégorie A ou équivalents.** Ils s'accompagnent d'un redéploiement interne au profit de postes d'ingénieurs et de techniciens supérieurs.

Les effectifs de la DGSE se répartissent actuellement entre **3 607 personnels civils**, dont 1 408 personnels de catégorie A, 917 personnels de catégorie B et 1 282 personnels de catégorie C, et **1 385 militaires**, dont 591 officiers, 772 sous-officiers.

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

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

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

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

Le **personnel civil de la DGSE** ne relève pas du statut général de la fonction publique d'Etat. Des **mesures de transposition** spécifiques sont donc nécessaires pour leur appliquer les évolutions intervenues dans la fonction publique. C'est ce qui a été fait en 2009 avec la fusion de certains corps de catégorie B et la refonte en cours des carrières des corps de catégorie C, dont le nombre sera réduit à trois. S'agissant des corps de catégorie A, les décrets statutaires des délégués et inspecteurs ont été signés en 2009.

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

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

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

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

Les **crédits de fonctionnement** paraissent en forte augmentation, passant de 75 millions d'euros en 2012 à **147 millions d'euros en 2013 (+ 49 %) en autorisations d'engagement**. En crédits de paiements, ils passent de 74,6 millions d'euros en 2012 à **131,7 millions d'euros en 2013 (+ 43,5 %)**.

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

---

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

Dans le même temps, la DGSE poursuit la rationalisation de ses dépenses de **fonctionnement courant**, qui seront maintenues à niveau constant, autour de **46 millions d'euros**, en dépit de l'augmentation significative de ses effectifs et de ses surfaces occupées.

Comme l'ensemble des services du ministère de la défense, la DGSE est soumise à des **économies de fonctionnement**. Celles-ci portent notamment sur le fonctionnement courant et certains achats désormais effectués dans le cadre de marchés mutualisés avec d'autres entités. En sens inverse, la DGSE bénéficie de dotations supplémentaires pour faire face à l'accroissement mécanique des dépenses induit par l'augmentation des effectifs (coûts de recrutement, de formation, d'entretien des locaux supplémentaires) et aux coûts d'approvisionnement en énergie liés à la mise en service de nouvelles salles informatiques.

Les **crédits d'investissement** s'établissent pour 2013 à **111 millions d'euros d'autorisations d'engagement**, contre 150 en 2012 (- **26 %**) et **82 millions d'euros de crédits de paiement**, contre 136,4 millions d'euros en 2012 (- **39,7 %**).

Ces dotations visent d'une part à permettre l'acquisition de matériels opérationnels dédiés au traitement et à l'exploitation du renseignement obtenu, ainsi qu'au soutien, au support et à la logistique des opérations et, d'autre part, à la construction, la modernisation et l'adaptation des locaux abritant les matériels techniques de recueil et de traitement de l'information. Il faut noter que l'augmentation des effectifs (près de 700 agents supplémentaires en 6 ans) nécessite inévitablement l'aménagement ou la création d'infrastructures.

Les dotations prévues pour 2013 permettent de poursuivre le **renforcement des moyens techniques de recueil du renseignement** prévu par la 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'effectue dans la logique de **mutualisation des moyens entre services** retenue depuis plusieurs années. Ainsi, la DGSE est spécialisée sur l'interception des communications et la cryptologie, au bénéfice de l'ensemble de la communauté du renseignement. La direction du renseignement militaire (DRM) met en œuvre quant à elle les satellites d'observation et les moyens d'écoute des signaux radar. Environ **80 %** du budget annuel d'investissement de la direction technique de la DGSE financent des projets intéressant également d'autres organismes.

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

Le programme Muisis, comprenant au moins deux satellites destinés à succéder aux actuels satellites militaires d'observation Helios 2, semble

heureusement préservé. En revanche, **vos rapporteurs pour avis ont quelques inquiétudes sur le décalage du satellite de renseignement électromagnétique Ceres**, même si la DRM semble plus concernée que la DGSE et que le coût global de ce satellite ne paraît pas très élevé au regard d'autres programmes militaires. **Une capacité d'écoute spatiale, en particulier des communications, semble réellement indispensable pour des zones d'intérêt comme par exemple le Sahel.**

**Aux yeux de vos rapporteurs pour avis, les programmes MUSIS et CERES devraient figurer parmi les priorités du futur Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.**

Globalement, vos rapporteurs se félicitent de constater que **les engagements pris dans le Livre blanc pour renforcer les moyens de la DGSE, tant humains que techniques, sont honorés**, en dépit de la révision des objectifs de la loi de programmation dans d'autres domaines.

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

Rappelons que les crédits et les effectifs de la DGSE ne représentent qu'environ **1 %** des crédits et des effectifs du ministère de la défense et que ses moyens humains et financiers restent **deux à trois fois inférieurs** à ceux dont disposent nos principaux partenaires européens, comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne.

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

**Vos rapporteurs pour avis, qui considèrent que la priorité accordée à la fonction « connaissance et anticipation » par le précédent Livre blanc de 2008 devrait être accentuée par le nouveau Livre blanc, estiment donc indispensable de poursuivre, voire d'amplifier, l'effort de rattrapage réalisé ces dernières années.**

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

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

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

La direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) est le service de renseignement dont dispose le ministre de la défense pour assumer ses responsabilités en matière de **sécurité du personnel, des informations, des matériels et des installations sensibles**. Son domaine de compétence couvre les forces armées, la direction générale de l'armement, les services de la défense et les sociétés industrielles liées à la défense au titre d'un contrat, soit environ 450 000 personnes dont 80 000 civils de la défense. Ce service est dirigé par le général Antoine Creux.

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

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

Conformément aux directives fixées par le ministre de la défense le 9 juin 2010, les **priorités d'action** qui lui sont assignées portent sur la **lutte contre l'ingérence** et la **protection du patrimoine industriel et scientifique de la défense**. A ce titre, elle s'investit de manière croissante dans la **sécurité des systèmes d'information face à la montée en puissance de l'espionnage informatique**. La DPSD est également chargée, dans le domaine de la protection du secret, de mettre en place un dispositif innovant de sensibilisation aux compromissions, en diffusant auprès des personnels concernés des recommandations concrètes directement inspirées des incidents constatés. Enfin, la DPSD participe à la protection des militaires français déployés sur les théâtres d'opérations extérieures, comme l'Afghanistan. Sur la cinquantaine de personnels déployés en OPEX, une trentaine sont présents

en Afghanistan où ils accompagnent le retrait des forces combattantes françaises et assurent une mission de protection des militaires français, notamment contre les infiltrations d'insurgés talibans au sein des forces de sécurité afghanes.

Les moyens alloués à la DPSD en 2013 s'élèveront à **94,98 millions d'euros**, contre 97,4 millions d'euros en 2012, soit une diminution d'environ **2,5 millions d'euros**. Le plafond d'emploi retenu pour 2013 se monte à 1 158 équivalents temps plein, en retrait de **34 ETPT** par rapport à 2012 (1 192).

Cette réduction concernera essentiellement les effectifs sous-officiers, qui représentent plus de la moitié des personnels du service, et les personnels de catégorie C ainsi que les ouvriers d'Etat. En revanche, la DPSD poursuit le nécessaire **renforcement de son encadrement civil**. Les effectifs de catégorie A, qui étaient de 15 emplois en 2009, sont passés à 23 emplois en 2010 et à 33 en 2011. Ils devraient être portés à 35 emplois en 2013. Les effectifs officiers devraient, quant à eux, passer à 227 emplois.

Les fonctions « protection » et « contre-ingérence » représentent 77 % de l'effectif, le restant (23 %) relevant de la fonction « soutien ». Les crédits de personnel de la DPSD passeront de 85,4 millions d'euros en 2012 à 83 millions d'euros en 2013 (soit une diminution de **2,7 %**).

Si cette réduction de 2,5 millions d'euros des crédits du titre 2 de la DPSD en 2013 est la conséquence « mécanique » de la suppression des 34 postes de ce service, elle n'en soulève pas moins d'importantes difficultés. En effet, en recrutant un nombre de personnels moins élevé que celui autorisé par son plafond d'emploi, **la DPSD a d'ores et déjà atteint aujourd'hui la cible de 1 100 personnels prévue pour 2014**.

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

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

Globalement, **la DPSD a connu une diminution de ses effectifs** de près d'un tiers en dix ans, passant de 1 500 postes en 2003 à 1 100 aujourd'hui. Cette réduction est en partie permise par l'optimisation des soutiens en cours pour l'ensemble du ministère de la défense (création du service parisien de soutien de l'administration centrale et des groupements de soutien des bases de défense). Elle repose surtout sur la **dématérialisation des procédures d'habilitation**, qui représentent une charge très consommatrice en personnels pour les saisies et l'archivage et pourrait faire économiser de l'ordre de 80 emplois. Le **projet SOPHIA** (synergie pour l'optimisation des procédures d'habilitation de l'industrie et des administrations) permettra la

numérisation des procédures, mais également leur centralisation au siège de la DPSD, alors qu'elles sont aussi traitées, actuellement, à l'échelon régional. La centralisation du traitement des procédures d'habilitation a d'ores et déjà permis de passer de 21 sites et de 162 personnels en 2010 à 4 sites et à 109 personnels en 2012. L'objectif visé est de passer à 87 personnels employés sur un seul site en 2013. Après le commencement des travaux de réalisation en septembre 2012, la mise en service opérationnelle est prévue en septembre 2013. Le coût global de ce projet est estimé à 2 millions d'euros, dont la DPSD ne finance qu'une partie.

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

Hors dépenses de personnel, la dotation de la DPSD s'élève en 2013 à **11,86 millions d'euros** et est stable par rapport à 2012. Les dépenses de fonctionnement sont de 9,7 millions d'euros (contre 10 en 2012) et d'investissement de 2,1 millions d'euros (contre 1,8 en 2012).

Le dispositif de la DPSD en métropole s'est resserré (42 implantations en 2010 contre 64 en 2001) pour être en cohérence avec la mise en place des bases de défense et les évolutions des sites industriels liés à la défense. Par ailleurs, une antenne a été créée à Kourou, ainsi qu'à Abou Dhabi à la suite de l'ouverture de la base française.

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

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

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

Ils considèrent toutefois que la DPSD a dû faire face à une importante diminution de ses effectifs et de ses moyens ces dernières années et qu'un

certain seuil a été atteint, en dessous duquel ce service ne pourrait remplir efficacement l'ensemble de ses missions. **Vos rapporteurs pour avis estiment dès lors souhaitable que les orientations du futur Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale conduisent à préserver à l'avenir les effectifs de la DPSD à leur niveau actuel (de l'ordre de 1 100 personnels), tout en poursuivant le repyramidage de ce service.**

## ***B. LA PROSPECTIVE DE DÉFENSE***

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

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

---

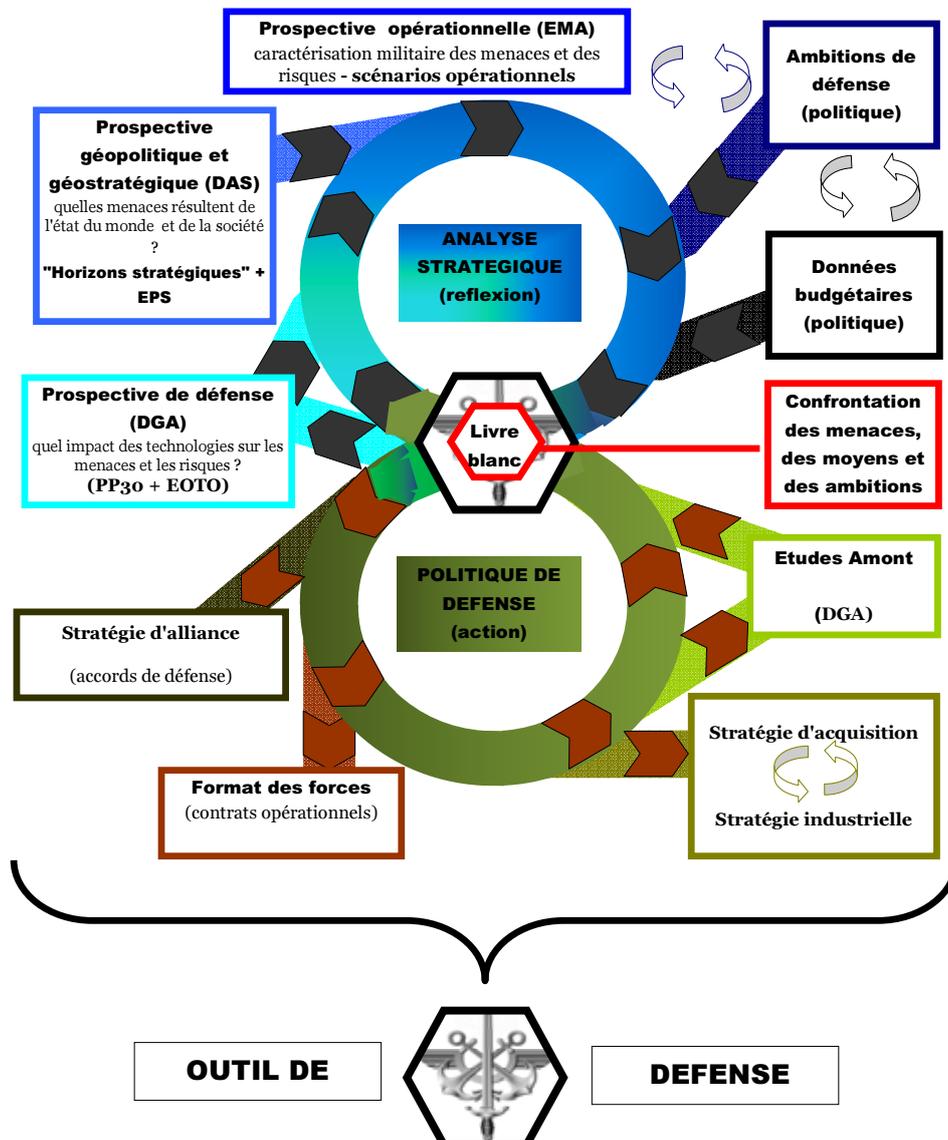
<sup>1</sup> Pour une définition plus approfondie du sujet voir : Rapport d'information n° 634 rectifié : « les capacités industrielles militaires critiques » par MM. Daniel Reiner et Yves Pozzo di Borgo, co-présidents, et Jacques Gautier, Alain Gournac, Gérard Larcher, Rachel Mazuir, Jean-Claude Peyronnet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

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

« connaissance et maîtrise de l'information », « engagement et combat », « protection et sauvegarde », « projection, mobilité et soutien » auxquels il faut ajouter les « études technologiques de base », sous la supervision directe de la DGA. Ces cinq plus un, systèmes de force dessinent l'architecture du programme 146 d'équipement des forces.

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

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



## 1. L'analyse stratégique

L'analyse stratégique concerne les activités de la délégation aux affaires stratégiques (DAS) du ministère de la défense. Elle recouvre les études portant sur l'évolution de l'environnement international et des risques et menaces pouvant affecter la sécurité de la France. Elle fait appel à une large gamme de compétences visant à croiser trois dimensions : l'analyse des risques découlant des facteurs stratégiques, la traduction de ces risques en menaces et la prospective sur les caractéristiques technologiques de ces menaces.

Les crédits consacrés à l'analyse stratégique sont en forte augmentation, passant de 5,3 à 8,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 52,8 %) et de 4,89 à 5,1 millions d'euros en crédits de paiement (+ 4,3 %).

Comme l'a précisé le directeur chargé des affaires stratégiques, M. Michel Miraillet, lors de son audition devant la commission<sup>1</sup>, cette augmentation tient à la volonté de nouer des partenariats de long terme avec les acteurs de la recherche stratégique, sous la forme de contrats pluriannuels.

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

Les crédits consacrés aux études prospectives et stratégiques sont en augmentation (7,689 millions d'euros en AE et 4,68 en CP), ainsi que les subventions accordées aux publications de recherche stratégique (16 subventions représentant un montant total de 150 000 euros).

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

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

## 2. La prospective des systèmes de forces

La **prospective des systèmes de forces** regroupe les activités destinées à identifier les besoins opérationnels, à orienter les études de défense pour proposer les choix ultérieurs en vue de disposer des capacités opérationnelles nécessaires. Elle constitue un instrument essentiel de la

---

<sup>1</sup> Voir compte rendu en annexe

préparation du futur et fait partie du processus conduisant à la programmation et à la planification.

Les systèmes de forces sont des ensembles cohérents de capacités qui fédèrent les différents moyens humains et techniques concourant à la production d'effets opérationnels. Nous avons plus haut que ces systèmes de forces étaient au nombre de cinq plus un et qu'ils structuraient également les études amont et le programme 146 d'équipement des forces.

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

Rappelons qu'elle sera dotée en 2013 de **32,9 millions d'euros**, augmentation de **0,9 %** par rapport à l'an dernier. Elle comprend également la **subvention au budget administratif de l'Agence européenne de défense** (4,5 millions d'euros) en légère augmentation par rapport à 2012. Les dépenses de personnel (8,279 millions d'euros en 2013 contre 9,338 en 2012) liées à cette action (164 emplois) sont en diminution (-11,3 %).

La prospective des systèmes de forces donne lieu à la production de deux séries de documents :

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

Il s'agit d'un document classifié qui présente l'état des réflexions prospectives sur les systèmes de forces afin de prévoir les évolutions opérationnelles et technologiques possibles à moyen et long terme susceptibles de modifier la conduite des opérations militaires.<sup>1</sup>

Une version dégradée de ce document est élaborée afin de permettre une communication avec les partenaires industriels, institutionnels ou étrangers.

Ce document élaboré par le collège des OCO-ASF est théoriquement mis à jour tous les ans. Toutefois, aucune actualisation de ce document n'a été effectuée depuis 2013.

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

Selon les informations fournies à votre commission par le Directeur des affaires stratégiques<sup>2</sup>, les **EOTO seront dotées de 24,68 millions d'euros en 2013.**

Le programme annuel de performances précise la répartition de ces crédits entre les études concernant la dissuasion (3 millions d'euros) et celles relatives aux autres systèmes de forces (17 millions d'euros). Cette répartition correspond aux propositions d'études présentées lors du dernier **comité des**

---

<sup>1</sup> Pour une présentation plus complète de ce document voir rapport d'information de votre commission précité n° 634 rectifié : « les capacités industrielles militaires critiques ».

<sup>2</sup> Voir audition en annexe.

**études technico-opérationnelles (CETO)** réuni le 31 mars 2011. L'effort de recentrage sur les études de plus grande ampleur et la réduction des « micro-études » se poursuit.

### 3. Les études amont

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

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

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

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

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

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

Aucune indication n'a été fournie à ce stade, pour le PLF 2013, ce qui s'explique par le fait qu'il ne servirait à rien de définir des orientations avant les conclusions de la commission du Livre blanc 2012.

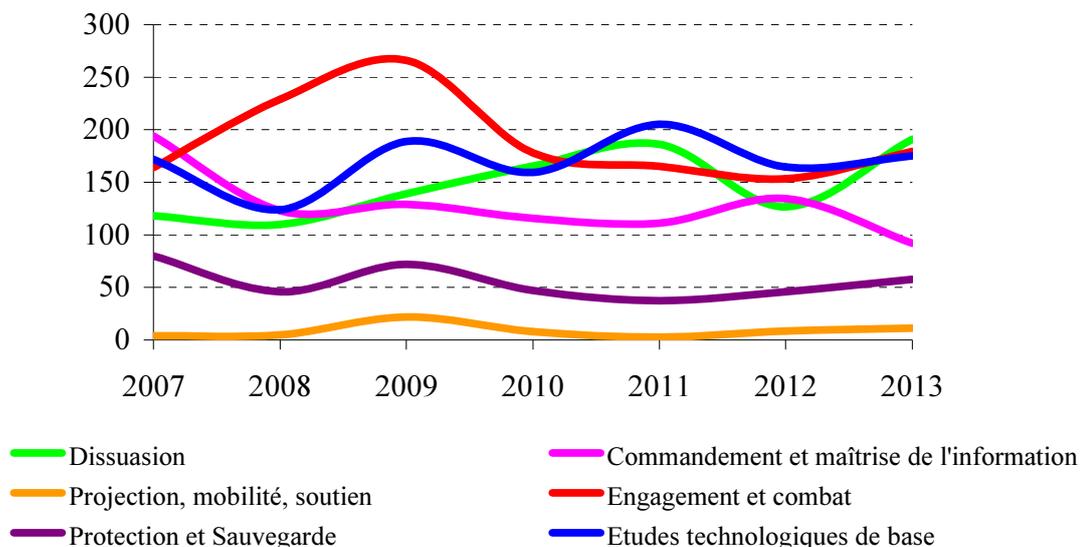
Il convient également de souligner que les programmes d'études amont impactent directement les capacités industrielles nationales, et indiquent les axes d'effort de la France en matière de recherche. Ils participent ainsi de l'autonomie d'action, c'est-à-dire de notre capacité à concevoir et à conduire des opérations militaires, sans le soutien d'autres puissances. Pour ces raisons, les informations auxquelles vos rapporteurs ont pu avoir accès concernant ces études sont classifiées et ne peuvent donc être rendues publiques.

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

	<i>En centaines de milliers d'euros</i>			
	<b>CP</b>		<b>AE</b>	
		Part en %		Part en %
Dissuasion	191 129	27	245 003	33
Commandement et maîtrise de l'information	92 100	13	102 700	14
Projection, mobilité, soutien	11 100	2	10 500	1
Engagement et combat	179 500	25	141 000	19
Protection et Sauvegarde	57 700	8	56 400	8
Etudes technologiques de base	175 285	25	180 650	25
<b>Total</b>	<b>706 815</b>	<b>100</b>	<b>736 253</b>	<b>100</b>

*Source : Projet annuel de performance 2013 - mission défense*

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



*En millions d'euros*

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

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

Classiquement celui comprend également l'agrégat « recherche et technologie » (R&T)<sup>1</sup>, l'agrégat « études de défense »<sup>2</sup> et l'agrégat « recherche et développement »<sup>3</sup>.

Le tableau ci-après donne l'évolution de ces quatre agrégats d'une année sur l'autre<sup>4</sup>.

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

<sup>2</sup> Études de défense = R&T + EPS, EOTO, crédits de recherche du CEA-DAM, ainsi que des crédits de recherche duale du CNES et du CEA

<sup>3</sup> R&D = Études de défense + crédits du P 146 affectés au développement des programmes.

<sup>4</sup> Pour une étude plus complète sur l'effort de recherche voir l'excellent rapport de notre collègue député Jean-Yves Le Déault – avis n°256 tome 2 sur le projet de loi de finances pour 2013 « défense- environnement et prospective de la politique de défense » p. 17 et suivantes.

*En milliards d'euros*

	2012	2013	Evol en %
Etudes amont	633	707	+ 11,7
R & T	780	902	+ 15,6
Etudes de défense	1 650	1 735	+ 5,2
R & D	3 450	3 284	- 4,8

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

		2007		2008		2009		2010	
		En M €	En %						
France	Budget défense	44 270		45 300		39 200		39 240	
	R & T	810	1,84	835	1,84	900	2,31	820	2,09
	R & D	3 230	7,30	3 280	7,24	3 700	9,44	3 580	9,12
Royaume-Uni	Budget défense	50 320		42 000		39 600		43 400	
	R & T	770	1,53	650	1,50	530	1,30		
	R & D	4 010	8,00	3 210	7,60	2 770	7,00	2 900	6,70
Allemagne	Budget défense	31 090		31 730		36 100		33 490	
	R & T	460	1,50	470	1,50	400	1,10	390	1,20
	R & D	1 210	3,90	1 180	3,70	1 080	3,00	1 450	4,30
Italie	Budget défense	20 930		22 630		21 900		21 640	
	R & T	50	0,20	60	0,20	n.c.			
	R & D	340	1,60	250	1,10	140	0,60	60	0,30

Source AED

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

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

Les dépenses de personnel liées à cette sous-action (1 871 emplois) sont en forte augmentation (près de 30 %) passant de 53,3 à 69 millions d'euros. Hors dépenses de personnel, cette sous action enregistre une légère baisse de 0,10 % pour s'établir à **270 millions d'euros**.

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

- **l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA)** : 108,9 millions d'euros, contre 109,7 millions d'euros en 2012.
- **l'École polytechnique (X)** : 70,2 millions d'euros, contre 69,9 en 2012 ;
- **l'Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace (ISAE)** : 35,2 millions d'euros, contre 35,3 en 2012 ;
- **l'École nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA)** : 17,7 millions d'euros, contre 17,4 en 2012 ;
- **l'Institut de recherche franco-allemand de Saint Louis** : 17,74 millions d'euros, soit un montant identique à l'an dernier ;
- **l'École nationale supérieure des ingénieurs des études et techniques d'armement (ENSIETA)** : 14,5 millions d'euros, contre 14,1 en 2012.

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

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

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

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

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

### **C. RELATIONS INTERNATIONALES**

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

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

Dotée de 15,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 15,1 millions d'euros de crédits de paiement cette sous-action regroupe les crédits de personnel (165 emplois) et de fonctionnement de la direction du développement international (DDI) de la DGA.

Les effectifs rattachés à cette action s'élèvent à 158 emplois relevant de la direction du développement international (DDI) de la DGA. Celle-ci est chargée de toutes les actions, en France et à l'étranger, propres à soutenir les exportations de matériels d'armement et les services qui leur sont associés et à participer à leur mise en œuvre.

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

L'augmentation par rapport à 2012 s'explique par l'organisation en 2013 du salon de l'aéronautique et de l'espace du Bourget, plus onéreux que les salons *Eurosatory* et *Euronaval*, même si cette hausse est toutefois limitée grâce à la baisse des dépenses de fonctionnement courant.

Avec 6,5 milliards d'euros de prises de commandes en 2011, la France se maintient parmi les cinq premiers exportateurs mondiaux d'armement<sup>1</sup>.

Sur la décennie passée, les Etats-Unis, l'Union européenne, la Russie et Israël se partagent 90 % du marché mondial. Sur la période 2006-2011, les Etats-Unis se situent au premier rang des exportateurs d'armement avec plus de 40 % des parts de marché, la Russie au deuxième rang affiche 14 %, suivie par le Royaume-Uni – 11 % - et la France : 8,5 %. Enfin, Israël se place au cinquième rang avec près de 5 % de parts de marché. L'Allemagne a une part de marché de 3,9 % et l'Italie de 3,6 %.

Par zones géographiques, le Proche et Moyen Orient représente 25,4 % des commandes, désormais derrière l'Amérique du Sud (26,6 %) mais

---

<sup>1</sup> Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France 2012 – octobre 2012.

toujours devant l'Asie (20,6 %). L'Union européenne représente encore 17,3 %. Les principaux clients de la France sont l'Arabie Saoudite, le Brésil, l'Inde et les Emirats Arabes Unis.

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

Grâce aux deux directives TIC (transferts intracommunautaires) et MPDS (marchés publics de défense et de sécurité), l'Europe s'organise en réduisant les distorsions au sein de l'Union européenne et en favorisant des coopérations efficaces au service de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITD-E).

## 2. La diplomatie de défense

La seconde sous-action, intitulée « **diplomatie de défense** », est dotée de 115 millions d'euros en 2013, contre 100 millions en 2012 (+ **15 %**). Elle regroupe trois types de crédits :

- **les crédits de personnels** (78 millions d'euros en augmentation de 12,6 % par rapport à 2012) et **de fonctionnement** (6,49 millions d'euros, en hausse de 22 % par rapport à 2012) des personnels de la chaîne « relations internationales », les postes permanents à l'étranger (281 PPE), ainsi que les agents de droit local (106 en 2012), c'est-à-dire des attachés de défense et personnels des missions militaires, ainsi que des services d'attachés d'armement ; les effectifs (479 équivalents temps plein) sont stables. L'augmentation prévue en 2013 est liée d'une part au rattrapage budgétaire des mesures catégorielles, et d'autre part, à l'augmentation des indemnités de résidence à l'étranger, suite à la dépréciation de l'euro par rapport aux autres monnaies.

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

- **la subvention versée à Djibouti** (24,55 millions d'euros) pour le stationnement des forces françaises ; cette subvention est en augmentation par rapport à 2012 (+ 22,3 %), en raison de la diminution des effectifs français sur place qui occasionne une baisse de l'impôt sur le revenu perçu par Djibouti. La contribution totale de la France à Djibouti est de 30 millions d'euros, conformément à la convention bilatérale d'août 2003, qui doit être remplacée par la convention du 20 décembre 2011 ;

- une **contribution au partenariat mondial du G8 de lutte contre la prolifération** des armes de destruction massive de 5,74 millions d'euros, identique à 2012, est prévue, à laquelle s'ajoute un transfert de 2,86 millions d'euros en provenance du ministère des affaires étrangères.

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

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

D'après les informations transmises à vos rapporteurs pour avis, les **effectifs relevant de l'action « diplomatie de défense » et affectés à l'étranger** représentent **479 personnels en 2013**. Parmi eux, 362 relèvent de l'état-major des armées (attachés de défense, attachés de défense adjoints et spécialisés, assistants d'attachés de défense, personnels civils des missions militaires), 90 de la DGA et 32 de la DPSD.

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

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

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

budget de défense de la France, la part consacrée au budget de l'OTAN est **inférieure à 0,77 %**.

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

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

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

Cette rationalisation a conduit à une réduction, pour le seul programme 144, du réseau sur trois ans qui est passé de 422 postes permanents à l'étranger implantés dans 86 pays à une première cible de 286 postes permanents, soit une réduction de plus de 30 % de ses effectifs pour un réseau de taille inchangée.

Dans une deuxième étape, des services communs de gestion au sein des ambassades ont été constitués dans le cadre de la RGPP, ce qui a conduit au transfert de 20 équivalents-temps plein (ETP) du programme 144 au programme 105 du ministère des affaires étrangères et européennes.

Tout en respectant un objectif de 281 postes permanents en 2013, des redéploiements sont prévus à effectifs constants.

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

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

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

Source : état-major des armées

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

**Le futur Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale devrait fixer une ambition nouvelle à notre diplomatie de défense, notamment en ce qui concerne la relance de l'Europe de la défense.**

## CONCLUSION

Vos rapporteurs pour avis portent une **appréciation positive sur le projet de budget du programme 144 « environnement et prospective de la politique de défense » pour 2013** et recommandent donc son adoption à votre commission.

**L'effort consacré au renseignement est visible et s'inscrit dans la continuité des conclusions du Livre blanc de 2008** sur le renforcement de la fonction « connaissance et anticipation ». Les **recrutements significatifs de personnels qualifiés ou hautement spécialisés** au profit de la DGSE et, dans une mesure plus modeste, de la DPSD, sont le signe visible de cette **priorité politique qui trouve une traduction budgétaire année après année.**

**Cet effort, qui se chiffre en dizaines de millions – ce qui reste modeste par rapport à l'ensemble du budget de la défense – doit surtout être analysé comme un rattrapage indispensable et être poursuivi dans la durée.** Dans le passé, les moyens consacrés au renseignement n'avaient pas vraiment été augmentés à la hauteur des besoins.

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

**Compte tenu de l'importance croissante du renseignement et de l'évolution des technologies, vos rapporteurs pour avis estiment que le futur Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale devrait poursuivre et amplifier la priorité accordée à la fonction « connaissance et anticipation » par le précédent livre blanc de 2008** et fixer des objectifs ambitieux concernant la montée en puissance des services de renseignement.

S'ils estiment indispensable de poursuivre l'augmentation des moyens et des effectifs de la DGSE dans les prochaines années, ils considèrent qu'il conviendrait également d'accorder une plus grande attention à la DPSD et à la Direction du renseignement militaire que par le passé, en stabilisant leurs moyens et le nombre de leurs personnels, tout en poursuivant le renforcement de l'encadrement supérieur de ces deux services.

## **LISTE DES AUDITIONS ET DEPLACEMENTS**

### **Auditions :**

- entretien avec **le directeur général de la sécurité extérieure (DGSE)**, le Préfet M. Erard Corbin de Mangoux ;
- entretien avec **le sous-chef relations internationales de l'état-major des armées**, le général de corps aérien Gratien Maire
- audition à huis clos avec MM. Daniel Verwaerde, **directeur des applications militaires du CEA**, François Geleznikoff et Dominique Monvoisin **CEA-DAM**.

### **Déplacements :**

- visite au siège de **l'ONERA** – et présentation de certains programmes d'études ;
- visite au siège de la **direction générale de la protection du secret de la défense nationale (DPSD)** et entretien avec son directeur général, le général Antoine Creux.

## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen des crédits de la Mission Défense : programme 144 « environnement et prospective de la politique de défense » lors de sa réunion du 28 novembre 2012. Après que les rapporteurs Jeanny Lorgeoux et André Trillard eurent présenté leur rapport, le débat suivant s'est engagé :*

**M. Jacques Gautier.** – Je voudrais dire, au nom du groupe UMP, que nous sommes sensibles à l'effort fait en faveur du renseignement, qui constituait effectivement l'une des priorités du précédent gouvernement, et souligner également la qualité des travaux effectués par l'ONERA et l'ensemble de ses équipes en matière de recherche aéronautique et spatiale. Notre groupe s'abstiendra, mais ce sera sur ce programme une abstention positive.

**M. Daniel Reiner.** – Le programme 144 est symbolique de ce qui peut se passer dans l'avenir. C'est une anticipation du Livre blanc. Nous avons absolument besoin de préserver notre capacité d'études. Le programme 144 engage l'avenir. Nous avons tous souhaité que ses crédits augmentent. Le gouvernement l'a fait, soyons satisfaits.

**M. André Dulait.** – Je voudrais savoir si la diminution des attachés de défense se traduira par des attachés itinérants ...

**M. Jeanny Lorgeoux.** – Oui.

**M. André Dulait.** – Alors ça n'entraînera pas une efficacité remarquable.

**M. Jeanny Lorgeoux.** – Je partage votre remarque.

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

.....

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

**ANNEXE -**  
**Audition de M. Michel Miraillet, directeur des Affaires**  
**stratégiques du ministère de la défense**

*Lors de sa réunion du 14 novembre 2012, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat a auditionné M. Michel Miraillet, directeur chargé des affaires stratégiques au ministère de la défense, sur le projet de loi de finances pour 2013 (programme 144 « environnement et prospective de la politique de défense » de la mission Défense).*

**M. Daniel Reiner, président.** – Nous sommes très heureux, Monsieur le Directeur, de vous accueillir à nouveau devant cette commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat que vous connaissez bien.

Je rappelle à nos collègues, qu'en votre qualité de directeur des affaires stratégiques au ministère de la Défense, vous êtes responsable du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ».

Ce programme regroupe notamment les crédits relatifs à l'analyse stratégique, la diplomatie et la recherche de défense, ainsi que des services en charge du renseignement de sécurité, qui bénéficient de la priorité reconnue à la fonction « connaissance et anticipation » par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Comme chaque année, nous sommes donc très désireux de vous entendre nous présenter les principales évolutions du programme 144 dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013.

J'aimerais, si vous en étiez d'accord, que nous élargissions ensuite le cadre de cette audition budgétaire pour vous interroger sur votre perception du nouveau contexte stratégique, une telle analyse ne pouvant qu'être utile pour éclairer les réflexions menées actuellement par la commission chargée de l'élaboration du nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, à laquelle je participe avec deux de nos collègues.

La délégation aux Affaires stratégiques a publié, en avril dernier, un très intéressant document, intitulé « Horizons stratégiques », qui propose une vision prospective à 20-30 ans. Il importe de prendre en considération ce nouveau contexte stratégique – je pense notamment à l'augmentation des dépenses de défense des puissances émergentes ou encore aux nouvelles menaces, comme le cyber – lorsque nous serons appelés à nous prononcer sur les objectifs et la trajectoire budgétaire de notre outil de défense et de sécurité.

Enfin, permettez-moi de vous poser une question au titre de co-rapporteur du programme 146 « équipement des forces ».

Le programme 144 présente la particularité de regrouper des éléments très différents, avec les crédits de deux des trois services de renseignement dépendant du ministère de la défense (la DGSE et la DPSD, la DRM relevant d'un autre programme), les crédits consacrés à la diplomatie de défense et aux exportations d'armement, les crédits destinés à l'analyse stratégique, et les crédits des études amont, destinés à financer l'effort de recherche en matière de défense.

Or, on ne trouve pas grand-chose de commun entre ces différents aspects, ce qui peut sembler délicat au regard de la LOLF.

Par ailleurs, au regard des autres programmes de la mission « Défense », le programme 144 est un « petit » programme, tant en termes de masse budgétaire (moins de 5 % des crédits de la mission) que d'effectifs (3 % des effectifs).

Enfin, si le directeur des affaires stratégiques est le responsable du programme 144, celui-ci ne gère que les crédits relatifs à l'analyse stratégique. Les autres responsables de budget opérationnels de programme sont subordonnés au chef d'état major des armées (pour la diplomatie de défense), au délégué général pour l'armement (pour la recherche et le soutien aux exportations) ou directement au ministre de la défense (pour la DGSE et la DPSD).

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013, la rationalisation de la présentation des crédits en trois actions permet une meilleure cohérence et lisibilité, et je m'en félicite.

Mais ne pensez vous pas, Monsieur le Directeur, qu'il conviendrait de revoir la maquette budgétaire d'ensemble au sein du ministère de la défense, afin de renforcer la cohérence, ainsi que la lisibilité des dépenses pour le Parlement ?

Ainsi, ne serait-il pas plus logique que les crédits destinés à l'effort de recherche en matière de défense, comme les études amont, relèvent du programme 146 ?

Je vous passe la parole.

**M. Michel Miraillet, directeur chargé des affaires stratégiques au ministère de la défense.** – C'est pour moi la sixième occasion de rendre compte de la situation du programme 144 « environnement et prospective de la politique de défense » de la mission « Défense », qui supporte l'essentiel de la fonction stratégique « connaissance et anticipation », mise en avant par le Livre blanc sur la défense de 2008.

Ce programme est organisé d'une manière différente des autres programmes de la mission « Défense ». Il se structure autour d'une politique publique, que le responsable de programme coordonne sans être le responsable organique des différents structures qui participent à sa mise en œuvre, comme la direction générale de la sécurité extérieure ou la direction générale de l'armement.

En ce sens, le responsable du programme joue un rôle de tiers facilitateur, qui permet de piloter harmonieusement l'action du ministère de la défense dans des domaines complémentaires : relations internationales, compréhension de l'environnement stratégique, prospective, soutien et contrôle des exportations d'armement, consolidation de la base industrielle et technologique de défense, lutte contre la prolifération.

Cette fonction de facilitateur n'exclut pas notre intégration au sein des procédures de réforme ministérielle.

Ces dernières années ont vu ainsi la réforme de la diplomatie de défense ou la diminution du report de charges des études amont. Nous accompagnons la

montée en puissance de la DGSE, avec la création de près de 700 postes supplémentaires conformément aux conclusions du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008. Nous facilitons ses opérations d'investissement grâce à la souplesse de gestion de l'ensemble du programme. Par exemple, si son directeur a besoin d'une avance de 30 millions d'euros, je peux la lui fournir en prélevant la somme sur une autre masse financière. Cette souplesse, autorisée par la loi organique sur les lois de finances, permet à chaque responsable de budget opérationnel d'atteindre ses objectifs particuliers.

D'une manière générale, il faut retenir que le programme 144 recouvre un effectif de près de 8 800 personnes, réparties dans l'ensemble du ministère, entre l'état-major des armées (EMA), la DGA, le réseau des postes permanents à l'étranger et les services de renseignement – du moins la DGSE et la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) –, la Direction du renseignement militaire (DRM) demeurant, elle, au sein du programme 178, ce dont on peut d'ailleurs s'étonner.

Le programme 144 représente environ 1,91 milliards d'euros, soit environ 5 % des crédits de paiement de la loi de finances initiale pour 2013 au titre de la mission « Défense », et une part notable des efforts consentis au profit de la recherche en matière de défense.

J'aborderai maintenant devant vous les perspectives de fin de gestion 2012 et les grands choix opérés pour le projet de loi de finances pour 2013.

J'évoquerai d'abord la fin de gestion du budget 2012.

En ce qui concerne les dépenses de personnel (titre 2), bien que s'appuyant sur des bases partiellement consolidées, l'examen de la situation permet de dégager les principales données suivantes :

Sur le plan des effectifs, les cibles de gestion attribuées à l'ensemble du programme sont respectées en volume, de même que leur déclinaison au niveau de chacun des quatre budgets opérationnels de programme (BOP). Ainsi, pour une cible en effectif moyen réalisé prévisionnel (EMRP) de 8 697 équivalents temps plein travaillé (ETPT), le niveau d'occupation des emplois s'élevait à la fin de juillet à 8 680 ETPT. Certains employeurs du programme dépassent néanmoins les limites assignées, mais dans de faibles proportions et surtout en matière d'emploi de cadres civils. L'augmentation du nombre d'agents civils de catégorie A, techniques et administratifs, reste en effet, en 2012, la marque du programme. Cette priorité se concrétisera par une croissance de 5,6 % des emplois destinés aux personnels de ce niveau.

Ce renforcement des moyens concerne plus particulièrement les deux services de renseignements, la DPSD et la DGSE, qui accompagnent ainsi leur modernisation.

Sur le plan budgétaire, et après les efforts de contrôle des coûts de personnel conduits par les quatre employeurs du programme, la dépense en masse salariale tend à être contenue. Le déficit d'environ 2 % de la ressource initiale, sur lequel le programme établit ses prévisions pour l'année 2012, peut être considéré comme une hypothèse probable. Nous mettons en œuvre les mesures nécessaires pour en limiter le niveau.

S'agissant des autres titres, le programme devrait engager cette année environ 1,331 milliard d'euros et payer 1,266 milliard d'euros, hors consommation de la réserve qui représente à ce jour 69,66 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 62,82 millions d'euros de crédits de paiement.

Comme les années précédentes, s'agissant des paiements, l'enjeu de la fin de gestion 2012 réside dans la levée de la réserve organique et dans l'autorisation donnée ou non de consommer les reports de crédits 2011 afin de limiter le report de charges à la fin de l'année. Une levée de la réserve complète associée à une autorisation de consommer les reports donnerait une capacité de paiement de quelque 1 401 millions d'euros.

Le programme 144 va par ailleurs disposer des ressources du compte d'affectation spéciale « Fréquences », pour un montant de 50 millions d'euros. Elles sont, comme vous le savez, affectées aux études amont.

Il convient de souligner que la non-levée de la réserve de précaution aurait des incidences sur la soutenabilité de ces études amont, auxquelles je sais que votre commission est particulièrement attachée et dont les paiements s'échelonnent tout au long de l'année, affectant ainsi l'objectif de stabilisation de leur périmètre budgétaire à hauteur de 700 millions d'euros par an.

Quoi qu'il en soit, le programme prend à son niveau les mesures nécessaires et mobilise tous les acteurs concernés afin de consommer la totalité de la ressource, se fixant pour objectif de contenir le montant des reports de crédits pour 2013 dans les limites autorisées par la loi organique.

**M. Daniel Reiner, président.** – Avez-vous bon espoir au sujet de la levée de la réserve de précaution ?

**M. Michel Miraillet, directeur des affaires stratégiques.** – Je suis plutôt optimiste.

J'en viens maintenant au projet de loi de finances pour 2013. Le détail des demandes de crédits exprimées par le programme 144 figure dans le programme annuel de performance (PAP) qui vient d'être déposé sur le bureau des assemblées. Je vous présenterai la synthèse des points les plus marquants du prochain exercice.

Pour les dépenses de personnel (titre 2), le programme 144 a pour perspective, en 2013 comme cette année, une croissance en effectifs comme en ressource budgétaire, et reste à cet égard une originalité au sein du ministère de la défense.

Pour les effectifs, le plafond d'emplois du plafond ministériel d'emplois autorisés (PMEA) présente en 2013 une variation à la hausse de 60 ETPT (emplois équivalent temps plein travaillé), après avoir bénéficié d'une augmentation de 88 ETPT en 2012.

Cette croissance est la conséquence du solde positif des créations et des économies d'emplois dans la composante « renseignement », mais aussi de la stabilisation des périmètres des BOP « EMA » et « DGA », les mesures de déflation étant compensées par les transferts d'emplois entrants dont bénéficient ces deux entités.

Par ailleurs, la politique de ressources humaines reste prioritairement axée, d'une part, sur l'ouverture des emplois d'encadrement et de haute technicité – pour les militaires comme pour les civils – et, d'autre part, sur la préservation d'un rapport de deux tiers à un tiers entre civils et militaires.

En conséquence de ce développement des effectifs, qualitatif et quantitatif, la dotation en masse salariale croît de manière substantielle. Le socle financier passe d'une dotation de 597 millions d'euros à 633 millions d'euros, soit une augmentation de 6,07 %. Cette variation à la hausse de 36 millions d'euros recouvre en particulier les crédits correspondant aux créations de postes en faveur des services de renseignement prévues par le Livre blanc de 2008 – un effort non négligeable dans le contexte actuel.

Pour les autres titres, la nomenclature du programme 144 est simplifiée sans que son périmètre varie pour autant. Il se compose dorénavant de trois actions : l'action 3, « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France », dont le périmètre est inchangé ; l'action 7, « Prospective de défense » ; et l'action 8, « Diplomatie de défense ».

L'action 7 regroupe trois anciennes actions : « Analyse stratégique, Prospective des systèmes de force » et « Maintien des capacités technologiques et industrielles », elle-même divisée en deux sous-actions, la sous-action 73, « Études amont », et la sous-action 74, « Soutien et subvention ».

Hors dépenses de personnel (hors titre 2), les crédits du programme connaissent une augmentation, à périmètre identique, de 2,72 % en autorisations d'engagement (AE) et de 6,17 % en crédits de paiement (CP). Cette tendance est la conséquence du maintien à un niveau élevé des études amont menées sous l'égide de la DGA. Les crédits consacrés à ces dernières augmentent de 11,65 % en CP pour atteindre un montant de 706,8 millions d'euros.

Je vais maintenant vous présenter l'évolution de chacune des actions du programme.

L'action 3, « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France », voit son budget augmenter de 1,2 % en CP pour atteindre 226 millions d'euros de crédits de paiement, qui se répartissent en 214 millions d'euros pour la DGSE et 12 millions d'euros pour la DPSD.

Pour ce qui concerne la sous-action 31 intéressant la DGSE, les 84 millions d'euros de crédits de paiement du titre 5 serviront, d'une part, à l'acquisition de matériels opérationnels dédiés au traitement et à l'exploitation du renseignement obtenu, ainsi qu'au soutien, au support et à la logistique des opérations et, d'autre part, à la construction, à la modernisation et à l'adaptation des locaux abritant les matériels techniques de recueil et de traitement de l'information.

Conformément aux décisions gouvernementales, la DGSE a poursuivi la rationalisation de ses dépenses de fonctionnement, ce qui se traduit par la baisse des dotations concernées. Cette diminution est toutefois atténuée par l'augmentation des effectifs qui, mécaniquement, entraîne celle des dépenses de fonctionnement – surfaces d'accueil, entretien, formation, recrutement. Le recentrage des fonds spéciaux sur leur usage spécifique se poursuit.

Les moyens alloués à la DPSD, retracés dans la sous-action 32, restent stables, l'augmentation étant limitée à 0,42 %. Cette stabilité traduit également la volonté de procéder à des économies de fonctionnement.

Les crédits d'investissement de la DPSD s'élèveront en 2013 à 2,25 millions d'euros afin de maintenir la performance du système d'information et de sécurité à un haut niveau et de former spécifiquement le personnel aux métiers de cette direction.

L'action 7, « Prospective de défense », la plus importante en volume du programme 144, comprend quatre sous-actions. La sous-action 71 rassemble les crédits consacrés par le ministère de la Défense à l'analyse stratégique : 5,11 millions d'euros en crédits de paiement et 8,11 millions en autorisations d'engagement. Les augmentations seront donc, respectivement, de 4 % et de plus de 50 %, cette dernière s'expliquant par le souci de nouer des partenariats de long terme avec les acteurs de la recherche stratégique, sous la forme par exemple de contrats pluriannuels.

Les subventions aux publications stratégiques sont destinées à renforcer la visibilité de la pensée stratégique française. La délégation aux affaires stratégiques (DAS) assure la diffusion des études prospectives et stratégiques, à travers des conventions de publication avec des éditeurs européens pour des publications anglophones ou francophones, ou à travers des actions venant au soutien des positions françaises – organisation d'événements informels et d'échanges de vues ou participation à des rencontres où la présence de représentants français apparaît souhaitable, etc.

Le programme 144 assure également le financement des programmes « Personnalités d'avenir défense » et « Post-doctorats », pour un montant total de 150 000 euros.

Le premier a pour objectif de sensibiliser de futures élites étrangères aux positions françaises en matière de sécurité et de défense et de créer des contacts entre ces jeunes cadres et les correspondants français partageant les mêmes centres d'intérêt. Ces personnalités sont accueillies en petites délégations ou individuellement pour un séjour d'étude d'une durée d'une semaine. Le programme prend en charge toutes les dépenses afférentes à ce séjour.

Quant au programme « Financement des post-doctorats », il vise à favoriser l'émergence, au sein de la communauté universitaire, de pôles d'excellence en identifiant et en soutenant chaque année une dizaine de jeunes chercheurs dont la qualité et les thèmes de recherche présentent un intérêt manifeste pour notre sécurité et pour notre défense.

La sous-action 72, « Prospective des systèmes de force », regroupe les crédits consacrés aux études opérationnelles et technico-opérationnelles (EOTO) qu'il est prévu d'engager en 2013, conformément aux orientations qui ressortent du plan prospectif à trente ans. Ces études, pilotées par l'état-major des armées, visent à consolider les concepts, l'expression des besoins militaires, la préparation des opérations d'armement et les doctrines d'emploi liées à la mise en œuvre des équipements ; elles évaluent le potentiel opérationnel, actuel et futur, de nouvelles technologies.

Le budget 2013 des EOTO, d'un montant de 24,6 millions d'euros, est stable par rapport à celui voté en loi de finances pour 2012. Le recentrage sur les études de plus grande ampleur et la recherche corrélative d'une réduction des « micro-études » restent au rang des objectifs d'efficience visés par le programme.

La sous-action 73 regroupe les crédits consacrés aux études amont qui sont conduites par la Direction générale de l'armement (DGA), en coopération étroite avec l'état-major des armées. Ces études représenteront en 2013 54,4 % des autorisations d'engagement du programme 144, hors titre 2, et 55,4 % des crédits de paiement, soit respectivement 736 millions d'euros en AE et 706 millions d'euros en CP. C'est dire leur importance dans le programme dont j'ai la responsabilité.

Rappelons que ces études sont des recherches et des études appliquées, de nature technique, rattachées à un besoin opérationnel prévisible ; elles sont définies comme un ensemble de travaux qui contribuent à maîtriser la base industrielle et technologique de défense et de sécurité et la base étatique nécessaire à la réalisation des opérations d'acquisition ou de maintien à niveau d'équipements, notamment par la levée de risques préalablement à leur lancement.

En 2013, les crédits prévus pour les études amont sont stables en ce qui concerne les autorisations d'engagement et en nette augmentation pour ce qui est des crédits de paiement puisque ceux-ci progressent de près de 12 %. Cela situe l'importance accordée à ces études dans une période de forte contrainte budgétaire.

Dans le projet annuel de performances, ces crédits sont divisés en deux opérations stratégiques : d'une part, la prospective et la préparation de l'avenir, pour un montant de 491 millions d'euros d'AE et de 515 millions d'euros de CP, et, d'autre part, la dissuasion, pour un montant de 245 millions d'euros d'AE et de 191 millions d'euros de CP.

Au total, l'enveloppe disponible se stabilise autour de 700 millions d'euros, ce qui traduit une remontée de ces crédits depuis le début des années 2000, date à laquelle les crédits d'études amont avaient atteint leur plus bas niveau – environ 400 millions d'euros de crédits de paiement. L'objectif fixé par la loi de programmation militaire était d'éviter un décrochage technologique vis-à-vis de nos principaux partenaires.

À partir de 2004-2005, la forte croissance de l'engagement des autorisations d'engagement a entraîné de lourds reports de charges, les crédits de paiement n'ayant pas suivi au même rythme. Durant ces dernières années, le responsable du programme, en liaison avec la DGA et la Direction des affaires financières, s'est efforcé de limiter ce report d'un exercice sur l'autre pour améliorer l'exécution des paiements et renforcer l'effet multiplicateur des crédits dévolus aux études amont. Pour l'année 2012, un plafond de 90 millions d'euros de reports avait été fixé. Les reports devraient finalement être limités à quelque 85 millions d'euros. Ce résultat a été obtenu par un « refroidissement » progressif des engagements, qui permet un meilleur pilotage de ce budget.

Dans le domaine des ressources, il faut noter que les recettes issues du compte d'affectation spéciale « Fréquences » – soit, en 2013, environ 45 millions d'euros – sont affectées aux études amont.

Je rappellerai pour finir sur ce point que les études amont sont incluses dans un agrégat plus large appelé « Recherche et développement », comprenant notamment la recherche duale portée par le programme 191 « Recherche duale » de la mission « Recherche » ainsi que la recherche menée par le CEA au titre du programme 146 « Équipement des forces ».

La sous-action 74 est complémentaire de la précédente car elle rassemble les crédits consacrés aux subventions à des opérateurs qui participent eux aussi à l'effort de recherche de défense : il s'agit des écoles de la DGA, de l'École polytechnique, de l'École nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA), de l'École nationale supérieure des ingénieurs des études et techniques d'armement (ENSIETA), de l'Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace (ISAE), ainsi que de la part « défense » de la subvention de l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA) et de la subvention à l'Institut Saint Louis.

Les sous-actions 73 et 74 forment d'ailleurs l'agrégat « Recherche et technologie », qui représente environ 2 % du budget de la défense français. À titre de comparaison, les Britanniques y consacrent environ 1,5 % de leur budget, les Allemands un peu plus d'1 %. Quant aux États-Unis, en 2010, ils dépensaient pour cet agrégat 10,1 milliards d'euros, contre 0,82 milliard d'euros en France.

Pour les subventions versées aux opérateurs de l'État relevant du programme, les crédits sont stables par rapport à 2012, soit un montant d'environ 270 millions d'euros. Nous participons à l'effort pour rationaliser la tutelle de ces opérateurs, en liaison avec les autres programmes de la mission « Défense ». Nous sommes conscients des efforts à consentir pour que ces opérateurs participent pleinement aux efforts de maîtrise financière accomplis par l'État – y compris l'École polytechnique, qui a parfois du mal à l'accepter ...

L'action 8, « Relations internationales », regroupe les crédits consacrés au soutien aux exportations d'armements et à la diplomatie de défense. En crédits de paiement, cette action est en recul de près de 2 %. Elle représente 43,7 millions d'euros.

La sous-action 81, relative au soutien aux exportations, enregistre une augmentation de plus de 5 %, hors titre 2, pour s'établir à 6,9 millions d'euros environ. Cette augmentation est essentiellement provoquée par la tenue en 2013 du salon de l'aéronautique et de l'espace du Bourget.

La sous-action 82 « Diplomatie de défense » est, pour sa part, en repli de près de 3 % grâce à la poursuite de la réorganisation du réseau. Ses dépenses s'établiront en 2013 à 36,8 millions d'euros.

Les 30,29 millions d'euros de crédits d'intervention relevant de la diplomatie de défense comprennent les versements au titre du Partenariat mondial contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes, dit PMG 8 et la contribution à la République de Djibouti.

Par convention signée le 16 mars 2009, l'État a en effet délégué au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) la mission de gérer les actions de coopération bilatérales et multilatérales entreprises dans le cadre du PMG8, adopté lors du sommet de Kananaskis de juin 2002, ainsi que les fonds versés à cette fin. En mai 2011, le sommet du G8 de Deauville a décidé de prolonger ce partenariat au-delà de 2012. La part des crédits relevant du ministère de la défense et des anciens combattants s'élève à 5,742 millions d'euros.

La France est par ailleurs redevable d'une contribution annuelle forfaitaire de 30 millions d'euros au gouvernement de la République de Djibouti, en compensation de l'implantation des forces françaises sur son territoire. Cette contribution relève de la convention bilatérale du 3 août 2003, dont les dispositions financières ont été confirmées dans le nouveau traité de coopération en matière de défense, signé le 21 décembre 2011 entre la France et Djibouti, et qui entrera en vigueur à l'issue de sa double ratification. Sur ces 30 millions d'euros, 24,55 millions d'euros relèvent en 2013 du programme 144.

Pour conclure cette intervention et pour répondre à votre question sur l'architecture du programme, je me permettrai de signaler trois aspects, que je considère comme positifs, du pilotage du programme 144 par la Délégation aux affaires stratégiques (DAS) et son équipe de six personnes – à comparer aux 32 personnes qui gèrent les quelque 3 milliards d'euros du programme 212 « Soutien de la politique de défense ».

Tout d'abord, le programme 144 n'a pas été créé au hasard mais répond à une logique, en regroupant l'ensemble des crédits consacrés à la fonction « prospective ». La coordination a d'ailleurs été renforcée entre tous les acteurs de la fonction « prospective », comme le demandait le Livre blanc de 2008.

Ensuite, ce programme, concentré autour d'une seule priorité, permet de sanctuariser des crédits – comme ceux de la DGSE ou des études amont –, alors que dans un programme regroupant plusieurs priorités, le risque est d'être conduit à prélever des crédits sur une action au détriment d'une autre.

Je ne suis pas certain que le directeur général de la sécurité extérieure – mais c'est à lui qu'il faut le demander - verrait d'un bon œil d'être rattaché au programme 178, à l'image de la direction du renseignement militaire. Ne serait-il pas logique, au contraire, si l'on veut réellement poursuivre la priorité accordée à celle-ci, identifier comme tels les crédits consacrés à la fonction « connaissance et anticipation » dans les prochaines années et réfléchir à la nécessité d'en tirer toutes les conséquences, par exemple en s'interrogeant sur l'opportunité ou non de voir les crédits de la DRM rattachés au programme 144 ? Ceci pourrait permettre sinon d'éviter, du moins de limiter, l'application à cette direction des multiples contraintes qui s'appliquent à l'état-major des armées en termes de déflation des effectifs et de réduction des dépenses. De la même manière, le fait que les études amont relèvent d'un programme distinct du programme 146 consacré aux équipements permet de bien identifier et, en un sens, de « sanctuariser » - c'est-à-dire de préserver - ces crédits. Dans le cas contraire la tentation pourrait être forte, soit de sacrifier les études amont au profit des équipements, soit de privilégier au nom de la fongibilité une logique de court terme sur une préoccupation de long terme visant à préserver l'effort de recherche

en matière de défense. Enfin, je voudrais à nouveau insister sur les avantages de ce programme en termes de souplesse de gestion pour ses différents intervenants, ce qui est d'autant mieux accepté que le responsable du programme se trouve dans une position de neutralité et joue là un rôle de facilitateur et de régulateur.

En dernier lieu, laissez-moi rappeler que le programme permet d'articuler entre elles les différentes études menées au sein du ministère de la Défense. C'est parce que nous connaissons notre environnement international et que nous bénéficions des informations transmises par les utilisateurs de nos capacités militaires que nous sommes à même de programmer au mieux les études amont, qui débouchent elles-mêmes sur les programmes d'armement.

**M. Daniel Reiner, président.** – Je vous remercie pour ces précisions et je passe maintenant la parole à nos deux co-rapporteurs, MM. André Trillard et Jeanny Lorgeoux.

**M. André Trillard, co-rapporteur.** – Depuis déjà plusieurs années, d'abord en tant que rapporteur pour avis sur le budget du ministère des affaires étrangères, puis en qualité de rapporteur pour avis sur le programme 144, je suis avec un intérêt particulier les questions relatives à notre diplomatie de défense à notre politique de coopération en matière de défense.

Avec mon collègue Jeanny Lorgeoux, nous avons d'ailleurs auditionné au Sénat le général Gratiem Maire, qui est chargé des relations internationales au sein de l'état-major des armées.

Au-delà de la réforme engagée depuis 2008 et de la création de la nouvelle base militaire française à Abu Dhabi, je souhaiterais vous interroger, Monsieur le Directeur, sur vos priorités dans ce domaine, notamment dans l'optique du nouveau Livre sur la défense et la sécurité nationale ?

Alors que le Président de la République vient d'annoncer une nouvelle page dans les relations avec l'Afrique, comment cette priorité va-t-elle se traduire concrètement s'agissant de notre présence militaire sur le continent africain et de notre coopération militaire ? La situation au Sahel et la perspective d'une intervention de l'Union européenne au Mali est-elle de nature à revoir notre stratégie et notre présence dans la région ? Qu'en est-il de notre présence à Djibouti et dans le Golfe ?

Comment renforcer aussi notre présence et notre coopération militaire avec les nouvelles puissances émergentes, comme l'Indonésie par exemple ? Qu'en est-il de notre présence en Asie Pacifique ?

Alors que la France est le principal promoteur d'une relance de l'Europe de la défense, n'est-il pas paradoxal de réduire progressivement notre coopération militaire et la présence de nos attachés de défense en Europe ?

Pourriez-vous nous préciser l'état du dossier concernant la coopération en Afghanistan et la question sensible du financement des forces de sécurité afghanes après 2014 ? Notre pays sera-t-il appelé à contribuer financièrement au paiement des soldes des soldats afghans après 2014 et sur quel budget ?

Enfin, est-ce que la coopération militaire avec la Turquie a été relancée, après les difficultés rencontrées ces dernières années ?

**M. Jeanny Lorgeoux, co-rapporteur.** – Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013, les crédits du programme 144 sont en augmentation de 2,7 % pour les autorisations d'engagement et de 6,2 % en crédits de paiement.

Dans un contexte financier difficile, je tiens à souligner que cette augmentation représente un effort notable du ministère en faveur des dépenses d'avenir. Je pense en particulier aux études-amont, qui augmentent de 11,7 %.

Je me félicite aussi de la poursuite du renforcement de la fonction « connaissance et anticipation », et notamment de l'augmentation des crédits de la DGSE, dont nous avons d'ailleurs entendu le directeur en audition, avec notre collègue Jeanny Lorgeoux.

Lors d'une récente visite au siège de la direction de la protection et du secret de la défense nationale (DPSD), j'ai aussi constaté la diminution des effectifs et des moyens de cette direction ces dernières années.

Ainsi, pour 2013, la diminution prévue de 2 millions d'euros sur les dépenses de personnel (titre 2) sera difficilement tenable, alors que la DPSD connaît déjà un sous-effectif de l'ordre de 100 personnes, sur un total de 1190 postes.

Certes, la dématérialisation des procédures permet des économies et des réductions de personnels.

Mais il me semble que face aux menaces, comme l'espionnage, l'ingérence ou le cyber, visant les armées ou les entreprises du secteur de la défense, sur notre territoire ou à l'étranger, les moyens de la DPSD mériteraient d'être préservés dans les prochaines années.

Enfin, je partage les préoccupations de notre collègue concernant notre présence et notre coopération militaire en Afrique.

**M. Michel Miraillet, directeur chargé des affaires stratégiques.** – Sur la DPSD, je souhaite vous renvoyer à la présentation qui vient d'être faite des crédits. Je ne pense pas que nous puissions considérer que ce service – dont l'utilité et la qualité ont été à nouveau démontrées ces derniers mois sur le terrain en Afghanistan, notamment à la suite des incidents « green on blue », soit délaissé. Depuis plusieurs années, un effort en profondeur a été conduit en liaison étroite avec ses responsables afin d'opérer le repyramidage et une évolution qualitative sensible des personnels affectés, notamment à travers l'affectation d'officiers brevetés. La contrepartie en est naturellement une participation du service à l'effort de rationalisation de ses coûts de fonctionnement. L'objectif n'en reste pas moins toujours le même, garantir l'efficacité du service en l'accompagnant dans sa modernisation.

La diplomatie de défense est une constante du ministère de la défense et une priorité de notre action. Cette diplomatie de défense ne se résume pas au seul réseau des attachés de défense, qui, en liaison étroite avec les chancelleries diplomatiques, jouent un rôle important mais non exclusif.

La diplomatie de défense, c'est aussi les relations avec les autres ministères de la défense et leurs départements politico-militaires lorsque ceux-ci existent, les centres de recherche qui se trouvent aujourd'hui à l'origine de la

multiplication d'instances de dialogue politico-militaire, qui présentent l'originalité de rassembler dans les formats les plus variés diplomates, journalistes, universitaires et militaires. Ces enceintes, à l'image des fora gérés par les grands think tanks américains et européens, jouent sur les grands dossiers d'actualité, qu'il s'agisse de l'Afghanistan, du désarmement nucléaire, des questions de prolifération ou de sécurité régionale, de l'actualité au sein de l'Alliance atlantique ou de la défense européenne, un rôle de plus en plus important que nous devons impérativement prendre en compte.

C'est ce que ce ministère, dans toutes ses composantes, s'efforce de faire et de développer depuis plusieurs années, non seulement à travers le dialogue étroit entretenu avec nos principaux alliés, notamment américains, comme avec nos partenaires européens, quels que soient les formats retenus (dialogues stratégiques officiels, participation active à des exercices de types « track 2 », organisations de séminaires en lien avec des centres de recherche français ou étrangers) .

Dans ce paysage, dont je voudrais souligner à quel point il est exigeant en termes de ressources financières et humaines, l'Asie Pacifique joue un rôle croissant, comme vous avez tenu vous-même à le souligner. Nous n'avons pas attendu les tensions actuelles en mer de Chine pour tisser avec le Japon, la Corée du Sud, Singapour, la Malaise, l'Indonésie (avec laquelle nous avons eu à la fin des années 1980 une coopération importante) et l'Australie des liens de plus en plus productifs. Ces liens ont pu être et sont toujours, pour certains pays, motivés par le souci de soutenir le développement de nos coopérations militaires et d'armement mais, dans bien des cas, et tout particulièrement avec Singapour ou l'Australie, ces dialogues revêtent désormais un caractère structurel, un intérêt réciproque et une intimité) dont nous ne pouvons que nous féliciter. Notre présence dans le Pacifique et tout particulièrement en Nouvelle Calédonie est vue par nos partenaires de la zone, y compris dans sa dimension élargie à l'ASEAN, comme un atout et un élément essentiel de notre coopération et de notre diplomatie de défense.... Nous sommes aujourd'hui aux antipodes des rapports difficiles de la fin des années 1980 avec Canberra.

Cette évolution n'est naturellement pas exclusive de la recherche d'un engagement plus affirmé avec les grands émergents au premier chef desquels figurent l'Inde, le Brésil et bien sur, l'Indonésie. Là encore, la diplomatie de défense est là pour soutenir une coopération de défense en pleine expansion mais aussi pour donner sa pleine signification aux partenariats stratégiques décidés au plus haut niveau politique. Le Brésil n'occupe pas seulement une place majeure en Amérique du Sud, mais constitue déjà un acteur majeur bienvenu de la zone de l'Atlantique Sud et à moyen terme pour l'Afrique de l'Ouest, notamment dans le domaine sécuritaire avec pour cible prioritaire la lutte contre la réduction des trafics de stupéfiants qui inondent aujourd'hui le sud Sahel. L'Indonésie après les années de gel de la coopération en raison du coup d'état militaire est redevenue un objectif de notre politique de défense. Le seul poids de ce pays au sein de l'ASEAN le justifie à lui seul, même si le manque de structures politico-militaires développées dans ce pays constitue encore un handicap pour le développement de ces relations.

D'une façon générale, l'Asie du Sud-Est constitue l'une des priorités du ministre de la Défense, M. Jean-Yves Le Drian. Du 1<sup>er</sup> au 3 juin dernier, celui-ci a ainsi participé à Singapour au XI<sup>e</sup> Sommet sur la sécurité en Asie, dans le cadre du dialogue de « Shangri-La », organisé par l'Institut international d'Etudes Stratégiques de Londres. Sa présence à ce forum, tout à fait symptomatique de ce qu'est aujourd'hui la diplomatie de défense, lui a permis de rencontrer un très grand nombre de personnalités politiques et militaires de premier plan des pays de la région et d'affirmer le rôle de la France dans cette région qui présente pour nous une importance stratégique majeure.

Plusieurs de vos questions portaient sur l'Afrique et nos priorités sur le continent. Concernant la coopération avec l'Afrique, conformément à l'engagement pris par l'ancien Président de la République, l'ensemble des accords de défense ont été revus et ont fait l'objet d'une approbation parlementaire S'agissant de notre présence militaire à Djibouti, je n'insisterai pas longtemps : celle-ci s'est avérée très utile, fondamentale, dans le cadre de la lutte contre la piraterie maritime et l'opération Atalanta de l'Union européenne dont nous assurons un large soutien, y compris à travers cet atout majeur que représente encore aujourd'hui notre hôpital militaire. Il est d'ailleurs intéressant de noter que nous ne sommes pas les seuls à juger cet investissement nécessaire au regard du caractère central que revêt aujourd'hui l'Océan indien, au-delà du seul problème multi-dimensionnel que représente la Corne de l'Afrique, au plan stratégique, comme l'a souligné le Livre blanc de 2008 : la présence militaire américaine à Djibouti se développe ; après les Japonais et les Chinois, les Russes sollicitent aujourd'hui à leur tour les autorités de Djibouti afin de pouvoir bénéficier de facilités de stationnement pour des avions de patrouille maritime...

Plus généralement, les opérations militaires récentes menées dans la Corne de l'Afrique en Libye ou en Côte d'Ivoire, la situation au sud Sahel – dont le caractère potentiellement déstabilisateur pour la région comme pour les structures gouvernementales et administratives locales ne saurait trop être souligné - sont là pour nous rappeler l'importance du continent pour notre environnement sécuritaire immédiat. Cette donnée de fond porte en germe, comme vous le laissez entendre, une nécessaire réflexion sur l'adaptation éventuelle du dispositif plus restreint dessiné en 2008 par le Livre blanc et limité à deux implantations pour nos forces prépositionnées en Afrique, l'une en Afrique de l'Ouest, au Gabon, et l'autre en Afrique de l'Est, à Djibouti. Cette question, qui doit également être confrontée à nos contraintes financières, n'a encore fait à ce stade l'objet d'aucune conclusion, mais constitue un thème de réflexion de la commission chargée de la rédaction du nouveau Livre blanc.

S'agissant de l'Afghanistan et de la question du financement des forces de sécurité afghanes après le retrait en 2014, comme vous le savez, le Président de la République a indiqué que la France continuerait de soutenir les autorités afghanes après 2014, conformément d'ailleurs à ce que prévoit le traité bilatéral conclu entre nos deux pays. Nous n'avons à ce stade pris aucun engagement sur ce que pourrait être une éventuelle contribution à l'effort de financement de l'ANA comme le souhaitait notre allié américain à Chicago. Cette question est toujours à l'étude et devra, en toute hypothèse, prendre en compte la valorisation de l'effort que nous continuerons de conduire dans la formation des forces

afghanes après 2014. Ceci me donne l'occasion de rappeler que la réussite de la transition en Afghanistan dépendra de plusieurs facteurs, à l'image du bon déroulement des prochaines élections présidentielles et législatives de 2014, qui serviront de test pour la crédibilité de la réussite du processus de transition. Nous travaillons étroitement avec le ministère des affaires étrangères pour aider les autorités afghanes, et plus largement, les différentes composantes de la société afghane, à préparer ces échéances cruciales et à fonder les bases d'une véritable vie politique démocratique dans ce pays, même si l'issue du processus de transition reste encore à ce jour incertaine. Le paiement des soldes, le maintien en condition opérationnelle de l'ANA sont bien entendu des conditions nécessaires, mais elles ne sont pas non plus suffisantes : il faut donner aussi le sentiment aux soldats et aux policiers afghans qu'ils se battent pour leur pays, ce qui suppose que les dirigeants à Kaboul, le système politique en place en 2014, disposent d'une réelle légitimité aux yeux de la population.

Enfin, s'agissant d'un éventuel impact de la fermeture de certains postes d'attachés de défense sur nos projets de relance de la défense, je ne pense pas que l'argument ait la moindre valeur... Peut être est-il l'expression de la frustration de certains postes diplomatiques qui auront fait ces dernières années les frais des restrictions budgétaires subies par ce ministère. Je voudrais seulement rappeler que, quelle que soit l'importance au quotidien de la présence et du dévouement de nos officiers en poste sur place, cette politique de relance mobilise avant tout le ministère des affaires étrangères, la DAS et l'Etat-Major des armées, comme nos représentations à Bruxelles. Les attachés de défense constituent d'utiles relais mais cette politique se dessine avant tout au niveau des administrations centrales qui, je le rappelle, entretiennent aussi des liens directs avec leurs homologues européens. C'est d'ailleurs cette facilité de contact qui, dans un certain nombre limité de cas, notamment en Europe centrale, dans des pays où l'effort en matière de défense s'est réduit de manière drastique ces cinq dernières années, a permis de justifier la suppression de certains postes d'attachés de défense.

**M. Daniel Reiner, président.** – Nous avons d'ailleurs constaté récemment, lors d'un déplacement en République tchèque, à l'occasion de la session annuelle de l'assemblée parlementaire de l'OTAN, que la France n'avait plus d'attaché de défense permanent à Prague, même si l'attaché de défense adjoint, en poste à Varsovie, avait fait le déplacement en République tchèque, puisque ce pays est désormais couvert par la mission militaire en Pologne.

**M. Michel Miraillet, directeur chargé des affaires stratégiques.** – Compte tenu de la nécessité de supprimer des effectifs, nous avons en effet, après une instruction précise du dossier, estimé préférable de privilégier la Pologne, qui représente pour nous un partenaire majeur dans le cadre du « triangle de Weimar », très impliqué sur les questions d'Europe de la défense, comme sur la modernisation de son armée. Enfin, la République tchèque a été amenée ces dernières années à réduire drastiquement ses dépenses en matière de défense, de l'ordre de 10 % par an, en raison de la crise économique et financière. Le budget de la défense ne représente plus qu'environ 0,75 % du PIB.

A côté de cette rationalisation de notre dispositif, je voudrais néanmoins rappeler que ces mesures de réduction ne constituent en rien un geste de défiance

vis-à-vis de nos attachés de défense, bien au contraire. Ceux-ci constituent des rouages indispensables de nos ambassades, des relais nécessaires : l'Etat-Major des armées en tire aujourd'hui toutes les conséquences en améliorant le déroulement des carrières des attachés de défense afin de les rendre plus attractives aux personnels à haut potentiel, au profit même du développement de la fonction internationale dans les armées.

En réponse à M. Jeanny Lorgeoux, je mentionnerai les éléments suivants :

- conformément aux orientations du précédent Livre blanc de 2008, et de la priorité accordée à la fonction « connaissance et anticipation », les services de renseignement, et la DGSE en particulier, ont bénéficié d'une augmentation régulière de leurs moyens ces dernières années. Ainsi, la DGSE poursuit à rythme régulier le cadencement prévu pour le recrutement de près de 700 postes supplémentaires, ce qui, en période de restrictions budgétaires et d'effectifs, représente un effort notable. La DGSE ne rencontre d'ailleurs aucune difficulté particulière en matière de recrutement.

- la priorité accordée au cyber se manifeste partout, dans les services de renseignement, au ministère de la défense, au sein de la direction générale de l'armement même si la cyberdéfense relève davantage de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, rattachée au secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale et dirigée par Patrick Pailloux. Cette priorité devrait se poursuivre et même s'amplifier dans les prochaines années, comme pourraient bien le laisser présager les discussions actuelles autour du nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. L'exemple de l'attaque informatique ayant visé cet été la première compagnie pétrolière d'Arabie Saoudite, Saudi Aramco, dont plus de 30 000 ordinateurs ont été rendus inutilisables dans un court laps de temps, démontre l'ampleur des enjeux et des risques soulevés par les attaques informatiques pour notre sécurité nationale. Or, beaucoup reste encore à faire pour sensibiliser les administrations, les entreprises ou encore le monde de la recherche. Par ailleurs, les moyens dont notre pays dispose restent encore très inférieurs à ceux de nos principaux partenaires et alliés, notamment si l'on veut bien considérer l'effort annoncé par le Premier ministre britannique en 2010 de porter l'effort du Royaume Uni à hauteur de 600 millions de livres, soit 750 millions d'euros, sur les quatre prochaines années.

**M. Daniel Reiner, président.** – Une délégation de notre commission vient de participer, avec nos collègues députés, à la session annuelle de l'assemblée parlementaire de l'OTAN, qui s'est tenue à Prague, du 9 au 12 novembre. Je souhaiterais à cet égard remercier le ministère de la défense, et la direction aux affaires stratégiques en particulier, pour son aide précieuse dans la préparation de ce déplacement, notamment pour les éléments d'information qui nous ont été très utiles pour relayer les positions françaises au sein de cette assemblée. Cette session a vu l'adoption de plusieurs rapports et résolutions, notamment sur la Syrie, l'Afghanistan ou encore le programme nucléaire militaire de l'Iran. Je souhaiterais connaître votre sentiment sur le rôle de cette assemblée et plus largement sur l'influence de la France au sein de l'Alliance atlantique. Nous avons un peu le sentiment d'un relatif isolement et d'une faible influence

française au sein de l'assemblée parlementaire, comme au sein de l'OTAN en général.

**M. Jacques Gautier.** – Nous avons fait quelques progrès au sein de l'assemblée parlementaire de l'OTAN, puisque la dernière session a vu l'élection d'un certain nombre de parlementaires français au sein du Bureau de l'assemblée et des différentes commissions, à l'image de notre collègue députée Nicole Ameline, qui a été élue vice-présidente. Toutefois, je partage moi-aussi un sentiment étrange de notre participation à cette session, surtout lorsque l'on assiste au discours du Président géorgien Mikhaïl Saakachvili devant cette assemblée et qu'on l'entend vanter le bon déroulement des élections législatives dans son pays, qui témoignent, d'après lui, de la maturité de la démocratie géorgienne, et plaider en faveur de l'adhésion de la Géorgie à l'OTAN, et se faire applaudir par les représentants de la quasi-totalité des vingt-huit pays membres de l'alliance atlantique.

**M. Michel Miraillet, directeur chargé des affaires stratégiques.** – L'Alliance atlantique peut parfois donner le sentiment d'une lourde machine bureaucratique servant à relayer les positions américaines et qui se contente de développer une vision irénique des relations transatlantiques. La réalité est beaucoup plus complexe, comme le montre le récent rapport de M. Védrine et sa principale recommandation, à savoir nous réapproprier cette organisation et son secrétariat international. Sommes-nous isolés pour autant ? Je ne le crois pas. Encore une fois, cette Alliance dissimule des jeux de rôle complexes, parfois difficiles à déchiffrer pour le non initié. Notre place d'allié majeur ne nous est pas contestée loin de là. Bien au contraire, le conflit libyen a renforcé la perception de notre influence et du savoir-faire de nos armées. Mais nous tenons aussi le rôle d'un allié intransigeant sur le fonctionnement de l'Alliance, notre vision du rôle des nations et du refus d'une évolution de l'OTAN vers le statut d'une agence de sécurité portant en germe la déresponsabilisation de nos alliés.

Dans ce contexte, comme dans cet objectif de rapprochement qui s'inscrit dans le temps long, l'assemblée parlementaire de l'OTAN peut jouer un rôle utile car elle permet aux parlementaires issus des vingt-huit pays membres de l'alliance de débattre et de confronter leurs idées sur les questions de défense et de sécurité, d'échanger avec leurs partenaires et alliés, et de faire état parfois de nuances ou bien d'absence de nuances. Je pense par exemple à l'inquiétude suscitée en France par l'idée, poussée par le secrétaire général de l'OTAN, d'un recours accru et presque aveugle au financement en commun.

Le rapport de M. Hubert Védrine sur les conséquences du retour de la France dans le commandement militaire intégré de l'OTAN, l'avenir de la relation transatlantique et les perspectives de l'Europe de la défense, qui doit être remis incessamment au Président de la République, me semble plein de bon sens et j'en partage très largement le diagnostic et les recommandations s'agissant de l'Alliance. Dès lors que la France a fait le choix de réintégrer le commandement militaire intégré de l'OTAN, notre pays se devait de faire en sorte de retrouver une influence de premier plan au sein de l'Alliance. Ce mouvement est engagé, l'opération libyenne n'a fait que renforcer ce mouvement même si l'une des principales difficultés que nous ne devons pas nous cacher tient au vivier limité

dont nous disposons de personnels, civils ou militaires, bons connaisseurs des rouages de cette organisation complexe.

Ceci milite pour que notre pays n'hésite pas à faire valoir ses intérêts, par exemple au sujet du financement en commun, qui peut s'avérer légitime pour certaines capacités dans les domaines du renseignement, de la surveillance et des communications, en d'autres termes afin de financer l'indispensable interopérabilité des forces, la « pointe de la flèche », mais qui ne saurait servir de modèle de financement par défaut. Ceci milite également pour que soit poursuivi l'effort de modernisation de la gestion financière de l'organisation, quasiment imposé au secrétariat international en 2010, priorité dont un scandale récent autour de l'absence de contrôle de la facturation des carburants livrés à L'ISAF a montré toute l'acuité. Notre pays a, par ailleurs, joué un rôle de premier plan pour promouvoir une profonde réforme de la structure de commandement et pousser à une réforme en profondeur – aujourd'hui largement inaboutie- des agences de l'OTAN.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Je souhaiterais vous interroger sur le programme nucléaire militaire de l'Iran, et en particulier, sur l'efficacité des sanctions et les perspectives de reprise des négociations.

**M. Michel Miraillet, directeur chargé des affaires stratégiques.** – Je commencerai tout d'abord par les sanctions. Il est parfois de bon ton de douter de leur efficacité. La réalité est que celles-ci fonctionnent et ont des conséquences lourdes sur l'économie iranienne comme sur les secteurs de l'économie tenus par les gardiens de la révolution. Les nouveaux trains de sanctions à l'encontre de l'Iran adoptés par les Etats-Unis et l'Union européenne ont récemment encore provoqué un nouvel effondrement de près de 40 % de la valeur du rial ; la multiplication des tentatives iraniennes de contournement souligne aujourd'hui la nervosité croissante des autorités face à la pression qui s'exerce sur elles dans tous les domaines, du secteur bancaire aux hydrocarbures.

Comme vous le savez, les derniers rapports de l'AIEA n'ont fait que confirmer la détermination iranienne à poursuivre son programme d'enrichissement, notamment à travers le développement des capacités de ré-enrichissement à 20 % de l'installation de Qom/Fordo. Dans le même temps, les Iraniens se refusent toujours à répondre aux questions de plus en plus précises posées par l'Agence sur leurs travaux de militarisation. Dans le même temps, nous assistons ces derniers mois à certaines évolutions dans le discours des responsables iraniens qui laissent craindre qu'ils ne cherchent à développer de nouveaux arguments en faveur d'un enrichissement plus poussé de l'uranium. Ceci explique sans doute les annonces récentes – et peu convaincantes sur le fond – selon lesquelles l'Iran envisagerait de multiplier son programme de centrales nucléaires civiles et se lancerait dans la production d'un réacteur de propulsion navale imposant un enrichissement supérieur à 60 %.... Je rappelle que c'est le souci affiché de produire des radio isotopes médicaux par le biais du réacteur de recherche de Téhéran qui avait justifié le lancement d'une unité pilote d'enrichissement à 20 %.

Concernant les négociations avec l'Iran, elles n'ont pas avancé sur le fond, qu'il s'agisse de la suspension de l'enrichissement à 20 %, ou des tentatives

de relance lancées par certains membres du P5+1. Dans les faits, nous sommes au point mort, faute de réponse convaincante de la partie iranienne. Encore une fois et plus que jamais, la balle est dans le camp iranien, dans le contexte dégradé que nous connaissons marqué notamment par les lignes rouges israéliennes présentées par le Premier ministre Netanyahu à la tribune de l'Assemblée générale des Nations unies.