



... l'avis sur le projet de loi de finances pour 2024

RENSEIGNEMENT ET PROSPECTIVE : POUR SUIVRE ET AMPLIFIER L'EFFORT ENTREPRIS SOUS LA PRÉCÉDENTE LPM

Rapport pour avis n° 130 tome V (2023-2024) de M. Pascal ALLIZARD et Mme Gisèle JOURDA, sénateurs, sur les crédits du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » de la mission « Défense ».

Le projet de loi de finances 2024 inscrit 2,2 Mds€ en autorisations d'engagement (+ 209 M€) et 1,97 Md€ en crédits de paiement (+ 61 M€) au titre du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ».

Pour la troisième année consécutive, les crédits de paiement (CP) consacrés aux études amont dépasseront le milliard d'euros, passant de 1 016 M€ en 2023 à 1 017 M€ en 2024.

Entre 2019 et 2024, premières années de mise en œuvre des deux dernières lois de programmation militaire (LPM), les CP consacrés à ces études auront ainsi connu une progression de plus de 34 %. Les rapporteurs considèrent que cette évolution va dans le bon sens et devra se poursuivre dans les années à venir au regard des enjeux.

Une enveloppe de 130 M€ est inscrite au PLF au titre du financement des **démonstrateurs d'envergure** dont le développement est prévu dans la nouvelle LPM. Il s'agit d'un effort bienvenu au regard de l'utilité de ces instruments qui permettent, d'une part, d'accélérer les projets en disposant d'emblée d'une vision d'ensemble de l'architecture, et non brique par brique, et d'autre part, aux opérationnels de confirmer le cas d'usage et de proposer, le cas échéant, les incréments nécessaires.

Les moyens consacrés aux analyses stratégiques et à la diplomatie de défense connaîtront également une progression, qui était nécessaire au regard de la dégradation du contexte stratégique.

En dépit de ce *satisfecit* global tant sur les moyens inscrits au PLF que sur les priorités poursuivies, **plusieurs points de vigilance** doivent être mentionnés :

- hors dissuasion, les crédits d'études amont connaîtront une diminution de 15 M€ par rapport à 2023. Cette baisse résulte notamment d'une contraction des moyens consacrés au dispositif RAPID (régime d'appui à l'innovation duale), les PME semblant privilégier l'accès à la commande publique plutôt qu'aux subventions. Pour autant, l'Agence de l'innovation de défense (AID) n'est, à l'heure actuelle, pas en mesure d'évaluer le niveau global de financements à destination des PME et des *start-ups* du secteur de la défense. Les rapporteurs appellent par conséquent à la mise en place d'indicateurs permettant de mesurer l'effort public en faveur de ces entreprises, maillons indispensables de la BITD ;
- l'effort en matière d'innovation devra être sensiblement accentué dans les années à venir afin de satisfaire l'ensemble des besoins identifiés dans la LPM dont le montant s'élève à 7,5 Mds€ sur la durée de la programmation ;
- l'application du code de la commande publique à certaines opérations demeure un point bloquant. Les rapporteurs ne peuvent que réitérer la position constante de la commission qui appelle depuis de nombreuses années à réduire au maximum les contraintes pesant sur l'acheteur public en matière de marchés de défense ainsi qu'à identifier et à revenir sur les surtranspositions du droit européen. Ils seront mobilisés sur ce sujet pour que des réponses soient rapidement apportées.

S'agissant de la problématique de **l'accès au financement privé des entreprises de défense**, la réintroduction à l'Assemblée nationale du fléchage d'une partie de l'encours du livret A vers la base industrielle et technologique de défense doit être saluée. Ce dispositif, introduit en commission mixte paritaire lors de l'examen de la LPM 24-30, qui avait été censuré par le Conseil constitutionnel, permettra d'apporter une solution aux difficultés mises en exergue de longue date par la commission, ainsi qu'un renforcement du lien Armée-Nation.

Enfin, en ce qui concerne l'action n° 3 « **Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France** », avec 476 M€ de crédits de paiement programmés pour 2024 les crédits de fonctionnement, d'investissement et d'intervention, restent au même niveau que ceux de l'année 2023. C'est en personnels et en autorisations d'engagement que se matérialise la trajectoire d'augmentation des moyens dédiés au renseignement dont le total des besoins programmé doit atteindre 5 Mds€ sur la période 2024-2030.

Le mercredi 22 novembre 2023, sous la présidence de M. Cédric Perrin, président, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs au programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » de la mission « Défense ».

1. DES CRÉDITS EN FAVEUR DE L'INNOVATION STABILISÉS EN 2024, UN EFFORT QUI DEVRA CEPENDANT ÊTRE ACCENTUÉ DANS LES ANNÉES À VENIR POUR RÉPONDRE AUX BESOINS PROGRAMMÉS DANS LA LPM 24-30

A. DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX ÉTUDES AMONT STABLES EN 2024

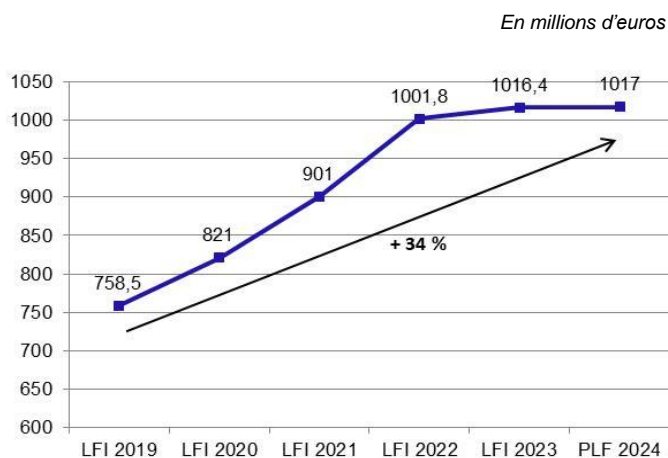
Pour la troisième année consécutive, **les crédits de paiement (CP) de la sous-action 07.03 « Études amont » dépasseront le milliard d'euros**, passant de 1 016 M€ en 2023 à 1 017 M€ en 2024.



Entre 2019 et 2024, premières années de mise en œuvre des deux dernières lois de programmation militaire, **les CP consacrés aux études amont auront connu une progression de plus de 34 %**.

Ce niveau de crédits **devrait permettre la poursuite de l'effort en matière d'innovation** – dont le rôle est clé **pour garantir la supériorité opérationnelle** de nos armées – engagé sous la précédente programmation, mais également de **stimuler l'écosystème des PME de la base industrielle et technologique de défense (BITD)**.

Crédits de paiement consacrés aux études amont



Source : Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, d'après les documents budgétaires

Une enveloppe de 190 M€ en autorisations d'engagement (AE) est en outre prévue au titre du développement de démonstrateurs. Sur ce montant, 60 M€ seront consacrés aux démonstrateurs dont la réalisation était prévue avant le vote de la LPM (démonstrateurs de briques technologiques notamment) et 130 M€ seront fléchés vers les démonstrateurs d'envergure inscrits dans la nouvelle programmation.

Les rapporteurs ne peuvent que saluer l'effort en faveur des « grands » démonstrateurs, lequel était

appelé de ses vœux par la commission¹. Il était en effet regrettable que le recours aux grands démonstrateurs se soit raréfié depuis la réalisation du démonstrateur de drone de combat furtif européen nEUROn, il y a une dizaine d'années, alors que ces instruments permettent, d'une part, d'accélérer les projets en disposant d'emblée d'une vision d'ensemble de l'architecture et non brique par brique, et d'autre part, aux opérationnels de confirmer le cas d'usage et de proposer, le cas échéant, les incréments nécessaires.

Plusieurs personnes entendues en audition se sont cependant interrogées sur le montant de l'enveloppe consacrée aux démonstrateurs en 2024 au regard du coût élevé de certains de ces projets. S'il est difficile de mesurer l'adéquation entre les moyens engagés et les besoins financiers, 2024 constituant la première année de mise en œuvre de la LPM et le financement de ces projets s'opérant sur une base pluriannuelle, **il s'agit d'un sujet auquel vos rapporteurs pour avis seront attentifs dans les années à venir.**

L'augmentation des crédits consacrés aux études opérationnelles et technico-opérationnelles (EOTO), dont le montant devrait atteindre 27,5 M€ en 2024 en augmentation de 5 M€ par rapport à 2023, **bien que limitée, doit également être saluée.** En effet, **ces études,** placées sous la responsabilité de la division cohérence capacitaire (COCA) de l'état-major des armées, **sont déterminantes dans la définition de l'expression du besoin, la conceptualisation des architectures et l'orientation des programmes.**

En dépit de ce *satisfecit* global, **plusieurs points de vigilance doivent être mentionnés.**

En premier lieu, **hors dissuasion (222 M€), les crédits d'études amont connaîtront une diminution de 15 M€ par rapport à 2023.** Différents facteurs peuvent expliquer cette évolution :

- 1) la répartition des crédits dédiés aux études amont varie d'année en année entre les différents domaines d'innovation et opérations budgétaires ;
- 2) s'agissant du domaine terrestre, NRBC (nucléaire, radiologique, biologique et chimique) et santé, d'importants engagements ont eu lieu en 2023, en particulier concernant la partie française du char lourd, engagements qui n'ont pas à être reconduits en 2024 ;

Principaux démonstrateurs financés en 2024

Domaine d'innovation	Démonstrateurs
Armes non cinétiques	Démonstrateurs armes à énergie dirigée pour la lutte anti-drone
Combat aérien et frappe air- sol	Démonstration de suppression des défenses aériennes ennemies Démonstration de technologies de survivabilité
Combat naval et lutte sous la mer	Démonstrateur drone sous-marin océanique Démonstration coopération entre drones et sous-marins
Combat terrestre	Démonstrateur de robot tactique terrestre polyvalent armé
Espace	Démonstrateur d'une capacité d'opération de proximité dans l'espace Démonstrateur satellite à capacité d'imagerie hyperspectrale
Frappe dans la profondeur	Démonstrateur de technologies pour planeur hypersonique
Socle de technologies émergentes de défense	Briques technologiques pour démonstrateur de micro horloge atomique
Supériorité informationnelle	Démonstrateurs meute de drones et effecteurs multiples Briques technologiques pour démonstrateur d'infrastructure pour calculateur quantique

Source : ministère des armées, réponses au questionnaire budgétaire

¹ Projet de loi de finances pour 2023 : Défense : Environnement et prospective de la politique de défense, avis n° 117 (2022-2023) de MM Pascal Allizard et Yannick Vaugrenard, tome V, déposé le 17 novembre 2022.

- 3) s'agissant de l'opération budgétaire « technologies transverses », la diminution des crédits correspond à une baisse de l'enveloppe consacrée au fonds innovation défense ;
- 4) **une baisse marquée des crédits consacrés au dispositif RAPID** (régime d'appui à l'innovation duale). Dans ses réponses au questionnaire des rapporteurs, le ministère des armées explique cette évolution par la diminution du recours à ce dispositif par les **PME, lesquelles privilégient l'accès à la commande publique plutôt qu'aux subventions**, pour des questions d'affichage de trésorerie notamment. **Pour autant, l'Agence de l'innovation de défense (AID) n'est, à l'heure actuelle, pas en mesure d'évaluer le niveau global de financements à destination des PME et des start-ups** du secteur de la défense, alors qu'à l'initiative du Sénat, la **LPM 24-30 prévoit désormais que « les moyens consacrés aux études amont devront notamment bénéficier aux PME et ETI »**. **Les rapporteurs appellent par conséquent à la mise en place d'indicateurs permettant de mesurer l'effort public en faveur de ces entreprises**, maillons indispensables de la BITD.

En second lieu, la **LPM 24-30 programme un niveau de besoins au titre des études amont hors dissuasion atteignant 7,5 Mds€**. Selon le directeur de l'AID, une inflexion devrait intervenir à compter de 2026. Ce point fera l'objet d'une vigilance particulière des rapporteurs.

L'effort en matière d'innovation devra être sensiblement accentué dans les années à venir afin de satisfaire l'ensemble des besoins identifiés dans la LPM.

B. DES CHANTIERS VISANT À ACCÉLÉRER L'INNOVATION ET À FAVORISER LE PASSAGE À L'ÉCHELLE QUI COMMENCENT À PORTER LEURS FRUITS, UN EFFORT QUI DOIT ÊTRE PROLONGÉ

Le ministère des armées a engagé plusieurs chantiers destinés à accélérer l'innovation et à favoriser le passage à l'échelle, tels que l'évolution du guichet unique mis en place par l'AID ou encore le recours aux appels à projets, aux appels à manifestation d'intérêt ainsi qu'aux « *challenges* ». **Le bilan des appels à projet Colibri et Larinaé lancés en 2022 dans le domaine des munitions téléopérées confirme la pertinence de ces nouveaux modes de captation de l'innovation, le contrat d'acquisition de premières capacités devant être passé dès l'an prochain par la Direction générale de l'armement (DGA).**

Dans le cadre de la démarche Perseus, lancée par la marine nationale, ou de l'exercice interarmées Orion, des partenariats intéressants ont par ailleurs été mis en œuvre avec les industriels en permettant à ces derniers d'expérimenter, en conditions réelles, certains matériels ou équipements. De telles démarches gagneraient à être généralisées et à inclure davantage les PME et les ETI.

Une enveloppe a en outre été identifiée au sein des programmes 146 « Équipement des forces » (10 M€) et 178 « Préparation et emploi des forces » (10 M€) afin de financer l'étape clé du passage à l'échelle. Ce dispositif semble donner satisfaction, **12 projets ont ainsi été soutenus en 2022 contre 2 ou 3 par an avant la création de ce dispositif.** Pour autant, la faiblesse de l'enveloppe contraint à se concentrer sur les projets d'ampleur modeste. À cet égard, **l'augmentation des moyens dévolus à cet instrument prévue dans le projet de loi de finances 2024, à hauteur de 24 M€, va dans le bon sens.**

Au cours des auditions, plusieurs recommandations ont été formulées visant à prolonger ces efforts entrepris par le ministère, telles que **l'identification, au sein des programmes d'armement, d'une enveloppe financière spécifiquement dédiée à l'incrémentation d'innovations.** Les rapporteurs considèrent que cette recommandation pourrait être utilement mise en œuvre dans les futurs projets de technologie de défense.

L'application du code de la commande publique à certaines opérations demeure un point bloquant.

Des pistes de travail ont en outre été présentées aux rapporteurs en matière d'évolution de la commande publique telles qu'un **recours facilité au partenariat d'innovation**, qui demande actuellement d'importants investissements en temps et ressources humaines, ou encore **la modification de la réglementation française en matière de marchés de défense qui exclut actuellement l'acquisition d'équipements alors que cela n'est pas prévu par le droit européen**. Au total, les rapporteurs ne peuvent que réitérer la position constante de la commission qui appelle depuis de nombreuses années à **réduire au maximum les contraintes pesant sur l'acheteur public en matière de marchés de défense ainsi qu'à identifier et à revenir sur les surtranspositions du droit européen**. Ils seront mobilisés sur ce sujet pour que des réponses soient rapidement apportées.

2. L'ONERA, « PÉPITE » FRANÇAISE QU'IL CONVIENT DE CONSOLIDER

Créé en 1946, l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), constitue l'un des tout premiers centres de recherche dans le domaine aérospatial en Europe et dans le monde. L'ONERA possède ainsi le plus important parc européen de souffleries de grandes dimensions qui voient passer l'ensemble des grands programmes aéronautiques, qu'ils soient civils ou militaires.

L'Office est également pionnier dans certaines technologies de pointe. Dans le domaine quantique, par exemple, la marine française devrait être la première marine en Europe, voire au monde, à être dotée d'un gravimètre quantique, technologie développée par l'ONERA.

Au cours des dernières années, cette « pépite » française a cependant été mise en difficulté du fait de la logique de rigueur qui prévalait sous le précédent contrat d'objectifs et de performance (COP). Cette page semble désormais en partie tournée, le nouveau COP, qui couvre la période 2022-2026, prévoyant une croissance des activités de l'opérateur sur la période se traduisant notamment par une **réévaluation du montant de la subvention pour charge de service public (SCSP)**.

Ainsi, **en 2024, la SCSP de l'Office s'élèvera à 117,5 M€** (+ 4 M€ par rapport à 2023), soit un écart de + 7,5 M€ par rapport au montant prévu dans le cadre de son contrat d'objectifs et de performance 2022-2026 (110 M€). Cette augmentation doit notamment permettre à

l'opérateur de **faire face à la hausse de ses coûts de fonctionnement liés à l'inflation**. Par ailleurs, une subvention pour charges d'investissement à hauteur de 31,4 M€, contre 2,6 M€ en 2023, devrait bénéficier à l'Office, afin notamment d'accompagner le financement du regroupement de ses sites parisiens sur le site de Palaiseau.

Les rapporteurs ne peuvent que se féliciter de la consolidation des moyens de l'Office, qui répond à une demande de la commission. Au moins **trois problématiques appellent cependant une attention particulière** :

- 1) **une difficulté à fidéliser** ses effectifs en raison notamment de rémunérations peu attractives ;

Une subvention pour charge de service public qui s'élèvera à



En hausse de 3 M€ par rapport à 2023

Une subvention pour charges d'investissement de



En hausse de 26,7 M€ par rapport à 2023

Un plafond d'emplois qui atteindra



Soit une augmentation de 20 ETPT par rapport à 2023

- 2) **un niveau d'association parfois insuffisant à certains projets phares** tels que le développement du lanceur Ariane 6 ;
- 3) **un plafond d'emplois en hausse mais grevé par la prise en compte des doctorants *au prorata*** du montant de la rémunération financée par l'opérateur. Cette situation se traduit par une possible concurrence entre doctorants et salariés en CDI, une « externalisation » de la rémunération des doctorants conduisant, à terme, à priver l'ONERA de la maîtrise de la stratégie scientifique et un moindre attachement du doctorant à l'ONERA, alors que les doctorants constituent le premier vivier de recrutement des scientifiques employés par l'Office. **Les rapporteurs recommandent par conséquent de revoir cette règle de prise en compte des doctorants dans les effectifs de l'ONERA en les comptabilisant en « hors plafond »** ;
- 4) **une valorisation insuffisante des travaux de l'ONERA en externe** à laquelle il conviendrait de remédier.

3. UN RENFORCEMENT BIENVENU DES MOYENS CONSACRÉS AUX ÉTUDES ET À LA DIPLOMATIE DE DÉFENSE

A. DES ÉTUDES STRATÉGIQUES INSUFFISAMMENT VALORISÉES EN INTERNE COMME EN EXTERNE

Le PLF 2024 prévoit **une progression des crédits consacrés à l'analyse stratégique** de 26 % en AE et de 11 % en CP. Cette augmentation permettra en particulier de renforcer le soutien à la recherche stratégique et l'innovation, le développement des mesures de soutien direct à la recherche universitaire, la consolidation du modèle économique des *think tanks*, l'internationalisation et la mobilisation des acteurs français de la recherche.

Si l'analyse stratégique joue un rôle majeur dans la connaissance et l'anticipation des évolutions de l'environnement international, les rapporteurs ne peuvent que constater qu'en dépit d'un potentiel très important, **les études stratégiques financées par la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) demeurent insuffisamment exploitées tant au sein du ministère des armées qu'à l'extérieur**. En audition, la DGRIS a notamment cité l'exemple de recherches portant sur l'influence, qui demeurent, dans une large mesure, méconnues, alors que celle-ci a été érigée en fonction stratégique par la revue nationale stratégique (RNS) de 2022.

Il conviendrait par conséquent que **la DGRIS s'attache à mieux valoriser ces travaux en interne comme en externe**.

B. UN RENFORCEMENT DU RÉSEAU ET DES MOYENS DES MISSIONS DE DÉFENSE RENDU NÉCESSAIRE PAR LA DÉGRADATION DU CONTEXTE GÉOSTRATÉGIQUE

Après une contraction du **réseau des missions de défense (MDD)**, les moyens qui leur sont consacrés devraient progresser dans les années à venir. Leurs effectifs devraient ainsi passer de 343 ETP en 2023 à 373 en 2026. Le réseau comporte actuellement 91 MDD, 3 représentations militaires (auprès de l'OTAN, de l'Union européenne et de l'ONU) et couvre 167 pays.

Les rapporteurs saluent cette évolution qu'ils estiment nécessaire au regard de la dégradation de l'environnement stratégique. Les attachés de défense (AD) sont en effet le pivot de la diplomatie de défense (cf. encadré ci-après).

Les missions des attachés de défense

Sous l'autorité de l'ambassadeur, l'attaché de défense relève du ministre des Armées et, à ce titre, assure la représentation des différentes autorités du ministère dans son ou ses pays d'accréditation.

L'attaché de défense est chef de la mission de défense, laquelle est composée au minimum d'un officier et d'un sous-officier.

La mission de défense contribue dans son ou ses pays d'accréditation, à la préservation, au développement et à la promotion des intérêts français du domaine de la défense, tant auprès des autorités locales que des représentations des pays tiers ou organisations agissant localement.

De manière générale, elle couvre les trois grands domaines d'une relation de défense que sont:

- les échanges en matière de politique de défense ;
- la coopération militaire ;
- les relations en matière d'armement.

Source : ministère des armées

L'introduction de l'influence en tant que fonction stratégique par la RNS s'est en outre traduite par une évolution de leur rôle. Les AD sont ainsi appelés à devenir **des relais de l'action de la France** dans les pays où ils sont en poste en multipliant les contacts avec des *leaders* d'opinion : *think tanks*, élus locaux comme nationaux, etc. et, plus généralement, en prenant davantage en compte le champ des perceptions dans les actions menées à l'international.

Au regard du rôle clé joué par les attachés de défense, la création d'une véritable « filière » internationale au sein du ministère des armées s'impose afin de mieux valoriser cette étape de carrière au sein des parcours militaires.

C. UNE RENÉGOCIATION DU TRAITÉ DE COOPÉRATION AVEC DJIBOUTI DEVANT ABOUTIR AVANT LA FIN AVRIL 2024

Conclu pour une durée de 10 ans, le traité de coopération en matière de défense (TCMD) avec la République de Djibouti arrive à échéance le 30 avril 2024. Des échanges avec les autorités djiboutiennes ont eu lieu en février 2021, lors de la visite du Président djiboutien à Paris, afin d'évaluer le périmètre des évolutions à apporter au TCMD. Ces discussions ont donné lieu à la conclusion d'une déclaration d'intention relative au partenariat de défense mutuel signée entre les Présidents français et djiboutien, qui pose les bases des négociations. La renégociation du TCMD a débuté à l'occasion de la rencontre entre les ministres de la défense et des affaires étrangères français et djiboutiens, qui s'est tenue à Paris le 30 mai 2023.

Sans entrer dans le contenu des négociations, **les rapporteurs ne peuvent que rappeler l'absolue nécessité de maintenir la présence française à Djibouti compte-tenu de son importance stratégique bien comprise de nos compétiteurs.**

Le PLF pour 2024 prévoit une dotation de :

- 26,5 € destinée au financement de la contribution forfaitaire versée au gouvernement de la République de Djibouti au titre de l'implantation de forces permanentes françaises sur son territoire (+ 400 000 €) ;
- 2 M€ permettant d'abonder le fonds de soutien à la modernisation des forces armées djiboutiennes à hauteur de 2 M€ (+1 M€).

4. LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU FINANCEMENT PRIVÉ DES ENTREPRISES DE LA BITD : UN DIAGNOSTIC DÉSORMAIS GLOBALEMENT PARTAGÉ, UNE ACTION QUI DOIT ÊTRE AMPLIFIÉE

Dès juillet 2020¹, la commission alertait sur les difficultés de financement, notamment bancaire, rencontrées par les entreprises de la défense.

Dans le prolongement de ces premiers travaux², dans le cadre de la préparation de l'examen de la LPM 24-30, la commission relevait que, si une prise de conscience s'était opérée tant au sein de l'État que des établissements bancaires, ces difficultés persistaient et résultaient de la prise en compte de **deux risques principaux : un risque juridique**, lié à l'application ou à la surinterprétation de règles en matière d'environnement, de règles sociales ou de gouvernance (ESG) et **un risque « réputationnel »**. La commission estimait en outre que ces difficultés s'étaient étendues aux investisseurs privés ainsi qu'à d'autres secteurs (assurance, hébergeurs web, voire bailleurs). Face à cette situation, différentes mesures ont été prises par les pouvoirs publics (développement d'instruments financiers à destination des PME notamment, développement des échanges entre groupes bancaires et entreprises de la défense, mise en place d'une « médiatrice du crédit » au sein de la Direction générale de l'armement) et les établissements bancaires (mise en place de référents défense notamment).

Les rapporteurs regrettent que les recommandations qui ont été formulées dans le rapport de mai 2023 précité n'aient pas été mises en œuvre par le Gouvernement : mise en place d'un label « souveraineté », évolution de la politique interne de la Banque européenne d'investissement (qui interdit, à l'heure actuelle, le financement de projets dans le secteur de la défense et de la sécurité), renforcement de la communication interne au sein des groupes bancaires, ou encore **établissement d'une cartographie des ONG et lobbies actifs, notamment au niveau européen, sur les thématiques liées à l'environnement, aux questions sociales et de gouvernance, dont les sources de financement et les objectifs qu'ils poursuivent peuvent être équivoques**. Certaines figurent pourtant dans le rapport annexé à la LPM 24-30.

Lors de l'examen de la LPM 24-30, le Sénat avait souhaité franchir une étape supplémentaire en votant la création d'un produit d'épargne dédié au financement des entreprises de la BITD.

Dans le prolongement des recommandations de la commission, lors de l'examen de la loi de programmation militaire 2024-2030, le Sénat avait adopté un amendement tendant à créer un « livret d'épargne souveraineté » destiné au financement des entreprises de la défense.

En commission mixte paritaire, face aux réticences du ministère de l'économie, un dispositif alternatif avait été retenu consistant en un fléchage d'une partie de l'encours « non-centralisé » du livret A, et donc non-destiné au financement du logement social, vers les entreprises de la BITD, en particulier les PME et les ETI. De manière surprenante, ce dispositif avait toutefois été censuré par le Conseil constitutionnel au titre de l'article 45 de la Constitution. À l'initiative de nos collègues députés Thomas Gassilloud, Jean-Louis Thiériot et Christophe Plassard, un amendement repris à l'article 49 *quindecies* dans le présent projet de loi de finances considéré comme

¹ L'industrie de défense dans l'œil du cyclone, rapport d'information n° 605 (2019-2020) de MM. Pascal Allizard et Michel Boutant, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 8 juillet 2020.

² Renseignement et prospective : garder un temps d'avance, conserver une industrie de défense solide et innovante, rapport d'information n° 637 (2022-2023) de MM. Pascal Allizard et Yannick Vaugrenard déposé le 24 mai 2023.

adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, a réintroduit ce dispositif.

Les rapporteurs pour avis ne peuvent que saluer la réintroduction de ce dispositif dans le PLF. Ils considèrent en effet qu'outre une solution aux difficultés mises en exergue de longue date par la commission, ce dispositif permettra un renforcement du lien Armée-Nation en permettant aux Français de contribuer *via* leur épargne au financement de leur défense.

5. RENSEIGNEMENT : UNE PREMIÈRE ANNÉE D'APPLICATION DE LA LPM 2024-2030 QUI NE SE MATÉRIALISE PAS ENCORE EN AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

Avec **476 M€ de crédits de paiement programmés pour 2024** à l'action n° 3 « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France », **ces crédits de fonctionnement, d'investissement et d'intervention, ne progressent pas** – leur montant est identique à l'année 2023 – contrairement à la tendance d'une augmentation de 60 % des crédits de renseignement pour atteindre au total 5 Mds€ sur la période de la LPM 2024-2030. Ce constat s'analyse différemment selon la répartition des crédits entre la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) qui, avec 425 M€ en CP enregistre une progression de 1,9 % par rapport à 2023 (417 M€). En revanche, la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD), dotée de 50,9 M€ pour 2024, voit ses crédits de paiement se réduire de 14 % (59,2 M€ en 2023). Cette diminution de crédits n'est pas imputable à l'activité de ce service, qui va continuer à progresser (avec près de 480 000 demandes d'enquêtes administratives fin 2023 contre 390 000 en 2022), mais à la finalisation du nouveau siège de la direction. En phase d'achèvement, ce projet mobilisera donc moins de dépenses en CP pour 2024.

C'est en autorisations d'engagement (AE) que l'effet de la LPM 2024-2030 se concrétise en termes d'augmentation des besoins programmés pour le renseignement avec 540 M€ prévus pour 2024, contre 467 M€ en 2023 (soit + 15,6 %), répartis entre 509 M€ pour la DGSE et 31 M€ pour la DRSD.

Si la trajectoire annoncée par le Président de la République de doublement des budgets de la Direction du renseignement militaire (DRM) et de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) ne se matérialise donc pas encore en crédits de paiement, il convient de signaler que, pris globalement avec les dépenses de personnels de titre 2 (lesquelles relèvent du programme 212), **le total des crédits de paiements hors titre 2 et titre 2 s'établit pour la DGSE et la DRSD à 988 M€ contre 934 en 2023, soit une progression de 5,8 %**. Celle-ci est retracée par une augmentation tangible des plafonds d'emplois à hauteur de 7 652 ETPT répartis ainsi qu'il suit :

- **5 987 ETPT pour la DGSE (+264 par rapport à 2023)** pour 562,8 M€ en 2024 contre 516,5 M€ en 2023 ;
- **1 665 ETPT pour la DRSD (+55 par rapport à 2023)** pour 146,48 M€ en 2024 au lieu de 138,6 M€ en 2023.

Cette perspective de croissance d'effectifs retracée en ETPT doit être fortement nuancée car cet indicateur ne rend pas compte des effectifs physiques. Pour la DRSD, le niveau des effectifs physiques s'établirait à 1661, soit un niveau en réalité inférieur à l'effectif terminal de 1669 prévu pour 2023. La même remarque est formulée pour la DGSE, l'augmentation d'effectif étant de 78 postes.

Recommandation : compléter la présentation des données en ETPT faite dans les prochains projets annuels de performances du programme 212 par une analyse des effectifs physiques en phase avec la gestion concrète des services.

Cette première année d'application de la nouvelle LPM jette ainsi les bases des développements futurs de ces services.

S'agissant de la **DGSE**, la priorité est donnée au déménagement vers le Fort Neuf de Vincennes pour lequel la notification du marché va intervenir avant la fin de l'année 2023, pour un démarrage du chantier en 2025 et une livraison en 2030. L'enjeu ne se limite pas à une opération immobilière car il doit permettre de regrouper et d'optimiser en un lieu unique et plus fonctionnel l'ensemble des moyens humains et technique de cette direction. Ce projet porte notamment une grande ambition sur l'attractivité et la fidélisation des personnels. À ce stade, le coût de l'opération est estimé à 1,34 milliard d'euros dont un dépassement de 184 millions d'euros d'ores et déjà imputé à l'inflation.

S'agissant de la **DRSD**, certaines problématiques communes de conditions de travail devraient se résorber dans la livraison en 2024 d'un nouveau bâtiment au siège historique du Fort de Vanves. Sur le plan technologique, les principaux objectifs pour 2024 concernent le déploiement d'une nouvelle base de souveraineté (SIRCID), l'optimisation du traitement des avis d'habilitation par une automatisation des processus d'analyse de données et la création d'un centre de veille, de suivi et de traitement des incidents cyber des entreprises de défense (CERT-ED¹) en direction principalement des TPE, PME et ETI qui ne dépendent pas du périmètre de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

Le principal point d'attention porté par les services concerne les **difficultés de recrutement et de fidélisation des ressources humaines** principalement dans le domaine cyber et, dans une moindre mesure dans la spécialité du renseignement.

Le constat de la **pénurie de techniciens et d'ingénieurs cyber** touche toutes les composantes des armées au même titre que le marché de l'emploi civil. On note également une **évolution des conditions de recrutement**. Ainsi, le ratio entre les emplois militaires et civils qui était traditionnellement de 30 % de militaires et de 70 % de civils à la DGSE tend progressivement vers du 20 % militaires et 80 % civils du fait de la raréfaction du vivier notamment des sous-officiers dans lequel puise le service.

Recommandation : coordonner la politique de ressources humaines des services de renseignement et l'harmonisation des politiques de rémunération autour de grilles et de critères communs, sous l'égide du coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT).



Cédric PERRIN
Président de la commission
Sénateur du Territoire de Belfort
(LR)



Pascal ALLIZARD
Rapporteur
Sénateur du Calvados
(LR)



Gisèle JOURDA
Rapporteur
Sénatrice de l'Aude
(SER)

Commission des affaires étrangères, de la
défense et des forces armées
<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>

¹ CERT-ED (*Computer Emergency Response Team*) : centre de réponse à incident cyber des entreprises de défense.