

N° 102

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

**DÉFENSE - ENVIRONNEMENT ET SOUTIEN
DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE**

Par M. Didier BOULAUD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Jean-Pierre Bel, René Beaumont, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 8) (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'ENVIRONNEMENT ET LA PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DEFENSE	6
A. L'ANALYSE STRATÉGIQUE	7
B. LA PROSPECTIVE DES SYSTÈMES DE FORCES.....	8
C. LE MAINTIEN DES CAPACITÉS TECHNOLOGIQUES ET L'EFFORT DE RECHERCHE DE DEFENSE	9
1. <i>L'évolution de l'effort de recherche et technologie : une diminution, hors domaine nucléaire</i>	10
2. <i>Les priorités de la politique de recherche et technologie</i>	13
3. <i>Quelle accentuation de la coopération européenne en matière de recherche ?</i>	15
D. LE RENSEIGNEMENT DE SECURITÉ.....	17
1. <i>La direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)</i>	18
2. <i>La direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD)</i>	20
E. LES ACTIONS À VOCATION INTERNATIONALE DU PROGRAMME	21
II. LE SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE	24
A. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE : UNE FORTE PROGRESSION APPARENTE DES CRÉDITS DE PAIEMENT	24
B. LE FINANCEMENT DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES ET D'INFRASTRUCTURE : DE FORTS ALÉAS LIÉS AUX RECETTES EXCEPTIONNELLES	26
1. <i>Un déficit en ressources en 2009 faute de réalisation des ventes immobilières attendues</i>	27
2. <i>La cession des emprises immobilières parisiennes</i>	29
3. <i>Des inquiétudes sur les recettes immobilières sur la période de programmation</i>	31
4. <i>Les crédits de politique immobilière prévus en 2010</i>	32
5. <i>L'avancement du projet de regroupement des états-majors e services centraux sur le site de Balard</i>	33
C. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS	35
D. LES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME.....	37
1. <i>La direction, le contrôle et la gestion centrale</i>	37
2. <i>Les systèmes d'information, d'administration et de gestion : une volonté de rationalisation</i>	38
3. <i>L'accompagnement de la politique des ressources humaines</i>	38
4. <i>Le patrimoine culturel</i>	39
5. <i>La communication</i>	39
CONCLUSION	41
EXAMEN EN COMMISSION	42

Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport pour avis porte sur les deux programmes de la mission « défense » regroupant les actions qui ne relèvent pas directement du fonctionnement ou de l'équipement des forces armées.

Le programme « environnement et prospective de la politique de défense » (programme 144) regroupe les crédits consacrés à la recherche de défense, aux services en charge du renseignement de sécurité, à l'analyse stratégique, à la diplomatie de défense et au soutien à l'exportation. Les crédits de paiement s'élèvent à près de 1,8 milliard d'euros pour 2010, soit une progression de 2,6 %, et représentent 4,8 % des crédits budgétaires de la mission. Cette progression est essentiellement imputable au renforcement des crédits d'investissement de la DGSE qui bénéficie de la priorité reconnue à la fonction connaissance et anticipation par le Livre blanc.

Le programme « soutien de la politique de défense » (programme 212) regroupe quant à lui les crédits relatifs à l'administration centrale, à la politique immobilière du ministère de la défense, y compris la plupart des opérations d'infrastructure des armées, à l'accompagnement des restructurations, aux musées et services d'archives et à la communication. Les crédits de paiement prévus pour 2010 s'élèvent à près de 2,5 milliards d'euros, soit une augmentation de 57,9 % par rapport à 2009, et retrouvent un niveau voisin de celui de 2008. Ils représenteront 6,7 % des crédits budgétaires de la mission « défense ». Les fortes variations enregistrées d'une année sur l'autre sur ce programme tiennent au financement d'une partie des dépenses d'infrastructure par les produits de cessions immobilières figurant au compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Toutefois, après un exercice 2009 au cours duquel ces ressources exceptionnelles ont été très inférieures aux prévisions, de fortes incertitudes demeurent sur la réalisation de ces recettes pourtant indispensables à l'équilibre de la loi de programmation.

I. L'ENVIRONNEMENT ET LA PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DEFENSE

Placé sous la responsabilité du directeur chargé des affaires stratégiques (DAS), le **programme « environnement et prospective de la politique de défense »** (programme 144) regroupe principalement les crédits d'études et de recherche technologique et ceux destinés à deux des trois services de renseignement du ministère de la défense. Il inclut également une partie de l'action internationale du ministère, que ce soit au titre du soutien aux exportations ou du réseau diplomatique de défense.

L'évolution des dotations du programme est marquée par la **mise en œuvre des orientations du Livre blanc relatives à la fonction « connaissance et anticipation »**, au travers du renforcement des effectifs et des équipements de la DGSE.

La diminution de 5,5 % des **autorisations d'engagement** intervient après une hausse de 10 % en 2009, liée à un montant d'engagement exceptionnel au titre des investissements de la DGSE.

Les **crédits de paiement** progressent de 2,6 %, sous l'effet notamment d'une nouvelle progression des investissements de la DGSE.

EVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2009	2010	%	2009	2010	%
<i>Analyse stratégique</i>	5,7	5,7	-	4,1	4,1	+ 0,9
<i>Prospective syst. de forces</i>	38,9	34,9	- 10,2	38,9	34,2	- 12,0
<i>Renseignement de sécurité</i>	639,8	573,1	- 10,4	576,7	624,0	+ 8,2
<i>Capacités technologiques</i>	1 048,7	1 015,9	- 3,1	999,4	995,6	- 0,4
<i>Soutien aux exportations</i>	20,3	19,7	- 2,9	20,3	19,7	- 2,9
<i>Diplomatie de défense</i>	102,3	105,0	+ 2,7	102,3	102,7	+ 0,5
Total	1 855,7	1 754,4	- 5,5	1 735,4	1 780,4	+ 2,5
<i>dont personnel</i>	520,3	541,6	+ 4,1	520,8	541,6	+ 4,1
<i>fonctionnement</i>	1 058,2	1 028,0	- 2,8	1 007,3	1 005,4	- 0,2
<i>investissement</i>	222,2	130,1	- 41,4	159,1	181,0	+ 13,7
<i>intervention</i>	55,0	54,7	- 0,7	48,7	52,4	+ 7,6

Les **dépenses de personnel** du titre 2 (541,6 millions d'euros) progresseront de 4,1 % alors que le plafond d'emplois autorisé s'établira, pour 2010, à **8 661 emplois** équivalents temps plein, soit 28 emplois de plus qu'en 2009.

La DGSE bénéficie de la création de 145 équivalents temps plein, mais 80 équivalents temps plein sont supprimés au titre des réductions d'effectifs et 37 autres représentent le solde négatif des transferts vers d'autres programmes. La masse salariale progresse plus vite que le nombre d'emplois, ce qui traduit notamment le renforcement de la part des personnels officiers et de catégorie A dans les effectifs du programme (47,2 % des emplois contre 15 % en moyenne pour l'ensemble de la mission « défense »).

Les **crédits de fonctionnement** du titre 3 (1 005 millions d'euros en crédits de paiement) sont constitués pour les neuf dixièmes d'entre eux de crédits d'études-amont et des subventions aux écoles de la DGA. Ils sont sensiblement analogues à ceux de 2009, un certain **fléchissement étant néanmoins sensible sur les études amont et les actions de recherche et technologie hors dissuasion**.

Les **dépenses d'investissement** du titre 5 sont destinées aux **équipements des services de renseignement**, principalement la DGSE. Après un quasi-doublement en 2009, lié à l'engagement d'opérations majeures, les autorisations de programme (130,1 millions d'euros) diminuent. En revanche, les crédits de paiement (181 millions d'euros) progresseront de 13,7 %, ce qui représente une **augmentation de près de 40 % en deux ans**.

Quant aux **crédits d'intervention** du titre 6, ils concernent la contribution à l'Agence européenne de défense, des subventions d'investissement ou d'études dans le domaine de la recherche, l'aide versée à la République de Djibouti et la contribution française au partenariat mondial du G8 pour la lutte contre les armes de destruction massive. Ils représentent 54,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 52,4 millions d'euros en crédits de paiement.

A. L'ANALYSE STRATÉGIQUE

L'**analyse stratégique** recouvre les études portant sur l'évolution de l'environnement international et des risques et menaces pouvant affecter la sécurité de la France. Elle fait appel à une large gamme de compétences visant à croiser trois dimensions : l'analyse des risques découlant des facteurs stratégiques, la traduction de ces risques en menaces et la prospective sur les caractéristiques technologiques de ces menaces.

Cette action est du ressort de la délégation aux affaires stratégiques. Elle sera dotée en 2010 de **5,7 millions d'euros en autorisations d'engagement** et de **4,1 millions d'euros en crédits de paiement**, soit un niveau pratiquement inchangé par rapport à 2009.

Cette dotation finance des **études prospectives et stratégiques** commandées à des instituts de recherche indépendants du ministère de la défense, ainsi que 10 post-doctorants. Elle est également destinée à permettre l'accueil en France d'une trentaine de « personnalités d'avenir » étrangères impliquées dans le domaine de la défense.

Depuis ces dernières années, le ministère de la défense engage un effort de rationalisation du soutien à la recherche stratégique, afin de mieux définir et hiérarchiser les priorités. Un comité de coordination des études prospectives, qui regroupe les représentants des forces armées et des autres services du ministère sous la direction de la DAS, coordonne le choix des études.

Lors de son audition devant la commission des affaires étrangères et de la défense, le 20 octobre dernier, le directeur chargé des affaires stratégiques a annoncé la mise en place, avant la fin de l'année, du **comité de coordination de la recherche stratégique et de la prospective de défense (CCRP)**. Celui-ci sera chargé de définir la politique générale en matière de recherche stratégique et de prospective de défense.

Le projet annuel de performances comporte un indicateur relatif au **taux de coopération européenne en matière d'études prospectives et stratégiques**. Celui-ci s'établit à **5 % en 2009**, au lieu des 10 % qui avaient été prévus dans le projet annuel de performances de l'an passé. L'objectif est de progresser à 6 % en 2010 et 7 % en 2011.

Enfin, il faut noter la création le 6 octobre dernier de l'Institut de recherche stratégique de l'école militaire (IRSEM), par regroupement autour d'un pôle universitaire de défense de plusieurs centres de recherche aujourd'hui dispersés¹ et des activités de recherche liées à l'enseignement militaire supérieur². L'IRSEM aura pour objectif principal de produire et publier des études de défense à dimension pluridisciplinaire et internationale.

Toutefois, les dotations relatives à l'IRSEM sont regroupées au sein du programme 178 « préparation et emploi des forces » (action 1 : définition du cadre d'emploi), auquel était rattaché l'enseignement militaire supérieur. Il en résulte un transfert d'emplois relevant du Centre des hautes études de l'armement du programme 144 vers le programme 178.

B. LA PROSPECTIVE DES SYSTÈMES DE FORCES

La **prospectivité des systèmes de forces** regroupe les activités destinées à identifier les besoins opérationnels, à orienter les études en vue de les satisfaire et à élaborer le « plan prospectif à 30 ans », actualisé chaque

¹ Centre des sciences sociales de la Défense (C2SD), Centre des hautes études de l'armement (CHEAr), Centre d'études historiques de la défense (CEHD) et Centre d'études et de recherche de l'école militaire (CEREM).

² Collège interarmées de défense, Collège des hautes études militaires, Centre de documentation de l'école militaire.

année. Ces activités sont conduites conjointement par les architectes de systèmes de forces, qui relèvent de la DGA, et les officiers de cohérence opérationnelle, qui relèvent de l'état-major des armées.

L'action « prospective des systèmes de forces » sera dotée en 2010 de **34,9 millions d'euros** en autorisations d'engagement (- 10,2 %) et **34,2 millions d'euros en crédits de paiement** (- 12 %).

L'essentiel de cette diminution résulte des transferts d'emplois liés notamment à la fusion, à compter de janvier 2010, entre le Centre des hautes études de l'armement et l'Institut des hautes études de défense nationale, 189 emplois restant rattachés à l'action « prospective des systèmes de forces » contre 240 en 2009.

La plus grande part des dotations du titre 3 sont destinés aux **études « opérationnelles et technico-opérationnelles »**, dont les crédits de paiement s'élèveront en 2010 à 18,5 millions d'euros, au lieu de 19 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2009. Il faut toutefois signaler que 0,71 million d'euros de crédits de paiement supplémentaires ont été accordés en 2009 au titre du plan de relance de l'économie afin de majorer de 5 % à 20 % les avances forfaitaires versées aux organismes en charge des études et que ce supplément de trésorerie a été déduit des crédits pour 2010.

Enfin, la **subvention au budget administratif de l'Agence européenne de défense** (4,19 millions d'euros) correspond à la part française prévue en 2009, qui avait augmenté de 9 % par rapport à 2007. Le montant effectif de notre contribution devrait être supérieur dans la mesure où le budget 2009 de l'Agence, adopté au mois de novembre, doit progresser.

Le **budget de l'AED**, arrêté par les ministres de la défense de l'Union européenne le 17 novembre dernier, passera de 30 millions d'euros en 2009 à **31 millions d'euros en 2010**, dont 8,4 millions d'euros de budget opérationnel pour les études et 21,6 millions d'euros de budget de fonctionnement. Les effectifs de l'Agence atteindront 113 personnes. Comme les années passées, l'opposition du Royaume-Uni a fait obstacle à l'adoption d'un budget triennal qui aurait couvert les années 2010-2012.

C. LE MAINTIEN DES CAPACITÉS TECHNOLOGIQUES ET L'EFFORT DE RECHERCHE DE DEFENSE

L'action « maintien des capacités technologiques et industrielles » regroupe essentiellement les crédits consacrés aux études technologiques. Pour 2010, les dotations prévues s'élèvent à **1 015,9 millions d'euros en autorisations d'engagement** (- 3,1 %) et **995,5 millions d'euros en crédits de paiement** (- 0,4 %).

Outre 55 millions d'euros de dépenses de personnel correspondant aux 1 898 emplois équivalents temps plein rattachés à l'action, cette dotation couvre essentiellement :

- des **crédits d'études amont en diminution** par rapport à 2009, avec 672,1 millions d'autorisations d'engagement (- 5 %) et 651,7 millions de crédits de paiement(- 1,3 %) ;

- ainsi que des **subventions de fonctionnement, d'investissement ou d'études** à l'ONERA, à l'Institut de Saint-Louis et aux écoles d'ingénieurs de la DGA¹ (285 millions d'euros).

L'action « maintien des capacités technologiques » recouvre une grande partie de l'effort de recherche de défense, auquel contribuent cependant des dotations figurant sur d'autres actions ou programmes budgétaires, notamment les études prospectives et stratégiques et les études opérationnelles et technico-opérationnelles, déjà mentionnées, la part de recherche incluse dans les transferts à la direction des applications militaires du CEA et la contribution au Budget civil de recherche et développement (BCRD) au titre de la recherche duale.

1. L'évolution de l'effort de recherche et technologie : une diminution, hors domaine nucléaire

L'analyse des documents budgétaires ne permet pas d'appréhender clairement l'évolution de l'effort de recherche et de technologie, ni d'apprécier les dotations au regard des objectifs fixés par la loi de programmation militaire.

En ce qui concerne les agrégats habituellement retenus, notamment l'agrégat « recherche et technologie », harmonisé avec celui utilisé par l'Agence européenne de défense et nos partenaires européens, il ne coïncide pas avec la nomenclature budgétaire.

La loi de programmation militaire se réfère quant à elle aux « études de défense, hors dissuasion », ensemble également difficile à reconstituer d'après les documents budgétaires. Il est regrettable que ne figure pas, dans le projet annuel de performances, le montant de ces dotations afin d'en apprécier la conformité aux objectifs fixés par la loi de programmation militaire.

Votre rapporteur s'en tiendra aux éléments qui lui ont été communiqués par le ministère de la défense et qui retracent les agrégats « recherche et technologie » et « études de défense », dissuasion incluse.

¹ ONERA (120 millions d'euros) ; Institut Saint-Louis (17,7 millions d'euros) ; Ecole polytechnique (74,5 millions d'euros) ; Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace – ISAé (37,9 millions d'euros) ; Ecole nationale supérieure de techniques avancées – ENSTA (18 millions d'euros) ; Ecole supérieure des ingénieurs des études et techniques d'armement – ENSIETA (14,8 millions d'euros).

**Évolution des nouveaux agrégats « recherche et technologie »
et « études de défense »**

(Crédits de paiement votés en LFI, en millions d'euros)

	2007	2008	2009*	2010**
Études amont <i>paiements</i>	637,1 656,8	644,6 676,06	660,1	653,2
Recherche et Technologie <i>paiements</i>	795,2 813,4	805,4 833,9	821,0	814,7
Études de défense <i>paiements</i>	1 451,4 1 462,8	1 476,7 1 495,4	1 571,3	1 636,6

* hors crédits du plan de relance

** y compris les fonds de concours

Le socle de l'effort de recherche, constitué par les **études amont**, qui financent les programmes de recherche contractualisés avec l'industrie, se situera en 2010 **dans la moyenne du niveau constaté ces dernières années, de l'ordre de 650 millions d'euros.**

Plus précisément, les dotations relatives aux études amont enregistrent une **diminution par rapport à la loi de finances initiale pour 2009**, de 5 % pour les autorisations d'engagement qui s'élèvent à 672 millions d'euros, et de 1,3 % pour les crédits de paiement, qui se montent à 651 millions d'euros. La réduction est **particulièrement nette pour les études amont « espace »**, pour lesquelles les autorisations d'engagement passent de 59 à 24,2 millions d'euros.

Les **dotations d'études amont plafonnent donc en dessous des 700 millions d'euros** et aucune progression n'est véritablement attendue au cours de la loi de programmation. Ce niveau reste donc nettement en deçà de l'objectif de 1 milliard d'euros par an qui était jugé nécessaire ces dernières années pour maintenir et renforcer nos capacités technologiques.

Au cours de l'année 2009, la recherche amont a néanmoins bénéficié de **110 millions d'euros supplémentaires au titre du plan de relance**, qui sont venus s'ajouter à la dotation inscrite en loi de finances initiale. Cet effort très significatif relativise la diminution prévue pour 2010, mais il faut rappeler que les crédits du plan de relance constituent une avance qui devra être remboursée à compter de 2011. On ignore aujourd'hui si ce remboursement viendra en diminution de l'enveloppe « recherche », ou s'il sera réparti sur d'autres postes de dépenses.

L'**agrégat « recherche et technologie »**, qui englobe, outre les études amont, les subventions d'études et d'investissement à l'ONERA et la subvention à l'Institut franco-allemand de Saint Louis, suit la même évolution.

S'agissant des « **études de défense hors dissuasion** », telles que s'y réfère la loi de programmation militaire¹, les crédits prévus pour 2010 s'élèvent, d'après les reconstitutions effectuées par votre rapporteur, à près de 860 millions d'euros, ce qui est légèrement inférieur à la moyenne annuelle prévue par la loi, qui est de 900 millions d'euros 2008 (5,4 milliards d'euros 2008 sur la période 2009-2014).

En revanche, si l'on retient l'agrégat « **études de défense** », plus large puisqu'outre les études amont et les études technico-opérationnelles nucléaires, il couvre également les crédits de recherche et technologie du CEA ainsi que les crédits de recherche duale (BCRD), les **dotations progressent de 4,2 %**.

Le montant des dotations inscrites au programme « recherche duale (civile et militaire) », placé sous la responsabilité du délégué général pour l'armement, au sein de la mission « enseignement supérieur et recherche », restant fixé à 200 millions d'euros, **la progression des dotations relatives aux études de défense est largement imputable aux crédits de recherche dans le domaine nucléaire**.

L'effort particulier réalisé dans le domaine nucléaire est justifié par le nécessaire maintien des compétences, mais en l'absence de progression significative de l'enveloppe globale, il risque de s'effectuer au détriment des autres domaines.

S'agissant du **programme recherche duale**, son montant est reconduit d'année en année à 200 millions d'euros, dont 165 millions d'euros destinés au Centre national d'études spatiales et 35 millions d'euros au CEA. Un lien plus étroit a été établi, ces dernières années, entre la subvention au CNES et les besoins de la défense en matière spatiale, à travers une équipe mixte associant la DGA et l'état-major des armées.

Le Livre blanc a préconisé une évolution de ce programme, afin qu'il soit « *plus clairement orienté vers la recherche de base dans le domaine de la défense et de la sécurité* ». Il a également indiqué que « *sa mise en œuvre devra évoluer d'une logique de subvention vers une logique de financement de projets identifiés* ».

Votre rapporteur souhaite que ces orientations se concrétisent et, de manière plus générale, que les **actions en faveur de la recherche duale** s'accroissent.

A ce titre, la DGA devra poursuivre le renforcement de son partenariat avec l'Agence nationale de la recherche, à travers le co-financement de projets intéressant la défense, et certaines grandes universités, comme son implication dans les pôles de compétitivité.

¹ Crédits regroupant les études-amont contractualisées avec l'industrie hors études amont nucléaires, les études prospectives et stratégiques, les études opérationnelles et technico-opérationnelles hors dissuasion, ainsi que les subventions aux écoles de la DGA, à l'ONERA et à l'Institut de Saint-Louis.

Il faut noter le lancement de l'**initiative « Rapid » d'appui aux PME pour l'innovation duale**. Une dotation de 10 millions d'euros a été mise en place en 2009 et le délégué général pour l'armement a indiqué à la commission le 3 novembre dernier que compte tenu du succès du dispositif, ce montant pourrait augmenter en 2010.

2. Les priorités de la politique de recherche et technologie

La loi de programmation militaire de la politique de recherche et technologie a précisé les principales priorités par grandes fonctions stratégiques :

– **maintien de la crédibilité de la dissuasion** avec démarrage des études du futur moyen océanique de dissuasion et adaptation des vecteurs balistiques et aérobies à l'évolution de la menace ;

– **maîtrise des technologies pour la connaissance et l'anticipation** : renseignement spatial, surveillance, exploitation du renseignement, charges utiles pour le renseignement spatial et tactique, opérations en réseaux, lutte informatique, technologies militaires de surveillance de l'espace et de radio logicielle ;

– **poursuite de l'effort technologique pour la protection** : surveillance des espaces nationaux, interception de cibles furtives, défense NRBC, soutien santé et protection des systèmes informatiques ;

– **maintien de l'effort pour l'intervention** : protection des forces, adaptation des systèmes d'armes aux menaces asymétriques, maintien de la capacité à frapper dans la profondeur, aviation de combat, technologies des missiles complexes et des munitions de précision ;

– **prévention** : maîtrise de l'énergie, impact des systèmes sur l'environnement.

Le tableau ci-dessous récapitule la **part des différents domaines dans les études-amont** au cours de ces dernières années.

Programmation des études-amont par systèmes de forces*

Systèmes de forces	2007	2008	2009
Dissuasion	19 %	22 %	22 %
Commandement et maîtrise de l'information	32 %	30 %	21 %
Projection mobilité soutien	6 %	5 %	5 %
Engagement et combat	60 %	58 %	53 %
Protection et sauvegarde	24 %	23 %	18 %
Etudes technologiques de base	7 %	7 %	7 %

* Un plan d'engagement d'études-amont pouvant concerner plusieurs systèmes de forces, le total est supérieur à 100 %.

En ce qui concerne les **études amont**, les principaux programmes bénéficiaires, en volumes d'engagement, seront en 2010 plusieurs projets relatifs aux **technologies intéressant la dissuasion** (démonstrateur de partie haute pour missile balistique, préparation de la rénovation à mi-vie et de l'évolution du missile ASMP/A), l'**aviation de combat** (démonstrateur de drone de combat Neuron, en coopération avec la Suède, l'Italie, l'Espagne, la Grèce et la Suisse ; démonstrateurs sur le moteur et la discrétion du Rafale), le projet de **radio logicielle Essor**, initié par la France au sein de l'Agence européenne de défense avec l'Italie, l'Espagne, la Suède, la Finlande et la Pologne, ainsi qu'un **démonstrateur de capteur de renseignement électromagnétique**.

On peut également signaler qu'après le lancement en février 2009 du démonstrateur spatial Spirale, destiné à préparer une future capacité spatiale en matière d'alerte sur les tirs de missiles balistiques, doit être lancé fin 2010 le **démonstrateur spatial Elisa**, visant quant à lui à préparer la future capacité d'écoute spatiale, dans le domaine de la détection d'émetteurs radar.

Il est également prévu de lancer en 2010 la **réalisation d'un démonstrateur de radar de surveillance très longue portée (TLP)**, qui pourrait fournir en 2015 une première capacité opérationnelle limitée d'alerte avancée pour les missiles à moyenne portée et portée intermédiaire. Toujours dans le domaine de la défense antimissile, les travaux de réalisation d'un **démonstrateur de radar M3R** (radar mobile, modulaire, multifonctions) doivent s'achever en 2010, ce démonstrateur visant à préparer la réalisation d'un radar de veille et de désignation pour une future capacité de défense antimissile contre les missiles balistiques « rustiques » de portée inférieure ou égale à 600 km.

On constate, à travers ces principaux programmes, que la politique de recherche et technologie vise à la fois à entretenir les compétences indispensables au renouvellement futur de nos équipements, notamment en matière aéronautique et spatiale ou de dissuasion, et à en développer dans des

domaines nouveaux, comme la défense antimissile. Aux yeux de votre rapporteur, **cette volonté de couvrir la quasi-totalité du spectre technologique risque de trouver ses limites dans le plafonnement actuel des financements accordés à la recherche et à la technologie.**

3. Quelle accentuation de la coopération européenne en matière de recherche ?

Le renforcement de la coopération européenne en matière de recherche et de technologie est l'un des objectifs majeurs poursuivis par la France, notamment au travers de l'Agence européenne de défense. Il s'agit de regrouper les ressources limitées des pays européens et d'ouvrir la voie à des programmes européens sur les équipements futurs.

Selon l'indicateur associé au projet annuel de performances, les coopérations européennes sont restées très en deçà des objectifs en matière d'études prospectives et stratégiques ou d'études technico-opérationnelles. En revanche, **la coopération européenne s'est accentuée dans le domaine des études amont**, qui recouvre la majeure partie des actions de recherche et technologie. Le taux de 20 % pour la part de coopération dans les études amont et subventions aux organismes de recherche devrait être atteint en 2009 et progresser régulièrement les années suivantes.

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

(en % du montant des études)

	2007 <i>Réalisation</i>	2008 <i>Réalisation</i>	2009 <i>Prévision PAP 2009</i>	2009 <i>Prévision actualisée</i>	2010 <i>Prévision</i>	2011 <i>Objectif</i>
Etudes prospectives et stratégiques	-	-	10	5	6	7
Etudes technico-opérationnelles	13,3	10,1	18	10	10	10
Recherche et technologie (études-amont)	17	19,3	20	20	21	22

D'après les indications fournies à votre rapporteur, un tiers des coopérations menées en matière de recherche et technologie le sont dans un cadre bilatéral, principalement avec le Royaume-Uni, qui représente la moitié des arrangements bilatéraux, et l'Allemagne. Les **deux-tiers des coopérations sont menées en multilatéral**, soit dans le cadre de l'Agence européenne de défense, soit dans le cadre d'arrangements *ad hoc* (comme par exemple pour le démonstrateur Neuron).

D'après les éléments statistiques récemment publiés par l'Agence européenne de défense¹, la **part des coopérations européennes sur les dépenses de recherche et technologie des Etats membres s'est notablement accrue ces dernières années**, passant de 9,6 % en 2006 à 13,1 % en 2007 et 16,5 % en 2008, pour un objectif souhaitable de 20 %. Toutefois, **cette progression porte sur des montants modestes** : les dépenses globales de recherche et technologie des Etats membres ont régressé, passant de 2,66 milliards d'euros en 2006 à 2,48 milliards d'euros en 2008, et si la part relative des projets en coopération a augmenté, elle ne représente que 409 millions d'euros en 2008 (contre 254 millions d'euros en 2006).

Il y a un an, lors de la présidence française de l'Union européenne, le Conseil européen avait fixé un **objectif de consacrer 2 % des dépenses de défense à la recherche et à la technologie**. D'après l'Agence européenne de défense, **ce pourcentage est loin d'être atteint** et, ce qui est plus inquiétant encore, **il est également en diminution**, étant passé de 1,32 % en 2006 à 1,24 % en 2008. Il est qui plus est extrêmement concentré sur un petit nombre de pays, en premier lieu le Royaume-Uni et la France.

Ces indications montrent que **la coopération, dans le cadre de l'Agence européenne de défense notamment, devrait constituer un levier pour amener un certain nombre de partenaires**, dont la politique de recherche de défense est aujourd'hui limitée, **à accentuer leur effort** en contribuant à des projets communs.

L'Agence accueille **deux catégories de projets de recherche et technologie** :

- la catégorie A recouvre les programmes directement proposés par l'Agence à l'ensemble des Etats-membres. Ceux-ci sont réputés participer au projet, sauf décision contraire explicite ;

- la catégorie B recouvre des projets dont l'Agence n'assume pas directement la gestion et qui sont proposés, sur la base du volontariat, par plusieurs Etats-membres. L'Agence permet la publicité du projet mais l'entrée de nouveaux participants doit recueillir l'aval des Etats initiateurs.

Deux projets relèvent aujourd'hui de la catégorie A :

- le projet consacré à la **protection des forces**, approuvé par 20 Etats fin 2007 et qui a donné lieu à la notification de 18 contrats pour un montant de 55 millions d'euros ;

- le projet consacré aux **concepts innovants et technologies émergentes** approuvé fin 2008 par 10 pays pour un montant de 16,5 millions d'euros.

Un retour d'expérience est attendu avant d'initier d'autres démarches de ce type, le développement des activités de recherche de l'Agence s'étant plutôt réalisé à partir des projets de catégorie B, désormais nombreux, la

¹ «Defence Data 2008 »

France participant à une trentaine d'entre eux. Ces projets de catégorie B représentent un volume de 350 millions d'euros, les plus importants étant le programme de radio logicielle Essor, le programme de radar monté sur drone Simclairs et le programme relatif à l'insertion des drones dans le trafic aérien Midcas.

L'accentuation du rôle de l'Agence européenne de défense en matière de soutien à la recherche de défense européenne reste handicapée par les limitations posées à ses ambitions, ainsi qu'à son budget de fonctionnement et à son budget opérationnel, du fait de la position britannique. Toutefois, l'implication d'un pays comme la Pologne dans nombre de programmes de recherche placés sous l'égide de l'Agence démontre l'utilité de celle-ci et la nécessité de continuer à soutenir son action.

D. LE RENSEIGNEMENT DE SECURITÉ

L'action « recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France » regroupe les activités de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), comptabilisées dans la sous-action « renseignement extérieur » et de la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), figurant pour leur part dans la sous-action « renseignement de sécurité de défense ».

Ainsi que votre rapporteur l'a souligné les années passées, le troisième service de renseignement du ministère de la défense, la direction du renseignement militaire (DRM), relève quant à lui, pour ses personnels et ses effectifs, du programme 178 « préparation et emploi des forces », les équipements qu'elle exploite étant financés par le programme 146 « équipement des forces ».

EVOLUTION DE L'ACTION « RENSEIGNEMENT DE SECURITÉ »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2009	2010	%	2009	2010	%
DGSE	543,5	476,5	- 12,3	480,4	527,4	+ 9,8
DPSD	96,3	96,6	+ 0,3	96,3	96,6	+ 0,3
Total	639,8	573,1	- 10,4	576,7	624,0	+ 8,2
<i>dont personnel</i>	<i>372,5</i>	<i>393,1</i>	<i>+ 5,5</i>	<i>372,5</i>	<i>393,1</i>	<i>+ 5,5</i>
<i>fonctionnement</i>	<i>45,2</i>	<i>49,9</i>	<i>+ 10,6</i>	<i>45,2</i>	<i>49,9</i>	<i>+ 10,6</i>
<i>investissement</i>	<i>222,2</i>	<i>130,1</i>	<i>- 41,4</i>	<i>160,1</i>	<i>181,0</i>	<i>+ 13,8</i>

La diminution des autorisations d'engagement n'est imputable qu'au niveau exceptionnellement élevé atteint en 2009 sur les dépenses d'investissement (222,2 millions d'euros). Elles reviennent à 130,1 millions d'euros en 2010, niveau qui reste cependant supérieur à celui de 2008 (116,5 millions d'euros).

La progression des crédits de paiement est notable en ce qui concerne les rémunérations et charges sociales (+ 5,5 %) et plus soutenue pour les crédits de fonctionnement (+ 10,6 %) et d'investissement (+ 13,8 %).

1. La direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)

Le budget de la DGSE s'élèvera en 2010 à **476,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement** (- 12,3 %) et **527,4 millions d'euros de crédits de paiement** (+ 9,8 %). A ces moyens s'ajoutent les **fonds spéciaux** inscrits dans la mission « direction de l'action du gouvernement », et dont la DGSE est destinataire pour environ 80 %. Selon les documents budgétaires, les crédits sur fonds spéciaux destinés au financement d'actions liées à la sécurité extérieure et intérieure de l'Etat passeront de 48,9 à 53,9 millions d'euros de 2009 à 2010. En 2009, la part de la DGSE sur les crédits de fonds spéciaux s'élevait à 42,6 millions d'euros, les crédits inscrits en loi de finances initiale ayant été abondés en cours d'exercice.

• Les effectifs de la DGSE

Les dépenses de personnel de la DGSE s'élèveront en 2010 à 300,8 millions d'euros, soit 20,7 millions d'euros de plus qu'en 2009.

Le **plafond d'emplois** autorisé, qui s'élevait à 4 492 emplois équivalents temps plein en 2009, est porté à **4 620 emplois équivalents temps plein en 2010**. Cette progression résulte de la **création « brute » de 145 emplois équivalent temps plein civils et militaires**, compensée par des mesures d'économies représentant 17 équivalents temps plein. S'ajoutant aux 70 ETPT créés en 2009, cette nouvelle étape du renforcement des effectifs de la DGSE mènera en 2010 au tiers des 690 emplois supplémentaires prévus sur la période 2009-2015.

Cadencement des créations d'emplois temps plein travaillés à la DGSE

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
70	145	158	130	95	70	22

Source : projet annuel de performances pour 2010

Ces recrutements porteront essentiellement sur des agents de catégorie A et des officiers, en vue de réduire le déficit de la DGSE sur des fonctions d'expertise ou hautement techniques. Ils s'accompagnent d'un redéploiement interne au profit de postes d'ingénieurs et de techniciens supérieurs. De ce fait, les crédits du titre 2 (+ 7,2 %) progressent plus vite que les effectifs (+ 2,8 %). L'augmentation des effectifs va donc de pair avec un

rééquilibrage nécessaire de la structure des personnels, qui devra être poursuivi. Les documents budgétaires précisent que *« les financements interministériels prévus viennent effectivement abonder la masse salariale mise en place par le ministère e la défense »*.

Le **ratissage du retard pris dans l'adaptation des effectifs de la DGSE** aux nouveaux enjeux du renseignement était indispensable. Il faut rappeler qu'à périmètre comparable, les services britanniques comptent un effectif pratiquement deux fois supérieur à celui de la DGSE. Quant aux services allemands, leurs effectifs sont plus importants que ceux de la DGSE, sans nécessairement accomplir une gamme aussi large de missions.

● **Les moyens de fonctionnement et d'investissement de la DGSE**

Les **crédits de fonctionnement de la DGSE** progressent de 11,3 %, après la hausse de 12,5 % en 2009, et atteignent **41,9 millions d'euros**, les dotations supplémentaires permettant notamment de prendre en compte les dépenses d'énergie liées à l'entrée en service d'un nouveau centre de calcul. Ces crédits de fonctionnement doivent également être abondés par des financements interministériels.

Les **dépenses d'investissement** progressent de nouveau en 2010 en crédits de paiement (**176,7 millions d'euros**, soit + 14 %, après une hausse de 22,2 % en 2009). Les autorisations d'engagement (125,8 millions d'euros) diminuent de 58 %, mais elles avaient quasiment doublé en 2009 du fait de l'engagement sur une seule année d'un nouvel investissement. L'effort budgétaire réalisé sur les investissements de la DGSE représente une **hausse de 40 % sur deux ans**. Cette augmentation permet de poursuivre l'amélioration des infrastructures et de réaliser les investissements prévus par le Livre blanc en matière de recueil et de traitement du renseignement technique.

La forte majoration des autorisations d'engagement prévue en 2009 pour les opérations d'investissement s'inscrit dans la perspective d'un **indispensable renforcement des moyens techniques de recueil du renseignement** qui doit se poursuivre au cours de la prochaine loi de programmation militaire. Il s'agit ici d'adapter les outils aux nouveaux modes de communication ainsi que d'accentuer les capacités d'interception et de traitement de l'information. Les crédits de la DGSE devront être complétés en cours d'années par des dotations du SGDN, ce programme étant de nature interministérielle puisqu'il bénéficie également à la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI).

Cet effort s'effectuera dans la logique de **mutualisation des moyens entre services** retenue depuis plusieurs années. Elle prend la forme de mise en commun de certains moyens ou de concentration de moyens de même nature au sein de l'un des services, à charge pour lui d'en diffuser le produit aux autres services intéressés. Ainsi, la DGSE est spécialisée sur l'interception des communications et la cryptologie, alors que la direction du renseignement

militaire (DRM) met en œuvre les satellites d'observation et les moyens d'écoute des signaux radar. Environ 80 % du budget annuel d'investissement de la direction technique de la DGSE financent des projets intéressants également d'autres organismes.

Ces orientations sont confortées par la **réorganisation de la fonction renseignement** qui a suivi le Livre blanc, sous l'égide du Conseil national et du coordinateur national du renseignement. Un plan national d'orientation du renseignement, visant à mieux hiérarchiser les priorités assignées aux services, a été arrêté avant l'été. Des missions d'évaluation ont été menées sur la problématique des ressources humaines et sur les moyens budgétaires des services, ainsi que sur le projet d'académie du renseignement qui vise à développer des formations communes.

Votre rapporteur estime que **le projet de budget se situe, en ce qui concerne la DGSE, en conformité avec les orientations pluriannuelles découlant des travaux du Livre blanc**. Il concrétise l'accentuation des moyens qui avait été annoncée, et qui devra être poursuivie au cours des prochaines années.

S'il faut bien entendu saluer cet effort budgétaire, il faut également rester conscient qu'il porte sur des montants relativement modestes et qu'il fait suite à une certaine stagnation, tant en matière d'effectifs que d'investissements, au cours de la dernière loi de programmation militaire.

Il faut également souligner que **ce renforcement était absolument indispensable** compte tenu de l'évolution de notre environnement international, mais aussi des évolutions technologiques rapides et de l'accroissement des flux de communications.

Enfin, **le maintien de certaines capacités d'acquisition du renseignement dans les domaines de l'imagerie ou de l'écoute spatiales, exigera le respect des échéances de plusieurs programmes à venir, comme les satellites Musis et Ceres**. Il importera que ces programmes techniquement complexes bénéficient le moment venu des financements nécessaires. Tout retard signifierait une perte de capacité très préjudiciable dans un certain nombre de situations où la complémentarité de ces différents moyens conditionne notre appréciation de situation et notre efficacité opérationnelle, que ce soit en matière de contre-terrorisme ou sur les théâtres d'opérations.

2. La direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD)

La direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) relève directement du ministre de la défense dont elle assure les responsabilités en matière de sécurité du personnel, des informations, des matériels et des installations sensibles. Lointaine héritière de la section de contre-espionnage du 2^{ème} bureau, fondée en 1872, puis de la « sécurité militaire », elle est installée au fort de Vanves à Malakoff.

La DPSD exerce une **mission de contre-ingérence**, définie comme l'ensemble des activités permettant de détecter et de neutraliser la menace contre la sécurité que représentent les services de renseignement étrangers, les organisations et les individus engagés dans l'espionnage, le sabotage, la subversion et le terrorisme ainsi que le crime organisé dans le domaine de la défense, notamment les trafics d'armes. Son action porte donc à la fois sur l'**acquisition du renseignement de sécurité** et sur l'**application de mesures de protection** visant à maintenir le meilleur niveau de sécurité des forces, des systèmes d'information et du patrimoine industriel et économique lié à la défense. Son action s'exerce de manière uniquement préventive. Elle exerce ses missions tant sur le territoire national qu'auprès de nos forces déployées sur les différents théâtres d'opérations extérieures.

Conformément aux directives fixées par le ministre de la défense en août 2008, les priorités d'action qui lui sont assignées portent sur la lutte contre l'ingérence et la protection du patrimoine industriel et scientifique de la défense. La DPSD est également chargée, dans le domaine de la protection du secret, de mettre en place un dispositif innovant de sensibilisation aux compromissions.

Les moyens alloués à la DPSD en 2010 s'élèveront à **96,6 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 0,3 % de plus qu'en 2009.

Les **crédits de personnel** s'élèveront à 84,2 millions d'euros pour un plafond de 1 260 emplois équivalents temps plein, soit 36 emplois de moins qu'en 2009. Cette diminution sensible des effectifs s'accompagne d'un redéploiement au profit des emplois d'officiers (+ 9 ETPT) et de fonctionnaires de catégorie A (+ 8 ETPT). La proportion d'officiers et de cadres de catégorie A passera ainsi de 18 % à 20 % de 2009 à 2010.

Les **crédits de fonctionnement** (8,1 millions d'euros) progressent de 6,8 % par rapport à 2009, essentiellement en raison d'une modification d'imputation de dépenses de maintien en condition opérationnelle. Les **dotations d'investissement** s'élèveront à 4,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit légèrement moins qu'en 2009 en raison d'une mesure de transfert de crédits.

En ce qui concerne le dispositif territorial de la DPSD, l'année 2009 s'est caractérisée par la création d'un poste permanent aux Emirats Arabes Unis et la fermeture de l'antenne de Taverny.

E. LES ACTIONS À VOCATION INTERNATIONALE DU PROGRAMME

Le programme « environnement et soutien de la politique de défense » comporte deux actions à vocation internationale.

La première concerne le **soutien aux exportations** et bénéficiera de 19,7 millions d'euros en 2010 (- 3 %). Les effectifs rattachés à cette action

s'élèvent à 177 emplois relevant de la direction du développement international (DDI) de la DGA. Celle-ci est chargée de toutes les actions, en France et à l'étranger, propres à soutenir les exportations de matériels d'armement et les services qui leur sont associés et à participer à leur mise en œuvre. La diminution des dotations prévue en 2010 est liée à un transfert de crédits vers le programme 212 au titre du regroupement des fonctions de soutien au sein du nouveau service parisien de soutien de l'administration centrale, ainsi que de moindres charges au titre des grands salons d'armement.

La seconde action, intitulée « **diplomatie de défense** », est dotée de 105 millions d'euros en autorisation d'engagement (+ 2,7 %) et 102,7 millions d'euros en crédits de paiement (+ 0,5 %). Elle regroupe trois types de crédits :

- les crédits de personnels et de fonctionnement de la chaîne « relations internationales » du ministère de la défense et des **postes permanents à l'étranger** (74,7 millions d'euros), c'est-à-dire des attachés de défense et des militaires affectés à nos représentations dans 86 pays ;

- la **subvention versée à Djibouti** (22,3 millions d'euros) pour le stationnement des forces françaises ;

- une **contribution au partenariat mondial du G8 contre la prolifération** des armes de destruction massive pour laquelle sont prévus 8 millions d'euros en autorisation d'engagement et 5,7 millions d'euros en crédits de paiement ; ces dotations seront complétées en cours de gestion par une contribution du ministère des affaires étrangères, à hauteur de 0,6 million d'euros d'autorisations d'engagement et 2,86 millions d'euros de crédits de paiement, la contribution française totale s'élevant donc à 8,6 millions d'euros.

Les effectifs comptabilisés dans l'action « diplomatie de défense » s'élèvent pour 2010 à 517 emplois (contre 523 en 2009). D'après les informations transmises à votre rapporteur, les **effectifs relevant de cette action et affectés à l'étranger** représentent 267 personnels (attachés de défense, attachés de défense adjoints et spécialisés, assistants d'attachés de défense, personnels civils des missions militaires).

Le ministère de la défense dispose également d'autres personnels affectés de manière permanente à l'étranger :

- une trentaine de postes relevant des services de l'armement hors réseau diplomatique, qui figurent soit au programme 144 (officiers de liaison ou chargés de missions affectés à des organismes nationaux dans le cadre de la mise en œuvre d'un accord international), soit au programme 146 (personnels participant à des programmes d'armement à l'étranger ou affectés à des organismes internationaux) ;

- plus de 800 personnels relevant du programme 178 « préparation et emploi des forces » et affectés à des postes d'échange, de liaison et d'insertion dans des structures opérationnelles ou internationales, notamment dans les structures de commandement de l'OTAN.

L'évolution du réseau du ministère de la défense à l'étranger s'est traduite par un redéploiement de postes permanents en ambassade vers les organisations internationales. Depuis 2008, le réseau bilatéral diplomatique a été réorganisé, une rationalisation sur trois ans devant conduire à une réduction, pour le seul programme 144, de 58 postes, soit près de 20 % par rapport à l'effectif initial (298 postes).

Cette contraction du réseau n'exclut pas l'ouverture de nouveaux postes lorsque le contexte le justifie. C'est le cas en 2009 avec l'ouverture des missions de Kaboul et Bagdad. Lors de son audition devant la commission le 20 octobre dernier, le directeur chargé des affaires stratégiques a indiqué qu'il avait paru indispensable de doter notre ambassade à Kaboul d'un canal de communication direct et officiel avec les autorités militaires afghanes, indépendamment des contacts des forces françaises sur place. S'agissant de Bagdad, l'envoi d'un attaché de défense s'inscrit dans la reprise et le développement de nos relations avec l'Irak et des coopérations en cours ou en projet avec l'armée irakienne en matière de formation et d'équipement.

II. LE SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

Placé sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration, le **programme « soutien de la politique de défense »** (programme 212) regroupe les crédits relatifs à l'administration centrale, à la politique immobilière du ministère de la défense, y compris la plupart des opérations d'infrastructure des armées, à l'accompagnement des restructurations, aux musées et services d'archives et à la communication.

Comme en 2009, le volume financier du programme 212 subit une **forte variation liée aux modifications des modalités de financement de la politique immobilière du ministère de la défense**, qui constitue l'une des principales actions du programme.

Dans la loi de finances initiale pour 2009, le programme 212 ne finançait plus qu'une partie résiduelle des opérations de politique immobilière, l'essentiel des crédits provenant du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », principalement alimenté par le produit de cessions d'emprises. Ce schéma n'a que partiellement été suivi dans la gestion de l'exercice 2009, le **montant des cessions** étant resté **très inférieur aux prévisions** qui avaient servi de base à l'élaboration de la loi de finances.

Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit quant à lui de **revenir à un financement majoritairement budgétaire**, les crédits de paiement nécessaires aux engagements passés à compter de 2010 étant inscrits en totalité au programme 212, alors que les recettes du compte d'affectation spéciale (700 millions d'euros prévus en 2010) ne serviront qu'à solder des engagements antérieurs.

Ainsi, après avoir diminué de près de 40 % dans la loi de finances initiale pour 2009 par rapport à 2008, les crédits de paiement du programme « soutien de la politique de défense » sont en progression de près de 58 % en 2010.

Au-delà de la politique immobilière, qui constitue l'une des actions majeures du programme, il convient également de noter la **montée en puissance, en 2010, des charges de restructurations**.

A. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE : UNE FORTE PROGRESSION APPARENTE DES CRÉDITS DE PAIEMENT

Le programme « soutien de la politique de défense » sera doté de **3 027,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 17,9 %)** et de **2 483,1 millions d'euros en crédits de paiement (+ 57,9 %)**.

Cette forte variation est liée à la **réintégration dans le périmètre budgétaire de dépenses de politique immobilière** qui, pour l'exercice 2009, devaient s'imputer sur le compte d'affectation spéciale « gestion de l'immobilier de l'Etat », mais également à l'augmentation des charges liées

aux restructurations et à la mise en œuvre du nouveau plan de stationnement. Elle se répercute en priorité sur les **crédits d'investissement**, et dans une moindre mesure, sur les crédits de fonctionnement.

Si l'on ajoute aux crédits de paiement inscrits au programme ceux prévus au compte d'affectation spéciale, on aboutit à un **total de près de 3,2 milliards d'euros pour 2010** à rapporter à moins de 2,6 milliards d'euros en 2009. Toutefois, cette comparaison n'est pas pertinente car une importante partie des produits de cessions attendus en 2009 n'ont pas été réalisés et sont à nouveau inscrits pour 2010.

EVOLUTION DES CRÉDITS DU SOUTIEN À LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE
(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2009	2010	%	2009	2010	%
<i>Direction et pilotage</i>	67,3	66,9	- 0,6	67,7	66,9	- 1,2
<i>Fonction de contrôle</i>	28,3	28,6	+ 1,0	28,3	28,6	+ 1,0
<i>Gestion centrale</i>	338,3	398,7	+ 17,9	408,5	458,7	+ 12,2
<i>Politique immobilière</i>	1 296,4	1 252,3	- 3,4	459,3	961,5	+ 109,3
<i>Systèmes d'information</i>	123,6	143,3	+ 16,0	123,1	147,4	+ 19,7
<i>Pol. ressources humaines</i>	315,5	363,3	+ 15,1	315,5	363,3	+ 15,1
<i>Patrimoine culturel</i>	52,0	52,9	+ 1,6	52,4	53,4	+ 1,9
<i>Communication</i>	42,0	41,1	- 2,0	42,0	41,1	- 2,0
<i>Restructurations</i>	303,8	680,6	+ 124,0	76,0	362,3	+ 376,8
Total	2 567,1	3 027,7	+ 17,9	1 572,8	2 483,1	+ 57,9
<i>dont personnel</i>	806,5	895,5	+ 11,0	806,5	895,5	+ 11,0
<i>fonctionnement</i>	518,3	714,7	+ 37,9	572,0	764,0	+ 33,6
<i>investissement</i>	1 184,9	1 356,1	+ 14,5	165,0	789,0	+ 378,0
<i>intervention</i>	51,7	55,6	+ 7,5	23,5	28,8	+ 22,6
<i>opérations financières</i>	5,7	5,8	+ 1,8	5,7	5,8	+ 1,8

Les **dépenses de personnel** (895 millions d'euros) progressent de 11 % par rapport à 2009. Le plafond autorisé pour le programme s'élève à **11 663 emplois** (3 132 militaires et 8 531 civils), soit **952 emplois de plus qu'en 2009**.

Cette augmentation résulte d'un double mouvement :

- une **économie de 162 emplois** (83 emplois traduisant l'extension en année pleine des suppressions intervenues en 2009 et 79 emplois représentant le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux) ;

- un **solde de transfert positif de 1 114 emplois** consécutif à la réorganisation du ministère.

Les transferts principaux sont liés à la **création de l'Agence de reconversion de la défense** (630 emplois transférés, dont 613 en provenance du programme 178) **et du service parisien de soutien de l'administration centrale** (390 emplois transférés du programme 146 à la suite de la suppression de l'Etablissement central de soutien de la DGA). En outre, 73 emplois sont transférés en provenance de l'administration des anciens combattants vers la direction des ressources humaines du ministère de la défense, en prélude à la disparition, en 2011, de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale. La constitution d'un pôle de formation ministériel pour le personnel entraîne enfin le transfert au programme 212 de 89 emplois du centre de formation de Bourges auparavant inscrits au programme 146.

Les personnels dédiés aux fonctions de direction et pilotage (888 emplois), de contrôle (207 emplois) et de gestion centrale (3 632 emplois) regroupent environ 40 % des effectifs du programme. Le service d'infrastructure de la défense représente une proportion équivalente (4 272 emplois). Le restant se répartit entre les personnels du réseau d'action sociale (1 256 emplois), de la chaîne de reconversion (743 emplois), du service historique de la défense (471 emplois) et de la délégation à l'information et à la communication de la défense (192 emplois).

B. LE FINANCEMENT DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES ET D'INFRASTRUCTURE : DE FORTS ALÉAS LIÉS AUX RECETTES EXCEPTIONNELLES

Ainsi que votre rapporteur pour avis l'a souligné l'an passé, **la conduite de la politique immobilière est devenue un enjeu majeur pour le ministère de la défense.**

D'une part, ce ministère dispose d'un patrimoine foncier bâti et non bâti extrêmement étendu et il est engagé dans une vaste phase de réorganisation territoriale. La politique générale de l'Etat visant à rationaliser ses implantations immobilières trouve donc matière à s'y exercer avec une ampleur particulière, mais les besoins très spécifiques des armées en matière d'infrastructure continuent d'exiger un flux d'investissement important.

D'autre part, la programmation financière du ministère incorpore à un niveau sans précédent des produits de cession d'actifs immobiliers, ce qui suppose une amplification du nombre et du volume des ventes d'ici les deux prochaines années, mais génère également un aléa majeur sur le financement

de la politique immobilière et, par contrecoup, sur la gestion de l'ensemble du budget de la mission « défense ».

Les craintes exprimées l'an passé par votre rapporteur se sont malheureusement vérifiées et **la non-réalisation des ventes attendues a imposé en 2009 un ensemble de mesures de transfert ou de trésorerie qui n'éviteront pas un déficit en fin d'exercice** au chapitre « immobilier ».

Au-delà de la gestion 2009, on peut nourrir de **fortes inquiétudes sur la capacité du ministère à mobiliser, sur l'ensemble de la période de programmation, le niveau de recettes immobilières attendues**, qui paraissent avoir été sur-évaluées.

1. Un déficit en ressources en 2009 faute de réalisation des ventes immobilières attendues

Dans la loi de finances initiale pour 2009, **les crédits de politique immobilière inscrits au programme 212 s'élevaient à 459 millions d'euros**. Cette dotation ne représentait que moins du tiers des dépenses immobilières prévues et se limitait à couvrir les crédits de personnel, de fonctionnement et d'acquisition de matériels spécifiques du service d'infrastructure de la défense (SID), les dépenses de loyers, notamment les loyers budgétaires, et les investissements liés aux travaux de restructuration et de rénovation de bâtiments existants sur le site de Balard-Est.

Toutes les autres opérations liées à la politique immobilière, c'est-à-dire la quasi-totalité des opérations d'infrastructure et les opérations liées au logement familial, devaient être financées sur le **compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »** pour un **besoin évalué à 972 millions d'euros**.

Les recettes exceptionnelles destinées à alimenter, en 2009, le compte d'affectation spéciale, étaient principalement de deux ordres :

- une contribution de la Société nationale immobilière (SNI) versée dans le cadre de la renégociation de la convention lui attribuant la gestion du parc social du ministère de la défense ;
- le produit de l'achat, par une société de portage, des immeubles parisiens destinés à être libérés lors du regroupement des états-majors et services centraux à Balard.

Ces recettes sont également inscrites dans la loi de programmation militaire 2009-2014 et doivent contribuer, avec celles tirées des ventes de fréquences, à financer le « pic » de dépenses d'équipement attendu sur les premières années de la programmation.

Lors de son audition devant la commission des affaires étrangères et de la défense, le 15 octobre dernier, M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense et responsable du programme

212, a effectué, en réponse à votre rapporteur, un point précis des **recettes encaissées jusqu'à présent** par le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

Il en ressort les éléments suivants :

- le compte d'affectation spéciale disposait **au 1^{er} janvier 2009** d'un **solde créditeur de 140 millions d'euros** ;

- la SNI a effectué un **versement de 215 millions d'euros** représentant **le paiement d'avance sur 10 ans du loyer dû à l'Etat** au titre des logements qu'elle gère pour le compte du ministère de la défense ;

- la SNI a également versé une somme de **6,3 millions d'euros en remboursement d'une avance sur travaux** supportée par le ministère de la défense ;

- **20 millions d'euros** avaient été encaissés au titre de **cessions d'emprises libérées antérieurement à 2008** ;

- **30 millions d'euros** étaient attendus **d'ici la fin de l'exercice 2009** au titre de ventes en cours de conclusion ;

- la cession des emprises parisiennes, en cours de finalisation, n'est pas intégrée dans les prévisions de recettes pour 2009, mais reportée sur celles de 2010 telles qu'elles figurent dans le projet de loi de finances pour 2010.

On constate ainsi que **sur l'année 2009, les recettes du compte d'affectation spéciale se limitent à un peu plus de 410 millions d'euros, au lieu des 972 millions d'euros attendus.**

L'absence de rentrée significative, hormis la contribution de la SNI, a imposé des mesures en gestion.

D'une part, **130 millions d'euros ont été transférés au compte d'affectation spéciale en provenance des programmes 146 et 178** au mois de juillet, ce montant s'imputant sur les crédits de report.

D'autre part, les **crédits du programme 212** ont bénéficié en cours d'années de **dotations supplémentaires**, dont **170 millions d'euros au titre du plan de relance, 105 millions d'euros dans le cadre du décret d'avance** du mois de juillet et **20 millions d'euros au titre du relèvement du taux des avances** sur les marchés publics.

Au terme de ces mesures de transfert et de trésorerie, le **déficit des dotations de politique immobilière sur l'exercice 2009** pourrait être **de l'ordre de 130 millions d'euros.**

Votre rapporteur fait toutefois observer que le retard des produits de cession n'a pu être compensé qu'au prix de l'appel à des crédits de report correspondant normalement à des dépenses qui relevaient de la précédente loi de programmation d'une part, et d'autre part de l'intervention du plan de relance qui ne constitue qu'une mesure de trésorerie puisque les crédits

supplémentaires ouverts dans ce cadre constituent une simple avance qui devra être remboursée à compter de 2011.

Si l'on s'en tient aux chiffres qui ont été présentés à la commission, il faut considérer que l'écart entre recettes immobilières prévues et recettes effectives pourrait être de l'ordre de 560 millions d'euros.

Ce manque à gagner aura été compensé à hauteur de 240 millions par la consommation de crédits de reports.

Les crédits du plan de relance, qui figurent dans l'échéancier de la loi de programmation militaire, ne peuvent en aucun cas être considérés comme un substitut aux recettes exceptionnelles.

2. La cession des emprises immobilières parisiennes

La cession des emprises parisiennes du ministère de la défense représente une part très significative des produits de cession attendus sur la période de programmation. **Elle devait procurer l'essentiel des recettes à court terme**, les cessions d'emprises hors Paris intervenant plus tardivement.

La perspective du regroupement sur le site de Balard, à compter de 2014, de l'ensemble des états-majors et services centraux permettra la libération de l'ensemble des sites actuellement occupés par le ministère de la défense à Paris, à l'exception de l'hôtel de Brienne, de l'Ecole militaire et de l'hôtel des Invalides.

Les emprises libérées sont au nombre de treize. Trois d'entre elles le seront dès 2010, deux en 2012 et les huit autres en 2014.

• Les emprises cédées dans les conditions de droit commun

Quatre emprises doivent être cédées dans les conditions de droit commun, par l'intermédiaire de France-Domaine. L'une d'entre elles (immeuble de la rue Saint-Charles) a déjà été cédée par adjudication. La ville de Paris a fait jouer son droit de priorité pour deux autres emprises (pavillon du Montparnasse et immeuble du boulevard de La Tour-Maubourg) et pourrait faire de même pour le quatrième site (caserne Gley).

• Les emprises cédées à une société de portage

Huit emprises (casernes Reuilly et Lourcine, abbaye de Penthemont, hôtels du Génie, de Penthemont et de l'Artillerie, caserne de la Pépinière et îlot Saint-Germain) seront cédées en site occupé à une **société commune** de droit privé, mais à capitaux publics, **constituée entre la Caisse des dépôts et consignations et la Sovafim** (Société de valorisation foncière et immobilière). Le recours à une société de portage a été privilégié en vue de réaliser, pour chacune de ces huit emprises, un projet de valorisation particulier. Le ministère de la défense deviendra locataire jusqu'à la libération des locaux. Après leur libération par le ministère de la défense, les emprises pourront être cédées par la société de portage à des échéances différentes.

A la date de rédaction du présent rapport, **les négociations relatives à ce processus de cession ne sont pas finalisées**. Ce n'est qu'une fois cette négociation achevée que sera constituée la société commune Caisse des dépôts-Sovafim, ainsi que les différentes sociétés filiales qui détiendront la propriété de chacun des biens concernés.

La **négociation sur la valeur des cessions** prend en compte la destination future des immeubles, ainsi que la durée et le coût des travaux de transformation. Selon les indications dont dispose votre rapporteur, **les propositions des acquéreurs sont substantiellement inférieures à la valeur des biens inscrite au tableau général des propriétés de l'Etat** sur la base d'une estimation effectuée en 2007. Le ministère de la défense acquitterait un loyer identique à l'actuel loyer budgétaire, assorti d'une clause d'indexation. Une clause d'intéressement garantirait à l'Etat une participation aux plus-values éventuelles dégagées sur la revente. En revanche, il n'est pas prévu que l'Etat compense une perte des acquéreurs.

● **L'hôtel de la Marine**

Etant donné ses caractéristiques patrimoniales et historiques, l'hôtel de la Marine restera la propriété de l'Etat et fera l'objet d'une location de longue durée.

Lors de son audition devant la commission le 13 octobre dernier, le ministre de la défense a indiqué que plusieurs projets de cession de l'usufruit seraient étudiés, avec le concours du ministère de l'économie et des finances et du ministère de la culture. Le secrétaire général pour l'administration a également précisé à la commission que **la cession de l'usufruit ferait l'objet d'un cahier des charges très exigeant et qu'un appel à candidatures devrait être lancé au début de l'année 2010**.

Aujourd'hui, les plus grandes incertitudes subsistent sur la manière dont pourront être conciliées les exigences et contraintes légitimes qu'il faut continuer à faire peser sur toute utilisation de cet immeuble historique et la volonté de valorisation auprès d'un opérateur privé exprimée par le ministère de la défense. De fait, les évaluations du produit que l'Etat pourrait retirer de la cession de l'usufruit de l'hôtel de la Marine sont extrêmement incertaines. **L'intérêt même d'une telle opération n'est pas attesté** et l'obtention de recettes en rapport avec les hypothèses de la loi de programmation n'est en rien garantie.

Le rapporteur émet donc les plus extrêmes réserves quant à cette opération. Les recettes espérées, pour l'instant aléatoires, ne seront somme toute que mineures. Il suggère que soient activement et rapidement recherchées d'autres solutions de réemploi, répondant à de réels besoins de l'Etat et susceptibles eux, de dégager des économies tangibles (Cour des comptes, accueil des hôtes étrangers, etc...). L'Etat conservant cet élément exceptionnel du patrimoine national dans sa pleine propriété, l'héritage culturel et mémoriel de l'Hôtel de la Marine serait

ainsi réellement préservé et garanti. En résumé, le jeu n'en vaut pas la chandelle et est bien loin de faire consensus.

3. Des inquiétudes sur les recettes immobilières sur la période de programmation

Les recettes exceptionnelles représentent près de 2 % de l'enveloppe prévue par la loi de programmation militaire 2009-2014 (3,67 milliards d'euros 2008), mais elles sont concentrées sur les trois années 2009-2012, afin de faire face à un « pic » de paiements lié aux programmes d'armement.

Les **recettes attendues des ventes immobilières** au compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » s'élèvent à un peu **plus de 1,9 milliard d'euros sur trois ans** (972 millions d'euros pour 2009, 646 millions d'euros pour 2010 et 309 millions d'euros pour 2011).

Avant les restructurations de 2008, les cessions d'emprises du ministère de la défense généraient un produit de l'ordre de 70 à 80 millions d'euros par an.

Outre la contribution de la SNI, les prévisions ayant servi de base à l'élaboration de la loi de programmation militaire tablent sur un surcroît exceptionnel de recettes escompté de la vente anticipée de l'immobilier parisien et de la cession rapide d'emprises situées hors de Paris et libérées dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau plan de stationnement.

Pour les raisons évoquées ci-dessus, le montant retiré des opérations parisiennes sera très certainement inférieur aux hypothèses de départ.

On peut également s'interroger sur les recettes à attendre des cessions situées hors Paris.

Les restructurations programmées doivent permettre à compter de 2009 la cession de plus de 200 emprises situées hors région parisienne et représentant environ 5 400 hectares.

Selon les caractéristiques des emprises, il est prévu de recourir à **trois types de procédures** :

- l'intervention de la Sovafim pour les biens nécessitant un certain nombre d'actions préalables telles que l'évaluation des coûts de dépollution ou des opérations de valorisation avant cession ;

- celle de la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) du ministère de la défense pour les biens les plus complexes à reconverter (bases aériennes, citadelles, camps d'entraînement ...), qui nécessitent des études préalables et des négociations longues avec les collectivités ;

- la procédure de droit commun, conduite par les services de France Domaine, dans les autres cas, notamment pour les immeubles de bureaux.

Pour beaucoup de ces biens, les études préalables et les négociations nécessaires ne laissent pas entrevoir de possibilité de vente très rapide, la valorisation des biens étant par ailleurs difficile à estimer.

Par ailleurs, **environ la moitié des emprises cessibles hors région parisienne est éligible au dispositif de cession à l'euro symbolique** (communes dont le territoire est couvert par un contrat de redynamisation de site de défense). Aucune recette ne peut donc être attendue de ces cessions, ce qui n'avait semble-t-il pas été anticipé lors de l'élaboration de la loi de programmation militaire.

Compte tenu de ces différents éléments, votre rapporteur estime qu'**une réévaluation des recettes exceptionnelles tirées des ventes immobilières est indispensable**. S'il apparaît qu'elles seront notablement inférieures aux estimations initiales, ce qui est à craindre, **un financement alternatif des opérations prévues par la loi de programmation militaire s'imposera**.

4. Les crédits de politique immobilière prévus en 2010

L'action « politique immobilière » sera dotée en 2010 de **1 252 millions d'euros en autorisations d'engagement** et de **961 millions d'euros en crédits de paiement**.

S'ajoute à cette dotation les **produits du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »** évalués pour 2010 à **700 millions d'euros**.

Ces 700 millions d'euros intègrent la vente de l'immobilier parisien ainsi que des cessions en province.

Votre rapporteur souligne que la vente de l'immobilier parisien se trouve donc intégrée dans le projet de loi de finances pour 2010 alors qu'elle l'avait déjà été dans le projet de loi de finances pour 2009. **Ainsi, les 700 millions d'euros prévus pour 2010 ne s'additionnent en aucun cas aux 972 millions d'euros qui avaient été annoncés pour 2009.**

Le recours aux produits de cession rend le suivi du financement de la politique immobilière particulièrement complexe. En effet, ces recettes interviennent en complément des crédits budgétaires mais elles ne sont pas de même nature, puisqu'il s'agit de simples **prévisions aléatoires**, et non de crédits votés. Les écarts constatés, sur des sommes aussi importantes, entre prévisions et réalisations, imposent en cours d'exercice des **mesures de gestion qui modifient substantiellement le schéma de financement présenté au Parlement lors du vote du budget** et qui sont difficiles à évaluer au regard du respect des engagements de la loi de programmation.

S'agissant du projet de loi de finances pour 2010, il modifie à nouveau les règles de financement de la politique immobilière puisqu'à la différence de 2009, elle reposera majoritairement sur des crédits budgétaires.

Ne seront plus financés sur le compte d'affectation spéciale que les engagements antérieurs à 2010, tous les engagements nouveaux étant supportés par le programme budgétaire.

Ainsi, la ligne relative au **logement familial**, qui était prise en charge par le compte d'affectation spéciale en 2009, revient dans le périmètre budgétaire en 2010. Elle couvre à hauteur de 14,3 millions d'euros des dépenses locatives (garanties d'occupations versées pour des logements vacants réservés par le ministère de la défense et compensation à la SNI du non-paiement des loyers pour les personnels logés par nécessité absolue ou utilité de service). Elle couvre également des investissements (80 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 60 millions d'euros de crédits de paiement) destinés à acquérir ou réhabiliter des logements domaniaux ou à la réservation de logements réalisés par des opérateurs sociaux.

Comme en 2009, le programme 212 prend en charge les crédits de personnel (4 274 emplois) et de fonctionnement du **service d'infrastructure de la défense** (SID), soit environ 270 millions d'euros, et les **loyers** (244 millions d'euros), en forte hausse du fait de l'assujettissement d'un plus grand nombre d'immeubles du ministère à la procédure des **loyers budgétaires (46 millions d'euros supplémentaires en 2010)**, soit un total de 192 millions d'euros de loyers budgétaires).

La réalisation et l'entretien des **infrastructures** sont financés sur crédits budgétaires à hauteur d'**un peu plus de 300 millions d'euros**, alors que seule était inscrite sur le programme 212 en 2009 la rénovation des tours A et F, et du bâtiment G, sur le site de Balard (95 millions d'euros prévus en 2010 contre 31 millions d'euros en 2009).

Enfin, le projet de budget pour 2010 voit l'apparition d'une ligne de **66 millions d'euros au titre du volet « immobilier-défense » du plan de relance**. Il s'agit de financer des travaux de remise aux normes des installations militaires (notamment en matière d'efficacité énergétique) et la dépollution de quelques sites destinés à être cédés.

5. L'avancement du projet de regroupement des états-majors et services centraux sur le site de Balard

Le principe d'un **regroupement des états-majors et services centraux du ministère de la défense sur le site de Balard**, dans le XV^{ème} arrondissement, a été validé lors d'un conseil de modernisation des politiques publiques en fin d'année 2007. Une étude de faisabilité menée au 1^{er} semestre 2008 a depuis lors confirmé l'intérêt d'un tel regroupement géographique.

Le projet prévoit l'installation à Balard d'environ 10 000 personnes : le ministre et son cabinet, le secrétaire d'Etat à la défense, l'état-major des armées et les trois états-majors d'armée, les centres opérationnels des armées,

la délégation générale pour l'armement, le secrétariat général pour l'administration et l'ensemble des services centraux du ministère.

Le site de Balard comprend deux parcelles.

L'une (« **Balard-Est** »), de 8,5 ha, **déjà construite**, abrite la Cité de l'Air et près de 6 000 agents. Plusieurs bâtiments existants font actuellement l'objet de travaux de restructuration et réhabilitation (tours A, F et G).

L'autre (« **Balard-Ouest** »), de 8 ha, sera divisée en deux parties, par une voie nouvelle prévue au plan local d'urbanisme de Paris. Sur 5 ha seront construits des immeubles neufs du ministère de la défense, notamment les plus sensibles en termes de sécurité. Les 3 ha situés en extrémité occidentale du site (« corne Ouest ») seront valorisés sous forme d'immeubles locatifs de bureaux, en vue de générer des recettes annexes.

En termes de travaux, le projet comporte la construction de 140 000 m² SHON de bâtiments neufs, principalement sur la parcelle Ouest, la rénovation de bâtiments existants d'une surface équivalente, principalement sur la parcelle Est mais également sur la parcelle Ouest (bâtiment Perret), et la construction de 90 000 m² de bureaux locatifs et commerces sur la « corne Ouest ».

Le projet doit être réalisé dans le cadre d'un **partenariat public-privé** intégrant la conception architecturale et technique, la construction neuve ou la rénovation de bâtiments existants, l'entretien et la maintenance, les services (restauration, gardiennage extérieur, gestion de l'hébergement des militaires sur le site, assistance bureautique), la réalisation et la maintenance des réseaux informatiques.

La démolition préalable de certains bâtiments actuels est assurée par l'Etat.

La durée du contrat est en principe fixée à 30 ans, avec une possibilité éventuelle d'aller jusqu'à 35 ans.

La définition du programme s'est poursuivie jusqu'en juillet 2009. La remise des dossiers aux trois groupements d'entreprise candidats est intervenue à la fin du mois de septembre 2009.

Une « compétition architecturale » sera organisée. Chacun des trois candidats devra présenter trois cabinets d'architectes et chaque cabinet devra produire quatre pré-esquisses pour le bâtiment principal du ministère, pour un bâtiment à reconstruire en parcelle Est et pour les immeubles locatifs de la « corne » Ouest. Le projet devra respecter les normes du plan local d'urbanisme, notamment le coefficient d'occupation des sols de 3 et la hauteur maximale de construction de 31 mètres. Les candidats devront également proposer une gamme de mobilier de création pour l'ensemble du ministère.

Sur le plan financier, afin d'assurer le contrôle du capital de l'opérateur dans la durée, un protocole passé avec la **Caisse des dépôts et**

consignations prévoit que celle-ci dispose d'une **minorité de blocage (34 %)** dans le capital de la société de projet.

Le **calendrier retenu** pour les principales étapes du projet est le suivant :

- déroulement du dialogue compétitif de janvier 2010 à janvier 2011 ;
- choix du titulaire en février 2011 ;
- signature du contrat en avril 2011 ;
- dépôt, instruction et délivrance du permis de construire de mai à novembre 2011 ;
- déroulement de l'essentiel du chantier de décembre 2011 à juin 2014, la rénovation des bâtiments de la parcelle Est s'achevant en avril 2016 ;
- fin de transfert des personnels et libération des emprises parisiennes le 31 décembre 2014.

C. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS

L'action « accompagnement des restructurations », créée en 2009, voit ses dotations fortement progresser en 2010, avec **681 millions d'euros d'autorisations d'engagement (+ 124 %)** et **362 millions d'euros de crédits de paiement (+ 376 %)**.

● L'accompagnement social des restructurations

Les dotations destinées à l'accompagnement social des restructurations pour les personnels civils s'élèvent à 78 millions d'euros pour 2010, contre 60 millions d'euros en 2009.

Elles regroupent en premier lieu les **mesures d'aide au départ et à la mobilité pour les personnels civils**. Les dotations prévues en 2010, inscrite au titre 2, s'élèvent à 59 millions d'euros, au lieu de 48,5 millions d'euros en 2009. Elles incluent les aides au départ (indemnités de départ volontaire pour les fonctionnaires, agents non titulaires et ouvriers d'Etat, indemnité volontaire de départ pour création ou reprise d'entreprise) et les aides à la mobilité. Selon les informations fournies à votre rapporteur, le nombre de demandes en cours d'instruction confirme l'attractivité des mesures d'aide au départ.

Sont également financées sur cette action des aides sociales, allouées aux personnels civils comme aux militaires (compensation du surcoût lié à l'acquisition d'un nouveau logement, aide financière à la location), des actions de formation pour les personnels civils, ainsi que des aides à la reconversion, tant pour les personnels civils que pour les militaires.

• **La mise en œuvre du nouveau plan de stationnement**

Alors qu'elles n'étaient, dans la loi de finances initiale pour 2009, que de 191,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 9,6 millions d'euros en crédits de paiement, les dotations destinées à financer les investissements liés à la mise en œuvre du nouveau plan de stationnement sont en très forte progression et s'élèvent, pour 2010, à **547 millions d'euros en autorisations d'engagement** et de **268 millions d'euros en crédits de paiement**.

Les **besoins financiers** ont en effet été **fortement réévalués** sur les annuités 2009 et 2010 en raison de l'**accélération du calendrier de création des bases de défense** (achèvement prévu au 1^{er} janvier 2012) et de besoins complémentaires identifiés à l'occasion des premiers redéploiements (notamment centre de formation de Bourges, pôles régionaux de reconversion, service des pensions des armées de La Rochelle, dissolutions et regroupements des centres d'essais de la DGA ...).

Votre rapporteur rappelle que les coûts liés au redéploiement territorial avaient été globalement évalués autour d'un milliard d'euros sur la période de programmation, lors de la préparation de la loi de programmation militaire. Si les dépassements de besoins financiers constatés sur certaines opérations devaient se confirmer, ils provoqueraient un surcoût substantiel sur l'enveloppe de la loi de programmation.

• **L'accompagnement économique des restructurations**

Les **dotations du Fonds des restructurations de la défense (FRED)** s'élèveront à 55,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 29 millions d'euros en crédits de paiement, dont 12,6 millions d'euros ouverts à l'action 3 (gestion centrale) pour la couverture d'engagements notifiés avant 2009.

Les subventions du FRED sont destinées à compléter les aides nationales et européennes pour soutenir, auprès des collectivités territoriales et des entreprises, les projets de reconversion et d'accompagnement économique des zones d'emploi connaissant une diminution significative de l'activité militaire ou industrielle de défense (projet industriel, réaménagement d'une emprise libérée pour favoriser l'implantation d'activités nouvelles, développement d'un grand projet structurant). Le FRED doit bénéficier des deux-tiers des 320 millions d'euros prévus pour les mesures d'accompagnement territorial, le tiers restant relevant du fonds d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

Pour la partie relevant du ministère de la défense, le dispositif d'accompagnement territorial comporte deux mesures principales :

- les **contrats de redynamisation de site de défense (CRSD)** pour les sites affectés par une perte nette de plus de 200 emplois et qui connaissent une grande fragilité économique (225 millions d'euros sur la période 2009-2015 ;

- les **plans locaux de redynamisation (PLR)** pilotés par les préfets en lien étroit avec les collectivités territoriales (75 millions d'euros).

Les premiers contrats de redynamisation de site de défense signés concernent les villes de Givet, Arras, Barcelonnette, Sourdun et Briançon, et devraient être suivis à brève échéance par ceux de Châteauroux-Déols, Langres et Caen.

D. LES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME

1. La direction, le contrôle et la gestion centrale

Les trois premières actions du programme (direction et pilotage, contrôle, gestion centrale) concernent plus spécifiquement l'administration centrale.

Les dotations de l'**action « direction et pilotage » s'élèvent pour 2010 à 67 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit un niveau sensiblement équivalent à celui de 2009. Elles couvrent le financement des cabinets du ministre et du secrétaire d'Etat à la défense, ainsi que des organismes qui leur sont directement rattachés.

L'action « **fonction de contrôle** » sera dotée de **29 millions d'euros** en 2010 (+ 1 %). Elle recouvre essentiellement les rémunérations et charges sociales du Contrôle général des armées.

L'**action « gestion centrale »** bénéficiera en 2010 de 399 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 17,9 %) et de **459 millions d'euros** en crédits de paiement (+ 12,3 %).

L'augmentation sensible des dotations de cette action résulte essentiellement de transferts liés d'une part à la **création du Service parisien de soutien de l'administration centrale (SPAC)**, par regroupement du Service des moyens généraux et de l'Etablissement central de soutien de la DGA (transfert de 390 emplois et de 24 millions d'euros de crédits de fonctionnement), et d'autre part à la mise en place de l'Agence pour la reconversion de la défense « Défense mobilité » (transfert de 113 emplois). Il faut également signaler le transfert, en provenance du programme 146 « équipement des forces », du centre de formation de Bourges (89 emplois).

Du fait de ces différents transferts, **3 632 emplois** équivalents temps plein sont rattachés à cette action, contre 3 285 en 2009.

Il est à noter que l'action comporte une **dotation de 55,7 millions d'euros au titre de la couverture du marché d'externalisation des véhicules légers de la gamme commerciale**. La mise en place de cette externalisation est achevée depuis 2008 et laisse entrevoir la possibilité de réduire de 10 % le parc du ministère, initialement composé de 20 120 véhicules.

Les crédits destinés aux **frais de contentieux**, notablement inférieurs aux besoins constatés les années précédentes, sont majorés de 4,5 millions d'euros (+ 30 %) et portés à 19,5 millions d'euros.

Par ailleurs, comme on l'a indiqué précédemment, les crédits couvrant les engagements passés avant le 31 décembre 2008 au titre du Fonds des restructurations économiques de la défense (FRED), soit 12,6 millions d'euros.

2. Les systèmes d'information, d'administration et de gestion : une volonté de rationalisation

L'action « systèmes d'information, d'administration et de gestion » sera dotée en 2010 de 143 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 16 %) et de **147 millions d'euros en crédits de paiement** (+ 19,7 %).

La progression des dotations résulte d'une modification du périmètre de l'action qui englobe désormais certaines dépenses d'investissement relatives aux grands systèmes d'information logistiques des armées. Leur rattachement au programme 212 se justifie par leur lien fonctionnel avec le système comptable interministériel Chorus et la volonté d'optimiser l'emploi des ressources relevant des systèmes d'information, d'administration et de gestion.

Les priorités retenues comportent la refonte des systèmes d'information en ressources humaines, en cohérence avec la LOLF, la mise en place d'un système unique de liquidation des soldes (projet Louvois), la mise en place d'un système d'information relatif au soutien des bases de défense et la poursuite de la réalisation d'un système d'information unique pour la SIMMAD et d'un système de gestion du contrôle des exportations de matériels sensibles (SIEX 2).

3. L'accompagnement de la politique des ressources humaines

Cette action recouvre en premier lieu les **crédits d'action sociale**, qui s'élèveront pour 2010 à **158 millions d'euros** (+ 5,9 %), cette progression étant notamment liée à une mesure nouvelle de plus de 5 millions d'euros à titre d'aide aux organismes de protection sociale complémentaire. Sont également majorées les dotations destinées au fonctionnement des crèches (+ 0,68 million d'euros) et au financement du chèque emploi-service universel (+ 0,86 million d'euros).

L'action finance également l'indemnisation des accidents du travail et maladies professionnelles (54,3 millions d'euros), ainsi que les mesures de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (80 millions d'euros).

Par ailleurs, une nouvelle ligne « reconversion » est dotée de 58,8 millions d'euros. Elle regroupe les moyens dévolus à l'**Agence de reconversion de la défense**, dénommée « Défense-mobilité », créée en juin 2009 sous la forme d'un service à compétence nationale.

4. Le patrimoine culturel

Cette action est dotée de 53 millions d'euros pour 2010 (+ 1,9 % en crédits de paiement) comprend les subventions aux grands musées (musée de l'armée, de l'air et de l'espace, de la marine) et le financement du service historique de la défense, créé par regroupement des différents services d'archives.

Le montant des subventions prévues en 2010 s'élève à 12,66 millions d'euros pour le musée de l'armée, 5,73 millions d'euros pour le musée national de la marine et 4,20 millions d'euros pour le musée de l'air et de l'espace. Une dotation supplémentaire de 1,2 million d'euros a été attribuée aux musées au titre de la compensation de la gratuité pour les jeunes Européens de 18 à 25 ans.

5. La communication

L'action « communication » est dotée de 41 millions d'euros pour 2009 (- 2 % en crédits de paiement) et finance la délégation à l'information et à la communication de la défense (DICOD) et l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD).

Les crédits de la DICOD s'établissent à 21,6 millions d'euros, dont 12,3 millions d'euros couvrant les rémunérations et charges sociales de 192 emplois équivalents temps plein travaillés.

Les subventions pour charges de service public versées à l'ECPAD s'élèvent pour leur part à 19,5 millions d'euros, dont 16,5 millions d'euros pour les charges de personnel (300 emplois équivalents temps plein travaillés).

CONCLUSION

S'agissant du programme « environnement et prospective de la politique de défense », le projet de budget pour 2010 traduit une poursuite satisfaisante du renforcement de la fonction « renseignement », à travers la progression des effectifs, des moyens de fonctionnement et des investissements de la DGSE.

Dans le domaine de la recherche et technologie, l'effort financier correspond globalement au niveau fixé par la loi de programmation militaire. Celui-ci n'est pas négligeable, mais il ne marque pas de renforcement significatif et reste en deçà du niveau qui aurait été souhaitable pour consolider et développer nos capacités technologiques.

En ce qui concerne le programme « soutien de la politique de défense », votre rapporteur demeure inquiet sur le financement des opérations d'infrastructure au moyen des cessions d'actifs immobiliers. **Les hypothèses sur lesquelles a été construite la loi de programmation s'avèrent aujourd'hui trop optimistes, tant en termes de délais de réalisation que de produit retiré des opérations de vente. Un déficit de ressources est prévisible, au risque de pénaliser les investissements immobiliers et l'équilibre financier de l'ensemble du budget de la défense.**

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a émis un **avis favorable** à l'adoption de l'ensemble des crédits de la mission « défense ».

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen des crédits de la Mission Défense : programme 212 « soutien de la politique de la défense » lors de sa réunion du 10 novembre 2009.

A l'issue de l'exposé de M. Didier Boulaud, Mme Bernadette Dupont a souhaité savoir si le renforcement des moyens alloués aux services de renseignement permettrait de remédier au déficit en linguistes. Elle s'est également inquiétée du respect des échéances de mise en service des satellites Muisis et Ceres.

M. André Vantomme s'est demandé dans quelle mesure des crédits de politique immobilière déjà inscrits dans la loi de finances pour 2009 pouvaient l'être à nouveau dans le projet de loi de finances pour 2010.

M. Josselin de Rohan, président, a demandé des précisions sur les surcoûts éventuels des opérations de restructuration.

M. Robert Badinter a demandé au rapporteur pour avis son sentiment sur le projet de location de l'hôtel de la Marine.

M. Didier Boulaud, rapporteur pour avis, a apporté les réponses suivantes :

- le renforcement des effectifs et des crédits de rémunérations de la DGSE vise pour partie à pourvoir les besoins en linguistes, notamment dans certaines langues rares extrêmement utiles pour certaines zones d'intérêt ;

- aucune dérive ne peut aujourd'hui être constatée sur les programmes de satellites Muisis et Ceres ; tout retard d'ordre financier ou industriel dans la réalisation de ces programmes entraînerait une perte temporaire de capacité en matière d'imagerie ou d'écoute électromagnétique ;

- des écarts peuvent apparaître entre les hypothèses générales retenues lors de l'élaboration de la loi de programmation militaire et les dépenses réellement nécessaires à la mise en œuvre du nouveau plan de stationnement ; il semblerait que des surcoûts soient ainsi constatés sur certains redéploiements territoriaux ;

- on peut légitimement se demander s'il est réellement de l'intérêt de l'Etat de céder l'utilisation de l'hôtel de la Marine à un opérateur privé dans le cadre d'une location de longue durée ; sans remettre en cause le regroupement des états-majors sur le futur site de Balard, d'autres utilisations du bâtiment, notamment par des institutions publiques, sont envisageables et mériteraient d'être sérieusement étudiées.

M. Josselin de Rohan, président, a rappelé qu'en tout état de cause l'Etat resterait propriétaire de l'hôtel de la Marine et que l'éventuelle cession de l'usufruit à un opérateur privé n'était envisagée que dans le cadre d'un cahier des

charges très strict respectant le caractère historique et la vocation culturelle du lieu. Il a par ailleurs indiqué que le vote sur l'ensemble des crédits de la mission « défense » interviendrait après la présentation des programmes 146 et 178.

○
○ ○

Au cours de sa séance du 18 novembre 2009, la commission, à sa majorité, a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010.