

N° 142

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

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 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

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

Par MM. André TRILLARD et Jeanny LORGEUX,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, président ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Mmes Nathalie Goulet, Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leila Aïchi, vice-présidents ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, secrétaires ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Émorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, MM. Gaëtan Gorce, Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougein, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk, Raymond Vall, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 140 à 146 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS	5
INTRODUCTION.....	9
I. ANALYSE GÉNÉRALE DES CRÉDITS (1,33 MILLIARD D'EUROS).....	11
A. LA SITUATION BUDGÉTAIRE	11
1. <i>Des crédits en hausse (+ 3,5 % en CP).....</i>	<i>11</i>
2. <i>Un report de charges prévu à hauteur de 175 millions d'euros (soit - 10 %)</i>	<i>12</i>
B. PRÉSENTATION PAR NATURE DE DÉPENSES.....	13
1. <i>Les dépenses de fonctionnement (1,154 milliard d'euros en CP).....</i>	<i>13</i>
2. <i>Les dépenses d'investissement (117 millions d'euros en CP).....</i>	<i>14</i>
3. <i>Les dépenses d'intervention (près de 58 millions d'euros en CP).....</i>	<i>14</i>
4. <i>Les dépenses d'opération financière (près de 6 millions d'euros en CP)</i>	<i>15</i>
C. PRÉSENTATION PAR ACTION	15
1. <i>Le renseignement (257 millions d'euros en CP).....</i>	<i>16</i>
2. <i>La prospective de défense (1,034 milliard d'euros en CP).....</i>	<i>17</i>
3. <i>L'influence internationale de la France (près de 44 millions d'euros)</i>	<i>18</i>
II. PRÉSENTATION DÉTAILLÉE DES ACTIONS	18
A. LA POURSUITE DES EFFORTS EN FAVEUR DU RENSEIGNEMENT DE SECURITÉ	18
1. <i>Une augmentation sensible des moyens</i>	<i>19</i>
2. <i>Les crédits de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)</i>	<i>21</i>
3. <i>La direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD).....</i>	<i>37</i>
B. LA PROSPECTIVE DE DÉFENSE.....	47
1. <i>L'analyse stratégique (6,2 millions d'euros en CP)</i>	<i>48</i>
2. <i>La prospective des systèmes de forces (21,3 millions d'euros en CP)</i>	<i>51</i>
3. <i>Les études amont (720,4 millions d'euros en CP)</i>	<i>52</i>
4. <i>La gestion des moyens et subventions (286,8 millions d'euros en CP).....</i>	<i>59</i>
C. RELATIONS INTERNATIONALES ET DIPLOMATIE DE DÉFENSE.....	70
1. <i>L'activité de la DGRIS.....</i>	<i>70</i>
2. <i>Les crédits pour 2017 (43,8 millions d'euros)</i>	<i>74</i>
III. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME.....	78
A. LE RENFORCEMENT DE LA DÉMARCHE PROSPECTIVE EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE.....	78
B. LA DIFFICILE AMÉLIORATION DU NIVEAU DE SÉCURITÉ DES FORCES ET DU PATRIMOINE INDUSTRIEL ET ÉCONOMIQUE LIÉ À LA DÉFENSE.....	80
1. <i>La mission d'enquête en vue de l'habilitation : des difficultés devant l'afflux des demandes d'avis en vue d'une habilitation que montre clairement l'indicateur retenu</i>	<i>80</i>

<i>2. La mission d'inspection des sites : un sous-dimensionnement du service que l'indicateur retenu ne permet pas de percevoir</i>	81
C. LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS SCIENTIFIQUES, TECHNOLOGIQUES ET INDUSTRIELLES NÉCESSAIRES À LA DÉFENSE.....	84
D. LA CONTRIBUTION À L'AUTORISATION ET AU CONTRÔLE DES TRANSFERTS DES BIENS ET TECHNOLOGIES SENSIBLES.....	85
EXAMEN EN COMMISSION.....	87
ANNEXE - AUDITIONS DES RAPPORTEURS POUR AVIS.....	93

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

1.- La demande de crédits inscrite dans le PLF 2017 pour le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » s'élève à **1,532 milliards d'euros en AE** et **1,335 milliard d'euros en CP**, soit 3,6 % des AE et 3,3 % des CP prévus pour l'ensemble de la mission « Défense » l'année prochaine.

Par rapport à la prévision inscrite en LFI 2016, la dotation du programme enregistre ainsi une **augmentation de plus de 18 % en AE et de près de 3 % en CP** (+ 236 millions d'euros en AE et + 44,5 millions d'euros en CP). Cette évolution touche l'ensemble des actions du programme.

Les crédits ainsi ouverts devront couvrir les dépenses obligatoires liées au **report de charges du programme** issu de l'exécution budgétaire 2016, estimé à **175 millions d'euros** sous la condition d'une levée intégrale de la réserve de précaution (90 millions d'euros) et dans l'hypothèse du maintien de l'ensemble des crédits prévus en LFI lors des arbitrages de fin de gestion. Ce niveau représente une **baisse (- 10 %)** par rapport au report de charges de 2015 sur 2016 ; il s'agirait de 6,9 % du report de charges global prévu pour la mission « Défense ».

Conformément aux conclusions du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 et aux orientations de la LPM pour 2014-2019 confirmées par la loi d'actualisation du 28 juillet 2015, les priorités soutenues par le programme sont la **réaffirmation du rôle central du renseignement**, la **consolidation des efforts dans le domaine de la recherche de défense**, et le **maintien de la capacité d'influence de la France**.

2.- **En ce qui concerne le renseignement** (action 3 « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France »), vos rapporteurs constatent une **augmentation sensible de 6,8 % en CP** par rapport à la LFI 2016 (hors dépenses de personnel) ; comme en 2016, les AE progressent à un rythme soutenu (+ 23,4%) Cette augmentation est la traduction d'une intensification de l'activité des services dans une période d'aggravation des menaces, notamment terroristes, de l'accroissement sensible de leurs effectifs, dont la traduction budgétaire est inscrite au programme 212, qui induit des coûts de fonctionnement courant et d'infrastructures, et de l'effort d'investissement technique réalisé par le service de renseignement extérieur.

Cet effort conséquent engagé dès la loi de programmation militaire pour 2014-2019, en décembre 2013 a été renforcé lors de son actualisation par la loi en juillet 2015 puis au lendemain des attentats du 13 novembre 2015.

3.- En ce qui concerne la recherche de défense (action 7 « Prospective de défense »), vos rapporteurs pour avis relèvent en particulier que les crédits alloués par le PLF 2017 aux **études amont** sont fixés à **720,4 millions d’euros en CP**, soit 56 % de l’ensemble des CP prévus pour le programme 144 l’année prochaine. Ce niveau de crédits représente, par rapport à la LFI 2016, une **augmentation de 2 %** (+ 13,9 millions d’euros). Il reste **en ligne avec l’objectif fixé en matière d’études amont par la LPM**, soit 730 millions d’euros en moyenne annuelle sur la période 2014-2019 ; vos rapporteurs resteront vigilants quant au respect de cet objectif, **qu’il conviendra d’ailleurs de reconsidérer à la hausse, dans la prochaine programmation militaire**, en vue d’assurer une préparation adéquate de l’avenir de notre outil de défense.

La prévision pour l’**analyse stratégique** est de **6,2 millions d’euros en CP**, montant en **hausse de 2 %** par rapport à 2016 (+ 0,1 million d’euros), mais de **4,6 millions d’euros en AE**, soit une **baisse de 53 %** (- 5,2 millions d’euros). Cette orientation procède de la **réforme du dispositif ministériel de soutien à la recherche stratégique** mise en œuvre depuis 2015 – création de contrats-cadres, augmentation de la part des « observatoires » et développement de nouvelles relations avec le champ universitaire – qui, tendant à donner plus de prévisibilité et donc à améliorer le pilotage des études, donne lieu à la notification d’engagements pluriannuels, lancés en 2015 et 2016.

Le budget total consacré à la **recherche et développement (R&D) de la défense** sera porté à près de **4,928 milliards d’euros** l’année prochaine, soit une **augmentation de 30 % par rapport à 2016 et de 34,5 % par rapport au budget moyen sur la période 2014-2016**. Ce niveau d’effort, en la matière, qui n’avait pas été atteint depuis 2009. Vos rapporteurs pour avis s’en réjouissent : malgré les contraintes pesant sur ses finances publiques, **la France est le pays d’Europe qui consacre le plus gros effort budgétaire à sa R&D de défense**.

4. - Vos rapporteurs restent préoccupés par la situation de l’ONERA, en voie d’amélioration mais encore à conforter.

Certes, la tutelle de l’établissement s’est mobilisée et la nouvelle dynamique ainsi créée paraît positive. Ainsi, répondant à l’initiative de vos rapporteurs dans le cadre de l’examen du PLF 2016, l’ONERA s’est vu attribuer au printemps dernier, outre sa subvention annuelle pour charges de service public pérennisée à hauteur de 105 millions d’euros, une **dotation exceptionnelle de 15 millions d’euros** destinée à financer les travaux requis par la soufflerie S1MA de Modane. D’autre part, un **plan scientifique stratégique** pour la période 2015-2025 a été finalisé en avril dernier, et le projet de **contrat d’objectifs et de performance (COP)** de l’opérateur pour 2017-2021 a été validé, le 22 novembre dernier, par son conseil d’administration. En outre, **une nouvelle organisation de l’Office est en gestation**, et le projet de COP susmentionné prévoit la **rationalisation de ses implantations immobilières en Île-de-France**, au moyen du regroupement sur le site de Palaiseau des équipes actuellement installées à Meudon et à Châtillon.

Cependant, dans ce contexte globalement rassurant pour l'avenir, vos rapporteurs comprennent mal la **décision du ministère chargé de la recherche, en juillet dernier, de ne pas renouveler le label « Carnot »** de l'ONERA. Ils observent par ailleurs qu'un **équilibre entre le coût des travaux liés au regroupement à Palaiseau et les produits des cessions immobilières de Meudon et Châtillon sera difficile à trouver**. En outre, au-delà des travaux urgents entrepris sur la soufflerie S1MA, **des investissements substantiels sont nécessaires pour conduire la rénovation générale dont le parc de souffleries a besoin**, afin d'être maintenu au meilleur niveau mondial : vos rapporteurs craignent que le report d'arbitrages financiers de l'État qui permettraient d'engager en temps utile ces travaux ne remette en cause la préservation d'ouvrages stratégiques.

En 2015, l'ONERA a enregistré un résultat bénéficiaire de 5,15 millions d'euros mais, **pour 2016, le budget initial de l'Office prévoit un déficit de 2,8 millions d'euros. Une hausse des commandes est toutefois attendue de l'industrie aéronautique et spatiale**. Il paraît en effet nécessaire que l'ONERA, en vue de développer ses ressources propres, poursuive l'adaptation de son offre aux besoins actuels de l'industrie, de même qu'il gagnera à se rapprocher des acteurs clés de la recherche et de l'enseignement dans les domaines de l'aérospatial et de la défense et à mieux valoriser sa recherche. Alors que le climat social paraît aujourd'hui tendu au sein de l'établissement, vos rapporteurs soulignent également la **nécessité que le personnel de l'Office adhère aux réformes entreprises** pour que celles-ci puissent atteindre leur objectif.

5.- En ce qui concerne la capacité d'influence internationale de la France (action 8 « Relations internationales et diplomatie de défense »), le programme 144 reste marqué par la **mise en service, depuis janvier 2015, de la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS)**. Celle-ci, née de la volonté d'une rationalisation de la fonction « relations internationales » du ministère de la défense, dispose de 213 agents ; sa création a permis **l'économie de 57 ETP** sur le périmètre des relations internationales de défense. Elle est aujourd'hui pleinement opérationnelle et développe son rôle, principalement, en matière de stratégie de défense et d'influence internationale.

Le PLF 2017 prévoit pour les actions de coopération et de diplomatie de défense pilotées par la DGRIS un budget de près de **43,8 millions d'euros** en AE et CP. Sur ce montant, **27,7 millions d'euros** (soit plus de **63 %**) seront consacrés à **l'aide versée au gouvernement de la République de Djibouti**, sur le fondement du traité bilatéral de 2011, au titre de l'implantation de forces permanentes françaises.

6.- Sous le bénéfice de ces observations, **vos rapporteurs pour avis émettent une appréciation positive** sur les crédits inscrits dans le PLF 2017 **pour le programme 144**.

À l'issue de sa réunion du mercredi 23 novembre 2016, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense ».

Mesdames, Messieurs,

Le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense », au sein de la mission « Défense », retrace les crédits, hors dépenses de personnel depuis 2015¹, qui sont destinés à financer des actions essentielles pour la fonction « connaissance et anticipation » de notre outil de défense :

1°- la **prospective de défense**, recherche technologique et analyse stratégique ;

2°- les deux **services de renseignement du ministère de la défense** à vocation générale : la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), pour le renseignement extérieur, et la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD), nouvelle appellation de la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) depuis le mois d'octobre 2016², pour le renseignement de sécurité de défense ;

3°- **l'action internationale du ministère**, coopération et diplomatie de défense désormais menées par la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) – structure créée, en janvier 2015³, à partir de la fusion de la délégation aux affaires stratégiques (DAS) et d'éléments transférés de l'état-major des armées (EMA) et de la direction générale de l'armement (DGA).

La nomenclature des **trois actions** dont se compose le programme recoupe ces thèmes. Elle se présente comme suit, **sans changement** prévu par le projet de loi de finances (PLF) pour 2017 par rapport à 2016 – et suivant une numérotation héritée de simplifications antérieurement apportées à l'architecture budgétaire :

- **action 3 « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France »**. Cette action est divisée en deux sous-actions retraçant, l'une, les crédits de la DGSE (renseignement extérieur) et, l'autre, les crédits de la DRSD (renseignement de sécurité de défense) ;

- **action 7 « Prospective de défense »**. Cette action est décomposée en quatre sous-actions visant, respectivement, l'analyse stratégique, la

¹ La loi de finances initiale (LFI) pour 2015 a regroupé au sein du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » l'ensemble des crédits de masse salariale (titre 2) de la mission « Défense ».

² Décret n° 2016-1337 du 7 octobre 2016 portant changement d'appellation de la direction de la protection et de la sécurité de la défense.

³ Décret n° 2015-4 du 2 janvier 2015 fixant les attributions et l'organisation de la direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère de la défense.

prospective des systèmes de forces (études opérationnelles et technico-opérationnelles), les études amont, enfin les dépenses de soutien et subventions ;

- **action 8 « Relations internationales et diplomatie de défense »**. Cette action constitue le support budgétaire de la DGRIS précitée. Elle est dépourvue de sous-action¹.

Ce programme est placé sous la **responsabilité du directeur général des relations internationales et de la stratégie** du ministère de la défense, actuellement M. Philippe Errera. Cependant, la gestion opérationnelle des actions est confiée à la DGSE et à la DSPD, chacune en ce qui la concerne, s'agissant du renseignement ; à la DGRIS pour l'action internationale et l'analyse stratégique ; à l'EMA dans le domaine des études opérationnelles et technico-opérationnelles ; enfin, à la DGA pour les études amont, ainsi que pour les dépenses de soutien et les subventions en cause.

L'organisation opérationnelle du programme 144

Cinq budgets opérationnels (BOP) sont associés au programme 144 :

- un BOP pour la **DGSE** (correspondant à la sous-action 3-1 « Renseignement extérieur ») et un pour la **DRSD** (sous-action 3-2 « Renseignement de sécurité de défense ») ;

- un BOP pour l'**EMA**, visant les études à caractère opérationnel et technico-opérationnel (sous-action 7-2 « Prospective des systèmes de forces ») ;

- un BOP pour la **DGA**, destiné à financer les études amont (sous-action 7-3) et les dépenses de soutien et subventions (sous-action 7-4) ;

- enfin, un BOP pour la **DGRIS** regroupant, outre les crédits de relations internationales et diplomatie de défense (action 8), ceux de l'analyse stratégique (sous-action 7-1).

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire adressé en application de l'article 49 de la LOLF

Conformément aux conclusions du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 et aux orientations de la loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2014 à 2019 confirmées par la loi d'actualisation du 28 juillet 2015, les priorités soutenues par le canal du programme 144 sont le **renforcement du rôle du renseignement, la consolidation des efforts dans le domaine de la recherche de défense, et le maintien de la capacité d'influence de la France.**

¹ La sous-action « Soutien aux exportations » a été supprimée du programme 144 par la LFI 2015 ; les crédits de promotion des exportations se trouvent désormais retracés par le programme 146 « Équipement des forces ».

I. ANALYSE GÉNÉRALE DES CRÉDITS (1,33 MILLIARD D'EUROS)

Les crédits inscrits dans le PLF 2017 au titre du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » atteignent près de **1,532 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **1,335 milliard d'euros en crédits de paiement (CP)** – soit, respectivement, 3,6 % des AE et 3,3 % des CP prévus pour l'ensemble de la mission « Défense » l'année prochaine (près de 42,245 milliards d'euros en AE et 40,592 milliards d'euros en CP).

A. LA SITUATION BUDGÉTAIRE

1. Des crédits en hausse (+ 3,5 % en CP)

Les crédits prévus par le PLF pour le programme 144 s'avèrent en nette **augmentation par rapport aux prévisions de la LFI 2016**, à hauteur de 18,2 % pour ce qui concerne les AE (+ 236 millions d'euros) et de près de **3,5 % pour ce qui concerne les CP (+ 44,5 millions d'euros)**. Comme cette année, ces crédits ne seront que modestement abondés par voie de fonds de concours (FDC) et d'attribution de produits (ADP) – à hauteur de 87 900 euros en AE et CP.

Évolution des crédits (hors FDC et AP) du programme 144

(en millions d'euros)

LFI 2016		PLF 2017		Évolution 2016-2017	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
1 295,71	1 291,29	1 531,77	1 335,94	+ 18,22 %	+ 3,46%

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire adressé en application de l'article 49 de la LOLF

L'accroissement des crédits du programme ainsi prévu pour l'année prochaine **touche l'ensemble des actions** de ce dernier (cf. *infra*). Cette orientation est d'autant plus remarquable qu'elle prend en compte l'impact de l'évolution favorable des indices économiques identifié lors de la construction du PLF : les gains identifiés, de l'ordre de 11 millions d'euros en CP (0,68 million sur le fonctionnement, 2,07 millions sur le renseignement et 8 millions au titre des études) ont été laissés, pour partie, à la disposition du programme¹.

¹ Indication fournie par le VAE Hervé de Bonnaventure, directeur général adjoint des relations internationales et de la stratégie du ministère de la défense, lors de son audition sur le PLF 2017 par vos rapporteurs pour avis, le 12 octobre 2016.

2. Un report de charges prévu à hauteur de 175 millions d'euros (soit - 10 %)

Les crédits du programme pour 2017 devront couvrir les dépenses obligatoires liées au **report de charges** issu de l'exécution budgétaire 2016. Ce report, sous la double hypothèse et condition d'une levée intégrale de la réserve de précaution du programme (soit 90 millions d'euros) et que l'ensemble des crédits prévus en 2016 lui soient bien conservés lors des arbitrages de fin de gestion, est attendu à hauteur de **175 millions d'euros**¹, soit **6,9 % du report de charges prévisionnel de la mission « Défense »** (2,531 milliards d'euros).

Il s'agirait, **en valeur**, d'une **diminution de 10 %** par rapport au niveau du report de la gestion 2015 sur l'exercice 2016 (194,4 millions d'euros), qui permettrait de retrouver le niveau de report constaté fin 2014 (175,9 millions d'euros). En revanche, en volume, il s'agirait d'une hausse de 9,5 % de la part prise par le programme dans le total du report de charges prévisionnel de la mission : atteignant 6,9 %, cette part renouerait avec le niveau observé à la fin de l'année 2011.

Évolution du report de charges du programme 144

(en millions d'euros)

Composantes du report de charges	Fin 2011	Fin 2012	Fin 2013	Fin 2014	Fin 2015	Fin 2016 (prévision)
Dettes fournisseurs	79,1	66,3	51,0	55,9	92,6	-*
Charges à payer	110,8	99,3	85,7	115,3	100,2	-*
Avances dues	-	0,2	0,7	4,7	1,6	-*
Total (Évolution, en %)	189,9	165,8 (- 13 %)	137,4 (- 17 %)	175,9 (+ 28 %)	194,4 (+ 10 %)	175,0 (- 10 %)
Report de charges de la mission « Défense » (Part du programme 144)	2 734,0 (6,9 %)	3 159,0 (5,2 %)	3 452,0 (3,9 %)	3 498,0 (5,0 %)	3 088,9 (6,3 %)	2 531,0 (6,9 %)

(*) Il n'est pas possible de prévoir par anticipation la structure du report de charges, laquelle dépend, au jour près, des dates comptables d'enregistrement des actes de paiement.

Source : réponses du Gouvernement au questionnaire adressé en application de l'article 49 de la LOLF et DGA

Le Gouvernement précise² que le report de charges du programme, de l'exercice 2017 sur l'exercice 2018, devrait rester au même niveau.

¹ Source : réponse du Gouvernement au questionnaire adressé en application de l'article 49 de la LOLF.

² Source : réponse au questionnaire adressé en application de l'article 49 de la LOLF.

B. PRÉSENTATION PAR NATURE DE DÉPENSES

Évolution des crédits (hors FDC et AP) du programme 144

(en millions d'euros)

	AE		CP		Évolution 2016-2017	
	LFI 2016	PLF 2017	LFI 2016	PLF 2017	AE	CP
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	1 115,85	1 307,95	1 127,69	1 154,66	+ 17,22 %	+ 2,39 %
Titre 5 Dépenses d'investissement	114,45	165,83	103,74	117,65	+ 44,89 %	+ 13,41 %
Titre 6 Dépenses d'intervention	56,66	57,68	56,66	57,78	+ 1,81 %	+ 1,99 %
Titre 7 Dépenses d'opération financière	8,75	0,30	3,20	5,85	- 96,57 %	+ 82,81 %
Total	1 295,71	1 531,77	1 291,29	1 335,94	+ 18,22 %	+ 3,46%

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire adressé en application de l'article 49 de la LOLF

1. Les dépenses de fonctionnement (1,154 milliard d'euros en CP)

La prévision pour 2017 des dépenses de **fonctionnement** financées par le programme 144 (crédits de titre 3), par rapport à la LFI pour 2016, constitue une **augmentation de 2,4 % des CP (+ 27 millions d'euros)**. Cette évolution traduit quatre accroissements ; ceux :

- des moyens dédiés aux services de **renseignement**. Ils tiennent principalement à l'intensification de l'activité opérationnelle, mais aussi à la modernisation des systèmes d'information et de communication de la DRSD;

- des besoins de financement des **études amont** (+ 2 %). Cette évolution est conforme aux orientations pour les travaux de science, recherche, technologie et innovation (S&T) sur la période 2014-2019 mises à jour pour la période 2016-2021 et approuvées par le ministre de la défense au premier semestre de cette année ;

- de la subvention pour charges de service public des **opérateurs** de l'État rattachés au programme. La dotation pour l'année prochaine permettra en effet, d'une part, le financement des actions découlant des nouvelles orientations stratégiques fixées pour l'**Ecole polytechnique** à la suite des recommandations du rapport au Premier Ministre de M. Bernard Attali¹ (soit un complément de subvention de 7,1 millions d'euros) et, d'autre part, la couverture des coûts supplémentaires induits par un contentieux avec

¹ « L'X dans une nouvelle dimension », juin 2015.

l'URSSAF portant sur le règlement de cotisations sociales du personnel enseignant de l'**École nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA) Bretagne** (soit un complément de 1,23 million d'euros) ;

- enfin, des dépenses liées à la **politique d'influence**. Il s'agit en l'occurrence de couvrir la réévaluation de la **parité euro/dollar** en construction budgétaire, susceptible d'impacter les dépenses de soutien du réseau diplomatique (soit + 0,87 million d'euros), et de financer la modernisation des **réseaux informatiques** des missions de défense (soit + 0,5 million d'euros).

2. Les dépenses d'investissement (117 millions d'euros en CP)

Les dépenses d'**investissement** (crédits de titre 5) du programme sont prévues pour 2017, **en CP**, en **augmentation de 13,4 %** par rapport à 2016 (pratiquement **+ 14 millions d'euros**). Cette évolution résulte de l'effort d'investissements engagé (en AE) cette année au bénéfice des **services de renseignement**.

Les investissements portent, pour la **DGSE**, sur deux nouvelles opérations immobilières d'envergure, nécessaires pour accompagner, d'une part, la croissance des effectifs du service et, d'autre part, le développement des capacités de collecte et de traitement du renseignement en vue d'améliorer l'évaluation des menaces et de fournir aux autorités gouvernementales le meilleur niveau d'aide à la décision.

Pour la **DRSD**, ils concernent notamment l'acquisition de capacités d'investigation technique et le développement des moyens de contre-ingérence en matière de cyber-défense, ainsi que la poursuite de la modernisation des systèmes d'information et de communication ; à cet égard, au-delà de l'évolution des outils et de la politique de sécurité informatique, l'objectif est de mettre en œuvre de nouveaux moyens de recueil et d'exploitation du renseignement de sécurité.

3. Les dépenses d'intervention (près de 58 millions d'euros en CP)

Les dépenses d'**intervention** (crédits de titre 6) du programme enregistrent dans la prévision pour 2017 une **hausse de 2 %** par rapport à 2016 (**+ 1,1 million d'euros**).

Cette évolution de la dotation vise à prendre en compte l'organisation d'un **Forum sur la paix et la sécurité en Afrique**, à Dakar, sous réserve de la signature d'un accord intergouvernemental *ad hoc* avec le Sénégal (soit + 0,7 million d'euros), et, par ailleurs, l'accroissement de la contribution française au budget administratif de l'**Agence européenne de défense** (AED), qui par rapport à la prévision inscrite en LFI 2016 augmentera de 10 % l'année prochaine (soit + 0,5 million d'euros).

4. Les dépenses d'opération financière (près de 6 millions d'euros en CP)

Le programme couvrira en 2017 des **dépenses d'opération financière** (crédits de titre 7) en **augmentation de 83 % (+ 2,65 millions d'euros)**. Ces dépenses correspondent :

- d'une part, au financement de matériels informatiques et de recherche de l'**ENSTA Bretagne** (dotation en fonds propres de 0,3 million d'euros) ;

- d'autre part, au solde de l'engagement financier du ministère de la défense, dans le cadre du contrat de plan État-région (CPER) Midi-Pyrénées pour 2015-2020, pour la rénovation du bâtiment principal d'enseignement de l'**Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace (ISAE)**. Pour mémoire, 6,15 millions d'euros ont été engagés à ce titre en 2016 ; les paiements sont prévus à hauteur de 0,6 million d'euros cette année et 5,55 millions d'euros l'année prochaine.

C. PRÉSENTATION PAR ACTION

Évolution des crédits (hors FDC et AP) du programme 144

(en millions d'euros)

	LFI 2016		PLF 2017		Évolution 2016-2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 3 : Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France	262,51	240,81	324,07	257,37	+ 23,45 %	+ 6,88 %
<i>Sous-action 3-1 : Renseignement extérieur</i>	250,26	230,76	310,53	243,83	+ 24,08 %	+ 5,66 %
<i>Sous-action 3-2 : Renseignement de sécurité de défense</i>	12,25	10,05	13,54	13,54	+ 10,50 %	+ 34,73 %
Action 7 : Prospective de défense	992,44	1 009,72	1 163,90	1 034,78	+ 17,28 %	+ 2,48 %
<i>Sous-action 7-1 : Analyse stratégique</i>	9,78	6,08	4,57	6,20	- 53,31 %	+ 1,97 %
<i>Sous-action 7-2 : Prospective des systèmes de forces</i>	20,96	20,96	21,32	21,32	+ 1,72 %	+ 1,72 %
<i>Sous-action 7-3 : Études amont</i>	680,00	706,53	856,74	720,43	+ 25,99 %	+ 1,97 %
<i>Sous-action 7-4 : Soutien et subventions</i>	281,70	276,15	281,28	286,83	- 0,15 %	+ 3,87 %
Action 8 : Relations internationales	40,76	40,76	43,79	43,79	+ 7,43 %	+ 7,43 %
Total	1 295,71	1 291,29	1 531,77	1 335,94	+ 18,22 %	+ 3,46 %

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire adressé en application de l'article 49 de la LOLF

1. Le renseignement (257 millions d'euros en CP)

En ce qui concerne le **renseignement (action 3 « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France »)**, les CP du programme 144, prévus à hauteur de **257 millions d'euros** pour 2017, marquent une **augmentation de 6,9 % (+ 16,5 millions d'euros)** par rapport à la LFI 2016. Cette hausse concerne à la fois la sous-action « Renseignement extérieur » (+ 5,7 %) et la sous-action « Renseignement de sécurité de défense » (+ 34,7%) et touche l'ensemble des catégories de dépense (fonctionnement et investissement).

S'agissant des moyens alloués à la **DGSE**, cette évolution tient compte, d'une part, de deux importantes opérations immobilières, nécessaires pour accompagner la croissance des effectifs du service (la DGSE devant accueillir 796 ETP supplémentaires d'ici 2019), et, d'autre part, le développement des capacités de collecte et de traitement du renseignement, en vue d'améliorer l'évaluation des menaces. Elle traduit également la progression des dépenses de fonctionnement liées à l'activité opérationnelle (+ 26,9 % par rapport à la LFI 2016 sur l'opération stratégique « activités opérationnelles »), imputable essentiellement à l'accroissement des missions. Ce mouvement, qui correspond à une tendance structurelle des dépenses du service, est encore renforcé dans le contexte post attentats.

Pour la **DRSD**, l'accroissement des ressources bénéficiant au renseignement de sécurité et de défense a été amorcé, notamment quant aux investissements, dans le double contexte du renforcement capacitaire de la direction et de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement. Le PLF 2017 prend en compte, notamment :

- la hausse des dépenses d'activité consécutive à l'augmentation des effectifs et à l'accroissement des missions effectuées à l'étranger et sur les théâtres des opérations extérieures (OPEX) ;

- l'augmentation des besoins en « matériels techniques », dans le cadre du renforcement des axes de développement prioritaires de la DRSD que sont le développement des capacités d'investigation technique et de l'intranet métier de la DRSD et le développement des moyens de contre-ingérence en matière de cyber-défense ;

- enfin, la poursuite de la modernisation des systèmes d'information et de communication, avec pour objectif, comme on l'a déjà noté ci-dessus, au-delà de l'évolution des outils et de la politique de sécurité informatique, la mise en œuvre de nouveaux moyens de recueil et d'exploitation du renseignement de sécurité.

2. La prospective de défense (1,034 milliard d'euros en CP)

En ce qui concerne l'effort de **prospective de défense** (action 7), qui concentre **77 % des crédits du programme** avec une dotation de **1,034 milliard d'euros**, une **hausse de 2,5 % en CP (+ 25 millions d'euros)** est prévue pour 2017 par rapport à la LFI 2016. Cette évolution tient pour l'essentiel à l'accroissement des besoins au titre la sous-action « Études amont » (+ 13,9 millions d'euros) et de la sous-action « Soutien et subventions » (+ 10,7 millions d'euros).

S'agissant des **études amont**, les crédits prévus pour l'année prochaine (plus de 720 millions d'euros en CP et près de 857 millions d'euros en AE) s'inscrivent, d'une part, dans la trajectoire fixée en la matière par la LPM, qui fixe à 730 millions d'euros par an, en moyenne, le budget alloué aux études amont sur la période 2014-2019 et, d'autre part, dans les orientations pour les travaux de science, recherche, technologie et innovation (S&T) sur la période 2014-2019 mises à jour pour la période 2016-2021 et approuvées par le ministre de la défense au premier semestre de cette année. L'importante augmentation des AE inscrite dans le PLF 2017 par rapport à la LFI 2016 (+ 26 %) est imputable, notamment, au lancement prévu de la prochaine phase du projet de démonstrateur de drone de combat en coopération franco-britannique, qui doit permettre de préparer le développement de démonstrateurs opérationnels.

En ce qui concerne les **subventions** pour charges de service public attribuées aux opérateurs de l'État rattachés au programme 144, l'enveloppe prévue pour 2017, à isopérimètre, est stable par rapport à 2016. Les besoins nouveaux qui justifient un accroissement des crédits (+ 4 %) pour l'année prochaine sont :

- le financement des actions liées aux nouvelles orientations stratégiques, déjà mentionnées ci-dessus, fixées pour l'École polytechnique (soit un complément de subvention à hauteur de 7,1 million d'euros) ;

- la couverture des coûts supplémentaires induits par le contentieux avec l'URSSAF, déjà mentionné ci-dessus, portant sur le règlement de cotisations sociales du personnel enseignant de l'ENSTA Bretagne (soit un complément de 1,23 million d'euros) ;

- le financement de matériels informatiques et de recherche de l'ENSTA Bretagne (soit une dotation en fonds propres de 0,3 million d'euros).

Par ailleurs, comme on l'a déjà signalé plus haut, le ministère de la défense soldera en 2017 son engagement financier dans le cadre du CPER 2015-2020 Midi-Pyrénées, pour la rénovation du bâtiment principal d'enseignement de l'ISAE : 6,15 millions d'euros ayant été engagés à ce titre en 2016, les paiements sont prévus à hauteur de 0,6 million d'euros cette année et 5,55 millions d'euros l'année prochaine.

3. L'influence internationale de la France (près de 44 millions d'euros)

En ce qui concerne l'**influence internationale** de la France (action 8 « Relations internationales »), les crédits du programme dans le PLF 2017, soit **43,8 millions d'euros** en CP et AE, connaissent une **hausse de 7,4 %** par rapport à la LFI 2016 (+ **3 millions d'euros**).

Cette augmentation tient à quatre éléments déjà mentionnés ci-dessus :

- la réévaluation de la parité euro/dollar en construction budgétaire, susceptible d'impacter les dépenses de soutien du réseau diplomatique (soit + 0,9 million d'euros),

- le besoin de financement de la modernisation des réseaux informatiques des missions de défense (soit + 0,5 million d'euros) ;

- l'organisation d'un Forum sur la paix et la sécurité en Afrique, à Dakar, sous réserve de la signature, à cet effet, d'un accord intergouvernemental avec le Sénégal (soit + 0,7 million d'euros) ;

- enfin, l'accroissement de la contribution française au budget administratif de l'Agence européenne de défense (AED, soit + 0,5 million d'euros).

Pour le reste, la hausse résulte de l'évolution de la **contribution annuelle versée au gouvernement de la République de Djibouti** en compensation de l'implantation des forces françaises sur le territoire de celle-ci (soit + 0,4 million d'euros), en application des dispositions financières du nouveau traité bilatéral de coopération en matière de défense signé entre la France et Djibouti en 2011 et entré en vigueur en 2014 (cf. *infra*).

II. PRÉSENTATION DÉTAILLÉE DES ACTIONS

A. LA POURSUITE DES EFFORTS EN FAVEUR DU RENSEIGNEMENT DE SECURITÉ

Les crédits inscrits au programme 144 pour les services spécialisés de renseignement dépendant du ministère de la défense repartent à la hausse¹, notamment en matière d'investissements, consolidant les efforts entrepris depuis la loi de programmation militaire (2014-2019) s'agissant des renforcements en personnel, inscrits au programme 212 de la mission « défense » et le travail réalisé au cours de l'année 2015 sur le plan législatif

¹ Après la pause observée en PLF 2016 dans la progression des moyens affectés aux services spécialisés de renseignement dépendant du ministère de la défense au titre du programme 144, en raison d'une mesure de périmètre, d'économies de gestion et de l'effet des cycles d'investissements techniques de la DGSE

pour doter les services d'un cadre juridique clair pour la surveillance des communications électroniques, tant sur le territoire national qu'à l'étranger, et l'utilisation de certaines techniques de renseignement¹.

1. Une augmentation sensible des moyens

a) Une augmentation des moyens de fonctionnement et d'investissement dans le projet de loi de finances pour 2017

L'action n° 3 « 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 du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD)**, figurant pour leur part dans la sous-action « Renseignement de sécurité de défense ». Ces crédits peuvent être abondés en gestion par des crédits inscrits au programme 129 « Direction de l'action du gouvernement » au titre des projets interministériels concourant à la défense et à la sécurité nationale, d'une part, et des crédits destinés aux fonds spéciaux, d'autre part.

Par ailleurs, les crédits de la direction du renseignement militaire (DRM), 45,50 millions d'euros en AE en 2017 et 44,61 millions d'euros en CP (respectivement 36,86 et 36,31 millions d'euros en 2016) relèvent du programme 178 « Préparation et emploi des forces » (action 01-11 « Renseignement d'intérêt militaire »), du fait de la vocation opérationnelle du renseignement d'intérêt militaire, notamment sur les théâtres d'opérations extérieures. Les rémunérations de ses personnels figurent au programme 212 « Soutien de la politique de la défense » (action 54-06) pour un montant de 147,15 millions d'euros en 2017 (136,93 millions d'euros en 2016).

Pour disposer d'une vision globale de l'effort consenti par le ministère de la défense au profit de la fonction « connaissance et anticipation », il faudrait ajouter les crédits inscrits dans les actions et sous-actions des programmes 178 et 212 au profit des unités militaires mises au service de la DGSE, ainsi que tout ou partie des crédits inscrits au programme 146 au titre des sous-actions « renseigner, surveiller, acquérir et reconnaître » concernant les équipements du programme spatial optique MUSIS (sous-action 07.40 dotée de 138,1 millions d'euros en CP, 133 millions en 2016), ceux du programme spatial de renseignement électromagnétique CERES (sous-action 07.42 dotée de 70,13 millions d'euros en CP, 200,5 en AE et 93 millions en CP en 2016) et, dans une acception élargie, à la fonction

¹ Voir les avis de la Commission sur le projet de loi relative au renseignement et sur la proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales :

Avis n° 445 (2014-2015) de M. Jean-Pierre Raffarin <http://www.senat.fr/rap/a14-445/a14-445.html>

Avis n° 100 (2015-2016) de M. Michel Boutant <http://www.senat.fr/rap/a15-100/a15-100.html>

« connaissance et anticipation » tout ou partie de ceux de la sous-action 07.39 « Autres opérations » dotée de 68,27 millions d'euros en AE et 345,39 en CP (respectivement 572,01 et 489,50 millions d'euros en 2016) et de la sous-action 07.41 « Déploiement des services de communication et architecture des réseaux de télécommunications sécurisées DESCARTES » dotée de 68,27 millions d'euros en AE, 48,59 en CP (150 en AE et 30,67 en CP en 2016), enfin, les crédits de l'action 4 « politique immobilière » du programme 212 qui concernent les infrastructures immobilières affectés à ces services.

L'action 3 représente **21,16 %** en autorisations d'engagement (20,26% en LFI 2016) et **19,26 %** en crédits de paiement (18,65% en LFI 2016) des crédits du programme 144 (hors titre 2).

Crédits du renseignement (action 3) hors titre 2 pour 2017

(en euros)

	AE	CP
Renseignement extérieur	310 532 501	243 832 501
Renseignement de sécurité de défense	13 536 615	13 536 615
Total	324 069 116	257 369 116

Source : PAP de la mission « Défense » annexé au PLF 2017

b) La poursuite du renforcement des effectifs qui se traduit par une augmentation significative des crédits de Titre 2 du programme 212

Le plafond d'emploi des services de renseignements, s'agissant du personnel travaillant pour le programme 144, est établi à 6858 ETPT en 2016 (5530 pour la DGSE et 1328 pour la DRSD).

En 2016, ce plafond était de 6609 ETPT (5491 pour la DGSE et 1148 pour la DRSD).

Le montant des crédits de titre 2 inscrits au programme 212 est de 532,18 millions d'euros, dont 426,63 pour la DGSE et 105,55 pour la DRSD contre 497,58 en 2016, 412,89 pour la DGSE et 84,69 pour la DRSD en LFI 2016¹.

c) L'accroissement de la menace justifie les choix budgétaires effectués

La multiplication des attentats survenus en France et en Belgique depuis le 11 janvier 2015 a démontré le continuum entre l'action d'individus, souvent de nationalité française, opérant à l'extérieur au sein de groupes terroristes où ils reçoivent formation et instructions et celles d'individus de retour de ces territoires, ou actionnés depuis ces territoires, pour

¹ Respectivement, 472,224 en 2015, 402,968 pour la DGSE et 69,256 pour la DRSD.

l'organisation d'actions meurtrières sur le territoire national ou de soutien à la réalisation desdites actions, qu'il s'agisse de recruter, de préparer ou de fournir une logistique. Ceci est particulièrement démontré s'agissant des groupes affiliés à Daech.

Outre la mise en place de l'opération Sentinelle de déploiement des forces armées en dispositif de protection, et la « bataille de l'avant » engagée contre ces groupes en Irak, en Syrie et dans la Bande sahélo-saharienne, la menace d'attentats terroristes et son évolution ont conduit à un effort significatif de mutualisation et de coordination au sein des services spécialisés de renseignement, mais aussi à un renforcement des moyens humains qui leurs sont affectés.

2. Les crédits de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)

La DGSE, dont les missions sont définies par les articles D.3126-2 et 3 du code de la défense, est un service de l'État, placé sous l'autorité directe du ministre de la défense. Elle est tout à la fois :

- le service de renseignement extérieur de la France, dont le champ de compétence est global puisqu'il couvre les dimensions sécuritaire, politique et économique des enjeux internationaux, chargé d'apporter une aide à la décision gouvernementale dans ces différents domaines et de contribuer à la lutte contre les menaces pesant sur la sécurité nationale ;
- un service spécial, qui détient le monopole de l'action clandestine à l'étranger avec une double mission de renseignement et d'action. A ce titre, elle assure l'analyse, la synthèse et la diffusion des renseignements qu'elle recueille par ses moyens propres ou auprès des partenaires étrangers. 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 importante. La loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement et la loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales encadrent le recours aux techniques de renseignement et fournissent un cadre juridique plus solide à certaines de ces activités.

Pour répondre aux priorités arrêtées au titre de son plan stratégique, elle a engagé un certain nombre de chantiers de modernisation de ses capacités et de ses fonctions supports, que les crédits inscrits au

programme 144 et au programme 212 de la mission « Défense », dans le projet de loi de finances pour 2017, permettent de financer.

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 précédente avait déjà prévu un renforcement important des moyens de la DGSE, avec notamment un recrutement de 616 emplois supplémentaires sur la période 2008-2013.

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 a maintenu ce haut degré de priorité. **La loi de programmation militaire 2014-2019 du 18 décembre 2013 a traduit la poursuite de cet effort**, dans un contexte global de fortes déflations d'effectifs pour le ministère de la défense puisqu'elle a prévu 281 créations de postes.

L'aggravation et la diversification des menaces à l'encontre des intérêts français à travers le monde, et y compris sur le territoire national, et notamment la lutte contre le terrorisme, ont justifié un effort supplémentaire en faveur des services de renseignement.

C'est ainsi, au titre de plusieurs décisions du Premier ministre à la suite des attentats de janvier 2015, puis dans le cadre de la loi d'actualisation de la LPM du 28 juillet 2015, et enfin, une décision prise après les attentats du 13 novembre 2015 et confirmée par le conseil de défense du 6 avril 2016, que la DGSE aura obtenu, au total, 797 créations de postes sur la période couverte par la LPM 2014-2019.

Les décisions budgétaires du conseil de défense du 6 avril donnent ainsi aux services les moyens de faire face à leur trajectoire capacitaire et en particulier à leur modernisation technologique, en cohérence avec les dispositions législatives adoptées et avec l'actualisation de la LPM.

Le ciblage des actions dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, du renseignement géopolitique, de la protection des intérêts économiques, de la lutte contre la prolifération, du cyberspace, de la lutte contre la criminalité organisée et du contre-espionnage se poursuivront et s'inscriront dans le cadre d'un partenariat renforcé entre services de renseignement.

Les moyens accordés à la DGSE lui permettront notamment de répondre à trois priorités stratégiques. La première est la conduite d'opérations immobilières d'envergures destinées à accompagner la croissance des effectifs. La seconde est le déploiement de capacités nouvelles, principalement orientées sur les activités de contreterrorisme. La dernière vise à financer une hausse significative de ses missions dans le cadre de l'intensification de son action à l'étranger.

En parallèle, le service maintient ses efforts de rationalisation entamés depuis plusieurs années afin de maîtriser ses dépenses en dépit de l'augmentation conjuguée des effectifs et des surfaces occupées.

Vos rapporteurs sont naturellement particulièrement vigilants quant à la mise en œuvre de cette programmation.

a) Les crédits inscrits au programme 144

Au titre du programme 144, le **budget de la DGSE** – alloué dans le projet de loi de finances, hors reports ou abondements ministériels – s’élèvera en 2017, à **310,53 millions d’euros** d’autorisations d’engagement (contre 250,26 en 2016) et **243,83 millions d’euros** de crédits de paiement (contre 230,76 millions d’euros en 2016). Il se répartit entre **202,59 millions d’euros** de crédits de paiement pour les dépenses d’équipement (contre 192,94 en 2016), **41,24 millions d’euros** de crédits de paiement pour les dépenses de fonctionnement (contre 37,82 en 2015).

(en euros)

PLF	2013	2014	2015	2016	2017
Agrégat fonctionnement*	39 536 964	37 920 775	37 759 560	37 821 058	41 241 740
Agrégat équipement :					
- AE	217 822 196	150 659 832	231 378 367	199 439 017**	269 290 761
- CP	173 334 388	212 777 085	219 159 738	186 439 017**	202 590 761

(*) : Hors indemnité compensatrice SNCF

(**) : 192 939 017 en LFI 2016 et 212 439 017 millions en AE

- S’agissant des dépenses de fonctionnement, cette progression tient essentiellement à l’accroissement des missions à la suite de la progression des effectifs du service et des frais de changement de résidence en raison de l’accroissement des besoins opérationnels.

- S’agissant des dépenses d’investissement, elle est plus marquée en autorisation d’engagement (+35% par rapport au PLF 2016¹) qu’en crédits de paiement². Elle s’explique par deux nouvelles et importantes opérations immobilières nécessaires pour accompagner la croissance des effectifs du service. Elles donneront lieu à des affectations sur deux nouvelles tranches fonctionnelles à hauteur, au total de 60 millions d’euros. En outre, le service poursuit le déploiement de ses capacités techniques de recueil et d’analyse du renseignement, dans un contexte marqué par la diversification et l’aggravation des menaces, d’une part, et un environnement technologique en constante mutation, d’autre part.

À ces moyens, s’ajoutent des crédits provenant de la mission « Direction de l’action du gouvernement » destinés à financer les

¹ +27% en tenant compte de l’amendement adopté lors de l’examen du PLF au Sénat en première réponse suite aux attentats de 2015 : +13 millions d’euros en AE).

² +8,5% : 5% par rapport à la LFI 2016 en tenant compte de l’amendement adopté lors de l’examen du PLF au Sénat en première réponse suite aux attentats de 2015 : +6,5 millions d’euros en CP.

programmes interministériels liés à la défense et à la sécurité nationale, ainsi que l'attribution de fonds spéciaux.

b) Les ressources humaines

Les **dépenses de personnel** de la DGSE (titre 2) figurent au sein du programme 212 de la mission « Défense ». On en donnera toutefois le détail ici, car la croissance des effectifs du service impacte directement l'évolution de ses coûts de fonctionnement et de ses investissements et qu'on ne saurait en évaluer raisonnablement la transformation en cours sans en tenir compte.

(1) Le renforcement des effectifs

616 créations nettes d'emplois ont été réalisées au cours de la loi de programmation militaire 2008-2013.

Les effectifs continuent d'augmenter. La DGSE bénéficie, sur la période 2014-2019, de 797 créations qui intègrent celles obtenues :

- lors de la loi de programmation initiale (281),
- par décision du Premier ministre suite aux attentats de janvier 2015 (185)
- dans le cadre de l'actualisation de la LPM en juillet 2015 (140),
- et aux termes d'un nouvel arbitrage interministériel en avril 2016 (191)¹.

287 créations ont été réalisées au cours des trois premières années de la période considérée (59 en 2014, 106 et 2015, 122 en 2016), le solde (510 emplois) devrait s'échelonner jusqu'en 2019 à raison de 123 créations en 2017, 189 en 2018, et 197 en 2019.

La répartition catégorielle montre qu'il s'agit pour les trois quarts de personnel de catégorie A et d'officiers et pour un quart des personnels de catégorie B et des sous-officiers. Les personnels administratifs de catégorie C diminuent.

Le plafond est fixé à 5 530 ETPT.

	2013	2014	2015	2016	2017
Plafond d'emploi (en ETPT)*	4 991	5 068	5 302	5 461	5 530
Évolution en valeur (en ETPT)	-	+ 78	+ 234	+ 159	+ 69
Crédits inscrits au titre 2**	386 342 903	399 191 662	402 967 947	412 889 922	426 629 485
Évolution en %	-	+3,32%	+ 0,95%	+ 2,46%	+3,33%

(*) : Plafond ministériel des emplois autorisés

(**) : Action 50-01 du P 212

¹ Renforts obtenus au titre du pacte de sécurité suite aux attentats de novembre 2015.

La répartition des emplois du ministère de la défense par gestionnaire fait apparaître, au sein du programme 212, un plafond d'emplois autorisés de 5 530 équivalents temps plein travaillés pour la DGSE soit une progression de 1,26% par rapport à 2016. Cela se traduit, de fait, pour le service, par une prévision d'effectif au 31 décembre 2017 de 5504 emplois, la prévision de réalisation au 31 décembre 2016 est de 5338 ETPE et la réalisation effective au 30 juin de 5185 ETPE.

Vos Rapporteurs observent que le calendrier des créations de postes à tendance à faire porter l'effort principal de recrutement (386 emplois) sur les deux dernières années de l'exercice 2017-2019. Outre une montée en puissance moins rapide que ne le laissent à penser les annonces récurrentes, un lissage eût été préférable pour assurer qualitativement et quantitativement ces recrutements, d'autant que le phénomène peut être constaté pour l'ensemble des services qui puisent dans le même vivier restreint et fort recherché de candidats (cf. *infra*) et qu'il faut naturellement y ajouter le remplacement des personnels quittant le service, ce qui représente des volumes importants de l'ordre de 2000 à 2500 de recrutements à opérer sur la période considérée.

En outre, il semble que, dans le détail, les plafonds des emplois ministériels autorisés soient insuffisamment adaptés aux besoins du service qui recrute principalement des personnels hautement qualifiés et donc plus coûteux et réduit ses effectifs dans les catégories moins qualifiées. Dès lors, le décalage observé entre emplois autorisés et emplois pourvus permet de financer l'amélioration du niveau moyen de qualification du personnel. Si nécessaire soit-elle, cette méthode n'est guère satisfaisante car les personnels sont recrutés dans la durée, notamment les fonctionnaires et les officiers de carrière et donc la masse salariale devra, quoiqu'il advienne, être réajustée. Il serait préférable d'ajuster le Titre 2 en fonction des besoins du service et modifier les plafonds d'emplois en conséquence.

Les crédits de masse salariale sont en légère augmentation de 13,7 millions d'euros (+ 3,3 %) afin de financer les recrutements prévus et plusieurs mesures catégorielles pour un montant de 2,85 millions d'euros.

On observera également le transfert au programme 129 (SGDSN) de 60 personnels mis à disposition jusque-là du groupement interministériel de contrôle (GIC), 15 personnels seront rattachés au même titre en cours d'exercice 2017 et demeurent encore dans les effectifs du service. Ce transfert représente un montant de 2,77 millions d'euros hors CAS Pensions. (4,55 millions d'euros CAS Pensions inclus). Ce transfert n'a pas d'effets significatifs dans la mesure où ces personnels étaient déjà mis à disposition du GIC et ne participaient pas aux activités de la DGSE.

Ces effectifs ne comprennent pas ceux des unités militaires qui constituent le service action de la DGSE, dont les emplois et les crédits de rémunération sont inscrits aux différentes actions travaillant pour le programme « préparation et emploi des forces » du programme 212

« Soutien de la politique de la défense. Ils ne comprennent pas non plus les personnels militaires qui viendront renforcer les activités de cyberdéfense de la DGSE et qui restent affectés en gestion dans les BOP des armées pourvoyeuses.

Vos rapporteurs pour avis considèrent toujours qu'un indicateur spécifique devrait être réintroduit au sein du programme annuel de performance de la mission « Défense » permettant de mieux suivre, dans le détail, année après année, la réalisation exacte du cadencement des créations de postes.

(2) L'évolution de la structure du personnel de la DGSE

Au 30 juin 2016, la DGSE comptait hors service « action » (et assimilés) 25,1 % de militaires, 74,9 % de personnels civils, (48,1 % de fonctionnaires et 26,7 % de contractuels), sous des statuts divers. Le besoin de diversification des recrutements est réel puisqu'on y trouve des profils très divers. Les catégories A et officiers représentent 43% des effectifs globaux.

Les proportions étaient, au sein de l'effectif réalisé en 2008, de 29,3 % de militaires et 70,7% de personnels civils (53,2% de fonctionnaires et 17,5% de contractuels) sous divers statuts. Les catégories A représentaient alors 35,3% des effectifs globaux.

Ce rapprochement traduit bien l'évolution des profils d'emplois au sein du service et notamment l'évolution vers l'emploi de personnels plus qualifiés et plus diversifiés que les statuts de la fonction publique ou de la fonction militaire ne permettent pas de recruter, sans compter l'effet des réductions d'emplois au sein des armées qui ont réduit ces dernières années les capacités de mobilité des personnels militaires.

(a) La place grandissante des personnels de catégorie A et officiers

Évolution des effectifs par catégories

	2008		2016		Evolution	
	<i>Effectif réalisé</i>	<i>% de l'effectif réalisé</i>	<i>Effectif réalisé au 30 juin</i>	<i>% de l'effectif réalisé</i>	<i>Effectif</i>	<i>%</i>
Niveau 1 et Officiers	1 582	35,3 %	2 248	43,0%	+ 670	+ 42,4 %
Niveau 2 et sous-officiers	1 509	33,7 %	1 724	33,0%	+ 215	+ 14,3 %
Niveau 3 et militaires du rang	1 387	31,0 %	1 250	23,9%	- 137	- 9,9 %
Total	4 478	100,0 %	5 222	100%	+ 744	+ 16,6 %

Une forte progression en valeur absolue comme en % des personnels de catégorie A et officier peut être observée. Inversement, les effectifs des personnels de catégories C et militaires du rang diminuent, ce qui traduit

une progression du niveau de qualification des personnels en service à la DGSE.

(b) L'érosion régulière de la part du personnel militaire

Hors service « action », la DGSE emploie 25,1 % de personnel militaire et 74,9 % de personnel civil. Cette proportion était en 2008 de 29,3 % pour le personnel militaire et 70,7 % pour le personnel civil. Si l'on s'en tient aux projections établies conformément à la trajectoire de la LPM, la proportion de personnel militaire devrait atteindre 24,5 % en 2019¹ mais si l'on prolonge la tendance observée depuis plusieurs années, cette proportion pourrait être plus proche de 20%.

La politique de déflation mise en œuvre dans les armées au cours des dernières années, et avant d'être récemment stoppée, s'est traduite par une raréfaction de cette ressource au moment où les besoins de spécialistes techniques et scientifiques, mais également du renseignement, était en forte croissance. De facto, les armées rencontrent de plus en plus de difficultés à honorer leurs contrats d'objectifs.

Depuis toujours, la DGSE s'attache à respecter et préserver sa mixité « civilo-militaire. **Cependant, cette érosion risque de se poursuivre dans les prochaines années** en raison de la sociologie des nouveaux recrutements, mais également de la difficulté des Armées à pourvoir les postes de spécialistes auprès d'employeurs multiples, d'autant que la DGSE fait également face à un taux d'attrition plus fort, lié à la volatilité de la ressource spécialisée recrutée.

L'arrêt de la déflation des Armées ne produira ses premiers effets qu'à l'horizon 2020, alors que les efforts de recrutement doivent être fournis sur la période 2017-2019, efforts qui ne pourront être réalisés partiellement qu'au moyen de recrutements de personnels non titulaires.

Cette érosion de la place des militaires au sein d'un service relevant du ministère de la défense pourrait être de nature à affecter son identité si des mesures ne sont pas prises pour l'enrayer.

Dans ce contexte, deux missions d'audit dédiées à la ressource militaire ont été déclenchées en 2016, la première à vocation interne pour identifier des mesures liées au recrutement et aux parcours professionnels, tout en consolidant la place des militaires dans certaines entités de la DGSE afin de rendre leur carrière plus lisible par les Armées, la seconde en collaboration avec les autres services relevant de la Défense (DRSD et DRM) sur les problématiques communes et les capacités de chacun en matière de recrutement, de formation et de fidélisation.

¹ En PME. Si l'on s'en tient aux prévisions d'effectifs ETPE, les proportions sont légèrement plus importantes pour le personnel militaire : 25,6% au 31/12/2016 et 25,1% au 31/12/2019

(c) Une part croissante de contractuels parmi les personnels civils

(i) *La place croissante des contractuels*

Au sein des personnels employés par la DGSE, la part des contractuels a augmenté, passant de 17,5 % en 2008 à 26,7 % en 2016. Cette évolution est pour une large partie le corollaire de la diversification des profils recherchés qui ne s'intègrent pas dans les différents cadres de la fonction publique, mais également de la souplesse nécessaire pour rémunérer certains spécialistes pour lesquels les niveaux de rémunération servis dans le secteur privé sont sans commune mesure avec ceux susceptibles d'être appliqués au titre des grilles indiciaires de la fonction publique. Ce recours à des agents non titulaires est circonscrit aux emplois et missions que les modes de recrutements (fonctionnaires et militaires) ne permettent pas de pourvoir. Il concerne essentiellement des linguistes spécialisés dans les langues rares et des spécialistes scientifiques et techniques.

En outre, la contractualisation offre davantage de souplesse pour intégrer à l'échéance de contrats à durée déterminée, et donc à un terme permettant d'évaluer les capacités des agents à évoluer dans des fonctions d'encadrement, les personnels dont la DGSE souhaite s'attacher durablement les services.

(ii) *Un statut autonome applicable aux personnels civils*

La réforme du statut autonome des personnels civils de la DGSE a abouti à la publication du décret n° 2015-386 du 3 avril 2015.

Ce statut réaffirme les spécificités justifiant l'autonomie statutaire, notamment l'absence de droit de grève et de droit syndical, tout en introduisant, pour les agents du service, le droit de créer ou d'adhérer librement à des associations professionnelles nationales ayant pour objet de réserver et de promouvoir les intérêts professionnels des agents régis par ledit décret. Ce texte renforce également les dispositions relatives à la sécurité du service et de ses agents. Il introduit des dispositions organisant la participation du personnel à travers des instances de concertations nouvelles (comité du dialogue social) ou rénovées (commissions administratives mixtes, comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail). Une partie des textes d'application ont été publiés, quatre textes complémentaires sont en cours d'élaboration.

(3) Le renouvellement rapide des personnels

(a) Créations de postes et « *turn over* »

Sur les trois dernières années, la DGSE enregistre un taux de *turn-over* moyen de 9,1% chaque année tous statuts confondus (militaire et civil).

Outre le recrutement, il s'agit également de former et d'intégrer ces personnels nouveaux ce qui est un effort considérable.

(b) Une politique active de recrutement qui bute cependant sur certaines limites

(i) *Sur certains segments, la DGSE se trouve confrontée à une ressource rare et convoitée*

Pour faire face à des menaces non étatiques de plus en plus diversifiées (terrorisme, NRBC, criminalité internationale, cyber), la DGSE, comme l'ensemble des services de la communauté nationale du renseignement, recherche des profils de plus en plus pointus, experts dans le domaine de la géopolitique, de la contre-prolifération comme dans celui des hautes technologies. De même, l'évolution des techniques et technologies oblige ainsi à développer, concevoir des outils performants, innovants et sécurisés, qui nécessitent le recours à des profils dotés de la plus haute technicité dans certaines spécialités des mathématiques et de l'informatique qui sont aussi recherchés par les entreprises privées, les administrations publiques (ANSSI, GIC, CNCTR, DSI des grands ministères...) Le traitement des informations et renseignements recueillis nécessite par ailleurs le recours à des profils de linguistes, de traducteurs en langues rares.

L'enseignement supérieur et les écoles d'ingénieurs ne forment pas suffisamment d'étudiants dans ces différentes spécialités. Il existe donc une concurrence vive sur le marché de l'emploi, entre les services de la communauté du renseignement et au-delà.

(ii) *La DGSE mène une politique proactive de recrutement.*

S'agissant des spécialistes scientifiques et techniques, l'attrait des missions liées au renseignement et l'intérêt des responsabilités susceptibles d'être confiées compensent actuellement le différentiel de rémunération susceptible d'être proposé.

Avec la montée en puissance de ses effectifs et de ceux des autres services de la communauté du renseignement et avec le remplacement nécessaire d'un personnel plus volatile dans les spécialités convoitées, la DGSE risque de se trouver dans une situation délicate, ne serait-ce que parce que les niveaux de salaires attendus par le candidat ne sont pas toujours compatibles avec ceux pratiqués jusqu'alors pour des agents disposant de la même expérience ou ancienneté.

La DGSE met donc en œuvre une politique active de recrutement :

- en développant les recherches de candidatures ciblées,
- en étendant son réseau de prospection d'écoles d'ingénieurs et d'universités et en accueillant des stagiaires,
- en systématisant les actions d'information et de communication auprès des DRH des armées afin que les contrats d'objectifs répondent mieux à ses besoins,

- en diffusant plus régulièrement des offres d'emploi dans la Banque Interministérielle des emplois publics pour attirer des fonctionnaires des autres administrations,
- en entretenant des échanges étroits sur les modes de recrutement et les profils difficiles à recruter avec certains partenaires du « premier cercle » de la communauté du renseignement et avec d'autres services employeurs de personnels de profils équivalents comme l'ANSSI.

L'existence d'un statut spécifique du personnel civil procure une plus grande souplesse pour les recrutements contractuels, mais fixe, en revanche, des dispositions incontournables en matière d'habilitation qui écartent certaines candidatures.

Dans ce contexte global de concurrence accrue, la DGSE a sollicité le SGA et demandé l'appui du CNR, afin d'augmenter de manière significative l'enveloppe financière dédiée à la revalorisation des contractuels, et obtenu certains aménagements dans le PLF 2017.

S'il ne s'agit pas du seul levier, ces mesures sont une condition nécessaire pour consolider l'attractivité du service et fidéliser les contractuels les plus performants. Le ministère de la défense sera cependant confronté aux différences existantes entre les niveaux de rémunération des différents services qui lui sont rattachés et devra veiller à ne pas accroître celles-ci.

Le développement de nouvelles filières de recrutement et de nouveaux parcours professionnels devra être envisagé. Cette réflexion, commune à l'ensemble des services, mais aussi à d'autres organismes comme l'ANSSI, le GIC, la CNCTR ou certaines entités de la Défense, devrait être menée dans un cadre interministériel.

Ces problématiques vont s'accroître rapidement du fait des renforts importants obtenus par l'ensemble des services, les profils recherchés étant identiques pour tous les acteurs de la lutte anti-terroriste.

L'ensemble des opérateurs publics seront, en conséquence, confrontés à cette même et véritable difficulté. Vos rapporteurs attirent l'attention du Gouvernement et souhaitent que, au-delà des assouplissements à proposer en termes de rémunération et de carrière, le Gouvernement, et notamment le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, développe une politique incitative d'orientation, de promotion, et d'ajustement des formations scientifiques et techniques en universités ou en écoles d'ingénieurs afin de pourvoir à ces besoins indispensables à la préservation des intérêts fondamentaux de la Nation et à son développement économique.

(c) La mobilité interne et externe des personnels de la DGSE

La DGSE a instauré en 2011 un processus de gestion de la mobilité qui prend en compte l'évolution des métiers et des structures d'emploi. Son

service des ressources humaines s'est ainsi doté d'outils de pilotage, comprenant notamment un plan de mobilité et de remplacement. Les mobilités sont aujourd'hui envisagées tant vers les autres services de la communauté du renseignement et d'autres départements ministériels qu'en interne à la DGSE.

(i) La mobilité interservices

25 agents se trouvaient fin 2015 en mobilité externe au sein de la communauté du renseignement, dont environ la moitié au sein de la DGSI. De son côté, la DGSE accueillait 14 agents en provenance de cette communauté.

La mobilité interservices permet une meilleure appréhension des organisations des uns et des autres et une amélioration de la coopération, y compris opérationnelle, entre les services. Elle permet aussi un gain en compétences pour les personnels de ces services, et une éventuelle mutualisation de celles-ci. Enfin, elle offre un débouché pour les personnels dans le cadre de leurs parcours professionnels.

Pour autant, les volumes restent assez faibles malgré les efforts déployés. Si l'autonomie statutaire de la DGSE peut être de nature à faciliter la gestion des mobilités entrantes, toutefois soumises à un processus de sélection plus lourd, les autres services sont, quant à eux, plus contraints par leurs règles administratives (passage en commission administrative paritaire, faible marge de manœuvre sur la négociation salariale, corps d'accueil, règle d'avancement), leur taille inégale, et l'hétérogénéité des régimes indemnitaires.

(ii) La mobilité externe

Les mobilités existent également vers d'autres départements ministériels. Malgré un cadre réglementaire favorable, la balance entre détachements sortants et détachements entrants laisse apparaître un déficit assez marqué des entrées en défaveur de la DGSE : une centaine de ses agents se trouvent affectés à l'extérieur et elle accueille environ 70 agents issus d'autres administrations.

Ce constat peut s'expliquer, d'une part, par la nature spécifique des emplois à pourvoir, d'autre part, dans certains cas, par le manque d'attrait du régime indemnitaire offert par la DGSE, mais, en sens inverse, par la qualité ou parfois le « besoin d'aération » de ses fonctionnaires.

(4) La formation des agents

La DGSE encourage et s'implique dans la formation continue de ses personnels qui est une des conditions de leur performance et leur réussite. En 2015, 2 941 agents, soit plus de la moitié de l'effectif, ont suivi, au moins une formation, et, un agent pouvant suivre plusieurs formations dans la même année, c'est au total 7 916 stagiaires qui ont été formés.

La formation continue s'inscrit dans 17 parcours modulaires et progressifs pour s'adapter aux besoins selon le niveau d'emploi ou de spécialité. L'effort fourni a permis de proposer plus de 900 stages différents (199 dispensés en interne et 713 externalisés).

Enfin, la DGSE participe aux cycles de formation proposés par l'Académie du renseignement en lui adressant un nombre important de stagiaires et en fournissant de nombreux formateurs et intervenants.

- (5) Une fonction RH à moderniser et à professionnaliser pour accompagner le processus de transformation en cours

La DGSE est confrontée à une triple contrainte en termes de management des ressources humaines : l'évolution des métiers en raison des évolutions technologiques et du cadre législatif, l'intensification des missions en raison de l'aggravation des menaces, l'accroissement sensible des effectifs à recruter, former et intégrer en raison de l'importance du turn over et des créations de poste.

Pour accompagner cette évolution, comme dans nombre d'organisations confrontées aux mêmes situations, **la DGSE devra moderniser et professionnaliser ses fonctions de soutien et notamment de direction de ressources humaines**, d'autant que ses fonctions sont souvent les moins bien loties, priorité étant donnée au cœur opérationnel des services. Cette modernisation est cependant indispensable à la réussite de l'action de transformation à conduire et appelle, comme dans nombre d'organisations, une professionnalisation des personnels des directions de ressources humaines, notamment pour le pilotage des actions de recrutement, de gestion des emplois et des carrières, et de formation. La DGSE est consciente de l'effort à conduire dans les prochaines années. **Vos rapporteurs s'attacheront à suivre cette question qui, sur le long terme, leur paraît déterminante pour maintenir la performance et les résultats de ce service.**

c) Un ajustement nécessaire des crédits de fonctionnement

Dépenses de fonctionnement de la DGSE

(en AE = CP et en euros)

	2015	2016	2017
Alimentation	178 712	179 709	193 529
Déplacements et transport	7 475 276	7 834 163	9 854 855
Mobilité des personnels	3 023 717	3 453 746	3 727 557
Fonctionnement courant	7 756 637	7 514 661	8 675 873
Soutien courant des structures	17 749 098	17 144 087	16 957 237
Soutien des ressources humaines	1 576 120	1 694 692	1 832 689
Total	37 759 560	37 821 058	41 241 740

Source : PAP de la mission « Défense » annexé au PLF 2015, au PLF 2016 et au PLF 2017.

La programmation sur le périmètre « fonctionnement » affiche une hausse de 9 % entre 2016 et 2017.

Cette évolution reflète essentiellement l'accroissement de « l'activité opérationnelle » (+ 25 %), pour financer l'augmentation sensible des missions dans les zones de crise. Il s'agit d'une tendance structurelle, renforcée dans le contexte actuel (recrutements supplémentaires, dissémination des théâtres d'intervention, développement de la politique d'influence).

Les dépenses rattachées à l'OS « fonctionnement et activités spécifiques » affichent une progression modérée (environ 4,5 %). Ces dépenses supplémentaires découlent directement du renforcement de la présence à l'étranger, qui implique des frais de changement de résidence, lesquels progressent de 8 %. Elles s'expliquent aussi par la progression des effectifs, qui entraîne une hausse de 15% du fonctionnement courant lié au soutien des personnels (frais de formation, d'habillement, de documentation, d'équipement informatique, etc.) et des structures (dépenses nécessaires au fonctionnement des bâtiments tertiaires et des installations techniques, frais d'entretien et de conservation du domaine, de télécommunications non opérationnelles, etc.). L'impact budgétaire reste toutefois limité grâce à la mise en œuvre de vigoureuses mesures de rationalisation¹.

La DGSE s'efforce de contenir ses dépenses d'entretien immobilier, malgré la vétusté d'un certain nombre de ses emprises qui nécessitent des travaux de réhabilitation, y compris de sécurité, ainsi qu'un réaménagement significatif pour accueillir les effectifs supplémentaires. En effet, si l'on prend comme référence la surface hors œuvre nette à hauteur de 189 539 m² en 2017 (réduction faite des surfaces non aménageables, types locaux techniques, balcons, garages, etc.) et non la surface utile renseignée dans le PAP², cela conduit à un coût de 89 euros/m² en légère baisse par rapport au ratio de 2016 (90 euros/m²).

Vos rapporteurs notent toutefois une remontée du coût des dépenses de fonctionnement courant par agent qui progresse en s'établissant à 1 589 euros en 2017 malgré la progression des effectifs alors qu'il avait diminué fortement depuis 2014. Cette hausse tient essentiellement à un effort particulier cette année pour renouveler le parc informatique et pour équiper les nouveaux arrivants. La croissance des besoins financiers est plus rapide que celles des recrutements en raison du besoin multi-équipements par agent et d'un renouvellement qui ne se fait pas à iso-configuration.

¹ Cf. le rapport pour avis n° 166 (2015-2016), tome V, sur le PLF 2016, p. 27.

² À cet égard, vos rapporteurs souhaiteraient que les PAP assurent une continuité dans les données renseignées. Dans le PAP pour 2015 à la page 34, il est indiqué, dans le tableau des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, le ratio de 96 €/m² pour une SHON de 184 817 m² et dans le PAP pour 2017, à la page 41, dans le même tableau, un ratio de 104€/m² pour une SHON de 163 601 m², ce qui manifestement n'était guère cohérent.

Vos rapporteurs regrettent que le PAP ne fournisse, à l'inverse des années précédentes, aucun élément de commentaires sur l'évolution de ces ratios, ce qui ne facilite pas leur travail d'évaluation.

Cette intensification devrait se poursuivre avec le renforcement des effectifs, la multiplication des crises et des opérations, l'accroissement de la politique d'influence et la diversification des cibles à suivre, conséquence de la dissémination de la menace portant sur les intérêts français. Elle ne devrait pas réduire pour autant les efforts constants de recherche d'économies dans le fonctionnement courant.

Pour disposer d'une vision complète des capacités de la DGSE, il faudrait y ajouter les moyens de fonctionnement alloués aux unités militaires affectées à son service dont les crédits sont inclus au sein des différentes actions relatives à la « Préparation et emploi des forces » dans le programme 178.

Des crédits d'intervention sont programmés au titre 6 à hauteur de 100 000 euros. Ils correspondent aux dépenses liées au soutien apporté par la DGSE à l'organisation du concours de cryptanalyse « Alkindi » qui s'est déroulé pour la première fois en 2015 et qui a rencontré un vif succès. Il constitue une contribution à la sensibilisation de l'intérêt des lycéens pour cette discipline scientifique.

d) Des dépenses d'équipement dont le montant est lié à l'évolution cyclique des investissements

Les **dépenses d'équipement** couvrent les besoins relatifs aux différents modes de recueil du renseignement : origines humaine et opérationnelle, origines électromagnétique, informatique et image. Ces crédits servent ainsi à financer 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. Ils couvrent enfin aussi la construction, la modernisation et l'adaptation des locaux et des matériels techniques de recueil et de traitement de l'information.

Dépenses d'équipement de la DGSE

(en euros)

	AE			CP		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Appui au renseignement	80 328 367	92 209 500	154 000 761	96 109 738	83 195 073	100 939 615
Renseignement	151 050 000	107 229 517	115 290 000	123 050 000	103 243 944	101 651 146
Total	231 378 367	199 439 017*	269 290 761	219 159 738	186 439 017*	202 590 761

(*) : 192 939 017 en LFI 2016 et 212 439 017 millions en AE

Source : PAP de la mission « Défense » annexés aux PLF 2015, PLF 2016 et PLF 2017

Après la diminution sensible des montants inscrits dans le projet de loi de finances pour 2016 (- 14 % en AE et - 15 % en CP) qui marquait le creux du cycle d'investissement¹, **la tendance s'inverse en 2017** en raison de la nécessité de conforter les capacités techniques d'analyse et d'exploitation du renseignement – dans un contexte caractérisé par l'accélération des cycles technologiques et par la pression croissante du développement des moyens utilisés par les cibles, toujours plus rapides, plus diversifiés, plus sophistiqués et paradoxalement moins coûteux, compte tenu de l'accélération de la diffusion des technologies et des usages –, mais aussi d'engager des chantiers d'infrastructure pour accompagner la croissance des effectifs.

Globalement, les dotations de l'OS Renseignement augmentent de 27 % par rapport à la LFI 2016. Les prévisions de paiement augmentent de 5 %.

La dotation (opération budgétaire « appui au renseignement ») qui supporte les dépenses d'infrastructure (construction, modernisation et adaptation des locaux abritant les personnels de la DGSE), mais aussi les dépenses de projection et de soutien opérationnel (télécommunications du service entre autres) progresse de 67 % en AE et 21,3 % en CP.

Par ailleurs, la DGSE s'inscrit, depuis plusieurs années, dans la logique de mutualisation des moyens entre services. Elle reçoit à ce titre, par transfert en cours de gestion, des crédits interministériels inscrits au programme 129 « direction de l'action gouvernementale » pour des dépenses qui bénéficient à d'autres services de la communauté du renseignement.

Réciproquement, elle bénéficie de moyens qui ne relèvent pas de son budget, comme les investissements financés des crédits inscrits au programme 146 de la mission défense, par exemple pour le financement des programmes de construction ou d'acquisition de satellites de renseignement.

(1) La progression des effectifs entraîne des investissements dans le domaine des infrastructures

(a) Un programme ambitieux

La DGSE poursuit sa montée en puissance, tant en ressources humaines employées sur les différentes emprises estimées à plus de 1 000 personnes sur la période 2014-2019 qu'en moyens techniques de renseignement. Celle-ci doit être accompagnée d'investissements dans le domaine de l'infrastructure. Plusieurs projets de construction et de rénovation ont, d'ores et déjà, été engagés de manière à accueillir dans de bonnes conditions ces nouveaux agents.

¹ Après une hausse très importante en 2015 de 54 % en autorisations d'engagement et de 3 % en crédits de paiement.

Ce renforcement implique des opérations immobilières d'envergure car les capacités d'accueil sont aujourd'hui arrivées à saturation.

A cet effet, un programme immobilier pluriannuel sur l'ensemble des sites a été défini et mis en œuvre par la DGSE, qui est chargée de la politique d'acquisition et de maintien en condition de ses infrastructures, et l'ensemble de ces opérations seront intégrées dans un nouveau schéma directeur immobilier 2016-2025 qui sera finalisé d'ici la fin du second semestre de l'année 2017.

Le montant des actions engagées pour la réalisation de ce programme s'élève à 52 millions d'euros pour 2015, 20,54 millions en 2016 (27,5 si l'on inclut la location de structures temporaires utilisées pendant la durée des chantiers) et 75 millions d'euros en 2017.

Les ressources budgétaires resteront néanmoins insuffisantes à hauteur d'environ 25 millions d'euros pour couvrir l'ensemble des besoins en 2017. Les besoins exprimés pour les années suivantes sont également importants, compte tenu des projets à lancer.

(b) Une structure de soutien à conforter

Contrairement à d'autres services et entités relevant du ministère de la défense, la DGSE est effectivement service constructeur. L'ensemble des études est réalisé en interne avec, le cas échéant, un recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage. Elle assume entièrement la procédure de marché.

Cette particularité lui donne de l'autonomie dans ses investissements, lui permet de garantir une grande réactivité et le maintien de compétences nécessaires à ses missions et, enfin, permet de préserver le nécessaire secret sur ses projets immobiliers qui sont tous classifiés au titre du secret de la défense nationale. Ce statut lui impose de disposer en interne des compétences nécessaires. Toutefois, elle rencontre actuellement une difficulté, dans la mesure où ses équipes ne sont pas dimensionnées pour superviser simultanément plusieurs programmes immobiliers d'ampleur, à forts enjeux techniques ou opérationnels. Un rapprochement avec le service constructeur du ministère, (le SID), une réorganisation interne et plusieurs recrutements, dont certains sont en cours, devraient permettre de répondre à cette problématique. Conserver une autonomie dans le domaine de l'infrastructure opérationnelle et dans la maintenance de ses installations les plus sensibles, et programmer certaines opérations d'infrastructure standard auprès de la DCSID semblent être le compromis le plus rationnel pour faire face à sa montée en puissance.

(2) La DGSE intensifie le déploiement de ses capacités techniques de recueil et d'analyse du renseignement

Pour accroître ses performances dans le domaine technique, la DGSE :

- renforce l'intégration de ses différents modes de recueil de renseignement humain, technique et opérationnel, incluant l'acquisition de matériels ainsi que le soutien-support et la logistique technique inhérents ;
- déploie les matériels qui permettent de faire évoluer les systèmes d'information au regard des évolutions technologiques et du volume de données à traiter (tant en termes de stockage que d'exploitation) ;
- modernise les chaînes de traitement des données ;
- et réalise les développements informatiques nécessaires à la mise en œuvre des articles 851-2 et 851-3 de la loi du 24 juillet 2015 sur le renseignement.

Chef de file du renseignement technique pour toute la communauté nationale du renseignement, elle réalise une grande partie d'investissements mutualisés. La DGSE rend compte de l'utilisation de ces crédits auprès du Premier ministre, ainsi que de tous les autres services bénéficiaires, dans le cadre d'une instance de pilotage *ad hoc*.

Au total, vos rapporteurs seront particulièrement vigilants afin que les engagements pris dans le Livre blanc 2013, lors de son actualisation et depuis pour renforcer les moyens de la DGSE, tant humains que techniques, soient honorés en temps et en heure. Le suivi des évolutions technologiques (à l'image de l'importance croissante des enjeux cyber) et la prise en compte des menaces qui pèsent sur notre pays et nos concitoyens exigent sans aucun doute le maintien d'un effort dans la durée. Au-delà du renforcement nécessaire de ces capacités opérationnelles, cet effort mérite une consolidation et une professionnalisation des fonctions supports pour assurer la réussite de la transformation en cours.

Rappelons que **les crédits de la DGSE ne représentent que 0,6 % des crédits de la mission « défense », ses effectifs 2 % du plafond d'emplois du ministère de la défense** et que ses moyens humains et financiers restent inférieurs à ceux dont disposent nos principaux partenaires européens, comme le Royaume-Uni.

3. La direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD)

La direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) est le service de renseignement du ministère de la défense pour assumer ses responsabilités en matière de **sécurité du personnel, des informations, des matériels et des installations sensibles**¹.

¹ Article D. 3126-5 du code de la défense.

Cette dénomination qui se substitue à celle de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) résulte du décret n° 2016-1337 du 7 octobre 2016. **Elle exprime la nouvelle dimension et la prépondérance actuelle de la mission de renseignement** qui se manifeste par la part accordée aux métiers liés à la recherche et à l'analyse au sein de la direction et l'essor du « cyber ». En effet, il existait un écart entre l'appellation ancienne, créée en 1981, et la réalité des missions de ce service de renseignement qui est positionné sur l'ensemble du spectre de la contre-ingérence, à savoir la lutte contre le terrorisme, l'espionnage, la subversion, le sabotage et le crime organisé. **Ce changement répond donc au besoin de clarifier et de conforter l'identité de ce service en phase de transformation et de modernisation.**

Pour l'ensemble de ces missions, la DRSD, membre de la communauté française du renseignement depuis la réforme de 2008, agit avec ses capacités et moyens propres, en étroite collaboration avec les autres services de renseignement.

Pour autant, ces missions historiques, comme la protection du personnel, des installations et des systèmes d'information relevant de la sphère de défense, demeurent des socles importants de son activité.

a) Les missions de la DRSD

Le domaine de compétence de la DRSD 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.

Au sein de ce périmètre, sa mission consiste à mettre en œuvre des mesures de contre-ingérence et des mesures de protection.

Son activité de contre-ingérence consiste à déceler et neutraliser toute menace contre la sécurité résultant des activités de services de renseignement, d'organisations ou d'agents se livrant à l'espionnage, au sabotage, à la subversion, au terrorisme, au crime organisé ou au trafic d'armes.

- En matière de lutte contre les menaces pesant sur la communauté de défense, les forces armées et les intérêts de défense, les efforts réalisés en 2016 ont été directement liés à la gravité et à la durabilité de **la menace terroriste**. Comme l'indique son directeur le Général Jean-François Hogard, « *le terrorisme est au cœur de nos préoccupations (...), les militaires sont régulièrement désignés comme cible par les groupes djihadistes* ».¹
- La DRSD a également pour mission d'évaluer les risques et menaces et de **maintenir au meilleur niveau la sécurité des forces**, notamment lorsqu'elles sont en opérations, prépositionnées ou déployées outre-mer. Dans ce cadre,

¹ Site du ministère de la défense - DICOD, 14 octobre 2016.

une attention accrue est portée au suivi des personnels civils de recrutement local et des entreprises de sécurité et de défense présents sur les théâtres d'opérations.

- Elle doit également assurer **la défense des intérêts économiques afin de protéger le patrimoine économique et le potentiel scientifique et technique** en luttant contre toute tentative d'ingérence émanant d'acteurs multiples. Ces activités ont connu une forte augmentation en 2016¹.

L'affirmation des actes d'espionnage ou criminels par voie cybernétique, comme l'instrumentalisation du droit à des fins de prédation économique sont préoccupantes. Ces modes opératoires, qui visent à capter directement des savoir-faire et des technologies ou à éliminer la concurrence en déstabilisant financièrement des entreprises, menacent le potentiel industriel et scientifique de la défense et, par voie de conséquence, les intérêts fondamentaux de la Nation. Dans le cadre de sa mission de contre-ingérence, la DRSD contribue directement en liaison avec la direction générale de l'armement (DGA) à la politique de protection du potentiel scientifique et technique de la Nation (PPSTN). Cette action s'inscrit de manière croissante dans un cadre interministériel qui implique des liens avec les acteurs interministériels (SGDSN, service de l'information stratégique et de la sécurité économique SISSE).

Au sein de la défense, la DRSD apporte son concours au haut fonctionnaire correspondant de défense et de sécurité, à la direction de la protection des installations, moyens et activités de défense (DPID) ainsi qu'à la DGA pour la détermination des besoins, le traitement des demandes de création de zones à régime restrictif et d'accès à ces zones, ainsi qu'à l'application des textes réglementaires en vigueur. Ce concours repose sur la réalisation d'évaluation du niveau de risque et par des actions de sensibilisation et de conseil aux entreprises et établissements de recherche.

La poursuite de ces actions de sensibilisation et de promotion du dispositif reste nécessaire. Cette question relève de pratiques quotidiennes, autant dans la conduite des affaires et des processus industriels que dans la conception même de ces processus. La sensibilisation doit commencer dans les écoles d'ingénieurs et les universités, voire dans la formation des managers par les écoles de commerce. Vos rapporteurs renouvellent cette demande, déjà formulée dans leur précédent rapport. Une coopération entre la DGA et la DRSD, pour ce qui concerne les établissements d'enseignement supérieur relevant de la défense, constituerait un premier pas, une sensibilisation du SGDSN pour enclencher un processus interministériel n'en est pas moins urgente.

De même, vos rapporteurs souscrivent à la proposition de création d'un statut protégé pour les acteurs de la PPSTN dans les entreprises afin de les soustraire aux pressions éventuelles, à l'occasion par exemple d'audits internes intrusifs, notamment de la part de l'actionnariat, parfois à dominante étrangère. Il est assez paradoxal de constater, à tort ou à

¹ « Dans un contexte de concurrence économique exacerbé, la protection du potentiel scientifique et technique de notre pays est un impératif que nous prenons en compte aux côtés de nos différents partenaires ». Général Hogard Site du ministère de la défense – DICOD 14 octobre 2016.

raison, que la protection des lanceurs d'alertes est davantage promue que celle des salariés en charge de la protection du patrimoine économique et du potentiel scientifique et technique souverains.

- Enfin, elle assure la protection du secret de la défense nationale¹ et de nos intérêts nationaux de souveraineté dans le cyberspace. Les efforts consacrés en matière de contre-ingérence cyber ont permis par ailleurs de conforter le rôle de la DRSD dans ce domaine et d'engager le renforcement du suivi des homologations de sécurité des systèmes d'information des industriels de défense. Vos rapporteurs se félicitent de la montée en puissance de ce dispositif et des démarches de mutualisation et de la collaboration avec les acteurs institutionnels concernés notamment avec l'ANSSI.

- La DRSD assure également les missions d'enquête préalable à l'habilitation de l'ensemble des personnels du ministère de la défense et d'inspection des sites militaires sensibles et industriels liés à la défense par des inspections sur les sites et par la cyberdéfense.

La consolidation des effectifs des armées après l'arrêt du processus de déflation et la remontée en puissance des effectifs décidée en 2016, ainsi que l'évolution du nombre des zones à régime restrictif a pour conséquence une forte augmentation des demandes de contrôle élémentaires.

Ces missions sont assorties d'indicateurs de performances, elles feront l'objet de développements et d'observations dans la partie du rapport consacrée aux objectifs et indicateurs de performance (cf. *infra*).

Qu'il s'agisse de la lutte anti-terroriste ou de la contre-ingérence économique, l'action de la DRSD s'inscrit dans un cadre où la dimension interministérielle est présente.

b) L'organisation de la DRSD

Dans le double contexte de la mise en œuvre du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et de la réforme du ministère de la défense, la direction a achevé, en 2013², la réorganisation de son échelon central et de son dispositif territorial afin d'améliorer la qualité du service rendu en l'adaptant à ses missions prioritaires.

Cette réorganisation a été ajustée en 2015, puis consolidée en 2016 pour intégrer le retour d'expérience des attentats de janvier et novembre 2015, ainsi que les conséquences opérationnelles et organisationnelles liées à la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement. Ces ajustements, qui ont porté sur l'optimisation de la coordination interne ainsi que sur le renforcement de la permanence des capacités opérationnelles face à une

¹ Une activité accrue est observée en 2016 dans l'identification et le traitement des dossiers de compromission.

² Arrêté du 22 octobre 2013

situation de crise majeure et durable sur le territoire national, se sont traduits en particulier par la création d'un centre de situation et des opérations. À cette réorganisation, s'ajoute la montée en puissance de l'utilisation des techniques de recueil de renseignement autorisées par la loi.

Actuellement, la DRSD dispose de cinq directions zonales dont le périmètre correspond au découpage des zones de défense et de sécurité métropolitaines et d'une direction spécialisée dans la contre-ingérence économique en région parisienne. Pour tenir compte des conséquences induites par le décret n° 2015-1625 du 10 décembre 2015 relatif à la composition des zones de défense et de sécurité, des régions de gendarmerie et des groupements de gendarmerie départementale, la DRSD va recréer la direction zonale sud-est à Lyon et aligner les tracés des directions zonales sud-ouest et sud en cohérence avec ceux définis dans le décret.

En 2015, la DRSD a redéfini le fonctionnement interne de son dispositif territorial afin qu'il soit harmonisé et adapté aux menaces actuelles. De façon plus générale, le réseau territorial a vocation à être densifié au fur et à mesure de la montée en puissance de la DRSD sur la durée de la LPM. Actuellement, elle dispose, outre sa direction centrale, de 37 implantations en régions, 6 dans les départements et collectivités d'outre-mer ainsi qu'au plus près des forces là où elles sont positionnées ou déployées en opérations extérieures¹.

c) Le budget de la DRSD

La dotation 2017 de la DRSD s'élève à **13,55 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.**

(en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017
Agrégat fonctionnement*	3 767 295	3 546 950	2 211 581	2 113 861	2 906 336
Agrégat équipement :					
- AE	7 559 020	7 288 415	7 938 150	10 136 835	10 630 279
- CP	7 526 519	7 288 415	7 938 150	7 936 834	10 630 279

(*) : Hors indemnité compensatrice SNCF.

L'augmentation de 10% en AE et de 35% en CP par rapport à 2016 (12,24 millions d'euros en AE et 10,05 en CP) résulte d'une progression très significative de l'agrégat de fonctionnement (+ 37,5%), d'un ajustement de l'agrégat d'équipement en autorisations d'engagement, après la forte augmentation de 2016 (+4,86%) et d'un accroissement sensible en crédits de paiement (+ 33,9%)

¹ Le déploiement des détachements en OPEX est financé par le BOP OPEX du programme 212.

Ce renforcement capacitaire, qui est accompagné d'un accroissement important des effectifs, s'inscrit dans un contexte marqué par l'aggravation de la menace terroriste sur le territoire national et en opérations extérieures et par la mise en œuvre de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement qui renforce les missions des services de renseignement et les autorise à utiliser de nouvelles techniques de renseignement.

d) Le renforcement des effectifs de la DRSD

Depuis la loi de programmation militaire (2014-2019), la DRSD qui comptait 1 500 personnes en 2008 connaît un renforcement significatif de ses effectifs qui étaient tombés à 1 053 à la fin de 2013. Cette remontée en puissance amorcée en 2014 connaît une accélération dans le cadre de la lutte anti-terroriste et de l'actualisation de la LPM en juillet 2015. L'effectif cible est de 1193 pour la fin de l'année 2016 en intégrant les renforts obtenus au titre de la lutte antiterroriste et de l'actualisation de la LPM. Pour 2017, il est établi à 1 319 et à 1 553 pour 2019.

Au 1^{er} janvier 2017, le plafond d'effectifs autorisé est fixé à 1 328 ETPT.

	2013	2014	2015	2016	2017
Plafond d'emploi (en ETPT)*	1 158	1 137	1 101	1 148	1 328
Évolution en valeur (en ETPT)		- 21	- 36	+ 47	+ 180
Crédits inscrits au titre 2**	83 122 568	81 780 612	69 256 505	84 694 268	105 547 900
Évolution en %	- 2,8 %	- 1,6 %	- 15,3 %	+ 22,3 %	+24,6 %

(*) Plafond ministériel des emplois autorisés au 1^{er} janvier

(**) Action 50-02 du P 212

Comme en 2016 où elle a bénéficié d'un renforcement conséquent de ses effectifs et de l'inscription corrélative en titre 2 au titre du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » de crédits à hauteur de 84,69 millions d'euros contre 69,26 en 2015, la DRSD accélère donc sa remontée en puissance et bénéficie d'une inscription corrélative en titre 2, au titre du programme 212, de 105,548 millions d'euros (+24,6%).

En outre, elle doit assurer le renouvellement de son personnel. Avec un turn over structurel de ses effectifs supérieur à 10%, c'est environ 170 à 180 collaborateurs que la DRSD devra recruter chaque année jusqu'en 2018.

Enfin, la DRSD s'est engagée dans une politique de rééquilibrage entre personnels militaires et civils. La part de ces derniers devrait ainsi

passer de 21 à 25 % sur la durée de la LPM. Dans le même temps, la part des personnels de catégorie A¹ passera de 40 en 2013 à 92 en 2019 (+ 130%).

C'est donc à une véritable transformation de son organisation et de sa structure d'emplois que la DRSD est invitée alors même que sur le plan opérationnel, elle doit apporter une réponse efficace à l'aggravation des menaces et des risques. La montée en puissance des effectifs sur les trois prochaines années constitue donc le véritable enjeu de management pour la DRSD.

Elle doit pourvoir à un nombre élevé de recrutements issus des créations d'emplois comme du renouvellement de ses personnels, dans des spécialités, notamment dans le domaine scientifique et technique et de l'analyse, très recherchées par l'ensemble des services de la communauté nationale du renseignement qui connaissent également une montée en puissance, mais aussi s'agissant des spécialités du domaine de l'informatique d'autres organismes de l'Etat (ANSSI, GIC, CNCTR, DSI des grands ministères), comme du secteur privé.

Sans doute, parce qu'elle ne bénéficie pas de la même visibilité que les deux directions générales du 1^{er} cercle, parce que sa vocation de service de renseignement était en partie occultée par ces importantes missions de protection et de sécurité - de ce point de vue, le changement de dénomination apporte une meilleure lisibilité - mais aussi parce qu'elle dispose de moindres capacités de proposer des niveaux de rémunération suffisants pour attirer les compétences et qu'elle est sous-dimensionnée dans ses fonctions de soutien, la DRSD risque d'avoir des difficultés à assurer la montée en puissance de ses effectifs. En outre, elle devra former et intégrer ses personnels nouveaux.

Concernant le personnel civil (fonctionnaires et agents contractuels), la DRSD ne dispose guère de moyens pour attirer des candidatures qui sont le résultat de démarches individuelles. A la différence d'autres services de renseignement, il ne dispose pas de la même attractivité, que ce soit en termes de visibilité ou de rémunération. A ces obstacles s'ajoutent, pour les fonctionnaires, la complexité et les délais de la procédure de mobilité, notamment pour les mobilités interministérielles.

En outre, s'agissant du personnel militaire, les relations avec les Armées, formalisées dans le cadre ministériel par des contrats d'objectifs, qui ont permis de calibrer la réponse des pourvoyeurs aux besoins des services, n'a pas encore produit tous les effets escomptés dans un contexte marqué jusqu'à une date récente par une déflation des effectifs dans les Armées.

¹ Ils représentent actuellement 27 % des effectifs civils du service (25% pour les catégories B et 48 % pour la catégorie C).

Cependant, certaines avancées, certes timides, sont encourageantes : campagnes de communication ciblées sur les candidats potentiels, recrutement d'un chargé de communication, augmentation des flux de candidatures hors fonction publique pour les postes ouverts au personnel civil pour 2016, possibilité ouverte de proposer des contrats de trois ans pour toutes les fonctions, obtention du bénéfice de l'indemnité temporaire de mobilité de façon à renforcer l'attractivité financière de certains postes de fonctionnaires à forte technicité ou de responsabilité qu'il est difficile de pourvoir, possibilité de versement de l'indemnité d'activité opérationnelle (IAO) aux agents civils exerçant des missions d'inspection, de contrôle ou de recherche (décret n° 2015-767 du 29 juin 2015).

Parallèlement aux efforts ainsi menés, deux missions d'étude (la première de niveau interministériel, la seconde strictement MINDEF) sont actuellement conduites pour favoriser la mobilité interservices et mieux répondre ainsi aux besoins de compétences des services.

Vos rapporteurs estiment que, dans ce contexte de montée en puissance, la fonction RH au sein de la direction devrait être confortée et des solutions devraient être apportées par le ministère de la défense pour permettre à la DRSD de recruter des personnels civils à niveau équivalent des autres entités en lui donnant des facilités de négociation des rémunérations, s'agissant des contractuels, et en aménageant les mesures catégorielles pour attirer les fonctionnaires civils. De même, des instructions devraient être données pour identifier les emplois proposables et valoriser davantage les parcours des militaires appelés à servir dans ce service au titre de leur mobilité afin que ce passage soit considéré comme un atout dans le déroulé de leur carrière.

Enfin, pour pallier le déficit d'image de la direction, vos rapporteurs estiment qu'elle devrait profiter de son changement de dénomination et du processus de transformation et de modernisation pour communiquer plus largement sur ses activités et sur ses métiers, qui certes doivent être exercés dans la discrétion, mais qu'il importe de faire connaître et reconnaître dans une logique professionnelle parce qu'ils participent hautement à la défense et à la sécurité nationale et que les personnels de la DRSD en tirent une légitime fierté. Cette démarche a d'ores et déjà été largement initiée par la DRSD sur le cycle 2015-2016, notamment vis-à-vis de la population susceptible de présenter les épreuves de sélection ISD.

e) Une forte augmentation des dépenses de fonctionnement

Dépenses de fonctionnement de la DRSD

(en AE = CP et en euros)

	2015	2016	2017
Déplacements et transport	246 171	260 327	452 760
Communication et relations publiques	300 000	288 178	366 590
Fonctionnement courant	363 116	537 000	653 356
Soutien courant des structures	499 645	450 000	596 750
Soutien des matériels communs	412 649	188 356	285 000
Soutien des ressources humaines	390 000	390 000	551 880
Total	2 211 581	2 113 861	2 906 336

Source : PAP de la mission « Défense » annexés aux PLF 2015, PLF 2016 et PLF 2017

Globalement les crédits inscrits à l'agrégat « fonctionnement » progressent de 37,5 %.

L'augmentation de 73,9 % des dépenses de déplacements (qui couvrent principalement les déplacements par voie aérienne) est corrélée au renforcement des effectifs de la DRSD et à l'importance des missions sur les théâtres d'opérations extérieures.

Celle des dépenses de communication et relations publiques (+27%) s'explique par l'accroissement des moyens dédiés à la recherche ouverte du renseignement.

Les dépenses de fonctionnement courant progressent de 22% en relation avec l'augmentation des effectifs mais aussi du besoin d'équipement en mobilier et équipement de sécurité (armoires fortes, destructeurs...).

L'intensification des dispositifs de sécurisation du site de la direction centrale et la prise en charge financière de la maintenance afférente justifie la progression de 33% des dépenses de soutien courant des structures ; le renforcement de la sécurisation et du chiffrement des réseaux de transmission et de télécommunication, celle de 51% des dépenses de soutien des matériels communs.

Enfin le soutien des ressources humaines connaît une augmentation de 42% en raison de l'accroissement des effectifs et de l'effort à réaliser pour la formation des personnels.

f) Une progression sensible des dépenses de l'agrégat équipement

L'agrégat équipement finance les investissements et les dépenses opérationnelles de la DRSD.

Dépenses d'équipement de la DRSD

(en euros)

	AE			CP		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Enquêtes, Contrôles, Sécurisation	2 440 000	3 011 180	3 228 490	2 440 000	593 680	3 228 490
Matériels de transport	660 000	779 850	690 930	660 000	779 8750	690 930
Matériels divers	460 000	257 300	235 550	460 000	257 300	235 550
Matériels techniques	1 470 000	2 686 345	2 957 359	1 470 000	806 004	2 957 359
Systèmes d'information et de communication (SIC)	2 908 150	3 402 160	3 517 950	2 908 150	500 000	3 517 950
Total	7 938 150	10 136 835	10 630 279	7 938 150	936 834	10 630 279

Source : PAP de la mission « Défense » annexé au PLF 2015, PLF 2016 et PLF 2017

La DRSD poursuit le développement de ses capacités d'investigation technique et de son intranet métier afin de les adapter aux menaces émergentes et aux nouveaux défis de la contre-ingérence, de ses moyens de contre-ingérence en matière de cyberdéfense et de ses moyens de recherche.

La dotation de l'opération budgétaire « *enquêtes - contrôle-sécurisation* » couvre les frais de mission, de déplacement et de télécommunication. Elle progresse de façon significative de 7,2 % en autorisations d'engagement et de 24,5 % en crédits de paiement en raison de l'accroissement des effectifs du service, de la consolidation des besoins liés à la recherche humaine du renseignement et du surcoût des dépenses de télécommunications. La hausse plus importante en CP correspond aux engagements ouverts en PLF 2016.

L'opération budgétaire « *matériels de transport* » qui recouvre l'acquisition et l'entretien des véhicules baisse de 11,4 %.

L'opération « *matériels divers* » baisse de 8% alors que l'opération budgétaire « *matériels techniques* » et « *matériels divers* » progresse de 10% en autorisations d'engagement et de 64% en crédits de paiements, conséquence de la hausse importante des engagements en PLF 2016. Cet accroissement permettra le développement des capacités d'investigation technique et de l'intranet métier, ainsi que le développement des moyens de contre-ingérence en matière de cyberdéfense.

Enfin, l'opération budgétaire « *système d'information et de communication* » progresse de 3 % en autorisations d'engagement et de 41 % en crédits de paiement, compte tenu de l'importance des engagements en PLF 2016, traduit la poursuite de la modernisation des systèmes d'information et de communication, qui est devenue une exigence dans l'exercice des métiers du renseignement. Elle se décompose en trois opérations principales :

- l'évolution et le maintien d'une politique de sécurité informatique, qui nécessitent l'achat de matériels et de logiciels spécifiques nécessaires à la réalisation d'audits réseau et de récupération de données ;
- la mise en œuvre de nouveaux moyens dans le recueil et l'exploitation du renseignement de sécurité ;
- le maintien en condition du parc informatique et des outils d'administration des réseaux.

Enfin, il convient de souligner que d'importants investissements sont conduits pour moderniser les infrastructures immobilières de la DRSD et lui permettre de réaliser sa montée en puissance, notamment au sein de sa direction centrale. Des opérations sont ainsi programmées jusqu'en 2019 pour un montant de 11,9 millions d'euros. La DRSD ne dispose pas de budget dédié à l'infrastructure, les crédits afférents sont mis en place par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives du ministère de la défense (au sein du programme 212, action 4 « politique immobilière ») et réalisés sous le contrôle du service des infrastructures de la défense (SID).

B. LA PROSPECTIVE DE DÉFENSE

L'action 7 « Prospective de défense », dotée de **1,034 milliard d'euros** de CP par le PLF 2017, soit **77 % des crédits du programme 144**, se compose de quatre sous-actions qui correspondent à autant d'étapes de l'analyse stratégique *lato sensu*, comprise comme incluant la recherche technologique.

Évolution des crédits de l'action 7 « Prospective de défense » du programme 144

(en millions d'euros)

	LFI 2016		PLF 2017		Évolution 2016-2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 7 : Prospective de défense	992,44	1 009,72	1 163,90	1 034,78	+ 17,28 %	+ 2,48 %
<i>Sous-action 7-1 : Analyse stratégique</i>	9,78	6,08	4,57	6,20	- 53,31 %	+ 1,97 %
<i>Sous-action 7-2 : Prospective des systèmes de forces</i>	20,96	20,96	21,32	21,32	+ 1,72 %	+ 1,72 %
<i>Sous-action 7-3 : Études amont</i>	680,00	706,53	856,74	720,43	+ 25,99 %	+ 1,97 %
<i>Sous-action 7-4 : Soutien et subventions</i>	281,70	276,15	281,28	286,83	- 0,15 %	+ 3,87 %

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire adressé en application de l'article 49 de la LOLF

1. L'analyse stratégique (6,2 millions d'euros en CP)

L'analyse stratégique, objet de la **sous-action 7-1** du programme 144, vise à éclairer le ministre de la défense sur l'**évolution du contexte stratégique** en général ; elle constitue une analyse prospective de l'évolution de l'environnement international, en particulier des risques et des menaces qui peuvent affecter la sécurité de la France et de l'Union européenne. L'objectif est d'anticiper les tendances à moyen et long terme, en cherchant à identifier quels types de ruptures et de surprises stratégiques pourraient potentiellement affecter cet environnement, ainsi que leurs conséquences prévisibles sur la politique de défense française.

Cette analyse, dont les événements récents ont mis en évidence la nécessité, est désormais réalisée par le **pôle « prospective et recherche stratégique » de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie** (DGRIS) créée en janvier 2015. Ce pôle est chargé de coordonner et conduire la mise en œuvre de la politique des études prospectives et stratégiques du ministère de la défense par le canal du comité de cohérence de la recherche stratégique et de la prospective de défense (CCRP).

Les crédits consacrés à la sous-action « Analyse stratégique » sont prévus à hauteur de **6,2 millions d'euros en CP** par le PLF 2017, montant en **hausse de 2 %** (+ 0,1 million d'euros) par rapport à 2016.

Crédits de la sous-action 7-1 « Analyse stratégique »

(CP, en milliers d'euros)

Opérations budgétaires	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2016-2017
Études prospectives et stratégiques (EPS)	5 450,2	5 579,2	+ 2 %
Programme « Personnalités d'avenir - défense »	250,0	259,8	+ 4 %
Recherche stratégique	383,7	362,6	- 6 %
Total	6 083,9	6 201,6	+ 2 %

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire adressé en application de l'article 49 de la LOLF

En revanche, la prévision d'AE de la sous-action pour l'année prochaine, soit **4,6 millions d'euros**, représente une **baisse de 53 %** (- 5,2 millions d'euros) par rapport à l'année en cours.

Ce niveau d'AE traduit l'impact budgétaire de la réforme du dispositif ministériel de soutien à la recherche stratégique mise en œuvre depuis 2015 par la DGRIS, consistant dans une **refonte du dispositif contractuel** (création de contrats-cadres, augmentation de la part des « observatoires ») et le **développement de nouvelles relations avec le champ universitaire**. Cette réforme, en effet, donne lieu à la notification d'engagements pluriannuels auprès des différents prestataires du ministère de la défense (instituts de recherche, universités, etc.) ; elle tend à donner plus de prévisibilité et donc à améliorer le pilotage des études. Les engagements pluriannuels lancés en la matière en 2015 et 2016 diminuent d'autant les besoins pour 2017.

a) Les études prospectives et stratégiques

Les **études prospectives et stratégiques (EPS)**, qui doivent bénéficier de près de **5,6 millions d'euros** de CP en 2017, font l'objet d'une expression ministérielle des besoins, donnant lieu à une programmation annuelle. Le nombre des études programmées pour 2017 restant à arrêter, il ne figure pas dans la documentation budgétaire. Pour l'année en cours, 53 études ont été programmées, dont 9 observatoires, un séminaire et 4 contrats-cadres au titre du nouveau dispositif exposé ci-dessus.

Le coût unitaire moyen d'une étude ne reflète pas la **dispersion des montants des différentes études**, qui vont des « observatoires » pluriannuels susmentionnés, dont le montant peut atteindre 0,15 million d'euros sur trois ans, aux contrats de recours à des consultants, pour des montants de 4 000 à 50 000 euros, selon le thème et la complexité des sujets.

Il convient de noter qu'un « **Pacte Enseignement supérieur** » a été élaboré par le ministère de la défense afin de soutenir directement

l'émergence de jeunes universitaires et leur spécialisation sur les questions de défense (soutien à la création d'une filière « études stratégiques », visant à faire pendant aux « *War studies* » anglo-saxonnes, ainsi qu'à des domaines d'intérêt critique comme la dissuasion, la cyberdéfense et les questions régionales). En lien avec l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire, ce dispositif permet, depuis 2016, de financer plus spécifiquement les chercheurs (allocations doctorales et postdoctorales) et les projets (création de chaires ou de groupements d'intérêt scientifique), mais également de contribuer au rayonnement de la pensée stratégique française (« projection » des chercheurs à l'international) sur la base d'une logique d'excellence (création de « labels d'excellence »). C'est une initiative qu'approuvent vos rapporteurs pour avis.

Cette analyse stratégique, parmi l'ensemble des études auxquelles elle donne lieu, **permet notamment l'élaboration d'*Horizons stratégiques***. Ce document public de prospective géostratégique à l'horizon des trente prochaines années, élaboré régulièrement avec le concours des principaux organismes ministériels chargés de la préparation de l'avenir, s'articule autour de sept domaines d'étude : relations internationales ; conflictualité et opérations militaires ; économie ; démographie et migrations internationales ; ressources et environnement ; santé ; évolutions sociétales. Il vise, notamment, à identifier les risques et menaces de nature à déstabiliser l'environnement politique international et à impacter, directement ou indirectement, les intérêts stratégiques français. Sa mise à jour, en cours, devrait être diffusée à la fin de l'année 2016¹.

b) La recherche stratégique

Les crédits identifiés au titre de l'opération budgétaire « recherche stratégique » - **0,36 million d'euros** de CP pour 2017 - correspondent principalement aux **subventions pour publication** octroyées chaque année par le ministère de la défense aux instituts de recherche qui en font la demande. La liste des bénéficiaires est arrêtée en cours de gestion.

L'objectif est de promouvoir et valoriser les productions intellectuelles, aux plans national et international, et, ce faisant, de contribuer à la politique ministérielle d'influence.

c) Le programme « Personnalités d'avenir - défense »

Le programme « **Personnalités d'avenir - défense** » (PAD), mis en œuvre depuis 2008, constitue un programme d'accueil visant à sensibiliser aux positions françaises en matière de sécurité et de défense de futures élites étrangères (hauts fonctionnaires, conseillers diplomatiques, officiers, journalistes, chercheurs et industriels étrangers entre 25 et 40 ans qui

¹ Source : réponse au questionnaire adressé en application de l'article 49 de la LOLF.

pourraient exercer des fonctions importantes liées aux enjeux de sécurité et de défense à moyen ou long terme), et à créer des contacts entre ces jeunes cadres et les correspondants français partageant les mêmes centres d'intérêt. La présélection des candidats potentiels est assurée par le canal des attachés de défense. Depuis 2009, 165 personnes étrangères ont été reçues, en France, à ce titre.

La dotation destinée au programme pour 2017 est de **0,26 million d'euros** de CP, soit une augmentation de 4 % par rapport aux années 2015 et 2016. En effet, alors que la prévision budgétaire en la matière était jusqu'à présent établie sur la base d'une programmation d'une vingtaine d'invitations par an (chacune d'une semaine en moyenne), une **montée en puissance du programme** a été décidée par le ministère de la défense, afin de permettre une évolution quantitative (une trentaine de PAD pourraient être reçues en 2017) et qualitative (sélection de profils de plus haut niveau, programmes en adéquation, amélioration du suivi des anciens PAD).

L'impact à long terme reste cependant difficile à apprécier. Le programme PAD, en effet, s'avère relativement récent comparé à ses équivalents mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères depuis 1988 ou à l'« *International Visitor Leadership Program* » mis en place par les États-Unis dès 1950.

2. La prospective des systèmes de forces (21,3 millions d'euros en CP)

La prospective des systèmes de forces regroupe les activités destinées à **identifier les besoins opérationnels et à orienter et exploiter les études de défense pour éclairer les choix ultérieurs en matière de capacités opérationnelles.** Instrument essentiel de la préparation du futur, elle fait partie intégrante du processus conduisant à la programmation et à la planification. En vue de conjuguer les dimensions opérationnelles et techniques, ces activités sont conduites de façon collégiale par les officiers de cohérence opérationnelle (OCO) de l'état-major des armées (EMA) et les architectes de systèmes de forces (ASF) de la direction générale de l'armement (DGA). Elles se trouvent placées sous l'égide du comité d'architecture des systèmes de forces (CASF), co-présidé par l'EMA et la DGA.

Ces activités comprennent la réalisation **d'études à caractère opérationnel et technico-opérationnel (EOTO)**, objet de la **sous-action 7-2 du programme 144**. Elles s'appuient également sur les résultats des études amont qui font l'objet de la sous-action 7-3.

Les EOTO éclairent, dans les domaines opérationnels et techniques, les réflexions en matière d'équipement et d'emploi. Ces études portent sur la définition des besoins futurs à satisfaire ; sur la recherche du meilleur compromis entre les caractéristiques opérationnelles, les spécifications

techniques et les coûts associés dans les systèmes en projet ou les évolutions des systèmes existants ; et sur l'emploi des systèmes d'armes. Elles font l'objet d'un programme annuel prévisionnel soumis à la validation du comité des études à caractère opérationnel et technico-opérationnel (CETO), présidé par un représentant du chef d'état-major des armées.

La sous-action « Prospective des systèmes de forces » est dotée par le PLF 2017 de **21,32 millions d'euros**. Sur ce montant, représentant une évolution globale de 2 % par rapport à 2016, 3 millions d'euros (soit 14 %) sont affectés, comme cette année, à la dissuasion, le reste étant consacré aux systèmes de forces conventionnels.

Répartition des crédits de la sous-action 7-2 « Prospective des systèmes de forces » pour 2017

(en millions d'euros)

Opérations budgétaires	AE	CP	Part du total (CP)
Dissuasion	3,00	3,00	14,0 %
Commandement et maîtrise de l'information	5,49	5,71	26,8 %
Engagement - combat	7,73	7,96	37,3 %
Projection-mobilité-soutien	0,92	1,16	5,5 %
Protection et sauvegarde	3,66	2,56	12,0 %
Études transverses	0,52	0,93	4,4 %
Total	21,32	21,32	100,0 %

Source : PAP de la mission « Défense » annexé au PLF 2017

3. Les études amont (720,4 millions d'euros en CP)

Les études amont, objet de la **sous-action 7-3** du programme 144, sont définies comme « *des recherches et études appliquées rattachées à la satisfaction d'un besoin militaire prévisible et contribuant à constituer, maîtriser, entretenir ou à développer la base industrielle et technologique de défense (BITD), ainsi que l'expertise technique de l'État nécessaires à la réalisation des opérations d'armement* ». Ces travaux poursuivent un triple objectif :

- **disposer des technologies** nécessaires au développement et à l'évolution des systèmes pour lesquels une autonomie nationale totale ou partielle est requise ;

- **disposer des compétences industrielles** et étatiques permettant de réaliser les programmes futurs, dans un cadre national ou en coopération ;

- **susciter et accompagner l'innovation** dans les domaines intéressant la défense, par le canal de dispositifs de recherche coordonnés

avec l'Agence nationale de la recherche (ANR) ou en favorisant la compétitivité et l'accès au marché de la défense aux PME/PMI et entreprises de taille intermédiaire (ETI), en lien avec la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS).

Depuis 2014, la gouvernance des études amont est organisée selon une segmentation de la recherche scientifique et technologique, par agrégats sectoriels qui présentent une cohérence en termes d'objectifs capacitaires, industriels et technologiques.

Les priorités en matière d'études amont définies par la LPM 2014-2019

Suivant le rapport annexé à la LPM 2014-2019 dans sa rédaction actualisée par la loi du 28 juillet 2015, les priorités en matière d'études amont concernent :

- la préparation du renouvellement des deux composantes de la dissuasion ;
- la conception des futurs aéronefs de combat au travers d'une dépendance mutuelle organisée autour du couple franco-britannique, la préparation des évolutions du Rafale, l'autoprotection et les travaux spécifiquement militaires sur les hélicoptères, l'insertion des drones dans la circulation aérienne en coopération européenne ;
- la montée en puissance de la rationalisation de l'industrie franco-britannique pour le renouvellement et la rénovation des systèmes de missiles ;
- la lutte sous-marine, les systèmes de combat naval modulaires opérant en réseaux, les architectures innovantes pour les bâtiments de surface ;
- la montée en puissance de la cybergdéfense ;
- la poursuite des efforts sur la protection des véhicules, des équipages et des combattants, la surveillance des itinéraires ; les nouvelles technologies pour munitions ;
- la préparation de futurs programmes spatiaux d'écoute, d'observation et de communication ; la poursuite de l'effort sur le traitement des images, la guerre électronique, l'exploitation et le traitement des données de renseignement, la numérisation de l'environnement géophysique, les évolutions des systèmes de radionavigation ;
- la lutte anti-drones.

Source : Légifrance

a) Une prévision en ligne avec l'objectif de la LPM

Globalement, la sous-action « Études amont » est dotée, pour 2017, de **846,7 millions d'euros en AE** et **720,4 millions d'euros en CP**, soit 56 % de l'ensemble des crédits de paiement prévus pour le programme 144 l'année prochaine.

Ce niveau de crédits, par rapport à 2016, représente, comme on l'a déjà noté ci-dessus, une **augmentation de 2 % en CP** (+ 13,9 millions d'euros) conforme aux orientations pour les travaux de science, recherche, technologie et innovation (S&T) sur la période 2014-2019 mises à jour pour la période 2016-2021 et approuvées par le ministre de la défense au premier semestre de cette année. Les **AE** de la sous-action, quant à elles, enregistrent

une hausse de 26 % (+ 176,7 millions d'euros) qui traduit la poursuite du projet de drone de combat FCAS (« futur combat air system ») mené en coopération avec le Royaume-Uni.

Comme l'a expressément confirmé le Délégué général pour l'armement lors de son audition par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées¹, ce niveau de crédits reste **en ligne avec l'objectif fixé en la matière par la LPM** – qui prévoit, en faveur des études amont, une dotation de **730 millions d'euros en moyenne annuelle sur la période 2014-2019** (soit, pour mémoire, environ 100 millions de plus par an qu'avant 2013). Vos rapporteurs pour avis restent vigilants quant au respect de cet objectif, qu'il **conviendra d'ailleurs de reconsidérer à la hausse, dans la prochaine programmation militaire**, en vue d'assurer une préparation adéquate de l'avenir de notre outil de défense.

Sur la dotation prévue pour l'année prochaine, près d'un quart (23 %) des CP (237 millions d'euros) se trouve affecté à la dissuasion, le reste étant consacré aux systèmes de forces conventionnels.

Répartition et évolution des crédits de la sous-action 7-3 « Études amont »

(en millions d'euros)

	LFI 2016			PLF 2017			Évolution 2016-2017 (CP)
	AE	CP	Part du total (CP)	AE	CP	Part du total (CP)	
Dissuasion	158	237	34 %	121,7	167	23 %	- 30 %
Aéronautique et missiles	199	164,3	23 %	377,6	228,1	32 %	+ 39 %
Information et renseignement classique	84	92,2	13 %	123	98	14 %	+ 6 %
Information et renseignement espace	12	13,3	2 %	35,2	20,1	3 %	+ 51 %
Naval	42	31,3	4 %	44,6	33,9	5 %	+ 8 %
Terrestre ; nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC) ; et santé	44	43,4	6 %	33	42,5	6 %	- 2 %
Innovation et technologies transverses	141	125	18 %	121,6	130,8	18 %	+ 5 %
Total	680	706,5	100 %	856,7	720,4	100 %	+ 2 %

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire adressé en application de l'article 49 de la LOLF

¹ Audition de M. Laurent Collet-Billon, dans le cadre de l'examen du PLF 2017, le 26 octobre 2016.

Les principales études amont prévues en 2017

- Dissuasion (167 millions d'euros en CP). – Les études porteront pour l'essentiel sur la préparation du programme de sous-marin nucléaire lanceur d'engins de 3^e génération (SNLE 3G), sur la préparation de la prochaine génération de missiles, et sur les transmissions nucléaires et stratégiques.

- Aéronautique et missiles (228 millions d'euros en CP). – L'année 2017 doit être marquée par le lancement de la prochaine phase du projet de démonstrateur de drone de combat en coopération franco-britannique, par la poursuite des études relatives à la préparation d'un futur standard de l'hélicoptère de combat Tigre et, dans le domaine des missiles, par le lancement de la phase de maturation technologique du futur missile longue portée.

- Information et renseignement classique (98 millions d'euros en CP). – En matière de renseignement militaire et de surveillance, l'effort sera porté sur les études pour la surveillance de l'espace, l'imagerie hyperspectrale, l'interception des signaux et la modélisation des environnements électromagnétiques et optroniques. Dans les domaines des systèmes d'information et de communication et de la cybersécurité, les principaux attendus porteront sur les réseaux de communications tactiques et les technologies de sécurité des systèmes d'information et de cyberdéfense.

- Information et renseignement espace (20 millions d'euros en CP). – Les travaux porteront, pour l'essentiel, sur le segment utilisateur des futures capacités de télécommunications satellitaires, ainsi que sur la préparation des moyens spatiaux futurs de renseignement d'origine image.

- Naval (34 millions d'euros en CP). – Les études concerneront les points d'application des feuilles de route technologiques relatives aux frégates de premier rang, notamment dans les domaines du radar, de la guerre électronique et de la lutte sous la mer.

- Terrestre, NRBC et santé (42,5 millions d'euros en CP). – Les études amont du domaine terrestre porteront principalement sur la robotique, les technologies de détection, la localisation et la réalité augmentée du fantassin, l'ouverture d'itinéraires, la protection des véhicules et les munitions. Dans le domaine NRBC et celui de la santé, la réalisation de démonstrations de technologies d'analyse innovantes et d'évaluation logicielle pour l'ingénierie sera lancée ; les études concernant les contre-mesures médicales, le diagnostic et l'approfondissement de la connaissance des agents NRBC se poursuivront.

- Innovation et technologies transverses (131 millions d'euros en CP). – Les dispositifs de soutien à l'innovation (RAPID, ASTRID, ASTRID MATURATION, etc.) seront maintenus.

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire adressé en application de l'article 49 de la LOLF

Notons que le soutien à l'innovation est effectué au moyen de différents dispositifs du ministère de la défense, dont **ASTRID** (accompagnement spécifique des travaux de recherche et d'innovation de défense, géré par l'Agence nationale de la recherche – ANR), lancé en 2011 pour financer des projets de laboratoires de recherche agissant seuls ou avec des entreprises, notamment des PME innovantes ; et **RAPID** (régime d'appui pour l'innovation duale, piloté par la DGA).

Ce dispositif RAPID, mis en place en 2009 pour soutenir l'innovation duale des PME, se trouve étendu depuis 2011 au soutien des entreprises

intermédiaires de moins de 2 000 salariés. Ses crédits sont passés de 40 millions d'euros en 2013 à 45 millions en 2014 et 50 millions en 2015, soit une **augmentation de 25 % en trois ans ; l'enveloppe de 50 millions d'euros a été renouvelée en 2016. Depuis 2009, plus de 360 projets ont été sélectionnés** à ce titre, pour un montant d'engagement supérieur à 245 millions d'euros.

RAPID représente pour la défense un accès à de nouvelles PME, en majorité non référencées à la DGA. Le dispositif vise des projets innovants et ambitieux : il se traduit par des ruptures technologiques dans 60 % des cas et débouche sur des démonstrateurs pour 45 % des projets ; les objectifs poursuivis par ces études sont atteints dans 75% des cas et, en moyenne, un million investi sous forme de subvention se traduit par un brevet. Sur un euro de projet, le ministère de la défense paie 0,62 euro en moyenne. Des suites effectives ou programmées pour la défense sont constatées pour 50 % des projets ; seuls 10 % des projets ne débouchent sur aucune application de défense¹.

b) Une partie seulement de l'effort de recherche de défense (4,9 milliards d'euros au total)

Les études amont ne constituent qu'une partie de l'effort de recherche en matière de défense. Celui-ci est usuellement mesuré à travers les agrégats « recherche et technologie » (R&T, composé du budget des études amont et des subventions aux écoles relevant de la tutelle de la DGA, que retrace la sous-action 7-4 du programme 144) et « recherche et développement » (R&D, composé de l'agrégat R&T précité, des autres études de défense - EPS, EOTO, crédits de recherche du CEA-DAM et crédits de recherche duale du CNES et du CEA - et des crédits de développement des programmes d'armement retracés, au plan budgétaire, par le programme 146 « Équipement des forces » de la mission « Défense »).

¹ Source : audition par vos rapporteurs pour avis du VAE Hervé de Bonaventure, directeur général adjoint des relations internationales et de la stratégie du ministère de la défense, le 12 octobre 2016.

Évolution des crédits de recherche de défense

(CP, en millions d'euros)

					LFI 2009	LFI 2010	LFI 2011	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017
TOTAL R&D	TOTAL Études de défense	TOTAL R&T	TOTAL EA	Études amont	660,1	653,2	645,2	633,2	747,9	745,0	738,9	706,5	720,4
					660,1	653,2	645,2	633,2	747,9	745,0	738,9	706,5	720,4
			Subventions de R&T	160,9	161,5	155,3	147,3	148,8	121,7	124,8	128	130,3	
			821,0	814,7	800,5	780,5	896,7	866,7	863,7	834,5	850,7		
		Recherche CEA	527,4	585,5	626,6	647,7	615,0	640,8	505,3	488,5	527,0		
		EPS	3,9	3,5	4,2	4,5	4,7	5,8	5,5	5,5	5,6		
		EOTO	19,0	18,5	19,6	18,5	19,8	20,5	20,8	21,0	21,3		
		Recherche duale	200,0	200,0	196,9	192,9	192,2	192,9	192,1	180,1	180,1		
			1 571,3	1 620,1	1 647,9	1 644,0	1 728,4	1 728,0	1 587,4	1 529,5	1 584,7		
		Développements (prog. 146)	2 253,1	1 948,5	1 629,6	1 800	1 550,0	1 835,1	2 051,6	2 255,2	3 343,2		
		3 824,3	3 568,6	3 277,5	3 444,0	3 278,4	3 563,1	3 639,0	3 784,7	4 927,9			

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire adressé en application de l'article 49 de la LOLF

Le budget de R&T est prévu pour 2017 à hauteur de 850,7 millions d'euros en CP, en **hausse** de 2 % par rapport à 2015 (+ 16 millions d'euros). Compte tenu des autres études de défense et des développements réalisés dans le cadre des programmes d'armement (soit, pour ces derniers, 3,343 milliards d'euros, crédits inscrits sur le programme 146), **le montant total du budget de R&D de défense sera porté à près de 4,928 milliards d'euros l'année prochaine, en augmentation de 30 % par rapport à l'année en cours et de 34,5 % par rapport au budget moyen du domaine sur les trois premières annuités de la LPM 2014-2019 (3,662 milliards d'euros sur la période 2014-2016).** Vos rapporteurs pour avis s'en réjouissent : c'est un niveau d'effort, en la matière, qui n'avait pas été atteint depuis longtemps – et pas, notamment, depuis la LPM 2009-2013.

Évolution des crédits de recherche de défense

(CP, en millions d'euros)

	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017
Études amont	747,9	745,0	738,9	706,5	720,4
R&T	896,7	866,7	863,7	834,5	850,7
Développements (prog. 146)	1 550,0	1 835,0	2 051,6	2 255,2	3 343,2
Total R&D	3 278,4	3 563,1	3 639,0	3 784,7	4 927,9

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire adressé en application de l'article 49 de la LOLF

Ainsi, malgré les contraintes pesant sur ses finances publiques, la France reste le pays d'Europe qui consacre le plus gros effort budgétaire à sa R&D de défense, comme le montre, sous réserve des précisions méthodologiques, le tableau suivant.

Évolution des crédits de recherche de défense*

(en milliards d'euros courants)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	
France	Budget défense	41,84	41,23	41,27	42,06	41,77	42,38	
	R&T	Montant	0,8	0,78	0,86	0,87	0,86	0,83
		% budget	1,91 %	1,89 %	2,1 %	2,07 %	2,06 %	1,96 %
	R&D	Montant	3,28	3,44	3,29	3,56	3,64	3,78
		% budget	7,84 %	8,34 %	7,97 %	8,46 %	8,71 %	8,92 %
Royaume-Uni (a)	Budget défense	39,2	39,9	39,1	42,3	48,4	n.d.	
	R&T	Montant	0,61	0,45	0,69	n.d.	n.d.	n.d.
		% budget	1,56 %	1,13 %	1,78 %	n.d.	n.d.	n.d.
	R&D	Montant	2,9	2,67	2,83	3,85	n.d.	n.d.
		% budget	7,40 %	6,69 %	7,23 %	9,09 %	n.d.	n.d.

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Allemagne	Budget défense	31,98	31,87	33,28	32,84	32,97	34,29	
	R&T	Montant	0,391	0,359	0,392	0,389	0,350	0,369
		% budget	1,22 %	1,13 %	1,18 %	1,18 %	1,06 %	1,08 %
	R&D	Montant	0,922	0,918	0,927	0,815	0,715	0,747
		% budget	2,88 %	2,88 %	2,79 %	2,48 %	2,16 %	2,18 %
Italie (b)	Budget défense	23,87	22,8	23,13	22,8	21,88	22,5	
	R&T	Montant	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
		% budget	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	R&D	Montant	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05
		% budget	0,25 %	0,26 %	0,26 %	0,26 %	0,27 %	0,22 %

(*) Crédits exécutés pour la période 2011-2015, programmés en LFI pour 2016. Le périmètre peut être légèrement différent d'un pays à l'autre.

(a) Pour le Royaume-Uni, le montant retenu au titre du budget de la défense correspond à la « *Provision of Defence Capability* » ; ce budget indiqué pour une année *n* correspond au budget du 1^{er} avril *n* au 31 mars *n+1*. Le budget indiqué pour l'année 2015 correspond au budget révisé, le budget exécuté n'étant pas encore connu. Le taux de change entre livre Sterling et euro utilisé pour 2016 est moyenné sur l'année, n'étant pas encore établi. En raison des fluctuations de ce taux, l'évolution du budget de la défense en livre s'avère différente de celle qui apparaît en euros (34 milliards de livres en 2011, 32 milliards en 2012, 33,2 milliards en 2012, 34,1 milliards en 2014, 34,5 milliards en 2015, 35 milliards en 2016). Enfin, les données relatives à la R&T britannique pour 2014-2015 ne sont pas encore toutes publiées.

(b) La R&D italienne est principalement financée par des crédits extérieurs au ministère de la défense (ministère du développement économique, ministère de la recherche, fonds régionaux, programmes d'armement...).

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire adressé en application de l'article 49 de la LOLF

4. La gestion des moyens et subventions (286,8 millions d'euros en CP)

La sous-action 7-4 « Gestion des moyens et subventions » est dotée de 286,8 millions d'euros par le PLF 2017. Cette action retrace :

- les subventions pour charges de service public aux opérateurs de l'État rattachés au programme 144 (ONERA et écoles relevant de la tutelle de la DGA) ;

- des subventions versées à des organismes d'études et à l'institut Saint-Louis ;

- la **masse salariale des élèves de l'École polytechnique** (incluse dans la subvention pour charges de service public versée à l'X) ;

- enfin, le cas échéant, des **dotations en fonds propres d'écoles sous la tutelle de la DGA**. En l'occurrence, comme on l'a déjà indiqué plus haut, le PLF prévoit une telle dotation au bénéfice de l'Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace (ISAE), pour la rénovation de son bâtiment principal d'enseignement, dans le cadre du contrat de plan État-région (CPER) Midi-Pyrénées 2015-2020 (5,5 millions d'euros en CP, les engagements ayant été réalisés en 2016).

À périmètre constant (comprenant les subventions pour charges de service public, les subventions à des organismes d'étude et à l'Institut Saint-Louis, et la masse salariale des élèves polytechniciens), les crédits de cette sous-action sont en **hausse de 3 % (+ 8 millions d'euros)** par rapport à la LFI 2016. Cette évolution résulte de trois mouvements :

- une augmentation à hauteur de 7,1 millions d'euros de la subvention de l'**École polytechnique**, afin de financer les actions découlant des nouvelles orientations stratégiques fixées, comme on l'a déjà signalé ci-dessus, à la suite des recommandations du rapport au Premier Ministre de M. Bernard Attali ;

- une augmentation à hauteur de 1,23 millions d'euros de la subvention de l'**École nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA) Bretagne**, afin de couvrir les coûts induits, comme on l'a également mentionné déjà ici, par un contentieux avec l'URSSAF portant sur le règlement de cotisations sociales du personnel enseignant ;

- enfin, des transferts de crédits à hauteur de 0,35 million d'euros vers le programme 148 « Fonction publique » (mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ») et le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » (mission « Recherche et enseignement supérieur »), pour l'accès à des dispositifs mutualisés.

Par ailleurs, la situation de l'ONERA, objet du suivi très attentif de vos rapporteurs pour avis¹, justifie un développement particulier dans le présent rapport.

a) L'ONERA : une situation en voie d'amélioration encore à conforter

L'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), a pour mission de développer, d'orienter, de coordonner et de promouvoir les recherches dans le domaine aérospatial. Référence internationale dans son

¹ Dans le cadre de la préparation du présent rapport, vos rapporteurs pour avis ont auditionné M. Bruno Sainjon, président-directeur général de l'ONERA, le 19 octobre 2016. Ils l'avaient précédemment entendu le 20 janvier 2016.

champ de compétence et d'expertise, outil clé pour l'ensemble de la filière aéronautique et spatiale, l'Office a en charge les essais nécessaires à l'exécution de ces recherches¹. À ce titre, il gère notamment douze souffleries, premier parc européen en la matière.

Le PLF 2017 prévoit pour l'ONERA une subvention à hauteur de 105 millions d'euros, montant identique à celui de la subvention inscrite en LFI 2016². Pour l'année en cours, l'Office a en outre bénéficié d'une dotation en fonds propres exceptionnelle de 15 millions d'euros, destinée à permettre à l'établissement de faire face aux travaux requis par la soufflerie S1MA de Modane-Avrieux (Savoie). Cette mesure, répondant à une initiative de vos rapporteurs pour avis dans le cadre de l'examen du PLF 2016³, a contribué à améliorer la situation de l'Office, mais la tendance reste à confirmer dans les trois domaines de difficultés de l'établissement - gouvernance, infrastructures, ressources - précédemment identifiées⁴ à la suite d'un rapport de la Cour des comptes rendu public en septembre 2015⁵.

(1) En ce qui concerne la gouvernance

Le rapport précité de la Cour des comptes, analysant la gestion entre 2008 et 2013 de l'ONERA, avait souligné, notamment :

- d'une part, de nombreuses **anomalies caractérisant le fonctionnement du conseil d'administration** (absentéisme, transmission des procès-verbaux très au-delà du délai réglementaire, délais de convocation restreints), qui ont amoindri son rôle décisionnel ;

¹ Dans le domaine de la défense, l'ONERA a participé aux réalisations, entre autres, des missiles équipant la force océanique stratégique (FOST) et les forces aériennes stratégiques (FAS) ; des radars transhorizon à onde de ciel (NOSTRADAMUS) ou de sol (ROS) et du radar de surveillance de l'espace GRAVES (grand réseau appliqué à la veille spatiale) ; de l'avion Rafale et ses équipements ; du démonstrateur nEUROn de drone aérien futur ; du programme ACCS (Air Command and Control System, visant à doter l'OTAN d'un système unique et interopérable de commandement et de conduite des opérations aérospatiales). Dans le domaine civil, l'apport de l'Office se retrouve dans tous les avions qui ont vu le jour depuis les années 1950 ; l'avion de ligne du futur figure parmi les recherches en cours de l'établissement (projet NOVA - Next Onera Versatile Aircraft).

² La subvention est de 104,7 millions d'euros sur le programme 144, 0,3 million d'euros faisant l'objet d'un transfert de crédits vers le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » (mission « Recherche et enseignement supérieur »), au titre de la contribution de l'ONERA à des dispositifs mutualisés. Sont en cause l'utilisation du réseau d'interconnexion assuré par le GIP RENATER et l'accès aux bases documentaires scientifiques d'ELSEVIER.

³ En concertation avec nos collègues rapporteurs pour avis du programme 146, vos rapporteurs, l'année dernière, ont fait adopter par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées un amendement visant à majorer de 15 millions d'euros la subvention prévue pour l'ONERA en 2016, retiré en séance publique à la suite des engagements pris par le Gouvernement.

⁴ Cf. le rapport pour avis n° 166 (2015-2016), tome V, sur le PLF 2016.

⁵ Rapport particulier de la Cour des comptes n° 72 351 sur les comptes et la gestion de l'ONERA (exercices 2008 à 2013), mars-juin 2015.

- d'autre part, la **faible implication de la tutelle** de l'établissement – le ministère de la défense, en pratique la DGA –, dans sa mission d'orientation, de supervision et de contrôle ;

- enfin, l'**insuffisance du pilotage stratégique**. En effet, le dernier document de stratégie générale datait de 2002 et l'Office ne disposait plus de contrat d'objectifs et de performance depuis la fin 2008.

• **L'amélioration du fonctionnement du conseil d'administration** de l'ONERA avait déjà été établie dans la réponse au projet de rapport que le Premier ministre avait adressé à la Cour des comptes en août 2015. De toute évidence, **il ne s'agit plus là d'un sujet de préoccupation**.

• **La tutelle de l'établissement, depuis lors, s'est mobilisée**. Dès l'année dernière, le ministre de la défense, appelé par le Parlement – et notamment par vos rapporteurs – à s'exprimer sur le dossier dans le cadre de l'examen du PLF 2016, a souligné « *l'intérêt et l'importance* » que l'État entend accorder à l'Office¹, se déclarant « *très sensible au sort de l'ONERA, et notamment aux questions qui touchent à la soufflerie de Modane [...]* »². Devant le Sénat³, il a assuré que « *le ministère de la défense [...] ne laissera pas tomber l'ONERA. [...] Il convient en effet d'envisager avec l'ONERA une refondation de sa stratégie [...]* ». Dans cette perspective, les discussions entre l'Office, la DGA et le cabinet du ministre se sont faites, dans la dernière période, plus nombreuses et plus étroites que par le passé, portant sur l'orientation des travaux de l'établissement et l'utilisation de sa subvention pour charges de service public. **La nouvelle dynamique ainsi créée paraît positive**.

Le délégué général pour l'armement, à l'occasion de la célébration des 70 ans d'existence de l'ONERA, en septembre dernier⁴, a ainsi déclaré que « *l'ONERA, en tant que centre de R&T du secteur aérospatial, est un outil stratégique et de souveraineté qu'il faut conforter. [...] l'ONERA a toujours participé à notre conquête d'indépendance stratégique. C'est le fer de lance de la recherche aéronautique et spatiale. Nous sommes fiers collectivement de disposer d'un tel outil. L'ONERA continuera, dans sa quête d'excellence, à faire de la France un des très grands acteurs mondiaux du domaine aéronautique et spatial.* »

Par-delà les mots, une première manifestation tangible de cette mobilisation de la tutelle a consisté, au printemps 2016, dans l'attribution à l'ONERA de la dotation exceptionnelle susmentionnée de 15 millions d'euros, destinée à financer les travaux de la soufflerie S1MA de Modane.

¹ Première séance de l'Assemblée nationale du 27 octobre 2015.

² Réunion de la commission élargie de nos collègues députés, pour l'examen du budget de la défense dans le PLF 2016, le 21 octobre 2015.

³ Séance publique du 27 novembre 2015.

⁴ M. Laurent Collet-Billon, le 15 septembre 2016 ; discours prononcé à la mairie du XV^e arrondissement de Paris.

Une deuxième preuve réside dans l'état d'avancement actuel du processus d'**adoption du contrat d'objectifs et de performance (COP)** de l'ONERA.

- **Le COP doit couvrir la période 2017-2021. Ses grandes orientations ont été présentées en juin 2016 au conseil d'administration de l'ONERA qui, le 22 novembre dernier, a validé la version finale du projet.** Le document doit à présent être signé par le ministre de la défense et le président de l'ONERA, puis notifié à l'Office.

Élément clé dans le dispositif de pilotage stratégique de l'établissement, ce projet de COP confirme les missions de l'ONERA. Il a été établi en **prenant en compte les attentes dont l'Office fait l'objet tant du ministère de la défense, par le canal de la DGA, que des industriels du secteur aéronautique et spatial**, ainsi que celles de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et du centre national d'études spatiales (CNES). Le document souligne la nécessité d'un programme de recherches de l'ONERA qui soit tiré par les finalités applicatives ; les domaines suivants sont mis en avant : développement d'armes hypervéloces et furtives ; nouveaux concepts de combat aérien, de robotique et de lutte anti-drones ; acquisition et traitement d'informations pour le renseignement et la surveillance de l'espace ; préparation de la nouvelle génération d'aéronefs. Sont en outre définies les modalités de concertation et de suivi de l'utilisation, pour des projets de recherche, de la subvention versée par l'État pour charges de service public.

Le projet de COP confirme également le maintien de cette **subvention à son niveau actuel de 105 millions d'euros jusqu'en 2019**, suivi d'une **revalorisation en fonction de l'évolution des prix à partir de 2020**. Une **réduction de l'effectif sous plafond de l'opérateur** (- 116 ETP sur les 1 846 ETP inscrits en LFI 2016, soit **6,3 %**) est par ailleurs prévue sur la période couverte par le contrat ; un équilibre devra donc être trouvé par l'ONERA, au travers notamment d'une réorganisation interne et d'un recours accru aux ressources contractuelles.

Autre élément essentiel pour le pilotage de l'établissement, **un plan scientifique stratégique (PSS) pour la période 2015-2025 a été finalisé et diffusé en avril dernier**. L'élaboration de ce document a rassemblé, autour de l'ONERA et notamment de son haut conseil scientifique, l'ensemble des acteurs concernés : DGA, DGAC, CNES, industriels... Expression de l'ambition scientifique de l'Office, ce document est structuré par une douzaine d'enjeux scientifiques et techniques. Il a vocation à être complété de feuilles de route et régulièrement actualisé.

- Enfin, **une nouvelle organisation de l'ONERA est en gestation**. L'organisation actuelle date de 1997 ; il s'agit donc de l'adapter aux changements intervenus depuis, qu'ils tiennent aux partenaires publics et privés de l'Office ou à ses moyens économiques, matériels et humains. La direction de l'établissement a élaboré un **projet comportant, au sein d'une**

direction technique générale, la création de trois directions transverses – elles concernent respectivement la défense, l’aéronautique et le spatial –, ainsi que **la réduction du nombre de départements existants**, ce qui devrait faciliter les mouvements de personnel. Cette réorganisation, après les concertations nécessaires, devrait pouvoir être mise en place au début de l’année 2017.

Notons en outre qu’un **secrétaire général et un comité financier, nouveaux organes pour l’établissement, ont été mis en place** dès 2015. Le comité financier, placé auprès du président du conseil d’administration de l’ONERA, assure un suivi des questions relatives à l’élaboration et au contrôle des informations comptables et financières, ainsi qu’un suivi de l’efficacité des systèmes de contrôle interne et de gestion des risques.

- Dans ce contexte institutionnel globalement positif et de nature à rassurer pour l’avenir, **vos rapporteurs pour avis comprennent mal la décision du ministère chargé de la recherche, en juillet dernier, de ne pas renouveler le label « Carnot¹ » dont l’ONERA était titulaire** et même « chef de file », en 2015, pour la filière aéronautique et spatiale (filiale « AirCar » des instituts Carnot). Cette décision, à rebours des améliorations en cours et notamment des ambitions de recherche partenariale avec l’industrie aéronautique et spatiale que comporte le projet de COP susmentionné, semble d’autant moins justifiable que les organismes de la filière ayant reçu cette année le label « Carnot » ont exprimé leur souhait de voir l’ONERA continuer à remplir, malgré son exclusion du dispositif, le rôle de chef de file.

(2) En ce qui concerne les infrastructures

- Depuis plusieurs années, l’ONERA, implanté sur huit centres principaux, cherche à **rationaliser ses implantations en Île-de-France (sites de Châtillon, Meudon et Palaiseau)**. Ce dossier a longtemps été gelé. L’immeuble de grande hauteur (IGH) de **Châtillon** constitue un enjeu particulier, en raison des contraintes lourdes qui s’y attachent en matière d’hygiène et de sécurité au travail et du coût afférent de mise aux normes. Comme l’a noté la Cour des comptes, *« malgré d’importants travaux engagés en 2003, l’Office reste sous une menace permanente de non-conformité. Les travaux de remise aux normes (plus de 50 millions d’euros) ne permettant pas d’y rester à terme, la direction a initié un départ partiel. »*

¹ Le label « Carnot », créé en 2006 et attribué par le ministère chargé de la recherche à l’issue d’un appel à candidatures très sélectif, bénéficie à des structures de recherche publique, dès lors baptisées « instituts Carnot », qui mènent simultanément des activités de recherche amont, propres à renouveler leurs compétences scientifiques et technologiques, et une politique volontariste en matière de recherche partenariale, associant ces organismes publics à des acteurs socio-économiques, principalement des entreprises (PME comme grands groupes), en réponse aux besoins de ces derniers. Il s’agit ainsi de favoriser l’innovation des entreprises, gage de compétitivité et de croissance. Des subventions spécifiques sont accordées aux structures labellisées.

Le projet de COP précité pour 2017-2021 prévoit désormais, à l'horizon de la fin de la période d'exécution de ce contrat, un regroupement sur le site de Palaiseau des équipes de l'ONERA actuellement installées à Meudon et à Châtillon. La possibilité d'une implantation supplémentaire est ouverte, à proximité directe du nouveau bâtiment de « Pôle de mécanique » de l'École Polytechnique et de l'ENSTA ParisTech, cette possibilité s'inscrivant dans l'objectif de renforcer les liens entre les trois établissements.

Pour assurer le financement de l'opération, un équilibre entre le coût des travaux liés au regroupement à Palaiseau et les produits des cessions immobilières de Meudon et Châtillon est recherché, même s'il apparaît d'ores et déjà vraisemblable que les produits de cession ne pourront couvrir que partiellement le coût des travaux. L'ONERA devrait en tout cas disposer fin 2016 des évaluations immobilières demandées en septembre dernier à un cabinet spécialisé ; l'établissement d'un plan de financement sera alors possible, de même que la finalisation d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Office, qui travaille dans cette perspective avec France Domaine. Du reste, les moyens nécessaires à cette opération, pourtant programmée, ne figurent pas dans le projet de COP ; vos rapporteurs pour avis ne peuvent que le regretter ; ils suivront le développement de ce dossier avec la plus grande attention.

- Par ailleurs, des investissements substantiels sont nécessaires pour les souffleries de l'ONERA.

Certes, les besoins urgents de consolidation de la soufflerie S1MA de Modane (que mettait en péril l'affaissement des sols constaté en 2009 puis, à nouveau, à l'été 2015) ont obtenu la réponse nécessaire, comme on l'a signalé ci-dessus, à la suite de la mobilisation parlementaire et notamment celle de vos rapporteurs. Sur les 20 millions d'euros auxquels se monte le coût des travaux requis, 15 millions d'euros, imputés sur le programme 144, ont été alloués en 2016 à l'ONERA, sous la forme d'une participation de l'État à la dotation en fonds propres de l'établissement ; le versement du complément de 5 millions d'euros, envisagé pour 2018 par l'Office, « sera examiné et le cas échéant réajusté à l'aune des dépenses réellement constatées », indique le Gouvernement¹.

Les travaux de confortement des sols et de renforcement de la soufflerie sont actuellement en cours et doivent en effet se dérouler sur deux ans environ. Vos rapporteurs pour avis seront naturellement vigilants sur le bon déroulement du chantier.

Néanmoins, cette opération est loin de résumer les besoins des souffleries de l'ONERA : un plan général de rénovation semble indispensable afin de maintenir le parc de souffleries de l'Office au

¹ Source : réponse au questionnaire adressé en application de l'article 49 de la LOLF.

meilleur niveau mondial. En discussion avec la tutelle de l'établissement et devant reposer sur l'analyse de l'attente des acteurs concernés, notamment les industriels du secteur, ce plan, en tout état de cause, n'est **pas budgété par le projet COP** susmentionné.

Le seul coût de la modernisation de la soufflerie S1MA de Modane est évalué à 55 millions d'euros. Un financement au titre du plan d'investissement d'avenir (PIA) n° 3, au titre des grands équipements de recherche dans le domaine aéronautique et spatial, semblerait pertinent, mais le calendrier de déploiement du PIA ne rendrait les crédits disponibles, au plus tôt, qu'en 2018.

De ce point de vue, **vos rapporteurs pour avis restent préoccupés que le report d'arbitrages financiers de l'État qui permettraient d'engager en temps utile les travaux de modernisation nécessaires ne remette en cause, in fine, la préservation d'ouvrages stratégiques, instruments majeurs de recherche et de souveraineté.**

(3) En ce qui concerne les ressources

• **En 2015, l'ONERA a enregistré un résultat bénéficiaire de 5,15 millions d'euros**, contre un déficit de 16 millions d'euros en 2014. Le budget de l'Office s'est établi l'année dernière, en recettes, à 223,6 millions d'euros, dont une subvention pour charges de service public de 105 millions d'euros (incluant le versement de 7 millions d'euros reportés de crédits initialement prévus pour 2014) et une subvention exceptionnelle du ministère de la défense de 9,15 millions d'euros. L'activité contractuelle de l'établissement s'est élevée, l'année dernière, à 102 millions d'euros.

Les prises de commandes de 2015, globalement, ont marqué un redressement de 10,5 % par rapport à 2014, poursuivant une tendance à l'amélioration constatée depuis 2013 mais supérieur aux prévisions initiales. Le carnet de commandes de l'ONERA est ainsi passé de 110,3 millions d'euros fin 2014 à 112,5 millions d'euros fin 2015, soit une hausse de 2 %. Les notifications par financeur ont révélé :

- une **augmentation des commandes dans le secteur de la défense**, par le canal de la DGA, pour un montant total de 32 millions d'euros (soit + 3,4 millions d'euros par rapport à 2014) ;

- la **reprise des commandes en provenance de la direction générale de l'aviation civile (DGAC)**, à hauteur de 10,3 millions d'euros ;

- un **maintien des commandes du centre national d'études spatiales (CNES)** et un **accroissement des financements de l'Union Européenne** (+ 2 millions d'euros par rapport à 2014) ;

- enfin, une **baisse des commandes de l'industrie aéronautique et spatiale** (- 11 millions d'euros par rapport à 2014).

• Pour 2016, le budget initial de l'ONERA prévoit, en comptabilité patrimoniale, un déficit de 2,8 millions d'euros. Ce budget est fondé sur 238,3 millions d'euros de recettes, dont la subvention pour charges de service public de 105 millions d'euros et la dotation en fonds propre accordée par l'État, à hauteur de 15 millions d'euros, au titre des travaux requis par la soufflerie S1M1 de Modane (cf. *supra*). Les recettes contractuelles de l'Office ont été évaluées à 113,9 millions d'euros (soit + 11,9 millions d'euros par rapport à 2015).

Les prises de commandes estimées d'ici la fin de l'année 2016 devraient se monter, au total, à 130,9 millions d'euros d'après les prévisions actualisées de l'ONERA. Le ministère de la défense demeure un client majeur de l'Office, sa part dans les commandes devant représenter cette année près de 35 % du total, sous réserve que les notifications attendues en fin d'exercice interviennent effectivement.

Prises de commandes de l'ONERA prévues pour 2016

(en euros)

	En valeur	En volume
Ministère de la défense (DGA)	45 677 000	34,9 %
Direction générale de l'aviation civile (DGAC)	9 558 000	7,3 %
Agence nationale de la recherche (ANR)	5 634 000	4,3 %
Autres institutionnels civils (dont CNES)	13 701 000	10,4 %
Union Européenne (UE)	16 028 000	12,3 %
Industrie aéronautique et spatiale	34 769 000	26,5 %
Autres industries et divers	5 582 000	4,3 %
Ensemble	130 949 000	100,0 %

Source : ONERA

Ces prévisions intègrent un **accroissement des commandes attendues du secteur de la défense** (+ 6,5 millions d'euros), compte tenu notamment des commandes escomptées au titre du programme GRAVES (surveillance spatiale) et du programme CAMOSIS (restructuration d'un missile). La hausse concernera également les commandes **de l'Union européenne et de l'industrie aéronautique et spatiale** (+ 6,3 millions d'euros pour cette dernière). En particulier, les prises de commande bénéficieront à la division des grands moyens techniques (GMT) de l'ONERA, c'est-à-dire aux souffleries, sans pour autant permettre l'équilibre financier de l'exploitation de celles-ci.

● L'inflexion susmentionnée concernant l'industrie aéronautique et spatiale est heureuse. En effet, comme le délégué général pour l'armement l'a fait valoir devant la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées¹, il faut « *amener l'ONERA à renouer une relation de confiance totale avec l'industrie, relation qui s'est perdue. [...] Si l'ONERA n'est pas en prise avec l'industrie, l'ONERA ne servira pas !* »

Pour développer les ressources propres de l'Office, en suivant des recommandations présentées l'année dernière par le Groupement des industries françaises aérospatiales (GIFAS)², il paraît nécessaire que l'établissement poursuive l'adaptation de son offre de recherche aux besoins actuels de l'industrie.

De même, il est opportun que l'ONERA se rapproche des acteurs clés de la recherche et de l'enseignement dans les domaines de l'aérospatial et de la défense, notamment dans l'objectif de consolider des pôles géographiques cohérents dans la région parisienne et la région toulousaine. À cet égard, vos rapporteurs pour avis observent avec satisfaction la démarche dans laquelle s'est engagée l'Office afin de coopérer avec l'institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace (ISAE), notamment par la création d'un laboratoire mixte et pluridisciplinaire, doté d'un projet scientifique unique, sous double tutelle, regroupant les chercheurs de l'ISAE et de l'ONERA-Toulouse. Par ailleurs, l'ONERA fait partie des communautés d'universités et d'établissements (COMUE) « Université Paris-Saclay » et « Université Fédérale Toulouse Midi-Pyrénées ».

Enfin, le redressement des finances de l'Office passe par la **valorisation de sa recherche**, comme l'a préconisé la Cour des comptes. Cet objectif, de fait, se trouve inscrit dans le projet de COP en cours d'adoption (cf. *supra*). Publications et enregistrements d'innovations (brevets, licences d'exploitation...) doivent faire l'objet d'indicateurs de suivi.

Vos rapporteurs, attachés à la pérennité d'un outil essentiel pour la filière aéronautique et spatiale, tiennent ici à renouveler leur confiance dans ces évolutions de l'ONERA. Ils saluent les efforts mis en œuvre par celui-ci et sa tutelle pour définir, dans le projet de COP pour 2017-2021, les axes d'une consolidation de la situation financière de l'établissement qui, bien qu'elle soit en voie d'amélioration, demeure fragile. Ils souhaitent également souligner la **nécessité, pour que les réformes entreprises**

¹ M. Laurent Collet-Billon, auditionné au titre de l'examen du PLF 2017, le 26 octobre 2016.

² La note « Quelles orientations pour l'ONERA ? » produite en juillet 2015 par un groupe de travail du GIFAS concluait que « les industriels du GIFAS considèrent que l'existence d'un institut de recherche aérospatial national, bien positionné au plan européen, devrait être un facteur clé de succès pour le développement de la filière. Pour atteindre cet objectif, le modèle de l'Office doit être réformé en profondeur pour instituer une véritable orientation par les finalités, largement insuffisante aujourd'hui. »

atteignent leur objectif, que le personnel de l'Office y adhère, alors que le climat social paraît aujourd'hui tendu¹.

La transformation en cours, il est vrai, est d'ampleur. Mais la réorganisation interne, la rationalisation des implantations immobilières en Île-de-France, et un accroissement des ressources d'origine contractuelle fondé sur la régénération du partenariat avec l'industrie et une meilleure valorisation de la recherche, doivent permettre à l'ONERA de s'assurer un positionnement adéquat au sein de l'écosystème aérospatial et, à terme, un équilibre économique.

b) Les autres subventions retracées par le programme

Hors la subvention de l'ONERA, la sous-action « Gestion des moyens et subventions » du programme 144, l'année prochaine, financera :

(1) Les subventions des écoles sous la tutelle de la DGA

Les **subventions pour les écoles placées sous la tutelle de la DGA** sont prévues, globalement, à hauteur de **156,6 millions d'euros**. Elles se répartiront comme suit :

- pour **l'École polytechnique (X)**, 89,9 millions d'euros, y compris la masse salariale des élèves polytechniciens (17,4 millions d'euros) et le relèvement à hauteur de 7,1 millions d'euros, déjà signalé, visant à financer les nouvelles orientations stratégiques fixées pour l'établissement ;

- pour **l'Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace (ISAE)**, 34,1 millions d'euros, compte non tenu de la dotation en fonds propres, plus haut indiquée, au titre du CPER Midi-Pyrénées 2015-2020 (5,5 millions d'euros en CP) ;

- enfin, pour **l'École nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA) Paris Tech**, 17,1 millions d'euros, et, pour **l'ENSTA Bretagne**, 15,4 millions d'euros.

Hors la majoration bénéficiant à l'X, les montants de ces subventions sont stables par rapport à 2016.

(2) La subvention de l'Institut de recherche de Saint-Louis

La subvention de **l'Institut de recherche de Saint-Louis**, fixée conventionnellement entre la France et l'Allemagne, sera l'année prochaine identique à celle des années précédentes depuis 2011 : **17,74 millions d'euros**.

Rappelons que cet établissement franco-allemand a été créé par une convention de 1958, dans le but de mettre en œuvre une coopération étroite

¹ Vos rapporteurs pour avis, dans le cadre de la préparation du présent rapport, ont auditionné les représentants de la CGT ONERA, le 11 octobre 2016.

entre les deux États 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. Il réalise des recherches fondamentales et appliquées, des études techniques et des démonstrateurs de faisabilité technologique, ainsi que des travaux d'expertise.

- (3) Des subventions à des fondations reconnues d'utilité publique et le soutien d'actions en faveur des PME-PMI stratégiques

Des **subventions à des fondations reconnues d'utilité publique**, principalement la Fondation pour la recherche stratégique, et des **subventions de soutien d'actions en faveur des PME-PMI stratégiques** pour la défense, notamment dans le cadre de partenariats avec les organisations professionnelles, les acteurs locaux du développement économique (dont les agences de développement régionales ou les chambres consulaires) ou des associations représentatives de PME technologiques, sont prévues, globalement, à hauteur de **2 million d'euros**. Ce montant est stable depuis plusieurs années.

C. RELATIONS INTERNATIONALES ET DIPLOMATIE DE DÉFENSE

L'**action 8** « Relations internationales et diplomatie de défense » du programme 144 regroupe les crédits destinés aux **actions de coopération internationale et d'influence du ministère de la défense**, soit en pratique, pour l'essentiel : l'aide versée par la France au gouvernement de la République de Djibouti sur le fondement du traité du 20 décembre 2011 ; la contribution française au budget de l'Agence européenne de défense (AED) ; les dépenses de fonctionnement des postes permanents à l'étranger (PPE) des missions de défense ; enfin, la contribution aux actions de coopération bilatérales et multilatérales entreprises dans le cadre du partenariat mondial contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes (PMG8). Cette action est gérée par la DGRIS.

1. L'activité de la DGRIS

Née d'une décision prise en 2013 afin d'assurer une meilleure cohérence des composantes de l'action internationale du ministère de la défense et pour permettre à chacune des entités concernées de se recentrer sur ses missions propres, la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) a été créée en janvier 2015¹ à partir de la fusion de la délégation aux affaires stratégiques (DAS) et d'éléments transférés de l'état-major des armées (EMA) et de la direction générale de l'armement (DGA).

¹ Décret n° 2015-4 du 2 janvier 2015 fixant les attributions et l'organisation de la direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère de la défense.

L'effectif de la DGRIS comprend, au total, **213 agents** : 107 militaires (72 officiers, 28 sous-officiers, 7 militaires du rang) et 102 civils (86 agents de catégorie A, 7 agents de catégorie B et 9 agents de catégorie C), soit 209 agents du ministère de la défense, auxquels s'ajoutent quatre agents ne relevant pas du ministère, dont deux officiers étrangers. D'après les renseignements fournis à vos rapporteurs, **la création de la DGRIS a conduit à regrouper certaines fonctions et à supprimer plusieurs doublons** ; la conséquence en est une **économie de 57 postes sur le périmètre de la fonction « relations internationales » du ministère de la défense**. Ces déflations d'effectifs proviennent de l'ancienne DAS (-15 ETP), de l'EMA (-17 ETP) et de la DGA (-25 ETP).

Les emplois sont répartis entre :

- la direction générale (directeur général, directeur général adjoint, cabinet et secrétariat ; 4 % de l'effectif total) ;
- la direction de la stratégie de défense, de la prospective et de la contre-prolifération (DSPC, 28 % de l'effectif) ;
- le service Europe Amérique du Nord et action multilatérale (SEAM, 22 % de l'effectif) ;
- le service des questions régionales (SQR, 20 % de l'effectif) ;
- enfin, le service du pilotage des ressources et de l'influence internationale (SPRI, 26 % de l'effectif).

La DGRIS peut être considérée aujourd'hui comme pleinement opérationnelle. Elle développe son rôle, principalement, sur deux volets : la stratégie de défense et l'influence internationale (cf. l'encadré ci-dessous). Les synergies annoncées, en particulier avec l'EMA, vont s'accroissant avec le regroupement des états-majors et services sur le site de Balard. Vos rapporteurs pour avis en prennent note avec satisfaction.

Organigramme de la DGRIS



Source : réponse du Gouvernement au questionnaire adressé en application de l'article 49 de la LOLF

Les axes de travail de la DGRIS

Aux termes de l'article 2 du décret n° 2015-4 du 2 janvier 2015, « *la direction générale des relations internationales et de la stratégie contribue à la politique internationale coordonnée par le ministère des affaires étrangères et pilote l'action internationale du ministère de la défense, en y associant l'état-major des armées, la direction générale de l'armement et le secrétariat général pour l'administration. Elle pilote les travaux de prospective stratégique et coordonne ceux nécessaires à la préparation du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et à son actualisation régulière.* » Son rôle se développe essentiellement dans le domaine de la stratégie de défense et de l'influence internationale.

• En ce qui concerne la stratégie de défense

Au sein de la direction de la stratégie de défense, de la prospective et de la contre prolifération, le département de la stratégie de défense traite des sujets liés aux stratégies conventionnelles, aux stratégies non-conventionnelles (dissuasion, espace, cyberdéfense) et aux problématiques plus générales de la stratégie des moyens (industrie, technologie, finances, ressources humaines, etc.). Cette organisation s'accompagne de modes de travail transverses (organisation au sein du ministère de groupes de travail sur des sujets spécifiques, échanges réguliers avec les principaux partenaires étrangers de la DGRIS). L'accent est porté sur l'animation et la proposition en matière de stratégie générale, de réflexion et de prospective stratégiques. Il s'agit en particulier de préparer les Livres blancs et les lois de programmation militaire, puis d'assurer en tant que de besoin leur suivi et leur actualisation.

La DGRIS a ainsi coordonné, en 2015, les travaux de cadrage ministériels nécessaires à l'actualisation de la loi de programmation militaire, tant pour l'analyse des changements intervenus dans le contexte stratégique que pour les adaptations de la stratégie de défense qui en découlent. Elle a conduit ou participé à des travaux approfondis, dont certains en cours, sur des sujets comme les évolutions des capacités, de la doctrine et de la posture russe et leurs conséquences sur notre politique de défense ; le rôle des forces armées sur le territoire national ; la notion de proto-État islamique ; l'Iran et le Moyen-Orient...

Par ailleurs, la DGRIS est chargée d'animer le conseil de la stratégie de défense (CSD), créé par arrêté du 7 mai 2015, et d'en assurer le secrétariat. Conseil collégial regroupant le chef d'état-major des armées, le délégué général pour l'armement, le secrétaire général pour l'administration et le directeur général des relations internationales et de la stratégie, ou leurs représentants, le CSD doit veiller à la cohérence des travaux menés dans le domaine de la réflexion stratégique de défense au sein du ministère, identifier les besoins d'actualisation de la stratégie de défense, préparer les orientations stratégiques pour le ministre et élaborer un bilan annuel.

Enfin, la DGRIS assure la présidence du comité de cohérence de la recherche stratégique et de la prospective de défense (CCRP). Institué en 2009, ce comité associe les principaux organismes du ministère dans ces domaines (DGRIS, EMA, DGA, SGA et direction de l'enseignement militaire supérieur) ; sa mission est de garantir la cohérence globale de la prospective de défense, de définir la politique générale en matière de recherche stratégique, d'assurer la tutelle fonctionnelle de l'Institut de recherche stratégique de l'école militaire (IRSEM) et de faire le lien avec les organismes interministériels en charge de prospective (secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, conseil supérieur de la formation et de la recherche stratégiques, etc.).

• **En ce qui concerne l'influence internationale**

La DGRIS est chargée de définir la stratégie d'influence internationale du ministère de la défense et de coordonner sa mise en œuvre. Son action dans ce domaine s'exerce en prenant appui sur le réseau de défense français à l'étranger, ainsi que par l'accueil des délégations et missions de défense étrangères en France et par l'entretien des relations avec ces dernières.

Le DGRIS s'est vu confier la présidence du comité directeur des postes permanents à l'étranger (PPE), qui coordonne l'ensemble du dispositif des PPE relevant du ministère de la défense. Il a engagé dans ce cadre une revue par région des postes diplomatiques de défense, ainsi qu'une analyse fonctionnelle des postes pourvus par le ministère de la défense au sein de l'OTAN et de l'Union européenne. Ces travaux ont abouti à l'établissement d'une base de données exhaustive (1 447 PPE à l'été 2016) puis d'un schéma directeur pluriannuel des postes permanents à l'étranger du ministère de la défense à l'horizon 2020. En outre, la DGRIS pilote directement le réseau des attachés de défense et des représentants du ministère de la défense auprès des organisations internationales, qui sont dorénavant placés sous son autorité.

En matière de relations internationales et de politique d'influence :

- la DGRIS a engagé, dans les mois qui ont suivi sa création, l'élaboration d'une directive ministérielle relative aux relations internationales de défense. Validée par le ministre de la défense au début de l'année 2016, cette directive a servi de cadre politique à la directive sur les relations internationales militaires du CEMA ;

- elle a mis au point des lettres de mission pour les attachés de défense prenant leurs fonctions à l'été 2015 puis ceux de la relève 2016. Cet exercice structurant, qui s'applique ainsi d'ores et déjà aux deux tiers des 165 pays couverts par notre réseau diplomatique de défense, est nouveau dans la mesure où les attachés recevaient jusque-là, au mieux, des instructions dispersées des services du ministère. Centrées sur les axes prioritaires de la relation avec le pays d'accréditation, ces lettres de mission fixent à chaque attaché de défense des objectifs et directives pour la conduite de leur action, notamment pour ce qui concerne la politique de défense, la coopération militaire et opérationnelle, la relation d'armement et, plus largement, la politique d'influence de la France dans les domaines intéressant le ministère de la défense ;

- elle a mis à jour l'instruction ministérielle précisant les missions permanentes et les modalités de gestion des attachés de défense, ainsi que les procédures d'instruction à nos représentations au sein des organisations internationales, en précisant celles qui se rapportent à la validation des plans de coopération bilatéraux ;

- elle a établi et fait approuver en comité directeur des PPE une liste des « postes d'influence » au sein des organisations internationales et le dispositif de gouvernance associé, mise à jour régulièrement ;

- enfin, elle a élaboré un schéma directeur de la stratégie d'influence internationale du ministère de la défense, déclinant un spectre d'actions, leurs objectifs et les services pilotes ou contributeurs au sein du ministère.

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire adressé en application de l'article 49 de la LOLF

2. Les crédits pour 2017 (43,8 millions d'euros)

La dotation prévue par le PLF 2017 pour l'action 8 « Relations internationales et diplomatie de défense » s'élève à **43,79 millions d'euros** en AE et CP, soit **3,3 % des CP du programme 144** et une **augmentation de 7,4 %** par rapport à la LFI 2016. On a déjà signalé (partie I du présent rapport) les différents facteurs de cette hausse des crédits de l'action.

Répartition pour 2016 des crédits de l'action 8 « Relations internationales et diplomatie de défense »

(en milliers d'euros)

Opérations budgétaires	AE = CP	Part du total
Déplacements et transports	668	1,7 %
Déplacements internationaux	2 185	5,3 %
Mobilité des personnels	460	1,1 %
Relations internationales	31 378	77,0%
Communication et relations publiques	228	0,5 %
Subventions et transferts (dont AED)	4 760	11,7 %
Accords internationaux (PMG8)	1 080	2,6 %
Total	40 759	100,0 %

Source : PAP de la mission « Défense » annexé au PLF 2016

a) L'aide versée au gouvernement de la République de Djibouti

L'aide versée au gouvernement de la République de Djibouti au titre de l'implantation de forces permanentes françaises sur le territoire de celle-ci, à elle seule, représente près des deux tiers (63,3 %) **des crédits prévus pour l'action** « Relations internationales et diplomatie de défense » en 2017 : **27,75 millions d'euros**. Ce montant représente une **augmentation nette de 0,4 million d'euros** par rapport à 2016.

La compensation versée par la France à Djibouti intervient sur le fondement du **traité bilatéral de coopération en matière de défense signé le 21 décembre 2011 et entré en vigueur le 1^{er} mai 2014**, après la ratification par les deux États ; cette convention a pris la suite de la convention préexistante de 2003. Or le nouveau traité prévoit, notamment, que ne viennent plus en déduction de la contribution annuelle forfaitaire de 30 millions d'euros versée à Djibouti :

- le montant annuel des actions civilo-militaires réalisées au profit de la population civile djiboutienne ;

- le montant annuel de l'aide fournie au ministère djiboutien de la défense, destinée à l'acquisition de matériels français ;

- le montant de l'imposition des soldes et traitements du personnel militaire et civil français, perçu depuis le 1^{er} mai 2014 par l'État français et non plus la République de Djibouti.

L'impact de cette mesure est progressif : nul en 2015, il est partiel en 2016 et produira pleinement ses effets à compter de 2017, en raison du décalage de deux ans entre la date de paiement des impositions et l'ajustement de la contribution différentielle due. Cet effet plein se monte à 2,4 millions d'euros. **La LFI 2016 ayant couvert l'apurement des sommes dues au titre de l'application des dispositions de l'ancien traité précité de 2003, soit un reste à payer de 2 millions d'euros, l'augmentation des crédits inscrits dans le PLF 2007 au titre de la compensation à Djibouti est limitée d'autant. Mais l'accroissement global du périmètre de cette dépense est pérenne.**

b) La contribution au budget de l'AED

La **contribution française au budget administratif de l'Agence européenne de défense (AED)** est prévue pour 2017 à hauteur de **5,22 millions d'euros**. Ce montant prévisionnel apparaît en **augmentation de 10 % par rapport à la prévision inscrite en LFI 2016 (+ 0,5 million d'euros)** et **s'avère même l'être à hauteur de 20 % par rapport à la prévision actualisée (+ 0,9 million d'euros)**.

Évolution de la contribution au budget de l'AED

(CP, en millions d'euros)

Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Prévision 2016		PLF 2017
			LFI	Actualisation	
4,53	4,60	4,60	4,76	4,30	5,22

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire adressé en application de l'article 49 de la LOLF

Cette évolution correspond à une projection de la part française (de l'ordre de 16 % du total) sur le budget préliminaire pour 2017, transmis par la commission européenne, proposant une augmentation du budget de l'AED. Le niveau effectif de la contribution due l'année prochaine par chaque État membre reste à notifier.

La France soutient une augmentation du budget de l'AED mais, jusqu'à présent, l'unanimité requise à cet effet n'a pu être atteinte, principalement en raison d'un veto britannique, constant depuis 2010. La perspective du retrait du Royaume-Uni de l'AED, consécutif au « *Brexit* », est donc de nature à modifier la stabilité budgétaire jusqu'à présent enregistrée en ce domaine. Vos rapporteurs soutiennent cet effort supplémentaire en

faveur du développement de la coopération de défense en Europe, seule voies réaliste afin de répondre aux lacunes capacitaires identifiées en opérations.

c) La contribution aux actions du PMG8

La **contribution au partenariat mondial contre la prolifération des armes de destruction massive** et des matières connexes (PMG8) est fixée pour 2017 à hauteur d'**un million d'euros**, niveau stable par rapport aux années antérieures.

Les projets ainsi financés, qui participent du contrôle des transferts de biens et technologies sensibles et de la maîtrise des armements, s'inscrivent dans le cadre politique et les objectifs définis par le document adopté en 2011 par les chefs d'État et de gouvernement réunis au sommet du G8 de Deauville. Le domaine de la lutte contre la prolifération biologique est privilégié (sécurité et sûreté biologique, sensibilisation et mobilisation des scientifiques...).

d) Les dépenses de déplacements et transports et le fonctionnement des postes permanents à l'étranger des missions de défense

Les **déplacements et transports**, y compris internationaux, du personnel affecté dans les missions de défense et des autres effectifs de la DGRIS, pour l'accomplissement de leurs missions (représentation, études, coordination), requerront, l'année prochaine, l'emploi de **2,8 millions d'euros** au total, soit 6,5 % des crédits de l'action. Cette dotation est stable.

Le reste des crédits prévus pour l'action par le PLF 2016 - **4 millions d'euros** - vise à couvrir, pour l'essentiel, le **fonctionnement des 1 447 postes permanents à l'étranger (PPE) des missions de défense** (attachés de défense et leurs adjoints) en place au sein de 85 ambassades et représentations permanentes auprès d'organisations internationales¹, hors charges communes (lesquelles sont financées sur le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission « Action extérieure de l'État »). Pour mémoire, les attachés de défense ont pour mission principale de contribuer à la préservation, au développement et à la promotion des intérêts français du domaine de la défense ; cette mission recouvre les échanges en matière de politique de défense, la coopération militaire et les relations en matière d'armement.

¹ La base de données des PPE établie par la DGRIS fait apparaître que 56 % des PPE sont affectés dans les organisations internationales, dont 755 (52 %) à l'OTAN, 19 % les sont dans le réseau bilatéral diplomatique et 24 % principalement dans le cadre des relations bilatérales d'armées.

III. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME

Les performances du programme 144, depuis 2015, sont mesurées par quatre objectifs¹ :

- « *renforcer une démarche prospective européenne en matière de sécurité et de défense en promouvant une démarche prospective commune* » ;

- « *améliorer le niveau de sécurité des forces et du patrimoine industriel et économique lié à la défense* » ;

- « *développer les capacités scientifiques technologiques et industrielles nécessaires à la défense* » ;

- « *contribuer à l'autorisation et au contrôle des transferts des biens et technologies sensibles* ».

A. LE RENFORCEMENT DE LA DÉMARCHE PROSPECTIVE EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

Le ministère de la défense s'efforce de renforcer la dimension européenne des études de prospective géostratégique et géopolitique, destinées à nourrir l'analyse stratégique, comme celle des études opérationnelles et technico-opérationnelles (EOTO) permettant l'élaboration des systèmes de forces et de la prospective technologique susceptible de déboucher sur la définition de capacités technologiques et industrielles de l'outil de défense. Cette démarche se concrétise notamment par l'organisation de programmes de coopération, dans un cadre bilatéral ou par le canal de l'Agence européenne de défense (AED).

Les résultats obtenus sont mesurés par le calcul d'un « **taux de coopération européenne en matière de prospective, de recherche et de technologie** ». Depuis 2016, ce taux de coopération européenne en matière de prospective de défense **visé les seules études amont et subventions aux organismes de recherche**². Il permet d'identifier la part des coopérations

¹ Le PAP annexé au PLF 2015 a fait disparaître l'objectif d'« améliorer les résultats obtenus par la mise en œuvre de la diplomatie de défense », cette décision étant expressément justifiée par un motif de simplification. Vos rapporteurs pour avis ont déploré un appauvrissement du dispositif d'évaluation des performances du programme et relevé le paradoxe de supprimer un objectif se rapportant à la diplomatie de défense au moment même où le ministère de la défense réorganisait sa fonction « relations internationales » avec la création de la DGRIS. Cf. le rapport pour avis n° 110 (2014-2015), tome V, sur le PLF 2015.

² Le PAP annexé au PLF 2016 a fait disparaître le sous-indicateur relatif aux études opérationnelles et technico-opérationnelles (EOTO), dans la mesure notamment où, selon la justification donnée au sein de ce PAP, « la difficulté de mener des EOTO en coopération résulte de facteurs en grande partie structurels. Une part importante des études, portant sur des domaines sensibles, ne peut être traitée en coopération (plus de 50 %). C'est notamment le cas des systèmes de souveraineté nationale (dissuasion, renseignement et sécurité des informations, etc.), et de la rénovation à mi-vie de nos systèmes d'armes (une large majorité d'entre eux est définie au niveau national et exportée). »

dans le cadre des études amont contractualisées et des subventions aux organismes de recherche qui réalisent des activités de recherche et de technologie de défense.

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

(en %)

	Réalizations							Prévisions			Cible
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016		2017	2018
								PLF	Actuali- sation		
Études amont et subventions aux organismes de recherche	17,2	17,7	18,0	15,8	15,2	13,9	14,4	15	15	15	15

Source : PAP de la mission « Défense » annexé au PLF 2017

La modestie de la cible (15 %) s'explique par le contexte économique européen, et la restriction des budgets publics de R&D de défense, qui conduisent, depuis 2011, à un ralentissement des lancements de nouvelles coopérations en matière d'études amont et à la diminution des montants financiers consacrées à celles-ci, en dehors des travaux réalisés en coopération franco-britannique.

La réalisation en 2013, orientée à la baisse par rapport à 2012, s'expliquait, notamment, par le report à 2014 d'une partie des paiements du projet NEURON (démonstrateur technologique de drone de combat). La faiblesse de la réalisation en 2014 (13,9 %), quant à elle, a résulté principalement du décalage, par rapport à ce qui avait été prévu, des paiements liés aux travaux du projet de démonstration d'aéronautique de combat FCAS DP menés en coopération avec le Royaume-Uni. Le taux de coopération réalisé en 2015 (14,4), bien que traduisant une amélioration, est resté en deçà de la prévision ; ce résultat est expliqué, au sein du rapport annuel de performance (RAP) de la mission « Défense » annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2015, par le « décalage de quelques mois de la fin des travaux de certains projets menés en coopération »

B. LA DIFFICILE AMÉLIORATION DU NIVEAU DE SÉCURITÉ DES FORCES ET DU PATRIMOINE INDUSTRIEL ET ÉCONOMIQUE LIÉ À LA DÉFENSE

La mission de contre-ingérence de la DRSD repose sur deux activités complémentaires : **l'acquisition de renseignement de sécurité et l'application de mesures de protection**, dans le but d'assurer et de maintenir au meilleur niveau la sécurité des forces armées et des acteurs industriels liés à la défense. Son action s'exerce de manière préventive.

Deux indicateurs ont été mis en place pour apprécier la performance de la DRSD dans l'exécution de ses missions d'enquête en vue de l'habilitation des personnels de la défense nationale, d'une part, d'inspections des sites militaires sensibles et industriels liés à la défense, d'autre part.

1. La mission d'enquête en vue de l'habilitation : des difficultés devant l'afflux des demandes d'avis en vue d'une habilitation que montre clairement l'indicateur retenu

Cette fonction enquêtrice est exercée au titre de la protection du secret de la défense nationale. L'instruction interministérielle générale n° 1300¹ organise cette protection qui concerne tous les domaines d'activité relevant de la défense et de la sécurité nationale.

La DRSD est le service enquêteur du ministère de la défense. À ce titre, elle conduit les enquêtes de sécurité et émet les avis de sécurité permettant aux autorités compétentes de prendre les décisions d'habilitations. Elle agit de même pour le contrôle élémentaire, enquête administrative simplifiée, sollicitée par l'autorité d'emploi et destinée à s'assurer de l'intégrité d'une personne. Il garantit que le degré de confiance qu'il est possible d'accorder à cette personne est compatible avec la fonction, l'affectation ou le recrutement pour lequel elle est pressentie ou lui permet d'avoir accès à certaines zones protégées.

Taux d'avis émis dans les délais prescrits

(en %)

2013 (réalisation)	2014 (réalisation)	2015 (réalisation)	2016 (prévision)	2016 (prévision actualisée)	2017 (prévision)
96,3	96	77,7	94	80	80

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cible				94		96		98
Réalisation et prévision actualisée (2016)	92,6	88,7	95,5	96,3	96	77,7	80	

Source : PAP de la mission « Défense » annexés aux PLF 2015, PLF 2016 et PLF 2017

¹ http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/12/cir_34288.pdf

Cet indicateur mesure la performance de la fonction « habilitation et contrôles », en additionnant toutefois des procédures très différentes : contrôle élémentaire et habilitations aux niveaux « confidentiel défense », « secret défense » et « très secret défense » (via des enquêtes d'un niveau d'approfondissement croissant). Le bénéfice attendu des efforts consacrés à l'optimisation de la chaîne d'acquisition et d'exploitation du renseignement de sécurité et notamment le déploiement du logiciel SOPHIA s'est matérialisé par la réalisation en 2014 d'un objectif de performance élevé à 96 %.

Les décisions prises au début de l'année, suite aux attentats, visant à renforcer la protection du territoire national, ont conduit à un accroissement très sensible des demandes de contrôles élémentaires et d'habilitations. Le nombre de procédures a ainsi augmenté de 47,5% en juillet 2016 par rapport à la même époque en 2015. Les projections pour l'année 2016 anticipent un total d'environ 300 000 procédures. La prise en compte graduelle de ce surcroît de demandes s'est traduite par une baisse du taux d'avis émis dans les délais prescrits.

Les effets des mesures prises pour assurer le traitement de ce volume supplémentaire d'activité, comme le renforcement des effectifs de cette fonction jusqu'en 2019, grâce à l'appel à la réserve opérationnelle du service, et l'optimisation des processus, s'inscrivent dans la durée. Pour 2017, la prévision actualisée est reconduite à 80%.

Cet indicateur, parfois contesté¹, permet effectivement de mesurer la capacité du service à répondre aux besoins dans un contexte de crise et montre très clairement les efforts à consentir pour lui permettre de faire face à un accroissement des demandes.

2. La mission d'inspection des sites : un sous-dimensionnement du service que l'indicateur retenu ne permet pas de percevoir

Les inspections conduites par la DRSD permettent de s'assurer que les sites militaires sensibles et industriels liés à la défense sont maintenus au meilleur niveau de sécurité. Un catalogue de sites, avec des fréquences d'inspection associées, est ainsi défini, dans une programmation annuelle. Cette programmation est la résultante, d'une part, de l'application stricte de la réglementation et de directives nationales et, d'autre part, d'une coordination avec d'autres organismes de contrôle du ministère de la défense.

Le contrôle de la protection du secret de la défense et du patrimoine industriel et scientifique est assuré par le centre du conseil, de la prévention

¹Dans son rapport spécial sur les crédits de la mission défense pour 2016, le député François Cornut-Gentille estimait que cet indicateur n'est, pour la représentation nationale, d'aucune utilité (n° 3110 annexe 11 - Rapport de M. François Cornut-Gentille sur le projet de loi de finances pour 2016 (n° 3096) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/b3110-tIII-a11.asp#P963_128139

et des inspections (CCPI) qui dispose d'officiers inspecteurs spécialisés en sécurité économique et industrielle.

Le nombre des entreprises contrôlées évolue chaque année en fonction, d'une part, des nouvelles entreprises liées à la défense par des contrats avec détention et accès à des informations ou supports classifiés, et, d'autre part, à la sortie d'entreprises du périmètre à la suite de fins de contrats, dépôts de bilan ou regroupements.

Le catalogue des sites et la périodicité des inspections sont des données sensibles qui ne peuvent faire l'objet d'une communication publique.

L'intrusion, le 7 juillet 2015, dans l'enceinte de l'établissement de munitions régional, a mis en exergue la vulnérabilité de certains sites et de certaines entreprises. Cet évènement a rappelé la nécessité pour les forces armées, mais aussi pour les entreprises de défense, d'assurer un niveau maximal de protection, qui commence par le respect des procédures et la mise en œuvre des mesures requises et, pour les services en charge de les contrôler, d'assurer leur mission avec vigilance et efficacité.

La performance mesurée de la DRSD repose sur deux leviers : l'évolution du besoin d'inspection et la ressource en inspecteurs.

Vos rapporteurs ont pu constater que cette capacité se situe depuis 2014 en dessous de la cible et que cette situation s'est même dégradée en 2016. En effet, le nombre de sociétés à inspecter suit une évolution tendancielle à la hausse alors que le nombre d'inspections réalisées chaque année dépend du nombre d'officiers inspecteurs affectés au CCPI, formés et en mesure de conduire une inspection. Le recours à des officiers inspecteurs de réserve permet d'ajuster en partie cette capacité.

Vos rapporteurs en déduisent que la capacité d'inspection pour assurer la protection du secret de la défense et du patrimoine industriel et scientifique devient insuffisante et qu'il convient d'urgence de redresser cette situation. Vos rapporteurs ont pris acte de la programmation par la DRSD du renforcement en organisation et en effectif du CCPI. Compte tenu des délais de recrutement et de la durée nécessaire à la formation des officiers inspecteurs, la stabilisation du taux de sites inspectés à son niveau de 2016 sera un objectif réaliste mais insatisfaisant.

L'indicateur, « taux des sites du domaine militaire et des sites industriels et économiques liés à la défense inspectés dans les délais prescrits » montre un effort significatif de la DRSD sans toutefois parvenir à atteindre les 100%.

Taux des sites inspectés dans les délais prescrits

(en %)

2013 (réalisation)	2014 (réalisation)	2015 (réalisation)	2016 (prévision)	2016 (prévision actualisée)	2017 (prévision)
91,9	93	96	97	96	96

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cible				96		96		98
Réalisation et prévision actualisée (2016)	63	76,7	91,9	94	93	96	96	

Source : PAP de la mission « Défense » annexés aux PLF 2015, PLF 2016 et PLF 2017

Dans le cas de l'intrusion dans l'enceinte de l'établissement de munitions régional de Miramas qui avait été inspecté par la DPSD en 2007 et fait l'objet de plusieurs visites régulières annuelles depuis 2009, la régularité des inspections et la pertinence des rapports produits n'étaient pas en cause, mais bien plutôt la mise en œuvre de leurs recommandations.

La mise en place d'une direction de la protection des installations, dont les crédits figurent aux programmes 212 « Soutien à la politique de la défense » permettra peut-être de progresser en ce domaine. Elle ne suffira pas sans une clarification des responsabilités de chacune des entités concernées et un renforcement de la gouvernance.

Quoiqu'il en soit, outre la refonte de l'indicateur de performance de la DRSD pour le rendre plus réaliste, vos rapporteurs invitent une nouvelle fois le ministère du budget, le ministère de la défense et le SGDSN à une réflexion sur la perfectibilité de cet indicateur pour assurer l'information des parlementaires concernant le suivi de la mise en œuvre des rapports d'inspection de la DRSD. Un indicateur sur le taux de suivi des recommandations des rapports d'inspection serait sans doute approprié pour mesurer la performance effective de cette politique publique.

En outre, ils demandent que la DRSD bénéficie de créations supplémentaires de postes d'inspecteurs et qu'une réflexion soit menée pour examiner la possibilité d'employer, pour ces missions de contrôle de sites industriels, des personnels civils habilités, qualifiés et formés. En effet, sans mettre en cause la qualité des personnels militaires, l'extension du nombre de sites d'entreprises à contrôler et la prise en compte, au-delà de la sécurité physique des sites, de la numérisation croissante des informations à protéger, requiert des compétences nouvelles dans le domaine de la sécurité informatique que l'on retrouve dans les administrations et dans les entreprises, et pourraient permettre d'accroître le vivier de recrutement.

C. LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS SCIENTIFIQUES, TECHNOLOGIQUES ET INDUSTRIELLES NÉCESSAIRES À LA DÉFENSE

La composante scientifique, technologique et industrielle de l'autonomie stratégique constitue un enjeu majeur de la politique de défense. Cette autonomie suppose en effet de disposer, en France et en Europe, d'une base industrielle et technologique de défense (BITD) adéquate, soutenant le tissu des PME/PMI, et d'un dispositif de formation stimulant les échanges au niveau européen.

L'indicateur, associé à l'objectif de développer ces capacités, mesure le « *taux de progression des technologies spécifiques nécessaires à la défense* », c'est-à-dire **la progression de la réponse des études amont aux besoins capacitaires, industriels et de base technologique** qui sont exprimés pour les orienter. Il rend compte du franchissement des étapes-clés que sont les principaux jalons des feuilles de route d'acquisition de ces technologies prévus pour chaque année.

Taux de progression des technologies spécifiques nécessaires à la défense

(en %)

Réalizations						Prévisions			Cible
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016		2017	2018
						PLF	Actualisation		
75	63,5	62	82	67	83	80	80	80	80

Source : PAP de la mission « Défense » annexé au PLF 2017.

La cible de 80 % constitue un compromis entre une ambition trop importante et une exploration insuffisante d'innovations risquées, mais à fort potentiel : il prend en compte le fait que certaines études amont explorent des voies qui - c'est le propre de la recherche - n'aboutiront pas toutes, ou nécessiteront un délai supérieur à la prévision initiale.

Le résultat constaté en 2015 (83 %), comme l'expose le rapport annuel de performances (RAP) de la mission « Défense », annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2015, correspond, en pratique, au franchissement effectif de 69 jalons technologiques sur les 86 alors prévus. Sur ces 69 jalons, 60 ont été franchis avec le niveau de maturité technologique (TRL, pour « *technology readiness level* ») prévu, 4 jalons avec un TRL supérieur à celui attendu et 5 jalons avec un TRL inférieur ou sur un périmètre technique réduit. Peuvent être cités, à titre d'exemples, la validation en vol des technologies pour le largage d'une bombe depuis une soule à armement à vitesse modérée ; la validation à la mer des performances d'un capteur de nouvelle génération pour drone sous-marin de guerre des mines ; l'intégration d'un système hybride sur un véhicule de l'avant blindé (VAB), testée en environnement opérationnel...

Parmi les 17 jalons non franchis, un seul résulte d'un échec technique et concerne des travaux qui n'ont pas conduit aux résultats espérés. Les travaux concernant les autres jalons devaient permettre d'atteindre les niveaux technologiques prévus avec quelques mois de retard : en 2016, pour 14 d'entre eux, et en 2017 pour 2 d'entre eux. Ces retards sont dus à des aléas techniques d'origine industrielle ou étatique inhérents aux activités d'études amont.

D. LA CONTRIBUTION À L'AUTORISATION ET AU CONTRÔLE DES TRANSFERTS DES BIENS ET TECHNOLOGIES SENSIBLES

Le contrôle des transferts des biens de défense et des technologies sensibles représente un enjeu essentiel pour prévenir la prolifération des armes et des technologies susceptibles de menacer la sécurité des forces déployées et celles de nos alliés. En outre, un contrôle défaillant en la matière pourrait priver les entreprises françaises de la possibilité de concourir aux marchés d'armement dans certains pays.

Jusqu'en 2013, la mise en œuvre de l'objectif de contribuer à ce contrôle était suivie au moyen d'un indicateur mesurant les délais moyens de traitement des demandes d'agrément préalable pour l'exportation des matériels de guerre, d'une part, en procédure dite « continue » (visant des matériels peu sensibles, pour des projets peu sensibles), pour laquelle la cible était de 20 jours ouvrés, et, d'autre part, en procédure normale, dont la cible était de 43 jours. La transposition de la directive européenne sur les transferts intracommunautaires d'équipements militaires ayant entraîné une réforme globale du système de contrôle de ces transferts¹, dont l'entrée en vigueur est intervenue le 4 juin 2014, lorsque la mise en service du système d'information interministériel SIGALE a permis de traiter les nouvelles licences d'exportation, un **nouvel indicateur** a été élaboré : il rend compte du « *délai de traitement des dossiers d'exportation de matériels de guerre* ». Pour 80 à 90 % des demandes de licences, ce délai est assimilable à celui des agréments préalables qui étaient traités, avant la réforme du contrôle, en procédure « continue ».

Les résultats se sont établis à **18 jours en 2014** et **22 jours en 2015**. Compte tenu du volume important de contrats signés par les entreprises françaises à l'exportation en 2015, le volume de licences rectificatives va augmenter, ce qui justifie l'objectif fixé à 20 jours pour les années à venir (prévision actualisée pour 2016, maintenue pour 2017 et cible au-delà), conformément aux objectifs fixés au niveau interministériel.

¹ Loi n° 2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des 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.

À l'issue de sa réunion du mercredi 23 novembre 2016, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense ».

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 23 novembre 2016, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, a procédé à l'examen des crédits du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » de la mission « Défense » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2017.

M. André Trillard, rapporteur pour avis. – Le programme 144 est doté pour 2017 de 1,5 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,3 milliard d'euros en crédits de paiement – soit 3,3 % des crédits de paiement prévus pour la mission « Défense ». Modeste par son volume financier, ce programme constitue le cœur de la fonction « connaissance et anticipation » de notre outil de défense.

Par rapport à la prévision pour 2016, les crédits sont en nette augmentation, de plus de 18 % en autorisations d'engagement, soit une hausse de 236 millions d'euros ; et de près de 3 % en crédits de paiement, soit 44 millions d'euros de plus. Cette évolution touche l'ensemble des actions du programme. Elle traduit la priorité donnée à la fonction « connaissance et anticipation » en 2017.

Ces crédits devront bien sûr couvrir le report de charges du programme, issu de l'exécution budgétaire 2016. Ce report est estimé à 175 millions d'euros – soit 7 % du report de charges global prévu pour la mission « Défense » – sous la double condition d'une levée intégrale de la réserve de précaution (90 millions d'euros) et du maintien, à la fin de la gestion en cours, de l'ensemble des crédits prévus pour cette année. Il s'agirait d'une baisse de 10 % par rapport au report de charges de 2015 sur 2016.

Selon le Livre blanc de 2013 et à la loi de programmation militaire actualisée en juillet 2015, les priorités du programme 144 sont, d'une part, la réaffirmation du rôle central du renseignement, d'autre part, la consolidation des efforts de recherche en matière de défense et le maintien de la capacité d'influence de la France.

En 2017, les études amont font l'objet d'une prévision de 720 millions d'euros en crédits de paiement, soit plus de la moitié des crédits du programme 144. Par rapport à 2016, il s'agit d'un accroissement de 2 %. Ce montant reste en ligne avec l'objectif fixé en matière d'études amont par la loi de programmation militaire, soit 730 millions d'euros en moyenne annuelle sur la période 2014-2019 – d'autant que la prévision en autorisations d'engagement enregistre une hausse d'un quart, par rapport à 2016. Cette forte augmentation traduit la poursuite du projet de drone de combat « FCAS », mené en coopération avec le Royaume-Uni.

Nous resterons bien sûr vigilants quant au respect de cet objectif d'un niveau d'études amont suffisant. Il conviendra de le reconsidérer à la hausse,

dans la prochaine programmation militaire, en vue d'assurer une préparation adéquate de l'avenir de notre outil de défense.

L'analyse stratégique doit bénéficier en 2017 de 6 millions d'euros en crédits de paiement, montant stable par rapport à 2016, mais de 4,5 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une baisse de moitié. Il s'agit là d'une conséquence de la réforme du soutien à la recherche stratégique mise en œuvre depuis 2015. Le ministère de la Défense, en effet, pour donner plus de prévisibilité et donc améliorer le pilotage des études, a mis en place des contrats-cadres, a accru les études de type « observatoires », et a développé de nouvelles relations avec l'université. Ces évolutions positives ont donné lieu à la notification d'engagements pluriannuels, lancés en 2015 et 2016 ; le besoin est donc moindre pour l'année prochaine.

Tous programmes confondus, le budget total consacré à la recherche et développement en matière de défense devrait atteindre 4,9 milliards d'euros, en 2017, en augmentation de 30 % par rapport à 2016 et de 35 % par rapport au budget moyen sur la période 2014-2016. Un tel niveau d'effort n'avait pas été atteint depuis 2009. Nous devons nous en réjouir : malgré les contraintes financières, la France est le pays d'Europe qui consacre le plus gros effort budgétaire à la recherche et au développement en matière de défense.

Dans ce contexte globalement positif, la situation de l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (l'Onera) reste préoccupante, même si elle est en voie d'amélioration.

La tutelle de l'établissement s'est mobilisée, et la nouvelle dynamique insufflée paraît positive. En particulier, à la suite de l'initiative que nous avons prise, l'an dernier, d'un amendement au projet de loi de finances pour 2016 – amendement finalement retiré en séance, en échange des engagements du ministre de la Défense –, l'Onera s'est vu attribuer, au printemps dernier, une dotation exceptionnelle de 15 millions d'euros en plus de sa subvention annuelle pérennisée à hauteur de 105 millions d'euros. Cette dotation est destinée à financer les travaux requis par la soufflerie S1MA de Modane, menacée de péril à la suite d'affaissements du terrain. Les travaux ont commencé et doivent durer deux ans.

Un plan scientifique stratégique de l'Onera a été finalisé en avril dernier, et le projet de contrat d'objectifs et de performance de l'opérateur d'ici à 2021 a enfin été validé, hier, mardi 22 novembre, par le conseil d'administration de l'établissement. Ces documents sont essentiels pour assurer le pilotage correct de l'Office.

En outre, une nouvelle organisation est en gestation, et le projet de contrat d'objectifs et de performance que je mentionnais à l'instant prévoit la rationalisation des implantations immobilières de l'Onera en Ile-de-France. Les équipes actuellement installées à Meudon et à Châtillon devraient ainsi être regroupées sur le site de Palaiseau d'ici 2021.

Cependant, on comprend mal la décision du ministère chargé de la recherche, en juillet dernier, de ne pas renouveler le label « Carnot » dont l'Onera bénéficiait jusqu'alors. Il était même « chef de file », en 2015, pour la

filière aéronautique et spatiale des établissements labellisés « instituts Carnot ». Cette décision va à rebours des améliorations en cours.

Par ailleurs, pour l'opération de rationalisation des implantations franciliennes dont je viens de parler, un équilibre entre le coût des travaux liés au regroupement à Palaiseau et les produits des cessions immobilières de Meudon et Châtillon est recherché. Les produits de cession ne pourront vraisemblablement couvrir que partiellement le coût des travaux.

En outre, au-delà des travaux urgents entrepris sur la soufflerie S1MA, des investissements substantiels sont nécessaires pour conduire la rénovation générale dont le parc de souffleries de l'Onera a besoin, afin d'être maintenu au meilleur niveau mondial. Nous craignons que le report d'arbitrages financiers de l'État qui permettraient d'engager en temps utile ces travaux ne remette en cause la préservation d'ouvrages stratégiques.

J'ajoute que le climat social paraît aujourd'hui tendu au sein de l'Onera. Nous sommes plusieurs à avoir été sollicités à ce sujet par la CGT... Il est indispensable que le personnel de l'Office adhère aux réformes entreprises si l'on veut atteindre les objectifs fixés.

Enfin, la situation financière est également tendue. En 2015, l'Onera a enregistré un résultat bénéficiaire de plus de 5 millions d'euros. En 2016, le budget initial de l'Office prévoit un déficit de 2,8 millions d'euros. On attend cependant une hausse des commandes de l'industrie aéronautique et spatiale.

Pour développer ses ressources propres, l'Onera doit impérativement poursuivre l'adaptation de son offre aux besoins actuels de l'industrie. Une relation de confiance est en train de se renouer entre l'Office et les entreprises : il faudra attendre les commandes pour juger de sa force. L'établissement gagnera aussi à se rapprocher des acteurs clés de la recherche et de l'enseignement dans les domaines de l'aérospatial et de la défense, et à mieux valoriser sa recherche. C'est sans doute de cette manière que l'Onera pourra continuer à faire de la France un des très grands acteurs mondiaux du domaine aéronautique et spatial.

En ce qui concerne la capacité d'influence internationale de notre pays, le programme 144 reste marqué par la mise en service, en janvier 2015, de la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), née de la fusion de l'ancienne délégation aux affaires stratégiques (DAS) et d'éléments de l'état-major des armées et de la direction générale de l'armement (DGA). La DGRIS dispose de 213 agents et sa création a permis l'économie de 57 équivalents temps plein sur le périmètre « relations internationales » de la défense. Elle est aujourd'hui pleinement opérationnelle.

Pour les actions de coopération et de diplomatie de défense pilotées par la DGRIS, près de 44 millions d'euros sont prévus en 2017. Les deux tiers de cette somme, 28 millions d'euros, tiennent à l'aide versée à la République de Djibouti, au titre de l'implantation des forces françaises, en application du traité bilatéral de 2011. Le reste des crédits est destiné à financer, notamment, le fonctionnement du réseau des attachés de défense en ambassade. Je tiens d'ailleurs à souligner l'efficacité de ce réseau, dont a récemment témoigné, entre

autres, le succès de la candidature française pour le marché des sous-marins australiens.

M. Jeanny Lorgeoux, rapporteur pour avis. – Le programme 144 porte les crédits hors titre 2 alloués aux services de renseignement relevant du ministère de la défense, c'est-à-dire la direction générale des services extérieurs (DGSE) et la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) ex-DPSD. Le changement de dénomination n'est pas sans signification, la contre-ingérence ayant pris davantage de place au sein des activités de ce service. Il ne porte pas ceux de la direction du renseignement militaire (DRM) qui dépend de l'état-major des armées et figurent donc au programme 178.

Cette année encore, j'inclurai dans mon analyse les crédits de titre 2, car on ne peut bien comprendre l'évolution des crédits du programme 144 qu'à l'aune de la montée en puissance des effectifs de ces services.

Si l'on s'en tient au programme 144 *stricto sensu*, les crédits repartent à la hausse sous l'effet conjugué de l'augmentation des crédits de fonctionnement directement liée à l'activité opérationnelle des services dans le cadre de l'intensification de leur action à l'étranger, de la hausse des investissements à la suite de la reprise progressive des programmes d'investissement de la DGSE, et de la réalisation d'importants travaux d'infrastructures dans ce service. Le montant du programme d'infrastructures engagé depuis 2015 s'élève à près de 150 millions d'euros. C'est la conséquence de l'accroissement des effectifs accueillis sur les sites et des investissements techniques programmés.

Les crédits attribués à la DGSE constituent la masse la plus importante du programme, à hauteur de 243,8 millions d'euros dont 202,6 millions sont destinés aux investissements. Les crédits de la DPSD ne représentent que 13,55 millions d'euros mais ils progressent très rapidement en raison de son activité opérationnelle et de renforcements capacitaires. Globalement les crédits de l'agrégat de fonctionnement croissent de 37,5% et ceux de l'agrégat d'investissement de 33,9%, essentiellement pour la modernisation des systèmes d'information et de communication. Cette montée en puissance va de pair avec le développement d'un programme de modernisation des infrastructures immobilières supporté par le programme 212 pour un montant de 11,9 millions d'euros d'ici à 2019.

Cette évolution significative accompagne le renforcement des effectifs dans les deux services. Entre 2014 et 2019, la DGSE bénéficie de 797 créations d'emplois, dont 287 ont été réalisées au cours des trois dernières années 2014, 2015 et 2016. En 2017, on devrait compter 123 emplois supplémentaires. L'effort principal sera donc à conduire au cours des deux dernières années de l'exercice 2017-2019.

La DGSE emploie plus de 5220 agents. Le montant des crédits inscrits au titre 2 du programme 212 progressent en conséquence et passent de 413 millions d'euros en 2016 à 426 millions dans le budget pour 2017.

L'érosion de la part des militaires, constatée depuis plusieurs années, continue : celle-ci est passée de 29,3 % en 2008 à 25,1 % en 2016. Il en va de même de la progression du nombre des contractuels au sein des emplois civils

et de la tendance, forte, à recruter davantage d'officiers ou de personnels de catégorie A.

La difficulté à recruter et à maintenir au sein du service tient à la spécificité de certains profils recherchés et à la faiblesse des viviers, même si elle est surmontée. Jean-Marie Bockel et Jean-Pierre Masseret ont évoqué cette question à propos de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) et du Groupement interministériel de contrôle (GIC). Elle reste une préoccupation des services de renseignement. Deux missions d'audit ont été lancées, pour identifier en interne des mesures pour le recrutement et les parcours tout en consolidant la place des militaires et, en collaboration avec les autres services de renseignement de la défense, sur les problématiques communes et les capacités de chacun en matière de recrutement, de formation et de fidélisation.

Confrontée à une triple contrainte dans sa gestion des ressources humaines - mutations technologiques et évolution du cadre législatif, intensification des missions en raison de l'aggravation des menaces et accroissement sensible des effectifs à recruter, former et intégrer - la DGSE devra professionnaliser et moderniser ses fonctions de soutien et notamment sa direction des ressources humaines. Comme la priorité est donnée au cœur opérationnel des services, ces fonctions sont souvent les moins bien loties, mais leur modernisation est indispensable à la réussite de la transformation à conduire, qui conditionne la poursuite des succès.

La DRSD, dont les effectifs étaient tombés à 1 053 fin 2013, connaît cette année un renforcement significatif. Son plafond d'emplois devrait atteindre 1 328 fin 2017, et ses crédits connaissent une progression forte : ils passent de 84,7 millions d'euros en 2016 à 105,5 millions d'euros en 2017, soit une hausse de 24,6 %. La DRSD aura à gérer un renouvellement de ses effectifs supérieur à 10 % ainsi que leur montée en puissance, mais aussi un rééquilibrage entre personnels militaires et personnels civils et l'accroissement de la part des emplois de catégorie A. C'est donc à une véritable transformation de son organisation et de sa structure d'emplois qu'elle est confrontée alors même que, sur le plan opérationnel, elle doit apporter une réponse efficace.

La DRSD ne bénéficie pas de la même visibilité que les deux directions générales du premier cercle. De plus, sa vocation de service de renseignement était en partie occultée par ses importantes missions de sécurité et de protection - de nos bases, en particulier. Il lui est difficile de proposer des niveaux de rémunération suffisants pour attirer les compétences et ses fonctions de soutien sont sous-dimensionnées. Elle risque donc d'avoir de sérieuses difficultés à assurer la montée en puissance de ses effectifs. La gestion des ressources humaines devrait y être confortée et des solutions devraient être apportées par le ministère de la défense afin qu'elle puisse recruter des personnels civils à un niveau équivalent à celui des autres entités. Le ministère pourrait lui donner des facilités de négociation des rémunérations des contractuels et aménager les mesures catégorielles pour attirer les fonctionnaires civils. De même, des instructions devraient être données pour identifier les emplois proposés et

valoriser davantage les parcours des militaires appelés à servir dans ce service au titre de leur mobilité, afin que ce passage soit un atout dans leur carrière.

Le renforcement des effectifs est bienvenu vu le surcroît d'activité de la DRSD dans la lutte anti-terroriste comme dans ses activités traditionnelles, qui font l'objet d'indicateurs de performance. Les décisions prises en début d'année après les attentats ont compliqué la gestion des demandes d'avis de sécurité car leur nombre a crû de 47,5 % : le ratio d'instruction dans les délais a chuté de 96 % à moins de 80 %. La responsabilité de la DRSD est aussi de respecter les programmes de visites de site et de se montrer très scrupuleuse dans l'identification de leurs vulnérabilités, mais sa tâche se complique avec l'accroissement du nombre de sociétés à inspecter. Et il faudrait que les préconisations qui résultent de ses visites soient effectivement mises en œuvre. Nous renouvelons notre demande de mise en place d'un indicateur de performance sur le taux de suivi des recommandations des rapports d'inspection.

Sous réserve de ces observations, les rapporteurs pour avis émettent une appréciation positive sur les crédits du programme 144 de la mission « Défense » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2017.

* *

*

À l'issue de cette réunion, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense ».

ANNEXE - AUDITIONS DES RAPPORTEURS POUR AVIS

Le 28 septembre 2016

M. le Général Jean-François Hogard, directeur de la protection et de la sécurité de la défense

Le 11 octobre 2016

Représentants de la CGT ONERA : **Mme Yolande Louvet** et **M. Christophe Brossard**, administrateurs CGT, représentants des salariés élus au conseil d'administration de l'ONERA, et **MM. Arnaud Ristori**, délégué syndical central CGT, et **Didier Blaise**, délégué syndical central suppléant CGT

Le 12 octobre 2016

VAE Hervé de Bonnaventure, directeur général adjoint des relations internationales et de la stratégie du ministère de la défense

Le 19 octobre 2016

M. Bruno Sainjon, président-directeur général de l'ONERA

Le 2 novembre 2016

M. Bernard Bajolet, directeur général de la sécurité extérieure