

N° 142

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

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 2020,

TOME V

DÉFENSE :

Environnement et prospective de la politique de défense
(Programme 144)

Par MM. Pascal ALLIZARD et Michel BOUTANT,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, président ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Olivier Cigolotti, Robert del Picchia, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, vice-présidents ; Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, M. Olivier Cadic, secrétaires ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, 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^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. ANALYSE GÉNÉRALE DES CRÉDITS PRÉVUS POUR LE PROGRAMME 144 (1,5 MILLIARD D'EUROS)	7
A. LA SITUATION BUDGÉTAIRE	7
B. PRÉSENTATION PAR NATURE DE DÉPENSES	8
1. <i>Le fonctionnement (1,31 milliard d'euros en CP)</i>	8
2. <i>L'investissement (172,5 millions d'euros en CP)</i>	8
3. <i>Les interventions (61 millions d'euros en CP)</i>	9
4. <i>Les opérations financières (3,5 millions d'euros en CP)</i>	9
C. PRÉSENTATION PAR ACTION	10
1. <i>Le renseignement (364,7 millions d'euros en CP)</i>	10
2. <i>La prospective de défense (1,14 milliard d'euros en CP)</i>	10
3. <i>L'influence internationale de la France (40 millions d'euros)</i>	10
II. LE RENSEIGNEMENT	11
A. LA PRIORITÉ ASSIGNÉE À LA FONCTION « CONNAISSANCE ET ANTICIPATION » PAR LA LPM 2019-2025 RESTE FORTE	11
1. <i>L'état des menaces n'a pas évolué de façon décroissante</i>	11
2. <i>Le projet de loi de finances pour 2020 s'inscrit dans cette perspective</i>	11
B. LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ EXTÉRIEURE (DGSE)	14
1. <i>Les ressources humaines</i>	15
2. <i>Les crédits inscrits au programme 144</i>	19
3. <i>La stabilité des crédits de fonctionnement</i>	19
4. <i>Des dépenses d'équipement</i>	20
C. LA DIRECTION DU RENSEIGNEMENT ET DE LA SÉCURITÉ DE LA DÉFENSE (DRSD)	23
1. <i>Les missions et activités de la DRSD</i>	23
2. <i>Les missions spécifiques d'enquête et d'inspection</i>	25
3. <i>La croissance des effectifs: une réduction appréciable des écarts</i>	28
4. <i>Les crédits de la DRSD inscrits au programme 144</i>	30
III. LES CRÉDITS D'ÉTUDES-AMONT	32
A. DES CRÉDITS EN HAUSSE	32
B. UNE RÉPARTITION PRÉVILÉGIANT L'AÉRONAUTIQUE	33
IV. POURQUOI FRAGILISER L'ONERA ?	34
CONCLUSION	37
EXAMEN EN COMMISSION	39

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES45

Le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » de la mission « Défense », retrace les crédits, hors dépenses de personnel, 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).

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 2020 - 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, et enfin les dépenses de soutien et subventions ;

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

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, qui a été auditionnée dans le cadre de la préparation du présent rapport. Cependant, la gestion opérationnelle des actions est confiée à la DGSE et à la DRSD, 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.

Le PLF pour 2020 correspond à la deuxième annuité de la loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2019 à 2025. Les crédits sont globalement en ligne avec la trajectoire attendue, avec une nuance sur les conditions de l'exécution de 2019, et un point de vigilance renouvelé sur la situation de l'ONERA.

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

Les crédits inscrits dans le PLF 2020 au titre du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » atteignent **1,77 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **1,55 milliard d'euros en crédits de paiement (CP)** – soit, respectivement, 2,7 % des AE et 3,4 % des CP prévus pour l'ensemble de la mission « Défense » l'année prochaine (65,35 milliards d'euros en AE et 46,08 milliards d'euros en CP).

A. LA SITUATION BUDGÉTAIRE

Le programme 144 enregistre pour 2020, par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2019, un **accroissement sensible des autorisations d'engagement de 8,4 %** (+ 137,1 millions d'euros). Les **crédits de paiement augmentent également, quoique moins fortement, de 4,9 %** (+ 71,7 millions d'euros).

Évolution des crédits du programme 144

(en millions d'euros)

LFI 2019		PLF 2020		Évolution 2019-2020	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
1 628,8	1 476,1	1 765,8	1 547,8	+8,4 %	+ 4,9 %

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

Cette évolution globale correspond à la trajectoire prévue par la LPM. 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.

B. PRÉSENTATION PAR NATURE DE DÉPENSES

Évolution des crédits du programme 144

	LFI 2019		PLF 2020		Évolution 2019-2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	1413,17	1243,01	1520,67	1310,78	+ 7,6 %	+5,5 %
Titre 5 Dépenses d'investissement	155,04	171,76	180,77	172,54	+11,7 %	+0,5 %
Titre 6 Dépenses d'intervention	58,57	59,32	60,90	61,00	+4,0 %	+2,8 %
Titre 7 Dépenses d'opération financières	2,00	2,00	3,45	3,45	+72,5 %	+72,5 %
Total	1628,79	1476,09	1765,79	1547,76	+8,4 %	+4,9 %

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

1. Le fonctionnement (1,31 milliard d'euros en CP)

La prévision pour 2020 des dépenses de **fonctionnement** financées par le programme 144 (crédits de titre 3), à hauteur de **1,31 milliard d'euros** en CP, représente par rapport à la LFI pour 2019 une **augmentation de 5,5 % (+ 67,8 millions d'euros)**.

Ces dépenses concentrent la majeure part des crédits du programme : près de 85 %. 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 (172,5 millions d'euros en CP)

Les dépenses d'**investissement** (crédits de titre 5) du programme 144 sont prévues pour 2020 à hauteur de **172,5 millions d'euros en CP**, soit le même niveau qu'en 2019.

Ces dépenses représentent 11,1 % des crédits du programme. Les dépenses de fonctionnement augmentant, et les dépenses d'investissements étant stables, leur part dans le programme diminue légèrement.

3. Les interventions (61 millions d'euros en CP)

Les dépenses d'**intervention** (crédits de titre 6) du programme 144, prévues pour l'année prochaine à hauteur de **61 millions d'euros en CP**, enregistrent une **augmentation de 2,8 %** par rapport à la LFI pour 2019 (+ **1,7 millions d'euros**). Elles couvrent :

- 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.

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 augmentation. L'augmentation de ce poste explique l'augmentation globale du titre 6.

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

4. Les opérations financières (3,5 millions d'euros en CP)

Le programme 144 couvrira en 2020 des **dépenses d'opérations financières** (crédits de titre 7) qui, prévues à hauteur de **3,5 millions d'euros en CP** comme en AE, ne représenteront en 2020 que 0,1 % de l'ensemble des crédits du programme. Elles sont en **augmentation de 72,5 %** (+ **1,5 million d'euros**) par rapport à la LFI pour 2019.

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'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 investissements liés à l'immobilier de l'école ;

- **l'École nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA) Paris** doit recevoir une dotation de 500.000 euros au titre du financement de la rénovation des bâtiments ;

- **l'École nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA) Bretagne** doit recevoir une dotation de 300.000 euros au titre du financement de travaux de mises aux normes de sécurisation de ses emprises.

C. PRÉSENTATION PAR ACTION

Évolution des crédits du programme 144

en M€	LFI 2019		PLF 2020		Evol. 2020/2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 3 « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France »	349,41	358,62	399,13	364,68	14%	2%
Sous-action 3-1 « Renseignement extérieur »	333,71	342,92	375,75	348,30	13%	2%
Sous-action 3-2 « Renseignement de sécurité de défense »	15,70	15,70	23,38	16,38	49%	4%
Action 7 « Prospective de défense »	1 240,78	1 078,12	1 326,71	1 143,03	7%	6%
Sous-action 7-1 « Analyse stratégique »	10,18	9,69	10,79	9,75	6%	1%
Sous-action 7-2 « Prospective des systèmes de forces »	22,56	21,82	22,44	22,44	-1%	3%
Sous-action 7-3 « Études amont »	919,89	758,46	1 003,65	821,01	9%	8%
Sous-action 7-4 « Soutien et subventions »	288,16	288,16	289,82	289,82	1%	1%
Action 8 « Relations internationales » (2014) - « Relations internationales et diplomatie de défense » (2015)	38,60	39,35	39,96	40,06	4%	2%
Total	1 628,79	1 476,09	1 765,79	1 547,76	8%	5%

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

1. Le renseignement (364,7 millions d'euros en CP)

Le **renseignement** (action 3 « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France ») représente 23,6 % des CP du programme 144 prévus pour 2020, à hauteur de **364,7 M€**, soit une **augmentation de 2 % (+ 6 M€)** par rapport à la LFI pour 2019. Cette augmentation, qui concerne à la fois la DGSE et la DRSD, touche l'ensemble des catégories de dépenses. Elle intervient après une hausse plus importante l'an passé.

2. La prospective de défense (1,14 milliard d'euros en CP)

L'effort de **prospective de défense** (action 7) concentre désormais 86 % des CP du programme 144 prévus pour 2020, avec une dotation de **1,14 milliard d'euros**, soit une **hausse de 6 % (+ 64,9 millions d'euros)** par rapport à la LFI pour 2019. Cette évolution s'explique pour l'essentiel par l'accroissement des crédits de la sous-action « Études amont » (+ 8 %).

3. L'influence internationale de la France (40 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 2020, soit **40 millions d'euros** en CP et AE, connaissent une **hausse de 2 % en CP** par rapport à la LFI 2019 (+650 000 euros). Cette hausse s'explique par l'augmentation de la subvention à l'Agence européenne de défense.

II. LE RENSEIGNEMENT

A. LA PRIORITÉ ASSIGNÉE À LA FONCTION « CONNAISSANCE ET ANTICIPATION » PAR LA LPM 2019-2025 RESTE FORTE

1. L'état des menaces n'a pas évolué de façon décroissante

Les hypothèses formulées dans le rapport annexé à la LPM 2019-2025 et dans la Revue stratégique d'octobre 2017 ont été confirmées. La France reste engagée militairement sur plusieurs théâtres de crise. Elle est directement exposée à une instabilité croissante de l'environnement international¹, dans tous les domaines diplomatique, militaire, économique, médiatique y compris désormais dans le cyberspace et dans l'espace extra-atmosphérique.

Dans ce contexte, le renforcement de la fonction « connaissance et anticipation » est l'une des deux priorités de la LPM².

2. Le projet de loi de finances pour 2020 s'inscrit dans cette perspective

Pour ce deuxième exercice de mise en œuvre de la nouvelle programmation militaire 2019-2025, les crédits de paiements inscrits au programme 144 poursuivent leur progression (+1,7 %) à un rythme plus modéré qu'en 2018 (+20,3 %) et 2019 (+16 %), consolidant les efforts entrepris. Ils permettent d'accompagner le renforcement en personnels et la modernisation des infrastructures, dont les crédits respectifs sont inscrits au programme 212³ et de développer les capacités techniques des services dans le domaine du recueil et de l'exploitation du renseignement et de cyberdéfense.

Le montant des autorisations d'engagement inscrites au programme 144 accélère sa progression (+14,2 %) après la reprise (+9,07 %) intervenue en 2019 succédant à une baisse en LFI 2018 (-1,15 %), sous l'effet du cycle des investissements techniques de la DGSE et de la DRSD comme il était annoncé dans la LPM.

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

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

³ Sauf pour la DGSE qui finance ses infrastructures sur ses crédits inscrits au programme 144.

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

Dans le programme 144, l'action 3 regroupe les activités de la DGSE et de la DRSD¹.

Par ailleurs, les crédits de la direction du renseignement militaire, 57,65 M€ en AE en 2020 et 56,53 M€ en CP (respectivement 54,77 et 53,71 M€ en 2018), sont inscrits au programme 178², du fait de la vocation opérationnelle du renseignement d'intérêt militaire.

Pour disposer d'une vision globale de l'effort consenti par le ministère des armées au profit de la fonction « connaissance et anticipation », il faudrait ajouter les crédits inscrits dans les actions et sous-actions du programme 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* »³ et du programme 144 de la sous-action « *Etudes amont* »⁴.

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).

¹ 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.

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

³ Qui restent fortement dotés en CP en 2020 avec les crédits du programme spatial de renseignement électromagnétique CERES (sous-action 07.42) 35,2M€ en CP, l'achèvement du programme spatial optique MUSIS et la préparation de son successeur IRIS à la sous-section 07.44 pour 83,12 M€, ceux prévus par des programmes nouveaux comme l'acquisition d'avions légers de reconnaissance et de surveillance (ALSR) dans la sous-section 07.60 (24,07M€), l'acquisition d'une capacité universelle de guerre électronique (CUGE) pour remplacer les capacités ROEM aéroportées à l'horizon de l'arrêt des Transall Gabriel dans la section 07.61 (88,26 M €), de drones aériens (drones tactiques, MALE Reaper et MALE européen) dans la section 07.62 pour 120,95 M €, pour la mise à niveau et le remplacement des avions de guet embarqué Hawkeye à la section 07.63 (53,11 M €), de moyens de renseignement électro-magnétique (ROEM) à la section 07.64 pour 101,70M €, des avions de surveillance, de détection et de contrôle aérien (SDCA), soit la modernisation des Awacs pour 42,31 € à la section 07,67 et tout ou partie de ceux de la sous-action 07.68 « autres opérations » 67,53 M€ en CP. Ceci représente un effort global en faveur du renseignement d'intérêt militaire de 3 892 M€ en AP et 615 M€ en CP contre respectivement 2 725 M€ en AE et 653 M€ en CP. Le PLF 2020 marque donc le lancement des grands programmes d'équipement dans le domaine du renseignement pour la fin de la LPM 2019-2025 et la suivante.

⁴ Opérations budgétaires « information et renseignement classique » dotée de 106 M€ en CP et « information et renseignement Espace » dotée de 25 M€ en CP.

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.

Le plafond d'emploi des services de renseignement relevant du programme 144 est réajusté à 7 175 ETPT en 2018, 5 726 pour la DGSE et 1 505 pour la DRSD. En 2019, ce plafond était de 7 353 ETPT (5 632 pour la DGSE et 1 510 pour la DRSD). **Il s'agit de réajustements techniques.** Un écart croissant entre emplois autorisés et emplois pourvus a été constaté qui résulte en partie du recrutement de personnels hautement qualifiés et donc plus coûteux et de son financement par une diminution d'effectifs plus nombreux dans les catégories les moins qualifiées. La présentation est donc plus conforme à la réalité.

Le montant des crédits de titre 2 inscrits au programme 212 est de 590,22 M€, dont 468,46 pour la DGSE et 121,76 pour la DRSD contre 585,36, 465,28 pour la DGSE et 120,08 pour la DRSD en LFI 2019¹.

S'agissant du renseignement d'intérêt militaire, les rémunérations des personnels sont inscrites au programme 212² pour un montant de 171,37 millions d'euros en 2020 (169,80 € en 2019, pour 2 039 emplois (ETPT) sous plafond (contre 2 037 en 2019).

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

Depuis plusieurs années³, les services de renseignement et d'autres services de l'Etat sont confrontés aux mêmes problématiques de recrutement dans les domaines de la cybersécurité, de l'exploitation des données de masse, de l'intelligence artificielle et des langues rares. La commission appelait à un renforcement des mesures afin de limiter la concurrence qui s'est inévitablement instaurée pour l'exploitation de ces viviers limités. Dans son précédent avis, elle soulignait la prise de conscience des autorités et des avancées timides de recherche de solutions et de coordination des services en ce domaine⁴.

Dans son dernier rapport⁵, la délégation parlementaire au renseignement a réalisé une étude assez complète sur la gestion des ressources humaines qui montre les difficultés auxquelles sont confrontés les services qui ne disposent pas d'une maîtrise complète de leurs ressources humaines, la DGSE constituant une exception. Elle montre également que, pour des raisons parfaitement justifiables, la mise en œuvre des plans de renfort des effectifs est plus étalée que prévue. Elle montre aussi que

¹ Respectivement, 568,22 au total, 447,27 pour la DGSE et 120,94 pour la DRSD en LFI 2018

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

³ Avis n°110 (2017-2018) de MM. Pascal Allizard et Michel Boutant p.20 et suiv.

⁴ Avis n°149 (2018-2019) de MM. Pascal Allizard et Michel Boutant p.19 et suiv.

⁵ Rapport d'activité 2018 de la DPR Sénat n°457 p.91 et suivantes

l'attrition des viviers traditionnels et notamment celui des Armées, suite aux déflations des précédentes LPM et à la trop lente remontée en puissance de leurs effectifs, mais aussi la distorsion croissante entre l'évolution des métiers et ces viviers, obligent les services, notamment ceux qui dépendent du ministère des Armées, à recruter davantage de contractuels (2,8 % de l'effectif de la DRSD en 2014, 8,3 % en 2018, 24,5 % de l'effectif de la DGSE en 2014 et 31,2 % en 2018, 5,33 % à la DRM en 2014 et 13,06 % en 2018). Elle formule un certain nombre de recommandations, dont certaines commencent à être mises en œuvre.

Des efforts de coordination, de coopération et de mutualisation interservices

Ainsi la CNRLT a incité les Services à **développer leurs relations dans le domaine des ressources humaines**, notamment sur la dynamisation de la mobilité interservices, mais aussi en matière de modes de recrutement et les profils difficiles à recruter, ainsi que sur les questions rencontrées par rapport aux positions statutaires à privilégier. Des rencontres interservices ont été mises en place qui, outre des échanges de bonnes pratiques, permettent de mutualiser des CV, de développer des mobilités croisées et de limiter la potentielle concurrence portant sur les profils les plus rares. Le récent travail (juin 2018) de rédaction **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 désormais à partager leurs viviers, à participer conjointement à des forums spécialisés, à favoriser les mobilités croisées et à constituer des parcours professionnels interservices.

La mutualisation connaît également un essor depuis 2016, s'agissant **des capacités de traduction en langues rares et critiques**. Elle se traduit par de nombreux échanges sur la coordination des besoins mais également sur les dossiers de recrutement en cours d'instruction. De manière régulière, la DGSE met à la disposition de ses partenaires ses linguistes couvrant plus de 110 langues et dialectes.

B. 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 :

- 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, de lutte contre l'immigration irrégulière ;
- préserver l'autonomie technique, dans un monde où les technologies connaissent un développement exponentiel ;
- investir le cyberspace ;
- consolider 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 auxquels s'ajoutent 173 renforts obtenus par financement des Armées pour la cyberdéfense ;

- la modernisation des capacités interministérielles mutualisées entre les services et de ses capacités propres notamment dans le domaine cyber. Un doublement du budget d'investissement est l'objectif à atteindre ;
- la conduite d'opérations immobilières d'envergure pour accompagner la croissance des effectifs et la modernisation des capacités techniques.

Les crédits de la DGSE ne représenteront néanmoins que 1,77 % des crédits de la mission « défense », ses effectifs 2,09 % du plafond d'emplois du ministère et resteront inférieurs à ceux de ses 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 »¹.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Plafond d'emploi (ETPT) (*)	5 302	5 461	5 530	5 726	5 632	5670
Crédits inscrits au Titre 2**	297,31	306,70	319,27	336,51	350,27	358,89
Évolution en %	+2,35	+3,16%	+4,10%	+5,40%	+4,17%	+2,29%
Emplois programmés (ETPE)	5 217	5 339	5 389	5 600	5 797	5 754
Emplois pourvus (ETPE)	5 216	5 335	5 372	5 628	***	

(*) Plafond ministériel des emplois autorisés (PMEA)

(**) en M€ Action 50-01 du programme 212, hors CAS Pensions soit 468,46 M € en titre 2 dont 109,57 M € de Cas Pensions en 2020

(***) Prévisions

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).

Pour 2020, le service poursuit sa montée en puissance à un rythme un peu moins soutenu avec 65 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
Renfort EMA/Cyber²	+10	+13	+15	+14	+29	+43	+49	173

¹ On en donnera toutefois le détail ici, car la croissance des effectifs du service impacte directement l'évolution de ses coûts de fonctionnement et de ses investissements et qu'on ne saurait en évaluer raisonnablement la transformation sans en tenir compte. 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.

² Les renforts obtenus des Armées pour la cyberdéfense sont pris en charge par l'état-major. Ils n'entrent pas dans l'effectif sous plafond de la DGSE et leur rémunération n'est pas incluse dans l'action 50-01 du programme 212.

Les crédits de Titre 2 sont en augmentation de 3,18 M€ (+0,68 %) afin de financer les 65 recrutements nets prévus et l'extension en année pleine des recrutements 2019 (9,01 M€), l'effet mécanique du GVT solde (2,77 M€¹), et par la revalorisation des contractuels *ad hoc* à hauteur de 1,92 M€ Le montant des mesures catégorielles au titre de 2020 s'élève à 1,6 M€ au 2/3 destinés au financement des parcours professionnels, carrières et rémunérations.

Pour autant, des renforts supplémentaires ont été accordés à la DGSE en avance de phase par la DRH-MD pour contenir le sous-effectif ministériel². Elle a donc recruté davantage de catégories A et B du fait de son vivier conséquent dans ces populations.

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

Les tendances observées dans le dernier rapport de votre commission se poursuivent³.

Évolution des effectifs par catégories

Unité de mesure : effectif physique en ETP

	2019		2020	
	Effectif réalisé prévisionnel (PAP 2019)	% de l'effectif réalisé	Effectif réalisé prévisionnel (PAP 2020)	% de l'effectif prévisionnel
Catégorie A et Officiers	2709	46,7%	2670	46,4%
Catégorie B et sous-officiers	1895	32,7%	1897	33,0%
Catégorie C et militaires du rang	1193	20,6%	1187	20,6%
Total	5797	100%	5754	100%

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

Hors service « action », la DGSE emploie 23 % de personnel militaire (37 % dans l'encadrement supérieur). L'arrêt de la politique de déflation mise 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. La DGSE anticipe une proportion de 20 % à l'horizon 2025. La population des sous-officiers est celle où les difficultés sont les plus grandes or elle concerne des spécialités que l'on ne

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

² Conformément aux orientations ministérielles, les employeurs ayant des capacités de recrutements en 2019 ont été invités à les réaliser en avance de phase par rapport à leurs droits en effectifs accordés par la LPM

³ Avis n°149 (2018-2019) de MM. Pascal Allizard et Michel Boutant p.23

trouve pas dans le civil et elle est nécessaire pour pourvoir des postes dans les dispositifs déployés à l'extérieur notamment en zone de guerre.

A terme, cette évolution pourrait affecter l'efficacité et l'identité du Service si des mesures ne sont pas prises pour l'enrayer.

(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 31,2 % en 2018¹. Cette évolution est pour une large partie le corollaire de la diversification des profils recherchés.

(3) Le renouvellement rapide des personnels

(a) Créations de postes et mobilités

En 2018, la DGSE enregistre un taux de mobilité moyen de 10,1 % tous statuts confondus². Ce taux est plus élevé pour les personnels militaires (14,6 %). Il représentait en 2018 1 130 mouvements d'entrées/sorties par an contre 678 en 2014 (+67 %). 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.

Actuellement environ 70 % des recrutements relèvent des familles de métiers du renseignement et des systèmes d'information et communication, le solde pour le soutien général et la sécurité.

(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. Le recrutement des fonctionnaires se fait essentiellement par voie de concours³ et accessoirement de détachement. Le recours à des 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. 13).

(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 effectuées auprès des grands employeurs

¹ Effectif réalisé au 30 juin 2018.

² Selon la méthode harmonisée adoptée par l'ensemble des services de renseignement : [nombre de départs nets + nombre d'arrivées nettes/(2)] / effectifs de la catégorie considérée au 31/12]

³ Un statut autonome est applicable aux personnels civils de la DGSE en application du décret n°2015-386 du 3 avril 2015.

militaires. Les tensions restent fortes sur certaines spécialités (imagerie, cyber) et certains profils.

(d) Un défi à relever

Jusqu'à présent, la DGSE est demeurée 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'infrastructure¹) et de l'accentuation du *turn over*. L'enjeu de l'attractivité des carrières et de la fidélisation des agents est majeur. Le Service développe une communication active en matière de recrutement et déploie des efforts de fidélisation portant 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 rares², planification des mobilités externes (parcours professionnels interservices³ et internes)), mais aussi de façon plus indirecte, la capacité d'offrir un cadre de travail fonctionnel et accueillant. Ces politiques commencent à avoir des effets mesurables comme le tassement du *turn over* dans la catégorie des ingénieurs informatiques.

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.

Évolutions des dispositifs de formations

- l'un des objectifs prioritaires est la fidélisation des agents en renforçant le sentiment d'appartenance au service (avec notamment la généralisation d'un stage d'intégration à tous les nouveaux entrants) et améliorant les pratiques managériales (développement de l'offre externalisée, création d'un parcours de formation pour l'encadrement supérieur et mise en place de démarches innovantes),
- la refonte de plusieurs stages d'envergure a été poursuivie avec la transformation du stage de départ en affectation extérieure vers un modèle plus opérationnel et recentré sur les acquis indispensables),

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

² 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. En outre, plusieurs dispositions ont été arrêtées par circulaire du Premier ministre pour permettre une meilleure rémunération dans les métiers sous tension.

³ 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 professionnalisation de la formation linguistique avec l'introduction de cours spécifiquement tournés vers les métiers du renseignement et par le développement de l'offre avec la mise en place d'immersions longues en langues rares.

En outre, la DGSE a développé depuis plusieurs années un partenariat de formation avec des services de la communauté du renseignement, ainsi qu'avec des structures travaillant en lien étroit avec cette communauté. Outre les cursus de formations mutualisées au profit des utilisateurs des capacités techniques de la DGSE, la mutualisation de nouvelles formations est étudiée au cas par cas en fonction des besoins et des contraintes de chacun. En 2018, 373 agents, toutes structures confondues, ont pu bénéficier de ces divers partenariats. Ces formations s'exercent dans les domaines de la recherche humaine ou technique, l'analyse-exploitation du renseignement et la sécurité ou encore l'islamologie. En sens inverse, en matière de formations linguistiques, le partenariat en russe et arabe existant de longue date avec la DRM dans le cadre du Centre de formation interarmées du renseignement (CFIAR) se poursuit.

Le plan de formation se caractérise par sa richesse et sa grande diversité : en 2018 près de 9 000 formations individuelles, soit environ 50 000 journées de formation cumulées. Le taux d'effort de formation (journées de formation cumulées/effectifs) s'établit à 9 jours par an et par agent contre 7,6 jours pour la fonction publique d'Etat. Plus de 3 500 agents ont suivi au moins une formation. La DGSE a proposé plus de 800 stages différents dont 200 dispensés en interne et 600 externalisés.

2. Les crédits inscrits au programme 144

En LFI/ PLF 2019	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Agrégat fonctionnement*	38,59	37,82	41,24	44,56	44,50	46,26
Agrégat équipement :						
AE	231,38	212,44	269,29	261,82	289,21	329,49
CP	219,16	192,94	202,59	251,07	298,42	302,04

En millions d'euros

(*) Hors indemnité compensatrice SNCF

Conformément au périmètre du PLF, les montants HT2 n'incluent ni les reports d'AE sur tranche fonctionnelle, ni les mouvements en gestion. Sur ce périmètre. Le budget de la DGSE s'élèvera en 2020 à 375,75 M€ d'autorisations d'engagement (contre 333,71 M€ en 2019 (+13 %), 306,38 M€ en 2018 et 310,53 en 2017) et 348,30 M€ de crédits de paiement (contre 342,92 M€ en 2019 (+2 %) 295,62 M€ en 2018 et 243,83 M€ en 2017). En crédits de paiements, il se répartit entre 329,48 M€ pour les dépenses d'équipement, 46,26 M€ pour les dépenses de fonctionnement.

3. La stabilité des crédits de fonctionnement

La programmation des dépenses de fonctionnement affiche une relative stabilité entre 2019 et 2020 qui couvre :

- une baisse sensible (-8,98 %) (+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 :

- d'un redéploiement des crédits vers l'OS « fonctionnement et activités spécifiques »
- et d'un changement de format dans le cadre des projections à caractère opérationnel : l'allongement des missions est privilégié aux multiples projections d'agents sur zone. Le volume des besoins couverts peut être soumis à de fortes variations en raison du contexte sécuritaire international et au nombre de postes et antennes créés à l'étranger;
- l'augmentation (+8,85 %) de l'OS « fonctionnement et activités spécifiques » est la conséquence,
 - d'une part, de la croissance des effectifs qui entraîne des besoins supplémentaires au titre du fonctionnement courant (habillement et accessoires techniques dans le cadre de la projection du personnel, équipements bureautiques, parc informatique, matériels de bureau),
 - et, d'autre part, de l'intensification des actions de formation du personnel (développement des formations managériales) et des nouveaux arrivants (conception d'un stage d'intégration adapté) (voir supra p. 19).

4. Des dépenses d'équipement

Dépenses d'équipement de la DGSE

(en millions d'euros)

	AE				CP			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Appui au renseignement	154,001	124,618	142,208	153,830	100,940	105,364	151,823	141,523
Renseignement	115,290	137,208	147,000	175,656	101,651	145 697	146,600	160,512
Total	269,291	261,826	289,208	329,486	202, 591	251,061	298,423	302,035

Source : PAP de la mission « Défense » annexé au PLF 2016, 2017, 2018, 2019 et 2020.

Pour les dépenses d'investissements la progression des crédits de paiement de 3,61 M€ (+1,21 %) et surtout des autorisations d'engagement de 40,28 M€ (+13,93 %) marque le lancement de nouveaux programmes annoncés par la LPM :

- une augmentation en AE de 11,62 M€ (+8,2 %) et une baisse de 10,30M € en CP (- 6,8 %) des **dotations de l'opération stratégique « appui au renseignement »**.
- comme en 2019, **la dotation (« renseignement »)** qui supporte les dépenses d'infrastructure, ainsi que les dépenses de soutien (télécommunications du service entre autres) et de projection opérationnelle augmente, de 19,5 % en AE et de 9,5 % en CP. Cette progression s'explique par :
 - **la poursuite du 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 pluriannuelle¹ avec en 2020 la notification du marché principal d'un projet immobilier structurant pour ses emprises parisiennes (construction d'un bâtiment neuf de 800 places livrable en 2023), le lancement d'une consultation en vue de la notification en 2021 du marché

¹ Avis n°149 (2018-2019) de MM. Pascal Allizard et Michel Boutant p.32 et suiv.

principal sur le site du Fort de Noisy et la poursuite du programme de rénovation des bâtiments existants sur l'ensemble des emprises,

- **l'intensification et la consolidation capacitaire des grands programmes interministériels et de la cyberdéfense**, avec notamment l'acquisition et le développement de matériels permettant de tenir compte des évolutions technologiques et de l'augmentation du volume et de la qualité des données à traiter ainsi que du développement de l'automatisation et de l'industrialisation des processus techniques. Aujourd'hui, dans un monde où la collecte des données, notamment en source ouverte est massive, la performance d'un service de renseignement se mesurera davantage par ses capacités à exploiter intelligemment l'information recueillie,
- **les travaux de résilience et de sécurisation des systèmes d'information et de communication**,
- **le renforcement des actions opérationnelles**,
- **la poursuite des actions visant à offrir des outils d'exploitation à l'ensemble de la communauté nationale du renseignement et à les mettre en conformité au regard des dernières évolutions législatives.**

Les moyens ainsi octroyés permettront à la DGSE de relever les défis que représentent la transformation du monde numérique, la cybermenace grandissante ainsi que la préservation de sa technicité et de son autonomie face aux autres services de renseignement. La DGSE poursuivra ainsi ses investissements pour adapter et accroître ses capacités de recueil, de stockage, de traitement, d'analyse et d'exploitation. Ces actions revêtent un enjeu majeur pour l'ensemble de la communauté du renseignement, avec laquelle la DGSE s'est engagée dans une stratégie de partenariat renforcé.

a) Le déploiement des capacités techniques

La DGSE s'inscrit dans la logique de mutualisation des moyens entre services de la communauté du renseignement qui font l'objet d'une gouvernance spécifique¹. Elle reçoit à ce titre, par transfert en cours de gestion, des crédits interministériels inscrits au programme 129 « direction de l'action gouvernementale » d'un montant de 73 M€ en 2019. Cette organisation facilite l'intégration des différentes sources de renseignement et s'avère moins coûteuse. Ces moyens mutualisés sont mis à disposition d'un nombre d'utilisateurs en constante augmentation.

b) Les conditions techniques nécessaires à l'application de la loi sur le renseignement du 24 juillet 2015 et de la loi sur la surveillance internationale

La DGSE poursuit ses travaux pour mettre en place les conditions techniques nécessaires à l'application des lois sur le renseignement de 2015. Leur entrée en vigueur a eu des conséquences en termes d'organisation,

¹ Avis n°149 (2018-2019) de MM. Pascal Allizard et Michel Boutant p.30 et suiv

d'équipement et d'emplois et aura nécessité des investissements financiers de mettre en œuvre des différentes techniques de renseignement¹.

En 2018 ont été développés les outils dédiés au contrôle légal, mis à disposition des contrôleurs au sein de chaque service de la communauté. Ce dispositif sera amené à évoluer en 2019 pour tenir compte des évolutions législatives intervenues en 2018 et faciliter les investigations de la CNCTR. Ces évolutions portent tant sur le développement technique des outils que sur l'organisation et le perfectionnement des pratiques de contrôle.

Le montant des investissements en matière de mise en œuvre des lois de 2015 est estimés à plus de 5 M€ hors effort interne d'ingénierie. 7 ETP sont dédiés au suivi des évolutions du cadre légal, aux relations avec la CNCTR et au contrôle de conformité. A ces ressources doit s'ajouter un surcroît de plusieurs milliers d'heures, supporté pour intégrer les exigences de motivation liées à l'application dudit cadre.

c) Un effort important dans le domaine cyber

Depuis quelques années, la DGSE a été chargée de développer des installations destinées à la lutte cyber afin de fournir aux autorités une capacité cyberoffensive de recueil de renseignement, de soutien aux engagements militaires², de riposte et d'entrave face aux agressions envers la France. Elle a bénéficié à ce titre de renforts importants d'effectifs (voir supra p. 15).

d) 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 et le développement des moyens techniques impliquent des opérations immobilières d'envergure car les capacités d'accueil arrivent à saturation. En outre, il convient de corriger les fragilités structurelles en termes de réseaux (informatiques, électricité) et de maintenance. Une stratégie immobilière pluriannuelle, sur l'ensemble des sites, a été définie afin de remettre l'immobilier au niveau des standards d'un service de renseignement moderne.

Cette situation a conduit la DGSE à définir un programme ambitieux de mise à niveau immobilière, mais aussi à rehausser la gouvernance de ce domaine³.

Au total, la commission continuera à se montrer particulièrement vigilante 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 exigent le maintien dans la durée de l'effort engagé.

¹ Avis n°149 (2018-2019) de MM. Pascal Allizard et Michel Boutant p.31

² Elle reçoit un financement spécifiques de l'EMA à ce titre (11 M€ en 2019)

³ Avis n°149 (2018-2019) de MM. Pascal Allizard et Michel Boutant p.32 et suiv

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 contre-ingérence pour assurer la **sécurité du personnel, des informations, des matériels et des installations sensibles**¹.

1. Les missions et activités de la DRSD

a) Les missions

Ses missions consistent à déceler, identifier et neutraliser toute menace contre la sphère de la défense² résultant de services de 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 :

- **La mission de détection et réduction des vulnérabilités** 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). Le rôle d'enquête et d'inspection de la DRSD 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 d'indentification et de neutralisation des menaces** repose sur le plan national d'orientation du renseignement (PNOR) qui attribue des missions aux services sur la base des finalités de la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015. Sur chacune des sept finalités, la DRSD est soit « service en charge » sur la « sphère de défense », soit service « concourant » sur la base de ses compétences spécifiques sur ladite sphère³.

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

² La DRSD est compétente sur l'intégralité de la « sphère de défense » : d'une part, sur les forces armées et les administrations centrales ou services (à l'exception de la DGSE) et, d'autre part, sur tout ce qui a trait au secteur économique d'intérêt pour la « mission défense » (incluant notamment la base industrielle et technologique de défense (BITD) ainsi que les acteurs économiques ou institutionnels en lien avec les programmes d'armement, les technologies duales, la recherche et développement, ou le soutien aux exportations. 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.

³ Ces notions de service « en charge » ou concourant » fondent et organisent le partage du renseignement entre les différents services participant aux travaux de la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT).

Ces missions sont menées dans deux domaines qui font de la DRSD un acteur global en matière de renseignement et de sécurité : la contre ingérence des forces et la contre ingérence économique.

- **la contre ingérence des forces.** La DRSD est compétente en matière d'appui aux forces en opération notamment de contre-espionnage, de lutte contre le terrorisme et de lutte contre la subversion. Elle apporte également sa contribution au « renseignement stratégique » par sa présence à l'étranger en accompagnement des forces.
- **la contre ingérence économique** vise à protéger le patrimoine scientifique et technologique de la Nation (PPSTN) et la base industrielle et technologique de la défense (BITD) contre toutes les formes de prédatons, à lutter contre la criminalité et la délinquance organisées (notamment sous l'angle de la lutte contre les trafics d'armes) et à prévenir la prolifération des armes de destruction massive par sa connaissance fine du tissu industriel de défense et des technologies sensibles susceptibles de captation par des Etats (voire des organisations) proliférants ou proliférateurs. En complément et en appui, la DRSD continue de développer sa capacité propre de contre-ingérence cyber en lien avec l'ANSSI et le commandement de la cyberdéfense (COMCYBER). Ses actions en la matière portent sur l'élaboration du renseignement nécessaire à l'anticipation et l'attribution des attaques, sur l'investigation après la constatation des compromissions et sur la cyber-sécurité du contrôle gouvernemental dans le domaine nucléaire.

Pour chacune de ces missions, le PNOR fixe les spécificités des services de renseignement.

b) Etat des menaces

Le niveau d'activité en 2019 est toujours directement lié au niveau élevé de la menace terroriste pesant sur la sphère de défense, en particulier au titre de la préparation et de l'accompagnement d'évènements majeurs programmés (salons, commémorations, cérémonies du 14 juillet...). Les militaires - leurs familles - restent des cibles désignées des mouvances terroristes. Les actions de reconnaissance des emprises militaires par des individus aux motivations présentant un risque restent ainsi très fréquentes.

S'agissant du soutien des forces en opérations ou déployés à l'étranger, l'attention est portée au suivi du personnel civil de recrutement local (PCRL) et des entreprises de service de sécurité et de défense (ESSD) présentes sur les théâtres. La déstabilisation des forces par des opérations de subversion demeure un risque permanent.

Les activités de contre-ingérence économique mettent en exergue l'augmentation et la diversification constante des ingérences (espionnage économique, cyberattaques, instrumentalisation de l'application extraterritoriale du droit anglo-saxon...).

Enfin, le besoin adressé en matière de protection augmente comme l'illustre la progression du nombre d'enquêtes administratives demandées au Service.

c) Les objectifs

Pour 2020, conformément aux orientations du PNOR, ses priorités demeurent :

- la lutte anti-terroriste,
- le renforcement des capacités de contre-ingérence économique et de contre-espionnage face à une activité des services de renseignement étrangers en France qui se maintient à un niveau historiquement haut, en particulier dans le contexte du retour des Etats-puissance,
- l'accompagnement des forces déployées en OPEX et, en outre, la recherche d'information sur les trafics pouvant alimenter le financement du terrorisme,
- le renforcement du rôle du Service dans le domaine cyber et du suivi des homologations de sécurité des systèmes d'information des industriels de défense,
- le renforcement des fonctions complémentaires de « service enquêteur » au profit d'entités extérieures (commandement du nucléaire civil) et périmètre défense (Garde nationale, réserves).

Pour y parvenir, la DRSD poursuivra la transformation engagée par l'ouverture d'un chantier d'ampleur inédite (31 actions de modernisation en cours) afin de retrouver des marges de manœuvre et d'efficacité :

- revue de l'ensemble des processus pour mieux répondre aux finalités (contre ingérence économique, cyber...) ;
- travaux de consolidation de ces systèmes d'information avec la mise en place de solutions d'aide à la décision informatique pour faire face à l'inflation des enquêtes de sécurité et lancement d'un projet innovant de traitement de l'information ;
- programme de restructuration et de réhabilitation des infrastructures immobilières ;
- effort de recrutement et de fidélisation des personnels.

2. Les missions spécifiques d'enquête et d'inspection

La DRSD assure les missions d'enquête préalable à l'habilitation de l'ensemble du personnel du ministère des armées et plus largement de la sphère « défense ». 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 et, en 2019, avec l'élargissement de son périmètre¹ et avec la mise en œuvre des dispositions relatives à la sécurité des traitements de données à caractère personnel comportant la mention de la qualité de militaire².

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

Taux d'avis émis dans les délais prescrits

(en %)

2016 réalisation	2017 réalisation	2018 prévision	2018 réalisation	2019 prévision	2019 Prévision actualisée	2020 prévision
98,8	97,05	98	93	93	93	93

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

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Cible		96		98			93	95
Réalisation et prévision actualisée (2018)	96	77,7	98,8	97,05	93	93	93	

Le nombre global de demandes d'habilitation continue de croître (+13 % en 2018) et notamment de demandes liées aux habilitations de niveau secret défense. Sur la base des données du 1^{er} semestre 2019, une augmentation de 7 % des demandes d'habilitation et de contrôles élémentaires peut être extrapolée. La hausse du volume des avis de sécurité émis est estimée à 15 %.

Cela explique la difficulté de la DRSD à remonter au taux réalisé en 2017. La cible actualisée (93 %) reste à un niveau accessible, mais 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.

L'acquisition et le développement, en 2020, de capacités d'aide à la décision devraient permettre de fluidifier les processus d'habilitation qui supportent le système d'information SOPHIA de dématérialisation des demandes d'habilitation³.

¹ à laquelle se sont ajoutés en 2017 le CEA/DAM et les entreprises contractant avec la DGA ou le CEA/DAM ce qui représente 200 sites et 4000 agents environs.

² article 18 de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 et décret n° 2018-932 du 29 octobre 2018

³ depuis sa mise en œuvre en 2013 ce système d'information a été déployé progressivement dans le périmètre des Armées et du ministère de l'intérieur / 3000 partenaires industriels et 2600 organismes étatiques utilisent SOPHIA.

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, dont les modalités de programmation ont été exposées dans l'avis budgétaire sur le PLF 2019¹ permettent de s'assurer que les sites sensibles militaires et industriels liés à la défense sont maintenus au meilleur niveau de sécurité.

Si 100 % des PIV (points d'importance vitale) sont inspectés 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.

L'année 2018 marque cependant la fin de la dégradation observée depuis plusieurs années, en dépit de 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 %)								
2017	2017	2017	2018	2018	2018	2019	2019	2019
P	A	R	P	A	R	P	A	P
96	70	58	80	77	75	90	85	90

P : prévision du PAP de l'année, A : prévision actualisé au 30/06, R : réalisation

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	90
Réalisation et prévision actualisée (2018) en %	93	96	62	58	75	85	

Afin de répondre aux enjeux, la DRSD met en œuvre un plan de remontée en puissance et de diversifications des effectifs (recrutement d'inspecteurs civils², politique active de recrutement et de fidélisation, mesures spécifiques permettant d'appliquer un barème de rémunérations dérogatoire pour le personnel civil et la possibilité de recruter des agents non titulaires directement en CDI) (voir infra p. 29).

Les augmentations d'effectifs du CCPI visent également à améliorer les inspections, notamment sur la partie cyber.

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.

¹ Avis n°149 (2018-2019) de MM. Pascal Allizard et Michel Boutant p.38 et suiv.

² Alors que ces missions d'inspection étaient traditionnellement confiées exclusivement à des militaires.

3. La croissance des effectifs: une réduction appréciable des écarts

Au 1^{er} janvier 2020, le plafond d'emplois est fixé à 1 505 ETPT, soit une diminution technique du plafond d'emplois par rapport à 2018 et 2019 mais pour tenir compte des réalisations effectives.

	2017	2018	2019	2020
Plafond d'emploi (ETPT) (*)	1 328	1 525	1 510	1505
Évolution en valeur absolue	+180	+197	-15	-5
Crédits inscrits au Titre 2**	105,57	120,95	120,08	121,76
Évolution en %	+24,6%	+15%	-0,7%	+1,4%
Emplois programmés	1319	1458	1493	1523
Emplois pourvus	1242	1330	1427	n.c.

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

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

L'inscription de crédits en Titre 2 (+1,4 %) tient compte de ce réajustement de la trajectoire d'effectifs.

Exécution du schéma d'emploi (en ETP)

	2017	2018	2019	2020
Objectif cible	1319	1458	1493	1523
Objectif réalisé	1242	1330	1427*	
Ecart	130	128	66	

(*) estimation

En 2019, la DRSD aura réduit de moitié le retard observé fin 2018 sur l'exécution de son schéma d'emplois, assurant près de 100 recrutements nets. Pour 2020, la cible établie à 1 523 est réaliste et devrait permettre de combler une grande partie du retard résiduel, la trajectoire d'effectif restant établie à 1 674 à l'horizon 2025.

Avec un « turnover » annuel structurel de ses effectifs de l'ordre de 12 %, c'est environ 200 à 250 collaborateurs que la DRSD devra recruter chaque année pour armer les créations de postes et assurer le renouvellement du personnel. 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. Il s'agit là d'un enjeu crucial de management. Dans son précédent rapport, la commission appelait à une consolidation de la Fonction RH, cette dernière a été réorganisée durant l'été 2019.

Elle s'est engagée dans une politique de rééquilibrage entre personnels militaires et civils. La part de ces derniers devrait ainsi passer de 21 à 26 % sur la durée de la LPM (28 % prévue fin 2019). Dans le même

temps, la part des personnels de catégorie A¹, officiers et assimilés, atteindra près de 32 % fin 2019.

Dans son précédent rapport² la commission avait identifié les difficultés de recrutement et de fidélisation auxquels la DRSD était confrontée à l'instar des autres services de renseignement³. Des mesures ont été mises en œuvre, ce qui devrait améliorer progressivement la situation.

Concernant les personnels militaires

La question des inspecteurs de sécurité et de défense (ISD) a été identifiée et est en cours de traitement :

- Fidéliser et limiter les départs (avec par exemple la prime réversible des compétence à fidéliser ouverte ISD « Terre » depuis 2018)
- Dynamiser les carrières en proposant des parcours professionnels en trois temps (junior, senior, expert) valorisés financièrement et associés à des parcours de formation attractifs,
- Diversifier le vivier en recrutant des agents de contre-ingérence économique et des jeunes sous-officiers du domaine renseignement, en renfort des ISD.

D'autres spécialités pourvues jusqu'ici par les Armées qui restent déficitaires comme le soutien commun (gestionnaires RH, secrétaires) sont compensés par une « civilianisation » active des postes.

Concernant les personnels civils

La DRSD souffrait de sa faible attractivité (déficit de notoriété, rémunération plus faible, complexité des procédures de mobilité) et peinait à recruter des fonctionnaires, elle fait donc appel de plus en plus à des contractuels avec un certain succès.

Des mesures d'amélioration ont été pérennisées :

- Nouveaux barèmes de recrutement et revalorisation des grilles de rémunération des contractuels
- Extension de l'indemnité temporaire de mobilité des fonctionnaires à forte technicité ou de responsabilité
- Elargissement programmé de l'indemnité d'activité opérationnelle
- Assouplissement attendu de la loi de transformation de la fonction publique pour le recrutement de contractuels sur une plus longue durée voire sur CDI
- Développement d'actions de communication ciblés et d'action tendant à mieux faire connaître les missions de la DRSD

Enfin le lancement du projet de construction et de réhabilitation des infrastructures (voir infra p. 32) devrait aussi contribuer à l'attractivité du service et à la fidélisation de ses agents.

¹ 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%)

² Avis n°149 (2018-2019) de MM. Pascal Allizard et Michel Boutant p.41 et suiv.

³ Voir le rapport annuel d'activité 2018 de la délégation parlementaire au renseignement p.91 et suiv.

4. Les crédits de la DRSD inscrits au programme 144

La dotation 2020 de la DRSD s'élève à **23,4 M€ (+49 %)** en autorisations d'engagement et à **16,4 M€ (+4,46 %)** en crédits de paiement.

	2016	2017	2018	2019	2020
Agrégat fonctionnement*	2 113 861	2 906 336	3 252 165	2 947 861	3 048 439
Agrégat équipement :					
<i>Autorisation d'engagement</i>	10 136 835	10 630 279	10 691 725	12 780 488	20 335 500
<i>Crédits de paiement</i>	7 936 834	10 630 279	10 691 725	12 780 488	13 335 500

(*) Hors indemnité compensatrice SNCF

Cette augmentation très significative marque le lancement des projets d'équipements structurants annoncés par la LPM afin de répondre aux menaces et conforter la transformation et la modernisation de la DRSD. 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 20 M€ à l'horizon 2025.

Les ressources de 2020 sont destinées à financer les projets suivants :

- conception et déploiement d'une nouvelle base de souveraineté du Service afin de recueillir et d'exploiter le renseignement ;
- acquisition et développement de capacités d'aide à la décision afin de fluidifier les processus d'habilitation (système d'information Sophia) (voir supra) ;
- poursuite du plan d'équipement en moyens techniques de la direction centrale et des échelons déconcentrés ;
- montée en gamme des outils de sécurité informatique.

Cette augmentation résulte d'une progression très significative de l'agrégat d'équipement (+59,1 % en AE et 4,3 % en CP), d'une légère augmentation de l'agrégat de fonctionnement (+3,4 %).

a) Une maîtrise des dépenses de fonctionnement.

Dépenses de fonctionnement de la DRSD

(en euros)

	AE/CP				
	2016	2017	2018	2019	2020
Déplacements et transport	260 327	452 760	517 992	380 000	380 000
Communication et relations publiques	288 178	366 590	377 861	377 052	436 000
Fonctionnement courant	537 000	653 356	918 037	609 077	614 965
Soutien courant des structures	450 000	596 750	614 750	599 750	633 750
Soutien des matériels communs	188 356	285 000	285 000	285 000	285 000
Soutien des ressources humaines	390 000	551 880	538 525	696 982	698 634
Total	2 113 861	2 906 336	3 352 165	2 947 861	3 048 349

Source : PAP de la mission « Défense » annexé au PLF 2016, 2017 2018, 2019 & 2020

Globalement les crédits inscrits à l'agrégat « *fonctionnement* » augmentent de 3,4 %. L'effort porte principalement sur :

- la communication et les relations publiques (+15,6 %) avec notamment le financement des séminaires de sensibilisation en région au bénéfice des industriels de la défense, le soutien courant des structures (+5,7 %), le fonctionnement courant (+0,9 %) et le soutien des ressources humaines (+0,2 %).
- les dépenses de déplacements qui avaient diminué de 27 % en PLF 2019 restent stables ce qui, compte tenu de l'augmentation du nombre d'agents et du périmètre d'action de la DRSD, a exigé des mesures de rationalisation fortes, tout comme le soutien des matériels communs.

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

Cet agrégat finance les investissements et les dépenses opérationnelles.

Dépenses d'équipement de la DRSD

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Enquêtes, Contrôles, Sécurisation	3,228	3,330	3,300	3,300	3,228	3,304	3,300	3,300
Matériels de transport	0,910	0,700	0,700	0,725	0,691	0,700	0,700	0,726
Matériels divers	0,236	0,208	0,200	0,250	0,236	0,208	0,200	0,250
Matériels techniques	2,957	2,980	2,967	4,000	2 957	2,980	2,967	4,000
SIC (*)	3,518	3,500	5,583	12,060	3,518	3,500	5,583	5,060
Total	10,630	10,692	12,750	20,335	10,631	10,692	12,750	13,335

(*) Systèmes d'information et de communication

Source : PAP de la mission « Défense » annexé au PLF 2016, 2017, 2018, 2019 et 2020

L'effort porte essentiellement sur la modernisation des systèmes d'information et de communication. La dotation progresse de 6,647 M€ (+116 %) en AE mais baisse de 0,518 M€ (- 9,4 % en CP) en cohérence avec les échéanciers de décaissements des principales opérations notifiées. Elle permettra de notifier le marché pluriannuel de conception et réalisation du nouveau système de recueil et d'exploitation du renseignement capable de répondre aux défis de traitement de l'information de masse. Il s'agit d'un projet national innovant co-développé avec Airbus.

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 des systèmes d'information. Le poste matériel technique progresse de 1 M€ (+34,8 %) ce qui permettra de poursuivre la modernisation des équipements tactiques de recueil de renseignement, les autres postes sont légèrement orientés à la hausse.

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

D'importants investissements vont être conduits pour moderniser les infrastructures immobilières de la DRSD et lui permettre de réaliser sa montée en puissance¹.

S'agissant de l'opération de construction d'un nouveau bâtiment de 646 places sur le site de la direction centrale, le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage a été notifié en août 2019 avec pour objectif une livraison en 2023. Dans le même temps, le plan national de remise aux normes des directions zonales et postes (2019-2023) est en cours de réalisation.

L'ensemble de ces opérations (2019/2024) représente une enveloppe de **82,8 M€²** (dont 58 M€ pour le nouveau bâtiment de la direction centrale) répartie comme suit :

en millions d'euros

2019	2020	2021	2022	2023	2024
5,1	44,05	8,1	17,5	6,5	1,55

III. LES CRÉDITS D'ÉTUDES-AMONT

A. DES CRÉDITS EN HAUSSE

S'agissant des **études amont**, la dotation (821 millions d'euros) est proche de la trajectoire retenue par la LPM pour 2019-2025. Mais il faut noter qu'elle s'établit en dessous, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

Année	2019	2020	2021	2022	2023
Ressources annoncées (M€ courants)	762	832	901	1000	1020
Ressources inscrites au PLF (M€ courants)	758,5	821	-	-	-
Ecart de trajectoire en pourcentage	0,5 %	1,3 %			

Source : Rapport annexé à la LPM 2019-2025 et PLF 2019 et 2020.

¹ Avis n°149 (2018-2019) de MM. Pascal Allizard et Michel Boutant p. 45 et suiv.

² Dans le cadre de la préparation de La LPM 2019-2025, l'ensemble de ces opérations (2019-2025) a été évalué 60,2 M€. Les crédits d'infrastructure n'apparaissent pas dans le budget propre de la DRSD. Comme pour le reste du ministère², ils sont portés par le programme 212.

Naturellement, la question est de savoir s'il s'agit là d'écarts ponctuels, ou si la courbe de progression va progressivement s'écarter de la trajectoire annoncée. Les rapporteurs seront d'autant plus attentifs à cette question à l'approche de la révision de la LPM en 2021.

B. UNE RÉPARTITION PRÉVILÉGIANT L'AÉRONAUTIQUE

Il n'est pas possible d'indiquer *ex ante* les bénéficiaires des 821 millions d'euros de crédits inscrits au PLF pour 2020. En effet, ces crédits seront attribués à en fonction des projets qui seront soumis.

A défaut, les rapporteurs ont souhaité connaître la répartition de ces crédits *ex post*. Il ressort très clairement des données fournies par la DGA que l'aéronautique concentre une part significative de ces crédits. Cela repose sans doute sur l'idée sous-jacente que l'aéronautique suppose des investissements technologiques plus coûteux que les matériels terrestres. Le souhait des industriels des matériels terrestres d'une augmentation des crédits d'études amont consacrés au terrestre, à l'occasion de la montée en puissance de cette enveloppe, ne paraît toutefois pas illégitime.

Répartition des crédits d'études amont en 2018

	Paiement 2018
Thales	253
ARIANEGROUP	85
Dassault	74
MBDA	56
Safran	53
Ets Public (ONERA, ISL, CNES, ...)	46
Naval Group	27
AIRBUSGROUP	26
CEA	21
Nexter	13
ARQUUS	3
Soutien à l'innovation (RAPID, ASTRID, Definvest, ...)	79
Autres	68
Total	803

Source : DGA

Il faut signaler que plusieurs arguments sont avancés par la DGA ou certains industriels concernés pour nuancer cette vision d'une priorité accordée à l'aéronautique et au spatial :

- Le fait que le premier bénéficiaire, Thalès, intervient dans les trois domaines, y compris naturellement le terrestre ;
- Il en va de même, de façon moindre, pour certains autres industriels, à l'instar des missiles terrestres de MBDA, des drones ou des hélicoptères utilisés par l'armée de terre ;
- L'idée que, fondamentalement et par nature, les matériels aéronautiques et spatiaux ont un contenu technologique plus élevé et plus coûteux.

Il n'en reste pas moins que les crédits accordés aux deux principaux constructeurs spécialisés dans les matériels terrestres (Nexter et Arqus) sont remarquablement faibles en proportion de l'ensemble.

IV. POURQUOI FRAGILISER L'ONERA ?

L'an dernier, le rapport de la commission présentait la situation fragile de l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), qui porte pourtant une forme d'excellence française en matière aérospatiale. Les rapporteurs appelaient déjà l'an passé à reconsidérer les moyens de l'ONERA, et en particulier la trajectoire quasi-plane de la subvention que lui versait l'Etat, dans le cadre d'un contrat d'objectif et de performance (COP). Cela semblait d'autant plus légitime que, d'une part, la LPM prévoyait le redressement de l'effort national de défense, et que, d'autre part, la France s'engageait avec l'Allemagne dans l'ambitieux projet du SCAF.

Il a semblé, en début d'année, que ces attentes avaient été entendues. En effet, lors de sa visite à l'ONERA en janvier 2019, la ministre des armées a semblé ouvrir des perspectives favorables. Cela avait d'ailleurs été confirmé par le Délégué général pour l'armement lors de son audition par la commission au début du mois d'octobre 2019. **Malheureusement, il apparaît que la réalité du PLF pour 2020 est tout autre.**

D'une part, la subvention n'évolue pas favorablement. En effet, elle passe de 104,7 millions d'euros à 105,7 millions d'euros, soit une hausse d'un million d'euros. Mais il faut savoir qu'en 2019 l'Etat apportait également 2 millions d'euros de dotation en fonds propres. **L'effort de l'Etat pour l'Office diminue donc en réalité d'un million.** Pourrait s'ajouter à cela le fait que l'ONERA, contrairement aux années précédentes, ne serait plus exemptée de la mise en réserve de crédits, ce qui diminuerait encore son budget disponible d'environ 2 millions d'euros. Un **autre indicateur pertinent**, en cette période d'augmentation des crédits, est l'évolution des

emplois : le PLF pour 2020 prévoit pour l'ONERA **une perte de 11 ETP** (équivalents-temps plein).

Cette cure prolongée d'austérité budgétaire a des conséquences fortes sur les ressources humaines de l'Office, dont le niveau de rémunération est, toutes choses égales par ailleurs, inférieur par exemple à celui constaté à la DGA, et, bien évidemment, très inférieur à celui trouvé dans les entreprises privées du secteur aéronautique. Une étude de l'AID montre ainsi que, si l'on voulait payer les personnels les plus qualifiés de l'ONERA au niveau où ils seraient payés à la DGA, il faudrait environ 5 millions d'euros pour combler l'écart.

Autre exemple assez parlant : le budget de l'équivalent allemand de l'ONERA, dont nous avons évoqué déjà l'an passé le dynamisme : la subvention de l'Etat allemand à la partie consacrée à la recherche aéronautique du DLR est passée de 130 millions d'euros par an au début de la décennie à 180 millions en 2017, et elle continue d'augmenter rapidement. Il est évident que l'ONERA ne pourra pas conserver indéfiniment sa position de référence européenne dans ce domaine si la France consacre beaucoup moins de moyens à ce champ que nos partenaires allemands.

Il semble en outre qu'à ce stade il soit envisagé que les études amont du projet SCAF soient confiées au DLR (qui n'a pourtant pas d'expérience passée en matière d'avion militaire), et non à l'ONERA. Si ce point devait être confirmé, il constituerait aux yeux de la commission une difficulté majeure en terme de pilotage du projet.

On s'explique mal cette situation. L'excellence de l'ONERA est largement reconnue en France, et au niveau mondial. Et dans le même temps, dans un budget de défense qui augmente de 1,7 milliard, le Gouvernement et la DGA ne trouvent pas les quelques millions qui redonneraient une bouffée d'air à cette pépite technologique. Peut-être s'agit-il là d'un de ces effets de latence qui font que certaines parties de l'appareil de défense ne se sont pas encore adaptées à la nouvelle perspective de remontée en puissance de notre effort de défense. Ce dossier reste donc un sujet de préoccupation, dans un contexte général marqué par la remontée attendue des crédits.

CONCLUSION

Le Gouvernement s'est engagé dans la LPM à redresser l'effort de défense de notre pays. Cet engagement est, globalement, tenu. Certes, certains points de vigilance demeurent : les difficultés du recrutement et de l'attractivité du statut militaire, notamment en termes de niveau de rémunération ; une trajectoire de remontée des crédits d'études-amont qui s'écarte légèrement de la prévision ; une politique de subvention dont on ne perçoit parfois pas bien toutes les justifications, par exemple pour ce qui concerne la cure d'austérité qui se prolonge à l'ONERA...

Ce seront là autant de sujets d'attention pour les rapporteurs pour le deuxième exercice de la LPM.

À l'issue de sa réunion du mercredi 20 novembre 2019, 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 », le groupe communiste républicain citoyen et écologiste ayant voté contre.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 20 novembre 2019, 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 2020.

Pascal Allizard, co-rapporteur. - 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 8,4 %, pour s'établir à 1,77 milliard d'euros. Les crédits de paiement augmenteraient, eux, de 4,9 % pour s'établir à 1,55 milliard d'euros, soit une hausse de 72 millions d'euros par rapport à 2019.

Cette hausse des crédits profite en particulier à l'action « Prospective de défense », qui regroupe les études amont, les études prospectives et les subventions. Cette action représente presque les trois-quarts (73,9 %) du programme 144, et elle voit ses crédits progresser de 6 %, soit 65 millions d'euros.

Au sein de cette action, je vais m'attarder sur les crédits d'études amont, car ils représentent à eux seuls un peu plus de la moitié des crédits du programme 144 (53 %).

Les crédits d'études amont progresseront de 62,5 millions d'euros, pour s'établir à 821 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. Nous commençons donc à sentir les effets de cette progression, puisque qu'elle est presque deux fois plus importante que l'an passé (+ 35 millions d'euros l'an passé). Il faut noter que, comme l'an passé, cette progression sensible est légèrement inférieure à ce qui était prévu dans la LPM de 2018. On attendait en effet à l'époque 832 millions de crédits d'études amont pour 2020.

Plus fondamentalement, cette présentation rapide des crédits inscrits au PLF 2020 ne dispense pas de regarder attentivement les conditions de la fin de gestion 2019.

Or, comme cela a été dit, le PLFR prévoit 70 millions d'annulations de crédits sur la mission défense, soit environ 9,7 millions pour le programme 144.

Il nous a été indiqué par le Délégué général pour l'Armement que ces annulations n'auraient pas d'incidences matérielles concrètes, dans la mesure où certains programmes auraient connu des retards qui emportent aussi un décalage des études amont. C'est par exemple le cas du programme de char du futur MGCS (Main Ground Combat System), pour lequel les premières études n'interviendraient pas avant le printemps 2020.

Je voudrais enfin évoquer à nouveau avec vous la situation de l'ONERA, office dont la subvention est inscrite au programme 144. Nous vous avons présenté l'an dernier la situation fragile de cet établissement qui porte pourtant une forme d'excellence française en matière aéronautique. Nous appelions l'an passé à reconsidérer les moyens de l'ONERA, et en particulier la trajectoire quasi-plane de la subvention que lui versait l'Etat, dans le cadre d'un contrat d'objectif et de performance (COP). Cela nous semblait d'autant plus légitime que d'une part la LPM prévoyait le redressement de notre effort de défense, et que d'autre part la France s'engageait avec l'Allemagne dans l'ambitieux projet du SCAF.

Nous avons cru, en début d'année, avoir été entendus. En effet, lors de sa visite à l'ONERA en janvier, la ministre des armées a semblé ouvrir des perspectives favorables. Vous vous souvenez que cela nous avait d'ailleurs été confirmé ici même par le DGA début octobre. Malheureusement, il apparaît que la réalité du PLF pour 2020 est tout autre.

D'une part, la subvention n'évolue pas favorablement. En effet, elle passe de 104,7 millions d'euros à 105,7 millions d'euros, soit une hausse d'un million d'euros. Mais il faut savoir qu'en 2019 l'Etat apportait également 2 millions d'euros de dotation en fonds propres. L'effort de l'Etat pour l'Office diminue donc en réalité d'un million ! S'ajoute à cela le fait que l'ONERA, contrairement aux années précédentes, ne serait plus exemptée de la mise en réserve de crédits, ce qui diminuerait encore son budget disponible de 2 millions d'euros. Un autre indicateur pertinent, en cette période d'augmentation des crédits, est l'évolution des emplois : l'ONERA perdra en 2020 11 ETP (équivalents-temps plein).

Cette cure prolongée d'austérité budgétaire a des conséquences fortes sur les ressources humaines de l'Office, dont le niveau de rémunération est, toutes choses égales par ailleurs, inférieur par exemple à celui constaté à la DGA, et, bien évidemment, très inférieur à celui trouvé dans les entreprises privées du secteur aéronautique ou aérodynamique. Une étude de l'AID montre ainsi que, si l'on voulait payer les personnels de l'ONERA au niveau où ils seraient payés à la DGA, il faudrait 5 millions pour combler l'écart.

Autre exemple assez parlant : le budget de l'équivalent allemand de l'ONERA, dont nous avons évoqué déjà l'an passé le dynamisme : la subvention de l'Etat allemand au DLR est passée de 130 millions d'euros par an au début de la décennie à 180 millions en 2017, et elle continue d'augmenter rapidement. Il est évident que nous ne pourrions pas conserver longtemps notre position de référence européenne dans ce domaine si nous y mettons beaucoup moins de moyens que nos partenaires et concurrents allemands.

Très franchement, on a du mal à comprendre cette situation. Tout le monde en France, et même au niveau mondial, salue l'excellence de l'ONERA. Et dans le même temps, dans un budget de défense qui augmente de 1,7 milliard, le Gouvernement et la DGA ne trouvent pas les quelques millions qui redonneraient une bouffée d'air à cette pépite technologique.

Dans ces conditions, je me réjouis que nous ayons la possibilité d'entendre ici dans 15 jours le P-DG de l'ONERA, pour que vous ayez la possibilité de vous faire une idée par vous-même des enjeux de cette situation.

Voici donc les réserves et les nuances qu'il me paraissait utile d'apporter à ce budget du programme 144 qui reste, globalement, positif car marqué par un accroissement sensible des crédits. Je vous propose donc d'émettre un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

M. Michel Boutant, co-rapporteur. - L'ONERA est effectivement une pépite technologique. Il faut avoir conscience que nous nous dirigeons vers un rôle important confié au DLR allemand pour les études du SCAF. On ne comprend pas bien pourquoi l'ONERA n'a pas été retenu.

J'en viens à l'examen des crédits inscrits au programme 144, pour les 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 de leurs personnels au programme 212.

Le niveau des menaces auxquelles notre pays est confronté, tel qu'il a été décrit par la LPM 2019-2025 n'a pas diminué. Il justifie les efforts conduits dans le domaine du renseignement. Le PLF 2020 est, de ce point de vue, en phase avec la loi de programmation et se traduit par un renforcement des moyens des services.

Je formulerai deux observations.

Première observation : le PLF 2020 traduit, en autorisations d'engagement, le lancement de programmes d'investissements capacitaires.

Hors titre 2, les crédits attribués à la DGSE progressent de 13 % en autorisations d'engagement : 375,75 millions d'euros dont 329,49 pour l'agrégat équipement. Les CP ne progressent que de 2 % (348,3 millions d'euros), ce qui correspond à un point bas du cycle des investissements techniques. Mêmes éléments, s'agissant de la DRSD dont la dotation

progresse de 4,46 % en CP (16,4M€) et de 49 % en autorisations d'engagement (23,4 M€).

Les crédits de fonctionnement sont maîtrisés et progressent à un rythme modéré mais nécessaire à l'accueil des nouveaux personnels et à raison d'un niveau élevé d'engagement opérationnel.

S'agissant des équipements, pour la DGSE cela concerne principalement l'intensification et la consolidation capacitaire des grands programmes interministériels et de la cyberdéfense, qui font également l'objet en cours d'exercice de transferts de crédits complémentaires des services du Premier ministre et du ministère des Armées. En effet, la France ne s'est pas dotée d'un service technique de renseignement, comme la NSA aux États-Unis et le GCHQ en Grande-Bretagne. Les grands programmes sont donc développés par la direction technique de la DGSE au profit de l'ensemble des services de la communauté du renseignement et certaines capacités cyber sont partagées avec les Armées. Il est donc logique que le financement de ces programmes soit mutualisé.

Pour la DRSD, il s'agit de renforcer les capacités de ce service tant pour la mise en oeuvre de ses missions de contre ingérence d'une part, de détection et de réduction des vulnérabilités dans la sphère de la défense d'autre part. Je rappelle que c'est la DRSD qui, dans la sphère de la défense, réalise les enquêtes préalables aux habilitations et les contrôles élémentaires pour l'accès à des zones protégées ou à régime restrictif, comme pour le recrutement des militaires. Pour l'une et l'autre de ces missions, elle a besoin d'outils plus modernes afin d'automatiser certains traitements des données pour améliorer son efficacité.

Ses nouvelles orientations montrent que dans un monde où la collecte des données, notamment en source ouverte, est massive, la performance d'un service se mesurera par ses capacités à exploiter intelligemment l'information recueillie.

Dans l'un et l'autre service, un accent est également mis sur les capacités de cyberdéfense.

S'agissant des infrastructures immobilières, les programmes, que j'avais détaillés l'année dernière, se poursuivent, financés sur les crédits du programme 144 s'agissant de la DGSE, sur le programme 212 pour la DRSD puisque c'est le service des infrastructures de la défense (SID) qui réalise les travaux. Dans l'un et l'autre cas, il s'agit de construire de nouveaux bâtiments permettant d'accueillir plusieurs centaines de collaborateurs et de consolider les réseaux d'alimentations des capacités techniques.

Deuxième observation : des améliorations en matière de gestion des ressources humaines doivent être soulignées.

La DGSE bénéficie sur la période 2019-2025 de 722 créations d'emplois, 89 en 2019 et 65 en 2020. Hors service action et renforcement cyber

des Armées, elle emploiera 5 754 agents fin 2020. Le montant des crédits de titre 2 progressent en conséquence pour atteindre 358,89 millions d'euros en 2020 (hors CAS pensions). Compte tenu de sa notoriété et de son autonomie, la DGSE ne rencontre pas de difficultés majeures de recrutement. La DRSD devrait connaître cette année encore un renforcement de ses effectifs qui atteindront 1 523 fin 2020. La création de 30 emplois est programmée. Ces dernières années, elle ne parvenait pas à pourvoir tous les emplois créés : elle avait un retard de 128 unités fin 2018 sur son schéma d'emploi. Les dispositions prises, tant pour améliorer la communication et le recrutement, que pour fidéliser certains agents, y compris par un assouplissement des règles de rémunération, commencent à porter. La DRSD a réduit cet écart de moitié en 2019. Elle devrait l'avoir comblé en 2020. En conséquence, les crédits du titre 2 progressent de 1,4 % à 121,76 M€.

On observe toutefois, dans les deux services, une baisse significative des personnels militaires surtout au niveau des sous-officiers en raison de la difficulté des armées à fournir les personnels nécessaires suite aux années de déflation et à leur difficulté actuelle de remontée en puissance. Cela est compensé dans la plupart des cas par le recrutement de civils, principalement des contractuels, mais cela n'est pas toujours possible dans certaines spécialités et pour pourvoir certains postes déployés à l'extérieur dans les zones de guerre.

En outre, les difficultés de recrutement et de fidélisation dans les spécialités à viviers limités demeurent. C'est une préoccupation pour l'ensemble des services de renseignement que le dernier rapport de la délégation parlementaire au renseignement a mise en exergue. Elle est prise en compte par le Coordonnateur national du renseignement qui a défini un cadre d'action entre les services. Ajoutons que des assouplissements sont désormais possibles s'agissant des niveaux de rémunération et la durée des contrats.

Le problème n'en demeure pas moins structurel, dans certaines spécialités. Il me paraît nécessaire que des politiques d'orientation et d'incitation soient mises en oeuvre pour réduire ces tensions notamment dans les filières de formations scientifiques, à défaut la France aura, à terme, des difficultés à suivre les pays concurrents ou adversaires dans le domaine du renseignement technique, de la cyberdéfense et de l'intelligence artificielle, et ne sera pas à l'abri d'un décrochage dans les technologies avancées.

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.

Mme Hélène Conway-Mouret. - Dans nos échanges avec les industriels dans le cadre du programme 146, il nous a été dit que, dans un certain nombre de domaines, nous avons pris vingt ans de retard sur les

Américains. La remontée en puissance des crédits d'études-amont est-elle à la hauteur des enjeux et du retard pris ?

Nous constatons des difficultés de recrutement et de fidélisation sur certains emplois dans les armées et y compris dans les services de renseignement. Y-a-t-il des réflexions en cours pour palier à ces difficultés ?

M. Jean-Pierre Vial. - Concernant l'ONERA, je souhaite rappeler les très importants travaux qui ont été faits pour consolider les installations des grandes souffleries. Ces investissements lourds sont justifiés par le fait qu'il s'agit d'installations parmi les plus performantes du monde. On ne peut être que très inquiet de voir qu'il est envisagé de passer commande des études ailleurs. Comment accepter que la France gâche ses capacités technologiques et accepte d'être supplantée par d'autres pays européens ?

M. Olivier Cadic. - Je souhaiterais attirer votre attention sur la nécessité d'harmoniser les niveaux de classification avec nos alliés dans le cadre des échanges d'information que nous réalisons dans le cadre de coalition, ce qui limite nos capacités à les utiliser facilement. Un processus est engagé en France depuis quatre ans. Il serait souhaitable que cette réforme aboutisse.

M. Pascal Allizard, co-rapporteur. - En réponse à Hélène Conway-Mouret, je dirais qu'il y a plusieurs facteurs qui peuvent ralentir la remontée en puissance. Il y a le caractère très centralisé, autour de la DGA, de notre organisation institutionnelle. De ce point de vue, l'AID n'a pas encore complètement trouvé sa place. Quant aux crédits d'études amont, il faut aussi savoir qui va bénéficier des nouveaux crédits. Il y a notamment un espoir des industriels du matériel terrestre que leur secteur puisse en bénéficier un peu plus que par le passé.

Concernant ensuite l'ONERA, je voudrais ajouter à l'équation la question de la pyramide des âges, qui n'est pas favorable puisque de nombreux départs en retraite sont attendus dans les 5 ans qui viennent. Comment remplacer ces départs si l'office ne peut offrir des rémunérations au niveau ?

Pour la question relative aux règles de protection du secret de la défense nationale, elles ne relèvent pas de ce programme du ministère des Armées et je ne peux donc apporter une réponse précise, tout en partageant cette préoccupation.

M. Michel Boutant, co-rapporteur. - S'agissant des recrutements qui vont être très importants dans les années à venir, il y a désormais une ouverture des services de renseignement qui n'hésitent plus à communiquer dans les salons et forums pour étudiants ou directement dans les établissements universitaires et les grandes écoles.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mercredi 9 octobre 2019

- **M. Antoine Guérin**, directeur de l'administration à la DGSE

Mercredi 16 octobre 2019

- **Général Eric Bucquet**, DRSD

Mardi 12 novembre 2019

- **M. Joël Barre**, Délégué général pour l'armement, accompagné de Mme Eveline Spina, Directrice des plans, des programmes et du budget et de Mme Amandine Dessalles, Conseiller technique ;
- et **M. Bruno Sainjon**, président-directeur général de l'ONERA, accompagné de M. Jacques Lafaye, Conseiller.

Jeudi 14 novembre 2019

- **Mme Alice Guitton**, directrice générale des relations internationales et de la stratégie (ministère des armées), accompagnée de Mme Patricia Lewin, déléguée pour le rayonnement.