

N° 110

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

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 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

DÉFENSE :
ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE
DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

Par MM. Pascal ALLIZARD et Michel BOUTANT,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Robert del Picchia, Thierry Foucaud, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Cédric Perrin, Gilbert Roger, *vice-présidents* ; M. Olivier Cigolotti, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Philippe Paul, Rachid Temal, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Olivier Cadic, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Gérard Poadja, Ladislas Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Jean-Marc Todeschini, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 à 109 et 111 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS	5
INTRODUCTION	9
I. ANALYSE GÉNÉRALE DES CRÉDITS PRÉVUS POUR LE PROGRAMME 144 (1,4 MILLIARD D'EUROS)	11
A. LA SITUATION BUDGÉTAIRE	11
1. <i>Des CP en hausse de 4,5 %, des AE en baisse de 5,8 %</i>	<i>11</i>
2. <i>Un report de charges estimé à 205 millions d'euros (soit - 13 %)</i>	<i>11</i>
B. PRÉSENTATION PAR NATURE DE DÉPENSES	13
1. <i>Le fonctionnement (1,18 milliard d'euros en CP)</i>	<i>13</i>
2. <i>L'investissement (149 millions d'euros en CP)</i>	<i>14</i>
3. <i>Les interventions (57 millions d'euros en CP)</i>	<i>14</i>
4. <i>Les opérations financières (5,25 millions d'euros en CP)</i>	<i>14</i>
C. PRÉSENTATION PAR ACTION	15
1. <i>Le renseignement (309,6 millions d'euros en CP)</i>	<i>16</i>
2. <i>La prospective de défense (1,04 milliard d'euros en CP)</i>	<i>16</i>
3. <i>L'influence internationale de la France (42,9 millions d'euros)</i>	<i>17</i>
II. LE RENSEIGNEMENT	19
A. LA POURSUITE DES EFFORTS EN FAVEUR DU RENSEIGNEMENT DE SECURITÉ	19
1. <i>Une augmentation des moyens de fonctionnement et d'investissement dans le projet de loi de finances pour 2018</i>	<i>19</i>
2. <i>La poursuite du renforcement des effectifs qui se traduit par une augmentation significative des crédits de Titre 2</i>	<i>20</i>
3. <i>Les efforts de mutualisation dans le domaine des ressources humaines</i>	<i>20</i>
4. <i>L'accroissement de la menace justifie les choix budgétaires effectués</i>	<i>21</i>
B. LES CRÉDITS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ EXTÉRIEURE (DGSE)	22
1. <i>Les crédits inscrits au programme 144</i>	<i>23</i>
2. <i>Les ressources humaines</i>	<i>24</i>
a) <i>Le renforcement des effectifs</i>	<i>24</i>
b) <i>L'évolution de la structure du personnel de la DGSE</i>	<i>25</i>
c) <i>Un nouveau mode gouvernance et de pilotage des ressources humaines</i>	<i>29</i>
d) <i>La formation des agents de la DGSE</i>	<i>29</i>
3. <i>Un ajustement nécessaire des crédits de fonctionnement</i>	<i>30</i>
4. <i>Les crédits d'intervention</i>	<i>31</i>
5. <i>Des dépenses d'équipement dont le montant est lié à l'évolution cycliques des investissements.</i>	<i>31</i>
a) <i>La progression des effectifs entraîne des investissements dans le domaine des infrastructures</i>	<i>32</i>
b) <i>La DGSE intensifie le déploiement de ses capacités techniques de recueil et d'analyse du renseignement.</i>	<i>34</i>
C. LA DIRECTION DU RENSEIGNEMENT ET DE LA SÉCURITÉ DE LA DÉFENSE (DRSD)	35

1. Les missions de la DRSD	35
a) La mission d'enquête en vue de l'habilitation : une amélioration sensible	36
b) La mission d'inspection des sites : un sous-dimensionnement du service que l'indicateur retenu ne permet pas de percevoir.	37
2. L'organisation de la DRSD	39
3. Le budget de la DRSD	40
4. Le renforcement des effectifs de la DRSD	40
5. Une forte augmentation des dépenses de fonctionnement.	42
6. Une progression sensible des dépenses de l'agrégat équipement	43
III. LA PROSPECTIVE DE DÉFENSE.....	45
A. L'ANALYSE STRATÉGIQUE (9,4 MILLIONS D'EUROS).....	45
1. Les études prospectives et stratégiques	47
2. La recherche stratégique	47
3. Le programme « Personnalités d'avenir – défense »	48
B. LA PROSPECTIVE DES SYSTÈMES DE FORCES (21,6 MILLIONS D'EUROS)	48
C. LES ÉTUDES AMONT (723 MILLIONS D'EUROS EN CP).....	50
1. Une prévision en ligne avec l'objectif actuel de la LPM	51
2. Une contribution forte au soutien à l'innovation	54
3. Une part seulement de l'effort de recherche de défense (près de 4,7 milliards d'euros au total)	55
D. LA GESTION DES MOYENS ET SUBVENTIONS (288,9 MILLIONS D'EUROS)	58
1. L'ONERA : une situation en lente amélioration	59
a) Une gouvernance renouvelée.....	60
b) Une stratégie restant à arrêter pour les infrastructures	62
c) Une situation financière encore fragile.....	64
2. Les autres subventions retracées par le programme.....	67
a) Les subventions des écoles placées sous la tutelle de la DGA	67
b) La subvention de l'Institut de recherche de Saint-Louis.....	67
c) Des subventions à des fondations reconnues d'utilité publique et le soutien d'actions en faveur des PME-PMI stratégiques	67
IV. LES RELATIONS INTERNATIONALES ET LA DIPLOMATIE DE DÉFENSE	69
A. L'ACTIVITÉ DE LA DGRIS	69
B. LES CRÉDITS POUR 2018 (42,9 MILLIONS D'EUROS).....	72
1. La contribution annuelle versée à la République de Djibouti	73
2. La contribution au budget de l'AED	74
3. La contribution aux actions du PMG8/G7	75
4. Les déplacements et transports et le fonctionnement des postes permanents à l'étranger des missions de défense	76
EXAMEN EN COMMISSION.....	79
ANNEXE - AUDITIONS DES RAPPORTEURS POUR AVIS.....	85

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

1.- Les crédits inscrits dans le PLF 2018 pour le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » s'élèvent à **1,44 milliard d'euros en AE** et **1,39 milliard d'euros en CP**, soit 3 % 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 pour 2017, il s'agit d'une **augmentation de 4,5 % en CP** (60 millions d'euros) et d'une **diminution de 5,8 % en AE** (89 millions d'euros) – évolution globale masquant des évolutions différentes dans le détail des actions du programme.

Les crédits ainsi ouverts devront couvrir les dépenses obligatoires nées du **report de charges du programme** issu de l'exécution 2017, estimé à **205 millions d'euros** sous la condition que l'ensemble des crédits prévus en LFI soient bien conservés lors des arbitrages de fin de gestion. Ce niveau représenterait une **baisse de 13 %** par rapport au report de charges de 2016 sur 2017.

Conformément aux conclusions du Livre blanc sur la défense de 2013 et aux orientations de la LPM pour 2014-2019 confirmées par l'actualisation de 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 importante de 20,28 % en CP** par rapport à la LFI 2017 (hors dépenses de personnel), qui est principalement la conséquence de la consommation des importantes autorisations d'engagement antérieures finançant les programmes d'investissement techniques et la réalisation d'infrastructures de la DGSE. A l'inverse, les AE se stabilisent (-1,15 %) en raison du ralentissement cyclique des investissements. Cette augmentation est aussi 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, laquelle induit des coûts de fonctionnement courant et d'infrastructures, et de l'effort d'investissement technique pour le recueil, l'exploitation et le cyber, réalisé par le service de renseignement extérieur. **Vos rapporteurs considèrent que cet effort est nécessaire pour assurer la sécurité nationale mais que cette croissance impose une modernisation des fonctions de soutien au sein des services.**

D'autant qu'il se poursuivra au cours des prochaines années, la Revue stratégique de défense et de sécurité nationale ayant affirmé la priorité de la fonction « connaissance et anticipation » comme condition clef de l'autonomie stratégique de la France dans un monde plus incertain et plus dangereux.

3.- **En ce qui concerne la recherche de défense** (action 7 « Prospective de défense », dotée au total de 1,04 milliard d'euros par le PLF 2018) :

- Les crédits alloués pour l'année prochaine aux **études amont** sont fixés à **723,2 millions d'euros en CP**, soit 53 % de l'ensemble des CP prévus pour le programme 144. Ce niveau de crédits est stable par rapport à la LFI pour 2017 (+0,4 %) et **en ligne avec l'objectif fixé en la matière par la LPM pour 2014-2019** (730 millions d'euros en moyenne annuelle sur la période).

En prenant en compte les exécutions passées et les prévisions pour 2017 et 2018, **le budget consacré aux études amont s'avère de 726,8 millions d'euros par an, en moyenne, depuis 2014.** À la suite du rapport d'information sur les moyens de la défense nationale adopté en mai dernier par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, **vos rapporteurs appellent de leurs vœux le rehaussement, dans la prochaine LPM, de ce budget, à hauteur d'un milliard d'euros en moyenne annuelle,** afin d'assurer une préparation adéquate de l'avenir de notre outil de défense.

- La prévision de crédits pour l'**analyse stratégique** est de **9,4 millions d'euros** en AE et CP, montant en forte **hausse** par rapport à la LFI pour 2017 : un **doublé des AE** (+ 4,8 millions d'euros) et **+ 51 % en CP** (3,2 millions d'euros). Cette évolution traduit budgétairement la **réforme du dispositif ministériel de soutien à la recherche stratégique** mise en œuvre depuis 2015 - création de « contrats-cadres » favorisant le pilotage des études, développement de relations plus étroites avec le champ universitaire - en vue de répondre à la relative fragilité de la recherche stratégique nationale pour la sécurité et la défense, comparée notamment aux « *war studies* » anglo-saxonnes.

- Le budget total consacré à la **R&D de défense** représentera **4,676 milliards d'euros** l'année prochaine, soit, malgré une baisse de 5 % par rapport à la prévision pour 2017, un **montant supérieur de 28 % au budget moyen du domaine sur la période 2014-2016.** Malgré les contraintes pesant sur ses finances publiques, la France reste ainsi le pays d'Europe qui consacre le plus gros effort budgétaire à sa R&D de défense (11,4 % du budget de la défense nationale en 2017).

À cet égard, vos rapporteurs saluent la création par le ministère des armées avec BPI France, officiellement annoncée le 16 novembre 2017, de **Definvest, fonds d'investissement pour soutenir le développement des PME stratégiques pour la défense.** Ce nouvel outil vient compléter les dispositifs de soutien à l'innovation déjà mis en œuvre par la DGA (RAPID, ASTRID et ASTRID Maturation...).

4. - Vos rapporteurs marquent leur préoccupation en ce qui concerne la situation de l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), dont l'amélioration est réelle, mais lente.

Certes, la gouvernance de l'ONERA se trouve à présent entièrement renouvelée. En particulier, le contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'établissement pour 2017-2021 a été signé en décembre 2016, et une réorganisation interne est effective depuis mars dernier. Sur ce plan, les critiques formulées par la Cour des comptes en 2015 apparaissent levées.

Cependant, une stratégie demeure à arrêter pour les infrastructures. D'une part, **un plan général de rénovation est nécessaire pour maintenir au meilleur niveau le parc de souffleries** géré par l'ONERA, au-delà des travaux urgents de consolidation entrepris pour la soufflerie S1MA du site de Modane-Avrieux - lesquels, après une dotation de 15 millions d'euros en 2016, justifient une nouvelle ouverture de crédits à hauteur de 3 millions d'euros dans le PLF 2018. D'autre part, **la rationalisation des implantations franciliennes de l'Office (Palaiseau, Meudon, Châtillon) reste à organiser.** Dans ces deux dossiers majeurs pour le bon fonctionnement de l'ONERA, les arbitrages financiers demeurent en attente.

Par ailleurs, **la situation financière de l'établissement s'avère encore fragile**, indépendamment du maintien, assuré jusqu'en 2019, de la subvention de l'État au niveau actuel (près de 105 millions d'euros - montant qui, notamment, ne représente que les deux tiers de la masse salariale de l'ONERA). L'évolution des prévisions de prises de commandes en provenance de l'industrie aéronautique et spatiale confirme que, **pour développer ses ressources propres, l'Office doit poursuivre l'adaptation de son offre aux besoins industriels**, comme il doit s'efforcer de **mieux valoriser sa recherche**.

Vos rapporteurs, attachés à la pérennité de cet outil essentiel pour l'ensemble filière aéronautique et spatiale, marquent toute leur confiance dans ces évolutions. Cependant, compte tenu en particulier de la structure actuelle du marché sur lequel s'inscrit l'ONERA, ils expriment leur **inquiétude de voir le pilotage de cet établissement déterminé, peu ou prou, par les économies internes** - lesquelles l'exposent, entre autres, à un risque de perte d'attractivité pour recruter et fidéliser son personnel.

5.- En ce qui concerne la capacité d'influence internationale de la France (action 8 « Relations internationales et diplomatie de défense »), le programme 144 est marqué par l'activité de la **DGRIS**, créée en 2015 avec la volonté d'une rationalisation de la fonction « relations internationales » du ministère de la défense, accrue par les synergies trouvées à la faveur du regroupement des services sur le site de Balard. Elle dispose de 213 agents et développe son rôle, principalement, en matière de stratégie de défense et d'influence internationale.

Le PLF 2018 prévoit pour les actions de coopération et de diplomatie de défense pilotées par la DGRIS un budget de près de **42,9 millions d'euros** :

- Sur ce montant, **25,8 millions d'euros**, soit **60 %**, seront consacrés à la **contribution 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. Alors que la Chine dispose aujourd'hui à Djibouti de sa première base militaire à l'étranger, vos rapporteurs pour avis appellent à ne pas laisser l'influence française décroître dans cette zone stratégique.

- La contribution française au budget de l'**Agence européenne de défense** (AED) est prévue à hauteur de **5,2 millions d'euros**, soit **12 %** des CP de l'action et **16 % du budget de l'AED**. Cette prévision couvre l'augmentation du budget de l'Agence effectivement décidée par l'Union européenne le 13 novembre dernier, orientation soutenue par la France et que justifie, notamment, le rôle que l'AED est appelée à jouer dans la mise en œuvre du nouveau Fonds européen de défense.

- L'action finance également, entre autres, le fonctionnement des **1 440 postes permanents à l'étranger des missions de défense** (attachés de défense et leurs adjoints), en place au sein de 88 ambassades et représentations permanentes auprès d'organisations internationales, soit le **troisième réseau en ce domaine après les États-Unis et la Chine**.

6.- Sous le bénéfice de ces observations, vos rapporteurs pour avis émettent une **appréciation positive** sur les crédits inscrits dans le PLF 2018 pour le programme 144.

À l'issue de sa réunion du mercredi 22 novembre 2017, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, tout en considérant indispensable le déblocage rapide des 700 millions d'euros encore gelés sur le programme 146 pour l'exercice 2017, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2018, le groupe CRCE s'abstenant.

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**¹ 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)², pour le renseignement de sécurité de défense ;

3°- **l'action internationale du ministère**, coopération et diplomatie de défense, menée par la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS)³.

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 2018 - 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 prospective des systèmes de forces (études opérationnelles et technico-

¹ Hors précision d'ordre chronologique, le présent rapport conserve l'intitulé « ministère de la défense » pour désigner le ministère chargé de la défense, indépendamment de son actuelle appellation de « ministère des armées ».

² La DRSD a succédé à la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) depuis le mois d'octobre 2016. Cf. le 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 La DGRIS a été créée en janvier 2015, 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). Cf. le 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.

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 établi 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 PRÉVUS POUR LE PROGRAMME 144 (1,4 MILLIARD D'EUROS)

Les crédits inscrits dans le PLF 2018 au titre du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » atteignent **1,44 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **1,39 milliard d'euros en crédits de paiement (CP)** – soit, respectivement, 3 % des AE et 3,3 % des CP prévus pour l'ensemble de la mission « Défense » l'année prochaine (près de 47,18 milliards d'euros en AE et 42,63 milliards d'euros en CP).

A. LA SITUATION BUDGÉTAIRE

1. Des CP en hausse de 4,5 %, des AE en baisse de 5,8 %

Le programme 144 enregistre pour 2018, par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2017, un **accroissement des crédits de paiement à hauteur de 4,5 %** (+ 59,7 millions d'euros). Les **autorisations d'engagement, au contraire, diminuent de 5,8 %** (- 88,7 millions d'euros).

Évolution des crédits du programme 144

(en millions d'euros)

LFI 2017		PLF 2018		Évolution 2017-2018	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
1 531,78	1 335,95	1 443,12	1 395,65	- 5,79 %	+ 4,47 %

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

Cette évolution globale est liée aux différents cycles d'investissements en cause. Elle masque des évolutions différentes d'une action à l'autre et, au sein de chaque action, d'une sous-action à l'autre.

2. Un report de charges estimé à 205 millions d'euros (soit - 13 %)

Les crédits prévus pour le programme 144 pour 2018 devront couvrir les dépenses obligatoires nées du **report de charges** issu de l'exécution budgétaire 2017.

Ce report, sous la condition que l'ensemble des crédits prévus en 2017 soient bien conservés au programme lors des arbitrages de fin de gestion, est estimé à hauteur de **205 millions d'euros¹**, contre 235 millions d'euros fin 2016, soit une **décruce prévisionnelle de près de 13 %** après les augmentations enregistrées depuis 2014 (cf. le tableau ci-dessous). Notons que

¹ Réponse du Gouvernement au questionnaire établi en application de l'article 49 de la LOLF.

le report de charges du programme 144 a représenté, **l'année dernière, 11 % du report de charges de l'ensemble de la mission « Défense »** (2,1 milliards d'euros) ; 80 % de ce report tenaient aux études amont.

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	Fin 2017 (prévision)
Dettes fournisseurs	79	66	51	56	93	110	.*
Charges à payer	111	99	86	115	100	121	.*
Avances dues	n.c.	0	1	5	2	4	.*
Total (Évolution, en %)	190	166 (- 13%)	137 (- 17%)	176 (+ 28%)	194 (+ 11 %)	235 (+ 21 %)	205 (- 13 %)
Report de charge de la mission « Défense » (Part du programme 144)	2 734 (7 %)	3 159 (5 %)	3 452 (4 %)	3 498 (5 %)	3 089 (6 %)	2 120 (11 %)	n.c.

(*) : 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 établi en application de l'article 49 de la LOLF

Toutes choses égales par ailleurs, d'après le Gouvernement¹, le report de charges du programme 144 devrait rester au même niveau à l'issue de l'exécution 2018.

¹ Réponse au questionnaire établi en application de l'article 49 de la LOLF.

B. PRÉSENTATION PAR NATURE DE DÉPENSES

Évolution des crédits du programme 144

(en millions d'euros)

	AE		CP		Évolution 2017-2018	
	LFI 2017	PLF 2018	LFI 2017	PLF 2018 (part du total, en %)	AE	CP
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	1 307,95	1 209,01	1 154,66	1 184,34 (84,9 %)	- 7,6 %	+ 2,6 %
Titre 5 Dépenses d'investissement	165,83	171,98	117,65	149,08 (10,7 %)	+ 3,7 %	+ 26,7 %
Titre 6 Dépenses d'intervention	57,69	56,88	57,79	56,98 (4,1 %)	- 1,4 %	- 1,4 %
Titre 7 Dépenses d'opération financière	0,30	5,25	5,85	5,25 (0,4 %)	+ 1 650,0 %	- 10,3 %
Total	1 531,78	1 443,12	1 335,95	1 395,65 (100,0 %)	- 5,8 %	+ 4,5 %

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

1. Le fonctionnement (1,18 milliard d'euros en CP)

La prévision pour 2018 des dépenses de **fonctionnement** financées par le programme 144 (crédits de titre 3), à hauteur de **1,18 milliard d'euros** en CP, représente par rapport à la LFI pour 2017 une **augmentation de 2,6 % (+ 29,7 millions d'euros)**.

Ces dépenses concentrent la majeure part des crédits du programme : près de 85 %. Leur évolution traduit l'accroissement :

- des moyens dédiés aux **services de renseignement**, au titre de l'activité opérationnelle mais également pour les besoins du fonctionnement courant de la **DGSE**. Les dépenses immobilières de cette dernière s'accroissent afin de répondre à l'augmentation des effectifs et des capacités techniques de renseignement hébergées, ainsi que les prestations d'entretien ;

- des besoins de financement des **études amont**, conformément 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 ;

- enfin, des besoins associés à la réforme du dispositif ministériel de **soutien à la recherche stratégique**, mise en œuvre par la DGRIS depuis 2015. Cette réforme, appuyée sur une nouvelle économie de contrats, tend à offrir aux prestataires une amplitude budgétaire et une durée leur garantissant une capacité de recrutement et de fidélisation d'experts de haut niveau.

2. L'investissement (149 millions d'euros en CP)

Les dépenses d'**investissement** (crédits de titre 5) du programme 144 sont prévues pour 2018 à hauteur de **149 millions d'euros en CP**, soit une **augmentation de 26,7 %** par rapport à la LFI pour 2017 (+ **31,4 millions d'euros**).

Ces dépenses représentent près de 11 % des crédits du programme. L'évolution en la matière résulte de l'**effort d'investissements des services de renseignement**.

Pour la **DGSE**, ces investissements concernent, d'une part, deux opérations immobilières d'envergure, nécessaires pour accompagner 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. Pour la **DRSD**, ils visent notamment l'acquisition de capacités d'investigation technique, le développement des moyens de contre-ingérence en matière de cyber-défense, et 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 interventions (57 millions d'euros en CP)

Les dépenses d'**intervention** (crédits de titre 6) du programme 144, prévus pour l'année prochaine à hauteur de **57 millions d'euros en CP**, enregistrent ainsi une **diminution de 1,4 %** par rapport à la LFI pour 2017 (-**0,8 million d'euros**).

Ces dépenses ne représentent que 4 % des crédits du programme. Leur évolution reflète celle du besoin au titre de la **contribution annuelle versée au gouvernement de la République de Djibouti**, en compensation de l'implantation des forces françaises sur son territoire, conformément au traité de coopération bilatérale signé fin 2011 – soit 25,8 millions d'euros prévus pour l'année prochaine, prenant en compte l'accroissement des déductions fiscales applicables, notamment en matière de TVA locale.

4. Les opérations financières (5,25 millions d'euros en CP)

Le programme 144 couvrira en 2018 des **dépenses d'opérations financières** (crédits de titre 7) qui, prévues à hauteur de **5,25 millions d'euros en CP** comme en AE, ne représentent que 0,4 % de l'ensemble des crédits du programme et sont en **diminution de 10,3 %** (- **0,6 million d'euros**) par rapport à la LFI pour 2017.

Ces dépenses correspondent à des **dotations en fonds propres**, allouées pour des projets précis aux opérateurs de l'État rattachés au programme. En l'occurrence :

- l'**École nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA) Bretagne** doit recevoir une dotation de 300 000 euros au titre du financement de matériels informatiques et de recherche ;

- l'**Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace (ISAE)** doit bénéficier d'une dotation de 1,9 million d'euros afin de contribuer au financement des logements des élèves,

- l'**Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA)** doit recevoir une dotation de 3 millions d'euros afin de financer la poursuite des travaux de renforcement de la soufflerie S1MA du site de Modane-Avrieux (Savoie).

C. PRÉSENTATION PAR ACTION

Évolution des crédits du programme 144

(en millions d'euros)

	LFI 2017		PLF 2018		Évolution 2017-2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 3 : Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France	324,07	257,37	320,33	309,57	- 1,15 %	+ 20,28 %
Sous-action 3-1 : Renseignement extérieur	310,53	243,83	306,38	295,62	- 1,34 %	+ 21,24 %
Sous-action 3-2 : Renseignement de sécurité de défense	13,54	13,54	13,94	13,94	+ 3,01 %	+ 3,01 %
Action 7 : Prospective de défense	1 163,90	1 034,79	1 079,92	1 043,21	- 7,22 %	+ 0,81 %
Sous-action 7-1 : Analyse stratégique	4,58	6,21	9,41	9,41	+ 105,48 %	+ 51,47 %
Sous-action 7-2 : Prospective des systèmes de forces	21,32	21,32	21,64	21,64	+ 1,54 %	+ 1,54 %
Sous-action 7-3 : Études amont	856,74	720,43	759,90	723,19	- 11,30 %	+ 0,38 %
Sous-action 7-4 : Gestion des moyens et subventions	281,28	286,83	288,97	288,97	+ 2,73 %	+ 0,75 %
Action 8 : Relations internationales et diplomatie de défense	43,79	43,79	42,87	42,87	- 2,10 %	- 2,10 %
Total	1 531,78	1 335,95	1 443,12	1 395,65	- 5,79 %	+ 4,47 %

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

1. Le renseignement (309,6 millions d'euros en CP)

Le **renseignement** (action 3 « *Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France* ») représente 22 % des CP du programme 144 prévus pour 2018, à hauteur de **309,6 M€**, soit une **augmentation de 20,3 % (+ 52,2 M€)** par rapport à la LFI pour 2017. Cette augmentation, qui concerne à la fois la DGSE et la DRSD, touche l'ensemble des catégories de dépenses.

Pour la **DGSE**, cette évolution budgétaire traduit :

- le maintien d'une politique immobilière soutenue pour accompagner la croissance des effectifs ;
- au sein d'un environnement technologique en constante mutation et afin de répondre efficacement aux menaces, le développement des capacités de traitement et d'exploitation couvrant l'ensemble du spectre des modes de recueil du renseignement ;
- enfin, la progression des dépenses de fonctionnement liées à l'activité, dans un contexte de multiplication des crises et d'aggravation des menaces.

La **DRSD** poursuit sa remontée en puissance capacitaire, dans le cadre du plan gouvernemental de lutte anti-terroriste. L'évolution budgétaire traduit :

- l'accroissement des dépenses d'activité consécutive à l'augmentation des effectifs et des missions effectuées à l'étranger;
- l'augmentation des besoins en matériels techniques, notamment pour la modernisation de ses systèmes d'information et de communication, axe prioritaire de son développement.

On notera que conformément à la LPM actualisée par la loi du 28 juillet 2015, les **crédits de masse salariale** (titre 2) prévus pour le renseignement en 2018, inscrits dans le **programme 212** de la mission « Défense », **progressent de 6,66 %** par rapport à 2017 : ils atteindront 566,9 M€, le plafond d'emplois en la matière étant porté à 7 252 équivalents temps plein travaillés (ETPT), contre 6 858 pour 2015.

2. La prospective de défense (1,04 milliard d'euros en CP)

L'effort de **prospective de défense** (action 7) concentre 75 % des CP du programme 144 prévus pour 2018, dotation de **1,04 milliard d'euros**, soit une **hausse de 0,8 % (+ 8,4 millions d'euros)** est prévue pour 2018 par rapport à la LFI pour 2017. Cette évolution tient pour l'essentiel à l'accroissement des besoins au titre la sous-action « Études amont » (+ 2,7 millions d'euros, soit + 0,4 %) et de la sous-action « Soutien et subventions » (+ 2,1 millions d'euros, soit + 0,7 %).

S'agissant des **études amont**, la dotation (723,2 millions d'euros) s'inscrit à la fois dans le cadre des orientations pour les travaux de science, recherche, technologie et innovation (S&T) pour 2014-2019, mises à jour pour 2016-2021, et dans la trajectoire retenue par la LPM pour 2014-2019, qui fixe à 730 millions d'euros le budget moyen annuel de ces études sur la période.

En ce qui concerne la sous-action « **Gestion des moyens et subventions** », l'évolution est essentiellement imputable à une mesure de transfert depuis le programme 212 « Soutien de la politique de défense », au titre de la contribution aux crédits d'animation des pôles de compétitivité d'intérêt pour la défense (+ 2,05 millions d'euros). Les subventions pour charges de service public attribuées aux opérateurs de l'État rattachés au programme 144 n'évoluent, globalement, qu'à la marge (+ 0,2 %) ; elles tiennent compte, notamment, de la trajectoire définie pour les écoles sous tutelle de la DGA et du contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'ONERA pour la période 2017-2021, signé en décembre 2016. Les dotations en fonds propres restent également relativement stables (5,25 millions d'euros dans le PLF 2018 contre 5,85 millions d'euros en LFI 2017) ; comme indiqué ci-dessus, elles doivent bénéficier à l'ENSTA Bretagne pour l'acquisition de matériels informatiques et de recherche, à l'ISAE pour le financement des logements des élèves et à l'ONERA pour la poursuite des travaux de renforcement de la soufflerie S1MA du site de Modane-Avrieux.

Même si elle n'est pas structurante pour l'action 7 du programme 144 dans son ensemble, l'évolution propre de la sous-action « **Analyse stratégique** » doit être soulignée, les CP prévus à cet égard augmentant de plus de la moitié et les AE doublant entre la LFI 2017 et le PLF 2018. Cette évolution traduit, notamment, les besoins des « contrats-cadres » et « observatoires » pluriannuels notifiés aux prestataires concernés, ainsi que le soutien à la montée en puissance des centres académiques (financement de jeunes chercheurs dans le domaine des études stratégiques pour les établissements candidats) dans la perspective de la labellisation de centres d'excellence.

3. L'influence internationale de la France (42,9 millions d'euros)

En ce qui concerne l'**influence internationale** de la France (action 8 « Relations internationales et diplomatie de défense »), les crédits du programme dans le PLF 2018, soit **42,9 millions d'euros** en CP et AE, connaissent une **baisse de 2,1 %** par rapport à la LFI 2017 (**- 0,9 million d'euros**).

Cette évolution est essentiellement liée à celle du besoin au titre de la contribution annuelle versée au gouvernement de la République de Djibouti, en compensation de l'implantation des forces françaises sur son territoire, conformément au traité de coopération bilatérale signé fin 2011 – soit 25,8 millions d'euros prévus pour l'année prochaine, prenant en compte l'accroissement des déductions fiscales applicables, notamment en matière de TVA locale.

II. LE RENSEIGNEMENT

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

Les crédits de paiements inscrits au programme 144 poursuivent leur progression (+20,28 %) en fonctionnement comme en investissement, consolidant les efforts entrepris depuis la loi de programmation militaire (2014-2019). Ils permettent d'accompagner les renforcements en personnels, dont les crédits sont inscrits au programme 212 et de développer les capacités techniques des services dans le domaine de recueil et d'exploitation du renseignement ainsi que leurs infrastructures. En revanche, après une progression significative en 2017, le montant des autorisations d'engagement se stabilise (-1,15 %) sous l'effet du cycle des investissements techniques de la DGSE.

1. Une augmentation des moyens de fonctionnement et d'investissement dans le projet de loi de finances pour 2018

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)** et de la **direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD)**. 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, ou au titre des fonds spéciaux, d'autre part.

Par ailleurs, les crédits de la direction du renseignement militaire (DRM), 53,50 M€ en AE en 2017 et 52,45 M€ en CP (respectivement 45,50 et 44,61 M€ en 2017) sont inscrits au programme 178¹, du fait de la vocation opérationnelle du renseignement d'intérêt militaire, notamment sur les théâtres d'opérations extérieurs. Les rémunérations de ses personnels sont inscrites au programme 212² pour un montant de 171,23 millions d'euros en 2017 (147,15 M€ en 2017).

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 77,69 M€ en CP, en 2018, ceux du

¹ « *Préparation et emploi des forces* » (action 01-11 « *Renseignement d'intérêt militaire* »).

² « *Soutien de la politique de la défense* » (action 54-06).

programme spatial de renseignement électromagnétique CERES (sous-action 07.42) e 60,13 M€ en CP en 2018) et dans une acception élargie à la fonction « *connaissance et anticipation* » tout ou partie de ceux de la sous-action 07.39 « *autres opérations* » 742,61 M€ en AE et 364,09 en CP et de la sous-action 07.41 « *déploiement des services de communication et architecture des réseaux de télécommunications sécurisées DESCARTES* » dotée de 60,39 M€ en CP.

Crédits du renseignement (action 3) hors titre 2

(en euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Renseignement extérieur	306 383 771	295 624 227
Renseignement de sécurité de défense	13 943 890	13 943 890
Total	320 327 661	309 568 117

Source : PAP de la mission « Défense » annexé au PLF 2018

2. La poursuite du renforcement des effectifs qui se traduit par une augmentation significative des crédits de Titre 2

Le plafond d'emploi des services de renseignement relevant du programme 144 est établi à 7 252 ETPT en 2018, 5 727 pour la DGSE et 1 525 pour la DRSD. En 2017, ce plafond était de 6 858 ETPT (5 530 pour la DGSE et 1 328 pour la DRSD).

Le montant des crédits de titre 2 inscrits au programme 212 est de 566,9 M€, dont 445,54 pour la DGSE et 121,38 pour la DRSD contre 531,54 en 2017, 425,99 pour la DGSE et 105,54 pour la DRSD en LFI 2017¹.

3. Les efforts de mutualisation dans le domaine des ressources humaines

Confrontée aux mêmes problématiques de recrutements de certains profils (notamment les spécialistes de l'informatique et du numérique, et les linguistes) et afin de limiter la concurrence qui s'est inévitablement instaurée entre services pour l'exploitation de viviers limités, les services de renseignement et notamment ceux relevant de la mission « défense » ont instauré des échanges sur les procédures de travail, les CV et les fiches de postes, et développé des mobilités croisées avec la définition de parcours-types communs et la mise en place d'un référentiel des métiers. Ce cercle d'échanges a été élargi à d'autres entités comme l'ANSSI, le SGDSN, la DNRED ou encore la DGSI.

S'agissant plus spécifiquement du personnel militaire, une mission d'audit a été déclenchée pour traiter des problématiques communes aux différents services (DGSE, DRM, DRSD) et aux capacités de chacun en matière de recrutement, de formation et de fidélisation. Cette mission a émis un certain nombre de préconisations qui vont du développement d'une

¹ Respectivement, 497,58 en 2016, 412,89 pour la DGSE et 84,69 pour la DRSD.

connaissance partagée des métiers et compétences, de dispositifs de formations mutualisés, de la mobilité du personnel militaire entre services à l'établissement d'un dialogue entre les différents acteurs sur la gestion prévisionnelle des effectifs, la répartition entre personnel militaire et personnel civil, les modalités d'expression des besoins, l'élargissement de la base de recrutement...

Outre l'Académie du renseignement, créée en 2010 qui organise certains parcours de formation au profit de l'ensemble des services spécialisés de renseignement et des partenariats existants avec le CFIAR¹ de Strasbourg pour certaines formations linguistiques, des partenariats ont été noués entre services pour mutualiser certaines formations. Toutes structures confondues, plus de 350 agents ont pu bénéficier de ces partenariats.

La politique de mutualisation des capacités de traduction en langues rares et critiques engagée depuis 2013 est opérationnelle et en forte croissance, la DGSE mettant ses linguistes à disposition des autres entités.

Ces problématiques vont s'accroître du fait des renforts importants obtenus par l'ensemble des services, les profils recherchés étant identiques. Le ministère des armées continuera également à être 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, voire à les atténuer.

Vos rapporteurs attirent l'attention du Gouvernement sur ce point et souhaitent qu'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.

4. L'accroissement de la menace justifie les choix budgétaires effectués

Comme l'expose la Revue stratégique de la défense et de la sécurité nationale² publiée en octobre 2017, « *les menaces et les risques identifiés dans le Livre blanc de 2013 se sont manifestés avec une intensité plus forte qu'anticipé* ». Le terrorisme jihadiste demeurera « une menace prioritaire ». Simultanément, l'Europe est confrontée à un retour de démonstrations de forces et des guerres ouvertes, ainsi qu'à une concentration de défis sans précédent

¹ Centre de formation interarmées au renseignement.

² Revue stratégique de la défense et de la sécurité nationale – octobre 2017 :

<http://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/revue-strategique-une-analyse-lucide-et-volontariste-pour-preparer-la-prochaine-loi-de-programmation-militaire>

depuis la fin de la guerre froide¹. Devenue interdépendante, elle se trouve placée au contact des tensions internationales, et les moyens d'action, dans le cyberspace et dans le champ de l'information, l'exposent directement à « *des ingérences ou des actions malveillantes, aux conséquences potentielles de grande ampleur* ».

« Le système international issu de la guerre froide cède la place à un environnement multipolaire en profonde mutation, dont l'instabilité et l'imprévisibilité sont les figures dominantes » et voit œuvrer « des logiques de compétition, pour l'accès aux ressources et pour le contrôle des espaces stratégiques », une « contestation directe des institutions internationales et des normes » ainsi qu'« une poursuite préoccupante des logiques de prolifération, des armes de destruction massive comme de leurs vecteurs ».

Dans ce monde plus incertain et plus dangereux, la France doit préserver son autonomie stratégique. La poursuite des efforts en matière de connaissance et d'anticipation, et en particulier dans le domaine du renseignement, est une condition clef de la préservation de sa liberté d'appréciation, de décision et d'action. Les efforts engagés au cours des lois de programmation précédentes doivent être maintenus, et nouveaux investissements consentis prioritairement sur certaines aptitudes, en particulier en matière de renseignement.

Le projet de loi de finances pour 2018 s'inscrit dans ces objectifs. Cet effort devrait se poursuivre au cours de la prochaine loi de programmation budgétaire pour un renforcement des effectifs et des moyens des services de renseignement intéressant la sécurité de la France

B. LES CRÉDITS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ EXTÉRIEURE (DGSE)

Placée sous l'autorité directe du ministre des Armées, la DGSE² est tout à la fois :

- le service de renseignement extérieur de la France, dont le champ de compétence est global, chargé d'apporter une aide à la décision gouvernementale et de contribuer à la lutte contre les menaces pesant sur la sécurité nationale ;
- un service spécial avec une double mission de renseignement et d'action ;
- un service intégré qui maîtrise la totalité des modes de recueil du renseignement. Ses moyens techniques à vocation interministériel sont mutualisés avec les autres services spécialisés de renseignement.

¹ Crise migratoire, vulnérabilités persistantes dans la bande sahélo-saharienne, déstabilisation durable au Proche et Moyen-Orient. Les effets des dérèglements climatiques, les risques pandémiques, les trafics et la criminalité organisée aggravent ces phénomènes en multipliant les vulnérabilités et les causes de déstabilisation.

² Ses missions sont définies par les articles D.3126-2 et 3 du code de la défense.

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.

Si la loi de programmation militaire 2014-2019 du 18 décembre 2013 traduisait la poursuite du renforcement de ses moyens, dans un contexte global de fortes déflations d'effectifs du ministère de la défense (281 créations de postes), l'aggravation et la diversification des menaces a justifié un effort supplémentaire en faveur des services de renseignement. Depuis 2015, la DGSE aura obtenu, au total, 822 créations de postes sur la période couverte par la LPM 2014-2019.

Ces moyens lui permettront de répondre à trois priorités :

- la conduite d'opérations immobilières d'envergures destinées à accompagner la croissance des effectifs ;
- le déploiement de capacités nouvelles, principalement orientées sur les activités de contreterrorisme ;
- le financement d'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.

1. Les crédits inscrits au programme 144

Le budget de la DGSE s'élèvera en 2018 à 306,38 M€ d'autorisations d'engagement (contre 310,53 en 2017) et 295,62 M€ de crédits de paiement (contre 243,83 M€ en 2017). En crédits de paiements, il se répartit entre 251,06 M€ pour les dépenses d'équipement (contre 202,59 en 2017), 44,56 M€ pour les dépenses de fonctionnement (contre 41,24 en 2017).

En PLF	2014	2015	2016	2017	2018
Agrégat fonctionnement*	37 920 775	37 759 560	37 821 058	41 241 740	44 558 295
Agrégat équipement :					
AE	150 659 832	231 378 367	199 439 017**	269 290 761	261 825 476
CP	212 777 085	219 159 738	186 439 017**	202 590 761	251 065 932

(*) Hors indemnité compensatrice SNCF

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

Ces évolutions tiennent essentiellement :

- pour les dépenses de fonctionnement (+8 %), à l'accroissement des missions à la poursuite de la progression des effectifs du service et au développement des missions à l'étranger ;
- pour les dépenses d'investissement, à la progression des crédits de paiement (+23,7 %), conséquence de l'effort d'investissement engagé au cours des deux dernières années, alors que les autorisations d'engagement sont stables (-2,8 %). Le service poursuit le déploiement de ses capacités

techniques de recueil et d'analyse du renseignement et la mise en œuvre de son schéma directeur immobilier.

2. Les ressources humaines

Les **dépenses de personnel** de la DGSE (titre 2) figurent au sein du programme 212 de la mission « Défense »¹.

a) Le renforcement des effectifs

La DGSE bénéficie sur la période 2014-2019 de 822 créations. 410 créations ont été réalisées au cours des quatre premières années de la période considérée (59 en 2014, 106 en 2015, 122 en 2016, 123 en 2017), le solde (412 emplois) devrait s'échelonner jusqu'en 2019 à raison de 215 en 2018, et 197 en 2019.

Le plafond est fixé à 5 727 ETPT.

	2014	2015	2016	2017	2018
Plafond d'emploi (ETPT) (*)	5 068	5 302	5 461	5 530	5 727
Évolution en valeur absolue	78	234	159	69	197
Crédits inscrits au Titre 2**	399 191 662	402 967 947	412 889 922	426 629 485	445 544 692
Évolution en %	+3,32%	+0,95%	+2,46%	+3,33%	+4,4%

(*) Plafond ministériel des emplois autorisés

(**) Action 50-01 du programme 212, dont 25 % de CAS pension (110,5 M €) en 2018

La répartition des emplois du ministère de la défense par gestionnaire fait apparaître, au sein du programme 212, un plafond d'emplois autorisés de **5 727 équivalents temps plein travaillés** pour la DGSE soit une progression de 3,7 % par rapport à 2017.

Cela se traduit, de fait, pour le service, par une prévision d'effectif au 31 décembre 2017 de 5 430 emplois avec une réalisation effective au 30 juin 2017 de 5 255, la prévision de réalisation au 31 décembre 2018 est de 5 642 effectifs. **Vos rapporteurs observent que le calendrier des créations de postes a tendance à faire porter l'effort principal de recrutement (412 emplois) sur les deux dernières années 2018 et 2019.**

Ils constatent également un écart croissant entre emplois autorisés et emplois pourvus. Cela résulte en partie du recrutement de personnels hautement qualifiés et donc plus coûteux et de son financement par une diminution de ses effectifs plus nombreuse dans les catégories les moins qualifiées. La notion de plafonds d'emplois ministériels autorisés a donc un caractère très relatif pour apprécier la satisfaction des besoins du service et notamment l'amélioration du niveau moyen de qualification du personnel.

¹ 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 sans en tenir compte.

Les crédits de masse salariale sont en légère augmentation de 19,4 M€ (+4,6 %) afin de financer les 213 recrutements nets prévus et plusieurs mesures catégorielles pour un montant de 2,64 M€¹.

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 relèvent du budget des armées.

Votre Commission regrette qu'un indicateur au sein du programme annuel de performance de la mission « Défense » ne permette pas de suivre la réalisation du cadencement des créations de postes.

D'autant que ce renforcement sera sans aucun doute poursuivi au sein de la prochaine LPM 2019-2025, conformément aux orientations de la Revue stratégique avec un objectif de montée en puissance de l'ordre de 25 % des effectifs.

b) L'évolution de la structure du personnel de la DGSE

Les tendances observées dans le dernier rapport de votre Commission se poursuivent.

Au 30 juin 2017, la DGSE comptait hors service « action » (et assimilés) 24,7 % de militaires, 75,3 % de personnels civils, (47,5 % de fonctionnaires et 27,8 % de contractuels), sous des statuts divers. Le besoin de diversification des recrutements est réel puisqu'on y trouve des profils très divers. 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.

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 toujours 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.

¹ GVT et revalorisations catégorielles.

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

Évolution des effectifs par catégories

Unité de mesure : effectif physique

	2008		2017		Évolution	
	Effectif réalisé	% de l'effectif réalisé	Effectif réalisé au 30 juin	% de l'effectif réalisé	Effectif	%
Niveau 1 et Officiers	1 578	35,2%	2 320	44,1%	742	47,0%
Niveau 2 et sous-officiers	1 557	34,8%	1 716	32,7%	159	10,2%
Niveau 3 et militaires du rang	1 344	30,0%	1 219	23,2%	- 125	-9,3%
Total	4 479	100%	5 255	100%	776	17,3%

Les catégories A et officiers représentent 44,1 % des effectifs globaux contre 35,2 % en 2008.¹

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

Hors service « action », la DGSE emploie 24,7 % de personnel militaire et 75,3 % de personnel civil². 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 24,3 % en 2019³ mais si l'on prolonge la tendance observée depuis plusieurs années, cette proportion pourrait être plus proche de 20 %.

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 multiples⁴. Elle 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

¹ Inversement, les effectifs des personnels de catégories C et militaires du rang diminuent.

² Effectif réalisé au 30 juin 2017.

³ En PMEA. Si l'on s'en tient aux prévisions d'effectifs ETPE, les proportions sont légèrement moins importantes pour le personnel militaire : 24,3 % au 31/12/2017 et 24 % au 31/12/2019.

⁴ 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.

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 (voir supra).

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

Au sein des personnels employés par la DGSE, la part des contractuels a augmenté passant de 17,5 % en 2008 à 27,8 % en 2017¹. Cette évolution est pour une large partie le corollaire de la diversification des profils recherchés mais également de la souplesse nécessaire pour rémunérer certains spécialistes. 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.

Dans ce contexte global de concurrence accrue, la DGSE a sollicité le Secrétaire général du ministère et demandé l'appui du Coordonnateur national du renseignement afin d'augmenter de manière significative l'enveloppe financière dédiée à la revalorisation des contractuels. 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 performants².

(4) Un statut autonome applicable aux personnels civils

Ce statut des personnels civils de la DGSE³ réaffirme les spécificités justifiant l'autonomie statutaire⁴. 11 textes d'application ont été publiés en 2016 et 2017, cinq textes complémentaires sont en cours de procédure interministérielle ou de rédaction.

¹ Effectif réalisé au 30 juin 2017.

² L'augmentation des crédits du titre 2 comprennent une part significative (2,54 M€) destiné à la revalorisation des contractuels ad hoc ce qui permettra à la DGSE de procéder au rattrapage de certaines situations et de fidéliser les meilleurs éléments notamment dans les métiers scientifiques et techniques.

³ Décret n°2015-386 du 3 avril 2015.

⁴ 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. 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.

(5) Le renouvellement rapide des personnels

(a) Créations de postes et mobilités

Sur les cinq dernières années, la DGSE enregistre un taux de mobilité moyen de 9,3 % chaque année tous statuts confondus, représentant en moyenne 985 mouvements d'entrées/sorties par an. Le nombre de ces mouvements est croissant (de l'ordre de +30 % entre 2013 et 2017)¹.

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

Comme l'ensemble des services de la communauté nationale du renseignement, la DGSE 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 (mathématiques et informatique). Le traitement des informations et renseignements recueillis nécessite également des linguistes et 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.

(c) Une politique active de recrutement

Dans ce contexte, la DGSE :

- développe les recherches de candidatures ciblées,
- étend son réseau de prospection dans les écoles d'ingénieurs et d'universités en nouant avec certains établissements des conventions de partenariat en vue de recrutements futurs,
- systématise les actions d'information et de communication auprès des DRH des armées,
- en diffuse plus régulièrement des offres d'emploi dans la Banque Interministérielle des emplois publics destinées aux fonctionnaires,
- entretient des échanges étroits sur les modes de recrutement et les profils difficiles à recruter avec certains partenaires de la communauté du renseignement et avec d'autres services employeurs comme le GIC ou l'ANSSI.

(6) 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.

¹ 888 entrées/sorties en 2013, 1 160 en projection 2017.

(a) La mobilité interne

Elle a déployé les outils de gestion permettant de suivre et d'orienter les parcours professionnels des agents au regard des compétences acquises et des formations suivies, notamment un outil spécifique de déroulement personnalisé de carrière dans le domaine de l'analyse et de la recherche du renseignement. Des travaux visant à généraliser cet outil sont en cours.

(b) La mobilité interservices

Une trentaine d'agents sont en mobilité externe au sein de la communauté du renseignement, dont environ la moitié au sein de la DGSI. De son côté, la DGSE accueille une dizaine d'agents en provenance de cette communauté.

La mobilité entre services est appréciée comme un moyen de développer une culture commune et de fluidifier les relations de travail.

Le référentiel des métiers du renseignement élaboré en commun avec l'ensemble des services sert de fondement à la mobilité et définit des parcours de carrière. La collaboration mise en place récemment se développe, notamment avec la circulation des fiches de poste.

(c) La mobilité externe

Les mobilités existent vers d'autres départements ministériels. Malgré un cadre réglementaire favorable, la balance entre détachements sortants et entrants laisse apparaître un déficit : 120 agents affectés à l'extérieur, 80 agents issus d'autres administrations accueillis.

c) Un nouveau mode gouvernance et de pilotage des ressources humaines

Confrontée en termes de management des ressources humaines à une triple contrainte (l'évolution des métiers, l'intensification des missions, l'accroissement sensible des effectifs à recruter, former et intégrer), la DGSE a mis en place un nouveau mode de gouvernance et de pilotage des ressources humaines avec la création en mai 2017 d'un service de la gestion des ressources humaines ayant vocation à mettre en place une gestion unifiée et la plus intégrée possible et à devenir pour chaque agent un guichet unique pour la gestion de son statut, de sa carrière et de sa mobilité. Un dispositif dédié à son encadrement supérieur a été également constitué à l'instar des grandes administrations de l'État.

d) La formation des agents de la DGSE

Cette évolution s'accompagne d'une refonte de la politique de formation qui a été revisitée à l'aune d'un plan stratégique pour faire face aux nouveaux défis. L'année 2017 a été une année charnière avec la refonte du stage d'entrée à la DGSE et une première réflexion sur le principe de formations mutualisées avec l'Académie du renseignement.

3. Un ajustement nécessaire des crédits de fonctionnement

Dépenses de fonctionnement de la DGSE

(en euros)

	AE/CP		
	2016	2017	2018
Alimentation	179 709	193 529	203 494
Déplacements et transport	7 834 163	9 854 855	11 534 382
Mobilité des personnels	3 453 746	3 727 557	2 439 685
Fonctionnement courant	7 514 661	8 675 873	9 084 389
Soutien courant des structures	17 144 087	16 957 237	19 228 099
Soutien des ressources humaines	1 694 692	1 832 689	2 059 246
Total	37 821 058	41 241 740	45 558 295

Source : PAP de la mission « Défense » annexé au PLF 2016, au PLF 2017 et au PLF 2018

La programmation des dépenses de fonctionnement affiche une hausse de 8 % entre 2017 et 2018.

Cette évolution reflète l'accroissement de « l'activité opérationnelle » (+ 16,9 %) pour financer l'augmentation des missions dans les zones de crise. Il s'agit d'une tendance structurelle (recrutements supplémentaires, dissémination des théâtres d'intervention, développement de la politique d'influence).

Les dépenses rattachées à l'opération stratégique « fonctionnement et activités spécifiques » affichent une progression modérée (environ + 5,2 %). Elles découlent de l'augmentation de 4,7 % du fonctionnement courant lié au soutien des personnels (frais de formation, d'habillement, de documentation, d'équipement informatique, etc.), de 13,4 % du soutien courant aux structures qui couvre les dépenses immobilières¹ et de 12,4 % du soutien des ressources humaines en parallèle de l'augmentation des effectifs. Seuls les besoins liés à la mobilité des personnels diminuent (- 34,6 %) ; l'évolution de la stratégie de déploiement de la présence à l'étranger se fait davantage à travers l'envoi de missionnaires que par des affectations et les effets attendus de la réglementation des changements de résidence outre-mer et à l'étranger permettent de réaliser des économies significatives.

Globalement l'impact budgétaire reste toutefois limité grâce à la mise en œuvre de mesures de rationalisation². La DGSE s'efforce de contenir ses dépenses d'entretien immobilier, stabilisées à un coût de 89 euros/m² depuis 2017. Le coût des dépenses de fonctionnement courant par agent

¹ Outre l'accroissement des surfaces pour répondre à l'accroissement des effectifs et des capacités techniques hébergées, ces dépenses évoluent avec l'élargissement des prestations d'entretien.

² Voir avis PLF 2016 p. 27.

continue à progresser de façon maîtrisée en s'établissant à 1 615 euros en 2018¹.

Cette intensification devrait se poursuivre dans les prochaines années².

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.

4. Les crédits d'intervention

Programmés au titre 6 à hauteur de 0,244 M€ en CP et 0,144 M€ en AE, ces crédits sont destinés au financement d'actions de formation dans le cadre de partenariat avec des établissements de l'enseignement supérieur et au soutien apporté à l'organisation du concours de cryptanalyse « Alkindi » qui rencontre un vif succès auprès des lycéens³.

5. Des dépenses d'équipement dont le montant est lié à l'évolution cycliques des investissements.

Les dépenses d'équipement servent ainsi à financer l'acquisition de matériels opérationnels dédiés au recueil, au traitement et à l'exploitation du renseignement, ainsi qu'au soutien, au support et à la logistique des opérations, y compris dans le domaine cyber. Ils couvrent aussi la construction, la modernisation et l'adaptation des immeubles.

Dépenses d'équipement de la DGSE

(en euros)

	AE			CP		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Appui au renseignement	92 209 500	154 000 761	124 617 847	83 195 073	100 939 615	105 363 586
Renseignement	107 229 517	115 290 000	137 207 629	103 243 944	101 651 146	145 697 346
Total	199 439 017*	269 290 761	261 825 932	186 439 017*	202 590 761	251 065 932

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

Source : PAP de la mission « Défense » annexé au PLF 2016, PLF 2017 et PLF 2018

¹ Cette hausse tient essentiellement à un effort particulier 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.

² 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.

³ 18 000 élèves se sont inscrits en 2015/2016, 50 000 en 2016/2017. Un troisième concours va être lancé. Il permet de sensibiliser les lycéens à cette discipline scientifique.

La tendance haussière observée en 2017 s'inverse, les crédits d'investissement connaissent une stabilisation (-2,8 %) en AE en 2018, alors qu'ils continuent à progresser fortement en CP (+23,9 %) 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.

Globalement les dotations de l'opération stratégique « renseignement » augmentent de 19 % par rapport à la LFI 2017 et les prévisions de paiement augmentent de 43,3 %.

La dotation (« appui au renseignement ») qui supporte les dépenses d'infrastructure, mais aussi les dépenses de soutien (télécommunications du service entre autres) et de projection opérationnels diminue de 19,1 % en AE mais progresse de 19 % en CP.

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

Vos rapporteurs notent que si les crédits des services de renseignement ont été préservés à juste titre des mesures de gel des crédits, tel n'a pas été le cas des crédits inscrits au programme 129 bien que leur destination soit le renforcement des projets interministériels concourant à la défense et à la sécurité nationale. Ceci n'est pas sans poser des difficultés pratiques à la DGSE pour le financement des programmes mutualisés dont elle est l'opérateur pour le compte de l'ensemble des 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.

a) La progression des effectifs entraîne des investissements dans le domaine des infrastructures

(1) Un programme ambitieux

Les personnels employés sur les différentes emprises estimées à plus de 1 000 personnes sur la période 2014-2019¹ et le développement des moyens techniques impliquent des opérations immobilières d'envergure car les capacités d'accueil arrivent à saturation.

À cet effet, un programme immobilier pluriannuel sur l'ensemble des sites est mis en œuvre par la DGSE, qui est chargée de la politique

¹ Commandement cyber de l'EMA inclus.

d'acquisition et de maintien en condition de ses infrastructures. Un nouveau schéma directeur immobilier 2018-2025 sera finalisé en 2018.

52 millions d'euros ont été engagés en 2015 pour la construction d'un nouveau bâtiment livrable en 2019. Il est prévu de lancer deux chantiers d'envergure en 2018, une opération de démolition et reconstruction d'un immeuble livrable en 2021, pour un montant estimé à 50 millions d'euros et la construction d'un nouvel immeuble estimée à 40 millions d'euros. En outre, les travaux de rénovation engagés en 2017 se poursuivront sur deux années pour un coût de l'ordre de 23 millions d'euros et à l'horizon 2020-2021, 13 millions d'euros supplémentaires devront être engagés pour poursuivre les rénovations.

(2) La création d'un service des affaires immobilières plus robuste

Contrairement à d'autres services et entités relevant du ministère de la défense, la DGSE est un service constructeur¹. L'ensemble des études est réalisé en interne avec le cas échéant, un recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage. La procédure de marché est assumée entièrement par elle. Cette particularité lui donne de l'autonomie dans ses investissements, lui permet de garantir une grande réactivité, de maintenir les compétences nécessaires à ses missions et, enfin, de préserver le nécessaire secret sur ses projets immobiliers qui sont tous classifiés au titre du secret de la défense nationale.

Votre commission avait relevé dans son avis sur le PLF 2017 que la DGSE était confrontée au sous-dimensionnement de ses équipes pour superviser simultanément plusieurs programmes immobiliers d'ampleur, à forts enjeux techniques ou opérationnels. En mai 2017, le service de soutien aux opérations et logistiques a été transformé en un véritable service des affaires immobilières avec pour missions : la stratégie immobilière, la construction, la rénovation et la réhabilitation des ouvrages, la gestion et la maintenance du patrimoine existant. Des recrutements d'experts sont en cours pour professionnaliser ces fonctions. Cette évolution devrait garantir et renforcer son autonomie sur les projets immobiliers majeurs et conforter ce service dans les années à venir.

¹ Lorsque cela est possible, la DGSE s'appuie sur le service constructeur du ministère (le SID), mais le recours à ce service ne peut concerner qu'une partie limitée des dépenses immobilières sur des projets périphériques, pour lesquels la DGSE n'est pas le principal acteur. En effet, les problématiques de sécurité spécifiques à la DGSE limitent les possibilités d'intervention directe du Sid sur ses emprises.

b) 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.

La programmation des équipements s'appuie sur un plan d'action stratégique sur un horizon de 6 ans. Chef de file du renseignement technique pour toute la communauté nationale du renseignement, elle réalise une grande partie d'investissements mutualisés. La réalisation de ces programmes fait l'objet de comités de suivi organisés au plus haut niveau

- soit avec le Coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, au cours desquels sont présentés et validés les bilans opérationnels et financiers ainsi que les grandes orientations stratégiques pour les années à venir. En outre, des réunions régulières sont conduites avec les représentants des services utilisateurs de ces capacités pour faciliter le partage des informations et l'adaptation des capacités aux besoins, ceci désormais dès leur conception. Un dispositif analogue existe
- soit avec l'Officier général Cyber pour la lutte informatique active.

Au total, vos rapporteurs seront particulièrement vigilants afin que les engagements pris dans la LPM, lors de son actualisation et depuis pour renforcer les moyens de la DGSE, tant humains que techniques, soient honorés en temps et en heure. Comme l'a judicieusement rappelé la Revue stratégique de défense et de sécurité nationale publiée en octobre 2017, le suivi des évolutions technologiques et la prise en compte des menaces qui pèsent sur notre pays et nos concitoyens exigent sans aucun doute le maintien dans la durée de l'effort engagé. Au-delà du renforcement nécessaire des capacités opérationnelles, cet effort mérite une consolidation et une professionnalisation des fonctions supports pour assurer la réussite de la transformation en cours et à venir. Vos rapporteurs seront particulièrement attentifs à cet aspect.

Rappelons que les crédits de la DGSE ne représentent que 2,1 % des crédits de la mission « défense », ses effectifs 2,1 % 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.

C. 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 des armées compétent en matière de **sécurité du personnel, des informations, des matériels et des installations sensibles**¹. Elle agit avec ses capacités et moyens propres, en étroite collaboration avec les autres services de renseignement.

1. Les missions de la DRSD

La DRSD est compétente sur l'intégralité de la « sphère de défense » : d'une part, sur les forces armées et les administrations centrales ou services (à l'exception de la DGSE) et, d'autre part, sur tout ce qui a trait au secteur économique d'intérêt pour la « mission défense » (incluant notamment la base industrielle et technologique de défense (BITD) ainsi que les acteurs économiques ou institutionnels en lien avec les programmes d'armement, les technologies duales, la recherche et développement, ou le soutien aux exportations, **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. Dans ce cadre, elle assure **la défense des intérêts économiques afin de protéger le patrimoine économique et le potentiel scientifique et technique**.

La poursuite des actions de sensibilisation à cette menace reste nécessaire. Elles doivent commencer dans les écoles d'ingénieurs et les universités, voire dans la formation des managers par les écoles de commerce. Votre commission formule cette recommandation depuis plusieurs années.

De même vos rapporteurs souscrivent-ils à la proposition de niveau interministérielle 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.

- En matière de lutte contre les menaces pesant sur la communauté de défense, les forces armées et les intérêts de défense, les efforts réalisés sont

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

directement liés à la gravité et à la durabilité de la **menace terroriste**, qui s'est manifestée à de nombreuses reprises à l'encontre de militaires, y compris sur le territoire national.

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.

- 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-mer¹.
- Enfin, la DRSD assure les **missions d'enquête préalable à l'habilitation de l'ensemble des personnels du ministère des armées et l'inspection des sites militaires sensibles et industriels liés à la défense par des contrôles sur les sites et la cyberdéfense. Ces missions sont assorties d'indicateurs de performances.**

a) La mission d'enquête en vue de l'habilitation : une amélioration sensible

La DRSD agit en tant que service enquêteur du ministère des armées au titre de la protection du secret de la défense nationale. Elle conduit les enquêtes et émet les avis de sécurité permettant aux autorités compétentes de prendre les décisions d'habilitations. Elle agit de même pour les contrôles élémentaires².

Taux d'avis émis dans les délais prescrits

(en %)

2014 réalisation	2015 réalisation	2016 réalisation	2017 prévision PAP	2017 prévision actualisée	2018 prévision
96	77,7	98,8	80	98	98

Source : PAP de la mission « Défense » annexés aux PLF 2015, 2016, 2017 et 2018

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2019
Cible			94		96		98	98
Réalisation et prévision actualisée (2016)	88,7	95,5	96,3	96	77,7	80	98	

Cet indicateur synthétique mesure la performance de la fonction « habilitation ».

Les décisions prises suite aux attentats ont conduit à un accroissement très sensible des demandes de contrôles élémentaires et

¹ Dans ce cadre, 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.

² Enquête administrative simplifiée, sollicitée par l'autorité d'habilitation 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.

d'habilitations. Le nombre de procédures a augmenté de 47,5 % de juillet 2015 à juillet 2016, puis de 14 % de juillet 2016 à juillet 2017 atteignant 199 200 demandes. On observe des progressions identiques pour les avis de sécurité, 170 700 par an sur la période de juillet 2016 à juillet 2017, soit une augmentation de 40 %.

Ce surcroît d'activités peut difficilement être anticipé. Il est la résultante de deux facteurs :

- la consolidation des effectifs des armées après l'arrêt du processus de déflation et la remontée en puissance décidée en 2016 ;
- l'accroissement significatif des demandes d'avis formulées par les autorités d'habilitation à la suite des attentats de 2015 ainsi que l'évolution du nombre des zones protégées.

Les effets des mesures prises pour assurer le traitement de ce volume supplémentaire d'activité, comme le renforcement des effectifs du centre national des habilitations défense jusqu'en 2019, notamment par l'appel à la réserve opérationnelle, et l'optimisation des processus, s'inscrivent dans la durée. Pour 2018, la prévision actualisée est rehaussée à 98 %.

Vos rapporteurs saluent l'effort engagé et le rétablissement du niveau de performance du service.

b) 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 sensibles militaires et industriels liés à la défense sont maintenus au meilleur niveau de sécurité.

Sur la base de l'analyse des menaces et des vulnérabilités réalisée par la DRSD, un catalogue de sites à inspecter est établi en lien avec la DPID, avec des fréquences d'inspection associées et une programmation annuelle¹. La priorité est portée sur les points d'importance vitale.

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 et des inspections (CCPI) qui dispose d'officiers inspecteurs spécialisés en sécurité économique et industrielle ainsi que pour le milieu militaire et les forces nucléaires.

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

¹ Cette programmation annuelle est la déclinaison d'une programmation décennale pour les emprises militaires.

d'autre part à la sortie d'entreprises du périmètre à la suite de fins de contrats, dépôts de bilan ou regroupements.

La performance mesurée repose sur deux leviers : l'évolution du besoin d'inspection et la ressource en inspecteurs. L'indicateur, « taux des sites du domaine militaire et des sites industriels et économiques liés à la défense inspectés dans les délais prescrits » montre qu'un léger redressement a été opéré en 2017 sans toutefois parvenir à atteindre un niveau totalement satisfaisant.

Taux des sites inspectés dans les délais prescrits

(en %)

2013 réalisation	2014 réalisation	2015 réalisation	2016 réalisation	2017 prévision PAP	2017 Prévision actualisée	2018 prévision
91,9	93	96	62	96	70	80

Source : PAP de la mission « Défense » annexés au PLF 2015, 2016, 2017 et 2018

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2019
Cible				96		96		98	85
Réalisation et prévision actualisée (2017)	63	76,7	91,9	94	93	96	62	70	

Depuis 2014, l'indicateur se situe en dessous de la cible. La situation s'est sensiblement dégradée en 2016 sous l'effet du départ de personnels du CCPI. La prise en compte des points d'importance vitale de la directive nationale de sécurité de l'industrie de défense en 2017 a eu pour conséquence l'augmentation du nombre d'inspections-cibles de l'ordre de 15 %. Les prévisions pour 2017 restent modestes en raison de l'intégration dans le périmètre contrôlé des installations du CEA-DAM¹. On notera toutefois que la priorité d'inspection des PIV en milieu militaire a été réalisée à 100 %.

Dans son précédent avis, votre Commission avait observé que la capacité d'inspection devenait insuffisante et qu'il convenait d'urgence de redresser cette situation. Depuis 2017, le CCPI a amorcé sa remontée en puissance dans l'ensemble de ses composantes et devrait la poursuivre en 2018 et en 2019 par des recrutements et un recours accru à des réservistes. La dimension cyber sera également particulièrement prise en compte. La DRSD a modifié ses procédures pour assurer, en cas d'annulation d'une inspection, la capacité de la remplacer par une autre, sans délai.

Vos rapporteurs ont pris acte de la programmation 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 progression mesurée de stabilisation du taux de sites inspectés à son niveau de 2017 est un objectif réaliste mais il faudra veiller

¹ Direction des applications militaires du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives.

à ce que ces emplois soient effectivement pourvus et revenir rapidement aux cibles initiales.

Au sein du ministère des Armées et sur la base des rapports d'inspection, la DPID et les commandements opérationnels arrêtent avec la DPMA un programme de travaux à conduire pour remédier aux anomalies constatées. Le SID conduit les travaux. Un comité de suivi a été mis en place auquel la DRSD participe. L'objectif est de s'assurer que les points les plus sensibles sont effectivement traités en priorité, ce faisant la contrainte budgétaire rend nécessaire des arbitrages.

La mise en place d'une direction de la protection des installations (DPID) a eu un effet positif en sensibilisant davantage les différentes entités aux menaces et à la nécessité de faire un effort en matière de sécurité. Vos rapporteurs insistent pour qu'à la veille de l'examen d'une loi de programmation militaire où les enjeux capacitaires se focalisent sur la dimension offensive, les capacités défensives ne soient pas, comme elles l'ont été au cours des deux dernières lois, les laissées-pour-compte de la programmation et plus encore de son exécution.

Pour la troisième fois, vos rapporteurs invitent le ministère du budget, le ministère des armées et le SGDSN à une réflexion sur la perfectibilité de la mesure de la performance en ce domaine. La mise en place d'un indicateur sur le taux de suivi des recommandations des rapports d'inspection de la DRSD serait appropriée. Au cours de son audition par les rapporteurs, le DGRIS a indiqué pour sa part qu'il était favorable à son étude.

En outre, ils prennent acte qu'une réflexion est menée pour examiner la possibilité d'employer pour ces missions de contrôle de sites industriels des personnels civils habilités, qualifiés et formés, notamment dans le domaine de la sécurité informatique.

2. L'organisation de la DRSD

La réorganisation destinée à prendre en compte les conséquences induites par le décret n° 2015-1625 du 10 décembre 2015 relatif à la composition des zones de défense et de sécurité, afin de recréer la direction zonale sud-est à Lyon et d'aligner les tracés des directions zonales sud-ouest et sud en cohérence avec ceux définis dans le décret sera achevée d'ici la fin de l'année 2017. En 2018, ne sont prévus que des changements dans la localisation de deux postes en métropole.

3. Le budget de la DRSD

La dotation 2018 de la DRSD s'élève à **13,944 M€ en autorisations d'engagement** comme en crédits de paiement.

	2014	2015	2016	2017	2018
Agrégat fonctionnement*	3 546 950	2 211 581	2 113 861	2 906 336	3 252 165
Agrégat équipement :					
<i>Autorisation d'engagement</i>	7 288 415	7 938 150	10 136 835	10 630 279	10 691 725
<i>Crédits de paiement</i>	7 288 415	7 938 150	7 936 834	10 630 279	10 691 725

(*) Hors indemnité compensatrice SNCF

Cette augmentation de 3 % par rapport à 2017 (13,536 M€) résulte d'une progression très significative de l'agrégat de fonctionnement (+11,8 %), d'une stabilisation de l'agrégat d'équipement (+0,5 %), au-delà de 10 M€.

4. Le renforcement des effectifs de la DRSD

Les effectifs, tombés à 1 053 fin 2013, connaissent un renforcement significatif dans le cadre de la lutte anti-terroriste et de l'actualisation de la LPM. L'effectif cible est de 1 319 pour la fin de l'année 2017, mais il ne sera pas complètement atteint (écart de 60 ETP probables). Pour 2018 il est établi à 1 418, à 1 600 pour 2019 et à 1 700 à l'horizon 2025.

Au 1^{er} janvier 2018, le plafond d'effectifs autorisés est fixé à 1 525 ETPT.

	2014	2015	2016	2017	2018
Plafond d'emploi (ETPT)(*)	1137	1101	1148	1328	1525
Évolution en valeur absolue	-21	-36	+47	+180	+197
Crédits inscrits au Titre 2**	81 780 612	69 256 505	84 694 268	105 547 900	121 389 805
Évolution en %	-1,6%	-15,3%	+22,3%	+24,6%	+15%

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

(**) Action 50-02 du programme 212

Cette progression s'est concrétisée en organisation pour la DRSD :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	2025*
Plafond de postes en organisation	1066	1134	1193	1319	1458	1600	1700
Évolution en valeur absolue	15	68	59	185	139	142	100
Évolution en %	1,43%	6,38%	5,20%	15,51%	11%	10%	6%

(*) : Projections.

Comme en 2017 où elle a bénéficié d'un renforcement conséquent de ses effectifs et de l'inscription corrélative de crédits en titre 2 au titre du programme 212 « soutien de la politique de la défense », la DRSD poursuit à un rythme soutenu sa remontée en puissance, avec une augmentation de 15 % des crédits (121,4 M€ en 2018).

Toutefois, avec un « *turnover* » annuel structurel de ses effectifs de l'ordre de 12 %, c'est environ 150 collaborateurs que la DRSD devra recruter chaque année jusqu'en 2019 en sus des créations d'emplois.

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 26,5 % sur la durée de la LPM. Dans le même temps, la part des personnels de catégorie A¹, officiers et assimilés, atteindra 28,5 % en 2019.

Elle doit donc conduire une profonde transformation de son organisation et de sa structure d'emplois tout en apportant, sur le plan opérationnel, une réponse efficace à l'aggravation des menaces et des risques. Il s'agit là d'un enjeu crucial de management.

Elle doit pourvoir à un nombre élevé de recrutements dans des spécialités 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 par d'autres organismes de l'État, comme du secteur privé.

Ne bénéficiant pas de la même visibilité que les deux directions générales du 1^{er} cercle, handicapée en 2016 par l'arrêt brutal des déflations d'effectifs dans les armées qui a freiné la mobilité des personnels vers les services extérieurs², mais surtout parce qu'elle dispose de moindres capacités à proposer des niveaux de rémunération suffisants pour attirer les compétences civiles dans certains domaines, ou des contrats à durée déterminée suffisamment longs dans les fonctions sensibles et qu'elle reste, enfin, sous-dimensionnée dans ses fonctions de soutien, la DRSD peine à assurer la montée en puissance de ses effectifs, qu'elle doit, en outre, former et intégrer.

Ce faisant, des améliorations sont à noter dans les relations avec les gestionnaires d'armées, principaux pourvoyeurs, sous l'effet de campagne de communication mieux ciblées et plus professionnelles. Certaines de ces mesures résultent des travaux menés par les missions d'audit engagés au niveau interministériel, comme au sein du ministère des armées (*cf. supra*).

En outre, le recours à de nombreux réservistes (plus de 150) et à des vacataires, notamment dans le département en charge des habilitations et

¹ Les personnels civils de catégorie A représentent actuellement 26,2% des effectifs civils du service (27,5% pour les catégories B et 46,3% pour la catégorie C. Au sein des personnels militaires : les officiers représentent 29,3%, les sous-officiers, 62,5% et les militaires du rang, 8,2%)

² Employant 74% de personnels militaires, la DRSD a été particulièrement sensible à ce phénomène.

contrôles élémentaires, a permis de pallier les déficits de personnels titulaires.

Vos rapporteurs estiment que, dans ce contexte, la fonction RH devrait être confortée et des solutions apportées par le ministère des armées pour permettre à la DRSD de recruter ses personnels à niveau équivalent à ceux des autres entités en lui donnant de la souplesse pour, s'agissant des contractuels, négocier les rémunérations et la durée des contrats, en aménageant les mesures catégorielles afin d'attirer les fonctionnaires civils et en faisant un effort plus conséquent en terme de formation dont les crédits restent insuffisants. 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 la DRSD s'est efforcée d'améliorer son image en communiquant plus largement sur ses activités et sur ses métiers.

5. Une forte augmentation des dépenses de fonctionnement.

Dépenses de fonctionnement de la DRSD

(en euros)

	AE/CP		
	2016	2017	2018
Déplacements et transport	260 327	452 760	517 992
Communication et relations publiques	288 178	366 590	377 861
Fonctionnement courant	537 000	653 356	918 037
Soutien courant des structures	450 000	596 750	614 750
Soutien des matériels communs	188 356	285 000	285 000
Soutien des ressources humaines	390 000	551 880	538 525
Total	2 113 861	2 906 336	3 352 165

Source : PAP de la mission « Défense » annexé au PLF 2016, PLF 2017 et PLF 2018

Globalement les crédits inscrits à l'agrégat « fonctionnement » progressent de 15 %.

L'effort porte principalement sur :

- les dépenses de fonctionnement courant progressent de 40,5 % en relation avec l'augmentation des effectifs et au besoin d'équipement en mobilier et équipement de sécurité (armoires fortes, destructeurs...) consécutif mais pour moitié d'une mesure de transfert du programme 212 destiné à financer le personnel mis à disposition de la DRSD par le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives pour la gestion des habilitations de sécurité des agents de la direction des applications militaires du CEA ;
- et les dépenses de déplacements (qui couvrent principalement les déplacements par voie aérienne). L'augmentation de 14,4 % est corrélée au

renforcement des effectifs et à l'accroissement des missions sur les théâtres d'opérations extérieures.¹

Pour les autres postes, les progressions sont moindres et apparaissent comme une consolidation de l'effort important réalisé en 2017 :

- augmentation de 3,1 % des dépenses de communication et relations publiques ;
- augmentation de 3 % des dépenses de soutien courant des structures ;
- stagnation des dépenses de soutien des matériels communs ;
- baisse symbolique² en valeur absolue du soutien des ressources humaines (-2,4 %), qui ne constitue pas un signal très positif au moment où l'effort demandé à la DRSD porte principalement sur la gestion des RH.

6. 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)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Enquêtes, Contrôles, Sécurisation	3 011 180	3 228 490	330 400	2 593 680	3 228 490	3 330 400
Matériels de transport	779 850	690 930	700 000	779 875	690 930	700 000
Matériels divers	257 300	235 550	207 800	257 300	235 550	207 800
Matériels techniques	2 686 345	2 957 359	2 979 925	1 806 004	2 957 359	2 979 925
Systèmes d'information et de communication (SIC)	3 402 160	3 517 950	3 500 000	2 500 000	3 517 950	3 500 000
Total	10 136 835	10 630 279	10 691 725	7 936 834	10 630 279	10 691 725

Source : PAP de la mission « Défense » annexé au PLF 2016, PLF 2017 et PLF 2018

La DRSD qui a bénéficié d'un ajustement significatif du montant de ces crédits d'investissement en 2016 enregistre une consolidation de ceux-ci (+0,6 %), ce qui devrait lui permettre de poursuivre le développement de ses capacités d'investigation technique, de son intranet métier, 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* » qui couvre les frais de mission, de déplacement et de télécommunication, progresse de 2,3 % en raison de l'accroissement des effectifs du service, de la consolidation des besoins liés à la recherche

¹ Ce poste avait augmenté de 73,9% en 2017.

² Ce poste avait augmenté de 42% en 2017.

humaine du renseignement et du surcoût des dépenses de télécommunications.

L'opération budgétaire « *matériels de transport* » qui recouvre l'acquisition et l'entretien des véhicules se stabilise (+1,3 %).

L'opération « *matériels divers* » baisse de 1,8 % alors que l'opération budgétaire « *matériels techniques* » est stable (+0,7 %), que l'opération budgétaire « *système d'information et de communication* » diminue de 0,5 %, et que la rubrique « *matériel divers* » diminue de 8,4 % en raison d'une démarche volontariste d'économie sur l'acquisition de petits équipements.

Les crédits d'investissement *stricto sensu* (titre 5) s'élève à 2,54 millions d'euros soit une baisse sensible de 0,52 million d'euros après un exercice budgétaire marqué par de lourds investissements et le lancement d'équipement pluriannuels, mais qui devrait permettre à la DRSD de poursuivre sa trajectoire. En 2018, les points d'effort porteront sur la création d'une base de données et à la modernisation de l'infrastructure informatique dédiée à la recherche sur source ouverte.

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. Des opérations sont programmées jusqu'en 2019 pour un montant de 9,2 M€¹ au sein du programme 212². Pour renforcer son efficacité opérationnelle en décloisonnant les différentes entités de sa direction centrale, la DRSD envisage de les regrouper dans un seul bâtiment alors qu'elles sont éclatées actuellement dans plus d'une dizaine de bâtiments. **Vos rapporteurs estiment que ce projet important facilitera la communication et la coordination entre les différentes entités de la direction centrale et accroîtra la performance du service, à l'instar du regroupement opéré des états-majors d'armées sur le site de Balard. Ils demandent que son financement soit inscrit dans la prochaine loi de programmation militaire 2019-2025.**

¹ 7,2 M€ étaient programmées en 2017

² Action 4 « Politique immobilière ». 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 des armées et réalisés sous le contrôle du service des infrastructures de la défense (SID).

III. LA PROSPECTIVE DE DÉFENSE

L'action 7 « Prospective de défense », dotée de **1,08 milliard d'euros** en CP pour 2018, soit **75 % des CP du programme 144**, se compose de quatre sous-actions qui correspondent à autant d'aspects 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 2017		PLF 2018		Évolution 2017-2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 7 : Prospective de défense	1 163,90	1 034,79	1 079,92	1 043,21	- 7,22 %	+ 0,81 %
Sous-action 7-1 : Analyse stratégique	4,58	6,21	9,41	9,41	+ 105,48 %	+ 51,47 %
Sous-action 7-2 : Prospective des systèmes de forces	21,32	21,32	21,64	21,64	+ 1,54 %	+ 1,54 %
Sous-action 7-3 : Études amont	856,74	720,43	759,90	723,19	- 11,30 %	+ 0,38 %
Sous-action 7-4 : Gestion des moyens et subventions	281,28	286,83	288,97	288,97	+ 2,73 %	+ 0,75 %

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

A. L'ANALYSE STRATÉGIQUE (9,4 MILLIONS D'EUROS)

L'analyse stratégique, objet de la **sous-action 7-1** du programme 144, vise à éclairer les autorités chargées 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. Les événements récents ont mis en évidence sa nécessité : 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 nationale.

Cette analyse est aujourd'hui pilotée par le **pôle « prospective et recherche stratégique » de la direction générale des relations internationales et de la stratégie** (DGRIS), 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 pour l'année prochaine à hauteur de **9,4 millions d'euros** en CP

comme en AE, montant représentant, par rapport à la LFI pour 2017, une **augmentation de moitié des CP et un doublement des AE** (respectivement + 3,2 millions d’euros et + 4,8 millions d’euros). Cette évolution des crédits constitue l’impact budgétaire de la **réforme du dispositif de soutien à la recherche stratégique**.

Mise en œuvre **depuis 2015** par la DGRIS, et **visant à répondre à la fragilité de la recherche stratégique nationale pour la sécurité et la défense** et à l’insuffisance de la place des études du domaine dans le champ de la recherche française en général – situation que vient tout récemment de mettre en exergue le Haut comité d’évaluation de la condition militaire (HCECM)¹ –, la réforme a consisté dans une **refonte du dispositif contractuel** du ministère de la défense en la matière (création de « contrats-cadres », augmentation des « observatoires ») et le **développement de relations plus étroites avec l’Université**. En particulier, elle donne lieu à la notification d’engagements pluriannuels auprès des différents prestataires (instituts de recherche, universités, etc.), et tend ainsi à donner plus de prévisibilité et donc à améliorer le pilotage des études.

La prévision du PLF traduit, notamment, les besoins des « contrats-cadres » et « observatoires » pluriannuels notifiés aux prestataires concernés, ainsi que le soutien à la montée en puissance des centres académiques (financement de jeunes chercheurs dans le domaine des études stratégiques pour les établissements candidats) dans la perspective de la labellisation de centres d’excellence.

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

(CP, en milliers d’euros)

Opérations budgétaires	LFI 2017	PLF 2018	Évolution 2016-2017
Études prospectives et stratégiques (EPS)	5 579,28	8 781,62	+ 57 %
Programme « Personnalités d’avenir – défense »	259,80	260,00	0 %
Recherche stratégique	374,57	370,00	- 1 %
Total	6 213,64	9 411,62	+ 51 %

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire établi en application de l’article 49 de la LOLF

¹ Cf. le 11^e rapport du HCECM, « La fonction militaire dans la société française », septembre 2017, pp. 94-95 – constatant la « place insuffisante consacrée à la recherche de défense », à la fois marginalisée « en raison des doutes qu’émettent d’autres chercheurs sur son caractère scientifique » et fragmentée « car, interdisciplinaire par nature, le fait militaire étant un fait social total, elle peut peiner à trouver sa place entre les disciplines universitaires qui peuvent l’intéresser ». Le rapport note que « la création de l’IRSEM [Institut de recherche stratégique de l’École militaire] en 2010, puis son rattachement à la DGRIS en 2015 sont une réponse à la fragilité constatée de la recherche de défense en France ».

1. Les études prospectives et stratégiques

Les **études prospectives et stratégiques** (EPS), qui doivent bénéficier de près de **8,8 millions d'euros** de CP en 2018, font l'objet d'une expression ministérielle des besoins, donnant lieu à une programmation annuelle. Le nombre des études programmées pour l'année prochaine restant à arrêter, il ne figure pas dans la documentation budgétaire. Pour 2017, 32 études ont été programmées, y compris six « observatoires » et un « contrat-cadre » pluriannuels ; la programmation pour 2016 comprenait 53 études.

Cette analyse stratégique, parmi l'ensemble des études auxquelles elle donne lieu, **permet notamment la mise à jour régulière d'Horizons stratégiques**. Ce document public de prospective géostratégique à l'horizon des trente prochaines années, élaboré 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.

Il convient de noter qu'un « **Pacte Enseignement supérieur** » - initiative approuvée par vos rapporteurs pour avis - a été mis en place 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 (IRSEM), 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, avec la « projection » de chercheurs à l'international, sur la base d'une logique d'excellence concrétisée par la création de labels d'excellence.

2. La recherche stratégique

Les crédits prévus au titre de l'opération budgétaire « recherche stratégique » - soit **0,37 million d'euros** de CP pour 2018, montant en léger recul (1 %) par rapport à 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.

3. Le programme « Personnalités d'avenir - défense »

Le programme « **Personnalités d'avenir - défense** » (PAD), instauré en 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 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, 194 personnes étrangères ont été reçues en France à ce titre.

La dotation destinée au programme pour 2018 est de **0,26 million d'euros** en CP, montant stable par rapport à 2017, après une montée en puissance du dispositif décidée en 2016 afin de permettre une évolution quantitative (une trentaine de PAD reçues par an, contre une vingtaine antérieurement) 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.

B. LA PROSPECTIVE DES SYSTÈMES DE FORCES (21,6 MILLIONS D'EUROS)

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'EMA et les architectes de systèmes de forces (ASF) de la 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 : 1° la définition des besoins futurs à satisfaire ; 2° 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 ; 3° 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 pour 2018 de **21,6 millions d'euros**, soit une **augmentation de 1,5 %** par rapport à 2017 (+ 0,3 million d'euros). Sur ce montant, 3 millions d'euros, soit près de 14 %, seront affectés, comme ces dernières années, à la dissuasion, le reste étant consacré aux systèmes de forces conventionnels ; le système « Engagement-combat » concentrera plus de 38 % des crédits.

**Répartition des crédits de la sous-action 7-2
« Prospective des systèmes de forces » pour 2018**

(en millions d'euros)

Opérations budgétaires	AE	CP	Part du total (CP)
Dissuasion	3,00	3,00	13,86 %
Commandement et maîtrise de l'information	5,59	5,59	25,84 %
Engagement - combat	9,32	8,35	38,56 %
Projection - mobilité - soutien	0,93	0,63	2,92 %
Protection et sauvegarde	2,24	3,24	14,96 %
Études transverses	0,56	0,83	3,85 %
Total	21,64	21,64	100,0 %

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

Les principales orientations en ce domaine prévues pour l'année prochaine concernent :

- pour la **dissuasion**, des études relatives aux missiles balistiques ;
- pour le système « **commandement et maîtrise de l'information** », les moyens de communication (très haut débit, laser, optique, hautes fréquences, etc., l'intelligence artificielle et l'analyse des données massives, l'autonomie des drones, ainsi que les évolutions du système de commandement et de conduite des opérations aérospatiales ;
- pour le système « **engagement - combat** », l'amélioration des coordonnées de ciblage pour l'appui feu interarmes, le système global de combat aérien et les drones en essais ;
- pour le système « **projection - mobilité - soutien** », l'évaluation des besoins capacitaires de transport stratégique après 2025 ;
- pour le système « **protection et sauvegarde** », le dimensionnement des moyens d'évacuation médicale à l'horizon 2020, la mise en réseau innovante de senseurs et les attaques électroniques ;

- enfin au titre d'**études transverses**, le socle commun pour la simulation interarmées et la « signature » électromagnétique et infrarouge.

C. LES ÉTUDES AMONT (723 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 pour 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 avions 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 cyberdéfense ;

- 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

1. Une prévision en ligne avec l'objectif actuel de la LPM

La sous-action « Études amont » est dotée, pour 2018, de **759,9 millions d'euros en AE** et de **723,2 millions d'euros en CP**, soit plus de la moitié des crédits prévus pour le programme 144 l'année prochaine (53 % des AE, 52 % des CP). Ce niveau de crédits, par rapport à la LFI pour 2017, est **stable en CP** (+ 0,4 %, soit + 2,8 millions d'euros), tandis que **les AE baissent de plus de 11 %** (- 96,8 millions d'euros).

Comme on l'a déjà relevé ci-dessus, cette dotation s'inscrit à la fois dans le cadre des orientations pour les travaux de science, recherche, technologie et innovation (S&T) pour 2014-2019, mises à jour pour 2016-2021, et dans la trajectoire retenue par la LPM pour 2014-2019, qui fixe à 730 millions d'euros le budget moyen annuel des études amont sur la période (soit, pour mémoire, environ 100 millions de plus par an qu'avant 2013). De fait, en prenant en compte les exécutions passées et les prévisions pour 2017 et 2018, **le budget consacré à ces études s'avère de 726,8 millions d'euros par an, en moyenne, depuis 2014, « en ligne » avec l'objectif.**

Budget des études amont

(en millions d'euros)

Exécution			Prévision		Moyenne 2014-2018
2014	2015	2016	2017 (LFI)	2018 (PLF)	
744,9	738,9	706,5	720,4	723,2	726,8

Source : documentation budgétaire

Vos rapporteurs pour avis restent vigilants quant au respect de cet objectif. En outre, à la suite du rapport d'information sur les moyens de la défense nationale adopté en mai dernier par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées¹, ils appellent de leurs vœux le **rehaussement à hauteur d'un milliard d'euros du budget moyen annuel des études amont dans la prochaine LPM**, afin de continuer à couvrir l'ensemble des domaines industriels et techniques et d'éviter le risque du décrochage en la matière, que fait courir la « course » technologique

¹ Rapport d'information n° 562 (2016-2017) de nos anciens collègues Jean-Pierre Raffarin, président, et Daniel Reiner, « 2 % du PIB : les moyens de la défense nationale », mai 2017.

internationale aujourd'hui très vive, comme l'a souligné la revue stratégique de défense et de sécurité nationale. Il s'agit de garantir la capacité de nos armées à intervenir sans se heurter à une trop forte avance technologique adverse.

Répondant à ce souhait, lors de son audition par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées dans le cadre de l'examen du PLF 2018, **la ministre des armées a confirmé son intention de soutenir**, « *pour la prochaine loi de programmation militaire, une revalorisation rapide du budget des études pour le porter à un milliard d'euros par an¹* ».

Sur le budget prévu pour l'année prochaine, près d'un quart (23 %) des CP (166 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 2017			PLF 2018			Évolution 2017-2018 (CP)
	AE	CP	Part du total (CP)	AE	CP	Part du total (CP)	
Dissuasion	121,7	167	23 %	198,9	166,0	23 %	- 1 %
Aéronautique et missiles	377,6	228,1	32 %	214,0	238,2	33 %	+ 4 %
Information et renseignement classique	123,0	98	14 %	109,0	94,5	13 %	- 4 %
Information et renseignement espace	35,2	20,1	3 %	32,0	12,5	2 %	- 38 %
Naval	44,6	33,9	5 %	31,0	33,0	5 %	- 3 %
Terrestre ; nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC) ; et santé	33,0	42,5	6 %	40,0	52,0	7 %	+ 22 %
Innovation et technologies transverses	121,6	130,8	18 %	135,0	127,0	18 %	- 3 %
Total	856,7	720,4	100 %	759,9	723,2	100 %	+ 0,4 %

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

Les principales études amont prévues en 2018 : la préparation de la prochaine LPM

- **Dissuasion** (166 millions d'euros en CP). – Les études seront poursuivies dans le domaine des **transmissions stratégiques** et : d'une part, en ce qui concerne la composante océanique de la dissuasion, pour assurer la pérennité de l'invulnérabilité des **sous-marins nucléaires lanceurs d'engins** (SNLE) et porter à maturité les technologies relatives aux évolutions du **missile M51** ; d'autre part, en ce qui concerne la composante aéroportée, afin de préparer la **prochaine génération de missile**.

¹ Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées, le 7 novembre dernier, par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, dans le cadre de l'examen du PLF 2018.

- **Aéronautique et missiles** (238,2 millions d'euros en CP).

- Dans le domaine de l'aviation de combat, les travaux conduits en coopération franco-britannique sur le projet de démonstrateur de **drone de combat** (programme FCAS) se poursuivront, afin de préparer le développement de démonstrateurs opérationnels. Les études contribuant à la préparation des **évolutions du Rafale** seront également poursuivies, notamment dans le domaine de la **guerre électronique aéroportée** et du **radar**. Par ailleurs, les développements technologiques relatifs aux radars multifonctions donneront lieu à de premières évaluations.

- Dans le domaine des hélicoptères de combat et des aéronefs de transport, les études relatives à la préparation d'un **futur standard du Tigre** seront poursuivies, notamment avec le lancement des travaux de démonstration en vol, ainsi que les études portant sur de nouveaux types de leurres.

- Dans le domaine des missiles, la phase de maturation technologique du **futur missile longue portée**, conduite en coopération franco-britannique et lancée début 2017, se poursuivra. Les études se poursuivront également sur les **autodirecteurs**, les **matériaux énergétiques** de défense (explosifs et propergols), les **têtes militaires** (modulation des effets) et, plus globalement, les évolutions des armements air-sol.

- **Information et renseignement classique** (94,5 millions d'euros en CP).

- Dans les domaines du renseignement militaire et de la surveillance, les engagements portent principalement sur des études d'un démonstrateur de **radar multifonctions pour le système sol-air moyenne portée futur**. Les travaux seront poursuivis dans le domaine du **renseignement image**, des outils de recueil et de gestion des données de **renseignement électromagnétique**, ainsi que sur le démonstrateur de **radar à très longue portée**.

- Dans les domaines des systèmes d'information et de communications et de la cybersécurité, les principaux attendus portent sur les **réseaux de communications tactiques**. Les engagements concernent pour l'essentiel l'architecture des réseaux et des systèmes de traitement de données massives, ainsi que les **technologies de sécurité des systèmes d'information et de cyberdéfense**.

- **Information et renseignement spatial** (12,5 millions d'euros en CP). - Les travaux portant sur le segment utilisateur des futures capacités de **télécommunications satellitaires**, ainsi que sur la préparation des **moyens spatiaux futurs de renseignement d'origine image**, seront poursuivis.

- **Naval** (33 millions d'euros en CP). - Les principaux attendus concernent la lutte sous la mer, avec la démonstration de **capacités sonar et anti torpilles** à suivi de sillage. Les engagements portent essentiellement sur les 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** (52 millions d'euros en CP).

- Dans le domaine terrestre, les attendus portent sur des démonstrations concernant la réalité augmentée du véhicule, la fonction feu (munitions « intelligentes ») et le camouflage adaptatif. Les engagements portent principalement, dans la perspective de la préparation du **futur du programme Scorpion**, sur la poursuite des travaux pour les technologies optroniques et pour la fonction « feu », notamment le nouvel obus flèche. Il est également prévu de poursuivre des études dans le domaine des matériaux de protection et énergétiques.

- Dans le domaine de la défense NRBC, la validation du plan de développement de l'anticorps contre la maladie du charbon est attendue, ainsi que des éléments concernant la simulation de termes sources NRBC. La réalisation des démonstrations de technologies d'analyse continuera ; celle d'une plateforme d'évaluation logicielle pour l'ingénierie débutera. Enfin, les études concernant les contre-mesures médicales, le diagnostic et l'approfondissement de la connaissance des agents NRBC se poursuivront.

- Les travaux portant sur la santé du militaire en opération se poursuivront, notamment dans le domaine de la réparation tissulaire, plus précisément pour les soins cutanés après lésion.

• **Innovation et technologies transverses** (127 millions d'euros en CP).

- Les dispositifs de soutien à l'innovation RAPID, ASTRID et ASTRID Maturation seront maintenus, complétés notamment par la mise en place par la DGA, avec BPI France, d'un nouveau fonds d'investissement destiné à soutenir les PME de défense (Definvest).

- En ce qui concerne les technologies transverses, de nouvelles études seront lancées, notamment dans le domaine des **capteurs optroniques et électromagnétiques** et celui des composants, en complément des travaux déjà lancés qui se poursuivront.

Source : PAP de la mission « Défense » annexé au PLF 2018

2. Une contribution forte au soutien à l'innovation

Le soutien direct à l'innovation, en vue d'entretenir la « compétitivité technologique » nationale en matière de défense et de renforcer les synergies autour des technologies duales, est effectué par la DGA au moyen de différents dispositifs :

• En partenariat avec l'agence nationale de la recherche (ANR), dans le cadre d'un accord de coopération que la DGA et l'ANR ont signé en 2010 et renouvelé fin 2014 :

- le programme **ASTRID** (« Accompagnement spécifique de travaux de recherche et d'innovation défense »), financé entièrement par la DGA et dont la gestion est confiée à l'ANR, soutient depuis 2011 des projets spontanés de laboratoires de recherche et de PME innovantes ;

- le programme **ASTRID-Maturation**, également confié à l'ANR, lancé en 2013, a pour objectif d'aider au transfert vers les entreprises des résultats des recherches les plus prometteuses obtenus au titre des premiers projets ASTRID, de thèses financées par la DGA ou, depuis 2015, de projets financés par la DGA dans les écoles placées sous sa tutelle ;

- le cofinancement de **projets d'intérêt dual de l'ANR**.

• Conduits par la seule DGA :

- le programme **RAPID** (« Régime d'appui pour l'innovation duale), mis en place en 2009 en liaison avec la direction générale des entreprises (DGE) afin de soutenir l'innovation duale des PME, et étendu en 2011 aux entreprises de taille intermédiaire de moins de 2 000 salariés. Depuis 2015, la dotation du programme est de 50 millions d'euros par an ;

- la participation du ministère de la défense au fonds unique interministériel (FUI) destiné à financer les projets des **pôles de compétitivité** ;

- la formation par la **recherche** (135 nouvelles thèses et 4 stages pour des chercheurs confirmés prévus en 2017) ;

• Enfin, officiellement créé le 16 novembre 2017 par le ministère des armées avec BPI France, **Definvest**, un fonds d'investissement pour soutenir le développement des PME stratégiques pour la défense (cf. l'encadré ci-après). Vos rapporteurs en approuvent, dans son principe, l'initiative.

Definvest, nouveau fonds d'investissement pour le soutien en capital des PME stratégiques pour la défense

Le 2 mai 2017, la DGA et BPI France ont annoncé avoir amorcé des travaux conjoints pour créer un fonds d'investissement pour le soutien en fonds propres et quasi-fonds propres des entreprises du secteur de la défense. La création de ce fonds, Definvest, a été formellement annoncée le 16 novembre 2017 par le ministère des armées et BPI France.

Les entreprises ciblées sont prioritairement des PME dont les innovations ou les savoir-faire sont jugés essentiels à la performance des systèmes de défense français actuels ou futurs ou des systèmes destinés au marché d'exportation de l'industrie française. Le but du nouveau fonds est d'intervenir auprès de ces entreprises jugées stratégiques, pour renforcer leur structure bilancielle, stabiliser leur capital et contribuer à une consolidation de la filière de la défense sur le long terme.

Ce fonds doit poursuivre les quatre objectifs suivants :

- l'accompagnement du développement des entreprises innovantes de la filière ;
- l'amélioration de l'attractivité de la filière auprès d'investisseurs privés ;
- la consolidation et la pérennisation de la base industrielle et technologique de défense (BITD) ;
- le suivi et l'accompagnement des sociétés dans les évolutions de leur capital.

La philosophie du fonds est d'aider les sociétés à développer leurs projets sans chercher à en prendre le contrôle, mais plutôt à les accompagner sur le long terme et les orienter, si nécessaire, vers d'autres fonds plus importants. La présence de ce fonds d'investissement défense au capital des sociétés doit engendrer un effet de levier auprès d'investisseurs privés, afin de lever davantage d'argent.

L'intervention pourra prendre la forme d'opération de capital-risque pour les entreprises jeunes et innovantes ou de capital-développement pour les entreprises établies cherchant à croître. Elle se fera en fonds propres ou quasi-fonds propres, dans une position minoritaire et accompagnée d'autres investisseurs. Les montants investis iront de quelques centaines de milliers à quelques millions d'euros.

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

3. Une part seulement de l'effort de recherche de défense (près de 4,7 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 deux agrégats :

- « recherche et technologie » (**R&T**), agrégat 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 ;

- « recherche et développement » (R&D), agrégat composé de l'agrégat R&T précité, des autres études de défense (études prospectives et stratégiques [EPS], études à caractère opérationnel et technico-opérationnel [EOTO], crédits de recherche de la direction des application militaires [DAM] du CEA 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 ».

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	LFI 2017	PLF 2018
TOTAL R&D	TOTAL Études de défense	TOTAL R&T	EA	Études amont	660,1	653,2	645,2	633,2	747,9	745,0	738,9	706,5	720,4	723,2
				Subventions de R&T	160,9	161,5	155,3	147,3	148,8	121,7	124,8	128	130,3	131,7
					821,0	814,7	800,5	780,5	896,7	866,7	863,7	834,5	850,7	854,9
			Recherche CEA	527,4	585,5	626,6	647,7	615,0	640,8	505,3	488,5	527,0	494	
			EPS	3,9	3,5	4,2	4,5	4,7	5,8	5,5	5,5	5,6	8,8	
			EOTO	19,0	18,5	19,6	18,5	19,8	20,5	20,8	21,0	21,3	21,6	
			Recherche duale	200,0	200,0	196,9	192,9	192,2	192,9	192,1	180,1	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	1 559,4	
			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	3 117,0	
				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	4 676,4	

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

Le budget de R&T est prévu pour 2018 à hauteur de 854,9 millions d'euros en CP, montant stable (+1,8 million d'euros, soit + 0,5 %, par rapport à la LFI pour 2017). Compte tenu des autres études de défense et des développements réalisés dans le cadre des programmes d'armement (soit, pour ces derniers, 3,117 milliards d'euros inscrits sur le programme 146), **le budget total de R&D de défense doit représenter 4,676 milliards d'euros l'année prochaine, maintenant ainsi le haut niveau des crédits prévus pour 2017 (près de 4,928 milliards d'euros) : malgré une diminution de 5 % d'une année sur l'autre, ce montant reste en effet supérieur de près de 28 % au budget moyen du domaine sur les trois premières années exécutées de la LPM pour 2014-2019 (3,662 milliards d'euros sur la période 2014-2016). Vos rapporteurs pour avis le notent avec satisfaction.**

Ainsi, malgré les contraintes pesant sur ses finances publiques, **la France s'avère le pays d'Europe qui consacre le plus gros effort budgétaire à sa R&D de défense (11,4 % du budget de la défense nationale en 2017),** comme le montre, sous réserve des précisions méthodologiques, le second des deux tableaux suivants.

Évolution des crédits de recherche de défense

(CP, en millions d'euros)

	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	PLF 2018
Études amont	747,9	745,0	738,9	706,5	720,4	723,2
R&T	896,7	866,7	863,7	834,5	850,7	854,9
Développements (prog. 146)	1 550,0	1 835,0	2 051,6	2 255,2	3 343,2	3 117,0
Total R&D	3 278,4	3 563,1	3 639,0	3 784,7	4 927,9	4 676,4

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

Évolution des crédits de recherche de défense

(en milliards d'euros courants)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
France	Budget de défense	41,84	41,23	41,27	42,06	41,77	42,38	43,21	
	R&T	Montant	0,8	0,78	0,86	0,87	0,86	0,83	0,85
		% budget	1,91 %	1,89 %	2,1 %	2,07 %	2,06 %	1,96 %	1,97 %
	R&D	Montant	3,28	3,44	3,29	3,56	3,64	3,78	4,93
% budget		7,84 %	8,34 %	7,97 %	8,46 %	8,71 %	8,92 %	11,41 %	
Royaume-Uni (a)	Budget de défense	39,2	39,9	39,1	42,3	48,4	43,3	n.d.	
	R&T	Montant	0,61	0,45	0,69	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
		% budget	1,56 %	1,13 %	1,78 %	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	R&D	Montant	2,9	2,67	2,83	3,85	4,13	n.d.	n.d.
% budget		7,40 %	6,69 %	7,23 %	9,09 %	8,5 %	n.d.	n.d.	
Allemagne	Budget de défense	31,98	31,87	33,28	32,84	32,97	34,29	37,00	
	R&T	Montant	0,391	0,359	0,392	0,389	0,350	0,369	0,446
		% budget	1,22 %	1,13 %	1,18 %	1,18 %	1,06 %	1,08 %	1,21 %
	R&D	Montant	0,922	0,918	0,927	0,815	0,715	0,747	1,15
% budget		2,88 %	2,88 %	2,79 %	2,48 %	2,16 %	2,18 %	3,11 %	
Italie (b)	Budget de défense	23,87	22,8	23,13	22,8	21,88	22,5	23,14	
	R&T	Montant	n.d.	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.	n.d.
	R&D	Montant	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05	0,05
% budget		0,25 %	0,26 %	0,26 %	0,26 %	0,27 %	0,22 %	0,22 %	

(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 2016 correspond au budget révisé, le budget exécuté n'étant pas encore connu. Le taux de change entre livre Sterling et euro est moyenné sur l'année ; pour 2017, il n'est 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, 36 milliards en 2017.

(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 établi en application de l'article 49 de la LOLF

D. LA GESTION DES MOYENS ET SUBVENTIONS (288,9 MILLIONS D'EUROS)

La **sous-action 7-4** « Gestion des moyens et subventions » est dotée de **288,9 millions d'euros** par le PLF 2018. Cette action retrace :

- les subventions pour charges de service public aux opérateurs de l'État rattachés au programme 144 – d'une part l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA) et, d'autre part, les **quatre écoles relevant de la tutelle de la DGA** : l'École polytechnique (X), l'Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace (ISAE), l'École nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA) ParisTech et l'ENSTA Bretagne. Ces subventions, dans le PLF, représentent globalement **261,9 millions d'euros** (104,7 millions d'euros pour l'ONERA et 157,3 millions d'euros pour les écoles sous tutelle de la DGA), Par rapport à la prévision inscrite en LFI pour 2017, elles n'évoluent qu'à la marge (+ 0,2 %) ; elles tiennent compte, notamment, de la trajectoire définie pour les écoles sous tutelle de la DGA et du contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'ONERA pour la période 2017-2021, signé en décembre 2016 ;

- la masse salariale des élèves de l'École polytechnique, incluse dans la subvention pour charges de service public versée à l'X (17,8 millions d'euros pour l'année prochaine) ;

- la subvention versée à l'**institut franco-allemand de recherches Saint-Louis (17,74 millions d'euros, montant stable depuis 2011)** ;

- des subventions versée à des **fondations reconnues d'utilité publique** ou au titre du **soutien aux PME et PMI (2 millions d'euros pour l'année prochaine)**, ainsi que pour l'**animation des pôles de compétitivité (2,05 millions d'euros)** ;

- 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 comprend des dotations pour :

- l'École nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA) Bretagne, à hauteur de 300 000 euros, au titre du financement de matériels informatiques et de recherche ;

- l'ISAE, à hauteur de 1,9 million d'euros, afin de contribuer au financement des logements des élèves ;

- l'ONERA, à hauteur de 3 millions d'euros, afin de financer la poursuite des travaux de renforcement de la soufflerie S1MA du site de Modane-Avrieux.

Ces dotations en fonds propres s'avèrent relativement stables entre 2017 et 2018 (**5,25 millions d'euros** prévus, au total, dans le PLF 2018, contre 5,85 millions d'euros inscrits en LFI 2017).

La situation de l'ONERA, objet d'un suivi attentif de la part de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées¹, justifie ici un développement particulier.

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 14 novembre 2017.

1. L'ONERA : une situation en lente amélioration

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 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 cet effet, il gère notamment dix souffleries, premier parc européen en la matière.

Le PLF 2018 prévoit pour l'ONERA une **subvention à hauteur de 104,7 millions d'euros**, montant identique à celui de la subvention nette prévue pour 2017². L'Office bénéficiera en outre l'année prochaine, comme on l'a déjà signalé, d'une **dotation en fonds propres de 3 millions d'euros**, afin de financer la poursuite des travaux de renforcement de la soufflerie S1MA du site de Modane-Avrieux (Savoie).

L'activité de l'établissement s'inscrit désormais dans le cadre de son **contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2017-2021**, signé en décembre 2016 après une longue période d'absence d'un tel document – situation dûment critiquée par la Cour des comptes dans un rapport de 2015³. **La gouvernance de l'ONERA ainsi rénovée, vos rapporteurs pour avis notent cependant qu'une stratégie reste à arrêter pour les infrastructures de l'Office, et que la situation financière de celui-ci s'avère encore fragile** – comme l'a d'ailleurs reconnu le délégué général pour l'armement questionné, sur ce point, par vos rapporteurs⁴.

En somme, l'amélioration de la situation est réelle, mais elle s'effectue lentement.

¹ Dans le domaine de la défense, l'ONERA a notamment participé aux réalisations 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 ses recherches en cours (projet NOVA - Next Onera Versatile Aircraft).

² Déduction faite d'un montant de 0,3 million d'euros faisant l'objet d'un transfert de crédits du programme 144 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 (utilisation du réseau d'interconnexion assuré par le GIP RENATER et accès aux bases documentaires scientifiques d'ELSEVIER).

³ 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.

⁴ M. Joël Barre, délégué général pour l'armement, lors de son audition par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, le 18 octobre dernier, dans le cadre de l'examen du PLF 2018

a) *Une gouvernance renouvelée*

Les critiques relatives à la gouvernance de l'ONERA formulées dans le rapport précité de la Cour des comptes, concernant la gestion de 2008 à 2013 de l'Office, apparaissent aujourd'hui levées aux yeux de vos rapporteurs pour avis :

- D'une part, les nombreuses anomalies constatées dans le fonctionnement du **conseil d'administration**, qui avaient amoindri le rôle décisionnel de celui-ci, ont été corrigées dès 2015 et ne sont plus à présent qu'un mauvais souvenir.

- D'autre part, les carences de la **tutelle** de l'établissement assurée par le ministère de la défense, en pratique la DGA, dans sa mission d'orientation, de supervision et de contrôle, ont été comblées par une visible remobilisation. Les discussions entre l'ONERA, la DGA et le cabinet du ministre se sont faites plus nombreuses et plus étroites, aboutissant fin 2016 à la conclusion du COP de l'Office pour la période 2017-2021, tandis que l'intérêt porté à l'Office était clairement affirmé, en effet, par le délégué général pour l'armement¹ comme par le ministre de la défense, interpellé sur ce sujet par le Parlement et notamment, au Sénat, par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées².

La ministre des armées, questionnée par vos rapporteurs pour avis dans le cadre de l'examen du PLF 2018, a encore tout récemment réaffirmé que « *l'ONERA [...] joue un rôle important pour la recherche et le développement dans le domaine aéronautique* » et « *continuera à bénéficier d'un soutien important*³ ».

- Enfin, les problèmes tenant au **pilotage stratégique** de l'établissement sont également réglés depuis la mise en place du **COP pour la période 2017-2021** susmentionné, signé en décembre 2016, alors que l'ONERA ne disposait plus d'un tel document depuis la fin 2008.

Ce contrat, établi en prenant en compte les attentes 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), confirme la mission de l'Office : mettre la recherche au service du secteur, dans les domaines de la défense, du transport aérien et de l'espace, en contribuant notamment à garantir l'expertise technique de l'État, et gérer les grands moyens d'essais stratégiques en ce domaine. Il souligne la

¹ M. Laurent Collet-Billon, alors délégué général pour l'armement, à l'occasion de la célébration des 70 ans de l'ONERA, déclarait ainsi 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. [...] L'ONERA continuera, dans sa quête d'excellence, à faire de la France un des très grands acteurs mondiaux du domaine aéronautique et spatial. » (discours prononcé le 15 septembre 2016, à Paris, mairie du XV^e arrondissement).

² Cf. la séance du Sénat du 27 novembre 2015.

³ Mme Florence Parly, ministre des armées, lors de son audition déjà citée, par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, le 7 novembre dernier.

nécessité d'un **programme de recherches tiré par les finalités applicatives** – dont le développement d'armes hypervéloces et furtives, les nouveaux concepts de combat aérien, de robotique et de lutte anti-drones, l'acquisition et le traitement d'informations pour le renseignement et la surveillance de l'espace, ainsi que la préparation de la nouvelle génération d'aéronefs. Sont définies à cet effet les modalités de concertation et de suivi de l'utilisation, pour des projets de recherche, de la **subvention versée par l'État**.

Cette dernière est **confirmée à son niveau actuel jusqu'en 2019**, une revalorisation en fonction de l'évolution des prix devant intervenir à partir de 2020. Par ailleurs, une **réduction de l'effectif sous plafond** de l'opérateur (- 116 ETP sur les 1 846 ETP inscrits en LFI pour 2016, soit - 6,3 %) est prévue sur la période couverte par le COP ; à ce titre, le PLF pour 2018 prévoit un effectif limité à 1 810 ETP, soit une diminution de 36 ETP par rapport à la LFI pour 2017. Un équilibre doit donc être trouvé par l'ONERA, au travers notamment de sa réorganisation interne (cf. ci-après) et d'un recours accru aux ressources contractuelles.

Le COP complète le **plan scientifique stratégique** (PSS) pour la période 2015-2025, finalisé en avril 2016, dont l'élaboration a rassemblé, autour de l'ONERA et notamment son haut conseil scientifique, l'ensemble des acteurs concernés : DGA, DGAC, CNES, industriels... Expression de l'ambition scientifique de l'Office, ce document, structuré par une douzaine d'enjeux scientifiques et techniques, a vocation à être complété de feuilles de route et régulièrement actualisé.

Enfin, une **réorganisation interne** de l'ONERA est effective depuis mars 2017, l'organisation précédente datant de 1997 ; il s'est agi de l'adapter aux changements intervenus depuis lors, qu'ils tiennent aux partenaires publics et privés de l'Office ou à ses moyens économiques, matériels et humains. La réforme a consisté, notamment, à resserrer le nombre de départements de l'établissement, en vue d'accroître les synergies et de faciliter les mobilités de personnels en interne, et à créer trois directions de programmes par grands domaines (défense, aéronautique civile, espace), afin de favoriser le dialogue avec les clients et partenaires.

Notons en outre qu'un **secrétaire général** et un **comité financier** 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. Pour compléter cette organisation, **ne manque plus, aujourd'hui, qu'un comité d'évaluation scientifique et technique**, qui devrait être installé l'an prochain.

Dans ce contexte institutionnel désormais pleinement affermi et de nature à rassurer pour l'avenir, **vos rapporteurs pour avis comprennent mal la décision du ministère chargé de la recherche, en juillet 2016, de ne pas renouveler le label « Carnot¹ » dont l'ONERA était titulaire** et même « chef

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

de file », en 2015, pour la filière aéronautique et spatiale (filiale « AirCar » des instituts Carnot). Cette décision, à rebours des améliorations conduites et notamment des ambitions de recherche partenariale avec l'industrie aéronautique et spatiale, était d'autant moins justifiable que les organismes de la filière ayant reçu 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. Interrogé sur ce point, le Gouvernement indique que « *l'Office a, pour l'avenir, logiquement vocation à revendiquer le maintien de cette position et à solliciter à nouveau cette labellisation*¹ ». Toutefois, aucun calendrier ne semble encore fixé pour une nouvelle campagne de labellisation en ce domaine.

b) Une stratégie restant à arrêter pour les infrastructures

Deux séries de préoccupations demeurent en ce qui concerne les infrastructures de l'ONERA.

• En premier lieu, **des investissements substantiels sont nécessaires pour les souffleries.**

Certes, à la suite de la mobilisation parlementaire – notamment celle, au Sénat, de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées² –, les besoins urgents de **consolidation de la soufflerie S1MA** du site de Modane-Avrieux (que mettait en péril l'affaissement des sols constaté en 2009 puis, à nouveau, à l'été 2015) ont obtenu la réponse nécessaire. Sur les 20 millions d'euros auxquels est estimé le coût des travaux requis, **15 millions d'euros ont été alloués en 2016 à l'ONERA et 3 millions d'euros nouveaux sont prévus pour 2018** par le PLF, sous la forme de dotations en fonds propres de l'établissement. Le Gouvernement précise que « *les travaux de confortement des sols et de renforcement de la soufflerie ont été engagés et doivent se dérouler sur environ 4 ans. Il semble que les options prises jusqu'à présent pour ce chantier complexe se sont révélées adaptées*³. » Vos rapporteurs pour avis se félicitent de ce constat et demeureront naturellement vigilants quant à la bonne poursuite du chantier.

Néanmoins, cette opération est loin de résumer les besoins des souffleries de l'ONERA : **un plan général de rénovation est indispensable** afin de maintenir le parc de souffleries de l'Office au meilleur niveau mondial. En cours de discussion avec la tutelle 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 COP de

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.

¹ Réponse au questionnaire établi en application de l'article 49 de la LOLF.

² La commission, dans le cadre de l'examen du PLF 2016, avait adopté un amendement visant à majorer de 15 millions d'euros la subvention prévue pour l'ONERA. Cet amendement a été retiré en séance publique, le 27 novembre 2015, à la suite des engagements pris par le Gouvernement.

³ Réponse au questionnaire établi en application de l'article 49 de la LOLF.

l'établissement ; or **le coût de cette modernisation est évalué à environ 160 millions d'euros.**

Le Gouvernement précise qu'« une réflexion se poursuit entre l'Office et sa tutelle relativement à l'élaboration d'une stratégie pluriannuelle pour les grands moyens techniques de l'Office. La DGA, conjointement avec la DGAC, a engagé avec l'ONERA un dialogue visant, tout en préservant les grands moyens techniques présentant un caractère stratégique pour l'État et l'industrie aéronautique et spatiale, à identifier les pistes d'amélioration du résultat d'exploitation de ces installations. Les conclusions de cette concertation doivent permettre de statuer sur les travaux à retenir in fine¹ ».

Vos rapporteurs pour avis souhaitent vivement que les arbitrages financiers devant permettre d'engager les travaux nécessaires interviennent en temps utile, évitant tout retard susceptible d'entraver la préservation d'ouvrages stratégiques, instruments majeurs de recherche et de souveraineté.

- En second lieu, **la rationalisation des implantations franciliennes de l'ONERA reste à organiser.** Il s'agit en pratique de regrouper, notamment sur le site de Palaiseau, les équipes et les installations aujourd'hui disséminées entre ce site et ceux de Meudon et Châtillon. 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 normes².

Alors que le dossier a longtemps été gelé, **ce regroupement est désormais prévu par le COP** de l'Office pour 2017-2021, à l'horizon de la fin de cette période. Le document ouvre la possibilité d'une implantation supplémentaire, à proximité directe du nouveau bâtiment de « Pôle de mécanique » de l'École Polytechnique et de l'ENSTA ParisTech, en lien avec l'objectif de renforcer les relations entre les trois établissements.

Cependant, l'opération n'est pas budgétée au sein du COP. Pour en assurer le financement, **une compensation est recherchée entre, d'une part, le coût des travaux liés au regroupement à Palaiseau et celui de la rénovation requise par les souffleries et, d'autre part, les produits des cessions immobilières de Meudon et Châtillon**, même s'il apparaît d'ores et déjà que ces produits seront loin de pouvoir couvrir lesdits coûts. Pour financer la différence, l'ONERA sera vraisemblablement dans l'obligation de recourir à l'emprunt, auprès des établissements financiers susceptibles de lui accorder un prêt, notamment la Caisse des dépôts et consignations. Ce plan de financement reste à bâtir.

¹ Réponse au questionnaire établi en application de l'article 49 de la LOLF.

² Comme l'a noté la Cour des comptes dans son rapport précité, « malgré d'importants travaux engagés en 2003, l'Office reste [à Châtillon] 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. »

Parallèlement, un **schéma pluriannuel de stratégie immobilière** (SPSI) est en cours d'élaboration entre l'ONERA, sa tutelle et les services domaniaux de l'État. Le Gouvernement indique que ce document « *sera principalement centré sur la rationalisation des implantations franciliennes de l'Office. L'objectif visé est, d'ici à la fin 2017, de disposer d'un SPSI validé et d'être en mesure de lancer le projet de regroupement francilien*¹. »

Vos rapporteurs pour avis suivront naturellement avec la plus grande attention le développement de ce dossier.

c) Une situation financière encore fragile

En **2016**, la gestion de l'ONERA a enregistré un **résultat excédentaire de 4,8 millions d'euros**, supérieur aux prévisions, et un solde budgétaire positif de 11,5 millions d'euros. Ce résultat est imputable, notamment, à une baisse de 5,5 millions d'euros des charges liées à l'activité, en raison de décalages de programmes industriels ou de dépenses engagées mais non exécutées.

Les recettes de l'établissement se sont établies à 234,7 millions d'euros, soit une baisse de 6,7 millions d'euros par rapport à 2015 ; l'**activité contractuelle** a représenté 107,8 millions d'euros, sous-exécution par rapport au budget prévisionnel (113,9 millions d'euros) mais **progression de 5,8 millions d'euros par rapport à 2015** (102 millions d'euros). Les dépenses de fonctionnement courant de l'Office ont légèrement diminué (50,6 millions d'euros, contre 53,5 millions d'euros en 2015) et ses frais de personnel sont restés stables (153,5 millions d'euros, comme en 2015). On notera que **la subvention pour service public versée à l'Office (105 millions d'euros), ne couvre que les deux tiers de sa masse salariale.**

Par ailleurs, les **prises de commandes** de l'ONERA ont atteint, l'année dernière, 130,3 millions d'euros, montant nettement supérieur aux prévisions et marquant une **croissance de 23,5 % par rapport à 2015**. Ce faisant, **2016 a constitué une troisième année consécutive de hausse en la matière** ; 470 nouveaux contrats ont été notifiés. En conséquence, le carnet de commandes de l'Office a progressé de 112,5 millions d'euros fin 2015 à 131,7 millions d'euros fin 2016. On constate :

- une **forte augmentation des commandes dans le secteur de la défense**, principalement du fait de notifications de contrats par la DGA, dont le programme de rénovation à mi-vie du système de surveillance de l'espace GRAVES pour un montant de 10 millions d'euros ;

- un **fort accroissement des commandes en provenance de l'Union Européenne**, qui ont atteint 16,6 millions d'euros (soit + 7 millions d'euros par rapport à 2015), traduisant notamment l'implication de l'ONERA dans le programme *Clean Sky II* (12,3 millions d'euros, au total, pour 2016 et 2017) ;

¹ Réponse au questionnaire établi en application de l'article 49 de la LOLF.

- le **maintien des prises de commandes de l'aviation civile**, à hauteur de 7,5 millions d'euros. L'ONERA, en 2016, a bénéficié de son premier financement dans le cadre du programme d'investissements d'avenir de l'action aéronautique, en devenant partenaire de la plateforme des systèmes embarqués et fonctions avancées (SEFA) ;

- une **reprise des financements du secteur des industries aérospatiales**, qui repose en grande partie sur les clients « traditionnels » du secteur (groupes Safran, Airbus et Dassault Aviation), pour un montant total de 32,7 millions d'euros, contre 23,9 millions d'euros en 2015.

Pour **2017**, le budget initial de l'ONERA prévoit, en comptabilité budgétaire, un solde négatif de 2,6 millions d'euros et, en comptabilité patrimoniale, un **déficit de 1,3 millions d'euros**. Ce budget est fondé sur une prévision de recettes à hauteur de 239,7 millions d'euros, dont des **recettes contractuelles** évaluées à **117 millions d'euros, soit une hausse de 9 millions d'euros par rapport à 2016**. Les prévisions de dépenses de personnel (153 millions d'euros) sont stables par rapport à 2016, et les dépenses de fonctionnement en augmentation (58,7 millions d'euros, contre 50,6 millions d'euros en 2016), en particulier les dépenses sur contrats et le recours à la sous-traitance, notamment par l'effet du rattrapage des décalages de programmes industriels ou de dépenses engagées mais non exécutées l'année dernière.

Les **prises de commandes** de l'Office estimées d'ici la fin de l'année en cours devraient s'établir, au total, à **109,6 millions d'euros** d'après les prévisions, **soit une baisse de 20,7 millions d'euros par rapport à 2016**. La hausse de 7,5 millions d'euros attendue des prises de commandes du secteur de la défense contrebalance un **fort repli des commandes de l'Union Européenne** et les **hypothèses prudentes sur les commandes des institutionnels civils** (CNES et ANR), orientées à la baisse. Le montant prévu pour les commandes des industries aérospatiales traduit **une certaine fragilité de la reprise de l'activité des souffleries**. Le ministère de la défense demeure ainsi un client majeur de l'ONERA, sa part dans les commandes devant représenter cette année plus de 35 % du total.

Prises de commandes de l'ONERA

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017
Ministère de la défense (DGA)	32,97	46,74	57,2
Direction générale de l'aviation civile (DGAC)	10,65	7,49	7,1
Autres institutionnels civils (ANR, CNES)	21,00	20,63	10,6
Union Européenne (UE)	9,61	16,60	4,0
Industrie aéronautique et spatiale	23,95	32,74	24,7
Autres industries et divers	7,32	6,08	6,0
Ensemble	105,5	130,28	109,6

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

La variation récente des commandes en provenance de l'industrie aéronautique et spatiale confirme que, pour développer ses ressources propres, **l'ONERA doit poursuivre l'adaptation de son offre aux besoins industriels**, conformément à l'exigence fixée dans le COP pour 2017-2021 d'un programme de recherches tiré par les finalités applicatives. La restauration des finances de l'Office passe aussi par la **meilleure valorisation de sa recherche**, autre enjeu inscrit au sein du COP de l'établissement : à cet égard, publications et enregistrements d'innovations (brevets, licences d'exploitation...) doivent faire l'objet d'indicateurs de suivi. L'objectif, d'ici à 2021, consiste dans un accroissement d'environ 10 millions d'euros des ressources contractuelles annuelles, très majoritairement en provenance de l'industrie, notamment par la reprise des commandes concernant les souffleries.

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**, afin notamment de consolider des pôles géographiques cohérents. À cet égard, vos rapporteurs pour avis prennent note avec satisfaction de la démarche de coopération engagée par l'Office 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-Toulouse¹.

Vos rapporteurs, attachés à la pérennité de cet outil essentiel pour la filière aéronautique et spatiale qu'est l'ONERA, tiennent ici à marquer toute leur confiance dans ces évolutions ; ils saluent les efforts mis en œuvre en ce sens par l'Office et sa tutelle. La réorganisation interne désormais en place, la modernisation des souffleries et la rationalisation des implantations franciliennes qui restent à organiser, ainsi que l'accroissement des ressources d'origine contractuelle, fondé sur un partenariat étroit avec l'industrie et une valorisation accrue de la recherche, doivent permettre à l'ONERA de s'assurer un positionnement adéquat au sein de l'écosystème aérospatial.

Cependant, compte tenu de la structure actuelle du marché sur lequel s'inscrit l'Office – où les contrats, même s'ils sont nombreux, s'avèrent d'un montant unitaire relativement limité –, vos rapporteurs tiennent aussi à exprimer leur **inquiétude de voir le pilotage de ce fleuron de l'excellence technologique nationale déterminé, peu ou prou, par la nécessité d'économies internes**. Celles-ci, en effet, exposent l'ONERA, entre autres, à un risque de perte d'attractivité pour recruter et fidéliser son personnel – lequel, précisément, en constitue la richesse vive.

¹ Par ailleurs, l'ONERA fait partie des communautés d'universités et d'établissements (COMUE) « Université Paris-Saclay » et « Université Fédérale Toulouse Midi-Pyrénées ».

2. 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 :

a) Les subventions des écoles placées sous la tutelle de la DGA

Les **subventions pour les quatre écoles placées sous la tutelle de la DGA** sont prévues par le PLF, globalement, à hauteur de **157,3 millions d'euros**. Elles se répartiront comme suit :

- pour **l'École polytechnique (X)**, **89,2 millions d'euros**, y compris la masse salariale des élèves polytechniciens (17,8 millions d'euros), soit une légère diminution de 0,8 million d'euros (- 0,9 %) ;

- pour **l'Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace (ISAE)**, **36 millions d'euros**, soit une augmentation de 1,9 million d'euros (+ 5,5 %) ;

- enfin, pour **l'École nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA) Paris Tech**, **17,1 millions d'euros** comme en LFI pour 2017, et, pour **l'ENSTA Bretagne**, **15 millions d'euros**, soit une diminution de 0,4 million d'euros (- 2,5 %).

b) 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 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.

c) 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.

S'y ajoutent, au titre de la contribution aux crédits d'animation des **pôles de compétitivité d'intérêt pour la défense, 2,5 millions d'euros** prévus en provenance du programme 212 « Soutien de la politique de défense ».

IV. LES RELATIONS INTERNATIONALES ET LA 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 : la contribution annuellement versée au gouvernement de la République de Djibouti, en compensation de l'implantation des forces françaises sur son territoire ; la contribution française au budget de l'Agence européenne de défense (AED) ; la contribution aux actions de coopération bilatérales et multilatérales entreprises dans le cadre du partenariat mondial du G8 ou G7 contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes (PMG8/G7) ; enfin, les dépenses de fonctionnement des postes permanents à l'étranger (PPE) des missions de défense. Cette action est gérée par la DGRIS.

A. 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). Les synergies annoncées, en particulier avec l'EMA, se sont accrues avec le regroupement des états-majors et services du ministère sur le site de Balard.

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 :

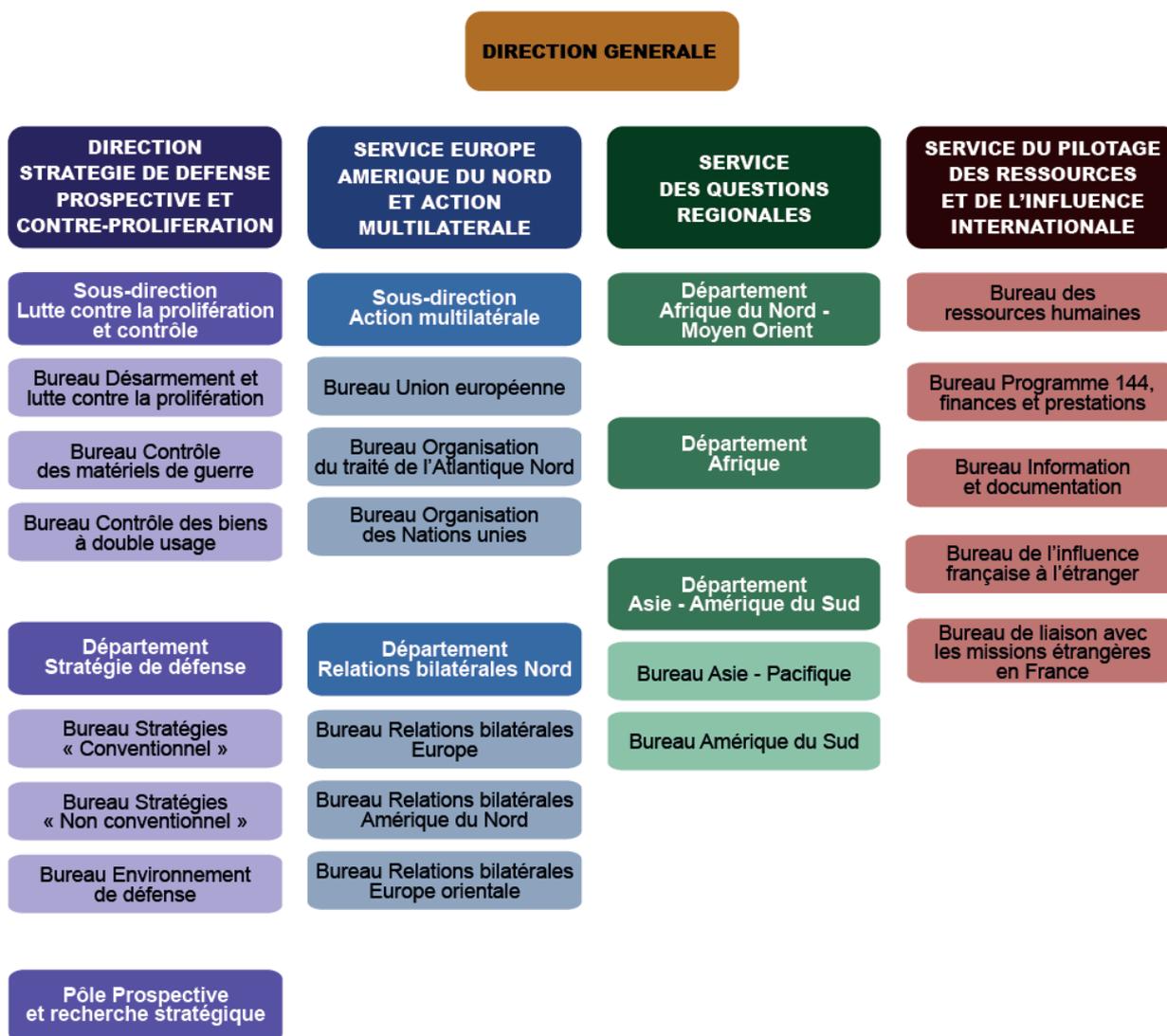
- la direction générale (directeur général, directeur général adjoint, cabinet et secrétariat ; 4 % de l'effectif total) ;

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.

- 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 développe son rôle, principalement, sur deux volets : la **stratégie de défense** – à ce titre, notamment, elle a coordonné les travaux de la Revue stratégique de défense et de sécurité nationale rendue publique au mois d'octobre 2017 – et l'**influence internationale** (cf. l'encadré ci-après).

Organigramme de la DGRIS



Source : réponse du Gouvernement au questionnaire établi 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 LPM 2014-2019, 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... En 2017, elle a coordonné les travaux de la Revue stratégique de défense et de sécurité, qui servira à l'élaboration de la LPM 2019-2025.

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 [SGDSN], conseil supérieur de la formation et de la recherche stratégiques [CSFRS], 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 (1 440 PPE à l'été 2017) 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 des relèves 2016 et 2017. Cet exercice structurant, qui s'applique ainsi d'ores et déjà aux deux tiers des 166 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 des objectifs et directives pour la conduite de son 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.

Par ailleurs, la DGRIS continue à assumer les responsabilités de l'ancienne DAS en matière de lutte contre la prolifération, de maîtrise des armements et de contrôle des transferts sensibles (matériels de guerre et biens à double usage), organisant en ces domaines la représentation du ministère de la défense dans les enceintes internationales et assurant le suivi de la mise en œuvre des engagements internationaux de la France.

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

B. LES CRÉDITS POUR 2018 (42,9 MILLIONS D'EUROS)

La dotation prévue par le PLF 2018 pour l'action 8 « Relations internationales et diplomatie de défense » s'élève à **42,87 millions d'euros** en CP, soit **3,1 % des CP du programme 144** et une **diminution de 2,1 %** par rapport à la LFI pour 2017. Comme on l'a déjà signalé ci-dessus, cette évolution budgétaire est essentiellement liée à celle du besoin au titre de la contribution annuelle versée au gouvernement de la République de Djibouti.

**Évolution des crédits de
l'action 8 « Relations internationales et diplomatie de défense »**

(en milliers d'euros)

Opérations budgétaires	LFI 2017		PLF 2018		Évolution 2017-2018
	CP	Part du total	CP	Part du total	
Déplacements et transports	686,88	2 %	973,21	2 %	+ 42 %
Déplacements internationaux	2 223,93	5 %	2 208,85	5 %	- 1 %
Mobilité des personnels	436,80	1 %	280,00	1 %	- 36 %
Relations internationales	33 885,62	77 %	33 019,89	77 %	- 3 %
Communication et relations publiques	230,98	1 %	151,66	0 %	- 34 %
Subventions et transferts	5 220,00	12 %	5 220,00	12 %	0 %
Accords internationaux (PMG8/G7)	1 110,24	3 %	1 020,00	2 %	- 8 %
Total	43 794,44	100%	42 873,61	100 %	- 2 %

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

1. La contribution annuelle versée à la République de Djibouti

La **contribution 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 **60 % des CP prévus en 2018 pour l'action** « Relations internationales et diplomatie de défense » du programme 144 : **25,84 millions d'euros**. Ce montant représente une **diminution 1,9 million d'euros** (- 7 %) par rapport aux prévisions inscrites à cet égard en LFI pour 2017.

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. Le nouveau traité prévoit une **contribution annuelle forfaitaire de 30 millions d'euros** versée à Djibouti, dont ne viennent plus en déduction :

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

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

- ni 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.

En revanche, **sont déductibles dudit montant forfaitaire les recettes fiscales de la République de Djibouti liées aux forces françaises stationnées sur son territoire (impôts, droits divers et taxes).**

L'impact de ce nouveau régime a été progressif : nul en 2015, partiel en 2016, il produit pleinement ses effets depuis 2017, en raison du décalage de deux ans entre la date de paiement des impositions et l'ajustement de la contribution différentielle due. Une mesure de périmètre budgétaire est intervenue en LFI 2017 (+ 2,4 millions d'euros) en vue de compenser pour le programme 144 l'augmentation de la contribution due à Djibouti du fait de la non-déductibilité des recettes fiscales françaises, l'impôt sur le revenu notamment. **La prévision du besoin a été révisée à la baisse en cours d'année 2017 et pour 2018 du fait de l'accroissement du montant des déductions de fiscalité locale applicables, la TVA de Djibouti notamment.**

Évolution de la contribution versée à la République de Djibouti

(en millions d'euros)

Exécution				Prévision		
2013	2014	2015	2016	2017		2018 (PLF)
				LFI	actualisation	
18,23	19,79	19,00	26,17	27,75	25,50	25,84

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

Incidentement, alors que la Chine dispose aujourd'hui à Djibouti de sa première base militaire à l'étranger sur le fondement d'un accord conclu en décembre 2015 entre les deux pays, **vos rapporteurs pour avis appellent à ne pas laisser l'influence française décroître dans cette zone stratégique, porte de l'Afrique de l'Est et de l'océan Indien.**

2. La contribution au budget de l'AED

La **contribution française au budget administratif de l'Agence européenne de défense (AED)** est prévue dans le PLF 2018 à hauteur de **5,22 millions d'euros**, comme en LFI pour 2017, soit **12 % des CP de l'action** « Relations internationales et diplomatie de défense » du programme 144. Toutefois, ce montant prévisionnel a été révisé à la baisse, en cours d'année 2017, à 4,55 millions d'euros, sur la base des appels de fonds effectivement adressés par l'AED ; **par rapport à la prévision actualisée pour l'année en cours**, la provision inscrite pour l'an prochain représenterait une **augmentation de 0,7 million d'euros (+ 14,7 %).**

Cette évolution, prévue par le PLF sur la base du budget préliminaire de l'AED transmis par la commission européenne à hauteur de 34 millions d'euros, **couvre l'augmentation du budget de l'Agence effectivement décidée, le 13 novembre dernier, par l'Union européenne, à**

hauteur de 32,5 millions d'euros (soit + 1,5 million d'euros). Le niveau effectif de la contribution due l'année prochaine par chaque État membre reste à notifier.

Évolution de la contribution au budget de l'AED

(CP, en millions d'euros)

Exécution			Prévision		
2014	2015	2016	2017		2018 (PLF)
			LFI	actualisation	
4,62	4,62	4,31	5,22	4,55	5,22

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

La France soutient en effet une augmentation du budget de l'AED qui, jusqu'à cette année, n'avait pas pu se réaliser compte tenu de l'unanimité des votes requise en la matière et du veto britannique. La perspective du retrait du Royaume-Uni de l'AED, consécutif au « Brexit », était de nature à modifier la donne. Vos rapporteurs approuvent cet effort supplémentaire en faveur du développement de la coopération de défense en Europe, voie réaliste afin de répondre aux lacunes capacitaires identifiées en opérations, d'autant que l'AED est appelée à jouer un rôle clé dans la mise en œuvre du nouveau Fonds européen de défense¹.

3. La contribution aux actions du PMG8/G7

La contribution au partenariat mondial du G8 ou du G7² contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes (PMG8/G7) est fixée pour 2018 à hauteur d'un million d'euros, niveau stable par rapport aux années antérieures, représentant soit 2 % des CP de l'action « Relations internationales et diplomatie de défense » du programme 144.

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

¹ Pour mémoire, ce Fonds, partie prenante du plan d'action européen de la défense approuvé par le conseil européen des 15 et 16 décembre 2016, est destiné à soutenir les investissements dans la recherche et le développement conjoints d'équipements et de technologies de défense. Il se compose d'un volet « recherche », destiné à financer la recherche collaborative dans les technologies de défense novatrices (90 millions d'euros d'ici à 2020 puis environ 500 millions d'euros par an selon les propositions de la Commission européenne) et d'un volet « capacités », instrument financier devant permettre aux États membres participants d'acquérir certains biens tout en réduisant leurs coûts (il devrait pouvoir mobiliser environ 5 milliards d'euros par an, selon une première estimation de la Commission européenne).

² Cf. l'exclusion de la Russie des réunions du G8, devenu G7, depuis le printemps 2014, à la suite de l'annexion de la Crimée.

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...).

4. Les 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 près de **3,2 millions d'euros** au total, soit 7,5 % des CP de l'action « Relations internationales et diplomatie de défense » du programme 144 et une augmentation de 0,27 million d'euros par rapport à la LFI pour 2017 (+ 9,3 %). Cette évolution, pour l'essentiel (0,19 million d'euros), est imputable à un transfert des crédits de soutien (frais de déplacement) de la représentation militaire française auprès de l'Alliance Atlantique et de l'Union Européenne, désormais placées sous la responsabilité de la DGRIS, et à l'accroissement de l'activité de la DGRIS (augmentation du nombre et de la durée des missions).

Le reste des crédits prévus pour l'action par le PLF 2018 vise à couvrir, pour l'essentiel, le **fonctionnement des 1 440 postes permanents à l'étranger (PPE) des missions de défense** (attachés de défense et leurs adjoints) en place au sein de 88 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. Ce réseau, aujourd'hui stabilisé, constitue, par son importance, le **troisième réseau en ce domaine après les États-Unis et la Chine**.

¹ La base de données des PPE établie par la DGRIS fait apparaître que 51 % d'entre eux se trouvent actuellement affectés dans les organisations internationales, dont 752 (52 %) à l'OTAN ; 25 % le sont dans le réseau bilatéral diplomatique et 24 % travaillent principalement dans le cadre des relations bilatérales d'armées.

À l'issue de sa réunion du mercredi 22 novembre 2017, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, tout en considérant indispensable le déblocage rapide des 700 millions d'euros encore gelés sur le programme 146 pour l'exercice 2017, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2018, le groupe CRCE s'abstenant.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 22 novembre 2017, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Christian Cambon, 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 2018.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » est doté pour 2018 de 1,4 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 3 % des crédits prévus pour la mission « Défense » l'année prochaine. Ce programme est en effet modeste par le volume financier, mais il constitue le cœur de la fonction « connaissance et anticipation » de notre outil de défense, et donc de la préparation de son avenir.

Par rapport à la prévision pour 2017, on note une augmentation de 4,5 % en crédits de paiement (+60 millions d'euros), mais une diminution de près de 6 % en autorisations d'engagement (-89 millions). Cette évolution globale est liée aux différents cycles d'investissements en cause ; elle masque des évolutions différentes dans le détail des actions du programme.

Ces crédits pour 2018 devront couvrir le report de charges du programme, issu de l'exécution budgétaire 2017. Ce report est estimé à 205 millions d'euros, sous la condition, bien sûr, du maintien en fin d'année de l'ensemble des crédits prévus, ce que tend à confirmer le projet de loi de finances rectificatives déposé à l'Assemblée nationale. Il s'agirait d'une baisse de 13 % par rapport au report de charges de fin 2016.

Les priorités du programme 144 sont, conformément au Livre blanc de 2013 et à la loi de programmation militaire en vigueur, d'une part, la réaffirmation du rôle central du renseignement – dont parlera, tout à l'heure, Michel Boutant, d'autre part, la consolidation des efforts de recherche de défense et le maintien de la capacité d'influence de la France ; ce sera l'objet de mes propos.

Je commencerai par ce qui concerne la recherche de défense.

Les études amont font l'objet pour 2018 d'une prévision de 723 millions d'euros en crédits de paiement. C'est plus de la moitié des crédits du programme 144. Ce montant est stable par rapport à la prévision pour 2017 ; il reste en ligne avec l'objectif fixé en matière d'études amont par la LPM actuelle, soit 730 millions d'euros en moyenne annuelle sur la période 2014-2019.

En prenant en compte les exécutions passées et les prévisions pour 2017 et 2018, le budget effectivement consacré aux études amont s'avère en moyenne de 727 millions d'euros par an depuis 2014.

À la suite du rapport d'information sur les moyens de la défense nationale adopté en mai dernier par notre commission, les rapporteurs que nous sommes appelés de leurs vœux le rehaussement, dans la prochaine LPM, de ce budget, à hauteur d'un milliard d'euros en moyenne annuelle : il s'agit d'assurer une préparation adéquate de l'avenir de notre défense. Le ministre des armées, que nous avons interrogée ici même, nous a assuré de son ambition en ce sens ; il nous reviendra donc de veiller à la mise en œuvre !

L'analyse stratégique, de son côté, doit bénéficier en 2018 de plus de 9 millions d'euros, soit un doublement des autorisations d'engagement et une hausse de 50 % des crédits de paiement. Cette évolution traduit, au plan budgétaire, la réforme du dispositif de soutien à la recherche stratégique appliquée 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 et a accru les études de type « observatoire ». Il a également développé des relations plus étroites avec l'université. L'ensemble vise à remédier à la relative fragilité de notre recherche stratégique, comparée notamment aux « war studies » anglo-saxonnes.

Tous programmes confondus, le budget consacré à la recherche et développement (R&D) de défense devrait atteindre, en 2018, 4,7 milliards d'euros. C'est une baisse de 5 % par rapport à 2017, mais cela reste supérieur de près de 30 % à l'enveloppe moyenne sur la période 2014-2016. Malgré les contraintes financières, la France est ainsi le pays d'Europe qui consacre le plus gros effort budgétaire à sa R&D de défense : cette R&D constitue 11 % de notre budget de défense en 2017.

À cet égard, il faut saluer la création – officiellement annoncée la semaine dernière – de « Definvest », fonds d'investissement pour soutenir le développement des PME stratégiques pour la défense. Ce nouvel outil, lancé en partenariat avec BPI France, vient compléter les dispositifs de soutien à l'innovation déjà mis en œuvre par la DGA.

Dans ce contexte globalement positif, on reste préoccupé par la situation de l'Office national d'études et de recherches aérospaceiales (ONERA) – situation qui s'améliore, mais avec une certaine lenteur.

Certes, la gouvernance de l'ONERA se trouve à présent entièrement renouvelée. En particulier, le contrat d'objectifs et de performance de l'établissement, longtemps attendu, a été signé en décembre 2016, et une réorganisation interne est effective depuis mars dernier. Sur ce plan, les critiques que la Cour des comptes avait formulées en 2015 apparaissent levées.

Cependant, une stratégie reste à arrêter pour les infrastructures. Un plan général de rénovation est nécessaire pour maintenir au meilleur niveau le parc des souffleries de l'ONERA – pièce maîtresse de nos grands moyens

technologiques –, et ceci au-delà des travaux urgents de consolidation conduits, depuis deux ans, pour la soufflerie du site de Modane (travaux entrepris, d'ailleurs sous « l'aiguillon » de notre commission). D'autre part, il reste à organiser une rationalisation des implantations franciliennes de l'ONERA, aujourd'hui présent à Palaiseau, Meudon et Châtillon. Dans ces deux dossiers majeurs pour le bon fonctionnement de l'établissement, les arbitrages financiers demeurent en attente.

Par ailleurs, la situation financière de l'ONERA s'avère encore fragile, indépendamment du maintien, assuré jusqu'en 2019, de la subvention de l'État au niveau actuel. Au demeurant, cette subvention, fixée à 105 millions d'euros, ne représente que les deux tiers de la masse salariale de l'Office. L'évolution des prévisions de prises de commandes de l'industrie confirme que, pour développer ses ressources propres, l'ONERA doit poursuivre l'adaptation de son offre aux besoins industriels et s'efforcer de mieux valoriser sa recherche.

Notre commission doit marquer son attachement à la pérennité de cet outil essentiel pour la filière aéronautique et spatiale, qui contribue à faire de la France un des très grands acteurs mondiaux du domaine. Compte tenu notamment de la structure actuelle du marché sur lequel s'inscrit l'ONERA, on peut être inquiet de voir le pilotage de cet établissement déterminé, peu ou prou, par les économies. L'ONERA s'expose ainsi à un risque de perte d'attractivité pour recruter et fidéliser son personnel ; or il s'agit là, précisément, de sa richesse vive.

J'en viens pour finir, rapidement, aux crédits du programme 144 dédiés à la capacité d'influence internationale de la France. Ces crédits financent notamment le fonctionnement du réseau de nos attachés de défense en ambassade.

Pour l'ensemble des actions de coopération et de diplomatie en cause, que pilote la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), près de 43 millions d'euros sont prévus en 2018. 60 % de ces crédits (26 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. C'est l'occasion d'appeler à ne pas laisser notre influence décroître dans cette zone stratégique, alors que la Chine dispose aujourd'hui à Djibouti de sa première base militaire à l'étranger.

On notera également que le programme 144 porte les crédits de la contribution française au budget de l'Agence européenne de défense (AED), soit 5,2 millions d'euros l'an prochain. Cette prévision couvre l'augmentation de budget de l'Agence décidée la semaine dernière par l'Union européenne, orientation que soutenait la France et que justifie, notamment, le rôle que l'AED est appelée à jouer dans la mise en œuvre du nouveau Fonds européen de défense.

Sous le bénéfice de ces observations, et avant de laisser, pour la suite, la parole à Michel Boutant, j'indique d'ores et déjà que j'émetts une appréciation positive sur les crédits inscrits au programme 144 dans le projet de loi de finances pour 2018.

M. Michel Boutant, rapporteur. – La revue stratégique de la défense a exposé clairement les menaces auxquelles notre pays est confronté. Dans un monde plus incertain et plus dangereux, la France doit poursuivre ses efforts dans le domaine du renseignement, car celui-ci est une condition clef de son autonomie stratégique. Le projet de loi de finances pour 2018 s'inscrit dans ces objectifs pour ce qui concerne les crédits inscrits au programme 144, poursuivant ainsi les efforts engagés depuis plusieurs années. Je formulerai trois observations.

Première observation : ce programme porte les crédits hors titre 2 alloués aux services de renseignement relevant du ministère des armées, c'est-à-dire la DGSE et la DRSD (direction du renseignement et de la sécurité de la défense). Ceux de la DRM qui dépend de l'État-Major des Armées figurent au programme 178.

J'inclurai également dans mon analyse les crédits de titre 2, qui figurent au programme 212, car on ne peut comprendre l'évolution des crédits du programme 144 sans prendre en compte l'accroissement des effectifs.

Seconde observation : hors titre 2, les crédits attribués à la DGSE constituent la masse la plus importante, 295,6 millions d'euros dont 251 destinés aux investissements. Les crédits de la DRSD ne représentent que 13,9 millions d'euros.

Les crédits de paiements sont en hausse sous l'effet conjugué de l'augmentation des crédits de fonctionnement liée à l'intensification de l'activité opérationnelle des services notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et à l'étranger (+ 8 % pour la DGSE à 45,6 millions d'euros et + 11,8 % pour la DRSD à 3,2 millions d'euros) et de celle des investissements, conséquence de la consommation progressive des importantes autorisations d'engagement antérieures finançant les programmes d'investissements techniques et les travaux d'infrastructures de la DGSE (+ 23,9 %, soit 251 millions d'euros), ceux de la DRSD étant stables (+ 0,5 % à 10,7 millions d'euros). En autorisations d'engagement, à l'inverse, les crédits diminuent légèrement, conséquence du ralentissement cyclique des investissements de la DGSE.

La DGSE s'est engagée depuis 2015 sur un programme immobilier de l'ordre de 150 millions d'euros pour accueillir sur ses sites des effectifs plus nombreux et héberger ces moyens techniques de recueil, d'exploitation, et de cyberdéfense. Elle prépare un nouveau schéma directeur et elle a, comme l'avait encouragée votre commission, mis en place un véritable

service des affaires immobilières et procéder au recrutement d'experts pour professionnaliser ces fonctions.

La DRSD bénéficie, elle, jusqu'en 2019 d'un programme de l'ordre de 9,2 millions d'euros inscrit au programme 212 et envisage pour la prochaine LPM un regroupement de ses infrastructures.

Troisième observation : cette évolution, significative, accompagne le renforcement des effectifs.

La DGSE bénéficie sur la période 2014-2019 de 822 créations d'emplois, 410 ont été réalisées. Le solde devrait s'échelonner à raison de 215 en 2018 et 197 en 2019. L'effort principal reste à conduire au cours de ces deux dernières années.

Hors service action, elle emploie plus de 5 255 agents. Le montant des crédits de titre 2 progressent en conséquence de 426,6 millions d'euros en 2017 à 445,5 pour 2018. Les tendances observées se poursuivent : la part des militaires continue son érosion, comme la progression du nombre des contractuels au sein des personnels civils et une tendance affirmée à recruter davantage de personnels officiers ou de catégorie A. Tendances que l'on retrouvera à la DRSD également.

La difficulté de recrutement et de maintien des personnes au sein du service, globalement surmontée à la DGSE, tient à la spécificité de certains profils recherchés et à la faiblesse des viviers. Deux missions d'audits ont été déclenchées en 2017 au sein du ministère des armées, et des mesures mises en œuvre en matière de parcours professionnels, de mobilités interservices et d'échanges sur les questions RH.

Confrontée à l'évolution des métiers, à l'intensification des missions, et à l'accroissement sensible des effectifs à recruter, former et intégrer, la DGSE, - comme la DRSD, d'ailleurs,- devront professionnaliser les fonctions de soutiens et notamment leur DRH. Elles sont souvent les moins bien loties en raison de la priorité donnée au cœur opérationnel des services, mais leur modernisation est indispensable à la réussite de l'action de transformation à conduire et conditionne les succès à venir. Un nouveau mode de gouvernance et de pilotage de la fonction RH a été mis en place à la DGSE en mai dernier.

La DRSD connaît cette année encore un renforcement significatif de ses effectifs. Son plafond d'emplois est fixé à 1 525 pour 2018 (1 328 en 2017). Les crédits de paiement du titre 2 progressent de 15 % (105,5 millions d'euros en 2017 à 121,4 en 2018). La DRSD est confrontée à une véritable transformation de son organisation et de sa structure d'emplois. Elle doit gérer un « turnover » de ses effectifs de l'ordre de 12 %, leur montée en puissance, mais aussi l'évolution des métiers. Or par manque de visibilité, mais aussi de capacités à proposer des niveaux de rémunération suffisants et parce qu'elle est sous-dimensionnée dans ses fonctions de soutien, elle éprouve de sérieuses difficultés à assurer la montée en puissance de ces

effectifs. Elle est en retard de 60 emplois sur son objectif cible de la fin d'année 2017. Nous estimons que la fonction RH devrait être confortée et des solutions apportées par le ministère des armées pour lui permettre de recruter dans de meilleures conditions. Des améliorations, notamment dans la suite des missions d'audit, sont en cours mais elles restent timides par rapport aux enjeux.

Ce renforcement des effectifs est bienvenu dans le domaine du renseignement mais aussi dans ses activités traditionnelles de sécurité et de protection. Les décisions prises suite aux attentats terroristes ont conduit à devoir gérer avec difficulté des demandes d'habilitation et d'avis de sécurité plus nombreux (+ 70 % depuis 2015). Le ratio d'instruction dans les délais qui avait chuté est remonté grâce à l'optimisation des processus et au renforcement des effectifs, notamment par l'appel à la réserve opérationnelle. En matière d'inspections de sites, le respect des programmes de visites, pour identifier leurs vulnérabilités, s'avère compliqué avec l'accroissement du nombre de sites à inspecter (+ 15 % en 2017). Le ratio s'est effondré en 2016 (62 %), à peine redressé en 2017 (70 %), la priorité donnée au point d'importance vitale a été néanmoins respectée. Le centre d'inspections a amorcé sa remontée en puissance par des recrutements et le recours à des réservistes, mais le temps de formation est long et les résultats se font attendre. Surtout, il faudrait que les préconisations soient effectivement mises en œuvre, ce qui n'est pas toujours le cas dans les délais requis. Votre commission demande la mise en place d'un indicateur de performance spécifique. Espérons qu'elle sera enfin entendue.

Sous le bénéfice de ces observations, et pour ce qui concerne spécifiquement le programme 144, mon appréciation est favorable à l'adoption des crédits de la mission Défense.

*
* *

À l'issue de cette réunion, la commission, tout en considérant indispensable le déblocage rapide des 700 millions d'euros encore gelés sur le programme 146 pour l'exercice 2017, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2018, le groupe CRCE s'abstenant.

**ANNEXE -
AUDITIONS DES RAPPORTEURS POUR AVIS**

Le 7 novembre 2017

- **M. Philippe Errera**, directeur général des relations internationales et de la stratégie du ministère de la défense

Le 9 novembre 2017

- **M. le Général Jean-François Hogard**, directeur du renseignement et de la sécurité de la défense

- **M. Bernard Emié**, directeur général de la sécurité extérieure

Le 14 novembre 2017

- **M. Bruno Sainjon**, président-directeur général de l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA)

Le 23 novembre 2017

- **M. le Capitaine de vaisseau François Moreau**, sous-chef plan-programme à l'état-major de la marine