

N° 149

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

## 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, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,*

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>9</b>
<b>I. ANALYSE GÉNÉRALE DES CRÉDITS PRÉVUS POUR LE PROGRAMME 144 (1,5 MILLIARD D'EUROS) .....</b>	<b>10</b>
<b>A. LA SITUATION BUDGÉTAIRE .....</b>	<b>10</b>
1. <i>Des AE en hausse de 12,9 %, des CP en hausse de 5,8 % .....</i>	<i>10</i>
2. <i>Un report de charges estimé à 202 millions d'euros (soit - 2,4 %) .....</i>	<i>11</i>
<b>B. PRÉSENTATION PAR NATURE DE DÉPENSES.....</b>	<b>12</b>
1. <i>Le fonctionnement (1,24 milliard d'euros en CP) .....</i>	<i>12</i>
2. <i>L'investissement (149 millions d'euros en CP) .....</i>	<i>13</i>
3. <i>Les interventions (59,3 millions d'euros en CP) .....</i>	<i>13</i>
4. <i>Les opérations financières (2 millions d'euros en CP) .....</i>	<i>13</i>
<b>C. PRÉSENTATION PAR ACTION .....</b>	<b>14</b>
1. <i>Le renseignement (358,6 millions d'euros en CP) .....</i>	<i>14</i>
2. <i>La prospective de défense (1,08 milliard d'euros en CP).....</i>	<i>15</i>
3. <i>L'influence internationale de la France (39,4 millions d'euros).....</i>	<i>15</i>
<b>II. LE RENSEIGNEMENT .....</b>	<b>16</b>
<b>A. LA LPM 2019-2025 ASSIGNE UNE PRIORITÉ LA FONCTION « CONNAISSANCE ET ANTICIPATION » .....</b>	<b>16</b>
1. <i>Une priorité justifiée par l'état des menaces .....</i>	<i>16</i>
2. <i>Le renforcement de la fonction « connaissance et anticipation ».....</i>	<i>16</i>
3. <i>Le projet de loi de finances pour 2019 s'inscrit dans cette perspective.....</i>	<i>16</i>
<b>B. LES CRÉDITS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ EXTÉRIEURE (DGSE) .....</b>	<b>20</b>
1. <i>Les ressources humaines .....</i>	<i>21</i>
2. <i>Les crédits inscrits au programme 144 .....</i>	<i>27</i>
3. <i>Le déploiement des capacités techniques .....</i>	<i>30</i>
4. <i>La remise à niveau des infrastructures immobilières.....</i>	<i>32</i>
<b>C. LA DIRECTION DU RENSEIGNEMENT ET DE LA SÉCURITÉ DE LA DÉFENSE (DRSD).....</b>	<b>35</b>
1. <i>Les missions de la DRSD .....</i>	<i>35</i>
2. <i>Une stabilisation des effectifs de la DRSD.....</i>	<i>41</i>
3. <i>Les crédits de la DRSD inscrits au programme 144.....</i>	<i>43</i>
<b>III. LA PROSPECTIVE DE DÉFENSE.....</b>	<b>47</b>
<b>A. L'ANALYSE STRATÉGIQUE (9,7 MILLIONS D'EUROS).....</b>	<b>48</b>
1. <i>Les études prospectives et stratégiques .....</i>	<i>49</i>
2. <i>La recherche stratégique.....</i>	<i>50</i>

3. Le programme « Personnalités d'avenir – défense » .....	50
<b>B. LA PROSPECTIVE DES SYSTÈMES DE FORCES (21,8 MILLIONS D'EUROS) .....</b>	<b>51</b>
<b>C. LES ÉTUDES AMONT (758 MILLIONS D'EUROS EN CP).....</b>	<b>52</b>
1. Une prévision proche de l'objectif fixé par la LPM.....	53
2. Une contribution forte au soutien à l'innovation.....	57
3. Une part seulement de l'effort de recherche de défense (près de 4,7 milliards d'euros au total) .....	57
<b>D. LA GESTION DES MOYENS ET SUBVENTIONS (288,2 MILLIONS D'EUROS) .....</b>	<b>59</b>
1. L'ONERA : un redressement réel mais encore fragile .....	59
2. Les autres subventions retracées par le programme.....	61
<b>IV. LES RELATIONS INTERNATIONALES ET LA DIPLOMATIE DE DÉFENSE .....</b>	<b>62</b>
<b>A. L'ACTIVITÉ DE LA DGRIS .....</b>	<b>62</b>
<b>B. LES CRÉDITS POUR 2019 (39,4 MILLIONS D'EUROS).....</b>	<b>63</b>
1. La contribution annuelle versée à la République de Djibouti.....	64
2. La contribution au budget de l'AED .....	65
3. La contribution aux actions du PMG8/G7 .....	66
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>67</b>
<b>ANNEXE - AUDITIONS DES RAPPORTEURS POUR AVIS .....</b>	<b>73</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

1.- Les crédits inscrits dans le PLF 2019 pour le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » s'élèvent à **1,63 milliard d'euros en AE** et **1,48 milliard d'euros en CP**, soit 3 % des AE et 3,9 % des CP prévus pour l'ensemble de la mission « Défense » l'année prochaine. Par rapport à la prévision inscrite en LFI pour 2018, il s'agit d'une **augmentation de 5,8 % en CP** (80,4 millions d'euros) et **de 12,9 % en AE** (185,7 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 2018, dont le chiffre est estimé à 202 M€. A ce report de charges s'ajoute le poids de l'annulation annoncée par le Gouvernement dans le PLFR de 20 millions d'euros de crédits sur le programme 144, d'une part ; et le fait que le reliquat des crédits mis en réserve pour 2018 n'est pas dégelé, d'autre part. Il existe donc **un risque réel que l'augmentation significative des crédits prévue pour 2019 soit amoindrie par les mauvaises conditions de la fin de gestion 2018.**

Conformément aux orientations de la LPM pour 2019-2025, 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 **nouvelle augmentation importante de 16 % en CP** par rapport à la LFI 2018 (hors dépenses de personnel) après une augmentation de 20 % en 2018. Les AE augmentent quant à elles de 9 %. Ces augmentations reflètent l'intensification de l'activité des services dans une période d'aggravation des menaces, notamment terroristes, de l'accroissement de leurs effectifs, dont la traduction budgétaire est inscrite au programme 212 (89 ETP pour la DGSE et 41 pour la DRSD en 2019), laquelle induit des coûts de fonctionnement courant et d'infrastructures, et des efforts d'investissement technique et d'infrastructures immobilières réalisés par la DGSE, la DRSD conduisant également un programme d'infrastructures immobilières importants financés par des crédits inscrits au programme 212.

**Cette évolution correspond à la priorité définie cette année dans la LPM pour 2019-2025. Vos rapporteurs considèrent que cet effort est nécessaire pour assurer la sécurité nationale et comprend également un effort de modernisation des fonctions de soutien au sein des services comme ils l'avaient recommandé dans leur avis sur le PLF 2018.**

3.- **En ce qui concerne la recherche de défense** (action 7 « Prospective de défense », dotée au total de 1,08 milliard d'euros par le PLF 2019) :

- Les crédits alloués pour l'année prochaine aux **études amont** sont fixés à **758,5 millions d'euros en CP**, soit 51 % de l'ensemble des CP prévus pour le programme 144.

Avec une hausse de 35 M€, il s'agit de la première étape de la montée en puissance des crédits d'études amont, appelée de ses vœux par votre commission dans son rapport sur « 2% du PIB : les moyens de la défense nationale » et actée dans la nouvelle LPM<sup>1</sup>. Il est à noter que ce montant est légèrement en retrait par rapport à celui inscrit en LPM (762 M€).

- La prévision de crédits pour l'**analyse stratégique** est de **10,2 millions d'euros en AE** et **9,7 millions d'euros en CP**, soit des hausses par rapport à la LFI pour 2018 de 8 % en AE et 3 % en CP.

- Le budget total consacré à la **R&D de défense** représentera **4,857 milliards d'euros** l'année prochaine (+181 M€). 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 (13,5 % du budget de la défense nationale hors pensions en 2019).

À cet égard, vos rapporteurs saluent le succès des dispositifs de soutien à l'innovation déjà mis en œuvre par la DGA (RAPID, ASTRID et ASTRID Maturation...). Il conviendrait maintenant d'examiner la possibilité d'étendre, à enveloppe constante, les RAPID aux premières phases de développement industriel des projets.

**4. – Vos rapporteurs marquent leur attention à la situation de l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), dont l'amélioration se poursuit, mais dont le contrat d'objectifs et de performance (COP) apparaît aujourd'hui en décalage avec la nouvelle priorité accordée à l'innovation de défense.**

L'étroitesse des marges de l'établissement produit deux effets négatifs qui fragilisent, à terme, ses perspectives : d'une part, les niveaux de rémunération proposés aux personnels de l'établissement, quasiment tous contractuels de droit privé, sont de plus en plus en décalage avec les rémunérations offertes dans le secteur privé, ce qui entraîne évidemment un risque de fuite des compétences. Si ce problème se retrouve dans beaucoup de métiers de la défense, il est particulièrement sensible à l'ONERA. D'autre part, le COP ne permet pas à l'ONERA d'augmenter les effectifs, alors même que les marchés sont là. L'obligation pour l'ONERA de se financer largement par des marchés obtenus de clients extérieurs à la sphère publique le conduit, par construction, à affecter ses ressources humaines à ces marchés en priorité, la recherche fondamentale et théorique ne pouvant qu'être seconde. Pourtant, cette situation risque, si elle perdure trop longtemps, d'empêcher le maintien de l'ONERA au meilleur niveau technique mondial dans son secteur.

**Vos rapporteurs appellent donc le Gouvernement à réexaminer le niveau de la subvention prévue par le COP, qui apparaît sensiblement trop faible et de plus en plus insuffisante dans un contexte où beaucoup d'autres pays, et notamment l'Allemagne, accroissent fortement leur effort dans ce domaine.**

---

<sup>1</sup> Vos rapporteurs avaient du reste obtenu que le calendrier de cette montée en puissance soit détaillé dans le rapport annexé à la LPM.

**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 des armées, accrue par les synergies trouvées à la faveur du regroupement des services sur le site de Balard. Elle dispose de 209 agents et développe son rôle, principalement, en matière de stratégie de défense et d'influence internationale.

Le PLF 2019 prévoit pour les actions de coopération et de diplomatie de défense pilotées par la DGRIS un budget de près de **39,4 millions d'euros** :

- Sur ce montant, l'essentiel (67,7 %, soit 26,1 M€<sup>1</sup>) sera consacré 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, dans le droit fil de la mission menée à Djibouti au printemps 2018 par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, 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 **5,4 millions d'euros**, en légère augmentation, soit 14 % des CP de l'action.

- 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 2019 **pour le programme 144.**

*À l'issue de sa réunion du mercredi 21 novembre 2018, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense », avec 5 voix pour, du groupe LREM et de M. Robert del Picchia, et l'abstention des autres commissaires présents (38 abstentions).*

---

<sup>1</sup> En hausse de 0,3 M€.





---

Le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense », au sein de la mission « Défense », retrace les crédits, hors dépenses de personnel, 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 des armées (MINARM)** 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), 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)<sup>1</sup>.

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 2019 - 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-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-action<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 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 des armées.

Ce programme est placé sous la **responsabilité de la directrice générale des relations internationales et de la stratégie** du ministère des armées, actuellement Mme Alice Guitton, que vos rapporteurs pour avis ont auditionnée dans le cadre de la préparation du présent rapport. 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.

Conformément aux orientations de la loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2019 à 2025, 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 et de l'innovation de défense, et le maintien de la capacité d'influence de la France.**

## **I. ANALYSE GÉNÉRALE DES CRÉDITS PRÉVUS POUR LE PROGRAMME 144 (1,5 MILLIARD D'EUROS)**

Les crédits inscrits dans le PLF 2019 au titre du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » atteignent **1,63 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **1,48 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 54,48 milliards d'euros en AE et 44,34 milliards d'euros en CP).

### **A. LA SITUATION BUDGÉTAIRE**

#### **1. Des AE en hausse de 12,9 %, des CP en hausse de 5,8 %**

Le programme 144 enregistre pour 2019, par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2018, un **accroissement sensible des autorisations d'engagement de 12,9 %** (+ 185,7 millions d'euros). Les **crédits de paiement augmentent également, quoique moins fortement, de 5,8 %** (+ 80,4 millions d'euros).

---

<sup>1</sup> 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 ».

### Évolution des crédits du programme 144

(en millions d'euros)

LFI 2018		PLF 2019		Évolution 2017-2018	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
1 443,12	1 395,65	1 628,8	1 476,1	+12,9 %	+ 5,8 %

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

Cette évolution globale correspond à la montée en puissance prévue par la LPM pour l'ensemble des pans de la défense. Elle masque néanmoins 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 202 millions d'euros (soit - 2,4 %)

Les crédits prévus pour le programme 144 pour 2019 devront couvrir les dépenses obligatoires nées du **report de charges** issu de l'exécution budgétaire 2018.

Ce report, **sous la condition que les 20 M€ d'annulations de crédits annoncés au projet de loi de finances rectificatives (PLFR) ne viennent pas l'aggraver, et que le reliquat des crédits prévus en 2018 soit bien conservé au programme lors des arbitrages de fin de gestion**, est estimé à hauteur de **202 millions d'euros<sup>1</sup>**, contre 207 M€ fin 2017 et 235 millions d'euros fin 2016, soit une **décrue prévisionnelle de 2,4 %**. Notons que 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 2012	Fin 2013	Fin 2014	Fin 2015	Fin 2016	Fin 2017	Fin 2018 (prévision)
Dettes fournisseurs	66	51	56	93	110	105	-*
Charges à payer	99	86	115	100	121	102	-*
Avances dues	0	1	5	2	4	0	-*
<b>Total</b> (Évolution, en %)	<b>166</b> (- 13%)	<b>137</b> (- 17%)	<b>176</b> (+ 28%)	<b>194</b> (+ 11 %)	<b>235</b> (+ 21 %)	<b>207</b> (- 12 %)	<b>202</b> (- 2,4 %)

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

<b>Report de charge de la mission « Défense »</b> (Part du programme 144)	<b>3 159</b> (5 %)	<b>3 452</b> (4 %)	<b>3 498</b> (5 %)	<b>3 089</b> (6 %)	<b>2 120</b> (11 %)	<b>3 149</b> (6,6 %)	<b>3 400</b> (5,9 %)
--	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	------------------------	-------------------------	-------------------------

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

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

La LPM 2019-2025 prévoit une trajectoire de réduction progressive du report de charges.

## B. PRÉSENTATION PAR NATURE DE DÉPENSES

### Évolution des crédits du programme 144

	LFI 2018		PLF 2019		Évolution 2018-2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Titre 3</b> Dépenses de fonctionnement	1209,01	1184,34	1413,17	1243,01	17%	5%
<b>Titre 5</b> Dépenses d'investissement	171,98	149,08	155,04	171,76	-10%	15%
<b>Titre 6</b> Dépenses d'intervention	56,88	56,98	58,57	59,32	3%	4%
<b>Titre 7</b> Dépenses d'opération financières	5,25	5,25	2,00	2,00	-62%	-62%
<b>Total</b>	<b>1443,12</b>	<b>1395,65</b>	<b>1628,79</b>	<b>1476,09</b>	<b>13%</b>	<b>6%</b>

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

#### 1. Le fonctionnement (1,24 milliard d'euros en CP)

La prévision pour 2019 des dépenses de **fonctionnement** financées par le programme 144 (crédits de titre 3), à hauteur de **1,24 milliard d'euros** en CP, représente par rapport à la LFI pour 2018 une **augmentation de 5 % (+ 58,7 millions d'euros)**.

Ces dépenses concentrent la majeure part des crédits du programme : plus de 84 %. Leur évolution traduit notamment l'accroissement :

- des moyens dédiés aux **services de renseignement**, au titre de l'activité opérationnelle mais également pour les besoins de leur fonctionnement courant;

- et des besoins de financement des **études amont**, conformément à la trajectoire de progression de ces crédits d'ici 2022.

---

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

Les dépenses d'**investissement** (crédits de titre 5) du programme 144 sont prévues pour 2019 à hauteur de **172 millions d'euros en CP**, soit une **augmentation de 15 %** par rapport à la LFI pour 2018 (+ **22,7 millions d'euros**).

Ces dépenses représentent 11,6 % des crédits du programme. L'évolution en la matière résulte de l'**effort d'investissements des services de renseignement**.

## 3. Les interventions (59,3 millions d'euros en CP)

Les dépenses d'**intervention** (crédits de titre 6) du programme 144, prévues pour l'année prochaine à hauteur de **59,3 millions d'euros en CP**, enregistrent une **augmentation de 4 %** par rapport à la LFI pour 2018 (+ **2,3 millions d'euros**). Elles couvrent :

- l'augmentation de la **subvention à Institut franco-allemand de recherches de Saint Louis (ISL)** destinée au renforcement de son programme de recherches, aux nouveaux programmes en coopération franco-allemande, à l'entretien des installations de l'institut et à l'attractivité de l'ISL vis-à-vis des futurs salariés, notamment allemands ;

- les engagements internationaux de la France. Il s'agit en particulier de la **contribution** au titre du traité de coopération signé avec la République de **Djibouti en 2011**. Cette contribution correspond au loyer de la base des Forces françaises de Djibouti (FFDJ). Son montant varie annuellement, sur la base d'un loyer fixe dont sont déduites des prestations apportées par les FFDJ au pays. Alors que la Chine dispose aujourd'hui à Djibouti de sa première base militaire à l'étranger, **vos rapporteurs pour avis appellent**, dans le droit fil de la mission menée à Djibouti au printemps 2018 par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, **à ne pas laisser l'influence française décroître dans cette zone stratégique**.

Rentre également dans cette catégorie la part française du budget administratif de l'**Agence européenne de défense**, prévue à hauteur de 5,4 millions d'euros, en légère augmentation.

Ces dépenses ne représentent que 4 % des crédits du programme.

## 4. Les opérations financières (2 millions d'euros en CP)

Le programme 144 couvrira en 2019 des **dépenses d'opérations financières** (crédits de titre 7) qui, prévues à hauteur de **2 millions d'euros en CP** comme en AE, ne représenteront en 2019 que 0,1 % de l'ensemble des crédits du programme. Elles sont en **diminution de 62 % (- 3,2 millions d'euros)** par rapport à la LFI pour 2018.

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)**.

### C. PRÉSENTATION PAR ACTION

#### Évolution des crédits du programme 144

(en millions d'euros)

	LFI 2018		PLF 2019		Évolution 2018-2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Action 3</b> « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France »	320,33	309,57	349,41	358,62	9%	16%
<i>Sous-action 3-1</i> « Renseignement extérieur »	306,38	295,62	333,71	342,92	9%	16%
<i>Sous-action 3-2</i> « Renseignement de sécurité de défense »	13,94	13,94	15,70	15,70	13%	13%
<b>Action 7</b> « Prospective de défense »	1079,92	1043,21	1240,78	1078,12	15%	3%
<i>Sous-action 7-1</i> « Analyse stratégique »	9,41	9,41	10,18	9,69	8%	3%
<i>Sous-action 7-2</i> « Prospective des systèmes de forces »	21,64	21,64	22,56	21,82	4%	1%
<i>Sous-action 7-3</i> « Études amont »	759,90	723,19	919,89	758,46	21%	5%
<i>Sous-action 7-4</i> « Soutien et subventions »	288,97	288,97	288,16	288,16	0%	0%
<b>Action 8</b> « Relations internationales » (2014) - « Relations internationales et diplomatie de défense » (2015)	42,87	42,87	38,60	39,35	-10%	-8%
<b>Total</b>	1443,12	1395,65	1628,79	1476,09	13%	6%

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

#### 1. Le renseignement (358,6 millions d'euros en CP)

Le **renseignement** (action 3 « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France ») représente 24,3 % des CP du programme 144 prévus pour 2019, à hauteur de **358,6 M€**, soit une **augmentation de 16 % (+ 49,1 M€)** par rapport à la LFI pour 2018. Cette augmentation, qui concerne à la fois la DGSE et la DRSD, touche l'ensemble

des catégories de dépenses. Elle intervient après une hausse comparable en 2018.

**Conformément à la LPM 2019-2025, les crédits de masse salariale (titre 2) prévus pour le renseignement en 2019, inscrits dans le programme 212 de la mission « Défense », progressent de 3,01 % par rapport à 2018 : ils atteindront 585,36 M€, le plafond d'emplois en la matière étant porté à 7 353 équivalents temps plein travaillés (ETPT), contre 7252 pour 2018.**

## 2. La prospective de défense (1,08 milliard d'euros en CP)

L'effort de **prospective de défense** (action 7) concentre 73 % des CP du programme 144 prévus pour 2019, avec une dotation de **1,08 milliard d'euros**, soit une **hausse de 3 % (+ 34,9 millions d'euros)** par rapport à la LFI pour 2018. Cette évolution s'explique pour l'essentiel par l'accroissement des crédits de la sous-action « Études amont » (+ 5 %).

S'agissant des **études amont**, la dotation (758,5 millions d'euros) s'inscrit dans la trajectoire retenue par la LPM pour 2019-2025, qui prévoit la hausse progressive de ces études sur la période, suivant le calendrier ci-dessous :

Année	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Ressources (M€ courants)</b>	762 <sup>1</sup>	832	901	1000	1020

*Source : Rapport annexé à la LPM 2019-2025.*

En ce qui concerne la sous-action « **Gestion des moyens et subventions** », les subventions pour charges de service public attribuées aux opérateurs de l'État rattachés au programme 144 sont stables<sup>2</sup> ; 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.

## 3. L'influence internationale de la France (39,4 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 2019, soit **39,4 millions d'euros** en CP et AE, connaissent une **baisse de 8 %** par rapport à la LFI 2018 (- **3,5 million d'euros**). Cette baisse s'explique par le transfert des crédits de frais de déplacements et de fonctionnement des attachés de défense vers le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde ».

<sup>1</sup> Comme indiqué, ce chiffre de 762 M€ pour 2019 n'est pas atteint dans le PLF 2019, qui prévoit 758,5 M€.

## II. LE RENSEIGNEMENT

### A. LA LPM 2019-2025 ASSIGNE UNE PRIORITÉ LA FONCTION « CONNAISSANCE ET ANTICIPATION »

#### 1. Une priorité justifiée par l'état des menaces

Comme le rappelle le rapport annexé à la loi de programmation militaire 2019-2025, « *la Revue stratégique d'octobre 2017 a montré que les menaces et les risques identifiés dans le Livre blanc de 2013 se sont manifestés plus rapidement et avec une intensité plus forte que ce qui avait été anticipé. La France, engagée militairement sur plusieurs théâtres de crise, est directement exposée, comme ses voisins européens, à une instabilité croissante de l'environnement international* »<sup>1</sup>.

#### 2. Le renforcement de la fonction « connaissance et anticipation »

Dans ce contexte, le renforcement de la fonction « connaissance et anticipation » est l'une des deux priorités de la LPM<sup>2</sup>.

#### 3. Le projet de loi de finances pour 2019 s'inscrit dans cette perspective

Pour ce premier exercice de mise en œuvre de la nouvelle programmation militaire 2019-2025, les crédits de paiements inscrits au programme 144 poursuivent leur progression (+15,84 %) en fonctionnement comme en investissement, consolidant les efforts entrepris entre 2014 et 2018. Ils permettent d'accompagner le renforcement en personnels et la modernisation des infrastructures, dont les crédits respectifs sont inscrits au programme 212 et de développer les capacités techniques des services dans le domaine du recueil et de l'exploitation du renseignement.

Le montant des autorisations d'engagement inscrites au programme 144 reprend sa progression (+9,07 %) après la stabilisation intervenue en LFI 2018 (-1,15 %) sous l'effet du cycle des investissements techniques de la DGSE.

##### a) Une augmentation des moyens de fonctionnement et d'investissement

Dans le programme 144, l'action n° 3 « *Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France* » regroupe les activités de la DGSE et de la DRSD<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> LPM 2019-2025 Rapport annexé p. 64 et suiv. <http://www.senat.fr/leg/tas17-130.pdf>

<sup>2</sup> LPM 2019-2025 Rapport annexé p. 71 et suiv. <http://www.senat.fr/leg/tas17-130.pdf>



### Crédits du renseignement (action 3) hors titre 2

(en euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Renseignement extérieur	333 708 270	342 922 505
Renseignement de sécurité de défense	15 698 349	15 698 349
<b>Total</b>	<b>349 406 619</b>	<b>358 620 854</b>

Source : PAP de la mission « Défense » annexé au PLF 2019

Par ailleurs, les crédits de la direction du renseignement militaire (DRM), 54,59 M€ en AE en 2019 et 53,52 M€ en CP (respectivement 53,50 et 52,45 M€ en 2018) sont inscrits au programme 178<sup>2</sup>, du fait de la vocation opérationnelle du renseignement d'intérêt militaire, notamment sur les théâtres d'opérations extérieurs.

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 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* » et « *communiquer* »<sup>3</sup> et des crédits du programme 144 de la sous-action « *Etudes amont* »<sup>4</sup>.

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

(1) L'évolution des effectifs et le renforcement des crédits de titre 2

Un effort conséquent est consenti au renseignement avec une augmentation des effectifs de 1 500 sur la période 2019-2025 (soit le quart de l'augmentation prévue pour l'ensemble des effectifs du ministère des armées).

#### CADENCEMENT DES CRÉATIONS DE POSTES PRÉVUES DANS LE RENSEIGNEMENT

2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
199	152	104	146	421	239	239	1 500

Source : ministère des Armées - réponses au questionnaire du rapporteur.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> « Préparation et emploi des forces » (action 01-11 « Renseignement d'intérêt militaire »).

<sup>3</sup> concernant les équipements du programme spatial optique MUSIS (sous-action 07.40) dotée de 105,1 M€ en CP, en 2019, ceux du programme spatial de renseignement électromagnétique CERES (sous-action 07.42) : 56 M€ en CP et dans une acception élargie à la fonction « connaissance et anticipation » tout ou partie de ceux de la sous-action 07.39 « autres opérations » 492,6 M€ en CP et de la sous-action 07.41 « déploiement des services de communication et architecture des réseaux de télécommunications sécurisées DESCARTES » dotée de 70,31 M€ en CP.

<sup>4</sup> Opérations budgétaires « information et renseignement classique » dotée de 100 M€ en CP et « information et renseignement Espace » dotée de 14 M€ en CP.

**Le cadencement des créations de postes** prévoit 601 postes d'ici 2022 (150/an en moyenne), 421 au cours de l'exercice 2023 et 478 sur les exercices 2024 et 2025. **L'effort est donc porté principalement (60%) sur les trois dernières années.** Pour autant, ce cadencement en deux phases est peut-être nécessaire pour permettre aux services, qui ont bénéficié depuis 2015, de nombreuses créations de postes, et aux armées, d'intégrer cette croissance de leurs effectifs dans de bonnes conditions. Le décalage entre emplois créés et emplois pourvus a eu tendance à s'accroître dans certains services au cours des dernières années.

Ces postes seront répartis entre les besoins propres des armées (près de 40%), de la DRM et de la DRSD (environ 15% chacune) et ceux de la DGSE pour le tiers restant. L'un des enjeux en matière de ressources humaines est de donner aux services la capacité de traiter la masse exponentielle des données recueillies. L'effort devra donc être porté principalement sur l'analyse et l'exploitation, avec l'arrivée de compétences et d'expertises nouvelles<sup>1</sup>.

**Le succès de cette montée en puissance et de cette transformation reste conditionné à la mise en œuvre d'une politique plus dynamique** qui permettra d'offrir les conditions de rémunérations adaptées au marché de l'emploi pour recruter, et surtout fidéliser, certains spécialistes mais aussi de favoriser les mobilités interarmées et interservices. Le volet « ressources humaines » de la LPM devrait permettre, à cet égard, des assouplissements bienvenus.

**Le plafond d'emploi des services de renseignement relevant du programme 144 est établi à 7 353 ETPT en 2018, 5 843 pour la DGSE et 1 510 pour la DRSD.** En 2018, ce plafond était de 7 252 ETPT (5 727 pour la DGSE et 1 525 pour la DRSD).

**Le montant des crédits de titre 2 inscrits au programme 212 est de 585,36 M€, dont 465,28 pour la DGSE et 120,08 pour la DRSD** contre 568,22, 447,27 pour la DGSE et 120,94 pour la DRSD en LFI 2018<sup>2</sup>.

S'agissant de la DRM, les rémunérations de ses personnels sont inscrites au programme 212<sup>3</sup> pour un montant de 169,80 millions d'euros en 2019 (170,63 M€ en 2018). Pour mémoire, la DRM a bénéficié sur la période 2014-2018 de 419 créations de postes, ses effectifs atteignant théorique 2070 au 31/12/2018. En réalisation, au 1/1/2018, les effectifs étaient de 1803 avec une prévision au 31/12/2015 à 1920

---

<sup>1</sup> Experts en mégadonnées, analystes de données, géomaticiens, spécialistes des télécommunications

<sup>2</sup> Respectivement, 531,54 au total, 425,99 pour la DGSE et 105,54 pour la DRSD en LFI 2017.

<sup>3</sup> « Soutien de la politique de la défense » (action 54-06).

(2) Les efforts de mutualisation dans le domaine des ressources humaines

Vos rapporteurs ont, depuis plusieurs années<sup>1</sup>, constaté que les services de renseignement et d'autres services de l'Etat, notamment les domaines de la cybersécurité, de l'exploitation des données de masse, de l'intelligence artificielle et des langues rares étaient confrontés aux mêmes problématiques de recrutement. Ils appelaient à un renforcement des mesures afin de limiter la concurrence qui s'est inévitablement instaurée pour l'exploitation de ces viviers limités.

Ils se réjouissent que le Coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme se soit saisi de cette problématique commune à l'ensemble des services et ait défini un cadre d'action pour « dynamiser la mobilité » (mai 2018)<sup>2</sup>. De même, la rédaction, en juin 2018, d'une charte des bonnes pratiques en matière de gestion des ressources humaines entre services de la communauté du renseignement constitue un développement positif. Les services s'emploient à partager leurs viviers, à participer conjointement à des forums spécialisés, à favoriser les mobilités croisées et la constitution de parcours professionnels interservices<sup>3</sup>.

#### **Le cas des langues rares**

Outre des partenariats existants avec le CFIAR<sup>4</sup> de Strasbourg pour certaines formations linguistiques, des partenariats ont été noués entre services pour mutualiser certaines formations. La politique engagée depuis 2013 est opérationnelle et en forte croissance, la DGSE mettant ses linguistes à disposition des autres entités couvrant plus de 120 langues et dialectes. La mutualisation s'est étendue à la coordination des besoins et des recrutements à moyen terme. Un groupe de travail sur les linguistes langue rare a été constitué par le CNRLT pour élaborer un plan d'action couvrant les questions de formation, recrutement et fidélisation. Force est de constater que les services ont des besoins linguistiques similaires ce qui obère les possibilités de mutualiser la ressource et éprouvent les mêmes difficultés dans le recrutement tant en raison de la forte sélectivité sur les critères linguistiques que sur la gestion des vulnérabilités en matière de sécurité.

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.

<sup>1</sup> Avis budgétaire 2018 p.20 et suiv.

<sup>2</sup> Les services de renseignement ont instauré depuis quelques années, 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.

<sup>3</sup> Pour mémoire, en 2017, s'agissant plus spécifiquement du personnel militaire, une mission d'audit a émis un certain nombre de préconisations en matière de recrutement, de formation et de fidélisation, qui sont progressivement mises en œuvre.

<sup>4</sup> Centre de formation interarmées au renseignement qui devrait rejoindre la base de Creil dans le cadre du regroupement des activités de la DRM dans le cadre de la LPM 2019-2025.

**Vos rapporteurs attirent de nouveau l'attention du Gouvernement et souhaitent qu'au-delà des assouplissements à proposer en termes de rémunération et de carrière, le Premier ministre s'empare de ces questions qui concernent les services de renseignement, mais bien au-delà s'agissant des capacités numériques, l'ensemble des départements ministériels.**

**Il s'agit d'un véritable enjeu de sécurité nationale à court terme. Il est regrettable que les écoles de d'ingénieurs et les universités soient dans l'incapacité de répondre à la croissance des demandes ce qui accroît les tensions sur le marché du travail.** Sans une politique active de formation dans les établissements scolaires (notamment au codage et aux langues étrangères au-delà du seul apprentissage de l'anglais) et universitaires notamment en incitant fortement les filières scientifiques, la France sera incapable de protéger efficacement ses administrations et ses opérateurs d'importance vitale et elle aura des difficultés à suivre la politique active des pays concurrents ou adversaires dans le domaine du renseignement technique.

**Vos rapporteurs lancent ici un cri d'alarme, il y a urgence à agir compte tenu du temps de formation nécessaire pour fournir les compétences dont nos services auront besoin.**

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

Au cours de la période 2019-2025, la DGSE a vocation à réaliser les objectifs de son plan stratégique regroupés sur quatre axes :

- couvrir les besoins impérieux en renseignement stratégique identifiés comme des priorités absolues par le gouvernement, particulièrement en matière de contre-terrorisme, d'anticipation géopolitique, de nécessité économique<sup>1</sup>, de lutte contre l'immigration irrégulière ;
- préserver l'autonomie technique, dans un monde où les technologies connaissent un développement exponentiel ;
- investir le cyberspace ;
- consolider la résilience du Service sur les différentes fonctions de soutien (SIC, immobilier).

**Afin de répondre à ces priorités, la loi de programmation a prévu :**

- **la création de 772 postes d'ici à 2025<sup>2</sup> ;**
- **la modernisation des capacités interministérielles mutualisées entre les services et de ses capacités propres notamment dans le domaine cyber. Un**

---

<sup>1</sup> *La défense des intérêts économiques fondamentaux de la Nation, domaine d'action prioritaire du gouvernement, qui a fait l'objet d'une évaluation dans le dernier rapport de la Délégation parlementaire au renseignement (DPR) Sénat Rapport n° 424 (2017-2018) de M. Philippe Bas, p.42 et suiv. <http://www.senat.fr/rap/r17-424/r17-4241.pdf>*

<sup>2</sup> *Hors renforcement cyber des armées*

**doublément du budget d'investissement au cours de la LPM est l'objectif à atteindre ;**

- **la conduite d'opérations immobilières d'envergure** pour accompagner la croissance des effectifs et la modernisation de ses capacités techniques.

**Les crédits de la DGSE ne représenteront néanmoins que 2,25 % des crédits de la mission « défense », ses effectifs 2,13 % du plafond d'emplois du ministère** et ses moyens humains et financiers resteront inférieurs à ceux dont disposent nos principaux partenaires européens.

## 1. Les ressources humaines

### a) Le renforcement des effectifs

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

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Plafond d'emploi (ETPT) (*)</b>	5 068	5 302	5 461	5 530	5 727	5 843
<b>Crédits inscrits au Titre 2**</b>	399,2	403,0	412,9	426,1	447,27	465,3
<b>Évolution en %</b>	+3,32%	+0,95%	+2,46%	+3,21%	+4,97%	+4,03%
<b>Emplois programmés</b>	5 111	5 217	5 339	5 389	5 600	5 689
<b>Emplois pourvus</b>	5 112	5 216	5 335	5 372	5 586***	5 675***

(\*) Plafond ministériel des emplois autorisés

(\*\*) en M€ Action 50-01 du programme 212, dont 25 % de CAS pension (115,01 M€) en 2019

(\*\*\*) Prévisions

La répartition des emplois par gestionnaire fait apparaître, au sein du programme 212, un plafond d'emplois autorisés de **5 843 équivalents temps plein travaillés** pour la DGSE soit une progression de 2,02 % par rapport à 2018.

Cela se traduit de fait pour le service par une réalisation ou une prévision d'effectifs au 31 décembre de 5 586 en 2018 (5 675 en 2019). La DGSE a bénéficié au cours des cinq années effectives de la LPM 2014-2019 révisées<sup>2</sup> de 625 créations principalement au bénéfice au renseignement d'origine technique, à la recherche humaine et à la cyberdéfense. Par ailleurs, sur la même période, 169 renforts ont été obtenus par financement des armées notamment pour la cyberdéfense.

<sup>1</sup> 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. 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.

<sup>2</sup> Ce nombre intègre les créations obtenues lors de la LPM initiale, celles octroyées lors l'actualisation de la LPM de 2015 et les mesures annoncées au printemps de 2016 à la suite des attentats de novembre 2015. On constate un ajustement par rapport aux 822 créations de postes annoncées en 2017.

Pour 2019, le service poursuit sa montée en puissance à un rythme un peu moins soutenu avec 89 créations prévues conformément à ce qui avait été annoncé lors de l'examen de la LPM 2019-2025.

#### Schéma d'emploi arbitré pour la LPM 2019-2025

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	total
Effectifs	+ 89	+ 65	+ 60	+96	+192	+135	+135	+772

**Vos rapporteurs constatent un écart significatif entre emplois autorisés et emplois pourvus.** Cela résulte en partie du recrutement de personnels hautement qualifiés et d'une diminution d'effectifs plus nombreux 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.

**Les crédits de Titre 2 sont en augmentation de 18 M€ (+4,0 %) afin de financer les 89 recrutements nets prévus et l'extension en année pleine des recrutements 2018 (9,01 M€), l'effet mécanique du GVT solde (2,77 M€<sup>1</sup>), plusieurs mesures catégorielles (1,45 M€ dont 1/3 au profit du personnel militaire et 2/3 au profit du personnel civil), l'accroissement des crédits destinés à compléter les rémunérations servies à l'étranger et outre-mer (1,93 M€) et des mesures hors socle (0,80 M€).**

**Dans son précédent rapport, votre commission regrettait qu'un indicateur au sein du programme annuel de performance ne permette pas de suivre la réalisation du cadencement des créations de postes. Dans sa réponse au questionnaire parlementaire, le ministère des armées a indiqué « qu'il était favorable à la mise en place d'un suivi des créations de postes au titre de la LPM 2019-2025, cette décision ayant fait l'objet d'une note interne ». Ces éléments serviront à rendre compte de la réalisation des schémas d'emplois lors des conférences budgétaires. Vos rapporteurs demandent que ces documents puissent leur être communiqués.**

**Au titre de la LPM 2019-2025, la DGSE bénéficiera de 772 créations dont 502 sur la période 2019-2023 (310 de 2019 à 2022). Ce cadencement en deux phases est sans doute nécessaire pour permettre au service, qui a bénéficié depuis 2015 de nombreuses créations de postes, d'intégrer cette croissance de son effectif dans de bonnes conditions, y compris de disposer des infrastructures nécessaires pour les héberger.**

<sup>1</sup> « Glissement vieillesse-technicité » qui prend en compte l'effet de carrière et notamment les revalorisations des contractuels ad hoc pour 1,42 M€

*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 2018, la DGSE comptait hors service « action » (et assimilés) 23,4 % de militaires, 76,6 % de personnels civils, (46,9 % de fonctionnaires et 29,7 % de contractuels), sous des statuts 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. Les catégories A et officiers représentent 45,4 % des effectifs globaux contre 35,2 % en 2008.<sup>1</sup>

Ce rapprochement traduit bien l'évolution des profils d'emplois au sein du service et notamment de 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 lesquelles ne se reconstitueront que très progressivement.

**Évolution des effectifs par catégories**

*Unité de mesure : effectif physique*

	2008		2018		Évolution	
	Effectif réalisé	% de l'effectif réalisé	Effectif réalisé au 30 juin	% de l'effectif réalisé	Effectif	%
Catégorie A et Officiers	1 578	35,2%	2 435	45,4%	857	54,3%
Catégorie B et sous-officiers	1 557	34,8%	1 766	32,9%	209	13,4%
Catégorie C et militaires du rang	1 344	30,0%	1 179	21,7%	- 182	-12,3%
<b>Total</b>	<b>4 479</b>	<b>100%</b>	<b>5 380</b>	<b>100%</b>	<b>867</b>	<b>19,4%</b>

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

Hors service « action », la DGSE emploie 23,4 % de personnel militaire et 76,6 % de personnel civil<sup>2</sup>. L'arrêt de la politique de déflation mis en œuvre dans les armées ne produira ses premiers effets qu'à l'horizon 2020. La raréfaction de la ressource militaire, concomitamment à l'obtention de renforts importants, a conduit la DGSE à redimensionner ses demandes de créations au profit du personnel civil.

L'érosion de la proportion des militaires au sein de la DGSE risque de se poursuivre dans les prochaines années et pourrait être de nature à affecter son identité si des mesures ne sont pas prises pour l'enrayer. La

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

<sup>2</sup> Effectif réalisé au 30 juin 2017.

population des sous-officiers est celle où les difficultés sont les plus grandes car sont concernées des spécialités que l'on ne trouve pas dans le civil.

(2) 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 29,7 % en 2018<sup>1</sup>. 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.

L'enveloppe financière dédiée à la revalorisation des contractuels augmente de façon sensible (1,42 M€). S'il ne s'agit pas du seul levier, ces mesures permettent de consolider l'attractivité du service, fidéliser les contractuels les plus performants et rattraper certaines situations, notamment dans les métiers scientifiques et techniques.

(3) 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 10,3 % chaque année tous statuts confondus, représentant en moyenne 1 104 mouvements d'entrées/sorties par an. Le nombre de ces mouvements est croissant (de l'ordre de +60 % entre 2014 et 2018)<sup>2</sup>. Cette tendance risque de s'accroître dans les prochaines années compte tenu des renforts attendus et de la plus grande volatilité observée dans les spécialités recrutées. Outre les créations de postes, il faut donc pourvoir chaque année au remplacement de plus de 700 personnes qu'il s'agit de recruter, de former et d'intégrer, ce qui représente un effort considérable.

(b) Une politique active de recrutement des personnels civils

Le recrutement du personnel civil est réalisé de manière autonome par la DGSE dans la limite de la masse salariale disponible et du plafond d'emploi autorisé. Le recrutement des fonctionnaires se fait essentiellement par voie de concours<sup>3</sup> et accessoirement de détachement. Le recours à des

---

<sup>1</sup> Effectif réalisé au 30 juin 2018.

<sup>2</sup> 875 entrées/sorties en 2013, 1 414 en projection 2018, pour un turn over de 12,53%

<sup>3</sup> Un statut autonome est applicable aux personnels civils de la DGSE en application du décret n°2015-386 du 3 avril 2015. Cette spécificité est justifiée notamment par 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. 6 des 11 textes d'application ont été publiés entre 2016 et 2018, quatre textes complémentaires sont en cours de procédure interministérielle ou de rédaction.



---

agents non titulaires concerne essentiellement des linguistes spécialisés en langues rares et des profils scientifiques et techniques spécifiques dont le recrutement s'avère délicat en raison de la forte concurrence et des exigences de sécurité (voir supra p.19).

(c) Le recrutement des militaires

Il est réalisé au sein des trois armées, via les procédures traditionnelles d'affectation et après de nombreuses actions d'information sur les possibilités de carrière au sein de la DGSE effectuées auprès des grands employeurs militaires. Il existe néanmoins de fortes tensions sur certaines spécialités (imagerie, cyber) et certains profils.

(d) Un défi à relever

Jusqu'à présent, la DGSE est demeuré un employeur attractif, mais comme ses partenaires, elle va au-devant d'années plus délicates face à la tension pesant sur certains métiers (experts dans le domaine de l'ingénierie numérique, linguistes, mais aussi métiers de l'infrastructure<sup>1</sup>) et de l'accentuation du *turn over*. L'enjeu de l'attractivité des carrières et de la fidélisation des agents est majeur pour le Service.

**La DGSE développe une communication active en matière de recrutement**

- recherche de candidatures ciblées,
- extension du 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 (accueil de stagiaires),
- actions systématiques d'information et de communication auprès des DRH des armées,
- diffusion régulière des offres d'emploi dans la Banque Interministérielle des emplois publics destinées aux fonctionnaires,
- échanges étroits sur les modes de recrutement et les profils difficiles à recruter avec certains partenaires de la communauté du renseignement et d'autres services employeurs comme l'ANSSI.

Les efforts portent sur la multiplication des actions d'informations, la mutualisation au sein de la communauté du renseignement, la mise en place de dispositifs destinés à rendre les carrières plus attractives (**réflexion sur la capacité à recruter directement en CDI**, revalorisation de la rémunération des contractuels à compétences rares<sup>2</sup>, planification des mobilités externes (parcours professionnels interservices<sup>3</sup>) et internes), mais aussi de façon plus indirecte, la capacité d'offrir un cadre de travail et de vie fonctionnel et accueillant.

---

<sup>1</sup> dont le vivier de candidats se raréfie avec les chantiers du Grand Paris et des Jeux olympiques

<sup>2</sup> Le différentiel de rémunération avec le secteur privé à compétence égal peut aller de 2 à 3. Néanmoins, l'intérêt de la mission, les capacités internes de formation et de maintien des compétences constituent des facteurs d'attraction.

<sup>3</sup> 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.

### **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.

#### **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.

#### **La mobilité interservices**

La mobilité interservices progresse régulièrement mais ne concerne que de faibles volumes (18 en 2014, 23 en 2015, 27 en 2016, et 32 en 2017). Le bilan au 31 octobre 2018 montre que le volume d'agents de la DGSE (26) rejoignant d'autres services est plus de cinq fois supérieur au flux entrant (5). Cet écart perdure en raison de distorsions dans la valorisation des mobilités externes, de différences de politiques statutaires et indemnitaires, de difficultés à mettre en place des mobilités croisées et d'une employabilité plus grande des agents de la DGSE dans les autres services.

#### **La mobilité externe**

Les mobilités existent vers d'autres départements ministériels. La balance entre détachements sortants et entrants laisse apparaître un déficit : 179 agents affectés à l'extérieur, 100 agents issus d'autres administrations accueillis.

#### *c) La modernisation de la fonction RH*

Pour accompagner la montée en puissance de ses effectifs, la DGSE a mis en place un nouveau mode de gouvernance et de pilotage des ressources humaines, le changement de modèle se traduisant par une plus grande diversité de statuts, un besoin accru de compétences techniques très spécifiques et une attente des agents concernant leur carrière et leur parcours professionnel. Ce pilotage est placé sous la responsabilité de la direction de l'administration en étroite liaison avec les directions d'emploi.

**Le service de gestion des ressources humaines (SGRH)** créé en 2017 a pour vocation de mettre en place une gestion unifiée, la plus intégrée possible et de proposer à chaque agent un « guichet unique » pour la gestion de son statut, de sa carrière et de sa mobilité. Il s'est doté également d'un dispositif dédié à son encadrement supérieur. Nombre de processus ont été améliorés, permettent de développer le traitement de dossiers transverses et augmentent la capacité de recrutement indispensable au bon fonctionnement des directions du Service.

**Eu égard à la spécificité des métiers, la formation continue des agents est une condition indispensable à la performance de la DGSE. Le service de la formation**, indépendant du SGRH conçoit, met en œuvre la politique et conduit les actions de formation au profit de l'ensemble des agents de la DGSE ou de partenaires français ou étrangers.

Pour accompagner la mise en place d'un plan stratégique de formation, la mission de ce service a été réévaluée :

- le lien avec les directions d'emploi a été renforcé en s'appuyant sur l'expertise « métiers » de celles-ci, en élaborant un plan de formation<sup>1</sup> et en établissant une contractualisation avec chacune d'entre elles<sup>2</sup> ;
- plusieurs stages d'envergure ont été refondus, notamment en faveur des personnels recrutés avec l'objectif d'une meilleure imbrication entre les métiers du renseignement technique et du renseignement humain ;
- l'externalisation de certains segments de formation a été poursuivie avec les formations de formateurs afin de garantir le meilleur niveau de qualité aux formations dispensées en interne.

En 2017, plus de 3 200 agents, soit un peu plus de un personnel sur deux, ont suivi au moins une formation. Un agent pouvant suivre plusieurs formations, ce sont 9 300 stagiaires qui ont été formés dont 3 900 sur des compétences « cœur de métier ». La DGSE a proposé plus de 1 000 stages différents dont 400 dispensés en interne et 600 externalisés.

## 2. Les crédits inscrits au programme 144

Le **budget de la DGSE** s'élèvera en 2019 à **333,71 M€** d'autorisations d'engagement (contre 306,38 M€ en 2018 et 310,53 en 2017) et **342,92 M€** de crédits de paiement (contre 295,62 M€ en 2018 et 243,83 M€ en 2017). En crédits de paiements, il se répartit entre **298,42 M€** pour les dépenses d'équipement, **44,5 M€** pour les dépenses de fonctionnement.

En LFI/ PLF 2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Agrégat fonctionnement*</b>	38,76	38,59	37,82	41,24	44,56	44,50
<b>Agrégat équipement :</b>						
AE	150,52	231,38	212,44	269,29	261,83	289,21
CP	212,78	219,16	192,94	202,59	251,07	298,42

En millions d'euros

(\*) Hors indemnité compensatrice SNCF

Les budgets hors titre 2 ont connu une progression significative sur la période 2014-2018. Les crédits de l'agrégat « équipement » notamment ont augmenté de 92% en AE et de 40% en CP en raison :

- de la montée en puissance des grands programmes interministériels ;
- de l'effort important en matière de cyberdéfense (budget multiplié par 1,5) ;
- de la stratégie immobilière, d'accueil des renforts en personnel et de remise à niveau des infrastructures saturées et vieillissantes.

<sup>1</sup> Les plans de formation relèvent de deux domaines de compétences distincts, d'une part les compétences transverses : management, langues, bureautique.... d'autre part les compétences « cœur de métier » : recherche, recueil et exploitation de renseignements de sources techniques, humaines et opérationnelles.

<sup>2</sup> Le service s'attache à construire des parcours de formation en cohérence avec les parcours professionnels et à anticiper l'enseignement de compétences nouvelles pour maintenir ce niveau de performance.

a) *La stabilité des crédits de fonctionnement***Dépenses de fonctionnement de la DGSE***(en euros)*

	AE/CP			
	2016	2017	2018	2019
Alimentation	179 709	193 529	203 494	240 000
Déplacements et transport	7 834 163	9 854 855	11 543 382	11 961 616
Mobilité des personnels	3 453 746	3 727 557	2 439 685	2 497 217
Fonctionnement courant	7 514 661	8 675 873	9 084 389	10 169 338
Soutien courant des structures	17 144 087	16 957 237	19 228 099	17 929 421
Soutien ressources humaines	1 694 692	1 832 689	2 059 246	1 702 408
<b>Total</b>	<b>37 821 058</b>	<b>41 241 740</b>	<b>45 558 295</b>	<b>44 500 000</b>

Source : PAP de la mission « Défense » annexé au PLF 2016, 2017, 2018 et 2019

La programmation des dépenses de fonctionnement affiche une stabilité entre 2018 et 2019 qui couvre :

- l'accroissement (+3,91 %) de l'OS « activité opérationnelle » qui englobe le périmètre des crédits de fonctionnement liés à l'alimentation et aux frais de déplacement des personnels (indemnités de missions) en raison de la progression des effectifs et du rythme soutenu des missions opérationnelles à l'étranger notamment dans les zones de crises. Il s'agit d'une tendance structurelle (recrutements supplémentaires, dissémination des théâtres d'intervention, développement de la politique d'influence) ;
- la diminution (-1,6%) de l'OS « fonctionnement et activités spécifiques » est due au retrait des surfaces dites techniques des surfaces entretenues sur l'opération budgétaire (OB) « Soutien courant des structures » transférées dans l'OS renseignement. **Par ailleurs, une réallocation de crédits entre l'OB « Soutien des ressources humaines » et l'OB « Fonctionnement courant » a été opérée pour développer une prestation externalisée de transport du personnel.** Toutefois, la progression des effectifs, entraînant une hausse du fonctionnement courant lié au soutien des personnels (frais de recrutement de formation, de documentation, d'équipement informatique, etc.) et des structures (fonctionnement des bâtiments tertiaires et des installations techniques, frais d'entretien et de conservation du domaine, de télécommunications non opérationnelles, etc.), **ces dépenses, notamment celles concernant le recrutement et la formation, seront amenées à être revalorisées à partir de 2020. La DGSE met en œuvre des mesures de rationalisation, afin d'en limiter l'impact budgétaire.**

Elle s'efforce de contenir la progression de ses dépenses d'entretien immobilier<sup>1</sup>, qui atteignent désormais 106€/m<sup>2</sup>. Le coût des dépenses de fonctionnement courant par agent continue à progresser de façon maîtrisée en s'établissant à 1 706 euros en 2019<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Qui peut être la conséquence du vieillissement de certains immeubles ou équipements.

<sup>2</sup> 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.

*b) Les crédits d'intervention*

Programmés au titre 6 à hauteur de 0,264 M€ en AE et en CP, 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 d'un concours de cryptanalyse<sup>1</sup>.

*c) Des dépenses d'équipement*

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 millions d'euros)

	AE			CP		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Appui au renseignement	154,001	124,618	142,208	100,940	105,364	151,823
Renseignement	115,290	137,208	147,000	101,651	145 697	146,600
<b>Total</b>	<b>269,291</b>	<b>261,826</b>	<b>289,208</b>	<b>202, 591</b>	<b>251,061</b>	<b>298,423</b>

Source : PAP de la mission « Défense » annexé au PLF 2016, 2017, 2018 et 2019.

Pour les dépenses d'investissements la progression des crédits de paiement de 47,35 M€ (+ 18,86 %) et des autorisations d'engagement de 27,38 M€ (+ 10,45%) recouvre :

- la progression de 9,8 M€ (+7,1%) et la stabilité en crédits de paiement (-0,6%) des **dotations de l'opération stratégique « renseignement »**.
- **la dotation (« appui au renseignement »)** qui supporte les dépenses d'infrastructure, ainsi que les dépenses de soutien (télécommunications du service entre autres) et de projection opérationnelle augmentent de 14,1 % en AE et plus sensiblement de 44,1% en CP. Cette progression s'explique par :
  - Le resoclage des besoins de maintenance et de sécurité des emprises et des systèmes d'information et de télécommunications (SIC) afin de remettre à niveau la résilience du service,
  - l'engagement d'un programme immobilier permettant l'accueil des nouveaux effectifs qui se traduit par des projets d'infrastructures d'envergure sur les sites centraux déclinés dans une stratégie pluriannuelle (voir infra),
  - l'intensification du déploiement des capacités techniques de recueil et d'analyse du renseignement.

<sup>1</sup> Il permet de sensibiliser les lycéens à cette discipline scientifique dans la perspective de recrutements futurs. Une convention a été passée avec l'association ANIMATH afin qu'elle organise ce concours pour une durée de 4 ans à hauteur de 0,1 M€ par an.

### 3. Le déploiement des capacités techniques

*a) L'accroissement des capacités techniques de la DGSE est orienté selon quatre grandes directions :*

- le renforcement de l'intégration des multiples modes de recueil de renseignement humain, technique et opérationnel et la fusion de renseignement de sources différentes ;
- l'acquisition de matériels permettant de faire évoluer les systèmes d'information pour tenir compte des évolutions technologiques et de l'augmentation du volume et de la qualité des données à traiter (tant en termes de stockage que d'acquisition/exploitation) ;
- la modernisation des chaînes de traitement des données et leur mise à disposition, dans un contexte multi-sites, où la DGSE sert l'ensemble de la communauté du renseignement ;
- la poursuite des développements informatiques nécessaires à l'application de la loi du 24 juillet 2015 sur le renseignement.

*b) La DGSE s'inscrit dans la logique de mutualisation des moyens entre services de la communauté du renseignement*

A l'inverse de l'organisation anglo-saxonne où les capacités techniques sont portées par un service spécifique (GCHQ en Grande-Bretagne, NSA aux Etats-Unis), l'organisation française confie en grande partie cette mission à la DGSE qui travaille au profit de l'ensemble de la communauté dans le cadre de projets techniques interministériels

Elle reçoit à ce titre, par transfert en cours de gestion, des crédits interministériels inscrits au programme 129 « direction de l'action gouvernementale ». Cette organisation facilite l'intégration des différentes sources de renseignement et s'avère moins coûteuse.

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.

*c) Une gouvernance spécifique*

La programmation des équipements s'appuie sur un plan stratégique à six ans et sur un pilotage par capacités. Cette organisation constitue la base du dialogue de gestion organisé entre les entités « métiers » et le service chargé des finances et permet d'assurer le suivi budgétaire de la

---

programmation en cohérence avec la trajectoire des ressources alloués en LPM, les reports éventuels d'AE sur tranches fonctionnelles, ainsi que les crédits reçus par décrets de virement ou de transfert dans le cadre de projet interservices ou interministériels. Ces crédits reçus en cours d'exercice s'élèvent en moyenne à 75 M€ annuel sur la période considérée.

Chacun des grands programmes faits l'objet de comités de pilotage organisés au plus haut niveau sous la présidence du Coordonnateur national au renseignement et à la lutte anti-terroriste (CNRLT) pour les programmes interministériels<sup>1</sup> et avec l'officier général Cyber pour le domaine cyber. Au sein de ces comités sont présentés et validés les bilans opérationnels et financiers ainsi que les grandes orientations stratégiques pour les années à venir.

Ces moyens mutualisés sont mis à disposition d'un nombre croissant d'utilisateurs. Un cursus de formation mutualisée aux profits des utilisateurs a été mis en place.

*d) Les conditions techniques nécessaires à l'application de la loi sur le renseignement du 24 juillet 2015*

La DGSE poursuit ses travaux pour mettre en place les conditions techniques nécessaires à l'application de la loi sur le renseignement du 24 juillet 2015. Son entrée en vigueur a eu des conséquences en termes d'organisation, d'équipement et d'emplois et aura nécessité des investissements financiers afin de permettre la mise en œuvre des différentes techniques de renseignement.

Les outils de recueil et de stockage nécessaires pour garantir le respect des durées de conservation et les exigences de traçabilité répondent aujourd'hui au cadre légal. Sont désormais conduit des travaux de mise en conformité d'outils « experts » pour des actions d'exploitation plus complexes.

Les différentes modifications législatives intervenues depuis 2015 ont entraînés des besoins d'ajustements variables mais parfois très significatifs. En outre, afin de faire face à la croissance des demandes, le développement d'un outil de gestion dématérialisée des flux a été engagé. Enfin, la DGSE consacre d'importants moyens à la mise en place d'un outil d'exploitation des traces afin de permettre à la CNCTR et au contrôle légal interne de détecter toute anomalie. Le montant des crédits d'équipement consacrés à ces adaptations est de l'ordre de 4,5 M€ depuis 2015.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi la direction technique a consacré l'équivalent de 15 à 20 ETP à la mise en conformité des systèmes et 7 sont dédiés au suivi des évolutions du cadre légal, aux relations avec la CNCTR et au contrôle de conformité. Par ailleurs, 4 ETP sont mobilisés pour l'application du cadre légal au cabinet du directeur général. A cela s'ajoute, le temps consacré dans les services chargés du renseignement à la préparation des demandes d'autorisation et aux exigences de motivation liées à l'application du cadre légal, ainsi que l'effort de formation nécessaire des agents.

---

<sup>1</sup> Le comité de pilotage est présidé par la CNRLT et son secrétariat est assuré par le SGDSN. Il réunit, deux fois par an, l'ensemble des directeurs des services de la communauté.

#### 4. La remise à niveau des infrastructures immobilières

La DGSE est chargée de la politique d'acquisition et de maintien en condition de ses infrastructures.

L'accroissement des effectifs employés sur les différentes emprises estimé à plus de 800 personnes sur la période 2014-2019<sup>1</sup> auquel il convient d'ajouter au moins 772 créations de postes d'ici 2025 et le développement des moyens techniques impliquent des opérations immobilières d'envergure car les capacités d'accueil arrivent à saturation.

Cette situation a conduit la DGSE à définir un programme ambitieux de mise à niveau immobilière, mais aussi à rehausser la gouvernance de ce domaine.

##### *a) Les emprises immobilières de la DGSE*

Hors service action, la DGSE est implantée sur 11 sites, 5 en région parisienne dont les deux principales emprises de la direction centrale à Paris au Fort de Noisy, 3 en région et 3 outre-mer. L'ensemble représente 3,65 millions de m<sup>2</sup> dont 169 000 m<sup>2</sup> de plancher (93% en région parisienne) y compris 75 000 m<sup>2</sup> de surface technique. La totalité est en gestion domaniale.

Elle bénéficie en outre de locaux au sein des emprises diplomatiques pour ses représentations à l'étranger, dont elle finance les aménagements de sécurité.

##### *b) Un programme immobilier pluriannuel ambitieux*

La montée en puissance, n'a pas été suffisamment accompagnée en matière de soutien général et immobilier. Les infrastructures arrivent à saturation et présentent des fragilités structurelles. Les défis à relever se caractérisent notamment par la nécessité de maintenir en condition opérationnelle un parc immobilier hétérogène, de faire face à la pénurie des surfaces dans un contexte de recrutement important de personnels, à l'inadaptation partielle des locaux et à la vulnérabilité des installations.

**Elle exige un effort considérable d'investissements.** Le montant moyen annuel des engagements et des paiements s'élevait respectivement à 55,52 M€ et 37,6 M€. La LPM 2019-2025 marque une véritable inflexion avec une multiplication par 2,3 du montant moyen annuel des crédits engagés (130,07 M€) et par 3,5 du montant moyen annuel des prévisions de paiement (132,18 M€). Sur la période considérée, 910,49 M€ devaient être engagés et 925,26 M€ dépensés.

---

<sup>1</sup> Commandement cyber de l'EMA inclus.



**Tableau pluriannuel des crédits affectés aux infrastructures immobilières (en M€)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<i>AE</i>	27,29	75,45	43,63	51,26	80,00	87,3	112,7	158,1	92,2	232,2	118,5	109,5
<i>CP</i>	32,66	28,66	41,26	31,00	63,5	98,6	89,1	118,8	122,5	136,5	153,1	206,7

### Les principaux programmes en cours et à venir

**Outre les travaux de rénovation classiques, trois chantiers majeurs sont en cours en 2018 :**

- la construction d'un bâtiment, engagée en 2015 se poursuit avec une livraison prévue en 2019, pour un montant de 65 M€, ainsi que la construction d'une centrale électrique destinée à améliorer la résilience du site (5,5 M€) ;
- la mise à niveau des capacités de restauration avec la notification d'un marché de rénovation complète du restaurant du site principal<sup>1</sup>, aujourd'hui sous-dimensionné, ainsi que la restructuration d'un bâtiment administratif en site occupé (6,5 M€) et des travaux sur le réseau électrique du site pour en améliorer la résilience et la sécurité. Les travaux se dérouleront sur deux années (2017-2019),
- la construction de modulaires (5,6 M€) permettant d'accueillir temporairement les nouveaux effectifs et de réaliser les manœuvres de casernement nécessaires au lancement de la construction de nouveaux bâtiments de bureaux à partir de 2019 sur le site central. Cet enchaînement de projets interdépendants suit son chemin critique.

**Des opérations immobilières d'envergures sont engagées sur deux sites<sup>2</sup> :**

- sur le site central (Tourelles/Mortier) : une opération complexe de démolition reconstruction vise à doter le service d'un nouveau bâtiment de 800 places livrables en 2023 pour un montant estimé à 80 M€ ;
- sur le site de Noisy :
  - + une construction nouvelle sera engagée en fin d'année 2019 pour accueillir des équipes opérationnelles et techniques. La mise en service est prévue en 2023, pour un montant estimé à 65 M€. Le lancement de ce chantier a été précédé par la construction d'une centrale de groupes électrogènes lancée en 2017 ;
  - + la construction d'un bâtiment tertiaire est programmée à moyen-terme (2020-2023) y compris la rénovation du poste de commandement et de sécurité
  - + ces opérations rendent nécessaires l'installation de bâtiments modulaires provisoires pour continuer l'activité.

Les investissements seront principalement destinés à reloger dans des bâtiments modernes et adaptés aux activités, l'ensemble des services actuellement logés dans des modulaires obsolètes.

**En se rendant sur place, sur le site central, vos rapporteurs ont pris conscience de l'hétérogénéité et de la vétusté du bâti immobilier, de casernements anciens mal adaptés et peu rénovés de la caserne Mortier à des ensembles vieillissants construits de 1960 à 1980. Ces bâtiments dans leur**

<sup>1</sup> Le montant des travaux construction de ce restaurant susceptible de servir 3000 repas/jour et disposant de 1150 places assises est de 26,7 M€, s'y ajoute les coûts de mise en place d'un restaurant provisoire (7,2 M€)

<sup>2</sup> Le site central et celui de Noisy constituent les principales emprises de la DGSE qui dispose également de 6 autres implantations en métropole.

aménagement actuel ne correspondent plus aux besoins de l'activité du service qui doit permettre une meilleure fluidité, la mise en place de réseaux informatiques et d'installations techniques fortement consommatrices d'énergie et de froid, tout en assurant la résilience et la sécurité. Cet ensemble saturé oblige à une rénovation sans interruption d'activité en utilisant autant que faire se peut des bâtiments provisoires modulaires. Ceci altère de surcroît l'attractivité du service pour des personnels en mesure de trouver dans le secteur privé des conditions de travail plus confortables et pourrait à terme avoir des conséquences sur le recrutement et la fidélisation des cadres. **Ils se félicitent qu'enfin un plan ambitieux de restructuration des infrastructures ait été programmé sur la durée de la LPM 2019-2025.**

*c) Un renforcement de la gouvernance avec création du service des affaires immobilières*

Contrairement à d'autres services et entités relevant du ministère de la défense, la DGSE est un service constructeur. 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 le Service. 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.

Un audit du Contrôle général des Armées en 2016 a conclu à la nécessité de renforcer la fonction immobilière pour soutenir la montée en puissance de la DGSE et corriger les fragilités structurelles qui étaient apparues faute d'accompagnement suffisant depuis 2008.

En mai 2017, le service « soutien opérationnel et logistique » a été réorganisé pour créer au sein de la direction de l'administration un service des affaires immobilières spécifique et professionnalisé grâce à des recrutements. Il emploie aujourd'hui 120 personnes et s'est organisé autour de trois secteurs pilotés par des responsables identifiés.

**Le service des affaires immobilières**

• **la stratégie immobilière**

Ce secteur qui emploie 9 cadres est porteur de la réflexion prospective et stratégique : du recueil des besoins des différentes directions, de la définition des principales opérations, de leur implantation et de leur cadencement. Il est porteur également de la vision patrimoniale et prend en charge l'intégration des opérations dans les plans d'urbanisme ;

- **la construction, la rénovation et la réhabilitation**

Ce secteur emploie une vingtaine de personnes, il assure la maîtrise d'ouvrage et à ce titre prépare les marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage (sur les parties très techniques : énergie, climatisation...), de maîtrise d'œuvre, de construction et de réalisation. La DGSE recourt à des cabinets d'architecte et à des entreprises de BTP. Contrairement à d'autres entités du ministère des armées, elle ne recourt pas au service du SID (sauf en de rares occasions pour ses emprises en région et outre-mer) mais utilise ses documents de doctrine technique. Accessoirement, elle peut assurer la maîtrise d'œuvre pour certaines opérations légères et dispose de contrôleurs de travaux afin de s'assurer du bon déroulement des chantiers compte tenu des contraintes fortes de sécurité.

- **la gestion et la maintenance du patrimoine existant**

Ce secteur emploie 85 personnes et gère les marchés externalisés de maintenance qui permettent de garantir la résilience H24 des installations et notamment les plus sensibles d'entre-elles à savoir la production et la distribution d'énergie et de froid. Ce secteur peut intervenir également pour la sécurisation des postes à l'étranger et sur certaines infrastructures déployées. Il gère également les personnels d'entretien habilité à intervenir dans les secteurs sécurisés.

La DGSE a dépensé 29 M€ pour la maintenance en 2018 et 18 M€ pour sa consommation d'énergie, soit l'équivalent de celle d'une ville de 20 000 habitants.

Un pilotage budgétaire resserré et un référent RH en charge de la gestion prévisionnelle des personnels et des compétences spécifiques nécessaires accompagnent cette nouvelle organisation.

**Au total, vos rapporteurs seront particulièrement vigilants afin que les engagements pris dans la LPM, pour renforcer les moyens de la DGSE, soient honorés en temps et en heure. Le suivi des évolutions technologiques et la prise en compte des menaces qui pèsent sur notre pays et nos concitoyens exigent le maintien dans la durée de l'effort engagé depuis 2015. La consolidation et une professionnalisation des fonctions supports a été engagée pour assurer la réussite de la transformation en cours et à venir. Vos rapporteurs seront particulièrement attentifs à cet aspect.**

### ***C. LA DIRECTION DU RENSEIGNEMENT ET DE LA SÉCURITÉ DE LA DÉFENSE (DRSD)***

La 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**<sup>1</sup>.

#### **1. Les missions de la DRSD**

Ses missions consistent à déceler, identifier et neutraliser toute menace contre la sphère de la défense<sup>2</sup> résultant de services de

<sup>1</sup> Article D. 3126-5 du code de la défense.

<sup>2</sup> 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

renseignement, d'organisations, d'agents ou d'individus dans les domaines du terrorisme, de l'espionnage, du sabotage, de la subversion et du crime organisé. Elle agit par croisement des menaces et des vulnérabilités.

**Au sein de ce périmètre, elle met en œuvre des mesures de contre-ingérence et des mesures de protection.**

- **La mission de protection** repose d'une part sur un corpus réglementaire et d'autre part, sur des demandes des autorités, notamment via la direction de protection des installations, moyens et activités de la défense (DPID). Son rôle d'enquête et d'inspection est triple : protection du secret, protection des points d'importance vitale (PIV,...) et protection du patrimoine scientifique et technique de la Nation (PPSTN). Les priorités d'action résultent pour partie d'une planification fondée sur des calendriers réglementaires en matière d'inspections, des délais imposés en matière d'enquête), mais également de demandes ponctuelles émanant des autorités.
- **Sa mission 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 (**contre-ingérence des forces**) mais aussi à protéger le patrimoine scientifique et technique de la Nation (PPSTN) et la base industrielle et technologique de la défense (BITD).

**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.**

- 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 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. 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 OPEX ou déployées hors du théâtre métropolitain<sup>1</sup>.

**Outre le renforcement des capacités de contre-espionnage, la poursuite des actions de prévention et 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**

---

*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. Depuis le 1er juillet 2017, elle l'est également pour la direction des applications militaires du CEA et les entreprises contractant avec cette même direction ainsi que les entreprises dites duales c'est à dire en contrat et avec le CEA « civil » et le CEA/DAM.*

<sup>1</sup> 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.

commerce. Votre commission formule cette recommandation depuis plusieurs années.

Elle englobe naturellement le domaine de la cybersécurité.

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

Enfin, la DRSD assure les missions d'enquête préalable à l'habilitation de l'ensemble des personnels du ministère des armées et plus largement de la sphère « défense », à laquelle se sont ajoutés en 2017 le CEA/DAM et les entreprises contractant avec la DGA ou le CEA/DAM. Elle assure des enquêtes administratives de sécurité dans le cadre des contrôles élémentaires pour l'accès à des zones protégées ou à régime restrictif comme pour le recrutement des militaires. Elle est par ailleurs responsable de l'inspection des sites militaires sensibles et industriels liés à la défense par des contrats avec détention d'informations ou supports classifiés. A ce titre, elle vérifie le respect des dispositions réglementaires permettant la protection physique et la cyberprotection des données classifiées.

- Ces missions ont connu une augmentation considérable dans un contexte sécuritaire de grande vigilance. Cette hausse sera amplifiée en 2019 par un élargissement du périmètre de responsabilité au CEA/DAM et par la mise en œuvre des dispositions de l'article L.4123-9-1 du code de la défense relatives à la sécurité des traitements de données à caractère personnel comportant la mention de la qualité de militaire<sup>1</sup>.

*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 élémentaires<sup>2</sup>.

#### Taux d'avis émis dans les délais prescrits

(en %)

2014 réalisation	2015 réalisation	2016 réalisation	2017 réalisation	2018 prévision	2018 prévision actualisée	2019 prévision
96	77,7	98,8	97,05	98	93	93

Source : PAP de la mission « Défense » annexés aux PLF 2015, 2016, 2017, 2018, et 2019

<sup>1</sup> article 18 de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 et décret n° 2018-932 du 29 octobre 2018

<sup>2</sup> 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.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Cible		94		96		98			93
Réalisation et prévision actualisée (2018)	95,5	96,3	96	77,7	98,8	97,05	93	93	

Les décisions prises suite aux attentats ont conduit à un accroissement très sensible des demandes de contrôles élémentaires et 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 %. Les données chiffrées au 1<sup>er</sup> semestre 2018 permettent d'extrapoler une augmentation de quelque 5% des demandes d'habilitations à la fin de cette année. S'agissant du volume des avis de sécurité émis, il devrait progresser de près de 12%.

Ce surcroît d'activités résulte de trois facteurs qui n'avaient pu être anticipés :

- 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 avec notamment le transfert au ministère des armées de la responsabilité d'habilitier les personnels de la direction des applications militaires du Commissariat à l'énergie atomique (CEA/DAM) mais aussi ceux des entreprises contractantes de ce dernier.

Cela explique la baisse importante du taux d'avis émis dans les délais prescrits entre 2014 et 2015. Depuis le renforcement capacitaire et l'optimisation de la chaîne de traitement des demandes ont permis de réévaluer puis de maintenir à un niveau proche de la cible (98%) les résultats obtenus. Pour les trois prochaines années, même si elle a été revue à la baisse (93%), la cible actualisée reste à un niveau ambitieux compte tenu des incertitudes pesant tant sur l'évolution des flux de demandes que du périmètre d'intervention qui n'est pas encore stabilisé.

**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 annuelle<sup>1</sup>. 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/ou accès à des informations ou supports classifiés, et d'autre part à la sortie d'entreprises du périmètre à la suite de fins de contrats, dépôts de bilan ou regroupements.

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

Même si 100% des PIV (points d'importance vitale) devant être inspectés le sont à échéance réglementaire, l'indicateur, « taux des sites du domaine militaire et des sites industriels et économiques liés à la défense inspectés dans les délais prescrits » montre une persistance de résultats en dessous de la cible pourtant ajustée à la baisse.

La situation se redresse néanmoins par rapport aux résultats de 2016 et 2017. Il convient également de prendre en compte, l'accroissement du périmètre d'intervention avec l'apport des établissements du CEA/DAM et des entreprises liées qui représente une augmentation de 40% des points à contrôler dans le milieu industriel.

#### Taux des sites inspectés dans les délais prescrits

							(en %)
2015 réalisation	2016 réalisation	2017 Prévision	2017 Prévision actualisée	2017 réalisation	2018 Prévision PAP	2018 Prévision actualisée	2019 Prévision PAP
96	62	96	70	58	80	77	90

Source : PAP de la mission « Défense » annexés au PLF 2015, 2016, 2017, 2018 et 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Cible en %		96		98		85	100
Réalisation et prévision actualisée (2018) en %	93	96	62	58	77	90	

Afin de répondre aux enjeux, la DRSD met en œuvre un plan de remontée en puissance et de diversifications des effectifs avec la volonté de recruter des inspecteurs civils, en menant une politique active de recrutement et de fidélisation et en s'appuyant sur les mesures spécifiques permettant d'appliquer un barème de rémunérations dérogatoire pour le

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

personnel civil et la possibilité de recruter des agents non titulaires directement en CDI<sup>1</sup>.

Actuellement le nombre d'inspecteurs est à 75% de réalisation de la cible 2020. L'atteinte de cette cible devrait permettre d'arriver à 100% ou presque de sites inspectés dans les délais prescrits à périmètre constant. L'année 2018 devrait donc marquer la fin de la dégradation continue de l'indicateur observée depuis plusieurs années. En outre, les augmentations espérées d'effectifs du CCPI visent également à améliorer les inspections, notamment sur la partie cyber. Par ailleurs, la DRSD accorde une attention particulière à l'équipement des inspecteurs en moyens techniques modernes et adaptés afin de faciliter l'accomplissement de leurs missions. Enfin, l'ensemble des agents qui forment le maillage territorial de la DRSD contribue à la fonction protection par des visites de conseil tout au long de l'année et des contre-visites après le passage du CCPI.

**Vos rapporteurs ont pris acte de la programmation du renforcement en organisation et en effectif du CCPI. Ils se réjouissent que la recommandation qu'ils avaient formulée dans leurs précédents avis de recourir à des personnels civils ait pris corps<sup>2</sup>. Compte tenu des délais de recrutement et de formation des officiers-inspecteurs, la progression mesurée de stabilisation du taux de sites inspectés à son niveau de 2019 est un objectif réaliste mais il faudra veiller 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.

**Une fois les inspections réalisées, la DRSD informe par une diffusion assez large de ces rapports, les autorités compétentes et de contrôle, et reçoit, selon les cas, des informations sur la mise en œuvre des préconisations du service ou de l'entreprise inspectée mais cela n'est ni systématique, ni centralisé. Dans certains cas, est mis en place un dispositif de suivi, de post ou de contre-inspection. Vos rapporteurs considèrent que**

---

<sup>1</sup> Alors que ces missions d'inspection étaient traditionnellement confiées exclusivement à des militaires, la DRSD emploie désormais également des personnels civils.

<sup>2</sup> Avis n° 142 (2016-2017) de MM. André Trillard et Jeanny Lorgeoux p. 83 <http://www.senat.fr/rap/a16-142-5/a16-142-51.pdf> et Avis n°110 (2017-2018) de MM. Pascal Allizard et Michel Boutant p.39 <http://www.senat.fr/rap/a17-110-5/a17-110-51.pdf>



ce système peu lisible et potentiellement incomplet ne permet pas d'avoir une connaissance complète et instantanée des vulnérabilités et peu laisser se perpétuer des failles de sécurité. Ils demandent que le ministre des armées se saisisse de cette question qui concerne plusieurs entités<sup>1</sup>. Ils se rapprocheront en cours d'année de la DPID qui paraît être l'entité la mieux à même de réaliser cette centralisation ; la DRSD pourrait recevoir régulièrement un état de suivi ce qui permettrait d'orienter plus efficacement les travaux du CCPI.

Ils 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. Le taux de suivi des recommandations des rapports d'inspection de la DRSD serait l'indicateur approprié.

## 2. Une stabilisation des effectifs de la DRSD

Les effectifs, tombés à 1 053 fin 2013, ont connu un renforcement significatif dans le cadre de la lutte anti-terroriste et de l'actualisation de la LPM même si l'effectif cible de 1 319 pour la fin de l'année 2017 n'a pas été atteint (1 242 en réalisation). Pour 2018 il est établi à 1 458, et l'exécution prévisionnelle au 31 décembre (1 327) fait apparaître un écart de 130. Pour 2019, la cible est établie à 1 489 ce qui apparaît plus soutenable, la cible à atteindre par la trajectoire d'effectif étant établie à 1 674 à l'horizon 2025.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, le plafond d'emplois est fixé à 1 510 ETPT soit une diminution du plafond d'emploi par rapport à 2018 mais pour tenir compte des réalisations effectives.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Plafond d'emploi (ETPT) (*)</b>	1 137	1 101	1 148	1 328	1 525	1 510
<b>Évolution en valeur absolue</b>	-21	-36	+47	+180	+197	-15
<b>Crédits inscrits au Titre 2**</b>	81,78	69,26	84,69	105,57	120,95	120,081
<b>Évolution en %</b>	-1,6%	-15,3%	+22,3%	+24,6%	+15%	-0,7%

(\*) Plafond ministériel des emplois autorisés au 1<sup>er</sup> janvier

(\*\*) Action 50-02 du programme 212 \*\* en M€

L'inscription de crédits en Titre 2 (- 0,7%) tient compte de ce réajustement de la trajectoire d'effectifs.

Avec un « turnover » annuel structurel de ses effectifs de l'ordre de 12 %, c'est environ 180 à 200 collaborateurs que la DRSD devra recruter chaque année pour armer les créations de postes et assurer le renouvellement du personnel.

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

<sup>1</sup> la DRSD, la DPID, l'EMA (y compris le Commandement Cyber) et la DGA, voire le SGDSN pour ce qui concerne la PPST

21 à 26 % sur la durée de la LPM. Dans le même temps, la part des personnels de catégorie A<sup>1</sup>, officiers et assimilés, atteindra 30,2 % 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. Ne bénéficiant pas encore de la même visibilité que les deux directions générales du 1<sup>er</sup> cercle, la DRSD doit redoubler d'effort pour assurer la montée en puissance de ses effectifs, qu'elle doit, en outre, former et intégrer.

Elle reste handicapée depuis 2016 par l'arrêt brutal des déflations d'effectifs dans les armées qui a freiné la mobilité des personnels vers les services extérieurs<sup>2</sup>. La politique de recours à des personnels civils se heurte toutefois aux contraintes statutaires d'emploi de cette catégorie.

Elle disposait de moindres capacités à proposer des niveaux de rémunération suffisants pour attirer les compétences civiles dans certains domaines<sup>3</sup> et elle restait sous-dimensionnée dans ses fonctions de soutien<sup>4</sup>. 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<sup>5</sup>. S'agissant des écarts de rémunération des agents contractuels expérimentés issus du secteur privé voire en sortie d'école, qui pénalisaient le Service, les réflexions ont abouti à des mesures concrètes de revalorisation substantielle et à un assouplissement des règles de recrutement qui concourent à l'attractivité du service. Il s'agit désormais de consolider ces évolutions. En outre, un effort budgétaire dans le domaine de la formation a été consenti pour accompagner l'accroissement des effectifs de personnel civil.

Par ailleurs, le recours à de nombreux réservistes (plus de 150) et à des vacataires, notamment dans le département en charge des habilitations et contrôles élémentaires, a permis de pallier les déficits de personnels titulaires.

Enfin le lancement d'un projet de construction et de réhabilitation des infrastructures devrait, outre les améliorations attendues sur le plan de

---

<sup>1</sup> Les personnels civils de catégorie A représentent actuellement 28,6% des effectifs civils du service (33,2% pour les catégories B et 35,8% pour la catégorie C. Au sein des personnels militaires : les officiers représentent 30,7%, les sous-officiers, 63,5% et les militaires du rang, 5,8%)

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

<sup>3</sup> Procédures de mobilités interministérielles trop complexes et trop longues ou difficulté à proposer des contrats à durée indéterminée ou à durée déterminée suffisamment longs dans les fonctions sensibles

<sup>4</sup> Les effectifs de la division des ressources humaines représentent – de 4% des effectifs.

<sup>5</sup> Le renfort de la fonction communication a permis de professionnaliser cette stratégie.

l'efficacité opérationnelle contribuer subsidiairement à l'attractivité du service.

Vos rapporteurs estiment que la fonction RH devrait être consolidée et les solutions apportées par le ministère des armées pour permettre à la DRSD d'assurer sa remontée en puissance RH devraient être confortées. 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.

### 3. Les crédits de la DRSD inscrits au programme 144

La dotation 2019 de la DRSD s'élève à **15,70 M€ en autorisations d'engagement** comme en crédits de paiement.

	2016	2017	2018	2019
<b>Agrégat fonctionnement*</b>	2 113 861	2 906 336	3 252 165	2 947 861
<b>Agrégat équipement :</b>				
<i>Autorisation d'engagement</i>	10 136 835	10 630 279	10 691 725	12 780 488
<i>Crédits de paiement</i>	7 936 834	10 630 279	10 691 725	12 780 488

(\*) Hors indemnité compensatrice SNCF

Cette augmentation de 12,58 % par rapport à 2018 (13,943 M€) résulte d'une progression très significative de l'agrégat d'équipement (+19,5 %), d'une baisse de l'agrégat de fonctionnement (-9,3 %).

Elle s'inscrit dans les objectifs fixés par la LPM 2019-2025 avec une montée en puissance rapide des crédits, notamment d'équipement jusqu'en 2020 et une stabilisation ensuite jusqu'en 2022 aux alentours de 16 M€ dont 3 M€ en fonctionnement et 13 M€ en équipement) et devraient progresser de nouveau en fin de LPM pour atteindre 20M € à l'horizon 2025.

a) Une diminution sensible des dépenses de fonctionnement.

#### Dépenses de fonctionnement de la DRSD

(en euros)

	AE/CP			
	2016	2017	2018	2019
Déplacements et transport	260 327	452 760	517 992	380 000
Communication et relations publiques	288 178	366 590	377 861	377 052
Fonctionnement courant	537 000	653 356	918 037	609 077
Soutien courant des structures	450 000	596 750	614 750	599 750
Soutien des matériels communs	188 356	285 000	285 000	285 000
Soutien des ressources humaines	390 000	551 880	538 525	696 982
<b>Total</b>	<b>2 113 861</b>	<b>2 906 336</b>	<b>3 352 165</b>	<b>2 947 861</b>

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

Globalement les crédits inscrits à l'agrégat « *fonctionnement* » diminuent de 9,4%. L'effort porte principalement sur :

- les dépenses de déplacements (qui couvrent principalement les déplacements par voie aérienne) qui sont en diminution de 27% par rapport à 2018 malgré le maintien de l'activité opérationnelle à un haut niveau. Cette diminution prend en considération l'exécuté de 2017 et notamment la mise en place d'un nouveau mode de gestion et d'acquisition des titres de transports qui a permis de réaliser des économies substantielles.
- La diminution de l'OS FAS qui supporte les dépenses de fonctionnement courant liées à l'activité spécifique de la DRSD, les crédits de formation, de documentation, communication et relations publiques et les dépenses de fonctionnement du site de la direction centrale diminuent de 6% principalement sur le fonctionnement courant (-33,6%) et en partie par transfert au soutien des ressources humaines (+29,4%)<sup>1</sup>.

*b) 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	2019
Enquêtes, Contrôles, Sécurisation	3 011 180	3 228 490	3 330 400	2 593 680	3 228 490	3 304 000	3 300 000
Matériels de transport	779 850	690 930	700 000	779 875	690 930	700 000	700 000
Matériels divers	257 300	235 550	207 800	257 300	235 550	207 800	200 000
Matériels techniques	2 686 345	2 957 359	2 979 925	1 806 004	2 957 359	2 979 925	2 967 405
SIC (*)	3 402 160	3 517 950	3 500 000	2 500 000	3 517 950	3 500 000	5 583 083
<b>Total</b>	<b>10 136 835</b>	<b>10 630 279</b>	<b>10 691 725</b>	<b>7 936 834</b>	<b>10 630 279</b>	<b>10 691 725</b>	<b>12 750 488</b>

(\*) Systèmes d'information et de communication

Source : PAP de la mission « Défense » annexé au PLF 2016, PLF 2017 PLF 2018 et PLF 2019

L'effort porte essentiellement en 2019 sur la modernisation des systèmes d'information et de communication (+2,08 M€, +59,5%) directement liée à ses missions et notamment l'acquisition, la conception et le déploiement d'une nouvelle base de données de souveraineté hautement

<sup>1</sup> La baisse des crédits au profit de l'OB fonctionnement (-0,31 M€) résulte d'une **mesure de périmètre** (remboursement des personnels mis à disposition par le CEA qui bascule sur la ligne « soutien des ressources humaines », 0,15 M€) et des efforts du Service pour réaliser des économies sur son fonctionnement courant (notamment au titre des dépenses de liaisons par voie aérienne civile) et orienter ses crédits au profit de l'agrégat « renseignement » qui finance les dépenses d'investissement et de nature opérationnelle.

---

sécurisée et dotée de fonctionnalités nouvelles en matière de traitement des données afin de satisfaire les exigences opérationnelles.

Des efforts seront également réalisés en matière de la cyberdéfense et pour le renouvellement des matériels dédiés à la recherche technique du renseignement et à la protection des agents, des installations et de systèmes d'information.

*c) Un important effort dans le domaine immobilier sera conduit dans les prochaines années*

La DRSD est déployée sur **48 sites (36 en métropole et 12 outre-mer et à l'étranger)**. L'ensemble de ses emprises représentent **une surface utile nette de près de plus de 28 000 m<sup>2</sup> dont une petite moitié pour la direction centrale et près de 95% en métropole**. Les surfaces techniques (ateliers, locaux techniques, salles de formation, salles d'entretien, espaces de stockage...) représentent moins de 20% des surfaces totales.

Les surfaces prises à bail ne concernent qu'un seul poste outre-mer<sup>1</sup>. Les autres locaux appartiennent au patrimoine de l'Etat affecté aux armées.

Les **crédits d'infrastructure** n'apparaissent pas dans le budget propre de la DRSD. Comme pour le reste du ministère<sup>2</sup>, ils **sont portés par le programme 212**.

D'importants investissements vont être conduits dans le cadre de la LPM 2019-2025 pour moderniser les infrastructures immobilières de la DRSD et lui permettre de réaliser sa montée en puissance, suivant en cela les recommandations formulées par vos Rapporteurs dans leur précédent avis<sup>3</sup>.

Lors de leurs déplacements sur le site central de la DRSD le 9 octobre, **vos rapporteurs ont pu évaluer l'urgence de réaliser un programme de construction et de rénovation des infrastructures disparates et hétérogènes, dans un état souvent vétustes, sur occupées et difficiles à maintenir, et qui ne répondent plus au besoin opérationnel du Service**. Ils se sont fait présenter le projet de modernisation.

Dans le cadre de la préparation de La LPM 2019-2025, l'ensemble de ces opérations (2019-2025) a été évalué **60,2 M€** qui pourraient être décaissés selon le cadencement suivant : 3,1 M€ en 2019, 42 M€ en 2020, 4,1 M€ en 2021, 5,5 M€ en 2022 et 2023 pour permettre au Service de mener à bien ses différents projets de réhabilitation au profit des DZ et des postes et surtout de la DC.

---

<sup>1</sup> Il devrait être accueilli au sein d'une emprise militaire en 2023 (financement par le SID)

<sup>2</sup> A l'exception de la DGSE

<sup>3</sup> Avis n°110 (2017-2018) de MM. Pascal Allizard et Michel Boutant p.44 <http://www.senat.fr/rap/a17-110-5/a17-110-51.pdf>

(1) La restructuration de la direction centrale

L'année **2019** verra ainsi le **démarrage du projet de restructuration de la direction centrale autour d'un nouveau bâtiment.**

L'objectif est de **regrouper les services experts et opérationnels actuellement dispersés pour accélérer le cycle du renseignement et achever la transformation de la DRSD.** Ce nouveau bâtiment devrait **accueillir de nouvelles fonctionnalités.**

Cette opération répond à la nécessité de créer de nouvelles proximités fonctionnelles entre les différentes entités, aujourd'hui pénalisées par leur dispersion, pour favoriser la circulation de l'information et faciliter le décloisonnement face à l'accélération du cycle du renseignement.

A cet effet, la DRSD a passé un contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès d'un cabinet d'architecte pour faciliter l'expression de son nouveau besoin. Le préprogramme a été finalisé en juillet. Depuis, elle travaille conjointement avec la DPMA du ministère des armées, le Service des infrastructures de la défense (SID) et le service parisien de soutien de l'administration centrale (SPAC) pour traduire ce besoin en un programme d'infrastructure qui sera présenté fin 2019 (étude de faisabilité en 2018 ou début 2019).

#### **Articulation DRSD/DPMA pour l'expression des besoins**

La DRSD relève pour la programmation de ses opérations d'infrastructures de la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA) auprès de laquelle elle exprime ses besoins.

La section infrastructure de la DRSD en charge du suivi des opérations de la direction centrale comme de celles des entités stationnées en métropole et en outre-mer est composée de deux sous-officiers qui seront renforcés au 1er janvier 2019 par un ingénieur spécialiste en infrastructure. Les expressions de besoin de chacune des entités sont recueillies par le biais d'une fiche d'expression de besoins (FEB) corroborée aux orientations fixées par la direction centrale et aux informations fournies par la DPMA (cessions d'emprises par exemple).

La DRSD ne disposant pas de crédits d'infrastructure et ne passant pas les marchés de travaux qui relèvent de la DCSID (métropole, outre-mer) ou du SPAC (administration centrale de la DRSD pour certains travaux), **le recours à des opérations d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou de conseil en matière de réhabilitation est effectué à titre exceptionnel et en accord avec les services responsables** (deux opérations sont ainsi concernées : la réhabilitation du bâtiment de direction et la construction du nouveau bâtiment).

Toutes **les dispositions en matière de sécurité** et de confidentialité **sont** exprimées dans les FEB et systématiquement **analysées par les spécialistes de la protection physique du Service (CCPI).**

Eu égard à la spécificité des missions de la DRSD, les locaux doivent être indépendants et hautement sécurisés, afin de pouvoir garantir la sécurité de l'information traitée.

Les travaux devant se dérouler en site occupé, il est prévu pour assurer la continuité du service la mise en place de 2 bâtiments modulaires sécurisés et une rénovation légère d'un bâtiment existant.

Cette opération de construction financée par la DPMA a été évaluée en 1<sup>ère</sup> estimation **lors des travaux d'élaboration de la LPM à 40,1 M€ TTC (hors étude, dont 40 M€ en AE en 2020). Avec l'appui d'un bureau d'études,** et sur la base des éléments techniques disponibles, **la DRSD a depuis produit un préprogramme** qui détaille son expression de besoin tout en consolidant l'estimation initiale de **l'opération évaluée désormais à 52 M€ HT** (études et aléa inclus) soit **63 M€ TTC**. Toutefois, cette nouvelle estimation prend en compte une provision pour aléas et le financement des études de construction.

En mesure transitoire, **la DRSD souhaite conduire en 2018 et 2019, une rénovation légère du principal bâtiment du site qui accueille l'état-major de la DRSD.** Un **budget prévisionnel de 2,4 M€ TTC** a été identifié qui **devra être complété pour assurer le désamiantage** et le déplombage nécessaire. Si ce dernier s'avère possible dans des conditions conciliables avec l'activité du Service, Ces travaux permettront de remettre à niveau ce bâtiment que la DRSD pourra rendre partiellement au ministère, une fois le nouveau bâtiment construit.

(2) Le plan pluriannuel de remise aux normes des directions zonales et postes

En parallèle, un **plan pluriannuel de remise aux normes des directions zonales et postes<sup>1</sup>** financé par la DPMA pour un montant de **16,5 M€ TTC** est en cours d'élaboration. Il couvrira la période 2019/2023.

En 2018 et 2019 certains postes seront déplacés pour des raisons de cohérence opérationnelle et de sécurité ou à la suite des restructurations affectant une base de défense. Une nouvelle antenne sera également créée en 2019 :

- deux opérations d'infrastructure programmées en 2018 ont pris du retard et seront achevées en 2019, voire 2020 Elles correspondent à des travaux de réhabilitation et de sécurisation des locaux de deux directions zonales (DZ)
- quatre opérations concernant des postes et une DZ prévues en 2018 (réhabilitation et déménagements suite à des cessions domaniales) seront achevées cette même année
- deux opérations sont prévues en 2019 (création d'une antenne et déménagement d'un Poste).

### III. LA PROSPECTIVE DE DÉFENSE

**L'action 7 « Prospective de défense », dotée de 1,08 milliard d'euros** en CP pour 2019, soit **73 % 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.

<sup>1</sup> Ces opérations d'infrastructures sont planifiées sur 6 ans et la DPMA valide le plan de commande associé ainsi que l'allocation fonctionnelle des infrastructures dans le cadre des schémas directeurs d'infrastructure.

**Évolution des crédits de l'action 7 « Prospective de défense » du programme 144***(en millions d'euros)*

	LFI 2018		PLF 2019		Évolution 2018-2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Action 7 « Prospective de défense »</b>	<b>1079,92</b>	<b>1043,21</b>	<b>1240,78</b>	<b>1078,12</b>	<b>15%</b>	<b>3%</b>
<i>Sous-action 7-1 « Analyse stratégique »</i>	9,41	9,41	10,18	9,69	8%	3%
<i>Sous-action 7-2 « Prospective des systèmes de forces »</i>	21,64	21,64	22,56	21,82	4%	1%
<i>Sous-action 7-3 « Études amont »</i>	759,90	723,19	919,89	758,46	21%	5%
<i>Sous-action 7-4 « Soutien et subventions »</i>	288,97	288,97	288,16	288,16	0%	0%

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

**A. L'ANALYSE STRATÉGIQUE (9,7 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. L'état des menaces, exposé dans la Revue stratégique et dans la LPM, 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 des armées 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 **10,2 millions d'euros en AE** et **9,7 millions d'euros en CP**, montant représentant, par rapport à la LFI pour 2017, une **augmentation de 8 % en AE** et **3 % en CP**. Il s'agit de la poursuite 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 mise en exergue par le Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) en septembre 2017-, la réforme a consisté dans une **refonte du dispositif contractuel** du ministère



des armées 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 2018	PLF 2019	Évolution 2018-2019
Études prospectives et stratégiques (EPS)	8 781,62	9 060,00	3,2 %
Programme « Personnalités d'avenir - défense »	260,00	260,00	0 %
Recherche stratégique	370,00	370,00	0 %
<b>Total</b>	<b>9 411,62</b>	<b>9 690,00</b>	<b>+ 3 %</b>

Source : PAP du PLF 2019.

#### 1. Les études prospectives et stratégiques

Les **études prospectives et stratégiques (EPS)**, qui doivent bénéficier de près de **9,1 millions d'euros** de CP en 2019, 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 2018, 36 études ont été programmées, y compris huit « observatoires » et trois « contrats-cadres » pluriannuels.

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 des armées 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 2019, montant identique à celui de 2018 - correspondent principalement aux **subventions pour publication** octroyées chaque année par le ministère des armées 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, 223 personnes étrangères ont été reçues en France à ce titre.

La dotation destinée au programme pour 2019 est reconduite à **0,26 million d'euros** en CP.

**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 (21,8 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 2019 de **21,8 millions d'euros**, soit une **augmentation de 1 %** par rapport à 2018 (+ 0,2 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	2,28	3,00	13,75 %
Commandement et maîtrise de l'information	3,90	6,40	29,33 %
Engagement - combat	9,23	8,64	35,60 %
Projection - mobilité - soutien	1,06	0,70	3,21 %
Protection et sauvegarde	1,60	1,54	7,06 %
Études transverses	4,49	1,54	7,06 %
<b>Total</b>	<b>22,56</b>	<b>21,82</b>	<b>100,0 %</b>

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

**C. LES ÉTUDES AMONT (758 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.

## 1. Une prévision proche de l'objectif fixé par la LPM

La LPM pour 2019-2025 a satisfait la demande récurrente de votre commission de voir les crédits d'études amont relevés pour atteindre un milliard d'euros.

Comme cela a été indiqué plus haut, les crédits de paiements prévus sont dans l'ordre de grandeur attendu, tout en étant légèrement inférieurs au chiffre communiqué par le Gouvernement lors de la LPM en réponse à une question de vos rapporteurs.

Vos rapporteurs avaient, du reste, obtenu que la trajectoire de relèvement de ces crédits soit inscrite de façon précise dans le rapport annexé à la LPM. Les crédits inscrits au PLF représentent 99,5 % du montant inscrit en LPM. Vos rapporteurs considèrent donc que la trajectoire est globalement respectée, mais resteront vigilants sur ce point tout au long de la LPM.

Sur le budget prévu pour l'année prochaine, un peu moins d'un quart (23 %) des CP (171 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 »

#### Crédits de la sous-action 7-3 « Études amont »

(en millions d'euros)

Opérations budgétaires	LFI 2018			PLF 2019			Evolution 2018-2019 (CP)
	AE	CP	Part du total (CP)	AE	CP	Part du total (CP)	
Dissuasion	198,9	166	23 %	215	171	23 %	3 %
Aéronautique et missiles	214	238,2	33 %	279,9	248,5	33 %	4 %
Information et renseignement classique	109	94,5	13 %	151	100	13 %	6 %
Information et renseignement espace	32	12,5	2 %	29	14	2 %	11 %
Naval	31	33	5 %	35	30	4 %	- 10 %
Terrestre ; Nucléaire, Radiologique, biologique et chimique (NRBC) et Santé	40	52	7 %	52	52	7 %	0 %
Innovation et technologies transverses	135	127	18 %	158	143	19 %	11 %
<b>Total</b>	<b>759,9</b>	<b>723,2</b>	<b>100 %</b>	<b>919,9</b>	<b>758,5</b>	<b>100 %</b>	<b>5 %</b>

### Les principales études amont prévues en 2019 :

• **Dissuasion** : Les crédits de l'opération stratégique « dissuasion » couvrent les études amont au profit de la dissuasion qui portent sur les thèmes prioritaires suivants :

- assurer la fiabilité dès la conception des systèmes complexes intégrant des technologies le plus souvent non duales ;
- maintenir le niveau de fiabilité et de robustesse des systèmes de transmission stratégiques ;
- assurer la préparation du renouvellement de la composante océanique à l'horizon de la fin de vie des SNLE actuellement en service ;
- assurer le maintien du niveau d'invulnérabilité des SNLE en service ;
- améliorer les performances des missiles balistiques (précision et capacités de pénétration principalement) ;
- améliorer les performances des missiles stratégiques aéroportés (précision et capacités de pénétration principalement) ;
- concourir au maintien des compétences des secteurs industriels critiques participant à la conception et à la réalisation des systèmes stratégiques.

• **Aéronautique et missiles** : les études dans le domaine aéronautique concernent les aéronefs à usage militaire ou gouvernemental : avions et drones de combat, hélicoptères, avions de transport et de mission. Ces études doivent permettre de rendre matures les technologies pour préparer la conception des futurs aéronefs militaires (véhicules aériens, systèmes de combat et de mission, cellules, moteurs, capteurs et équipements, autoprotection, intégration des armements et des moyens de communication) ainsi que les évolutions des aéronefs en service. Les principaux enjeux sont la préparation du système de combat aérien futur, incluant les évolutions de l'avion Rafale, et celle des prochains standards des hélicoptères de combat et de manœuvre.

Les études dans le domaine des missiles visent à maintenir l'excellence technologique de la filière européenne, tout en préparant le renouvellement des capacités actuelles, dont l'accroissement du niveau de performance doit être cohérent avec l'évolution des menaces. Il s'agit en particulier de la capacité de frappe à distance de sécurité, dans la profondeur, au moyen de missiles de croisière, d'attaque au sol ou antinavire et des capacités de combat aérien. Des travaux sur les matériaux et composants de missiles ainsi que sur les matériaux énergétiques de défense (charges militaires, propulsion) relèvent aussi de ce domaine.

• **Information et renseignement**

Les systèmes d'information, de communication et de renseignement sont nécessaires pour acheminer les informations aux différents niveaux de commandement, afin d'apprécier une situation et d'anticiper les actions à mener. Ils contribuent ainsi à l'appui, à la planification et à la conduite des opérations militaires et apportent une supériorité aux forces. Ces systèmes constituent donc un outil de souveraineté garantissant l'autonomie d'appréciation et de décision nationale. Ils conditionnent la capacité à assurer le commandement des forces, depuis le plus haut niveau jusqu'à l'échelon tactique, et à disposer de l'ensemble des informations nécessaires à la pertinence de la décision et à la justesse de l'action.

L'évolution du renseignement d'intérêt militaire vers plus de précision et de réactivité ainsi que la prise en compte d'un besoin d'exploration mondiale et permanente impliquent de renforcer la cohérence entre les systèmes. Les systèmes de communication participent aussi à la maîtrise de l'information et au développement de la numérisation de l'espace de bataille. La performance et l'intégrité des moyens de géolocalisation, ainsi que la disponibilité et la pertinence des données d'environnement géophysique contribuent directement à la performance des systèmes d'armes. Dans un contexte où l'intégrité de l'information revêt une importance croissante et où les menaces sur celles-ci s'accroissent, le développement de la cybersécurité est une priorité.

Les études du domaine de l'information et du renseignement portent ainsi en particulier sur les technologies de recueil et de traitement des images, de guerre électronique (détection, interception, localisation des émissions électromagnétiques), d'exploitation et de traitement des données de renseignement, ainsi que sur les technologies relatives aux moyens de communications. Elles incluent les travaux visant à améliorer la protection des systèmes d'information, des systèmes d'armes mais aussi des systèmes industriels critiques.

Une partie de ces études concerne spécifiquement les systèmes spatiaux (satellites militaires de renseignement d'origine électromagnétique, d'imagerie et de communication).

- **Naval** : les études du domaine visent à préparer les futurs systèmes de surface de premier rang et le futur porte-avions, ainsi que les évolutions des systèmes en service. Le domaine recouvre aussi les études relatives à la lutte sous la mer (détection, contre-mesures, lutte anti-torpilles, etc.) et en surface, ainsi que celles relatives à la survivabilité des bâtiments.

Ces études portent en particulier sur les architectures de plateformes navales, les systèmes de combat, les senseurs (radars et sonars en particulier), les moyens de guerre électronique, les contre-mesures et leur intégration.

- **Terrestre, NRBC et Santé** : les études dans le domaine terrestre concernent essentiellement les senseurs des futurs systèmes, leur fonctionnement en réseau, la protection du combattant et des véhicules, la robotique, le combattant augmenté ainsi que les munitions et plus globalement la fonction « feu ».

Dans le domaine de la défense nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC), un enjeu essentiel concerne la préservation de la capacité d'expertise souveraine envers les risques NRBC actuels et émergents, ce qui inclut la fonction de connaissance de la menace. Il s'agit en outre de réaliser les études visant à pallier les insuffisances actuelles des technologies de détection des agents, ainsi que les études sur les contre-mesures médicales.

Les études sur la santé du militaire concernent quant à elles le maintien de la compétence nationale pour le traitement des urgences vitales en opérations extérieures et l'amélioration de la résilience individuelle et collective des forces.

- **Innovation et technologies transverses** : les études de ce domaine ont vocation à renforcer les synergies autour des technologies duales. Elles se traduisent par le financement de projets innovants des PME, ETI ou de laboratoires de recherche académique. L'enjeu est de démultiplier l'efficacité des budgets mis en commun avec la communauté scientifique et de recherche civile.

Les principaux outils utilisés pour soutenir cette politique sont les suivants :

- le dispositif RAPID (régime d'appui pour l'innovation duale). ;
- le programme ASTRID (accompagnement spécifique des travaux de recherche et d'innovation de défense), lancé en 2011 et dont la gestion est confiée à l'ANR) ;
- le cofinancement d'autres programmes avec l'ANR. Ce mode d'action génère un effet de levier supplémentaire sur les travaux et résultats de recherche ;
- la participation financière à la politique des pôles de compétitivité : le ministère des armées est notamment chef de file de certains d'entre eux ;
- le fonds d'investissement Definvest, dont la gestion a été confiée à Bpifrance Investissement. Il constitue un nouvel outil de soutien à la BITD au travers d'une prise de participation au capital des entreprises jugées stratégiques pour le ministère des armées. Ce dispositif cible préférentiellement les PME critiques dans la *supply chain* des programmes d'armement et les entreprises porteuses d'une innovation présentant un caractère disruptif pour les futurs systèmes d'armes. Les premières participations ont été prises au premier semestre 2018 ;
- la formation par la recherche. Elle finance chaque année des thèses et des stages de recherche de chercheurs confirmés.

Le financement de l'innovation dans le domaine de la défense prend également d'autres formes :

- soutien des projets innovants soumis par les personnels du ministère et de la gendarmerie nationale (Mission pour le développement de l'innovation participative) ;
- création d'un *Innovation Defense Lab*, qui sera une structure et un lieu du ministère des armées, offrant des services mutualisés aux directions, services et organismes du ministère (gestion de communauté, *design thinking*, tiers-lieu, achat rapide de maquettes...) pour développer des projets innovants.

En outre, ce domaine a pour enjeux la préservation des compétences et la maturation de technologies transverses à plusieurs domaines ou pour lesquelles un potentiel de rupture est détecté. Ceci concerne en particulier :

- les matériaux et composants : des études sont conduites pour couvrir les besoins spécifiquement militaires, mais aussi en termes de méthodologies de gestion des risques liés à l'utilisation de matériaux et composants civils dans des conditions militaires ;
- les briques technologiques relatives aux capteurs, notamment de guidage et de navigation ;
- les études relatives à l'exercice de l'autorité technique et à l'entretien des compétences d'expertise et d'évaluation nécessaires à la conduite des opérations d'armement (outils et méthodes pour l'ingénierie, évaluation des performances des systèmes, etc.).

Source : PAP de la mission « Défense » annexé au PLF 2019

Pour mémoire, les dix principaux destinataires des crédits d'études amont étaient, en 2017, Thales, ArianeGroup, Dassault, MBDA, Naval Group, Safran, l'ONERA, le CEA, Nexter et Airbus Group.



---

## 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. **Vos rapporteurs pour avis se félicitent de l'impact très positif de ce dispositif. Ils considèrent qu'il pourrait être utile d'envisager, à enveloppe constante, d'étendre le périmètre du dispositif à la phase de pré-production des produits bénéficiant du dispositif ;**

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

- la formation par la **recherche ;**

## 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 2010	LFI 2011	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	PLF 2019
<b>TOTAL R&amp;D</b>	<b>TOTAL Études de défense</b>	<b>TOTAL R&amp;T</b>	<b>TOTAL EA</b>	Études amont	653,2	645,2	633,2	747,9	745,0	738,9	706,5	720,4	723,2	758,5
					653,2	645,2	633,2	747,9	745,0	738,9	706,5	720,4	723,2	758,5
			Subventions de R&T	161,5	155,3	147,3	148,8	121,7	124,8	128,0	130,3	131,7	129,0	
				<b>814,7</b>	<b>800,5</b>	<b>780,5</b>	<b>896,7</b>	<b>866,7</b>	<b>863,7</b>	<b>834,5</b>	<b>850,7</b>	<b>854,8</b>	<b>887,4</b>	
			Recherche CEA	585,5	626,6	647,7	615,0	640,8	505,3	488,5	527,0	494,0	332,7*	
			EPS	3,5	4,2	4,5	4,7	5,8	5,5	5,5	5,6	8,8	9,1	
			EOTO	18,5	19,6	18,5	19,8	20,5	20,8	21,0	21,3	21,6	21,8	
			Recherche duale	200,0	196,9	192,9	192,2	192,9	192,1	180,1	180,1	179,5	179,5	
				<b>1 620,1</b>	<b>1 647,9</b>	<b>1 644,0</b>	<b>1 728,4</b>	<b>1 728,0</b>	<b>1 587,4</b>	<b>1 529,5</b>	<b>1 584,7</b>	<b>1 558,8</b>	<b>1 430,5</b>	
			Développements (prog. 146)	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	3 426,3	
				<b>3 568,6</b>	<b>3 277,5</b>	<b>3 444,0</b>	<b>3 278,4</b>	<b>3 563,1</b>	<b>3 639,0</b>	<b>3 784,7</b>	<b>4 927,9</b>	<b>4 675,8</b>	<b>4 856,9</b>	

\* Ne tient pas compte de dépenses n'entrant plus, pour 2019, dans la catégorie des dépenses de R&D. La mise au format 2019 des données antérieures n'est pas disponible à ce stade.

Le budget de **R&T** est prévu pour 2019 à hauteur de 884,7 millions d'euros en CP, montant en hausse (+ 22,6 million d'euros, soit + 3,5 %, par rapport à la LFI pour 2018). Compte tenu des autres études de défense et des développements réalisés dans le cadre des programmes d'armement (soit, pour ces derniers, 3,43 milliards d'euros inscrits sur le programme 146), le **budget total de R&D de défense doit représenter 4,86 milliards d'euros l'année prochaine, soit une progression de 3,9%. 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 de loin le plus gros effort budgétaire à sa R&D de défense (11,1 % du budget de la défense nationale en 2018).

## Évolution des crédits de recherche de défense

*(CP, en millions d'euros)*

	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	PLF 2019
Études amont	745,0	738,9	706,5	720,4	723,2	758,5
R&T	866,7	863,7	834,5	850,7	854,8	887,4
Développements (prog. 146)	1 835,0	2 051,6	2 255,2	3 343,2	3 117,0	3 426,3
<b>Total R&amp;D</b>	<b>3 563,1</b>	<b>3 639,0</b>	<b>3 784,7</b>	<b>4 927,9</b>	<b>4 675,8</b>	<b>4 856,9</b>

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

### D. LA GESTION DES MOYENS ET SUBVENTIONS (288,2 MILLIONS D'EUROS)

La sous-action 7-4 « Gestion des moyens et subventions » est dotée de **288,2 millions d'euros** par le PLF 2019. 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 **263,9 millions d'euros** (104,7 millions d'euros pour l'ONERA et 159,2 millions d'euros pour les écoles sous tutelle de la DGA), Par rapport à la prévision inscrite en LFI pour 2018, elles n'évoluent qu'à la marge (+ 0,8 %) ; 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 situation de l'ONERA, objet d'un suivi attentif de la part de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées<sup>1</sup>, justifie ici un développement particulier.

#### 1. L'ONERA : un redressement réel mais encore fragile

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

<sup>1</sup> 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 7 novembre 2018.

l'exécution de ces recherches<sup>1</sup> ; à cet effet, il gère notamment dix souffleries, premier parc européen en la matière.

Le PLF 2019 prévoit pour l'ONERA une **subvention reconduite à hauteur de 104,7 millions d'euros**, pour la troisième année consécutive en application du COP. L'Office bénéficiera en outre l'année prochaine d'une nouvelle **dotation en fonds propres de 2 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 2015<sup>2</sup>. **La gouvernance de l'ONERA ainsi renouvelée, vos rapporteurs pour avis estiment qu'il est temps de s'interroger sur l'adéquation du COP, et de la stabilité de l'effort de l'Etat qu'il porte, au nouveau contexte défini par la Revue stratégique de 2017 et la LPM du 13 juillet 2018.**

Le COP semble marqué par la prudence de l'Etat dans le contexte des années 2015-2016, qui avaient vu la Cour des Comptes rendre un rapport critique sur la gouvernance de l'ONERA. *A contrario*, il apparaît aujourd'hui d'une part que ces critiques de la Cour ont été entendues ; et, d'autre part, qu'il semble assez logique que l'effort de redressement de l'appareil militaire français et la volonté politique du Gouvernement de soutenir l'innovation de défense se traduisent aussi dans le soutien que l'Etat apporte à cet EPIC.

A titre de comparaison, il est intéressant de noter que, dans le même temps, la subvention que perçoit l'équivalent allemand de l'ONERA est passée de 110 millions d'euros (soit un niveau comparable à la situation de l'ONERA) à 170 M€, soit une augmentation de plus de moitié. A l'heure où la France revendique le premier rôle dans le système de combat aérien du futur (SCAF), cet écart doit faire réfléchir. **Vos rapporteurs pour avis souhaitent appeler l'attention du Gouvernement sur le risque de sous-financer l'outil exceptionnel que constitue l'ONERA.**

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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.

---

## 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 **159,2 millions d'euros**. Elles se répartiront comme suit :

- pour l'**École polytechnique (X)**, **90,3 millions d'euros**, soit une légère augmentation de 1,1 million d'euros (+1,2 %) ;

- pour l'**Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace (ISAE)**, **37 millions d'euros**, soit une augmentation de 1 million d'euros (+2,8 %) ;

- enfin, pour l'**École nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA) Paris Tech**, **17,1 millions d'euros** comme en 2017 et 2018, et, pour l'**ENSTA Bretagne**, **14,8 millions d'euros**, soit une diminution de 0,2 million d'euros (-1,3 %).

*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 en hausse d'un million d'euro, pour la première fois depuis 2011 : **18,74 millions d'euros** (+ 5,6 %).

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*

L'opération stratégique regroupe :

- 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 millions d'euros**. Ce montant est stable depuis plusieurs années ;

- la contribution aux crédits d'animation des **pôles de compétitivité d'intérêt pour la défense**, en provenance du programme 212 « Soutien de la politique de défense ».

Les crédits de cette opération stratégique sont en baisse de 12 %.

#### 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 des armées**, 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 des armées 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 2015<sup>1</sup> 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, **209 agents** : 107 militaires et 102 civils.

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).

---

<sup>1</sup> 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 des armées.

## Organigramme de la DGRIS



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

### B. LES CRÉDITS POUR 2019 (39,4 MILLIONS D'EUROS)

La dotation prévue par le PLF 201 pour l'action 8 « Relations internationales et diplomatie de défense » s'élève à **39,35 millions d'euros** en CP, soit **2,7 % des CP du programme 144** et une **diminution de 8 %** par rapport à la LFI pour 2018. Cette diminution s'explique par le transfert vers le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » des crédits de déplacement et de fonctionnement des attachés de défense (exception faite des gratifications de stage).

## 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 **67,7 %**, soit **26,1 M€ des CP prévus en 2019 pour l'action** « Relations internationales et diplomatie de défense » du programme 144.

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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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.

### Évolution de la contribution versée à la République de Djibouti

(en millions d'euros)

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018*	2019**
Montant Exécuté	19,79	19,00	26,17	25,50	25,84	26,1

\* Prévision

\*\* PLF 2019

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

Incidemment, 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**, dans le droit fil de la mission menée à Djibouti au printemps 2018 par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, **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

Le budget de l'AED est déterminé dans un cadre de planification triennal<sup>1</sup>, arrêté par le comité directeur. Ce cadre fixe les priorités de l'Agence dans les limites du budget général, étant entendu que les valeurs financières attribuées à la deuxième et à la troisième année du cadre de planification ne le sont qu'à des fins de planification et ne constituent pas des plafonds juridiquement contraignants.

Une estimation préliminaire du projet de budget général pour l'année suivante est transmise au comité directeur, au plus tard le 31 mars de chaque année, par le directeur exécutif de l'Agence qui en propose une version révisée audit comité, avec le projet de cadre de planification triennal, au plus tard le 30 juin.

La France verse sa contribution suite à la notification du budget par l'AED, ce qui explique une marge d'évolution possible entre le montant programmé et le montant exécuté. En effet, le comité directeur, statuant à l'unanimité, arrête le projet de budget général avant le 31 décembre de chaque année. Ce n'est qu'alors que le directeur exécutif de l'Agence déclare que le budget a été arrêté et le notifie aux États membres participants.

Le montant du budget de l'AED a été relativement identique de 2010 à 2017 (oscillant autour de 31 M€ par an). Les contributions françaises à l'Agence sont ainsi demeurées stables ces dernières années, ne fluctuant que sous l'effet de l'évolution du poids relatif de la richesse nationale, qui sert de clé de répartition des contributions.

**L'année 2018 a été marquée par la première augmentation du budget de l'AED depuis 10 ans (32,5 M€ contre 31,2M€ en 2017).** Elle correspond à l'accroissement de son activité, notamment son rôle dans l'examen annuel coordonné de défense (CARD) et dans la coopération structurée permanente (CSP) (alors que les activités qu'elles réalisent dans le cadre de l'action préparatoire sont directement rémunérées par le budget de cette dernière). Le pilotage de la CARD et son rôle de secrétariat de la CSP sont aujourd'hui essentiels pour le développement de projets capacitaires européens en coopération.

L'évolution des contributions françaises est donnée par le tableau suivant :

(en M€)	2015	2016	2017	2018*	2019**
Montant exécuté	4,62	4,31	4,55	4,71	5,40

\* Prévission d'exécution 2018 sur la base des appels de fonds adressés par l'AED au ministère

\*\* Prévission PLF

<sup>1</sup> Dispositions du chapitre III Budget et réglementation financière de la décision 2015/1835/PESC du Conseil du 12 octobre 2015, définissant le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence européenne de défense.

Le montant programmé au PLF 2019 correspond à une projection de la part française basée sur le budget préliminaire 2019 transmis en 2018 par la Haute-représentante, vice-Présidente de la Commission européenne et proposant une augmentation du budget de l'Agence. Dans une lettre du 29 juin 2018, elle propose, en effet, un budget 2019 entre 34,7 M€ et 35 M€, dont l'augmentation, sur la prévision basse, est de 2,2 M€ par rapport à 2018.

L'essentiel de l'augmentation correspond à des dépenses de personnel et de fonctionnement en lien avec la poursuite des initiatives européennes dans le domaine de la défense. L'estimation haute comprend en complément la mise en place d'un système d'information sécurisé au sein de l'Agence.

### 3. La contribution aux actions du PMG8/G7

La contribution au partenariat mondial du G8 ou du G7<sup>1</sup> contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes (PMG8/G7) est fixée pour 2019 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 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...).

*À l'issue de sa réunion du mercredi 21 novembre 2018, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, tout en déplorant l'annulation de 404 millions d'euros sur les crédits prévus en LFI 2018 pour financer le surcoût des OPEX, donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense », avec 5 voix pour, du groupe LREM et de M. Robert del Picchia, et l'abstention des autres commissaires présents (38 abstentions).*

---

<sup>1</sup> 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.

---

## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa réunion du 14 novembre 2018, 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 2019.*

**M. Pascal Allizard, co-rapporteur du programme 144.** – Il me revient de vous présenter tout d'abord le cadre budgétaire du programme 144. Il est cohérent avec le reste de la mission défense, et la trajectoire définie en LPM, à savoir l'augmentation progressive des crédits d'ici 2025.

De fait, les autorisations d'engagement (AE) devraient progresser de 12,9%, pour s'établir à 1,63 milliard d'euros. Les crédits de paiement augmenteraient, eux, de 5,8% pour s'établir à 1,48 milliard d'euros, soit une hausse de 80 millions d'euros par rapport à 2018.

Cette hausse des crédits s'explique principalement par deux éléments du programme :

- le renseignement, dont les crédits de paiement augmentent de 16% ;

- et les crédits d'études amont, qui représentent à eux seuls un peu plus de la moitié des crédits du programme 144 (51%).

Les crédits d'études amont progresseront de 35 millions d'euros, pour s'établir à 758,5 millions d'euros. Notre commission avait réclamé dans son rapport « 2% du PIB : les moyens de la défense nationale » la remontée de ces crédits jusqu'à un milliard d'euros par an. Nous avons obtenu gain de cause en LPM, mais encore fallait-il préciser la trajectoire de progression, ce que nous avons ajouté au texte par un amendement. Il est à noter que ce montant est légèrement en retrait par rapport à celui inscrit en LPM (762 millions d'euros prévus en LPM).

Plus fondamentalement, cette présentation rapide des crédits inscrits au PLF 2019 ne dispense pas de regarder attentivement les conditions de la fin de gestion 2018. En effet, nous avons déjà vu les années précédentes qu'une fin de gestion défavorable se répercute sur l'année suivante, notamment à travers le problème des reports de charges.

Or, vous le savez, le Gouvernement a fait des annonces inquiétantes lors de la présentation du PLFR, le 7 novembre. En effet, ce texte qui a été examiné par l'Assemblée nationale dans un délai extrêmement court, prévoit, pour la mission Défense, 404 millions d'euros d'annulations de crédits, dont 20 millions d'euros sur le programme 144.

Nous souhaitons, naturellement, savoir en détail où s'impactent ces annulations. Nous allons continuer d'être très vigilants à ce sujet dans les jours qui viennent.

J'en viens maintenant au fond : le soutien à l'innovation qui est l'un des deux axes de ce programme, l'autre étant le renseignement. Le commentaire que l'on peut faire dans le cadre de ce PLF est globalement positif, mais avec quelques nuances et réserves.

Globalement positif parce que, sous réserve que la fin de gestion ne nous amène pas de trop mauvaises surprises, les crédits augmentent, et c'était ce que notre commission avait réclamé. Mais, au-delà de cette hausse des crédits, il y a aussi des éléments positifs à souligner.

Tout d'abord, l'importance accordée par la ministre à l'innovation. Celle-ci se retrouve partout. Naturellement, il ne faut pas que cela reste un effet de mode. Nous avons vu, à l'occasion de la LPM, à quel point le contenu en R&D des matériels de défense ne cesse de s'intensifier, et les cycles d'innovation se raccourcir.

Dans ce contexte, si nous ne voulons pas que notre BITD aujourd'hui, et nos armées demain, connaissent le déclassement technologique, il faut redoubler d'efforts en matière d'innovation, notamment en captant, cela a été bien dit lors de la LPM, l'innovation civile, qui, de plus en plus souvent, dépasse aujourd'hui l'innovation militaire.

Ce volontarisme politique s'est traduit par la création, le 1er septembre, de l'Agence de l'innovation de défense, dont nous avons auditionné le directeur, M. Emmanuel Chiva. Cette structure, rattachée au DGA, a vocation à coordonner toutes les initiatives du ministère dans ce domaine. Mais aussi, et c'est très important, elle sera le guichet unique des acteurs extérieurs (entreprises, ou innovateurs, par exemple issus des forces). Elle comptera à terme une centaine de personnes, dont 70 sont déjà à pied d'oeuvre.

M. Chiva nous a clairement dit qu'il avait bien conscience du risque d'empilement des structures. Il entend au contraire simplifier les canaux de diffusion de l'innovation. Nous suivrons donc avec un très grand intérêt les premiers pas de cette nouvelle agence.

Deuxième point positif que nos auditions ont confirmé : le succès du dispositif RAPID (Régime d'appui pour l'innovation duale) de soutien à l'innovation. Il s'agit d'un dispositif qui concerne les projets d'innovation duale des PME et ETI de moins de 2 000 salariés. Il est doté de 50 millions d'euros par an. Le dispositif pourrait peut-être être amélioré en étant étendu à la phase de pré-production des projets.

J'en viens maintenant au principal point de préoccupation, que nous avons déjà évoqué les années précédentes : la situation de l'ONERA. Vous le savez, cet établissement est en pointe pour les études aéronautiques,

---

notamment grâce à ses souffleries uniques en Europe, et tout juste égalées aux Etats-Unis. L'équation est connue : une subvention de l'Etat qui ne suffit pas à payer les charges de personnels, l'obligation de trouver des marchés auprès de clients extérieurs (entreprises françaises ou étrangères, instituts de recherches...). Dans ce contexte où l'innovation et la recherche sont affirmées comme éléments fondamentaux de notre effort de défense, on ne peut qu'être frappés par le cadre extrêmement contraint que l'Etat a fixé à l'ONERA dans le contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2017-2021, puisque celui-ci prévoit une subvention de l'Etat quasiment stable autour de 115 millions d'euros. Il est significatif de noter que, dans le même temps, la subvention à l'équivalent allemand de l'ONERA est passée, en trois ans, de 110 millions d'euros à... 170 millions d'euros !

A l'heure où nous voulons faire le SCAF avec les Allemands, ce différentiel en effort de recherche amont devrait nous faire réfléchir, voire nous inquiéter. En résumé, il semble que le COP, négocié et signé en 2016, soit aujourd'hui en décalage avec les ambitions nouvelles de la France en matière d'aéronautique, notamment de défense.

Voici donc les réserves et les nuances qu'il me paraissait utile d'apporter à ce budget du programme 144 qui reste, globalement, positif, ce qui explique que je vous propose d'y émettre un avis favorable.

**M. Michel Boutant, co-rapporteur du programme 144.-** La LPM 2019-2025 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 de son autonomie stratégique. Le renforcement de la fonction « connaissance et anticipation » est une des priorités de la LPM.

Dans le PLF 2019, les crédits inscrits au programme 144, alloués aux services de renseignement relevant du ministère des armées, c'est-à-dire la DGSE et la DRSD, comme d'ailleurs ceux inscrits pour la rémunération du personnel de ces services au programme 212, que nous examinons traditionnellement ensemble, traduisent ce renforcement.

Je formulerai trois observations :

- première observation : hors titre 2, les crédits attribués à la DGSE constituent la masse la plus importante, 342,92 millions d'euros dont 298,42 destinés aux investissements. Ils progressent de façon significative (+16%). Les crédits de la DRSD s'élèvent à 15,7 millions d'euros (+12,6%).

Cette hausse des crédits de paiement est essentiellement imputable aux investissements techniques et, pour la DGSE, aux infrastructures immobilières, j'y reviendrai. Les crédits de fonctionnement sont maîtrisés ou diminuent malgré le maintien des activités opérationnelles à un niveau très élevé.

- deuxième observation : La DGSE bénéficiera sur la période 2019-2025 de 722 créations d'emplois, dont 89 en 2019. L'effort principal porte sur les trois dernières années. Hors service action, elle emploiera 5 675 agents fin 2019. Le montant des crédits de titre 2 progressent en conséquence de 447,3 millions d'euros en 2018 à 465,3 pour 2019.

La DRSD devrait connaître cette année encore un renforcement de ses effectifs. La création de 41 emplois est programmée. Mais elle ne parvient pas à pourvoir tous les emplois créés : elle devrait être en retard de 120 unités fin 2018. En conséquence, les crédits du titre 2 sont maintenus à 120,1 millions d'euros comme en 2018. Outre sa montée en puissance et l'évolution des métiers, la DRSD doit gérer un « turn over » de 12%. Parce que les armées n'ont plus la capacité à la régénérer autant que nécessaire, parce qu'elle manque de visibilité à l'extérieur et de capacités à proposer des niveaux de rémunération suffisants, elle éprouve de sérieuses difficultés à recruter.

Ces difficultés de recrutement et de fidélisation, globalement surmontées à la DGSE mais évidentes s'agissant de la DRSD, tiennent aussi à la spécificité des profils recherchés et à la faiblesse des viviers. Le Coordonnateur national du renseignement s'est saisi de cette problématique commune à l'ensemble des services, a défini un cadre d'action pour dynamiser la mobilité, et lancé un groupe de travail sur les langues rares, et des assouplissements sont désormais possibles s'agissant des niveaux de rémunérations, mais le problème me paraît personnellement plus grave et plus structurel.

Il touche tous les secteurs de l'Etat s'agissant du domaine numérique et je m'associe au cri d'alarme lancé la semaine dernière par nos collègues Cadic et Mazuir à propos de l'ANSSI et du GIC. Il est regrettable que les écoles d'ingénieurs et les universités soient dans l'incapacité de répondre à la croissance des demandes, ce qui accroît les tensions sur le marché du travail. Sans une politique active d'orientation vers les filières scientifiques, la France aura, à terme, des difficultés à suivre les pays concurrents ou adversaires dans le domaine du renseignement technique et de la cyberdéfense et ne sera pas à l'abri d'un décrochage dans les technologies les plus avancées. C'est un véritable enjeu de sécurité nationale.

- troisième observation : Pour accueillir ces personnels supplémentaires, installer leurs nouvelles capacités techniques et améliorer l'efficacité opérationnelle, les deux services ont engagé, chacun à leur échelle, des programmes immobiliers conséquents.

Avec Pascal Allizard, nous nous sommes rendus sur les sites centraux de la DGSE et de la DRSD. Ces déplacements nous ont fait prendre conscience de l'hétérogénéité et de la vétusté du bâti immobilier, tant sur le site du boulevard Mortier et de Noisy, qu'au fort de Vanves. Des casernements anciens mal adaptés et peu rénovés jouxtent des ensembles

---

vieillissants construits de 1960 à 1980. Ces bâtiments ne correspondent plus aux besoins de l'activité des services qui exige une meilleure fluidité, des réseaux informatiques et des installations techniques fortement consommatrices d'énergie et de froid, tout en assurant la résilience et la sécurité. Ce cadre de travail dégradé nuit en outre à l'attractivité des services comme à la fidélisation de leurs cadres. Les programmes de rénovation et de construction sont des opérations complexes à conduire car la saturation des emprises actuelles oblige à rénover sans interrompre l'activité et les exigences de sécurité sont extrêmement importantes.

S'agissant de la DGSE, l'accroissement des effectifs, plus de 1 500 personnes de 2014 à 2025, et le développement des moyens techniques, impliquent des opérations d'envergure. L'effort d'investissement est considérable. Sur la période considérée, 910,49 millions d'euros devraient être engagés contre 277 au cours de la précédente LPM, incluant des constructions d'immeubles tertiaires et techniques et une remise à niveau des installations de production d'énergie et de froid. La consommation électrique de la DGSE est celle d'une ville de 20 000 habitants. Elle dispose d'un service des affaires immobilières qui emploie 120 personnes et assure en interne la maîtrise d'ouvrage des projets et la gestion des contrats de maintenance.

La DRSD verra en 2019 le démarrage du projet de restructuration du site central autour d'un bâtiment neuf de 600 places qui regroupera des services dispersés actuellement dans 15 immeubles. Passé l'expression des besoins, la direction des patrimoines (DPMA) du ministère des armées reprend la main pour la réalisation et le financement du projet sur le programme 212. Le coût de l'opération est évalué à 60 millions d'euros. En parallèle, un plan pluriannuel de rénovation des directions zonales et des postes « 2019-2023 » sera financé dans les mêmes conditions pour un montant de 16,5 millions d'euros.

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.

**M. Olivier Cigolotti.** - La création de l'Agence de l'innovation de défense est un élément intéressant, cette agence ayant vocation à rassembler les différents acteurs de l'innovation de défense. Cela s'articule aussi avec la réforme de la DGA annoncée. Pourrions-nous avoir des détails sur ses effectifs et sur ses crédits ?

**M. Pascal Allizard, co-rapporteur du programme 144.**- Sur la centaine de personnes que l'Agence devrait employer à terme, 70 sont déjà là. Il s'agit en particulier des personnes qui travaillaient dans des services refondus dans l'Agence. On compte en particulier une trentaine de personnes issues de l'ancien SRTS ; des personnes qui géraient le programme RAPID ; de celles qui constituaient la mission pour la recherche et l'innovation technologique ; de celles de la mission pour l'innovation

participative. Quant à ses moyens, l'Agence a notamment vocation à gérer les programmes d'études amont, c'est-à-dire à terme une enveloppe d'un milliard d'euros. Au-delà de la question des moyens, il faudra être attentif.

**M. Jean-Pierre Vial.** -. L'ONERA dispose notamment de souffleries d'exception, mais qui ont dû faire l'objet de travaux de consolidation. On s'est rendu compte que les simulations numériques ne permettent pas de se passer de cet outil formidable. Mais il est préoccupant de voir qu'un tel équipement de pointe pourrait à terme être menacé par un manque d'investissements. Il faut donc effectivement que l'ONERA puisse bénéficier des crédits nécessaires.

**M. Pascal Allizard, co-rapporteur du programme 144.**- Les travaux commencés en 2016, pour 4 ans, doivent permettre de préserver l'outil. Reste la question de la montée en puissance des concurrents, et d'un effort de l'Etat qui reste très mesuré.

**M. Michel Boutant, co-rapporteur du programme 144.**- Concernant l'ONERA, il s'agit d'un établissement qui se bat pour trouver des contrats extérieurs. Il en a trouvé, mais c'est vrai que la situation reste fragile. Il s'agit d'un outil remarquable, peu connu en France, alors qu'il est reconnu au niveau mondial, par les clients étrangers. Il y a à l'ONERA un savoir-faire et une expérience exceptionnels, qu'il faut absolument préserver.

**M. Christian Cambon, président.** - Le vote sur ces crédits est réservé jusqu'à notre examen des autres programmes de la mission Défense, la semaine prochaine.



## ANNEXE - AUDITIONS DES RAPPORTEURS POUR AVIS

*Le 9 octobre 2018*

- **Général Eric Bucquet**, directeur du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD)
- Déplacement sur le site central de la DRSD

*Le 10 octobre 2018*

- **M. Charles Moreau**, directeur de l'administration de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)
- Déplacement sur le site central de la DGSE

*Le 7 novembre 2018*

- **M. Emmanuel Chiva**, directeur de l'Agence de l'innovation de la défense,
- **M. Nicolas Corouge**, vice-président du Comité Richelieu,
- **M. Bruno Sainjon**, président-directeur général de l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA)

*Le 13 novembre 2018*

- **Mme Alice Guitton**, directrice générale des relations internationales et de la stratégie du ministère des armées