



N° 3805

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2012** (n°3775),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 11

DÉFENSE

BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE

Rapporteur spécial : M. LOUIS GISCARD d'ESTAING

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	9
PREMIÈRE PARTIE : LA PRÉPARATION ET L'EMPLOI DES FORCES	11
I.– UN BUDGET PRÉSERVÉ DANS UNE CONJONCTURE BUDGÉTAIRE DIFFICILE	11
A.– LE BUDGET POUR 2012 RESTE ORIENTÉ À LA HAUSSE	11
1.– Une légère augmentation des moyens.....	11
2.– La déflation des effectifs se poursuit.....	12
3.– Des dépenses fiscales stabilisées à leur niveau d'étiage.....	13
4.– L'exercice 2011 impacté par un montant record du coût des Opex	13
B.– L'ARRIVÉE ATTENDUE DES PREMIÈRES RECETTES EXCEPTIONNELLES	14
1.– Une forte augmentation de la valeur des ondes hertziennes	15
2.– Les cessions d'usufruit des satellites de télécommunications	16
3.– Les cessions d'actifs immobiliers parisiens pas attendues avant 2013	17
C.– LES MESURES D'ÉCONOMIE PORTENT EN 2011 SUR LE SOUTIEN.....	18
1.– L'armée de terre	18
2.– La marine	18
3.– L'armée de l'air	18
4.– Les bases de défense	19
D.– LA RÉFORME DES ARMÉES EN BONNE VOIE	19
1.– Une nécessaire rationalisation des moyens	19
2.– Le bilan de la réforme à la mi-2011	20
3.– Le point sur la création et le fonctionnement des bases de défense.....	20
II.– LES RESSOURCES HUMAINES	22
A.– LA DIMINUTION DES EFFECTIFS SE POURSUIT CONFORMÉMENT AUX PRÉVISIONS	22
1.– Le plan de déflation 2008-2015	22
2.– Les années charnières 2011 et 2012.....	23
3.– Les départs sont encouragés	24

B.– LA REVALORISATION DE LA CONDITION MILITAIRE	25
1.– Les mesures mises en application en 2011	25
2.– Les mesures inscrites dans le projet de loi de finances pour 2012	26
3.– Les mesures envisagées pour 2013	27
C.– LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME SUR LE RECRUTEMENT	27
1.– Les trois armées confrontées à des situations diverses	28
2.– Le renouvellement des contrats reste satisfaisant	30
D.– LES CIVILS DE LA DÉFENSE	31
1.– Une stabilisation de la déflation	31
2.– Les mesures de revalorisation mises en œuvre en 2011	32
3.– Les mesures inscrites dans le projet de loi de finances pour 2012	32
4.– Les mesures prévues pour 2013	33
E.– LA RÉSERVE À NOUVEAU PÉNALISÉE	33
1.– En 2012, les moyens et les objectifs seront revus à la baisse	33
2.– Des effectifs inférieurs aux objectifs	35
3.– Les objectifs issus de la LPM font l'objet d'une révision	36
F.– LE COÛT DES PENSIONS COMMENCE À DIMINUER	37
1.– La baisse des effectifs militaires augmente le nombre de pensionnés	37
2.– Grâce aux réformes, les charges de pensions commencent à diminuer	38
III.– L'ACTIVITÉ DES FORCES	39
A.– L'ARMÉE DE TERRE	39
1.– Les objectifs de la programmation ne seront pas atteints	39
2.– La situation de l'aviation légère (ALAT) s'améliore	40
B.– LA MARINE NATIONALE	41
1.– L'activité a été dopée par l'intervention en Libye	41
2.– Une succession d'opérations extérieures	42
3.– Une stabilisation en vue pour la période 2012-2013	43
4.– Le groupe aéronaval a donné pleinement satisfaction en 2011	43
C.– L'ARMÉE DE L'AIR	45
1.– Une activité qui est restée en deçà des objectifs en 2010	45
2.– L'incidence des opérations extérieures sur l'activité aérienne en 2011	46
3.– Quelques comparaisons internationales	46

IV.– LE SUIVI DU TRANSPORT AU PROFIT DES AUTORITÉS PUBLIQUES	47
A.– UNE CHARGE PRINCIPALEMENT ASSUMÉE PAR L'ARMÉE DE L'AIR	47
1.– La suite du contrôle sur le rôle essentiel de l'ETEC	47
2.– Les autres moyens à disposition de l'exécutif	48
B.– UN PRINCIPE SAIN : LA FACTURATION AUX AUTORITÉS	48
1.– Des instructions rigoureuses conformes au contrôle parlementaire	49
2.– Un changement d'attitude commence à être perceptible	50
3.– Les prélèvements injustifiés du Trésor sur le point de cesser	53
V.– LA DISPONIBILITÉ DES MATÉRIELS	54
A.– UNE HAUSSE SUBSTANTIELLE DE MOYENS EN 2012	54
B.– L'ARMÉE DE TERRE	55
C.– LA MARINE NATIONALE	56
D.– L'ARMÉE DE L'AIR	57
1.– Des avions de chasse très sollicités	57
2.– Des avions de transport tactique vieillissants	58
3.– Vers une externalisation des visites périodiques des hélicoptères	58
VI.– LES FORCES SERVANT À L'EXTÉRIEUR DE NOS FRONTIÈRES	59
A.– LES FORCES PRÉPOSITIONNÉES EN AFRIQUE	59
1.– Des effectifs qui s'adaptent et diminuent	59
2.– Les surcoûts liés au stationnement hors métropole	60
3.– La contribution annuelle versée à Djibouti	61
4.– La réorganisation de notre dispositif prépositionné	62
B.– LA MONTÉE EN PUISSANCE DES FORCES PRÉPOSITIONNÉES À ABOU DHABI	64
1.– Une implantation voulue et financée par les autorités locales	64
2.– Une augmentation plus rapide que prévue des effectifs	65
3.– Un relais utile et une zone d'entraînement appréciable	65
C.– LES FORCES SERVANT EN OPÉRATIONS EXTÉRIEURES	66
1.– 2011, année record sur le plan des effectifs engagés et des coûts	66
2.– Harmattan : une opération atypique	67

DEUXIÈME PARTIE : LE SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE	71
I.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2012.....	71
A.– LES CRÉDITS DE PAIEMENT POURSUIVENT LEUR PROGRESSION.....	71
1.– Un budget marqué par le poids de la politique immobilière.....	71
2.– Une forte hausse des crédits d’investissement.....	72
B.– L’ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE MASQUE LA BAISSÉ DES EFFECTIFS.....	72
II.– LA FONCTION IMMOBILIÈRE AU CŒUR DE LA PROBLÉMATIQUE DE LA RÉFORME.....	73
A.– LES CESSIONS RENDUES NÉCESSAIRES PAR LA RÉFORME.....	74
1.– Un grand nombre d’emprises sont cédées en province et à Paris.....	74
2.– Les recettes tirées ou attendues des cessions immobilières.....	74
3.– L’avenir de l’hôtel de la Marine.....	75
B.– LE REGROUPEMENT DE L’ADMINISTRATION CENTRALE À BALARD	76
1.– Rationaliser l’organisation géographique du ministère	76
2.– Le projet s’inscrit dans la logique de la réforme des armées.....	78
3.– Un partenariat public-privé d’une durée de trente ans	79
4.– La contractualisation d’un service global.....	79
5.– Un financement assuré par redéploiement de crédits	80
C.– LES PRINCIPALES AUTRES OPÉRATIONS D’INFRASTRUCTURE.....	81
1.– Le logement familial	81
2.– L’infrastructure d’accueil des frégates multimissions.....	82
3.– L’infrastructure opérationnelle du VBCI.....	82
4.– L’infrastructure opérationnelle de l’avion de transport A 400 M	83
5.– L’infrastructure opérationnelle des hélicoptères de nouvelle génération	83
6.– L’accueil et le soutien des SNA Barracuda.....	84
D.– LES MUSÉES PLACÉS SOUS LA TUTELLE DE LA DÉFENSE.....	84
1.– Le musée de l’armée aux Invalides	85
2.– Le musée national de la marine au Trocadéro.....	86
3.– Le musée de l’air et de l’espace au Bourget.....	86

III.– LES SYSTÈMES D'INFORMATION ET L'ACTION SOCIALE	87
A.– LES SYSTÈMES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION	87
1.– Un secteur en mutation	87
2.– De nombreuses variations de périmètre.....	88
3.– Le suivi de la mission d'évaluation et de contrôle sur les recettes exceptionnelles	89
B.– L'ACTION SOCIALE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE.....	89
1.– Une aide justifiée par la spécificité du métier militaire	89
2.– Le projet de budget pour 2012	90
3.– Une vaste réorganisation des effectifs	90
4.– L'institut de gestion sociale des armées (IGeSA).....	91
EXAMEN EN COMMISSION.....	93
ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	97
ANNEXE 2 : LISTE DES BASES DE DÉFENSE	98
ANNEXE 3 : RAPPORT D'ENQUÊTE DE LA COUR DES COMPTES SUR LES SYSTÈMES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE (article 58-2° de la LOLF)	101

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 10 octobre 2011, toutes les réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial, ce qui est très satisfaisant. Le ministère de la Défense a respecté ce délai tout au long de la législature, malgré le grand nombre de questions dont il est saisi par l'ensemble des Rapporteurs, spéciaux et pour avis des deux chambres du Parlement. Cela démontre l'excellence de la réactivité de ce ministère à l'égard du contrôle parlementaire, ce dont le Rapporteur spécial ne peut que se réjouir pour la cinquième année de sa mission.

SYNTHÈSE

Le programme *Préparation et emploi des forces* est le plus important des quatre programmes de la mission *Défense*, puisqu'il recouvre tous ses aspects humains : le recrutement, les rémunérations et les charges sociales, mais aussi l'entraînement, la projection, la disponibilité des forces, ainsi que les opérations extérieures.

Les lois de finances initiales pour 2009, 2010 et 2011 avaient été bâties sur des prévisions optimistes prenant en compte des recettes exceptionnelles hypothétiques et s'étaient retrouvées confrontées, en outre, à de lourdes dépenses imprévues (réintégration du commandement intégré de l'Otan, création d'une base à Abou Dhabi, forte hausse du niveau des opérations extérieures). Le projet de budget pour 2012 bénéficiera enfin - c'est maintenant une certitude - des ressources exceptionnelles relatives à la vente de fréquences hertziennes : 936 millions d'euros au titre des fréquences hautes, ainsi qu'une somme encore indéterminée mais probablement du même ordre pour les fréquences basses, dites « fréquences en or ».

Les autorisations d'engagement, d'un montant de 23 milliards d'euros, enregistrent une augmentation de 1,9 %. Les crédits de paiement, d'un montant de 22,3 milliards d'euros, seront en hausse de 1,8 %.

Le plan de modernisation de la Défense, décidé en 2008 et qui doit réduire en six ans de 54 000 les effectifs civils et militaires de la mission *Défense*, continuera à être mis en œuvre. En 2012, près de 8 000 nouveaux postes seront supprimés. Malgré cela, la masse salariale, à structure constante, continuera à augmenter, principalement en raison de l'augmentation des cotisations sociales et des pensions.

Or, pendant cette vaste réforme, l'activité n'a cessé d'augmenter pour atteindre, en 2011, un sommet avec plus de 11 000 hommes et femmes projetés en opérations extérieures en plus des 4 300 soldats prépositionnés à l'étranger. Trois pays en particulier ont mobilisé les armées cette année : la Côte d'Ivoire, où la force Licorne a apporté son aide à une transition démocratique, l'Afghanistan dont l'armée française commence à se désengager au profit de l'armée afghane et la Libye, où nos forces ont joué, dans un cadre international, un rôle de tout premier plan que le Rapporteur spécial tient à souligner.

Dans un contexte contraint par la crise économique qui frappe l'Europe, le projet de budget de la Défense rendra possible la poursuite de l'indispensable réforme engagée en 2008 et devrait permettre aux forces de notre pays de conserver tout leur caractère opérationnel.

PREMIÈRE PARTIE : LA PRÉPARATION ET L'EMPLOI DES FORCES

La mission *Défense* se compose de quatre programmes. Deux d'entre eux, les programmes n° 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* et n° 146 *Équipement des forces*, sont traités par M. Jean-Michel Fourgous dans l'annexe 10 du rapport général n° 3805 de M. Gilles Carrez. Le présent document s'intéressera aux programmes n° 178 *Préparation et emploi des forces* et n° 212 *Soutien de la politique de la défense* qui représentent à eux deux 65 % des crédits de paiement de la mission *Défense* pour 2011.

I.- UN BUDGET PRÉSERVÉ DANS UNE CONJONCTURE BUDGÉTAIRE DIFFICILE

Les lois de finances initiales pour 2009, 2010 et 2011 avaient été bâties sur des prévisions optimistes prenant en compte des recettes exceptionnelles hypothétiques et s'étaient retrouvées confrontées, en outre, à de lourdes dépenses imprévues (réintégration du commandement intégré de l'Otan, création d'une base à Abou Dhabi, forte hausse du niveau des opérations extérieures). Le projet de budget pour 2012 bénéficiera enfin des ressources exceptionnelles relatives à la vente de fréquences hertziennes.

A.- LE BUDGET POUR 2012 RESTE ORIENTÉ À LA HAUSSE

1.- Une légère augmentation des moyens

En 2012, les autorisations d'engagement du programme 178 *Préparation et emploi des forces* s'élèveront à 22 987 millions d'euros, en hausse de 423 millions d'euros (+ 1,9 %). Les crédits de paiement, d'un montant de 22 292 millions d'euros, enregistreront pour leur part une hausse de 401 millions d'euros (+ 1,8 %).

Cette évolution favorable de la dotation du programme fait suite, depuis 2009, à une série de hausses des crédits de paiement plus ou moins marquées selon les années : + 2,4 % en 2009 et + 1,8 % en 2011. Compte tenu de la faiblesse de l'inflation et de la réduction du format des forces, l'évolution enregistrée depuis trois ans traduit une réelle amélioration de la dotation par agent.

En 2012, les crédits de rémunération d'activité (titre 2 hors cotisations pensions sociales) connaîtront une baisse de 277,4 millions d'euros (- 2,8 %) liée à la baisse des effectifs décrite ci-après. La hausse des cotisations et contributions sociales (+ 305 millions d'euros, soit + 4,5 %), décidée par le ministère du Budget pour rapprocher le montant des cotisations de la réalité des pensions servies, contribue artificiellement à gonfler les chiffres du titre 2.

**LES CRÉDITS DE PAIEMENT 2012
DU PROGRAMME PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES**

(en milliers d'euros)

Numéro et intitulé de l'action		Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total pour 2012	Fonds de concours attendus en 2012
		Dépenses de personnel	Dépenses de fonction- nement	Dépenses d'investis- sements	Dépenses d'interven- tion		
01	<i>Planification des moyens et conduite des opérations</i>	1 073 667	124 387	165 976	160 200	1 524 231	0
02	<i>Préparation des forces terrestres</i>	6 219 760	1 236 633	119 471	6 490	7 582 354	12 500
03	<i>Préparation des forces navales</i>	2 339 844	1 833 912	35 323		4 209 079	10 146
04	<i>Préparation des forces aériennes</i>	2 596 785	1 732 302	77 734		4 406 821	32 986
05	<i>Logistique et soutien interarmées</i>	3 008 317	890 140	41 131	35	3 939 624	545 041
06	<i>Surcoûts liés aux opérations extérieures</i>	310 000	270 000		50 000	630 000	55 800
07	<i>Surcoûts liés aux opérations intérieures</i>	360				360	
Totaux		15 548 735	6 087 375	439 636	216 725	22 292 471	656 473

2.– La déflation des effectifs se poursuit

Le programme 178 est celui qui rassemble l'essentiel des personnels de la Défense (88 %), notamment parmi les militaires. Ainsi, 96,4 % des militaires de l'armée de terre sont affectés à ce programme, de même que 96,1 % des militaires de l'armée de l'air, 97,6 % des marins ou 100 % des militaires du service de santé. L'aboutissement de la logique de la LOLF a conduit à ce que les militaires soient regroupés dans leur quasi-totalité dans le cœur de leur métier : la préparation et l'emploi des forces. D'autres programmes de la mission intègrent davantage de civils, tels les ingénieurs de la direction générale de l'armement (DGA) dans le programme *Équipement des forces*, par exemple.

Les crédits demandés au titre des rémunérations d'activités pour l'année 2012, intègrent une diminution de 7 541 emplois, légèrement inférieure à celle enregistrée en 2011 (– 7 805). Le plafond d'emplois du programme s'élèvera l'an prochain à 257 698 ETPT.

Les réductions de postes se décomposent de la manière suivante :

– 7 042 emplois correspondent aux suppressions d'emplois prévues pour l'exercice 2012, conformément au plan de réforme des armées ;

– 255 emplois sont liés à des transferts à destination ou en provenance d'autres programmes de la mission *Défense* ou de la mission *Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation* (310 entrées et 565 sorties) ;

– 248 emplois supprimés au titre du financement de prestations d'externalisation (188 postes dans le cadre de la restauration, l'habillement et les loisirs et 60 emplois dans le cadre du maintien en condition opérationnelle aéronautique) ;

– 34 emplois liés à des transferts au profit de programmes n'appartenant pas à la mission *Défense*.

En contrepartie, 39 postes sont créés dans le programme.

Malgré ces réductions sévères, le programme 178 recrutera en 2012 17 745 militaires dont 971 officiers, 3 599 sous-officiers, 11 025 militaires du rang et 2 150 volontaires. Il recrutera également 1 072 fonctionnaires civils dont 204 de catégorie A, 315 de catégorie B et 553 de catégorie C. Au-delà de ces recrutements, le programme accueillera également 6 115 fonctionnaires militaires et civils issus d'autres programmes de la mission *Défense* ou d'autres administrations.

Ces chiffres sont à rapprocher des 32 473 agents qui quitteront le programme de manière définitive, dont un tiers seront des départs en retraite : 30,5 % chez les militaires, 65,1 % chez les civils, soit 33,6 % pour l'ensemble du ministère.

3.– Des dépenses fiscales stabilisées à leur niveau d'étiage

Les dépenses fiscales liées au budget de la Défense (moins valeurs fiscales liées à des exonérations) sont en diminution constante depuis plusieurs années. Évaluées à 50 millions d'euros en 2008, puis à 30 millions d'euros en 2009, elles sont réduites à 20 millions d'euros depuis 2010, niveau qui devrait rester stable l'an prochain. La raison principale de cette baisse est à rechercher dans **l'assujettissement progressif des armées à la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)**, qui a produit pleinement ses effets en 2010. En 2008, cette exonération coûtait 30 millions d'euros au budget du pays.

L'exonération fiscale des indemnités accordées aux réservistes s'élèverait à 20 millions d'euros par an (ce qui demande à être validé par une étude précise) tandis que le crédit d'impôt consenti aux employeurs privés qui favorisent l'activité des réservistes est considéré comme négligeable.

4.– L'exercice 2011 impacté par un montant record du coût des Opex

S'agissant de l'augmentation du coût des opérations extérieures (Opex), la loi de programmation militaire a fixé un double objectif à poursuivre afin d'éviter que le financement de ces opérations ne pèse sur la réalisation de la programmation des investissements. D'une part, une maîtrise du coût des opérations extérieures, qui sera mis en regard de leur intérêt politique, et d'autre part un niveau de budgétisation suffisant, assorti d'une meilleure identification des surcoûts.

Le montant de la provision au titre des surcoûts occasionnés par les opérations extérieures, qui s'élevait à 510 millions d'euros en 2009, a été augmenté de 60 millions d'euros en 2010 puis, à nouveau, de 60 millions d'euros en 2011 pour atteindre 630 millions d'euros en 2011, niveau reconduit en 2012.

Plus de 65 % du surcoût des opérations extérieures menées en 2010 a ainsi été couvert par les crédits budgétaires.

En 2011, compte tenu du déclenchement inattendu de l'opération Harmattan (Libye) de mars à octobre, l'évaluation des surcoûts prévisionnels n'est pas encore totalement arrêtée. Hormis cette opération spécifique, les surcoûts prévisionnels pour 2011 sont estimés à 877,7 millions d'euros, soit un montant relativement proche de celui de 2010 (860,1 millions d'euros). **Les surcoûts relatifs à l'opération Harmattan seront proches de 350 millions d'euros.**

Le financement des surcoûts devrait être partiellement assuré par des remboursements de l'ONU relatifs à des opérations anciennes, notamment à la contribution française à la Finul, la force intérimaire des Nations Unies au Liban, d'abord prévus à hauteur de 20 millions d'euros, puis revus à la hausse pour s'établir à 79 millions d'euros. Le rattachement des remboursements ONU est en effet très aléatoire car il est lié au paiement des contributions par les différents pays concernés et peut, par conséquent, intervenir plusieurs années après la fin d'une opération.

Conformément aux souhaits du Parlement et aux dispositions de la loi de programmation militaire, et comme les années antérieures, le financement des surcoûts des Opex dépassant la provision ne devrait pas reposer sur les crédits d'équipement de la défense mais devrait bénéficier d'un abondement externe, selon des modalités décidées en interministériel et qui ne sont pas encore connues. L'arrivée, dès la fin de l'année 2011, des premières recettes exceptionnelles liées à la cession d'ondes hertziennes devrait faciliter les négociations.

B.- L'ARRIVÉE ATTENDUE DES PREMIÈRES RECETTES EXCEPTIONNELLES

La trajectoire financière telle que décrite par la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 prévoyait un complément de ressources exceptionnelles issues de la cession d'actifs immobiliers et de l'aliénation d'ondes hertziennes. Un rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle⁽¹⁾ de la commission des Finances de l'Assemblée nationale avait mis en évidence, en 2010, la surévaluation de certaines de ces recettes et le caractère trop optimiste de l'arrivée de recettes annoncées d'abord pour 2009, puis pour 2010. Enfin, les premières d'entre elles vont arriver fin 2011.

(1) *Rapport d'information n° 2623 de M. Louis Giscard d'Estaing et Mme Françoise Olivier-Coupeau : « les recettes exceptionnelles de la Défense : une anticipation approximative à l'épreuve de la réalité » (juin 2010).*

1.— Une forte augmentation de la valeur des ondes hertziennes

Le programme 762 *Optimisation de l'usage du spectre hertzien* créé en 2009 vise à dynamiser la gestion du patrimoine immatériel de l'État dans le domaine des télécommunications. La libération des fréquences par les armées permet une extension de services existants, audiovisuels ou de télécommunications mobiles ou fixes à haut débit et le développement de services innovants. Ainsi, le Gouvernement a commencé à aliéner des fréquences inutilisées qui avaient, à l'origine, été réservées au programme de télécommunications de la gendarmerie Rubis ainsi qu'à l'équipement du fantassin Félin.

Les recettes ainsi générées seront retracées sur le compte d'affectation spéciale (CAS) créé à cet effet par la loi de finances pour 2009. Elles sont censées financer des opérations auparavant prises en compte sur le programme *Équipement des forces* et liées aux services de télécommunications ou visant à améliorer l'utilisation du spectre hertzien, ainsi que celles liées à l'interception et au traitement des émissions électromagnétiques à des fins de surveillance ou de renseignement.

Les prévisions établies en 2009 tablaient sur un montant de recettes de l'ordre de 600 millions d'euros desquelles devaient être retranchés les frais techniques de basculement de fréquences estimés à 185 millions d'euros. Il serait donc resté 415 millions d'euros nets.

Or, le 22 septembre 2011, l'ARCEP (autorité de régulation des communications électroniques et des postes) a publié les résultats de la vente de la première tranche qui concerne la seule vente de la bande haute, réputée la moins rémunératrice. Quatre sociétés candidates (Orange, SFR, Free et Bouygues telecom) se sont portées acquéreuses des différents lots mis en vente et ont déboursé au total 936 millions d'euros nets de frais de dégageant, c'est-à-dire plus du double de ce qui était attendu pour l'ensemble des deux bandes de fréquences. Selon l'ARCEP, ce résultat est le plus élevé de tous ceux obtenus dans les pays européens comparables (Allemagne, Italie, Espagne).

Devant une telle masse financière, le ministère du Budget et celui de la Défense ont demandé l'arbitrage de Matignon au sujet de la répartition des revenus. Le Premier ministre a décidé que la totalité des fonds de ce premier lot serait attribuée au ministère de la Défense. En contrepartie, ce ministère sera mis à contribution plus que les autres s'agissant des économies budgétaires à réaliser en 2012. Mais le bénéfice inattendu de la vente du premier lot d'ondes hertziennes sera incomparablement plus élevé que les contraintes qui seront demandées à la Défense.

La somme de 936 millions d'euros sera versée avant la fin de l'année au ministère de la Défense qui, n'ayant pas la possibilité matérielle de consommer ces crédits pour boucler la fin de l'exercice budgétaire, bénéficiera d'un report technique sur l'année 2012.

Quant à la bande basse, qui constitue la seconde tranche d'ondes hertziennes mises en vente, elle présente des qualités de pénétration dans les bâtiments qui la font surnommer « la fréquence en or » et est encore plus prisée des opérateurs. Les sommes recueillies par la vente de cette tranche qui interviendra en décembre pourraient atteindre plus de deux milliards d'euros. L'ARCEP a fixé comme prix de réserve, c'est-à-dire celui en deçà duquel la vente ne se fera pas, à 1,8 milliard d'euros. En Italie, la vente d'une fréquence similaire a rapporté 3 milliards d'euros à l'État.

Mais seule une fraction de 32/72^{ème} de cette bande est constituée d'ondes cédées par le ministère de la Défense, le reste provenant du « dividende numérique », c'est-à-dire des économies réalisées par le passage au numérique hertzien, moins gourmand en fréquences. La mission Défense ne pourra donc prétendre qu'à une partie de la somme finale, l'arbitrage revenant *in fine* au Premier ministre.

Le Rapporteur spécial se félicite vivement du succès inespéré de cette opération qui arrive à un moment où le budget de la Nation a plus que jamais besoin d'une telle ressource, laquelle sera répartie sur deux exercices (2011 et 2012). Il félicite les acteurs qui ont su valoriser comme il se doit cette ressource et la mettre en vente au bon moment. Il suivra avec d'autant plus d'attention la vente de la seconde tranche, en décembre prochain.

2.- Les cessions d'usufruit des satellites de télécommunications

L'objectif de cette opération, baptisée Nectar, consiste à céder à titre onéreux à un opérateur privé l'usufruit des satellites de télécommunications militaires. En échange, l'opérateur s'engagera à gérer, moyennant un loyer qui lui sera versé, les communications satellitaires du ministère de la Défense, client privilégié. Mais les capacités non utilisées par les armées pourront être proposées à d'autres clients, essentiellement des armées alliées ou amies, mutualisant les moyens et augmentant les sources de revenus possibles.

En revanche, en cas de pertes de capacités des satellites, c'est à l'opérateur qu'incomberait la charge de trouver des solutions de rechange : le ministère de la Défense louerait ainsi un service global de télécommunications. Cette réforme repose sur le pari qu'il y a un intérêt économique à agir de la sorte et une valeur ajoutée pour le ministère sur le plan du service et de la recette budgétaire. Les partenariats de ce type se développent en Europe ainsi que dans d'autres pays, à l'exception des États-Unis où les budgets militaires sont tels qu'il n'est pas nécessaire de recourir à de tels dispositifs.

Le 5 novembre 2010, un appel d'offres a été adressé par la DGA aux entreprises qui avaient répondu à un appel à candidatures. Les réponses ont été reçues en mars 2011, ce qui a permis d'engager un dialogue compétitif. Le processus, qui devait se terminer à la fin de l'année 2011, doit maintenant aboutir au cours du premier trimestre 2012 avec la désignation de l'attributaire du marché, soit un an et demi plus tard que prévu initialement puisque les recettes tirées de cette externalisation avaient été inscrites dans le budget 2010.

Sans relancer le débat sur les pertes de compétences probablement irréversibles qu'une telle aliénation sous-entend ⁽¹⁾, le **Rapporteur spécial note que le montant de la somme attendue n'est pas connu, pour de compréhensibles raisons de confidentialité de l'appel d'offres. De la même manière, aucune approximation du montant du loyer qui devra être versé par le ministère pour bénéficier du service de communication n'a été divulguée. Enfin, le Rapporteur spécial souhaite insister sur le fait que tout retard réduit l'intérêt de l'opération.**

En effet, la durée de fonctionnement résiduelle des deux satellites Syracuse en orbite étant limitée, tout retard entraîne mécaniquement une réduction du prix d'acquisition qui sera proposé par les opérateurs intéressés. Les satellites Syracuse ont une durée de vie contractuelle de douze ans à partir de la recette en orbite soit, pour Syracuse 3A, jusqu'au 5 décembre 2017 et, pour Syracuse 3B, jusqu'au 14 octobre 2018.

Aux termes de l'appel d'offres, la durée envisagée pour la cession d'usufruit est de huit ans. C'est pourquoi la mise en œuvre, qui aurait gagné à être plus rapide, risque désormais d'intervenir trop tard.

3.— Les cessions d'actifs immobiliers parisiens pas attendues avant 2013

La réforme des armées, en diminuant le format des forces, a libéré un certain nombre d'implantations que le ministère a commencé à aliéner, essentiellement en province. Ces ventes rapportent quelques dizaines de millions d'euros par an. À Paris, le regroupement des administrations centrales à Balard libèrera fin 2014 un certain nombre d'emprises de grande valeur dont le détail est fourni ci-après, dans l'examen des crédits du programme 212 *Soutien de la politique de la Défense*.

Des négociations avaient été entamées pour céder la plupart de ces biens à un consortium regroupant la Caisse des dépôts et consignations et la Sovafim (Société de valorisation foncière et immobilière). Prévue initialement pour fin 2009, la conclusion de l'opération dite « *Vauban* » était attendue pour 2010. Or, la valeur proposée pour cette opération par le consortium a été inférieure aux valeurs déterminées par France Domaine. Il a donc été décidé de ne pas donner suite à la proposition du consortium.

Les biens considérés seront vendus séparément, en fonction de la date de leur libération, ce qui évitera au ministère de la Défense d'avoir à régler des loyers dans l'attente du regroupement des services à Balard. Cela signifie aussi que les recettes exceptionnelles tirées de la vente de ces biens ne seront pas perçues avant 2013 ou 2014.

(1) Lire à ce sujet le Rapport d'information n° 3624 de M. Louis Giscard d'Estaing et M. Bernard Cazeneuve : « Les externalisations du ministère de la Défense : l'heure des choix » (juillet 2011).

Pour l'année 2011, un peu moins de 160 millions d'euros de recettes exceptionnelles immobilières sont attendus, grâce principalement à des aliénations de biens en province et, plus marginalement, en région Île-de-France. Le montant devrait être équivalent en 2012.

C.– LES MESURES D'ÉCONOMIE PORTENT EN 2011 SUR LE SOUTIEN

Compte tenu des aléas budgétaires auxquels est confronté son budget, le ministère de la Défense réalise chaque année des mesures d'économie en cours de gestion. Le contexte opérationnel de 2011, marqué notamment par l'opération Harmattan en Libye, ne permet pas au ministère de réduire ses dépenses de fonctionnement liées à l'activité opérationnelle. Seules les fonctions *Support* peuvent donc continuer à faire l'objet d'efforts d'économies, entamés en 2010.

1.– L'armée de terre

Les mesures d'économies mises en œuvre en 2011 portent principalement sur les dépenses de communication, sur les campagnes liées au recrutement et sur le domaine de la formation : l'optimisation des actions de formation est systématiquement recherchée. L'armée de terre a participé au chantier « gains rapides » de la mission achats, dont l'objectif est la mise en place de leviers visant la performance des contrats (mutualisation des marchés, rationalisation et massification des besoins).

2.– La marine

La marine poursuit en 2011 ses efforts de réduction des crédits de fonctionnement liés à l'homme. Ils concernent notamment les dépenses d'alimentation ainsi que les crédits consacrés aux campagnes de recrutement. Les gains envisagés en 2012 sont également liés à la diminution des effectifs, sans qu'il soit pour l'instant possible de les quantifier précisément sur le plan budgétaire.

3.– L'armée de l'air

Les efforts de maîtrise des dépenses mis en œuvre par l'armée de l'air se traduisent en 2011 par :

– une maîtrise du prix du repas sur les bases aériennes comparable à celui consenti en 2010 ;

– un cadrage plus rigoureux des dépenses liées aux frais de déplacement ;

– le recours aux matériels de campagne disponibles pour le soutien des exercices en métropole.

4.– Les bases de défense

Dans le contexte d'une première année d'existence, les mesures d'économies sont recherchées localement par chaque responsable, en fonction des spécificités de sa base de défense.

En 2012, les efforts se poursuivront notamment dans les domaines de la maintenance des infrastructures et dans la recherche de contrats multiservices relatifs notamment aux prestations de nettoyage, de gardiennage, d'entretien des espaces verts et de ramassage des déchets.

D.– LA RÉFORME DES ARMÉES EN BONNE VOIE

1.– Une nécessaire rationalisation des moyens

Le 24 juillet 2008 était dévoilé le plan de modernisation de la Défense prévoyant la fermeture de 82 unités, le transfert de 33 autres ainsi que le renforcement opérationnel, d'ici à 2014, de 65 régiments afin que ces derniers atteignent la masse critique souhaitable. Suivant le modèle américain, il s'agit de regrouper les unités par « base de défense » interarmées de manière à mutualiser au maximum les structures de soutien pour que le plus grand nombre de militaires puissent désormais se consacrer au cœur de leur métier et soient affectés dans les forces.

Ces bases de défense sont des zones géographiques dans lesquelles les formations du ministère de la Défense mutualiseront les moyens administratifs et de soutien au sein d'une plateforme de services relevant de l'état-major des armées. Le « choc des cultures » propres aux différentes armées ne doit pas être sous-estimé, d'autant que les bases de défense concernent également les civils servant au sein du ministère de la Défense. Toutefois, au vu de l'interarmisation engagée ces dernières années, l'obstacle ne doit pas être surestimé non plus.

La diversité des cadres réglementaires en matière d'habillement, d'alimentation, d'indemnités constitue la principale difficulté identifiée. De nombreux textes réglementaires sont en cours de modification, ce qui prendra plusieurs années.

L'accent est mis également sur la rationalisation et la mutualisation des services et des ressources. C'est ainsi qu'un commissariat commun aux trois armées ainsi qu'un service interarmées des munitions ont été mis en place.

2.– Le bilan de la réforme à la mi-2011

La réforme des armées doit être mise en œuvre sur la durée de la loi de programmation militaire 2009-2014. Trois ans après sa présentation, la transformation se déroule conformément à la planification initiale. Les armées continuent d'honorer leurs différents contrats opérationnels et s'adaptent en fonction des engagements en cours. À titre d'illustration, la moitié des unités de l'armée de l'air engagées dans l'opération libyenne Harmattan fait également l'objet d'une mesure de restructuration mise en œuvre cet été.

Plus de 50 000 personnes connaissent, en 2011, une mobilité géographique et fonctionnelle avec entre autres :

- la dissolution de deux régiments de l'armée de terre, d'une base aéronavale, de deux bases aériennes et d'un escadron de chasse ainsi que le retrait du service actif de trois bâtiments de la marine ;

- le transfert de 122 unités de différentes tailles ;

- la création du service interarmées des munitions (SIMu), intervenu le 25 mars 2011 ;

- l'adossement des services techniques de la marine au service industriel de l'aéronautique (SIAé) le 1^{er} janvier 2011 avec le rattachement des ateliers de maintenance aéronautiques des quatre bases aéronavales de Lann-Bihoué, Lanvéoc, Landivisiau et Hyères : les trois premiers constituent le nouvel AIA de Bretagne et le dernier est intégré à l'AIA de Cuers-Pierrefeu.

Le moral des personnels en cette période de transition reste fragile mais est compensé par le haut niveau d'efficacité opérationnel et l'arrivée de nouveaux matériels qui donnent du sens aux efforts de rationalisation entrepris.

3.– Le point sur la création et le fonctionnement des bases de défense

En juillet 2008, le ministre avait annoncé la constitution de soixante-dix huit bases de défense en métropole à l'horizon 2014. Leur déploiement devait se dérouler de façon progressive entre 2011 et 2014, au rythme de vingt par an.

Les expérimentations conduites dans onze bases de défense expérimentales⁽¹⁾ au cours de l'année 2009 et la poursuite des études en 2010 au sein de dix-huit bases de défense pilotes⁽²⁾ ont conduit à revoir ce schéma initial et à privilégier des bases de défense plus vastes et donc moins nombreuses, dimensionnées sur la base d'une notion de délai de route plutôt que d'une notion de distance (initialement fixée à un rayon de 30 km). Un délai d'une heure trente a paru adapté, compte tenu de l'évolution des systèmes d'information et des progrès réalisés en matière de dématérialisation des procédures.

Les premiers retours d'expérience ont en outre montré que les bases de défense de 3 000 personnes ou plus permettaient d'obtenir une meilleure optimisation des mutualisations et d'améliorer l'efficacité du soutien. Chaque fois que cela est possible et opportun, les bases de défense ont donc été densifiées pour atteindre ou dépasser cette taille critique.

Dans ces conditions, le déploiement de la totalité des soixante bases de défense de plein exercice a été réalisé dès le 1^{er} janvier 2011, avec une avance considérable. Cinquante et une bases sont localisées en métropole, cinq outre-mer et quatre à l'étranger.

Les premières années de fonctionnement ont permis de mettre en évidence le potentiel que présentent les bases de défense dans certains domaines :

- le maintien de l'efficacité des soutiens, notamment des unités en opérations, malgré les difficultés transitoires inhérentes à toute réorganisation de grande ampleur ;

- les gains en effectifs : ils sont encore limités, mais l'harmonisation des procédures et des systèmes d'information devrait les augmenter significativement à échéance de trois ans, pour atteindre les objectifs de déflation prévues, soit près de 5 000 postes supprimés ;

- l'économie sur les budgets de fonctionnement au fur et à mesure de la modernisation des procédures et des systèmes d'informations et de la rationalisation des marchés.

La liste des bases de défense est publiée en annexe au présent rapport.

(1) *Aubagne, Avord, Brest, Clermont-Ferrand, Creil, Djibouti, La Valbonne, Marseille, Nancy, Rennes et Valence.*

(2) *Les 11 bases de défense précitées ainsi que Besançon, Cherbourg, Coëtquidan, Monthéry, Pau, La Réunion-Mayotte, Rochefort-Saintes-Cognac pour respecter une continuité dans la montée en puissance et pour augmenter l'éventail des situations.*

II.– LES RESSOURCES HUMAINES

Le budget 2012 s'inscrit dans la ligne de la réforme des armées initiée dès 2008 par le Gouvernement à la suite de la parution du Livre blanc sur la Défense et adoptée par le Parlement lors du vote de la loi de programmation militaire. Le recrutement, qui commence à devenir délicat pour les forces terrestres, est ralenti depuis cette année.

A.– LA DIMINUTION DES EFFECTIFS SE POURSUIT CONFORMÉMENT AUX PRÉVISIONS

1.– Le plan de déflation 2008-2015

La réduction des effectifs de la mission *Défense* va se traduire par la suppression entre 2008 et 2015 de 54 000 emplois, compte non tenu des postes qui pourraient disparaître à la suite de mesures d'externalisation.

La répartition de la déflation s'inspire des principes suivants :

– l'effort de réduction sur les effectifs de la mission porte essentiellement sur les soutiens qui contribuent à hauteur de 75 % à la déflation totale ;

– la répartition des suppressions d'emplois entre militaires et civils se situe dans un ratio 75/25.

Par ailleurs, la fonction *Connaissance et anticipation* du programme *Environnement et prospective de la politique de défense* bénéficie de la création de 690 emplois sur la période 2009–2014, essentiellement dans le but d'améliorer l'efficacité du renseignement et de répondre ainsi aux orientations formulées par le Livre blanc. Ces créations viennent en atténuation des 54 000 suppressions.

Entre 2009 et 2014, les armées perdent environ 8 000 emplois nets par an. Compte tenu du fait qu'elles continuent à recruter pour préserver des pyramides d'âge cohérentes, le nombre réel de personnes qui quittent annuellement le ministère de la Défense pendant cette période dépasse les 20 000. Cette réforme, l'une des plus lourdes de ces dernières années, est menée par le ministère de manière conforme aux prévisions initiales.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS MILITAIRES ET CIVILS PAR PROGRAMME

(en emplois)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Programme 144	- 68	- 70	- 91	- 50	- 50	- 50	- 50	- 87	- 516
Programme 146	- 700	- 646	- 518	- 339	- 381	- 381	- 381	- 111	- 3 456
Programme 178	- 3 866	- 7 264	- 7 303	- 7 168	- 7 000	- 7 000	- 7 000	- 2 286	- 48 887
Programme 212	- 218	- 159	- 164	- 185	- 110	- 110	- 110	- 86	- 1 141
Total mission défense	- 4 852	- 8 139	- 8 076	- 7 742	- 7 540	- 7 540	- 7 540	- 2 570	- 54 000
Programme 144 Action <i>Connaissance et anticipation</i>	0	+ 140	+ 150	+ 165	+ 95	+ 95	+ 45	0	690
Total mission Défense avec les créations <i>Connaissance et anticipation</i>	- 4 852	- 7 999	- 7 926	- 7 577	- 7 445	- 7 445	- 7 495	- 2 570	- 53 310

2.– Les années charnières 2011 et 2012

Malgré une actualité particulièrement chargée sur le plan opérationnel (opérations en Afghanistan et en Libye, réorganisation lourde en Afrique et aux Émirats arabes unis), le ministère de la Défense poursuit le plan drastique de réduction de ses effectifs. La réalisation des effectifs des années 2011 et 2012, années charnières de la loi de programmation, s’inscrit dans la fourchette basse de la trajectoire prévisionnelle en matière d’emploi.

En 2011, on peut même considérer que le ministère a acquis une année d’avance par rapport aux prévisions puisque, pour un plafond d’effectif de 299 005 agents, il n’en comptait que 289 317, soit une sous-réalisation de 9 689 emplois qui place le ministère dans une position confortable au regard du projet de budget 2012 qui prévoit un plafond d’emploi de 291 611 ETPT, déjà atteint dès 2011.

EFFECTIFS DE LA MISSION DÉFENSE EN 2011 ET 2012

		Plafond ministériel des emplois autorisés 2011	Effectifs moyens réalisés en 2011	Plafond ministériel des emplois autorisés 2012
PROGRAMME 144 <i>Environnement et prospective de la politique de défense</i>	Officiers	2 721	2 734	2 727
	Sous-officiers	1 613	1 566	1 612
	Militaires du rang	113	109	103
	Volontaires	5	5	5
	Total militaires	4 452	4 414	4 447
	Total civils	4 221	4 210	4 314
	Total général	8 673	8 624	8 761
PROGRAMME 178 <i>Préparation et emploi des forces</i>	Officiers	30 740	30 169	30 154
	Sous-officiers	99 197	97 106	94 970
	Militaires du rang	86 129	85 657	84 999
	Volontaires	3 065	2 967	3 013
	Total militaires	219 131	215 899	213 136
	Total civils	46 108	40 140	44 562
	Total général	265 239	256 039	257 698
PROGRAMME 146 <i>Équipement des forces</i>	Officiers	1 904	1 872	1 875
	Sous-officiers	1 231	1 163	1 198
	Militaires du rang	69	81	69
	Volontaires	98	81	101
	Total militaires	3 302	3 196	3 243
	Total civils	9 240	9 340	8 803
	Total général	12 542	12 536	12 046
PROGRAMME 212 <i>Soutien de la politique de défense</i>	Officiers	1 368	1 327	1 371
	Sous-officiers	1 722	1 571	1 701
	Militaires du rang	178	223	235
	Volontaires	50	43	46
	Total militaires	3 318	3 163	3 353
	Total civils	9 234	8 954	9 753
	Total général	12 552	12 117	13 106
TOTAL MISSION DÉFENSE	Officiers	36 733	36 102	36 127
	Sous-officiers	103 763	101 406	99 481
	Militaires du rang	86 489	86 070	85 406
	Volontaires	3 218	3 096	3 165
	Total militaires	230 203	226 674	224 179
	Total civils	68 803	62 643	67 432
	Total général	299 005	289 317	291 611

3.— Les départs sont encouragés

Les armées, qui mettaient en avant la nécessaire préservation de la jeunesse de leurs effectifs pour continuer à recruter, ont mis en place une « politique de régulation des flux » qui aboutit désormais à une diminution des embauches. Pour réaliser la réduction du format, les gestionnaires des ressources humaines de chaque armée orientent leur politique vers les axes suivants :

– la régulation des flux de militaires par la baisse des recrutements initiaux et le non renouvellement des contrats (de l'ordre de 4 000 suppressions annuelles) ;

– l'accroissement des départs de militaires de carrière grâce à des reclassements supplémentaires dans les fonctions publiques (à hauteur de 1 100 supplémentaires en plus des 1 000 reclassements annuels habituels) et par des départs incités (environ 1 200 pécules accordés par an).

En 2011 comme en 2012, la répartition de la déflation du personnel militaire dans les trois armées (hors repyramidage des pilotes de l'aviation légère de l'armée de terre) est la suivante :

- 6 % des départs concernent des officiers ;
- 53 % des sous-officiers ;
- 39 % des militaires du rang.

B.– LA REVALORISATION DE LA CONDITION MILITAIRE

Les personnels militaires du ministère de la Défense bénéficieront sur la période 2011-2013 de deux types de revalorisations : d'une part, celles résultant de la transposition ministérielle de dispositions générales ou de mise en œuvre d'engagements pluriannuels ; d'autre part, les mesures destinées à répondre à des besoins de gestion des ressources humaines spécifiques.

1.– Les mesures mises en application en 2011

• Les mesures catégorielles militaires mises en œuvre cette année s'élèvent à 47,1 millions d'euros pour le programme 178 *Préparation et emploi des forces*. **Sur le plan statutaire**, l'année 2011 est caractérisée par les évolutions suivantes :

– l'achèvement de la mise en place de la nouvelle grille de rémunération des militaires, débutée en 2009. La revalorisation concerne les officiers supérieurs et assimilés qui atteindront ainsi les indices cibles prévus dans le cadre du plan triennal ;

– l'achèvement, en même temps que le plan triennal de revalorisation indiciaire, des « mesures défense associées au plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées » (MDA-PAGRE) lancées en 2004 qui prévoyaient la revalorisation indiciaire de différents échelons terminaux de militaires non officiers ;

– la mise en œuvre de la dernière annuité de l'indemnité spéciale des plongeurs d'armes et des nageurs de combat (ISPA), indemnité allouée pour tenir compte de l'exécution de travaux de nature exceptionnelle ;

– la fin de la transposition du protocole « Jacob-Bertrand » applicable à la fonction publique hospitalière par la revalorisation des indices des aides-soignants et de certains grades du corps des secrétaires médicaux ;

– la mise en œuvre de la première annuité d'un plan triennal visant à permettre un accès plus large à la rémunération hors échelle lettre B pour les colonels et officiers de grade correspondant ;

– l'extension du régime indemnitaire des militaires mariés aux pacés ;

– le rebasage du pécule des officiers de carrière.

● **Sur le plan indemnitaire**, les mesures suivantes sont mises en œuvre :

– pour encourager la fidélisation des militaires du rang et ainsi réduire l'attrition de cette population, notamment dans l'armée de terre, la prime d'engagement ultérieur, versée à l'issue d'un premier contrat pour tout renouvellement, est revalorisée. Initialement prévue au 1^{er} janvier 2011, la mise en œuvre de cette décision est toutefois différée au 1^{er} novembre dans le cadre d'un plan d'économie supplémentaire ;

– il est créé une indemnité proportionnelle de reconversion versée aux militaires non officiers, radiés des cadres à l'initiative de l'administration et quittant les armées avec un droit à pension à jouissance différée ou immédiate. Cette mesure vise à faciliter la reconversion des intéressés ;

– la première annuité de la revalorisation de la grille indiciaire de l'encadrement militaire supérieur ;

– enfin, différentes autres primes ou indemnités spécifiques sont prévues. La reconnaissance des contraintes particulières au milieu de la montagne et de l'effort de formation spécifique qui en découle, justifient ainsi la création de la prime de qualification montagne selon des modalités qui restent à préciser.

2.– Les mesures inscrites dans le projet de loi de finances pour 2012

Dans le cadre du présent projet de loi de finances, le ministère a prévu un ensemble de mesures d'un coût de 60,6 millions d'euros pour le programme *Préparation et emploi des forces*.

● **Sur le plan statutaire**, la principale mesure concerne la mise en œuvre de la première annuité de la transposition de la réforme des grilles indiciaires de la catégorie B aux sous-officiers des armées.

● **Sur le plan indemnitaire**, les principales mesures prévues sont :

– au titre de la large réforme de l'indemnité de résidence à l'étranger, une enveloppe sera consacrée notamment à la revalorisation de cette indemnité pour le personnel affecté auprès de l'OTAN ;

– le financement de l’extension en année pleine de la revalorisation de la prime d’engagement ultérieur des militaires du rang mise en œuvre en novembre 2011 et, d’autre part, de la prime de qualification montagne ;

– la hausse de l’indemnité proportionnelle de reconversion ;

– le maintien de l’effort en faveur du personnel militaire disposant de qualifications rares ou soumis à des contraintes particulières ;

– la poursuite de la refondation du système indemnitaire des militaires (RSIM) visant à adapter la politique de rémunération, conformément aux recommandations du Haut Comité d’évaluation de la condition militaire.

3.– Les mesures envisagées pour 2013

Pour le programme *Préparation et emploi des forces*, les mesures retenues pour 2013 dans le cadre de la programmation budgétaire triennale s’élèveront à environ 65 millions d’euros.

● **Sur le plan statutaire**, la principale mesure concernera le financement de la deuxième annuité de la transposition de la réforme des grilles indiciaires de la catégorie B aux sous-officiers.

● **Sur le plan indemnitaire**, les principales mesures programmées sont :

– la fin de la revalorisation de l’indemnité de résidence à l’étranger ;

– la montée en puissance de l’indemnité proportionnelle de reconversion versée aux militaires non officiers sous contrat radiés des cadres à l’initiative de l’administration ;

– la revalorisation de l’indemnité de responsabilité pécuniaire des trésoriers militaires pour prendre en compte l’élargissement de leur champ de responsabilité ;

– la mise en œuvre d’autres mesures, qui restent à préciser, au titre de la refondation du système indemnitaire des militaires.

C.– LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME SUR LE RECRUTEMENT

Les armées, qui recrutaient chaque année 14 000 militaires du rang, ont commencé à réduire leurs ambitions, avec l’embauche, en 2010, d’un peu moins de 13 500 recrues (13 494). Cette réduction concerne essentiellement la marine et l’armée de l’air qui voient leur recrutement chuter respectivement de 44 % et de 57 %.

Paradoxalement, les forces terrestres enregistrent une hausse de leur recrutement (+ 6 %). L'armée de terre met en avant la nécessité de recruter massivement pour conserver sa jeunesse et son dynamisme à une force très sollicitée et constamment déployée sur le terrain, dans plusieurs opérations extérieures simultanées.

1.– Les trois armées confrontées à des situations diverses

● Pour l'**armée de terre**, le bilan des recrutements reste satisfaisant dans une période économique difficile. La principale difficulté réside dans la stabilisation du volume des embauches du fait des nombreux départs d'engagés durant la période de formation initiale puis tout au long du premier contrat. Cette instabilité se révèle coûteuse et épuisante car elle oblige à une remise à niveau permanente des effectifs et à un travail de formation qui rappelle les rythmes connus en période de conscription.

TAUX DE SÉLECTION DES MILITAIRES DU RANG DE L'ARMÉE DE TERRE DE 2006 À 2010

Armée de terre	Femmes			Hommes			Total		
	Nombre de candidates	Candidates recrutées	Taux de sélection	Nombre de candidats	Candidats recrutés	Taux de sélection	Nombre de candidats	Candidats recrutés	Taux de sélection
2006	1 615	773	2,1/1	15 666	9 450	1,7/1	17 281	10 223	1,7/1
2007	1 829	909	2/1	17 455	9 516	1,8/1	19 284	10 425	1,8/1
2008	1 839	916	2/1	16 521	10 677	1,5/1	18 360	11 593	1,6/1
2009	2 185	818	2,7/1	18 506	10 246	1,8/1	20 691	11 064	1,9/1
2010	2 157	884	2,4/1	16 898	10 907	1,5/1	19 155	11 791	1,6/1

La recherche d'une moindre attrition et d'une plus grande fidélisation de ses engagés a poussé l'armée de terre à modifier la gestion de ses militaires du rang. Dès 2009, elle a amélioré les perspectives d'emploi des engagés, concernant notamment l'évolution des carrières par une ouverture plus importante vers le corps des sous-officiers, voire des officiers. Une simplification des processus de certification professionnelle a été mise en place et l'attractivité du parcours a été renforcée par des incitations financières.

La seconde phase, dont la mise en œuvre a débuté en 2011, a pour objectif de permettre une mobilité fonctionnelle et géographique plus volontariste. Des réorientations en cours de parcours, vers d'autres métiers, propices notamment à une reconversion future, doivent permettre aux engagés qui le souhaitent de mieux préparer leur retour à la vie civile.

En outre, la généralisation des centres de formation initiale des militaires du rang (CFIM) au cours de ces derniers mois, a pour objectif de contribuer à une baisse de l'attrition initiale. Cette politique est d'autant plus nécessaire que le nombre de candidats a fortement chuté en 2010 (– 7,4 %), ramenant le taux de sélection à son plancher historique : 1,6 candidat par poste.

● En 2010 la **marine nationale** a recruté 1 077 matelots intégrés dans la filière quartiers maîtres et matelots de la flotte (QMF). Sur ce nombre, 104 (soit environ 10 %) sont issus du programme « égalité des chances » ciblant les jeunes issus de milieux défavorisés. Les intéressés sont intégrés dans la filière QMF avec un premier contrat de quatre ans renouvelable. Cette population présente un taux de dénonciation de contrat toujours important pendant la période probatoire : 21 % en 2009, 24 % en 2010.

En 2010 comme en 2009, la marine nationale est satisfaite des personnels recrutés. Les taux de sélection ont été excellents, mais toujours plus faibles pour certaines spécialités proches du cœur de métier. Toutefois, l'année 2011 s'avère plus contrastée. Bien que les indicateurs soient globalement au vert, les difficultés pour réaliser les contingents sont réelles. La baisse du nombre des dossiers est réelle et le recrutement de certaines spécialités s'annonce difficile dans beaucoup de filières, notamment dans la spécialité « restauration ».

Par ailleurs, l'école des mousses confirme son attrait avec plus de 600 candidatures instruites pour 150 places offertes.

TAUX DE SÉLECTION DES MILITAIRES DU RANG DE LA MARINE DE 2006 À 2010

Marine nationale	Femmes			Hommes			Total		
	Nombre de candidates	Candidates recrutées	Taux de sélection	Nombre de candidats	Candidats recrutés	Taux de sélection	Nombre de candidats	Candidats recrutés	Taux de sélection
2006	567	222	2,6/1	3 465	1 476	2,3/1	4 032	1 698	2,4/1
2007	503	262	1,9/1	2 548	1 396	1,8/1	3 051	1 658	1,8/1
2008	698	331	2,1/1	3 169	1 749	1,8/1	3 867	2 080	1,9/1
2009	913	330	2,8/1	3 784	1 589	2,4/1	4 697	1 916	2,5/1
2010	697	147	4,7/1	4 658	930	5/1	5 355	1 077	5/1

● **L'armée de l'air** est satisfaite de la qualité du recrutement des militaires techniciens de l'air. Au niveau quantitatif, la réduction régulière du nombre d'emplois proposés a induit une augmentation mécanique de la sélectivité (2,2 candidats par poste en 2007, 3,3 en 2008, 4 en 2009, 5,6 en 2010). Cependant, la situation reste fragile en raison d'une volatilité croissante des militaires du rang tant en fin de contrat qu'en cours de processus de recrutement. Certaines spécialités sont davantage concernées par ce phénomène, soit en raison du nombre important de recrutements annuels comme dans la spécialité « fusilier commando », soit en raison de la concurrence qui s'exerce sur le marché de l'emploi comme dans les spécialités « infrastructure » et « restauration ».

TAUX DE SÉLECTION DES MILITAIRES DU RANG DE L'ARMÉE DE L'AIR DE 2006 À 2010

Armée de l'air	Femmes			Hommes			TOTAL		
	Nombre de candidates	Candidates recrutées	Taux de sélection	Nombre de candidats	Candidats recrutés	Taux de sélection	Nombre de candidats	Candidats recrutés	Taux de sélection
2006	1 658	589	2,8/1	4 485	1 920	2,3/1	6 143	2 509	2,4/1
2007	1 149	527	2,2/1	3 080	1 425	2,2/1	4 229	1 952	2,2/1
2008	1 520	455	3,3/1	3 371	1 019	3,3/1	4 891	1 474	3,3/1
2009	1 605	476	3,3/1	4 247	975	4,3/1	5 852	1 451	4/1
2010	725	83	8,7/1	2 781	543	5,1/1	3 506	626	5,6/1

2.– Le renouvellement des contrats reste satisfaisant

● Pour l'**armée de terre**, le taux de renouvellement du premier contrat des officiers reste stable sur la période malgré la déflation des effectifs. S'agissant des sous-officiers, le taux de renouvellement du premier contrat reste globalement stable à un niveau élevé (85 %). La mise en place du brevet supérieur de technicien de l'armée de terre (BSTAT) rénové en 2012, recentré sur le cœur de métier et privilégiant l'expérience et la mise en situation opérationnelle plutôt que les connaissances théoriques, devrait se traduire à moyen terme par une augmentation du renouvellement du premier contrat des sous-officiers. C'est en tous cas l'objectif recherché.

Pour les militaires du rang (engagés volontaires de l'armée de terre), le comportement à l'échéance du premier contrat est désormais observé grâce à un nouvel indicateur qui donne la part des engagés qui, recrutés il y a cinq ans, renouvellent leur contrat à l'échéance des cinq ans (hors promotion interne comme sous-officier). L'armée de terre a fixé l'objectif à 40 %. Cet objectif, qui peut paraître modeste mais qui permet d'assurer la réalisation des effectifs du modèle, est largement atteint.

RENOUVELLEMENT DES CONTRATS DANS L'ARMÉE DE TERRE

(en pourcentages)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ⁽¹⁾
Officiers	84	84	93	93	94	97
Sous-officiers	89	91	87	82	87	85
Militaires du rang	72	73	77	77	70	58
Volontaires	83	68	51	61	59	57

(1) Prévisions.

● Pour mener à bien la réduction de ses effectifs, la **marine nationale** s'est vue contrainte de réduire de manière volontariste le taux de renouvellement des contrats de ses officiers et sous-officiers. Pour les premiers, le taux qui s'élevait à 71 % en 2008 a été ramené à 63 % en 2009 mais est ensuite remonté au-dessus de 70 % ; pour les seconds, après un pic à 88 % en 2008, ce taux a été limité à 85 % en 2009 puis 80 % en 2010, ce qui reste confortable.

RENOUVELLEMENT DES CONTRATS DANS LA MARINE

(en pourcentages)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ⁽¹⁾
Officiers	58	65	71	63	72	76
Sous-officiers	88	88	88	85	80	79
Militaires du rang	66	65	84	85	80	60
Volontaires	65	63	64	79	81	80

(1) Prévisions.

La problématique est différente pour les hommes du rang et volontaires pour lesquels une plus grande fidélisation, relativement faible à l'origine, est recherchée. Depuis 2007, le taux de renouvellement des premiers contrats de ces deux catégories avait sensiblement augmenté, sous l'effet de la mise en œuvre d'une politique de fidélisation des plus jeunes. Il semble rechuter en 2011 : 60 % de renouvellement chez les militaires du rang.

● **L'armée de l'air** considère que la fidélisation de ses officiers reste satisfaisante, malgré une réelle diminution du taux de renouvellement du premier contrat. Le niveau de réengagement des sous-officiers reste élevé (84 %), mais leur taux d'attrition semble en hausse. En effet, ceux-ci sont de plus en plus nombreux (7 % en 2007, 13 % en 2010) à renoncer à leur engagement au cours de la période probatoire.

RENOUVELLEMENT DES CONTRATS DANS L'ARMÉE DE L'AIR

(en pourcentages)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ⁽¹⁾
Officiers	61	63	68	70	69	66
Sous-officiers	88	87	86	85	84	84
Militaires du rang	56	60	36	35	30	29,9

(1) Prévisions.

Par ailleurs, les réorganisations ont nettement réduit le besoin en militaires du rang, en particulier dans certaines spécialités du soutien. Ceci se traduit par une plus forte sélection dès le premier contrat pour cette catégorie.

D.– LES CIVILS DE LA DÉFENSE

1.– Une stabilisation de la déflation

Les effectifs civils du ministère de la Défense poursuivent leur baisse entamée en 2008, même si cette diminution est moins marquée que celle des effectifs militaires. La répartition de la déflation entre militaires et civils a été fixée à respectivement 75 % et 25 % sur l'ensemble de la réforme.

En 2012, ce sont 988 emplois qui seront supprimés (– 1,5 %) après un pic de 2 102 suppressions réalisées en 2010 qui a permis au ministère de prendre de l'avance sur le programme défini. Entre 2011 et 2013, le rythme des destructions d'emplois ralentit pour se situer dans une fourchette comprise entre 900 et 1 000 par an.

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS CIVILS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE
PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES**

	Plafond d'emploi 2010	Évolution 2011	Évolution 2012	Évolution 2013
Catégorie A	8 329	- 46	- 2	- 16
Catégorie B	11 824	- 67	- 103,5	- 4
Catégorie C	24 177	- 186	- 15,5	- 36
Ouvriers d'État	22 784	- 759	- 867	- 851
Total Civils	67 114	- 1 058	- 988	- 907

2.– Les mesures de revalorisation mises en œuvre en 2011

Le plan de reconnaissance professionnelle du personnel civil met en œuvre les mesures suivantes :

- la nouvelle grille de rémunération des agents des corps de catégorie B au profit des secrétaires administratifs (SA), des techniciens supérieurs d'études et de fabrication (TSEF) et des techniciens du ministère de la Défense et des anciens combattants (TMD) ;

- la poursuite de l'harmonisation des régimes indemnitaires entre les filières administrative et technique et entre l'administration centrale et les services déconcentrés ;

- le financement de l'augmentation du taux de promotions de certains corps et de la création de postes supplémentaires de conseiller d'administration de la défense (CAD) ;

- la revalorisation de la rémunération des ingénieurs et techniciens du cadre technico-commercial ;

- diverses revalorisations de primes et indemnités accordées les années précédentes.

L'enveloppe catégorielle inscrite en loi de finances initiale pour 2011 a fait l'objet d'un plan d'économie qui a conduit à différer la mise en œuvre du projet d'extension de la prime de fonctions et de résultats (PFR) au corps des ingénieurs d'études et de fabrication (IEF). Le montant réactualisé de ces mesures statutaires et indemnitaires s'élève, en 2011 à 9,7 millions d'euros pour le programme 178 *Préparation et emploi des forces*.

3.– Les mesures inscrites dans le projet de loi de finances pour 2012

En 2012, le plan de reconnaissance professionnelle en faveur du personnel civil de la mission *Défense* s'élèvera à 23,7 millions d'euros dont 10,6 millions d'euros pour le programme 178 *Préparation et emploi des forces*.

Dans le cadre de la politique indemnitaire interministérielle, le ministère poursuit l'objectif de simplification et de lisibilité des régimes indemnitaires tout en prenant en compte la nature des fonctions exercées et les résultats individuels ou collectifs obtenus par ses agents. Le dispositif s'articule autour de deux axes :

– un volet statutaire qui inclut le reclassement des agents des filières sociale et paramédicale dans les nouvelles grilles indiciaires, la poursuite de la réforme de la grille indiciaire des catégories B techniques, la requalification des filières technique et administrative ainsi que la mise en place du statut d'emploi pour les filières sociale et technique ;

– un volet indemnitaire avec la poursuite de l'harmonisation des régimes indemnitaires entre filières, la réduction de l'écart entre services déconcentrés et administration centrale, ainsi que l'extension de la rémunération au mérite grâce notamment à la mise en œuvre de la prime de fonctions et de résultats pour le corps des ingénieurs d'études et de fabrications et des assistantes sociales.

4.– Les mesures prévues pour 2013

En 2013, les mesures financières en faveur du personnel civil s'élèveront, pour le programme 178, à environ 9 millions d'euros.

Au titre des mesures statutaires, les plans de requalification de la filière administrative et de reclassements de la filière technique seront poursuivis. Le volet indemnitaire de ce plan catégoriel continuera à développer la politique de modulation des rémunérations pour une meilleure prise en compte des compétences acquises et des résultats obtenus par les agents.

Par ailleurs, une enveloppe est prévue pour le financement des revalorisations des primes et indemnités créées les années précédentes. Enfin, l'harmonisation des régimes indemnitaires entre filières et la réduction de l'écart en la matière entre administration centrale et services déconcentrés sera poursuivie.

E.– LA RÉSERVE À NOUVEAU PÉNALISÉE

1.– En 2012, les moyens et les objectifs seront revus à la baisse

Les conclusions du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale a conduit à une nouvelle réflexion concernant le format et la politique d'emploi de la réserve. L'enjeu principal est de rechercher, à terme, la constitution d'un socle de réservistes spécialisés, mieux formés et entraînés, gérés selon les mêmes principes et par les mêmes structures que le personnel d'active.

Un groupe de travail interarmées conduit par l'état-major des armées, à la demande du secrétaire d'État à la Défense et aux anciens combattants, a proposé un schéma de montée en puissance des effectifs et des jours d'activités, visant à atteindre en 2015 un nombre de 40 200 réservistes actifs vingt-cinq jours par an. Rapidement, cet objectif initial a été révisé pour une moyenne d'emplois de vingt-deux jours par an.

Pour 2010, le renforcement de la réserve s'est traduit par une augmentation de 2,16 millions d'euros de sa dotation afin d'atteindre l'objectif intermédiaire de 36 100 réservistes fin 2010 (hors gendarmerie nationale et DGA), pour un taux d'activité de 22 jours par an. Avec un total de 32 529 réservistes, cet objectif a été satisfait à 90 %.

En 2011, une nette hausse du nombre de réservistes, de plus de 4 700 volontaires, a été retenue. La diminution du coût moyen journalier, obtenue par une politique volontariste de dépyramidage des réservistes, se poursuit. Il s'agit de recruter davantage de militaires du rang et de jeunes sous-officiers, moins coûteux que des officiers disposant d'une certaine ancienneté.

Pour autant, le chef d'état-major de l'armée de terre, le général Bertrand Ract-Madoux est conscient des difficultés budgétaires des réserves et des à-coups qu'ont subies en 2011 les activités programmées. Cette impression de servir de variable d'ajustement au budget de la Défense « *démobilise les réservistes* ».

Le projet de budget pour 2012 prend acte d'une diminution des moyens de la réserve de 10 millions d'euros par rapport aux budgets 2010 et 2011 ainsi que par rapport aux prévisions budgétaires triennales. Quant aux prévisions pour 2013, qui s'élevaient à 96,5 millions d'euros dans le projet de budget triennal publié l'an dernier, le ministère de la Défense ne se hasarde plus à proposer de chiffres. L'objectif initial de 22 jours d'activité annuelle a été redéfini à hauteur de 20 jours en 2012.

Pour la période 2011-2014, les armées poursuivront l'effort de recrutement en direction des sous-officiers et militaires du rang venus du monde civil, tout en veillant à assurer la fidélisation des réservistes opérationnels.

LE BUDGET DE LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE ENTRE 2008 ET 2012

	Budget 2008	Budget 2009	Budget 2010	Budget 2011	Prévisions 2012
Terre (RCS)	41,91	41,93	41,93	41,30	37,85
Marine (RCS)	12,06	13,65	13,87	13,95	12,73
Air (RCS)	12,27	12,32	12,32	12,70	11,55
Service de santé (RCS)	9,09	9,36	9,4	9,54	8,71
Service essences (RCS)	0,42	0,35	0,4	0,43	0,39
Total rémunérations	75,75	77,61	77,92	77,92	71,23
Fonctionnement	16,25	14,39	16,24	16,24	12,75
Total général	92	92	94,16	94,16	83,98

RCS : Rémunérations et charges sociales.

Le Rapporteur spécial le dénonce de manière régulière : la réserve opérationnelle est devenue la variable d'ajustement des armées. S'il comprend les contraintes auxquelles sont confrontés les chefs d'état-major, **le Rapporteur spécial ne peut se satisfaire d'effets d'annonce et d'amputations de crédits qui en altèrent la crédibilité, à l'égard de la réserve dont l'utilité n'est plus à démontrer.**

Enfin, le Rapporteur spécial propose, à l'instar de ce que font les Anglo-saxons, de renforcer l'insertion de réservistes issus du monde de l'entreprise dans les opérations extérieures, dans le but de favoriser, une fois les combats terminés, la reconstruction des zones de crise. Affecté par ce qui s'était passé dans les Balkans où les entreprises françaises avaient été écartées de la reconstruction malgré le rôle majeur joué par nos armées, le chef d'état-major de l'armée de terre s'est dit entièrement d'accord avec cette vision.

2.– Des effectifs inférieurs aux objectifs

Au cours de ces dernières années, les objectifs en effectifs ont rarement été atteints en raison notamment des restructurations qui ont entraîné des fermetures de sites et transferts d'unités. L'objectif d'activité a toutefois été dépassé en 2010, le nombre de journées opérationnelles s'étant établi à 23,4 contre une prévision de 22.

EFFECTIFS DE LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE DEPUIS 2006

– Armée de terre :

	2006	2007	2008	2009	2010
Officiers	5 062	5 173	4 992	4 796	4 705
Sous-officiers	5 900	5 749	5 596	5 343	5 163
Militaires du rang	6 040	7 327	7 760	7 086	7 119
Total	17 002	18 249	18 348	17 225	16 987
Objectifs	18 550	20 300	18 500	19 000	19 900
Solde	- 1 548	- 2 051	- 152	- 1 775	- 2 913

– Marine nationale :

	2006	2007	2008	2009	2010
Officiers	1 863	1 943	1 979	1 719	1 863
Officiers-mariniers	2 630	2 803	2 724	2 540	2 576
Militaires du rang	1 167	1 453	1 669	1 753	2 038
Total	5 660	6 199	6 372	6 012	6 477
Objectifs	5 800	6 100	6 400	6 500	6 500
Comparaison	- 140	+ 99	- 28	- 488	- 223

– Armée de l'air :

	2006	2007	2008	2009	2010
Officiers	1 327	1 386	1 379	1 355	1 287
Sous-officiers	2 345	2 457	2 302	2 264	2 186
Militaires du rang	1 588	1 981	1 681	1 640	1 572
Total	5 260	5 824	5 362	5 259	5 045
Objectifs	5 500	5 950	6 150	5 600	5 700
Comparaison	- 240	- 126	- 788	- 341	- 655

– Service de santé des armées :

	2006	2007	2008	2009	2010
Officiers	1 820	2 007	2 174	2 438	2 484
Sous-officiers	581	874	1 049	1 217	1 250
Militaires du rang	306	335	277	125	135
Total	2 707	3 216	3 500	3 780	3 869
Objectifs	3 880	4 670	5 020	5 020	3 700
Comparaison	- 1 173	- 1 454	- 1 520	- 1 240	+ 169

– Service des essences des armées :

	2006	2007	2008	2009	2010
Officiers	57	53	41	41	30
Sous-officiers	30	33	35	34	32
Militaires du rang	10	11	14	16	16
Total	97	97	90	91	78
Objectifs	150	150	100	100	100
Comparaison	- 53	- 53	- 10	- 9	- 22

3.– Les objectifs issus de la LPM font l'objet d'une révision

À l'issue des réflexions d'un groupe de travail conduit par l'état-major des armées, les objectifs suivants ont été fixés, en s'inscrivant dans les prescriptions du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et de la loi de programmation militaire pour 2009-2014 :

OBJECTIFS D'EFFECTIFS ET D'ACTIVITÉ DE LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE

(en militaires et en jours d'activité)

		2011	2012	2013	2014	2015
Armée de terre	<i>Effectifs</i>	20 300	20 700	21 100	21 500	22 000
	<i>Activité</i>	22	22	22,5	24	25
Marine nationale	<i>Effectifs</i>	6 900	7 100	7 300	7 500	7 500
	<i>Activité</i>	22	22	22	23	25
Armée de l'air	<i>Effectifs</i>	5 850	6 000	6 150	6 300	6 400
	<i>Activité</i>	23	23	24	24	25
Service de santé des armées	<i>Effectifs</i>	3 800	3 900	4 000	4 100	4 100
	<i>Activité</i>	21	22	22	22	24
Service des essences des armées	<i>Effectifs</i>	120	140	160	180	200
	<i>Activité</i>	30	30	30	30	30
Synthèse armée et formations rattachées (objectifs globaux arrondis)	<i>Effectifs</i>	36 970	37 840	38 710	39 580	40 200
	<i>Activité</i>	22	22	23	24	25

		2011	2012	2013	2014	2015
Direction générale de l'armement	<i>Effectifs</i>	300	400	500	500	500
	<i>Activité</i>	20	21	21	23	25

Ce plan a depuis été révisé :

– l'objectif initial de vingt-cinq jours d'activité en 2015 a été révisé pour une moyenne d'emplois de vingt-deux jours. L'objectif d'activité pour 2012 a été fixé à 20 jours par an ;

– l'atteinte de l'objectif d'effectifs est accélérée : le chef d'état-major des armées a indiqué que l'objectif de 40 000 réservistes, prévu à l'origine en 2015, serait atteint à l'horizon 2013, tout en maîtrisant le niveau d'activité.

F.– LE COÛT DES PENSIONS COMMENCE À DIMINUER

1.– La baisse des effectifs militaires augmente le nombre de pensionnés

L'actuelle réforme des armées, dont l'objectif consiste à réduire de 54 000 les effectifs entre 2009 et 2014, contribue logiquement à augmenter le nombre d'ayants droit (et d'ayants cause) dans la mesure où beaucoup de militaires qui quittent l'institution peuvent bénéficier d'une retraite à jouissance immédiate cumulable avec un revenu d'activité. Le nombre des ayants droit qui s'élevait à moins de 450 000 en 2008 a atteint 464 000 en 2011 et dépassera probablement les 471 000 en 2014.

**NOMBRE DE PENSIONS DE RETRAITE EN PAIEMENT
AU 31 DÉCEMBRE DE CHAQUE ANNÉE**

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Militaires	Ayants droit	362 177	363 502	370 000	374 000	377 000	379 000	381 000
	Ayants cause	150 967	150 086	148 000	146 000	143 500	141 000	140 000
Fonctionnaires	Ayants droit	24 809	25 110	25 400	25 700	25 900	26 100	26 300
	Ayants cause	6 313	6 280	6 240	6 200	6 170	6 150	6 030
Ouvriers de l'État	Ayants droit	61 801	62 507	63 500	64 300	65 000	65 500	63 700
	Ayants cause	34 261	33 151	32 500	32 000	31 500	31 000	32 400
Total	Ayants droit	448 787	453 119	458 900	464 000	467 900	470 600	471 600
	Ayants cause	191 541	189 517	186 740	184 200	181 170	178 150	178 430
Nombre total	Ensemble	640 328	642 636	645 640	648 200	649 070	648 750	649 430

2.– Grâce aux réformes, les charges de pensions commencent à diminuer

En revanche, la mise en œuvre de la réforme des retraites adoptée en 2003 avec l'application de la décote et la diminution du minimum garanti, contribue à la baisse globale du montant des pensions servies, qui après un pic observé en 2010 (10,744 milliards d'euros), commence à diminuer. Pour la première fois, en 2011, le montant des pensions versées diminuera (10 696 millions d'euros, – 48 millions d'euros). La baisse devrait s'amplifier en 2012 (10 619 millions d'euros, – 77 millions d'euros) puis au cours des années suivantes.

CHARGES DE PENSIONS

(en millions d'euros courants)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Militaires	Ayants droit	7 239	7 271	7 314	7 284	7 233	7 170	7 141
	Ayants cause	1 417	1 466	1 462	1 444	1 424	1 404	1 368
Fonctionnaires	Ayants droit	409	420	425	425	425	423	423
	Ayants cause	50	56	55	55	54	54	53
Ouvriers de l'État	Ayants droit	1 176	1 183	1 201	1 208	1 209	1 204	1 140
	Ayants cause	291	291	287	280	274	267	264
Total	Ayant droit	8 824	8 874	8 940	8 917	8 867	8 797	8 704
	Ayant cause	1 758	1 813	1 804	1 779	1 752	1 725	1 685
Coût total	Ensemble	10 582	10 687	10 744	10 696	10 619	10 522	10 389

Nota : ces données prennent en compte l'inflation et s'appuient sur les règles actuelles de liquidation des pensions. Les chiffres pour 2010 et les années suivantes sont des estimations.

Les tableaux ci-dessus récapitulent pour les années 2008 à 2014 les effectifs concernés et les montants de charges de pensions, hors pensions cristallisées versées aux ressortissants des ex-territoires français. Sont également exclues les pensions d'orphelins et les allocations annuelles.

III.– L'ACTIVITÉ DES FORCES

A.– L'ARMÉE DE TERRE

1.– Les objectifs de la programmation ne seront pas atteints

Depuis plusieurs années, les forces terrestres ne parviennent plus à atteindre leurs objectifs en matière d'entraînement. L'adoption de la loi de programmation militaire 2009–2014 a été l'occasion d'abandonner le concept de « journées d'activité annuelles » au profit de celui de « journées de préparation et d'activité opérationnelle (JPAO) », plus large, qui englobe l'entraînement et les opérations.

Le tableau suivant présente le taux moyen d'activité des formations contribuant directement à la réalisation du contrat opérationnel de l'armée de terre. Exprimé en nombre de journées de préparation et d'activités opérationnelles (JPAO) par homme et par an, l'indicateur exclut les activités hors préparation opérationnelle, mais intègre les journées de projection sur les théâtres d'opérations extérieures, en missions intérieures (Vigipirate, Héphaïstos...) et en missions tournantes de courte durée dans un territoire d'outre-mer ou dans une force repositionnée.

ACTIVITÉ DE L'ARMÉE DE TERRE

	Nombre de JPAO par homme
Exécution 2008	109,9
Exécution 2009	105
Exécution 2010	119
Prévision 2011 (au 30 juin)	116
Prévisions 2012	111
Objectif LPM 2009-2014	150

La loi de programmation militaire 2009-2014 fixe à l'armée de terre l'objectif de réaliser 150 JPAO par homme et par an dans la perspective d'un engagement maximal des forces. Hors d'atteinte, cet objectif avait été remplacé par une cible moins ambitieuse, fixée à 120 jours. Cet objectif n'a été atteint ni en 2010, ni en 2011 et ne le sera pas plus en 2012, pour des raisons clairement budgétaires. Pourtant, la complexité des missions ainsi que l'utilisation de matériels de plus en plus techniques rendent plus nécessaire que jamais une préparation rigoureuse.

2.– La situation de l’aviation légère (ALAT) s’améliore

L’objectif de 180 heures de vol par pilote et par an correspond au niveau d’activité considérée comme minimal pour garantir la sécurité des vols de l’aviation légère de l’armée de terre (ALAT). Ce plancher a été érigé en objectif par la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014. Cette cible n’avait été atteinte ni en 2009 (170 heures) ni en 2010 en dépit d’une réelle amélioration (177 heures). Or, selon les dernières estimations, l’objectif devrait être atteint en 2011 par les 472 pilotes d’hélicoptère de l’armée de l’air.

Les opérations en Libye, qui ont conduit les équipages de l’ALAT à voler de manière plus intense qu’au cours des années précédentes, constituent probablement le principal facteur d’amélioration de l’activité des aéronefs de l’armée de terre.

MOYENNES HORAIRES MENSUELLES DE VOL PAR AÉRONEF

Type d’aéronefs	Moyenne atteinte en 2008	Moyenne atteinte en 2009	Moyenne atteinte en 2010	Moyenne prévue pour 2011 et 2012
Gazelle SA 341	21	24	24	Non communiquées
Gazelle SA 342	19	24	24	
Puma SA 330	17	19	17	
Cougar AS 532	19	19	16	
Caracal EC 725	16	16	20	
Tigre EC 665	14	13	11	

NOMBRE ANNUEL D’HEURES DE VOL PAR PILOTE D’HÉLICOPTÈRE

	Nombre d’heures de vol
Moyenne atteinte en 2008	168
Moyenne atteinte en 2009	170
Moyenne atteinte en 2010	177
Prévisions pour 2011	180
Objectif de la LPM 2009-2014	180

L’objectif pour 2012 a été fixé comme suit :

– pour un membre d’équipage d’un hélicoptère de reconnaissance et d’attaque de type Gazelle, à 160 heures sur un hélicoptère d’armes complétées par un minimum de 60 heures sur simulateur, ce qui est considéré comme équivalent à 178 heures de préparation opérationnelle ;

– pour un membre d’équipage d’un hélicoptère de reconnaissance et d’attaque de type Tigre, à 140 heures sur un hélicoptère d’armes complétées par un minimum de 80 heures sur simulateur et 20 heures sur un appareil de substitution, ce qui est considéré comme équivalent à 190 heures de préparation opérationnelle ;

– pour un membre d'équipage d'un hélicoptère de manœuvre, à 160 heures sur un hélicoptère d'armes complétées par un minimum de 20 heures sur simulateur et 10 heures sur un appareil de substitution, ce qui est considéré comme équivalent à 182 heures de préparation opérationnelle.

ÉLÉMENTS DE COMPARAISON DE L'ENTRAÎNEMENT DES FORCES

Type d'activité (par unité et par an)	France (2010)	États-Unis	Royaume Uni	Allemagne	Russie
Journées de préparation et d'activité opérationnelles	119	NC	185 jours par cycles de 30 mois	85 hors Opex	130 (estimation)
Heures de vol annuelles / hélicoptère léger (par machine)	286 sur Gazelle	NC	234 sur Gazelle	147	NC
Heures de vol annuelles / hélicoptère antichar (par machine)	137 sur Tigre	NC	362 sur Apache	146	NC
Heures de vol annuelles / hélicoptère de manœuvre (par machine)	199 sur Puma 195 sur Cougar 243 sur Caracal	NC	405 sur Lynx / Army 402 sur Puma / RAF 560 sur Chinook / RAF 466 sur Merlin / RAF 430 sur Sea King / RN	109	NC
Nombre d'heures de vol / pilote d'hélicoptère / an	177	NC	200 environ (entre 170 pour Gazelle et 240 pour Apache)	110 heures en moyenne pour les pilotes non projetables 120 à 150 heures pour les unités projetables	NC

Le ministère de la Défense ne dispose pas de statistiques spécifiques sur l'entraînement des forces armées américaines. Ces dernières suivent un entraînement entièrement orienté vers la préparation de l'engagement sur les différents théâtres d'opération.

B.– LA MARINE NATIONALE

1.– L'activité a été dopée par l'intervention en Libye

La loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 fixe à 100 jours de mer (110 jours de mer pour les bâtiments de haute mer de plus de 1 000 tonnes). Compte tenu des contraintes budgétaires pesant sur le budget de la mission *Défense*, cet objectif, qui n'a jamais été atteint, a été restreint dès 2009 à 90 et 99 jours respectivement. Les mêmes objectifs ont été reconduits en 2010, puis en 2011, toujours dans une optique de maîtrise des coûts d'entretien.

Conséquence directe de l'intervention en Libye, les objectifs seront dépassés de quelques jours en 2011. Ce dépassement, estimé à 94 et 104 jours, devrait être supérieur à celui observé en 2010 : 91 et 103 jours de mer.

VOLUME D'ACTIVITÉ DE LA MARINE ENTRE 2008 ET 2013

	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Réalisation	Prévision actualisée 2011	Objectif 2012	Objectif 2013
Jours de mer par bâtiment Marine	87	87 (97)	91 (103)	94 (104)	90 (99)	88 (97)
Heures de vol par pilote de chasse Marine	170	180 (180)	199 (224)	203 (224)	180 (220)	180 (220)
Heures de vol par pilote d'hélicoptère Marine	193	220	218	220	220	220
Heures de vol par équipage de patrouille maritime Marine	325	324	318	320	320	320

NB : les chiffres entre parenthèses représentent les jours de mer des gros bâtiments et les heures de vol des chasseurs de l'aéronautique navale qualifiés « nuit ».

2.– Une succession d'opérations extérieures

En 2011, l'opération *Harmattan* en Libye a focalisé l'attention des observateurs : entre mars et octobre 2011, 29 bâtiments de la marine nationale se sont succédés au large des côtes libyennes. Pourtant, sept autres opérations extérieures ont mobilisé la marine depuis le début de l'année 2011 :

– l'opération *Agapanthe* : il s'agit du déploiement dans l'océan Indien du groupe aéronaval entre novembre 2010 et février 2011, au cours duquel les aéronefs embarqués ont été engagés dans l'opération Pamir, au dessus de l'Afghanistan ;

– l'opération *Enduring Freedom – Task Force 150* : la France participe de manière permanente à cette force de présence dans l'océan Indien. Elle en a assuré d'avril à juillet 2011 avec le bâtiment de commandement et de ravitaillement (BCR) *Somme* ;

– l'opération *Corymbe* : elle consiste à assurer une présence permanente dans le golfe de Guinée grâce à un bâtiment de projection de commandement (BPC), un transport de chalands de débarquement (TCD) ou un bâtiment porte-hélicoptères (BPH). Selon l'amiral Bernard Rogel, chef d'état-major de la marine, « cette force a joué un rôle essentiel pour ravitailler la force *Licorne* en début d'année, lorsque l'aéroport d'Abidjan était fermé » ;

– l'intervention en Libye a conduit à engager une frégate de lutte anti-sous-marin dans l'opération *Unified Protector*, sous l'égide de l'OTAN depuis le 21 février 2011, puis à engager le groupe aéronaval (autour du porte-avions *Charles de Gaulle*) dans l'opération *Harmattan* de mars à août 2011 et enfin un groupe aéromobile (autour d'un bâtiment de projection de commandement) depuis mai 2011 ;

– l'opération *Active Endeavour* : il s'agit de la présence régulière en Méditerranée d'un bâtiment de haute mer et d'un avion de patrouille maritime dans une opération de lutte contre le terrorisme et les trafics illicites ;

– l’opération *Atalanta* : il s’agit d’assurer dans le golfe d’Aden la permanence d’un ou de deux bâtiments porte-hélicoptères (BPH), au sein de l’opération menée par l’Union européenne et dont la France a assuré le commandement d’août à décembre 2010 ;

– l’opération en Haïti : un transport de chalands de débarquement (TCD) puis un bâtiment de transport léger se sont succédés en Haïti pour porter assistance aux populations victimes d’un séisme en 2010.

3.– Une stabilisation en vue pour la période 2012-2013

Pour 2012 et 2013, la volonté de la marine est d’assurer aux équipages la préparation opérationnelle requise pour la bonne exécution des missions. Le nombre de jours de mer des bâtiments de la flotte sera pourtant revu à la baisse en raison des contraintes budgétaires. En revanche, le nombre d’heures de vol des équipages de l’aéronautique navale est fixé à un niveau équivalent de celui atteint entre 2009 et 2011, ce qui constitue un objectif cohérent avec les dispositions de la loi de programmation militaire et avec les possibilités techniques et financières de la marine nationale.

Le tableau ci-après montre que le volume d’entraînement de l’aéronavale française est comparable à celui de ses homologues allemand ou britannique. En revanche, le nombre de jours de mer des bâtiments est désormais largement inférieur.

QUELQUES COMPARAISONS INTERNATIONALES

TYPE D’ACTIVITÉ (par unité 2009/2010)	États-Unis	Allemagne	Royaume-Uni	Russie
Jours de mer par bâtiment (Bâtiments de haute mer)	140 (estimé)	115	120 (estimé)	au moins 65
Heures de vol par pilote de chasse (qualifié nuit)	n.c.	Pas d’aviation de chasse au sein de la marine	Plus d’aviation de chasse embarquée	n.c.
Heures de vol par pilote d’hélicoptère	n.c.	120	180	n.c.
Heures de vol par équipage de patrouille maritime	n.c.	160	Plus de patrouille maritime	n.c.

4.– Le groupe aéronaval a donné pleinement satisfaction en 2011

Au 12 août 2011, date de son retour à Toulon, le porte-avions *Charles-de-Gaulle* avait navigué 177 jours depuis le début de l’année. Cette activité est importante – les prévisions étaient de 110 jours – mais elle doit être relativisée du fait du faible nombre de jours de navigation programmés au deuxième semestre. La disponibilité du porte-avions est optimale. L’escale technique réalisée par le porte-avions à La Sude, en Crète, du 16 au 21 juillet 2011 a permis de traiter la majeure partie des difficultés rencontrées à la mer grâce à l’intervention sur place d’équipes de DCNS.

L'engagement du porte-avions en opérations au large de la Libye a contraint la marine nationale à reporter de deux mois la préparation et la réalisation de l'arrêt technique annuel de ce bâtiment, qui aurait dû se dérouler à partir de juin 2011. Dès la date de retour au port connue, les acteurs étatiques et industriels ont pu arrêter la programmation effective des travaux, en tenant compte des contraintes calendaires, de la réalisation d'essais réglementaires (notamment sur la chaufferie nucléaire) et des capacités de l'industriel.

Après neuf mois de déploiement, seulement interrompus par une pause opérationnelle de trois semaines en février, la fatigue et la tension pesant sur le personnel fait l'objet d'une attention particulière du commandement. La relève estivale des marins affectés sur le porte-avions a été rendue délicate en raison de l'éloignement du bâtiment de son port, de la difficulté d'anticiper la date de fin de mission et de l'absence de volant de gestion en personnel.

Néanmoins, la priorité accordée au groupe aéronaval dans le domaine des ressources humaines, ainsi que le recours à l'ensemble du personnel de la marine et de réservistes a permis de mener à bien la majorité des périodes de recouvrement nécessaires à la bonne continuité de la mission. Les membres d'équipage qui n'ont pu être relevés pour des raisons opérationnelles ont bénéficié de leurs permissions dès le retour du bâtiment à Toulon. La pleine adhésion des équipages à la mission, a permis à chacun de mieux surmonter les difficultés dans la durée.

L'engagement opérationnel a réduit la régénération du groupe aérien embarqué. Les pilotes en formation, restés à terre, n'ont pas bénéficié d'un nombre d'aéronefs suffisant pour leur permettre une progression normale. Les pilotes embarqués à bord du *Charles-de-Gaulle* (environ la moitié des pilotes de l'aéronavale) volent, eux, au-delà des normes habituelles d'activités.

Les qualifications des jeunes pilotes et la transformation sur Rafale de la flottille 11F sont donc reportées au second semestre 2011. Au premier semestre 2012, les activités programmées se concentreront sur la remise en condition du groupe aéronaval. Elles permettront une remontée en puissance de l'outil, qui passe notamment par l'obtention de qualifications et l'aguerrissement des personnels, dont beaucoup seront novices.

Comme l'a rappelé le chef d'état-major de la marine, l'amiral Bernard Rogel, *« si l'instrument de défense a répondu de manière aussi efficace lors de l'opération en Libye, c'est certes parce qu'il disposait de bons outils mais aussi parce qu'il était bien préparé depuis plusieurs générations de militaires »*. **Le Rapporteur spécial insiste sur la nécessité, pour chacune des armées, de conserver et d'approfondir cet acquis.**

C.– L'ARMÉE DE L'AIR

1.– Une activité qui est restée en deçà des objectifs en 2010

En 2010, l'armée de l'air a réalisé 204 742 heures de vol dont 26 185 en opérations extérieures pour 223 400 heures initialement prévues. Cela représente un déficit de 7 % par rapport à l'objectif initial. Les principales causes de cette médiocre performance sont liées à la disponibilité technique des appareils, à une météorologie hivernale défavorable et à une interruption des vols en raison de l'activité volcanique islandaise qui a paralysé l'activité aérienne européenne au printemps. Par catégorie de flotte, cette activité se répartit comme suit :

ACTIVITÉ AÉRIENNE PAR CATÉGORIES DE FLOTTE, EN 2010

Flottes	Heures de vol prévues	Heures de vol réalisées 2010	Écart (en%)
Aviation de chasse	66 245	61 361	- 7,4
Aviation de transport	69 430	61 217	- 11,8
Hélicoptères	18 555	17 643	- 7,1
Flotte école	55 800	52 421	- 6
Flotte support opérationnel (E3F, C135)	8 800	8 164	- 7,2
Flotte de soutien opérationnel (convoyage, soutien)	4 570	3 932	- 7,9
Total	223 400	204 742	- 6,9

L'activité aérienne moyenne réalisée s'élève à 170 heures pour les pilotes de chasse (176 en 2009), à 170 heures pour les pilotes d'hélicoptères (182 en 2009) et à 287 heures pour les pilotes de transport (250 en 2009). Les objectifs d'activité aérienne ne sont pas totalement atteints (94 % de réalisés) et font courir le risque d'une perte de compétences pour un certain nombre d'équipages.

Fin juillet 2011, l'armée de l'air a réalisé 121 366 heures de vol (pour 119 831 heures initialement prévues), soit un dépassement de 1,2 % des objectifs. Ce résultat est principalement dû à la mobilisation des moyens engagés dans l'opération *Harmattan* concernant la Libye. Par catégorie de flotte, cette activité se répartit comme suit :

ACTIVITÉ AÉRIENNE PAR CATÉGORIES DE FLOTTE, EN 2011

Flottes	Heures de vol prévues	Heures de vol fin juillet 2011	Écart %
Aviation de chasse	35 373	40 313	+ 13,9
Aviation de transport	35 700	32 540	- 8,8
Hélicoptères	7 941	7 619	- 4
Flotte école	33 641	31 595	- 6
Flotte support opérationnel (E3F, C135)	4 922	7 144	+ 45,1
Flotte de soutien opérationnel (convoyage, soutien)	2 254	2 155	- 4,4
Total	119 831	121 366	+ 1,2

2.– L'incidence des opérations extérieures sur l'activité aérienne en 2011

Les heures de vol réalisées en opérations extérieures (Opex) sont comptabilisées dans l'objectif global individuel. Elles font ainsi partie intégrante de l'activité au même titre que les heures de vol réalisées en entraînement ou en exercice. L'activité en Opex de l'aviation de chasse permet de valider des compétences acquises ; l'intensité de cette activité peut néanmoins avoir un impact sur l'entraînement. Les heures effectuées sont décomptées de l'allocation individuelle, ce qui limite la part résiduelle pour, d'une part, poursuivre un entraînement régulier et, d'autre part, assurer la formation des plus jeunes.

En outre, l'engagement des pilotes les plus qualifiés dans l'opération *Harmattan* les rendant moins disponibles pour participer à la formation des jeunes pilotes, un déséquilibre de qualifications est progressivement apparu.

L'activité des équipages de transport est particulièrement liée aux besoins des armées, notamment dans le cadre des opérations extérieures. La diminution du parc d'avions de transport et les problèmes de disponibilité engendrés par la vétusté de ce parc impliquent que la quasi-totalité des vols s'effectue avec du fret, des parachutistes ou des passagers dans le cadre de missions logistiques de soutien ou de mise en œuvre des forces. Le volume de missions d'entraînement des équipages de transport devient marginal.

Enfin, la mobilisation des moyens de ravitaillement en vol pour l'opération *Harmattan* entraîne, à l'automne 2011, un déficit d'entraînement des équipages nouvellement recrutés.

3.– Quelques comparaisons internationales

Toute comparaison chiffrée de l'activité aérienne d'armées de l'air différentes doit être exploitée avec prudence, le périmètre et la complexité des missions réalisées par les équipages pouvant être différents d'un pays à l'autre.

ACTIVITÉS MOYENNES RÉALISÉES EN 2010

2009 / 2010	France	États-Unis	Royaume-Uni	Russie
Heures de vol par pilote de chasse	170	NC	180	60
Heure de vol par pilote de transport	287	NC	NC	60
Heure de vol par pilote d'hélicoptère	170	NC	NC	55

Aux États-Unis, l'US air force a développé le concept opérationnel des *Air and Space Expeditionary Forces* (AEF) dans le but d'organiser la rotation ou la mise en alerte de ses unités au niveau des escadrons. Dix AEF ont été créées et chaque escadron de l'USAF s'est vu rattaché à une ou plusieurs AEF. Les AEF effectuent par paires des périodes d'activité de 120 jours sur un cycle de 20 mois. Au cycle de déploiement opérationnel, s'ajoutent une phase préalable de préparation et une phase de reconditionnement au retour de mission.

Au Royaume-Uni, les escadrons de la RAF sont organisés en *Combat Squadron* et en *Force Element*, la composition étant différente selon le théâtre d'opération. Les équipages s'entraînent dans un but donné, pour un type de mission, c'est le concept britannique du *fit for purpose*. La RAF externalise une partie de l'entraînement des pilotes, notamment ceux qui sont en fin de formation, presque opérationnels, ce qui permet d'alléger le taux d'activité.

Le nombre d'heures de vol par pilote de chasse russe est une moyenne. Les chiffres diffèrent suivant les unités et les qualifications des équipages. Les forces aériennes russes sont confrontées depuis la fin de l'URSS à des difficultés budgétaires qui, bien que moins aiguës ces dernières années, ne leur permettent pas d'avoir un niveau d'entraînement suffisant pour entretenir leur niveau opérationnel.

IV.– LE SUIVI DU TRANSPORT AU PROFIT DES AUTORITÉS PUBLIQUES

Le Rapporteur spécial avait, l'an dernier, réalisé un contrôle sur pièces et sur place de l'escadron de transport d'entraînement et de calibration (ETEC) de l'armée de l'air basé à Villacoublay. Bien que n'étant pas retourné auprès de cette unité, le Rapporteur spécial continue à suivre de près sa gestion. Dans une période où l'État se doit d'être irréprochable en matière de dépense publique, il est naturel que le Parlement s'intéresse au fonctionnement de cet escadron, chargé principalement du transport aérien des membres de l'exécutif français.

A.– UNE CHARGE PRINCIPALEMENT ASSUMÉE PAR L'ARMÉE DE L'AIR

1.– La suite du contrôle sur le rôle essentiel de l'ETEC

L'escadron de transport d'entraînement et de calibration est l'unité militaire de l'armée de l'air à qui reviennent l'honneur et la responsabilité de transporter le Président de la République et les autorités gouvernementales françaises à travers le monde. Il a succédé au GLAM (groupement de liaisons aériennes ministérielles) dans de telles attributions.

Pour cela, cette unité dispose, fin 2011, d'un parc composé des aéronefs suivants :

– un Airbus A 330 entré en service en novembre 2010 et affecté, de manière quasi exclusive, à l'usage du président de la République ;

– deux Falcon 7 X, acquis en 2009, réservés en priorité au Président de la République, puis au Premier ministre, puis aux autres missions ;

– deux Falcon 900 de 13 places achetés en 1987 ;

– un Falcon 50 de 10 à 12 places, entré en service en 1980 et qui sera retiré de la flotte en 2012 ;

– un Falcon 2000 entrant en service en novembre 2011 ;

– sept TBM 700, monomoteurs à hélice de quatre places, essentiellement réservés aux hauts responsables de l'état-major des armées et des états-majors des trois armées ;

– trois hélicoptères Superpuma dont l'un est habituellement en grande visite pendant que les deux autres sont opérationnels. Achetés en 1974, ces appareils seront retirés du service en 2023, après 49 ans de service.

Le taux de disponibilité des appareils de l'ETEC, particulièrement élevé, se situe entre 90 % et 100 %.

2.– Les autres moyens à disposition de l'exécutif

Outre l'ETEC, certains responsables ministériels peuvent bénéficier d'autres moyens aériens. C'est le cas du ministre du Budget qui peut bénéficier des moyens aériens des Douanes, du ministre de l'Équipement qui peut utiliser les moyens aériens de la direction générale de l'Aviation civile (DGAC), des autorités du ministère de l'Intérieur, qui peuvent disposer des moyens de la Sécurité civile ou des hélicoptères de la gendarmerie...

En outre, une autre unité de l'armée de l'air, l'escadron Estérel, dispose de moyens aériens substantiels pour les transports longs courriers : 3 Airbus A 310 et 2 Airbus A 340 basés à Roissy Charles-de-Gaulle. Si quelques déplacements ministériels sont possibles à bord des avions de l'Estérel, notamment pour le ministre de la Défense ou son secrétaire d'État, la plus grande partie de l'activité de cette unité concerne le transport des relèves des forces servant en opérations extérieures.

Les statistiques fournies dans le tableau ci-après ne concernent que les vols de l'ETEC.

B.– UN PRINCIPE SAIN : LA FACTURATION AUX AUTORITÉS

Depuis le début de l'année 2009, à la suite des demandes des Rapporteurs spéciaux des crédits de la mission *Défense* de la commission des Finances de l'Assemblée nationale et dans le but d'offrir plus de transparence, les vols à bord des appareils de l'ETEC sont facturés aux autorités prescriptrices.

1.— Des instructions rigoureuses conformes au contrôle parlementaire

L'instruction ministérielle IM 120 régit l'utilisation des moyens aériens de l'ETEC et qui fixe les principes du remboursement par les utilisateurs des moyens de l'armée de l'air. Ce document prévoit qu'un membre du Gouvernement qui souhaite bénéficier des moyens de l'ETEC doit en faire la demande auprès du cabinet du Premier ministre qui accepte ou refuse. Un à trois refus par semaine sont enregistrés. Le demandeur doit justifier la non-utilisation des lignes aériennes commerciales. La liste des passagers doit être fournie lors de la demande, même s'il n'est un secret pour personne que les modifications sont nombreuses, qu'elles interviennent jusqu'au dernier moment et que les contrôles *a posteriori* sont loin d'être systématiques.

Le Président de la République et le Premier ministre sont tenus, pour des raisons de sécurité, de voyager sur les vols de l'ETEC, même lorsqu'ils se déplacent pour des raisons privées. Dans ces cas, ils paient personnellement leur place ainsi que celle des membres de leur famille sur la base d'un tarif kilométrique commercial.

Lors d'un voyage à l'étranger de l'un des deux responsables de l'exécutif, un avion de l'escadron Estérel suit parfois la délégation avec, à son bord, journalistes et hommes d'affaires. Depuis la fin de l'année 2009, les journalistes et responsables d'entreprises paient leur place sur la base de tarifs qui se rapprochent, selon le ministère de la Défense, « *au plus près de ceux pratiqués par les compagnies privées* ».

Par ailleurs, une note du 31 mars 2010 rappelle la nécessité de privilégier l'utilisation des lignes ferroviaires et des lignes aériennes régulières. Le recours aux compagnies privées n'est pas prohibé, mais « *doit demeurer exceptionnel et passer nécessairement après une demande adressée à l'ETEC* ». Selon ce même document, le recours aux services d'une compagnie commerciale d'aviation d'affaire doit désormais « *faire l'objet d'une autorisation du cabinet du Premier ministre* », car il pourrait s'agir d'un moyen d'échapper à l'autorisation des services du Premier ministre.

2.— Un changement d'attitude commence à être perceptible

Le tarif facturé aux membres du Gouvernement est fonction de plusieurs paramètres, notamment le type d'appareils et le nombre d'équipages utilisés, puisque pour les trajets les plus longs, un second équipage est parfois requis. À titre d'exemple, l'heure de vol d'un Falcon 50 est facturée à 2 593 euros pour un coût de revient de 3 914 euros. Celle du Falcon 900 coûte 7 702 euros et est facturée à 4 834 euros.

Ces remboursements viennent abonder le budget de l'armée de l'air. Les déplacements des autorités du ministère de la Défense ne sont les seules à ne pas faire l'objet d'une facturation, dans la mesure où il ne saurait exister « d'autofacturation ».

Le tableau qui suit semble indiquer que le remboursement des prestations réalisées par le ministère de la Défense reste encore très imparfait. À la date du 17 juin 2011, à peine 57 % des sommes dues sur l'exercice 2010 avaient été recouvrées et aucune facture émise au cours du premier semestre 2011 n'avait été honorée. Pourtant, un changement d'attitude semble perceptible : les retards de paiement actuels seraient liés aux difficultés de mise en œuvre du nouveau logiciel comptable Chorus et non d'une quelconque mauvaise volonté des administrations. D'ailleurs, l'armée de l'air a indiqué au Rapporteur spécial que certains ministères, pour prouver leur bonne foi, avaient déposé les fonds en questions sur des comptes bloqués, en attendant que soient exécutés les jeux d'écritures.

Le Rapporteur spécial prend acte de ces explications mais relève toutefois que certains ministères, comme celui du Travail, de l'emploi et de la santé, ont réussi, malgré Chorus, à honorer la totalité de leurs dettes. Il note aussi que le ministère de la Défense indique depuis peu, en évoquant les difficultés techniques de Chorus, que « *ces obstacles sont désormais levés* ». **Le Rapporteur spécial suivra donc avec grand intérêt l'évolution du remboursement des prestations de l'ETEC dans les mois à venir.**

**RECouvreMENT, À LA DATE DU 17 JUIN 2011, DES FRAIS DE DÉPLACEMENT RELATIFS
À DES VOLS RÉALISÉS PAR L'ETEC AU PROFIT DES AUTORITÉS EN 2010 ET 2011**

Débitéur	Montant des sommes dues en 2010	Sommes versées pour 2010	Taux de recouvrement (%)	Montant des sommes dues au titre du premier semestre 2011	Sommes versées pour 2011	Taux de recouvrement (%)
Présidence de la République Élysée (total 2010)	7 901 063,71	5 494 797,73	69,55	1 624 633,95	0,00	0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	5 530 744,60	3 846 358,41		1 137 243,76	0,00	
<i>Trésor (30 %)</i>	2 370 319,11	1 648 439,32		487 390,19	0,00	
Services du Premier ministre	3 097 704,48	2 236 141,24	72,19	1 058 807,99	0,00	0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	2 168 393,14	1 565 298,87		741 165,59	0,00	
<i>Trésor (30 %)</i>	929 311,34	670 842,37		317 642,40	0,00	
Haut commissariat Nouvelle Calédonie	462 132,16	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	323 492,51	0,00		0,00	0,00	
<i>Trésor (30 %)</i>	138 639,65	0,00		0,00	0,00	
Ministère de l'Agriculture et de la pêche	173 996,49	129 755,17	74,57	104 876,00	0,00	0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	121 797,54	90 828,62		73 413,20	0,00	
<i>Trésor (30 %)</i>	52 198,95	38 926,55		31 462,80	0,00	
Ministère de l'Aménagement du territoire	5 186,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	3 630,20	0,00		0,00	0,00	
<i>Trésor (30 %)</i>	1 555,80	0,00		0,00	0,00	
Ministères des Affaires étrangères et européennes	2 256 658,68	963 427,78	42,69	1 429 905,02	0,00	0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	1 579 661,08	674 399,45		1 000 933,51	0,00	
<i>Trésor (30 %)</i>	676 997,60	289 028,33		428 971,51	0,00	
Ministère de l'Écologie du développement durable, des transports et du logement	542 570,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	379 799,00	0,00		0,00	0,00	
<i>Trésor (30 %)</i>	162 771,00	0,00		0,00	0,00	
Ministère de l'Éducation nationale	43 365,76	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	30 356,03	0,00		0,00	0,00	
<i>Trésor (30 %)</i>	13 009,73	0,00		0,00	0,00	
Ministère de l'Immigration	162 338,51	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	113 636,96	0,00		0,00	0,00	
<i>Trésor (30 %)</i>	48 701,55	0,00		0,00	0,00	
Ministère de l'Intérieur, de l'outre mer et des collectivités territoriales	354 385,06	0,00	0,00	235 775,34	0,00	0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	248 069,54	0,00		165 042,74	0,00	
<i>Trésor (30 %)</i>	106 315,52	0,00		70 732,60	0,00	
Ministère de la Justice	319 383,07	0,00	0,00	34 845,00	0,00	0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	223 568,15	0,00		24 391,50	0,00	
<i>Trésor (30 %)</i>	95 814,92	0,00		10 453,50	0,00	
Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie	713 924,15	561 378,24	78,63	174 338,76	0,00	0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	499 746,91	392 964,77		122 037,13	0,00	
<i>Trésor (30 %)</i>	214 177,25	168 413,47		52 301,63	0,00	
Ministère des Affaires étrangères et européennes (service du protocole)	105 640,83	0,00	0,00	8 016,42	0,00	0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	73 948,58	0,00		5 611,49	0,00	
<i>Trésor (30 %)</i>	31 692,25	0,00		2 404,93	0,00	

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche	9 626,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	6 738,67	0,00		0,00	0,00	
<i>Trésor (30 %)</i>	2 888,00	0,00		0,00	0,00	
Ministère chargé de la mise en œuvre du Plan de relance	29 512,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	20 658,46	0,00		0,00	0,00	
<i>Trésor (30 %)</i>	8 853,62	0,00		0,00	0,00	
Ministère du Travail, de l'emploi et de la santé	33 994,16	33 994,16	100,00	18 685,50	0,00	0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	23 795,91	23 795,91		13 079,85	0,00	
<i>Trésor (30 %)</i>	10 198,25	10 198,25		5 605,65	0,00	
Ministère des Sports	28 345,67	16 245,00	57,31	18 802,67		0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	19 841,97	11 371,50		13 161,87	0,00	
<i>Trésor (30 %)</i>	8 503,70	4 873,50		5 640,80	0,00	
Ministère chargé de la Coopération auprès du MAE	297 265,84	189 224,17	63,65	109 443,50	0,00	0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	208 086,09	132 456,92		76 610,45	0,00	
<i>Trésor (30 %)</i>	89 179,75	56 767,25		32 833,05	0,00	
Ministère chargé des Affaires européennes auprès de la MAE	0,00	0,00	0,00	37 875,00	0,00	0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	0,00	0,00		26 512,50	0,00	
<i>Trésor (30 %)</i>	0,00	0,00		11 362,50	0,00	
Secrétariat d'État chargé des Affaires européennes	149 262,86	80 322,50	53,81	0,00	0,00	0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	104 484,00	56 225,75		0,00	0,00	
<i>Trésor (30 %)</i>	44 778,86	24 096,75		0,00	0,00	
Secrétariat d'État chargé de la Fonction publique	10 372,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	7 260,40	0,00		0,00	0,00	
<i>Trésor (30 %)</i>	3 111,60	0,00		0,00	0,00	
Secrétariat d'État chargé de l'Écologie	63 647,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	44 553,37	0,00		0,00	0,00	
<i>Trésor (30 %)</i>	19 094,30	0,00		0,00	0,00	
Secrétariat d'État chargé du Commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services, des professions libérales et de la consommation	7 779,00	7 779,00	100,00	12 625,00	0,00	0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	5 445,30	5 445,30		8 837,50	0,00	
<i>Trésor (30 %)</i>	2 333,70	2 333,70		3 787,50	0,00	
Secrétariat d'État chargé de la Justice	129 217,49	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	90 452,24	0,00		0,00	0,00	
<i>Trésor (30 %)</i>	38 765,25	0,00		0,00	0,00	
Secrétariat d'État chargé des Transports	39 108,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	27 375,83	0,00		0,00	0,00	
<i>Trésor (30 %)</i>	11 732,50	0,00		0,00	0,00	
Secrétariat d'État chargé du Logement	9 399,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	6 579,30	0,00		0,00	0,00	
<i>Trésor (30 %)</i>	2 819,70	0,00		0,00	0,00	
TOTAL ministères	16 945 879,67	9 713 064,99	57,20	4 868 630,15	0,00	0,00
<i>Armée de l'air (70 %)</i>	11 862 115,77	6 799 145,49		3 408 041,09	0,00	
<i>Total du au Trésor</i>	5 083 763,90	2 913 919,50		1 460 589,06	0,00	

3.– Les prélèvements injustifiés du Trésor sur le point de cesser

Une règle surprenante s'applique au remboursement par les ministères de leurs frais de transport aérien : en vertu de l'article R. 351-2 du code de l'aviation civile, seules 70 % des sommes remboursées sont versés au ministère de la Défense qui a pourtant supporté l'intégralité de la dépense. Pour des raisons que les Rapporteurs spéciaux n'ont pas réussi à éclaircir, 30 % du remboursement est versé au Trésor.

Cette règle semblait, en réalité, très théorique jusqu'en 2009, dans la mesure où les ministères n'avaient pas encore pris l'habitude de régler leurs frais de déplacement. Mais depuis que la facturation est devenue la règle, Bercy a rappelé le principe du prélèvement de 30 % en sa faveur, amputant d'autant les ressources destinées au ministère de la Défense.

L'an dernier, le Rapporteur spécial s'était ému de l'existence de cette règle ne reposant sur aucune légitimité et qui prive le ministère de la Défense d'une partie du remboursement des frais qu'il engage pour le transport des autorités. Le point de vue du Rapporteur spécial semble avoir été entendu puisque le Conseil d'État vient de rendre un avis favorable à la modification de l'article R. 351-2 du code de l'aviation civile, abrogeant le reversement au budget général de 30 % des remboursements relatifs aux transports aériens militaires.

Il reste désormais une autre réforme à engager : celle modifiant les dispositions du décret n° 83-927 du 21 octobre 1983 relatives aux dépenses que l'armée de l'air engage dans le cadre de « *missions non spécifiques* » : il s'agit de missions à caractère non militaire, par exemple celles qui relèvent de l'aide à l'exportation. Il est en effet fréquent que l'armée de l'air soit sollicitée pour participer à des démonstrations aériennes dans des pays susceptibles d'être intéressés par des matériels français, au premier rang desquels le Rafale.

Cette même armée est également sollicitée pour participer à la formation d'équipages étrangers volant sur du matériel français. Les dispositions de ce décret distinguent les dépenses courantes (soldes et amortissement des matériels) et les dépenses dites supplémentaires (majoration de solde, frais de déplacement...) engagées directement au titre de la prestation. Si le remboursement des dépenses supplémentaires revient bien au ministère de la Défense, puis à l'armée de l'air (sous forme de fonds de concours), il n'en est pas de même du remboursement des dépenses courantes qui est reversé au budget général, bien que supporté par la seule armée de l'air.

Dans un souci de cohérence avec les remboursements dus à l'ETEC, il serait logique et équitable de reverser au seul budget de la Défense le remboursement de la totalité des ressources que l'armée de l'air engage au titre de ces « *missions non spécifiques* » qui, en général, lui sont imposées. **Le Rapporteur spécial soutient la démarche de l'armée de l'air qui lui paraît juste et fondée.**

V.- LA DISPONIBILITÉ DES MATÉRIELS

A.- UNE HAUSSE SUBSTANTIELLE DE MOYENS EN 2012

Les crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels s'élèveront, en 2012, à 3 133 millions d'euros de crédits de paiement, hors entretien des munitions et des systèmes d'information et de communication. Cette dotation enregistre une nette hausse (+ 8,7 %) par rapport à 2011. Cette augmentation fait suite à une hausse à peine moins élevée en 2011 (+ 6,8 %). Les autorisations de paiement enregistreront également une revalorisation sensible : + 10,3 %. Cette évolution dans la durée traduit une forte volonté politique d'améliorer la disponibilité des équipements coûteux et désormais comptés dont disposent les militaires.

Ces crédits gérés par les différents services chargés du maintien en condition opérationnelle, dont les principaux sont la DCMAT (direction centrale du matériel de l'armée de terre), la SIMMAD (structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense) et le SSF (service de soutien de la flotte) sont regroupés par armées dans le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'ENTRETIEN PROGRAMMÉ DU MATÉRIEL DEPUIS 2008

	LFI 2008		LFI 2009		LFI 2010		LFI 2011		PLF 2012	
	AE	CP								
Armée de terre	617	558	683	602	841	553	545	563	576	581
Marine	1 078	1 117	1 302	1 206	1 632	1 040	1 211	1 217	1 714	1 375
Armée de l'air	1 033	1 123	1 577	1 201	1 123	1 104	1 498	1 101	1 298	1 178
Total	2 728	2 798	3 562	3 009	3 596	2 697	3 254	2 881	3 588	3 133

AE : autorisations d'engagement – CP : crédits de paiement.

Les variations importantes constatées sur les autorisations d'engagement résultent de l'intensification, depuis 2009, de la politique de contractualisation visant un recours plus systématique à des contrats pluriannuels incluant une tranche ferme significative (cas des marchés Leclerc, Frégate, Tyne, M88, SNA, Rafale, Xingu). En 2012, il est prévu, en particulier, la notification des marchés de soutien pour les frégates multimitations et certaines opérations d'entretien des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins.

CRÉDITS D'ENTRETIEN PROGRAMMÉ DU MATÉRIEL (EPM) PAR MILIEU

(crédits de paiement en millions d'euros)

	2010	2011	2012	Prévisions 2013
EPM Aéronautique (dissuasion incluse)	1 647	1 662	1 805	1 931
EPM Terrestre	310	346	360	389
EPM Naval (dissuasion incluse)	740	873	968	902
Total EPM Programme 178	2 697	2 881	3 133	3 222

La notion de « disponibilité technique » (DT) qui correspondait au volume de matériels disponibles rapporté à la totalité du parc a été remplacée par celle de la « disponibilité technique opérationnelle » (DTO) qui correspond au volume de matériels disponibles rapporté à un volume nécessaire pour assurer le contrat opérationnel et la préparation opérationnelle des personnels.

Les données de DTO ne concernent désormais que les principaux parcs de matériels majeurs et sont issues de la mise à jour des différents documents de suivi que sont le tableau de bord du ministre, le projet annuel de performances (PAP) et le rapport annuel de performances (RAP).

Sans remettre en cause l'évolution de la notion de disponibilité, le Rapporteur spécial regrette la réduction du degré de précision de l'indicateur qui fournit des taux de disponibilité par catégorie de matériel (hélicoptère d'appui et de reconnaissance, par exemple) sans comparer au sein de ces catégories les différents types de matériels (Gazelle/Tigre, dans l'exemple).

B.- L'ARMÉE DE TERRE

La réduction drastique des parcs de matériel liée à la réduction du format des forces a permis, en 2010, une amélioration apparente de la disponibilité des engins terrestres ou aériens. En effet, les appareils les plus opérationnels sont conservés tandis que les autres sont revendus, réformés, voire cannibalisés au profit des engins restant en parc.

DISPONIBILITÉ (DTO) DES MATÉRIELS MAJEURS TERRESTRES

(en pourcentage)

	DTO 2009	DTO 2010	DTO 2011 ⁽¹⁾
Matériels en Opex	91 %	91 %	92 %
Matériels majeurs (hors aéronefs), avec Opex dont :	75 %	75 %	60 %
Matériels « combat de contact » (chars Leclerc)	65 %	81 %	71 %
Matériels « combat de contact » (blindés légers AMX 10RC)	39 %	44 %	54 %
Matériels « appui feu et actions dans la profondeur » (canon de 155 mm)	77 %	91 %	71 %
Matériels « appui à la mobilité et contrôle de zone » (blindés légers VAB)	79 %	78 %	59 %
Matériels « combat d'infanterie » (blindés légers VBCI et AMX 10P)	NC	63 %	62 %
Aéronefs	67 %	68 %	64 %
Hélicoptères d'appui (HA) et hélicoptère de reconnaissance (HR)	76 %	82 %	77 %
Hélicoptères de manœuvre (HM)	49 %	52 %	50 %

(1) Premier semestre.

En 2011, le niveau élevé d'activité des forces, qu'il s'agisse d'opérations extérieures ou d'opérations de rénovation (AMX 10 RC, VCI, VAB, hélicoptères...) commence à se traduire par un fléchissement de la disponibilité des matériels. L'ancienneté du parc d'hélicoptères Puma, ainsi que le retard pris par le SIAé (Service industriel de l'aéronautique) en matière de visites périodiques ne contribue pèse également sur la disponibilité de ces matériels.

C.- LA MARINE NATIONALE

Dans la marine également, le périmètre de l'indicateur de DTO a évolué en 2011. « *Il tient compte désormais des systèmes armes et équipements, afin de mieux rendre compte de l'aptitude technique globale des bâtiments à remplir les missions requises par les contrats opérationnels* ». L'indigent tableau reproduit ci-après complète l'information fournie par le ministère de la Défense au Rapporteur spécial.

Outre qu'elle rend difficiles les comparaisons avec les exercices précédents, cette évolution réduit considérablement l'information du Parlement. En effet, les données fournies ne différencient plus les divers types de navires. Impossible désormais de connaître la disponibilité du *Charles-de-Gaulle* (est-il inclus dans la catégorie des « grands bâtiments amphibies » ou de la « composante frégate » ?) ou de comparer la disponibilité des frégates Lafayette par rapport à celle des frégates Horizon.

Quant aux aéronefs, il est inutile de vouloir différencier les Rafale des Super étendards modernisés, des Hawkeye ou des hélicoptères : une seule ligne regroupant l'ensemble de la flotte aérienne est censée résumer la disponibilité technique opérationnelle de l'ensemble de la flotte aérienne de la marine.

Le Rapporteur spécial déplore la perte d'information qui résulte de l'amalgame réalisé sur tous ces matériels et souhaite que l'information du Parlement, lors des débats budgétaires à venir, soit davantage détaillée.

DISPONIBILITÉ (DTO) DES NAVIRES DE LA FLOTTE

	DT 2009	DT 2010	DTO 2011 ⁽¹⁾
Matériels majeurs (hors aéronefs), dont :	73 %	74 %	56 %
Sous-marins d'attaque	63 %	54 %	59 %
Grands bâtiments amphibies	85 %	77 %	54 %
Composante frégates	67 %	67 %	58 %
Groupe de guerre des mines (CMT)	97 %	88 %	63 %
Aéronefs	76 %	74 %	73 %

(1) Premier semestre.

Il ressort de la lecture du tableau ci-dessus une diminution globale, en 2011, de la disponibilité des navires de la flotte, fortement mis à contribution avec l'opération Harmattan aux large des côtes libyennes qui est venue s'ajouter aux missions habituelles de la marine nationale ainsi qu'aux opérations extérieures engagées depuis plus longtemps : la lutte contre la piraterie dans l'océan Indien (Atalante) ou le soutien à l'opération Licorne dans le golfe de Guinée.

Pourtant, une nouvelle diminution de la disponibilité globale de la flotte est attendue pour 2012. Elle résultera de la prochaine indisponibilité programmée du porte-avions *Charles-de-Gaulle* pendant six mois, et d'une réduction temporaire du nombre de bâtiments amphibies faisant suite au retrait du service actif du transport de chalands de débarquement (TCD) *Foudre* attendu en décembre 2011 qui ne sera compensé par l'admission au service actif du bâtiment de projection et de commandement (BPC) *Dixmude* qu'au cours de l'été 2012.

Par ailleurs, l'engagement de l'aéronautique navale dans l'opération Harmattan nécessitera d'assurer une activité de maintenance aéronautique prolongée sur les aéronefs concernés afin de régénérer leur potentiel technique.

D.– L'ARMÉE DE L'AIR

Comme les autres armées, l'armée de l'air a amalgamé tous ses appareils en quelques lignes. Plus question de connaître désormais la disponibilité des Rafale par rapport aux Mirage ou celle des ravitailleurs en vol, ce qui est regrettable.

DISPONIBILITÉ (DTO) DES MATÉRIELS MAJEURS AÉRIENS

(en pourcentage)

	DTO 2009	DTO 2010	DTO 2011 ⁽¹⁾
Matériels majeurs, y compris Opex, dont :	93 %	91 %	79 %
Avions de combat	96 %	98 %	89 %
Aéronefs de transport tactique	84 %	85 %	62 %
Hélicoptères	94 %	84 %	86 %

(1) Premier semestre.

1.– Des avions de chasse très sollicités

Plusieurs facteurs techniques et logistiques ont contribué à réduire la disponibilité des avions de combat.

En ce qui concerne la flotte Rafale, outre la disponibilité des rechanges et les chantiers de modifications opérationnelles, des difficultés techniques continuent à être observées. Après une disponibilité des Rafale stable en 2010, celle-ci progresse au cours du premier semestre 2011. Un plan d'actions impliquant les acteurs étatiques et privés est en cours de mise en œuvre afin de maintenir la progression de la disponibilité de cet appareil.

Si la disponibilité des Mirage 2000 s'est améliorée depuis 2010, elle reste contrainte par des chantiers de modification et par la disponibilité des moteurs, affectés depuis l'été dernier par des difficultés récurrentes nécessitant l'acquisition de rechanges sur la durée.

Les moteurs des Mirage F1 ont également connu, fin 2010, des difficultés techniques qui ont entraîné une baisse de disponibilité de la flotte au cours du premier semestre 2011. À ce jour la disponibilité semble remontée à un niveau globalement satisfaisant.

Le premier semestre 2011 a été marqué par l'engagement dans l'opération *Harmattan* qui a nécessité la forte mobilisation de tous les acteurs pour garder la meilleure disponibilité possible des moyens aériens engagés malgré une très forte activité. Cependant, à l'issue des opérations, une activité de maintenance aéronautique prolongée sur de nombreuses flottes sera nécessaire. Confiée aux organismes industriels étatiques et privés, cette régénération du potentiel technique entraînera des dépenses supplémentaires.

2.– Des avions de transport tactique vieillissants

La disponibilité des flottes de transport tactiques est insuffisante, notamment en raison de difficultés techniques et logistiques qui affectent des flottes réduites (C130 Hercules) ou des vieillissantes (C160 Transall). Le parc de C130, confronté à des délais de réalisation de prestations industrielles d'entretien plus longs que prévus, fait l'objet d'un plan d'actions spécifique mis en œuvre depuis décembre 2010.

Grâce à un travail d'optimisation de la chaîne logistique, la disponibilité des C160 Transall s'est améliorée au cours du premier semestre 2011, et ce malgré la dispersion géographique de ces aéronefs vieillissants.

3.– Vers une externalisation des visites périodiques des hélicoptères

La situation des hélicoptères de manœuvre Puma reste plus que jamais préoccupante en raison du grand âge de ces machines (35 à 40 ans) plus âgées que leurs équipages. Des actions sont menées pour améliorer la disponibilité de cette flotte notamment en ayant recours à l'externalisation des grandes visites.

La réalisation des visites périodiques (VP) des Caracal par Eurocopter sur les sites utilisateurs est effective et satisfait les objectifs fixés. De même la montée en puissance de l'externalisation de l'entretien des Fennec (effectuées par la même société) est aujourd'hui satisfaisante et permet d'assurer une bonne disponibilité de la flotte.

VI.- LES FORCES SERVANT À L'EXTÉRIEUR DE NOS FRONTIÈRES

Les unités qui servent hors du territoire national sont ordinairement considérées comme étant en opérations extérieures. Cette appellation générique recouvre dans les faits deux situations différentes : les forces prépositionnées dans des pays étrangers amis et les forces agissant dans le cadre d'une opération extérieure proprement dite, que cette opération soit placée sous commandement national ou international (ONU, OTAN, UE).

A.- LES FORCES PRÉPOSITIONNÉES EN AFRIQUE

1.- Des effectifs qui s'adaptent et diminuent

La France dispose de forces prépositionnées dans quatre pays. Elle stationne traditionnellement des unités dans trois anciennes colonies d'Afrique avec lesquelles elle est liée par des accords de défense : le Sénégal, Djibouti et le Gabon. En outre, depuis mai 2009, la France dispose d'une base militaire aux Émirats arabes unis.

Les forces présentes depuis parfois fort longtemps en Côte d'Ivoire ou au Tchad ne figurent pas dans le dispositif des forces prépositionnées, s'agissant d'opérations extérieures en cours. Une fois celles-ci terminées, nos militaires auront vocation à rentrer dans leur totalité en France.

IDENTITÉ DES UNITÉS CONSTITUANT LES FORCES PRÉPOSITIONNÉES À L'ÉTÉ 2011

	Armée de terre	Armée de l'air	Marine
Djibouti	5 ^{ème} Régiment interarmes d'outre-mer	Base aérienne 188 EC 4/33 « Corse » Escadron de transport outre-mer 88	1 unité marine
Émirats arabes unis	Groupement tactique interarmes 13 ^{ème} Demi-brigade de la Légion étrangère	Base aérienne 104	1 unité marine
Gabon	6 ^{ème} BIMA (Bataillon d'infanterie de marine), Direction des commissariats d'outre-mer	Détachement air	-
Sénégal	Une unité de coopération régionale (UCR)	Détachement aéronautique	1 station navale

Les effectifs des forces prépositionnés évoluent à la baisse, en raison de la réorganisation de notre dispositif. Compte tenu des divers ajustements, le nombre global de militaires prépositionnés aura diminué de 378 postes entre le 30 juin 2010 et le 31 décembre 2011, si les prévisions sont respectées.

En effet, la réduction des forces présentes à Djibouti (– 380) et au Sénégal (– 556) ne sera pas entièrement compensée par la montée en puissance de l’implantation française aux Émirats arabes unis (+ 300 en 2011), ni par le réajustement des effectifs présents à Libreville (+ 258).

Le dispositif global des forces prépositionnées devrait atteindre un effectif de 4 100 militaires à l’horizon 2014.

EFFECTIFS DES FORCES PRÉPOSITIONNÉES FIN 2011

	Terre	Air	Marine	Autres	Total fin 2011	Rappel au 30 juin 2010
Djibouti	750	462	209	741	2 162	2 542
Sénégal	97	68	52	215	432	988
Gabon	553	49	0	381	983	725
Émirats arabes unis	334	143	41	199	717	417
Total	1 734	722	302	1 536	4 294	4 672

MATÉRIELS MAJEURS PRÉPOSITIONNÉES AU 30 JUIN 2011

	Djibouti	Sénégal	Gabon	EAU ⁽¹⁾	Total
Armée de terre					
ERC 90 Sagaie			3	0	3
AMX 10 RC	12			0	12
Hélicos Gazelle	2		2	0	4
Hélicos moyens (Puma, Cougar)	4		4		8
Marine					
Chaland de transport de matériel	2		1		3
Engin de débarquement d’infanterie et de char	1 ⁽²⁾				1
Armée de l’air					
Mirage 2000	7	0	0	3	10
C 160 transall	1	0	2	0	3
Hélicos Fennec	0	0	1	0	1
Hélicos Pumas	2	0	0	0	2

(1) Les premiers VBCI et canons Caesar sont en cours de déploiement au second semestre 2011.

(2) En cours de cession à Djibouti.

2.– Les surcoûts liés au stationnement hors métropole

Les surcoûts occasionnés par des forces prépositionnées par rapport au stationnement en métropole sont principalement de deux ordres :

– les rémunérations, dont les majorations varient selon les pays de stationnement. Le surcoût global en rémunérations et charges sociales des postes prépositionnés à l’étranger se montait, en 2008, à 144,6 millions d’euros. Grâce à la légère diminution des effectifs enregistrée en 2009, cette somme avait été réduite à 136,9 millions d’euros (– 5,4 %). Malgré l’amplification de la baisse des effectifs prépositionnés évoquée plus haut, le surcoût en rémunération est reparti à la hausse en 2010, puisqu’il s’établit à 139,3 millions d’euros (+ 1,8 %) ;

SURCOÛT EN RÉMUNÉRATIONS DES FORCES PRÉPOSITIONNÉES

(en millions d'euros)

Théâtres	Terre	Air	Marine	Total 2010	Rappel 2009
Djibouti	37,73	28,87	7,00	73,60	77,72
Sénégal	14,31	9,98	5,97	30,26	29,75
Gabon	18,68	1,65	0	18,68	19,27
Émirats arabes unis	16,79	2,52	8,35	16,79	13,12
Total	75,00	43,01	21,32	139,33	136,86

– le transport, dont le coût varie selon le mode retenu et la destination. Le tableau ci-dessous présente le coût du fret acheminé par voie maritime et aérienne en 2010 et 2011. Les coûts relatifs à la voie maritime comprennent les affrètements de navires rouliers et le recours à la voie maritime commerciale.

COÛT LOGISTIQUE DES FORCES PRÉPOSITIONNÉES

(en millions d'euros)

	2010		2011	
	Voie maritime	Voie aérienne	Voie maritime	Voie aérienne
Djibouti	2,53	0,56	0,62	0,38
Sénégal	1,02		0,44	0,09
Gabon	1,08		0,25	0,08
Émirats arabes unis	0,59	0,06	1,39	0,03
Total	5,22	0,89	2,70	0,58
	6,11		3,28	

3.– La contribution annuelle versée à Djibouti

Par ailleurs, la France garantit une contribution annuelle de 30 millions d'euros au titre de la convention bilatérale du 3 août 2003 avec la République de Djibouti relative à la situation financière et fiscale des forces françaises présentes dans ce pays. Cette convention fait actuellement l'objet d'une renégociation.

Cette contribution comprend :

- une part fixe de 16 millions d'euros ;
- le montant annuel forfaitaire de l'aide fournie au ministère djiboutien de la défense, destinée à l'acquisition de matériels français (5 millions d'euros) ;
- le montant annuel des actions civilo-militaires réalisées au profit de la population civile djiboutienne (0,2 million d'euros) ;
- le montant annuel de l'impôt sur le revenu du personnel des FFDj, reversé au fisc djiboutien (de l'ordre de 7 millions d'euros en 2010) ;
- les taxes et prélèvements (y compris la TVA) payés par les FFDJ ;

— enfin, la somme libératoire, ou ajustement, qui correspond à la différence entre les 30 millions d’euros garantis et le cumul des cinq montants cités précédemment.

Les États de stationnement n’accordent pas de compensations financières. Tout au plus, la France bénéficie-t-elle encore de certaines dérogations douanières, variables selon les pays. Mais celles-ci tendent à s’amenuiser, compte tenu des besoins en recettes fiscales des pays concernés et d’une revendication de compensation du déficit économique engendrée par la réduction des effectifs.

4.— La réorganisation de notre dispositif prépositionné

- La présence militaire française en Afrique et au Moyen-Orient, fait l’objet d’une importante réorientation. En 2008, profitant de la présence des effectifs de l’opération *Licorne*, les 484 soldats du 43^{ème} BIMa (Bataillon d’Infanterie de Marine) qui étaient présents de manière permanente en **Côte d’Ivoire** ont été rapatriés. Ce pays n’accueille donc plus de forces prépositionnées.

Toutefois, compte tenu des souhaits émis par le président ivoirien Alassane Ouattara, la présence militaire française dans le pays sera définie dans le cadre des accords de défense dont la renégociation a débuté au cours de l’été 2011. Une présence militaire française permanente, probablement d’un faible niveau quantitatif, n’est donc pas à écarter. L’effectif de la force *Licorne*, qui avait atteint 4 000 hommes au pire moment de la crise et qui est actuellement de 730 militaires sera réduit à 300 après les élections législatives qui doivent se tenir en décembre 2011.

- Au **Sénégal**, l’année 2011 a vu la dissolution du 23^{ème} bataillon d’infanterie de Marine (BIMa), de la base aérienne 160 et de l’unité Marine au profit de la constitution, en accord avec les autorités sénégalaises, du pôle opérationnel de coopération des éléments français au Sénégal (POC EFS), à la date du 1^{er} août. Cette réorganisation se caractérise par une diminution des effectifs de 1 200 à l’origine à environ 300 militaires à terme. Le but est de développer une structure réduite, dont l’organisation interarmées sera innovante, et qui aura pour mission principale la coopération militaire régionale.

La reconfiguration d’ensemble et la rétrocession d’emprises, dont le camp de Bel Air, nécessitent de maintenir pour un an un organe liquidateur chargé de mener à bien les procédures administratives, juridiques et financières engagées.

- Les forces françaises repositionnées au **Gabon**, près d'un millier d'hommes, n'ont pas pour vocation à quitter ce pays, conformément aux souhaits des autorités locales. Leur structure interne évolue avec l'organisation en base de défense qui transfère au groupement de soutien et aux entités des directions et services interarmées les tâches de soutien jusqu'alors assurées par le 6^{ème} Bataillon d'infanterie de marine (BIMa). Celui-ci se recentre sur ses fonctions opérationnelles et prend désormais à son compte la capacité terrestre d'action amphibie qui était assurée par le 23^{ème} BIMa du Sénégal.

- La place des militaires français présents au **Tchad** depuis le début des années 1980 est particulière. Bien qu'ayant le statut d'opération extérieure, la présence militaire de notre pays s'apparente à celle de forces repositionnées. Conformément au Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, les troupes françaises n'ont pas vocation à rester présentes au Tchad dans leur format actuel. Ce dernier devrait être redéfini sur la base de nouveaux accords militaires avec le Tchad, dont la révision est prévue avant la fin de l'année 2011.

- La base de **Djibouti** est confirmée en tant que base opérationnelle sur la façade Est de l'Afrique. Toutefois, ses effectifs connaissent une importante déflation. La 13^{ème} DBLE (demi-brigade de la Légion étrangère) a été transférée en cours d'année à Abou Dhabi tandis que l'emprise d'Oueah a été cédée aux forces armées djiboutiennes. Les capacités d'action terrestre sont désormais regroupées au sein du 5^e régiment interarmes d'outre-mer (RIAOM), dont l'organisation interne est modifiée en conséquence.

Les négociations sur les accords bilatéraux se poursuivent. La cession de l'hôpital Bouffard aux autorités djiboutiennes a été actée, les modalités de sa réalisation restant encore à préciser. Le Rapporteur spécial, qui s'était rendu sur place en 2010, a relevé le fait que les prestations qui y sont effectuées sont pour l'essentiel réalisées au profit des forces armées djiboutiennes (FAD) et de leurs ayant droits pour un montant de 11 millions d'euros non défalqué de l'indemnité versée par la France.

Compte tenu du coût non négligeable du fonctionnement de cet établissement, surtout dans un contexte de diminution sensible de la présence militaire française, la réalisation d'un centre de santé plus modeste que l'hôpital Bouffard et dimensionné au nouveau format de nos forces devrait être suffisant pour satisfaire les besoins futurs de nos militaires et de leurs familles.

Dans une région du monde sous-équipée en matière médicale et où la majeure partie de la population n'a qu'un accès restreint aux soins, **le Rapporteur spécial persiste à penser que la cession pure et simple de l'hôpital Bouffard et de ses équipements modernes au ministère de la santé de la République de Djibouti devra constituer une juste compensation à la réduction du format des forces françaises** et à la réduction concomitante de la contribution forfaitaire.

• Enfin, la France dispose actuellement de forces dans trois pays du Sahel, la Mauritanie, le Mali et le Niger, en appui des forces de sécurité nationales dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et de la recherche des otages français d'Areva enlevés l'an dernier. Ces forces ne sont pas prépositionnées mais affectées à une mission précise que chacun espère limitée dans le temps. Elles sont composées quelques centaines de militaires, principalement issus des forces spéciales de l'armée de terre ainsi que de personnels de l'armée de l'air.

B.– LA MONTÉE EN PUISSANCE DES FORCES PRÉPOSITIONNÉES À ABOU DHABI

L'implantation militaire française aux Émirats arabes unis (IMFEAU) est la première base militaire française créée à l'étranger depuis de nombreuses années. Ouverte à la demande des autorités locales, elle constitue pour un budget raisonnable un trait d'union avec les forces françaises opérant dans les zones sensibles du Moyen-Orient.

1.– Une implantation voulue et financée par les autorités locales

C'est le 18 janvier 2008 qu'a été signé l'accord gouvernemental entre la France et les Émirats arabes unis qui a conduit à la création d'une base interarmées d'Abou Dhabi. La base, devenue opérationnelle en mai 2009, a été entièrement construite et financée par le pays d'accueil. Elle s'articule autour de trois implantations :

– dans le port de commerce Mina Zayed d'Abou Dhabi, le « camp de la paix » abrite une base navale et de soutien susceptible d'accueillir des bâtiments de gros tonnage. À proximité immédiate, plusieurs bâtiments abritent l'état-major des forces françaises, des chambres pour les militaires de passage, un hangar pour hélicoptères ainsi qu'un hôpital de niveau 2. La marine dispose également de facilités pour les escales de ses bâtiments à Fujairah, sur la côte est des Émirats ;

– sur la base aérienne émirienne d'Al-Dhafra, à 45 minutes du centre d'Abou Dhabi, la base aérienne 104 de l'armée de l'air peut accueillir sept chasseurs dans des abris protégés du soleil, ainsi que deux gros porteurs. Actuellement, trois chasseurs Mirage 2000 et trois Rafale y sont déployés ;

– à l'extérieur de la ville, dans le camp militaire de *Zayed military city*, l'armée de terre dispose d'un centre d'entraînement où sont reconstitués des décors permettant un entraînement au combat dans des conditions particulièrement réalistes. La 13^{ème} DBLE (demi-brigade de la Légion étrangère), transférée de Djibouti, y est désormais implantée. Les fantassins disposent principalement de 8 VBCI, 5 VPC et de 5 canons 155 Caesar.

2.— Une augmentation plus rapide que prévue des effectifs

Le développement rapide de l'activité de la base, les enjeux stratégiques de cette région et la volonté d'éviter la duplication d'états-majors, ont conduit à positionner l'amiral, commandant de zone maritime de l'océan Indien, dit « Alindien », à Abou Dhabi dès l'automne 2010. En 2011, ce dernier s'est vu formellement confier les fonctions de commandant des forces françaises stationnées aux EAU.

L'effectif global à la fin de l'année 2011 s'élève à 717 militaires contre 417 un an plus tôt. L'armée de terre fournit 334 militaires, l'armée de l'air 143, la marine 41, le soutien 60 et les autres services (essences, santé...) 139. Il semblerait que l'état-major des armées ait décidé d'accélérer la montée en puissance des effectifs puisque, l'an dernier, il était prévu que l'implantation ne compte que 570 militaires fin 2011, plafond dépassé de 147 personnes.

Les effectifs permanents (environ la moitié) séjournent à Abou Dhabi avec leurs familles et leurs enfants (dont plus d'une centaine sont scolarisés sur place). À l'opposé, les États-Unis et le Royaume-Uni, également présents sur place, considèrent la zone comme trop dangereuse et envoient leurs militaires sans les familles. À compter de l'été 2012, les familles des militaires français qui sont jusqu'à présent dispersées en ville, seront regroupées dans une emprise unique en cours de construction.

3.— Un relais utile et une zone d'entraînement appréciable

Au plus proche d'une zone géographique sensible et instable, l'implantation d'Abou Dhabi a largement démontré son utilité : zone de transit pour les avions à destination de l'Afghanistan, elle constitue une escale aérienne bienvenue aussi bien pour les chasseurs que pour les gros porteurs.

Les bâtiments de la marine nationale en patrouille dans l'océan Indien ou dans le golfe Persique, qui réalisaient déjà dans le passé des escales aux Émirats, bénéficient désormais d'un véritable soutien logistique.

En outre, même si l'argument n'est pas officiellement avancé par les autorités, la présence au cœur du Moyen-Orient d'équipements modernes ne peut qu'aider à l'exportation, dans une région traditionnellement ouverte aux achats d'armements français et dont les dépenses militaires sont élevées.

Enfin, les possibilités d'entraînement aux Émirats sont très importantes, surtout dans un cadre de coopération. L'environnement désertique offre des conditions d'emploi beaucoup moins restrictives et donc plus réalistes qu'en métropole. La proximité des forces armées émiriennes facilite les actions de coopération et ne peut que favoriser l'interopérabilité.

C.– LES FORCES SERVANT EN OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

1.– 2011, année record sur le plan des effectifs engagés et des coûts

Depuis une dizaine d'années, le nombre de militaires français déployés simultanément en opérations extérieures avoisine 10 000. Les théâtres où notre présence militaire diminue sont généralement compensés par ceux où elle augmente : ce fut le cas ces dernières années avec une réduction régulière de nos forces dans les Balkans, contrebalancée par une augmentation de présence en Afghanistan.

Après une légère baisse des effectifs servant en opex en 2010, l'année 2011 s'inscrit dans une hausse exceptionnelle en raison du fort engagement de notre pays en Afghanistan (le désengagement ne fait que s'amorcer), de la présence encore importante de nos soldats en Côte d'Ivoire lors des événements survenus au cours du premier semestre, ainsi que de l'intervention inopinée en Libye entre mars et octobre. En effet, si aucun soldat français n'a - officiellement - mis les pieds sur le sol libyen, les aviateurs basés en Crète ou en Sicile, les marins croisant au large des côtes africaines et les forces de l'Alat engagés à bord de nos BPC sont considérés comme ayant servi en opérations extérieures.

EFFECTIF OPEX PAR ARMÉE ET PAR OPÉRATION

Théâtres d'opération	Effectifs moyens 2010					Effectifs moyens 2011 (estimation)				
	Terre	Air	Mer	Autres	Total	Terre	Air	Mer	Autres	Total
Afghanistan	3 033	559	583	186	4 361	3 325	542	216	232	4 315
Liban	1 406	15	13	26	1 460	1 295	15	16	69	1 395
Libye						183	317	1 376	30	1 861
Tchad	595	329		72	996	568	308		98	974
Centrafrique	235			5	240	237	1	1	7	246
Côte d'Ivoire	864	35	193	41	1 133	822	30	226	34	1 112
Bosnie	1				1	1				1
Kosovo	723	10	12	46	791	381	5	5	41	432
Océan Indien	1	1	493		495		1	283		284
Haïti (séisme)	72	1	20	2	95					
Autres	265	73	49		387	349	102	73	2	526
Total défense	7 195	1 023	1 363	378	9 959	7 116	1 321	2 196	513	11 146

Autres : direction et services communs (service de santé, service des essences...).

En 2012, le retrait progressif mais substantiel de nos forces d'Afghanistan, la réduction continue de celles présentes en Côte d'Ivoire et la fin de l'opération Harmattan en Libye devraient conduire à une réduction sensible des coûts et des effectifs servant en opération extérieure.

SURCOÛT OPEX GLOBAL ET PAR OPÉRATION

(en millions d'euros)

Théâtres d'opérations	2010				2011			
	Dont			TOTAL	Dont			TOTAL
	RCS	Alim.	Fonct.		RCS	Alim.	Fonct.	
Afghanistan	144,4	17,6	251,2	482,6	150,6	8,5	324,3	522,4
Liban	47,9	2,8	32,5	83,3	47,9	2,6	26,8	77,4
Tchad	32,8	7,5	44,6	84,9	33,6	7,7	49,5	90,8
Centrafrique	7,9	1,8	1,8	11,5	8,5	1,2	2,6	12,3
Côte d'Ivoire	38,0	3,8	24,1	65,9	39,0	3,4	22,8	65,2
Bosnie	0,03	0,01	0,03	0,1	0	0	0	0
Kosovo	26,6	0,3	37,5	64,7	15,2	0,3	24,1	39,7
Océan Indien	16,1	0,4	19,0	41,6	9,7	0,5	18,0	28,8
Séisme Haïti	3,1	0,2	2,3	5,6	0	0	0	0
Autres	12,9	1,1	5,9	19,9	17,9	6,0	17,2	41,1
Total général	329,7	35,5	419,0	860,1	322,4	30,2	485,3	877,7

RCS : Rémunération et charges sociales ; Alim : Alimentation ; Fonct : Fonctionnement hors alimentation.

2.– Harmattan : une opération atypique

Le surcoût de l'opération *Harmattan* en Libye ne figure pas sur le tableau ci-dessus en raison du manque de recul sur l'évènement, à peine achevé. Il est estimé aux alentours de 350 millions d'euros, mais demandera à être affiné dans les semaines à venir.

Le détail des surcoûts par postes de dépenses n'est pas encore disponible. Toutefois, compte tenu de la nature de cette opération et de son intensité, la physionomie des surcoûts correspondants sera sensiblement différente de celle des autres opérations menées ces dernières années.

L'emploi intensif du groupe aéronaval, des avions de l'armée de l'air ainsi que des hélicoptères de combat entraîne d'importants surcoûts de carburant et d'entretien programmé du matériel. Ces deux postes représenteront autour de la moitié du surcoût contre environ 20 % dans les autres opérations. De même, du fait du volume et du type des munitions utilisées, la part que celles-ci représentent dans les surcoûts se situera entre 25 % et 35 %, contre 2,5 % dans les autres opex. En revanche, les dépenses de rémunérations et charges sociales devraient représenter environ 15 % des surcoûts contre plus de 35 % pour les opérations plus « classiques ».

Sur le plan opérationnel, chacun s'accorde à saluer la réactivité et l'efficacité des forces françaises et notamment leur interopérabilité avec les alliés ayant participé à la coalition. Mais la capacité à agir de manière interarmées doit également être soulignée. Ainsi, c'est la première fois que des hélicoptères de l'armée de terre ont opéré pour de vraies missions de combat depuis des plateformes navales, en l'occurrence les deux bâtiments de projection et de commandement *Mistral* et *Tonnerre*.

L'ARMÉE DE L'AIR EN PREMIÈRE LIGNE EN LIBYE

Sans vouloir négliger le rôle essentiel de la marine ni celui des forces de l'aviation légère de l'armée de terre (ALAT), il apparaît que l'armée de l'air, engagée du premier au dernier jour a joué un rôle clé dans l'opération *Harmattan*.

Opérant d'abord depuis ses bases françaises, notamment Saint-Dizier, Dijon, Solenzara, puis à partir de Sicile et de Crète, l'armée de l'air a utilisé la plupart de ses matériels, des plus modernes comme le Rafale et le Mirage 2000 aux plus anciens comme le Mirage F1. Ce surcroît d'activité inattendu a pénalisé la formation des jeunes pilotes dans la mesure où le matériel et les équipages les plus expérimentés étaient mobilisés par les missions de guerre. Il a également eu un coût en terme de maintien en condition opérationnelle (MCO) du matériel et en munitions. Si elle reste discrète sur ces dernières, elle estime à 123 millions d'euros le surcoût en MCO qui devra lui être remboursé pour ne pas être mise en difficulté.

Le chef d'état-major de l'armée de l'air, le général Jean-Paul Palomeros souligne que grâce aux efforts consentis sur ce point, la disponibilité des appareils utilisés sur la Libye a fluctué entre 90 et 95 %, chiffre que l'on retrouve pour tous les avions positionnés à l'étranger (Tchad, Djibouti, Émirats arabes unis) ou utilisés en opérations extérieures (Afghanistan).

Trois enseignements principaux ressortent de l'expérience libyenne :

– Le Rafale au standard polyvalent F3, pleinement opérationnel, a démontré toutes ses qualités et n'a pas raté son rendez-vous. Équipé de sa nacelle de reconnaissance de nouvelle génération, il constitue le vecteur idéal dont avait besoin l'armée de l'air. Le fait que la marine soit équipée du même appareil favorise l'entretien et les échanges de pièces ;

– Le manque d'avions ravitailleurs et de transport a réduit les capacités opérationnelles des ailes françaises : « *si nous avions eu les MRTT, nous aurions multiplié nos capacités par quatre* » a déclaré le général Palomeros ;

– Les drones sont bien utiles pour observer dans la durée un théâtre où nos forces ne disposent pas de troupes au sol. L'armée de l'air possède quelques Harfang qu'elle a partagés entre l'Afghanistan et le théâtre libyen. Quelques appareils de plus seraient les bienvenus.

Et pendant qu'elle intervient sur plusieurs théâtres distincts, l'armée de l'air poursuit sa réforme : pendant la loi de programmation militaire 2008-2014, elle aura réduit ses effectifs d'un quart (– 2 200 postes par an), elle aura fermé douze bases aériennes et réduit sa flotte aérienne d'un tiers.

Le chef d'état-major de l'armée de terre, le général Bertrand Ract-Madoux a souligné la parfaite harmonisation des procédures entre marins et forces terrestres, fruit d'un entraînement rigoureux. L'utilisation nocturne d'hélicoptères volant au plus près du sol s'est, par ailleurs, avérée parfaitement complémentaire de l'action de l'armée de l'air, cette dernière traitant plus particulièrement les objectifs fixes (stations radar, dépôts de munitions, centres de transmissions), tandis que l'ALAT traitait des objectifs mobiles et plus discrets.

Au cours de leurs 300 sorties, les hélicoptères de l'ALAT ont détruit 600 objectifs, utilisant tous types de munitions, dont 430 missiles Hot.

Au-delà des considérations financières qu'il est légitime d'examiner lors du débat budgétaire, le Rapporteur spécial tient à saluer le professionnalisme et l'efficacité des personnels qui ont servi lors de cette opération. Leurs compétences ont permis à notre pays de mener pour la première fois de son histoire une intervention sans déplorer la moindre perte humaine ou matérielle dans ses rangs. Elles ont permis d'éviter une féroce répression contre la population de Benghazi et de contribuer à la libération d'un peuple opprimé par une terrible dictature. 3.– Vers un désengagement progressif des forces en Afghanistan

Le président des États-Unis a indiqué que les progrès obtenus en Afghanistan permettraient à son pays de retirer d'ici la fin de l'été 2012 les 33 000 hommes qu'il avait envoyés en renfort. Le processus de transmission des responsabilités de sécurité aux autorités afghanes se poursuivra jusqu'en 2014, conformément aux objectifs agréés au sommet de l'OTAN à Lisbonne en novembre 2010.

Tout en restant pleinement engagée avec ses alliés aux côtés du peuple afghan, la France s'associe à ce mouvement de transmission de responsabilités. Compte tenu des progrès enregistrés, elle a engagé une réduction progressive des renforts envoyés en Afghanistan, de manière proportionnelle et dans un calendrier comparable au retrait des renforts américains. Ce désengagement se déroule en concertation avec les autres membres de la coalition, en particulier avec les autorités afghanes.

Le désengagement des troupes françaises a commencé en octobre 2011 avec le départ des 200 premiers militaires désengagés. Suivront 200 autres soldats avant Noël, 200 autres en février 2012, puis 400 autres soldats au cours du printemps qui suivra. L'objectif est d'aboutir au retrait d'un quart de notre contingent, soit environ 1 000 hommes à l'été 2012. Au-delà de 2014, plus aucune force combattante française ne devrait se trouver en Afghanistan.

Enfin, sur le plan des équipements, l'adaptation constante au combat contre les talibans a été rendue possible par la mise en place, dès 2007, d'une démarche d'adaptation réactive, s'appuyant sur le retour d'expérience et les acquisitions en urgence opérationnelle (AUO).

Après des premières demandes exclusivement centrées sur la protection des combattants, qu'ils soient embarqués en véhicules ou à pied, les efforts se sont diversifiés, prenant en compte l'évolution des menaces sur le théâtre et les avancées technologiques dans différents domaines. Ainsi, cinq demandes ont été formulées entre 2008 et 2010. L'effort financier relatif à ces opérations s'élève, pour ces trois années, à près de 300 millions d'euros. En 2011, les demandes exprimées portent sur un montant de 72 millions d'euros et concernent :

– la protection des combattants débarqués du Génie, en leur procurant des moyens de reconnaissance à distance de points suspects : mini robots et mini drones pour lutter contre les engins explosifs improvisés;

– le développement des capacités d’observation, de désignation et d’action de nos hélicoptères de combat (désignation laser, enregistreur de vol, jumelles de vision nocturne, roquettes explosives pour le Tigre).

Très centrée sur l’Afghanistan initialement, cette démarche a été étendue aux besoins des autres théâtres, notamment la Libye. Elle doit être pérennisée.

*

* *

DEUXIÈME PARTIE : LE SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE

Le programme *Soutien de la politique de la défense* constitue le programme support du ministère. À ce titre, il regroupe les grandes fonctions transverses exercées par le cabinet du ministre, le contrôle général des armées (CGA) et la plus grande partie des directions du secrétariat général pour l'administration (SGA). Le programme comprend également les crédits du service d'infrastructure du ministère, de l'action sociale, ainsi que les crédits relatifs à l'informatique d'administration et de gestion.

I.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2012

A.– LES CRÉDITS DE PAIEMENT POURSUIVENT LEUR PROGRESSION

1.– Un budget marqué par le poids de la politique immobilière

Le projet de budget pour 2012 présente une forte diminution des autorisations d'engagement par rapport à celui de 2011 : – 21,1 % (3 453 millions d'euros contre 4 374 millions d'euros), mais une hausse des crédits de paiement de 4 % (3 137 millions d'euros contre 3 014 millions d'euros).

La chute brutale des autorisations d'engagement fait suite à une hausse importante enregistrée l'an dernier (+ 45 %). Cette augmentation était liée à des investissements immobiliers ainsi qu'à des restructurations devant être réalisés en 2011. Les engagements ayant été conclus, le niveau, en 2012, redeviendra plus classique.

PROJET DE BUDGET DU PROGRAMME *SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE* POUR 2012

(en millions d'euros)

	Actions	2011		2012		%	
		AE	AE	AE	CP	AE	CP
01	Direction et pilotage	66,7	66,7	67,0	67,0	+ 0,4	+ 0,4
02	Fonction de contrôle	29,0	29,0	27,7	27,7	– 4,5	– 4,5
03	Gestion centrale et organismes extérieurs	426,4	487,5	458,5	516,1	+ 7,5	+ 5,9
04	Politique immobilière	2 534,7	1 338,2	1 622,6	1 236,7	– 36,0	– 7,6
05	Système d'information, d'administration et de gestion	111,1	111,1	115,5	115,1	+ 4,0	+ 4,0
06	Accompagnement de la politique des ressources humaines	397,1	397,1	505,2	505,2	+ 27,2	+ 27,2
08	Promotion et valorisation du patrimoine culturel	57,6	56,9	69,3	69,7	+ 20,3	+ 22,5
09	Communication	40,0	40,0	38,9	38,9	– 2,8	– 2,8
10	Restructurations	711,5	487,7	548,6	560,4	– 22,9	+ 15,0
	Total	4 374,0	3 014,1	3 453,3	3 136,9	– 21,1	+ 4,1

Ce sont essentiellement les crédits liés à la politique immobilière (39,4 % des crédits de paiement du programme) et aux restructurations (18 %) qui constituent l'« ossature » du programme. Après de formidables hausses en 2011 (respectivement + 39,2 % et + 35,8 %), ces crédits enregistreront des évolutions plus modérées (respectivement – 7,6 % et + 15 %) en 2012.

2.– Une forte hausse des crédits d'investissement

L'année 2012 sera marquée par une stabilisation à un haut niveau des crédits de paiement de titre 5 consacrés à l'investissement. D'un montant de 165 millions d'euros en 2009, ces crédits ont d'abord été portés à 789 millions d'euros en 2010 puis à 1 062,6 millions d'euros en 2011 avant de se stabiliser en 2012 à 1 015 millions d'euros, au-dessus de la barre symbolique du milliard d'euros. Les autorisations d'engagement, en revanche, tout en restant à un niveau élevé (1 367 millions d'euros) marqueront un net repli par rapport à la dotation inscrite en 2011 : 2 453 millions d'euros.

Ces crédits permettront de poursuivre ou d'achever la construction d'un ensemble d'infrastructures opérationnelles qui seront détaillées plus loin. L'accent continuera à être mis également sur les restructurations menées par le ministère de la Défense. Les crédits de paiement inscrits l'année dernière, (487 millions d'euros) seront portés à 560 millions d'euros (+ 15 %). Au sein de ces crédits sont inscrits 62,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 40,4 millions d'euros de crédits de paiement au titre du fonds pour les restructurations de la défense (FRED).

Compte tenu de la hausse des effectifs liés aux transferts détaillés ci-après, les dépenses de rémunérations et charges sociales continueront à augmenter de manière sensible : 1 172 millions d'euros seront inscrits à ce titre en 2012 contre 1 031 millions d'euros en 2011, soit une hausse de 13,7 %.

B.– L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE MASQUE LA BAISSÉ DES EFFECTIFS

Le programme 212 *Soutien de la politique de la défense* représente 4 % des effectifs de la mission *Défense* ; il se décompose en 26 % personnel militaire et 74 % de personnel civil.

Depuis deux ans, la lecture des chiffres bruts des effectifs donne l'impression que le programme enregistre une augmentation du nombre de ses agents. En réalité, ce sont les modifications de périmètre liées à la réorganisation des services de soutien et de reconversion qui donnent cette impression trompeuse : la plupart des emplois de soutien sont logiquement transférés des programmes 178 *Préparation et emploi des forces* et 146 *Équipement des forces* au profit du programme 212 *Soutien de la politique de la Défense*.

En 2011, le plafond d'emplois autorisé s'élevait à 12 552 postes. L'an prochain, il s'élèvera à 13 106 ETPT soit une hausse apparente de 554 postes (+ 4,4 %) par rapport à l'année précédente. Cette hausse dissimule une suppression de 244 emplois en année pleine et s'explique par un solde de transferts qui s'élève à 798 emplois.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ET DÉPENSES DE PERSONNEL

	2011	2012	solde	Crédits 2011 ⁽¹⁾
Catégorie A	1 720	1 958	+ 238	151 841 750
Catégorie B	2 630	2 629	- 1	139 114 530
Catégorie C	3 409	3 603	+ 194	142 330 732
Ouvriers de l'État	1 475	1 563	+ 88	83 942 775
Officiers	1 368	1 371	+ 3	150 379 156
Sous-officiers	1 722	1 701	+ 21	105 673 681
Militaires du rang	178	235	+ 57	10 162 829
Volontaires	50	46	- 4	1 082 060
Total	12 552	12 552	+ 554	784 527 513

(1) Ces crédits incluent les charges sociales.

Les évolutions des effectifs du programme peuvent être décomposées de la manière suivante :

- la suppression de 244 emplois ;
- le transfert à destination ou en provenance d'autres programmes de la mission *Défense* et de la mission *Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation* pour un solde de + 874 ETPT (1 055 arrivées et 181 départs) ;
- le transfert d'un emploi au profit du musée de la marine ;
- des transferts réalisés à destination ou en provenance de programmes n'appartenant pas à la mission *Défense*, pour un solde de - 75 emplois. Il s'agit principalement du transfert de la gestion des opérations domaniales de la gendarmerie nationale au profit du ministère de l'Intérieur.

II.- LA FONCTION IMMOBILIÈRE AU CŒUR DE LA PROBLÉMATIQUE DE LA RÉFORME

Avec près de 30 000 emprises représentant plus de 300 000 hectares et 50 millions de mètres carrés de surface utile, pour une valeur inscrite au bilan de l'État de près de 20 milliards d'euros, ce parc immobilier est le premier des administrations de l'État et représente 43 % de l'ensemble. Fruit d'une longue histoire et de besoins spécifiques, il est particulièrement diversifié et comprend à la fois des cantonnements et bases militaires, des monuments historiques, des nécropoles, des immeubles de logement ou des bureaux fréquemment situés en centre ville. Les crédits consacrés à la politique immobilière représentent près de la moitié du budget du programme.

A.– LES CESSIONS RENDUES NÉCESSAIRES PAR LA RÉFORME

1.– Un grand nombre d'emprises sont cédées en province et à Paris

Les ventes d'emprises régionales sont constituées de biens immobiliers déjà libérés avant les restructurations ainsi que d'emprises délaissées par les armées à la suite du nouveau plan de stationnement d'autre part.

Le nouveau plan de stationnement entraîne pour la période 2009-2014 la cession de plus de 200 emprises en province, représentant environ 5 400 hectares. Des actions préalables aux cessions sont nécessaires, notamment la valorisation des biens, l'évaluation des coûts de dépollution, ou la réalisation de ces opérations, en particulier celles à caractère pyrotechnique.

La moitié des emprises cessibles est éligible au dispositif de cession à l'euro symbolique prévu par l'article 67 de la loi de finances pour 2009.

En 2009, dix-sept emprises ont été cédées à l'euro symbolique tandis que seulement six l'ont été à titre onéreux. La valeur des dix-sept emprises cédées à l'euro symbolique avait été estimée globalement par le service France Domaine à 16,1 millions d'euros.

En 2010, faisant directement suite aux restructurations, onze emprises ont été cédées à l'euro symbolique et quatre l'ont été à titre onéreux. La valeur des onze biens cédés à l'euro symbolique avait été estimée globalement par le service France Domaine à 24,5 millions d'euros.

Au 28 juillet 2011, onze nouvelles emprises ont été cédées à l'euro symbolique tandis qu'une seule l'a été à titre onéreux. La valeur des biens cédés à l'euro symbolique a été estimée pour l'ensemble par France Domaine à 38,6 millions d'euros.

À Paris, le projet de regroupement de l'administration centrale du ministère de la Défense à Balard en décembre 2014 se traduira par la libération d'une quinzaine d'emprises parisiennes dont la vente ne financera pas le projet Balard qui fait l'objet d'un contrat de partenariat public-privé. L'objectif de l'administration est de vendre ces biens, qui sont pour la plupart d'une grande valeur, d'ici fin 2013.

2.– Les recettes tirées ou attendues des cessions immobilières

Les recettes mises à disposition du ministère de la Défense au titre des cessions immobilières sont les suivantes :

– en 2009, 65 millions d'euros dont 50 millions d'euros au titre d'emprises situées en province et 15 millions d'euros au titre de l'immobilier parisien (premier versement du produit de cession du fort d'Issy-les-Moulineaux dont le paiement est fractionné) ;

– en 2010, 102 millions d’euros dont 88 millions au titre d’emprises régionales et 14 millions d’euros au titre de l’immobilier parisien (deuxième versement pour le fort d’Issy-les-Moulineaux et part du produit de la cession du Pavillon Montparnasse revenant à la défense) ;

– pour 2011, les prévisions actuelles sont comprises entre 110 et 180 millions d’euros. La partie haute de la fourchette intègre le produit vente partielle, d’ici à la fin de l’année, de la caserne Lourcine et de la caserne Reuilly pour lesquelles il est possible que les encaissements des produits de cession soient comptabilisés en 2012 ;

– en 2012 et 2013, le montant prévisionnel des cessions est évalué à respectivement 163 millions d’euros et 672 millions d’euros. L’année 2013 devrait, en effet, voir se concrétiser la cession d’un certain nombre d’emprises parisiennes de grande valeur comprenant l’Îlot St Germain, hors l’Hôtel de Brienne, (Paris, 7^{ème}), l’Hôtel de l’Artillerie - place Saint Thomas d’Aquin (Paris, 7^{ème}), l’Hôtel du Génie (Paris, 7^{ème}), l’Abbaye de Penthemont (Paris, 7^{ème}), l’Hôtel de Penthemont (Paris, 7^{ème}) et la caserne de la Pépinière (Paris, 8^{ème}).

Sur la période du budget triennal 2011-13, toutes les emprises parisiennes dont la cession est programmée devraient effectivement être aliénées. Le rythme d’encaissement des produits de cession des emprises régionales devrait être relativement linéaire sur la période. Au total, le montant global attendu sur ces trois années s’élève à près d’un milliard d’euros. Seuls quelques biens régionaux devraient encore faire l’objet d’une procédure de cession en 2014.

3.– L’avenir de l’hôtel de la Marine

L’hôtel de la Marine sera libéré par le ministère de la Défense en 2014, comme les autres emprises parisiennes du ministère. Compte tenu de son caractère historique et architectural unique, l’Etat a décidé de le conserver dans son patrimoine tout en recherchant sa valorisation par un opérateur privé.

Dans ce cadre, une procédure d’appel à projets avait été lancée le 24 novembre 2010. À la demande de la commission de réflexion sur l’avenir de l’hôtel de la Marine mise en place le 11 mars 2011 par le Président de la République et présidée par le Président Valéry Giscard d’Estaing, cette procédure a été annulée par le ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l’État.

Dans son rapport rendu le 19 septembre au Président Nicolas Sarkozy, l’ancien Président de la République plaide pour la conservation par l’État de son patrimoine historique. « *La Nation française possède un ensemble de monuments où se sont déroulés les événements marquants de son histoire. (...) Ils appartiennent au peuple français. Ces monuments ne doivent pas être aliénés, fût-ce indirectement* ». Selon la commission, les contraintes budgétaires « *ne peuvent d’ailleurs être invoquées pour justifier l’aliénation* » de tels bâtiments.

Le rapport propose de faire du bâtiment « *une galerie du trésor français* », un espace d'expositions temporaires ou de ventes et un restaurant. Avec le Louvre pour chef de file, et à l'aide d'une nouvelle « *société publique de capitaux* », la galerie des Trésors aurait vocation à présenter les fleurons des collections illustrant « *la civilisation et le goût français* ». Des pièces et objets conservés au Louvre, au Mobilier national, aux Arts décoratifs, à la Manufacture de Sèvres, à l'Imprimerie nationale ou au cabinet des médailles de la Bibliothèque nationale de France pourraient y trouver refuge.

Mais l'ouverture de ce nouveau musée coûterait cher : environ 80 millions d'euros, selon la commission. Afin de bénéficier de recettes venant en atténuation de ce coût, le rapport suggère de fractionner l'hôtel et d'accueillir la Cour des comptes dans 2 000 m² situés dans la partie arrière du bâtiment. La Cour pourrait ainsi vendre une partie des locaux qu'elle occupe. D'autres espaces de l'hôtel pourraient également « *être loués pour un usage de bureaux* ».

Tout en soulignant la qualité du travail accompli, **le Rapporteur spécial rappelle que le produit financier qui devait résulter de l'aliénation – ou de la location – devait revenir au ministère de la Défense au titre de la trajectoire financière inscrite en loi de programmation militaire 2009-2014. Une somme de 300 millions d'euros a été inscrite dans l'actuelle loi de programmation, toujours en vigueur.** Tout en reconnaissant l'évident intérêt qu'il y aura à conserver le bien dans le patrimoine public, il formule le souhait que l'affectation future de l'hôtel de la Marine ne se traduise pas, pour le budget de la mission *Défense*, par une perte nette de 300 millions d'euros.

B.– LE REGROUPEMENT DE L'ADMINISTRATION CENTRALE À BALARD

La volonté du pouvoir exécutif de regrouper les états-majors et les services centraux du ministère de la Défense en un lieu unique va conduire à la réalisation d'un projet de grande envergure, semble à ceux qui ont présidé au transfert des services du ministère de l'Économie à Bercy ou à ceux de l'Équipement à la Grande arche de la Défense. Une équipe de projet a été constituée, sous la forme d'une Délégation pour le regroupement des états-majors et des services centraux de la défense (DRESD), créée par l'arrêté ministériel du 9 octobre 2008. Cette structure légère, directement rattachée au ministre, bénéficie de l'expertise des services compétents du ministère.

1.– Rationaliser l'organisation géographique du ministère

Dans le cadre des travaux de la révision générale des politiques publiques (RGPP), le ministre de la Défense a proposé au Président de la République que l'administration centrale du ministère soit regroupée sur le site de Balard dans le 15^{ème} arrondissement de Paris. Le Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 a validé cette proposition. Le projet, consubstantiel à la réforme des armées, répond aux objectifs suivants :

– améliorer la gouvernance du ministère en rassemblant sur un site unique les états-majors et les directions actuellement dispersés sur une quinzaine de sites parisiens ;

– rationaliser la gestion des emprises immobilières du ministère de la Défense en libérant une ressource foncière importante dans Paris ;

– rationaliser le soutien et le fonctionnement de l'administration centrale, en mutualisant les ressources ;

– réussir un grand projet architectural qui marquera Paris et le ministère de la Défense, tout en améliorant substantiellement le cadre de travail des personnels civils et militaires.

Le site de Balard comprend deux parcelles. La parcelle est (8,5 ha), qui héberge actuellement l'état-major de l'armée de l'air, et la parcelle ouest (8 ha), séparées par l'avenue de la Porte de Sèvres. La parcelle ouest sera divisée en deux parties par une voie nouvelle prévue au plan local d'urbanisme de Paris :

– à l'est de cette nouvelle voie se trouveront cinq hectares sur lesquels seront construits des immeubles neufs du ministère de la Défense et, notamment, les plus sensibles sur le plan de la sécurité ;

– à l'ouest de cette nouvelle voie resteront trois hectares destinés à une valorisation sous forme d'immeubles locatifs de bureaux ou de commerces.

Le projet comporte trois volets :

– la construction de 140 000 m² de bâtiments neufs ; principalement à l'ouest du site ;

– la rénovation de 140 000 m² de bâtiments existants sur la parcelle est et du bâtiment Perret de la parcelle ouest ;

– dans l'optique de générer des recettes annexes, la construction de 90 000 m² de bureaux locatifs et commerces sur l'extrémité ouest.

La rénovation des deux tours de la Cité de l'Air est d'ores et déjà engagée sous maîtrise d'ouvrage publique. La Tour F, actuellement en chantier, sera livrée en mars 2012. La Tour A, ancien siège de la DGA, sera livrée en juin 2012. Le projet devra respecter les normes du plan local d'urbanisme, avec notamment un coefficient d'occupation des sols (COS) de 3 et une hauteur maximale de construction de 31 mètres. S'agissant du mobilier, il sera demandé aux candidats de proposer une gamme de création, aussi bien pour les mobiliers standards du personnel, que pour les mobiliers spécifiques des autorités du ministère.

2.– Le projet s’inscrit dans la logique de la réforme des armées

Sur le plan fonctionnel, le projet prévoit l’installation à Balard d’environ 10 000 personnes : le ministre et son cabinet, le secrétaire d’État à la Défense et son cabinet, l’état-major des armées, les états-majors des trois armées, la délégation générale pour l’armement, le secrétariat général pour l’administration, les centres opérationnels des armées, l’ensemble des services centraux de la Défense. Le projet intègre toutes les facilités nécessaires : centres de restauration, salles de sport, centre de communication, crèches pour les personnels, etc.

Le transfert sur Balard du ministre et des organismes dont la présence à Paris est indispensable permettra d’améliorer la gouvernance du ministère. Elle donnera une réalité concrète aux nouvelles modalités de management mises en place (comité exécutif , comité d’investissement) et favorisera les échanges entre les états-majors et les principaux services administratifs de pilotage et de contrôle. Elle permettra aussi une implantation fonctionnelle des autorités et des organismes mettant fin à une dispersion héritée de l’histoire.

Le ministre de la Défense souhaite que soient garanties une qualité architecturale significative et une qualité de vie sur le site ainsi qu’une marge d’évolution fonctionnelle ultérieure. Cette opération de regroupement n’est pas seulement un projet immobilier ; il s’agit également de créer un centre de commandement ce qui nécessitera la réorganisation des systèmes d’information, de renseignement et de commandement. Cette dimension sera aussi importante que l’aspect immobilier et conditionnera le coût global de l’opération.

Les principales implantations qui seront conservées hors de Balard sont l’École militaire, l’hôtel des Invalides, l’hôtel de Brienne, le service de santé à Vincennes, la DGSE au boulevard Mortier, ainsi que l’hôtel de la marine place de la Concorde, qui restera propriété de l’État.

CALENDRIER DU PROJET BALARD

2 juin 2009 :	lancement de la procédure de contrat de partenariat
15 juillet 2009 :	réception des dossiers de candidature
22 septembre 2009 :	remise du dossier de consultation des entreprises (DCE)
24 novembre 2009 :	remise des pré-esquisses architecturales
16 décembre 2009 :	élimination pour chaque candidat de 2 pré-esquisses architecturales
janvier 2010 à janvier 2011 :	déroulement du dialogue compétitif
17 février 2011 :	choix du titulaire
30 mai 2011 :	signature du contrat
juin 2011 à février 2012 :	dépôt, instruction et délivrance du permis de construire
février 2012 :	début du chantier
juin - juillet 2014 :	fin du chantier principal
juillet à décembre 2014 :	prise de possession des immeubles, transfert des personnels,
31 décembre 2014 :	fin du transfert des personnels, libération des emprises parisiennes.
30 avril 2016 :	fin de la rénovation des bâtiments de la parcelle Est ; libération du site de la DGA à Bagneux

Tout éventuel retard se traduirait inévitablement par un maintien prolongé des services dans les actuels locaux et par le paiement des loyers correspondants, ce que le ministère souhaite à tout prix éviter. Cette contrainte bien comprise, les responsables du projet mettent tout en œuvre pour que le calendrier soit respecté. Par rapport au premier calendrier élaboré en 2008, le projet semble avoir dérivé d'un mois ; si aucune difficulté ne vient retarder le déroulement des travaux, ce retard devrait être résorbé d'ici le 31 décembre 2014.

3.– Un partenariat public-privé d'une durée de trente ans

Le projet est mené en partenariat avec un opérateur privé qui sera propriétaire des immeubles et auquel le ministère de la Défense versera un loyer. Cette solution a été préférée à une opération strictement patrimoniale qui aurait été beaucoup plus difficile à financer et qui n'aurait pas forcément respecté les délais sur lesquels le partenaire privé s'est engagé de manière contractuelle.

La durée du contrat est fixée à 30 ans : trois ans de conception et réalisation (jusqu'en 2014) et 27 années d'exploitation (2015 à 2041 incluses). Lorsque le partenariat s'achèvera, la puissance publique deviendra pleinement propriétaire du terrain et des murs sur lequel seront implantés les services du ministère, mais aussi de la parcelle de bureaux et de commerces qui le jouxte. L'État pourrait ainsi récupérer plusieurs milliers de m² pour ses services, si le besoin s'en fait alors sentir, ou percevoir à son tour des loyers. Des clauses spécifiques de maintien en bon état des lieux et de bon entretien, même au cours des dernières années de l'engagement, sont incluses dans le contrat de partenariat.

Le 17 février dernier, au terme du dialogue compétitif, lancé en juin 2009, les neuf commissions techniques spécialisées réunissant 130 experts désignés pour l'essentiel au sein du ministère, mais également en dehors, ont proposé de retenir l'offre du groupement conduit par Bouygues Construction, classée en première position. Ce classement résultait des notes attribuées aux trois offres sur les 23 critères sous examen. L'offre retenue réunit les avantages d'une qualité architecturale incontestable, du prix le plus bas, d'une adéquation fonctionnelle élevée, et, d'une façon générale, d'une bonne réponse au cahier des charges remis aux candidats par le ministère de la Défense.

4.– La contractualisation d'un service global

Le montant total du contrat, c'est-à-dire le cumul des redevances indexées sur vingt-sept années d'exploitation, de 2014 à 2041, actualisé au taux de l'OAT (obligation assimilable du Trésor) à 30 ans, est évalué à 3 500 millions d'euros constants hors taxes. En euros constants (valeur décembre 2010), la redevance annuelle moyenne que devra payer le ministère de la Défense de 2014 à 2041 s'élèvera à 130 millions hors taxes et à 150 millions d'euros TTC. Ces chiffres semblent conformes aux prévisions.

La redevance moyenne annuelle TTC se décompose ainsi :

– une redevance immobilière de 54 millions d’euros, incluant les frais financiers, versée pendant toute la durée d’exploitation, de 2014 à 2041 ;

– une redevance « SIC » (systèmes d’information et de communication) de 44 millions d’euros qui couvre l’ensemble des besoins (investissement, financement, exploitation et renouvellement) pour une durée de cinq ans. Cette redevance est ensuite réduite à 29 millions d’euros jusqu’au terme du contrat ;

– une redevance « mobilier » de 6 millions d’euros couvrant l’ensemble des besoins mobiliers (investissement, financement, maintenance et réassort) pendant dix ans. Cette redevance est ensuite réduite à moins d’un million d’euros au-delà, les coûts d’investissement et de financement initiaux ayant été amortis ;

– une redevance « services » de 27 millions d’euros versée pendant toute la durée d’exploitation et portant sur la restauration, le nettoyage, l’accueil et le filtrage, l’hébergement et divers services (blanchissage, conciergerie, etc.) ;

– une redevance « maintenance » de 20 millions d’euros et une redevance « renouvellement » (Gros entretien, réparation des immeubles) d’une moyenne de 9 millions d’euros versées pendant toute la durée d’exploitation ;

– une redevance « énergie » estimée sur la base des tarifications actuelles à 5,5 millions d’euros versée pendant toute la durée d’exploitation.

5.– Un financement assuré par redéploiement de crédits

Les ressources nécessaires au financement de la redevance toutes taxes comprises, sont censées, dans la durée, être assurées sans abondement, par redéploiement des crédits budgétaires actuels :

– des crédits de fonctionnement et d’investissement correspondant aux dépenses actuelles de soutien de l’administration centrale et d’entretien de ses locaux sur les emprises actuelles, y compris Balard (65 millions d’euros par an de 2014 à 2041) ;

– des loyers acquittés par la DGA à Bagneux (16 millions d’euros par an de 2016 à 2041) ;

– des dépenses de personnel hors pensions correspondant aux activités de soutien de l’administration centrale (34 millions par an de 2014 à 2041) ;

– des loyers budgétaires des emprises parisiennes du ministère, hors Balard, pouvant être affectés au financement de l’opération (de l’ordre de 70 millions d’euros de 2012 à 2015) ;

– des loyers budgétaires pour Balard (35 millions d’euros par an de 2015 à 2041) ;

– de la dotation dont bénéficiera le ministère au titre du mécanisme de compensation du surcoût de la TVA sur les prestations externalisées (10 millions d’euros par an de 2014 à 2041).

Au bilan, le ministère devrait financer le projet Balard sur la totalité de son périmètre (investissement, frais financier, entretien, fonctionnement, services) pour le coût actuel de fonctionnement de l’administration du ministère sur le même périmètre.

Sur le plan financier, afin d’assurer le contrôle du capital de l’opérateur dans la durée, un accord a été conclu avec la Caisse des dépôts et consignations pour que celle-ci dispose d’une minorité de blocage (34 %) dans le capital de la société de projet, interlocuteur du ministère de la Défense pendant trente ans. Ce dispositif permettra d’exercer un contrôle minimal sur l’actionnariat de la société et favorisera le montage financier du projet.

Sur le plan économique, l’impact de l’ensemble du projet de janvier 2012 à juin 2014 est estimé à environ 2 000 emplois dans les bureaux d’études, cabinets d’architectes et entreprises du BTP.

En outre, ce projet s’accompagne de la libération d’une quinzaine d’emprises parisiennes dont l’aliénation fournira au ministère de nouvelles recettes exceptionnelles. En effet, ces ventes ne financent pas le projet Balard.

Comme l’an dernier, le Rapporteur spécial constate le bon état d’avancement de la démarche. Il s’informe régulièrement avec grand intérêt de l’évolution de ce projet et réitère son souhait de voir le Parlement associé de la manière la plus étroite possible à l’évolution de ce chantier structurant pour la défense de notre pays.

C.– LES PRINCIPALES AUTRES OPÉRATIONS D’INFRASTRUCTURE

1.– Le logement familial

Cette sous-action regroupe les crédits consacrés à la politique de logement familial et relève de la politique immobilière du ministère. L’objectif est de répondre au besoin de logement des ressortissants militaires soumis aux contraintes de la mobilité géographique ainsi que de l’ensemble de ses ressortissants aux revenus modestes.

Pour honorer les besoins de ses ressortissants, le ministère s’appuie en premier lieu sur son parc de logements domaniaux, cette offre étant complétée par des conventions de réservation établies entre le ministère et des opérateurs de logements, principalement sociaux. Fin 2012, l’offre est constituée de plus de 10 200 logements domaniaux et d’environ 42 000 logements conventionnés.

L'effort financier en matière d'investissement devrait s'élever en 2012 à 52 millions d'euros tandis que les crédits de fonctionnement qui couvrent les garanties d'occupation, les locations et l'entretien courant des logements domaniaux devraient atteindre 50 millions d'euros. Au total, le budget de cette sous-action sera, en 2012, de 102 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 107 millions d'euros de crédits de paiement.

2.– L'infrastructure d'accueil des frégates multimiissions

La vocation de ce programme est de permettre l'adaptation des infrastructures nécessaires à l'accueil des onze futures frégates multimiissions dans les bases navales de Toulon (cinq unités) et de Brest (six unités). Ce programme se déroulera en parallèle avec l'armement des frégates qui prévoit la mise en service de la première d'entre elles, l'*Aquitaine*, en novembre 2012, et de la dernière en 2022.

Ces navires ayant des caractéristiques dimensionnelles et techniques différentes de celles qu'elles remplacent, des aménagements sont nécessaires. Les travaux consisteront à réaliser quatre lignes de stationnement, un quai industriel et un quai pyrotechnique ; il sera également nécessaire d'adapter quatre bassins, trois quais industriels et un quai pyrotechnique.

En 2012, 15,8 millions d'euros seront inscrits en autorisations d'engagement et 13,7 millions d'euros en crédits de paiement.

3.– L'infrastructure opérationnelle du VBCI

Ce programme a pour objet la réalisation des infrastructures d'accueil permettant à douze unités opérationnelles d'assurer l'entretien, le conditionnement et le stationnement des véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI) qui prend actuellement la relève des AMX 10 P et PC et de certains VAB. Il devra également permettre à quatre écoles d'assurer la formation des utilisateurs et des équipes d'entretien ; ce programme a aussi pour objectif de permettre au centre de perception, d'instruction et de formation du 1^{er} RCA de Canjuers d'assurer la réception des véhicules et la formation des équipages et au complexe d'entraînement des brigades de Mourmelon d'assurer la maintenance et le stationnement des véhicules du parc d'entraînement.

Ce programme concerne huit régiments d'infanterie, quatre régiments de chars des brigades blindées et mécanisées, quatre écoles de formation, un centre de perception, d'instruction et de formation et un parc d'entraînement. Selon les sites, la nature des opérations à réaliser consiste soit en la construction d'infrastructures neuves, soit en l'adaptation des infrastructures existantes.

11,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 28,7 millions d'euros de crédits de paiement sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012. Les paiements s'échelonnent jusqu'en 2014.

4.– L'infrastructure opérationnelle de l'avion de transport A 400 M

L'objectif de ce programme est de réaliser sur la base d'Orléans Bricy les infrastructures nécessaires à l'accueil de la flotte de 50 avions de transport A 400 M afin de disposer de structures de mise en œuvre et d'entretien, d'un centre de formation au profit des équipages et du personnel mécanicien mais aussi d'infrastructures aéronautiques adaptées.

Le retard de quatre ans annoncé par l'industriel dans la livraison des premiers exemplaires a été pris en compte par l'état-major de l'armée de l'air qui retient désormais l'hypothèse de l'arrivée du premier aéronef en 2013

Le chantier qui a démarré en 2010 par la dépollution pyrotechnique, devrait s'achever en 2018. Avec la rénovation et le renforcement de ses aires aéroportuaires, la base aérienne d'Orléans sera amenée à accueillir également les gros porteurs de la classe A 330. Elle constituera un pôle d'excellence du transport aérien militaire avec les bases d'Istres et Évreux.

En 2012, 32,8 millions d'euros seront inscrits au titre des autorisations d'engagement et 53,4 millions d'euros au titre des crédits de paiement.

5.– L'infrastructure opérationnelle des hélicoptères de nouvelle génération

Jusqu'en 2008, les installations à réaliser pour les hélicoptères d'appui Tigre et les hélicoptères de manœuvre NH 90 faisaient l'objet de deux programmes d'infrastructure distincts. Compte tenu de la polyvalence souhaitable des installations, ces deux programmes ont été fusionnés en 2009 dans le programme générique « hélicoptères de nouvelle génération » (HNG).

Le programme comprend, pour les sites de Pau et Phalsbourg « *et éventuellement Etain* », les infrastructures d'entretien, de mise en œuvre, de stationnement des aéronefs, d'approvisionnement (à l'exception du site de Pau), de simulation, de commandement des escadrilles et des bataillons, de voiries et réseaux divers. Il exclut les autres fonctions, en particulier celles liées au soutien de l'homme (hébergement, alimentation...). Les travaux prévus sur le site d'Etain sont à ce jour suspendus à la suite d'une décision de l'état-major de l'armée de terre prise au début de l'année 2008. La décision du maintien ou non du site interviendra en 2012 ou 2013.

S'agissant des hélicoptères Tigre, les infrastructures doivent permettre d'accueillir sur plusieurs sites un nombre de 70 appareils, ce qui sous-entend que le projet d'achat de 80 appareils pourrait être revu à la baisse (en Allemagne, la cible de 80 appareils vient d'être divisée par deux). Il est prévu d'affecter 25 Tigre sur la base de Pau et 25 sur celle de Phalsbourg, seuls sites identifiés pour l'instant. Les 20 derniers appareils seront stockés à Phalsbourg où ils constitueront un parc d'alerte et de gestion.

S'agissant des NH-90, les 59 appareils destinés aux régiments sont attendus entre 2013 et 2020. Les 24 premiers NH-90 seront affectés à Phalsbourg (dès 2013), les 24 suivants iront à Pau à compter de 2013 tandis que les 11 derniers rejoindront Etain à partir de 2019.

En 2012, 38,8 millions d'euros sont inscrits en autorisations d'engagement et 35,9 millions d'euros en crédits de paiement.

6.– L'accueil et le soutien des SNA Barracuda

Ce programme est destiné à permettre l'adaptation des infrastructures d'accueil de la base navale de Toulon retenu comme port d'attache et d'entretien majeur des six futurs sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) de type Barracuda. Ces sous-marins pouvant être amenés à faire escale à Brest et à y recevoir un entretien léger, des adaptations d'importance moindre que celles nécessaires à Toulon seront également réalisées dans la base navale de Brest, dans la base opérationnelle de l'Île Longue ainsi qu'à Cherbourg.

Les travaux prévus à Toulon devront permettre d'accueillir en toute sécurité des navires en l'amarrant, en lui fournissant les fluides et ravitaillements nécessaires. Ils devront permettre en outre de réaliser leur entretien léger et lourd et de permettre les mouvements d'armes tactiques. L'accueil du premier sous-marin de type Barracuda est prévu à l'été 2016. L'accueil des cinq autres sous-marins se déroulera entre 2019 et 2027.

Les crédits inscrits en 2012 s'élèveront à 15 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 5 millions d'euros de crédits de paiement.

D.– LES MUSÉES PLACÉS SOUS LA TUTELLE DE LA DÉFENSE

Dans le cadre des efforts de rationalisation des coûts de gestion et de la politique de réforme lancée au profit des établissements publics depuis l'année 2004, le ministre de la Défense a signé le 24 février 2009 avec les trois musées ayant le statut d'établissements publics et placés sous sa tutelle (musée de l'armée, musée national de la marine, musée de l'air et de l'espace) des contrats d'objectifs et de moyens. Ces contrats ont permis au ministère de préciser ses attentes en matière de coût, de stratégie de développement des opérateurs secondaires et de retour attendu sur investissements. Malheureusement, la négociation des nouveaux contrats d'objectifs et de performance pour la période 2012-2014 n'est pas encore achevée à l'heure où est présenté devant le Parlement le budget de la mission *Défense*.

1.– Le musée de l'armée aux Invalides

Né en 1905 de la fusion du musée d'artillerie et du musée historique de l'armée, le musée de l'armée est implanté au cœur de l'hôtel national des Invalides et exerce, conformément aux articles R. 3413-1 à 34 du code de la défense, trois missions principales :

- maintenir et développer l'esprit de défense et le goût de l'histoire militaire dans la Nation ;

- contribuer à l'éveil des vocations ;

- assurer la conservation, la présentation et l'enrichissement des collections.

Pour mener à bien ces missions, le musée disposera en 2012 de 167 agents, contre 169 en 2010 et 2011, en vertu de la règle du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

En 2010, le musée a poursuivi la mise en œuvre du programme d'investissement Athena, destiné à renforcer son attractivité et à confirmer son rôle majeur dans l'entretien du lien entre la nation et son armée. Après l'ouverture du département moderne (de Louis XIV à Napoléon III) en mai 2009, le musée a terminé la restructuration de l'aile Orient (ouverture au public en mars 2011 des espaces thématiques consacrés aux années 1815-1870 faisant le lien entre le parcours du département des armures et armes anciennes et celui des deux guerres mondiales).

En 2012, les travaux destinés à améliorer l'environnement scientifique et culturel du musée seront poursuivis. Ainsi, les espaces de l'aile sud continueront d'être rénovés et le bâtiment où sont entreposées les réserves à Versailles Satory, sera remis aux normes de sécurité.

Un montant de 9,3 millions d'euros a été inscrit dans le projet de loi de finances pour 2012, dont 1,9 million pour les investissements majeurs, 1,2 million pour les investissements courant et 6,2 millions d'euros pour le fonctionnement. Le musée de l'armée participera à l'effort d'économies de fonctionnement demandé aux opérateurs à hauteur de 0,1 million d'euros en 2012.

Les recettes liées à l'offre culturelle du musée (visites des collections permanentes et temporaires, boutique, location d'espaces, publications de catalogues d'exposition, recherche de mécénat, etc.) permettent de contribuer au financement des dépenses de fonctionnement (21,7 millions d'euros attendus en 2011) prévues au contrat d'objectifs du musée.

2.– Le musée national de la marine au Trocadéro

Régi par les articles R. 3413-35 à 61 du code de la défense, le musée national de la marine comporte un échelon central implanté depuis 1943 au Palais de Chaillot à Paris, ainsi que cinq annexes portuaires situées à Brest, Port-Louis, Rochefort (deux emprises) et Toulon. En 2012, le musée disposera, comme en 2009, 2010 et 2011, de 106 emplois afin de remplir les deux missions qui lui ont été assignées :

– assurer la conservation, la présentation, l’enrichissement et l’accroissement de ses collections dans tous les domaines de la marine : marine nationale, marines de commerce, pêche, recherche océanographique, sport nautique et plaisance ;

– organiser ou apporter son concours à l’organisation de toute exposition ou manifestation susceptible de maintenir et de développer le goût de l’histoire maritime.

Conformément à son contrat d’objectifs, le musée s’est attaché à améliorer en 2011 l’offre culturelle autour des collections permanentes et à lancer les études concernant le projet architectural de la restructuration des espaces à Chaillot. L’année 2012 sera marquée par la conduite des études de maîtrise d’œuvre d’architecte requises par l’élaboration du projet architectural, ainsi qu’à des opérations nécessaires à la préparation des travaux.

Pour 2012, 8,2 millions d’euros ont été inscrits dans le projet de loi de finances, dont 3 millions d’euros pour l’investissement majeur, 1,2 million d’euros pour l’investissement courant et 4 millions d’euros pour le fonctionnement. (contre 1,48 million d’euros en 2010) et 4,07 millions d’euros pour le fonctionnement (contre 4,2 millions d’euros en 2010). Le musée national de la marine participera l’an prochain à l’effort d’économies demandé aux opérateurs à hauteur de 0,09 million d’euros.

Les recettes liées à l’offre culturelle du musée (visites des collections permanentes et temporaires, boutique, location d’espaces, publications de catalogues d’exposition, recherche de mécénat, etc.) permettent de contribuer au financement des dépenses de fonctionnement (8,8 millions d’euros attendus en 2011) prévues au contrat d’objectifs du musée.

3.– Le musée de l’air et de l’espace au Bourget

Implanté dans l’ancienne aérogare du Bourget depuis 1986, le musée a pour missions, conformément aux articles R. 3413-62 à 87 du code de la défense, d’assurer la conservation et l’enrichissement des collections de l’État, ainsi que la présentation au public du patrimoine historique et culturel national dans le domaine de l’aéronautique et de l’espace. Par ailleurs, le musée conserve des matériels aéronautiques et spatiaux de toutes nationalités, en raison de leur valeur historique, scientifique ou technique. Le musée disposera en 2012 de 106 agents, nombre inchangé depuis 2009.

Dans ce cadre, 8,9 millions d'euros ont été inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012, dont 4 millions d'euros pour l'investissement majeur, 0,8 million pour l'investissement courant et 4,1 millions d'euros pour le fonctionnement. Le musée de l'air et de l'espace participera à l'effort d'économies demandé aux opérateurs à hauteur de 0,03 million d'euros en 2011.

Les recettes liées à l'offre culturelle du musée (animations culturelles, boutique, location d'espaces, restaurant, recherche de mécénat, etc.) permettent de contribuer au financement des dépenses de fonctionnement du musée à hauteur de 9,1 millions d'euros en 2011.

III.- LES SYSTÈMES D'INFORMATION ET L'ACTION SOCIALE

A.- LES SYSTÈMES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

L'action *Systèmes d'information, d'administration et de gestion* (SIAG) qui relevait auparavant du secrétariat général pour l'administration (SGA), dépend, depuis le 1^{er} janvier 2010, de la direction générale des systèmes d'information et de communication. Elle a été rebaptisée *Système d'information et de communication* (SIC).

1.- Un secteur en mutation

Cette action a vocation à financer les systèmes d'information dits de fonctionnement c'est-à-dire ceux qui soutiennent le fonctionnement opérationnel des armées, à savoir principalement les SIAG et les systèmes d'information logistique. Les crédits de cette action sont consacrés à deux types de projets :

– à des projets mutualisés : la gestion des ressources humaines, la gestion de la solde des personnels militaires, la pré-liquidation de la paie des personnels civils, la gestion des frais de déplacement, l'adaptation à Chorus des systèmes d'information présentant des adhérences budgétaires et comptables, les outils de comptabilité analytique, les outils décisionnels, la gestion des ressources immobilières, le traitement des archives, la gestion électronique documentaire, la gestion électronique du courrier, la gestion des achats, les outils d'administration de parc, de gestion des interventions et des infrastructures informatiques ;

– à des projets spécifiques : principalement la conduite des programmes d'armement, le contrôle des exportations des matériels sensibles, la modernisation du système d'information géant les processus d'intégration des données du recensement en vue de l'initialisation du parcours citoyen et d'organisation des journées défense citoyenneté, le système d'information logistique du milieu aéronautique, le système d'information logistique du milieu terrestre et le système d'information logistique du milieu naval et, depuis 2010, le volet systèmes d'information du regroupement des états-majors et des services centraux sur le site de Balard à Paris (projet SIMBAD).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

(en millions d'euros)

	2009		2010		Prévision 2011		Prévision 2012	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Total	123,57	123,12	143,34	147,37	111,08	111,08	115,52	115,52

NB : AE = autorisations d'engagement et CP = crédits de paiement.

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012 s'élèveront à 115,52 millions d'euros, en hausse de 4 % par rapport à l'exercice précédent. Toutefois, les comparaisons s'avèrent délicates en raison des variations de périmètre intervenant en cette période de mutation.

2.- De nombreuses variations de périmètre

Entre 2010 et 2012, le périmètre de l'action a évolué, par rapport à 2009, selon les principales orientations suivantes :

- conformément à la démarche lancée par la DGSIC, visant à supprimer les redondances héritées de l'organisation du ministère par armée, un « plan d'occupation des sols » (POS) définit pour chaque zone fonctionnelle les applications cibles. Le développement de ce système a pour objectif de générer des économies ;

- le périmètre prend désormais en compte les crédits de fonctionnement SIC jusqu'alors rattachés à d'autres programmes. Cette logique de rassemblement des crédits SIC permet de retenir le coût complet du projet informatique et participe à leur rationalisation ;

- l'action 5 devient le support de l'ensemble des investissements et dépenses de fonctionnement des systèmes d'information relatifs aux ressources humaines (SIRH) des armées ;

- la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense (DIRISI) étant responsable de l'équipement en matériels et logiciels bureautiques du ministère, les crédits correspondants qui étaient auparavant inscrits sur l'action 5 du programme 212 *Soutien de la politique de la Défense* ont été transférés à compter de 2011 vers le programme 178 *Préparation et emploi des forces*.

3.— Le suivi de la mission d'évaluation et de contrôle sur les recettes exceptionnelles

Les travaux menés en juin 2010 dans le cadre de la Mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances sur les recettes exceptionnelles de la Défense ⁽¹⁾ avaient conduit les Rapporteurs à s'interroger sur l'organisation des systèmes d'information et de communication du ministère. L'une des propositions de la mission appelait à une rationalisation et à un décloisonnement de ces services dont l'organisation avait paru peu rationnelle.

C'est pour approfondir le sujet que le bureau de la commission des Finances avait demandé, dans le cadre de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), à la Cour des comptes un rapport sur ce sujet. La Cour ayant rendu le 19 octobre dernier son rapport, le Rapporteur spécial le publie en annexe au présent Rapport spécial.

B.— L'ACTION SOCIALE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

1.— Une aide justifiée par la spécificité du métier militaire

L'action *Accompagnement de la politique des ressources humaines* vise à améliorer les conditions de vie professionnelle et personnelle des agents militaires et civils du ministère de la Défense et de leurs familles. À cette fin, elle organise des prestations individuelles et collectives, en complément des dispositifs de droit commun propres à la fonction publique. Cette action sociale complémentaire est justifiée par l'existence d'exigences professionnelles propres aux métiers de la défense, qui réclament des obligations de disponibilité et de mobilité géographique. Elle est également rendue nécessaire par des risques spécifiques, tels que ceux liés aux opérations extérieures, et par des besoins propres de solidarité à l'égard de ressortissants concernés par des situations difficiles.

Cette aide s'adresse aux personnels en activité, aux conjoints et aux enfants ainsi qu'aux retraités, aux veuves et aux orphelins, aux personnels d'établissements publics administratifs, à leurs conjoints et à leurs enfants, dans les conditions prévues par le décret relatif à l'action sociale des armées. L'action sociale est commune aux armées et directions.

(1) Rapport d'information n° 2623 de M. Louis Giscard d'Estaing et Mme Françoise Olivier-Coupeau : « les recettes exceptionnelles de la Défense : une anticipation approximative à l'épreuve de la réalité » (juin 2010).

2.— Le projet de budget pour 2012

Le budget de l'action *Accompagnement de la politique des ressources humaines* prévu pour 2012 s'élèvera à 505,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, contre 397,1 millions d'euros en 2011, soit une hausse de 27,2 %. Le Rapporteur spécial s'étonne régulièrement de la forte hausse qu'enregistre par cette action année après année (+ 15 % en 2010, + 9,3 % en 2011), alors même que les effectifs de la mission *Défense* diminuent de manière importante.

Le budget de la sous-action *Action sociale*, prévu pour 2012 s'élèvera à 170 millions d'euros (dont 73 millions d'euros de rémunérations et charges sociales et 97 millions d'euros de dépenses de fonctionnement). Quatre mesures nouvelles sont à signaler :

– deux millions d'euros supplémentaires seront consacrés à la politique de la petite enfance avec l'objectif de proposer dans chaque base de défense une solution de garde. Ces crédits seront partagés entre un soutien aux crèches de l'IGeSA (l'institut de gestion social des armées, cf. *infra*), pour 1,5 million d'euros, et la passation de marchés publics de réservations de berceaux pour 0,5 million d'euros ;

– 2,4 millions d'euros supplémentaires seront consacrés à la passation du marché de prévention contre les « risques psycho-sociaux » dans le cadre du plan de transformation du ministère de la défense et des anciens combattants pour les personnels ressortissants ;

– deux millions d'euros supplémentaires seront consacrés à la protection sociale complémentaire des personnels militaires ;

– un million d'euros supplémentaires iront au financement du marché de soutien psychologique en faveur des familles de militaires déployés en opération extérieure sur le théâtre afghan ;

Par ailleurs, une mesure d'économie est inscrite dans le présent projet :

– les crédits dévolus à l'accompagnement social des restructurations seront réduits de 4,31 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale 2011 afin d'ajuster la ressource aux besoins effectifs.

3.— Une vaste réorganisation des effectifs

Le plafond d'emploi de l'*Action sociale* (hors personnel central de la sous-direction de l'action sociale, qui relève de l'action 3 *Gestion centrale*) sera en 2012 de 1 151 agents dont 1 074 civils et 77 militaires. Ils seront en diminution de 98 postes, ce qui représente 7,8 % des effectifs.

Dans le cadre de la réforme globale du ministère de la Défense, le réseau de l'action sociale évolue avec la création d'entités à vocation interarmées. Les directions régionales seront remplacées par des pôles ministériels d'action sociale (PMAS). Un échelon social sera inséré dans chaque base de défense.

En 2010, le niveau intermédiaire (district social) a été supprimé. Cette première phase de réorganisation du réseau social a entraîné une réduction de 33 postes. Dix autres emplois d'agent de soutien ont été supprimés : il s'agissait de fonctionnaires affectés dans des échelons sociaux dissous du fait de la fermeture des formations rattachées.

En 2011, cette phase est complétée par la transformation des 19 directions locales d'action sociale (DLAS) en sept pôles ministériels d'action sociale (PMAS), opérationnels au 1^{er} janvier 2012. Cette évolution permet de réduire les effectifs de 50 postes supplémentaires. En 2012, la réduction du nombre d'emplois du réseau social se poursuivra avec la mise en œuvre de la dernière phase de suppression des districts sociaux.

Le nombre des travailleurs sociaux (assistants et conseillers de service social) devrait être maintenu tout au long du processus de restructuration (hors postes mis en réserve), les suppressions de postes ne concernant que les emplois administratifs de la chaîne sociale.

4.– L'institut de gestion sociale des armées (IGeSA)

L'IGeSA constitue un acteur essentiel de la mise en œuvre de la politique sociale du ministère de la Défense et des anciens combattants. Les missions qu'il est amené à remplir se divisent en trois catégories :

- la gestion des établissements sociaux (centres de vacances, établissements familiaux, crèches, maisons d'enfants) ;

- l'instruction et le paiement de prestations sociales pour le compte du ministère (prêts et secours, aide ménagère à domicile, aide à l'éducation, etc.) ;

- l'accompagnement social des restructurations visant à aider les agents à financer leur nouveau logement, soit sous la forme d'une aide à la location, soit pour accéder à la propriété.

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS VERSÉES À L'IGESA (2010-2012)

	Budget exécuté 2010	Loi de finances pour 2011	Projet de loi de finances pour 2012
Subvention (action 6)	60 807 906	54 955 459	55 417 180
Subvention Infra (action 6)	632 605	630 539	630 539
Restructurations (action 10)	8 729 000	12 061 494	3 751 354
Total	70 169 511	67 647 492	59 799 073

En 2010, la consommation des crédits s'est avérée supérieure aux prévisions de 4,7 millions d'euros pour les raisons suivantes :

– la réintégration du commandement intégré de l'OTAN par la France conduit à une surconsommation de 2 millions d'euros de prestations familiales d'expatriation, aide est accordée sous conditions aux militaires en poste dans certains organismes implantés à l'étranger ou dans les structures de commandement de l'organisation de l'OTAN. Elle vise à compenser les surcoûts liés aux frais de scolarité des enfants ;

– l'amélioration de l'offre d'hébergement dans les campings gérés par l'IGeSA a également enregistré un dépassement de 2 millions d'euros ;

– la mise aux normes des réseaux d'adduction d'eau au sein des établissements gérés par l'IGeSA afin de répondre aux nouvelles contraintes réglementaires de surveillance de la qualité des eaux a induit une dépense non budgétée de 0,7 million d'euros.

En 2011, la subvention versée au titre de l'action 6 a été réduite de 1,2 million d'euros par rapport à 2010 (56,10 millions d'euros), mais de 5,8 millions d'euros par rapport au budget exécuté. Cette baisse résulte d'un ajustement des crédits consacrés aux sorties de cohésions, aux conférences et visites culturelles.

En revanche, les crédits (action 10) consacrés aux restructurations ont été revus à la hausse de 38,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2010 conformément aux montants retenus lors des travaux de programmation.

En 2012, les crédits versés à l'IGeSA diminueront de 11,6 % en raison d'un ajustement des crédits consacrés à l'accompagnement social des restructurations, résultant de la révision des besoins estimés. Il a ainsi été décidé d'en redéployer une partie (4 millions d'euros) au profit du dispositif d'aide au départ des forces françaises basée outre-mer et à l'étranger, tout en réalisant une économie de 4,3 millions d'euros.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du lundi 24 octobre 2011 à 17 heures, la commission des Finances examine les crédits de la mission Défense en commençant par l'exposé des deux Rapporteurs spéciaux de la mission, MM. Louis Giscard d'Estaing et Jean-Michel Fourgous.

*Après l'exposé des **Rapporteurs spéciaux**, une discussion a lieu.*

M. Jean-Louis Dumont, président. Deux cultures s'affrontent au sein du ministère de la Défense pour ce qui est de l'achat de matériels : soit acheter en France, lorsque le fabricant existe, soit acheter à l'extérieur du matériel existant, en plus grande quantité et en réalisant des gains financiers. Au regard des enjeux économiques et de R&D, n'est-il pas nécessaire de conserver, sur le plan national, des entreprises performantes dotées de capacités de recherche, ayant en outre une capacité d'entraînement des industries civiles ?

Par ailleurs, pensez-vous que le niveau et le nombre des aéronefs qui seront mis à disposition de nos armées sont suffisants ? En Meuse, la base d'Étain abrite un régiment souvent projeté en opérations, mais dont les appareils sont à bout de souffle.

Pour les Opex et pour les autres missions assignées à nos forces en Europe, en Asie et en Afrique, il faut non seulement des moyens mais aussi des ressources humaines. Certains secteurs, certes, doivent être réduits – j'avais remis, en son temps, un rapport sur les effectifs du bureau du service national. Cela étant, la gestion des ressources humaines des armées correspond-elle aux besoins d'aujourd'hui et de demain ?

Bref, puisque votre rapport traite de la « préparation de l'avenir », pensez-vous que les missions traditionnelles devront évoluer ou que nous avons encore les moyens humains et matériels de répondre à ces missions, par exemple en Afrique, au sein de l'OTAN que notre pays a réintégré, ou pour les missions de l'ONU ? Après l'opération libyenne, les armées françaises auront-elles encore les moyens de servir nos valeurs républicaines ?

M. Jean-Michel Fourgous, rapporteur spécial. L'avenir de notre défense est lié à l'avenir de notre budget, donc à notre capacité à produire de la richesse. Partout dans le monde, les budgets militaires évoluent selon les résultats économiques de chaque pays. Les Chinois investissent massivement, par exemple. La guerre est diplomatique et militaire, mais sa dimension économique prend une importance particulière dans cette période de mondialisation. La montée en puissance de la Chine, de l'Inde, du Brésil, provoque par exemple des tensions sur les matières premières. L'avenir dépend avant tout de la capacité d'un pays à comprendre la mondialisation, à exporter, à déposer des brevets d'avenir, à conserver des chaînes de compétences pour des productions prévues sur le moyen

et le long terme. Les industries de défense sont très spécifiques et l'on peut se féliciter que la France ait accès à ce type de marché. L'aéronautique représente, par exemple, un de nos plus gros excédents commerciaux.

Il faut évidemment privilégier le caractère dual de cette industrie. Si l'on dépend uniquement des commandes militaires, on s'expose plus fortement aux variations liées à la crise. Ce sont des groupes comme EADS, avec son carnet de commandes de plus de 450 milliards de dollars, qui résistent le mieux.

Pour ce qui est des ressources humaines, je laisserai à M. Louis Giscard d'Estaing le soin de vous répondre.

Quant aux avions, les opérations de Libye ont montré au monde entier que le Rafale est opérationnel. Seuls deux pays, la France et les États-Unis disposent de porte-avions à décollage à catapultes pouvant accueillir des avions multimission comme le Rafale. Cela a bien sûr un coût. Notre pays ne pourra guère envisager la construction d'un second porte-avions qu'avec une croissance de 3 ou 4 %.

Même s'il reste des besoins, il est satisfaisant de constater qu'un pays comme la France reste très compétitif en comparaison de tous les grands pays, comme elle l'a montré aux yeux du monde ces derniers mois.

M. Jean-Louis Dumont, président. Les dysfonctionnements de Chorus sont depuis longtemps une source de préoccupation et c'est une bonne chose que les rapporteurs spéciaux y insistent.

Permettez-moi d'en revenir, monsieur le rapporteur spécial, à ma question sur les flux entrants et sortants de personnel au sein du ministère de la Défense et à mon exemple du bureau du service national, qui a bénéficié d'un apport de personnels affectés pour différentes raisons. Les nouvelles entrées correspondent-elles aux besoins réels – notamment techniques – des armées ?

M. Louis Giscard d'Estaing, rapporteur spécial. L'objectif fixé était une réduction globale du format de nos forces armées de 54 000 hommes. Ce plan est respecté ; l'effort est même parfois supérieur à ce qui était programmé.

Pour ce qui est du recrutement et du renouvellement des personnels, votre question renvoie à celle de l'attractivité de la fonction militaire dans la société française. Les différentes armées mènent des campagnes de communication, notamment à la télévision, pour mettre en valeur les carrières qu'elles offrent. L'objectif est de maintenir la qualité de recrutement de nos forces. Les enjeux sont directement liés aux conditions du marché de l'emploi, sachant que les carrières sont assez courtes pour les militaires qui ne passent pas par les écoles d'officiers ou de sous-officiers. Le ministère et les états-majors sont conscients du problème et y consacrent des moyens.

Un autre aspect est celui du statut du militaire et des améliorations que l'on peut y apporter, notamment en opérations. À cet égard, le ministre de la Défense devrait annoncer le 11 novembre prochain une mesure attendue. Par ailleurs, le Conseil supérieur de la fonction militaire assure le suivi de ces sujets.

Globalement, aucun sujet d'inquiétude concernant d'éventuelles difficultés de recrutement n'a été porté à notre connaissance.

Suivant l'avis favorable des deux rapporteurs spéciaux, MM. Louis Giscard d'Estaing et Jean-Michel Fourgous, la Commission adopte les crédits de la mission Défense.

ANNEXE 1 :
LISTE DES AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– le **4 octobre 2011**, audition, avec M. Jean-Michel Fourgous, de Mme Pascale Sourisse, responsable de la division C4I de Thales et de M. Hervé Multon, directeur de la stratégie du groupe ;

– le **5 octobre 2011**, audition, avec M. Jean-Michel Fourgous, de l’amiral Bernard Rogel, chef d’État-major de la marine ;

– le **5 octobre 2011**, audition, avec M. Jean-Michel Fourgous, du général Bertrand Ract-Madoux, chef d’État-major de l’armée de terre ;

– le **18 octobre 2011**, audition du général Jean-Paul Palomeros, chef d’état-major de l’armée de l’air ;

– le **20 octobre 2011**, audition, avec M. Jean-Michel Fourgous, de M. Christophe Maisonneuve, directeur-adjoint du cabinet du ministre de la Défense ;

– le **20 octobre 2011**, audition, avec M. Jean-Michel Fourgous, de M. François Desprairies, directeur des affaires publiques d’EADS France, Bruno Masnou, conseiller sécurité et défense à la direction des affaires publiques d’EADS France, et de Mme Annick Perrimond-Dubreuil, vice-présidente en charge des relations avec le Parlement.

ANNEXE 2 : LISTE DES BASES DE DÉFENSE

Métropole	
78 bases de défense prévues en 2008	51 bases de défense réalisées en 2011
Évreux	Évreux
Montlhéry	Montlhéry
Cherbourg	Cherbourg
Rennes	Rennes
Coëtquidan	
Vannes	Vannes - Coëtquidan
Brest	
Lorient	Brest - Lorient
Angers	
Le Mans	Angers - Le Mans - Saumur
Saumur	
Bricy	
Orléans	Orléans - Bricy
Tours	Tours
Avord	
Bourges	Bourges - Avord
Poitiers	
Saint-Maixent	Poitiers - Saint-Maixent
Rochefort	
Cognac	Rochefort - Cognac
Angoulême	Angoulême
Brive	Brive
Bordeaux	
Mérignac	Bordeaux - Mérignac
Cazaux	Cazaux
Mont-de-Marsan	Mont-de-Marsan
Montauban	
Agen	Montauban - Agen
Bayonne	
Pau	Pau - Bayonne - Tarbes
Tarbes	
Toulouse	
Castres	Toulouse - Castres
Carcassonne	Carcassonne
Orange	
Nîmes	Nîmes - Orange
Istres	
Salon-de-Provence	Istres - Salon-de-Provence
Marseille	
Aubagne	Marseille - Aubagne
Toulon	Toulon
Draguignan	Draguignan
Solenzara	Solenzara
Calvi	Calvi
Apt	Saint-Christol
Gap	Gap
Grenoble	
Annecy	Grenoble - Annecy - Chambéry
Chambéry	
Valence	Valence

Lyon	Lyon - Mont-Verdun
Mont-Verdun	
La Valbonne	La Valbonne
Clermont-Ferrand	Clermont-Ferrand
Dijon	Dijon
Besançon	Besançon
Belfort	Belfort
Luxeuil	Luxeuil - Épinal
Épinal	
Nancy	Nancy
Colmar	Colmar
Strasbourg	Strasbourg - Haguenau
Haguenau	
Phalsbourg	Phalsbourg
Chaumont	Chaumont - Saint-Dizier
Saint-Dizier	
Metz	Metz
Verdun	Verdun
Mourmelon	Mourmelon - Mailly
Mailly	
Charleville-Mézières	Charleville-Mézières
Lille	Lille
Creil	Creil
Paris	Paris Île-de-France
Vincennes	
Saint-Germain-en Laye	
Versailles	
Vélizy-Villacoublay	
Outre-mer	
Martinique-Guadeloupe	Martinique-Guadeloupe
Guyane	Guyane
La Réunion - Mayotte	La Réunion - Mayotte
Nouvelle-Calédonie	Nouvelle-Calédonie
Polynésie	Polynésie
Étranger	
Djibouti	Djibouti
Émirats arabes unis	Émirats arabes unis – Abou Dhabi
Gabon	Gabon - Libreville
Sénégal	Sénégal - Dakar

ANNEXE 3 :
RAPPORT D'ENQUÊTE DE LA COUR DES COMPTES SUR LES
SYSTÈMES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION DU
MINISTÈRE DE LA DÉFENSE (article 58-2° de la LOLF)



**COMMUNICATION A LA
COMMISSION DES FINANCES, DE L'ECONOMIE GENERALE ET
DU CONTROLE BUDGETAIRE DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**

**(Article 50-2° de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 et
L. 132-4 du code des juridictions financières)**

**Les systèmes d'information
et de communication du
ministère de la défense**

OCTOBRE 2011

AVERTISSEMENT	5
RESUME	9
RECOMMANDATIONS	15
INTRODUCTION	17
CHAPITRE I : L'IDENTIFICATION DE LA FONCTION « SYSTEMES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION »	25
I - L'identification de la fonction « systèmes d'information et de communication »	25
A - L'enjeu : connaître le périmètre de la fonction « systèmes d'information et de communication » pour en maîtriser l'évolution	25
B - L'absence de définition générique de la fonction « systèmes d'information et de communication » au sein de l'Etat	26
C - La constitution d'un « agrégat SIC » au statut ambigu	27
II - Un chiffrage en progrès, qui permet une première vision transversale	30
A - Les estimations successives du périmètre SIC	31
B - Le chiffrage 2011 de l'agrégat « SIC »	31
C - Les enseignements liés à la vision transversale de la fonction « SIC » du ministère de la défense	34
III - Une dépense répartie sur un plan budgétaire entre une pluralité de responsables	38
A - Une répartition du titre 3 et du titre 5 entre 12 budgets opérationnels de programme	39
B - La répartition des responsabilités en matière de gestion de la masse salariale	42
CHAPITRE II : LE PILOTAGE ET LA MISE EN ŒUVRE DES SYSTEMES D'INFORMATION	45
I - Le pilotage stratégique des systèmes d'information	45
A - Une nouvelle typologie des systèmes d'information	45
B - La montée en puissance incertaine de la DGSIC	47
C - Le renforcement des instances de gouvernance collégiale	56
D - Illustration des atouts et limites de la gouvernance actuelle : les projets liés à la mobilité	57

II - La constitution d'un opérateur ministériel : la DIRISI	59
A - Un opérateur unique longtemps sans unité	59
B - Un opérateur mixte, de nature militaire et civil	64
III - Le regroupement des centres de développement de la défense	71
IV - Les ambiguïtés restant à lever	72
A - Les points en suspens	73
B - Les questions apparues avec la nouvelle gouvernance	75
CHAPITRE III : LES GAINS DE PRODUCTIVITE A ATTENDRE DE LA TRANSFORMATION	79
I - Une réduction programmée des coûts sans commune mesure par rapport aux objectifs fixés en 2009	79
II - Les chantiers de rationalisation engagés	84
A - La réduction du nombre d'applications et l'amélioration de leur pilotage	84
B - La rationalisation des serveurs	93
C - La constitution de centres de services centralisés et la réduction des implantations territoriales	95
III - Un choix stratégique en cours entre « faire » et « faire faire »	98
A - Une orientation prudente de recentrage sur le « cœur de métier »...	98
B - Les enseignements tirés des expériences étrangères et de celles des grandes entreprises	100
C - Les choix restant à faire en matière de gestion de la bureautique..	104
ANNEXE 1 : LETTRE DE SAISINE ET DEFINITION DU PERIMETRE DE L'ENQUETE	115
ANNEXE 2 : SEGMENTS PHYSIQUES DE L'AGREGAT « SIC »	118
ANNEXE 3 : LA DEFINITION DU « CŒUR DE METIER » SIC DU MINISTERE DE LA DEFENSE	119
ANNEXE 3 : PERSONNES RENCONTREES	121

Avertissement

Saisine de la Cour

Le 1^{er} décembre 2010, le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale a demandé au Premier président de la Cour des comptes, en application des dispositions de l'article 58.2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la réalisation d'une enquête sur les services de télécommunications et de transmissions militaires.

Le président de la deuxième chambre, accompagné de l'équipe de contrôle qu'il a désignée pour mener à bien cette enquête, a rencontré le 17 janvier 2011 M. Louis Giscard d'Estaing, vice-président de la commission des finances, rapporteur spécial des crédits de la mission « Défense ».

A l'issue de cet entretien, il a été décidé d'un commun accord qu'au regard de la complexité et de l'ampleur de la thématique, la Cour remettrait le résultat de ses travaux au tout début de la session d'octobre 2011. Les réorganisations au ministère de la défense conduisent à appréhender l'ensemble des systèmes d'information et de communication (SIC).

Le Premier président a indiqué, par courrier au président de la commission des finances de l'Assemblée nationale en date du 25 janvier 2011, que les travaux de la Cour porteraient sur « *les systèmes d'information et de communication du ministère de la défense* ». « *La stratégie retenue en matière de systèmes d'information et de communication, la gouvernance, le budget, la performance opérationnelle et la gestion des ressources humaines seront passés en revue sur la base d'un examen approfondi des deux organisations suivantes : la direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC), structure de stratégie et de pilotage, et la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI) opérateur du ministère de la défense dans ce domaine. Des exemples concrets issus des problématiques particulières des forces armées viendront éclairer les analyses de la Cour.* »

La fonction majeure « sécurité des systèmes d'information » a donc été exclue car il s'agit d'un sujet en soi, qui concerne des acteurs complémentaires (agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, secrétariat général de la défense nationale etc.).

Contrôles sur pièces et sur place

Un contrôle a été notifié à la direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC) du ministère de la défense, à l'état-major des armées, à la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI), au secrétaire général pour l'administration, au chef du contrôle général des armées ainsi qu'à la direction du budget.

Sans chercher à faire un audit des systèmes d'information, la Cour a notamment procédé à :

- l'examen de l'ensemble des comptes-rendus et pièces associés aux réunions du conseil des SIC, du conseil exécutif des SIC, du comité de pilotage des systèmes d'information d'administration et de gestion, du comité de convergence des systèmes d'information opérationnels et de commandement, du comité directeur des intranets etc. ;
- la réalisation d'une quarantaine d'entretiens, dont la liste figure en annexe, avec les responsables de la DGSIC et de la DIRISI, mais aussi avec l'état-major des armées, les armées, la direction générale de l'armement et le secrétariat général pour l'administration, et, enfin, avec des personnalités extérieures au monde de la défense (directeur interministériel des systèmes d'information et de communication de l'Etat ; conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies ; club informatique des grandes entreprises françaises ; directeur des systèmes d'information de France Telecom) ;
- des déplacements dans six centres interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (CIRISI) sur les 38 que compte la DIRISI, en présence des directeurs régionaux et d'organismes « clients » :
 - CIRISI de l'îlot Saint Germain : centre d'appel mutualisé, supervision des réseaux, administration des systèmes, salle des voies, soutien notamment du centre de planification et de conduite des opérations ;

- CIRISI de Maisons-Laffitte : centre des opérations, centre national des réseaux, centre national des satellites, sécurité des systèmes d'information ;
- CIRISI de Mont-Verdun : gestion des SIC nucléaires ;
- CIRISI de Lille : soutien d'organisations internationales de défense et échelon de soutien de proximité ;
- CIRISI de Lyon : échelon de soutien de proximité ;
- CIRISI de Creil : échelon de soutien de proximité.

Limites de l'enquête

La gouvernance des systèmes d'information et de communication du ministère de la défense est en transformation profonde. La Cour a examiné des processus dont le terme ne devrait être atteint qu'à l'horizon de 2 à 5 ans. Les seules évolutions constatées entre le début et la fin de l'enquête en termes de gouvernance imposent une certaine prudence dans les constats et les recommandations susceptibles d'être tirés. Le directeur de cabinet du ministre de la défense en date du 13 septembre 2011 a ainsi souligné auprès de la Cour : « *parce que les systèmes d'information opérationnels et de communication sont au cœur des capacités militaires, leur transformation doit être conduite avec la plus grande prudence pour éviter toute fragilisation, voire toute rupture* ».

Procédure contradictoire

Le présent rapport, qui constitue la synthèse du contrôle effectué, tient compte de la contradiction menée avec le directeur général des systèmes d'information et de communication (DGSIC) du ministère de la défense, le chef d'état-major des armées, le directeur interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI), le délégué général pour l'armement et le secrétaire général pour l'administration. Une réponse unique du ministère de la défense a été signée par le directeur de cabinet du ministre en date du 13 septembre 2011. L'ensemble de ces responsables, ou leurs représentants, ont été auditionnés par la deuxième chambre le 15 septembre 2011.

Le 21 septembre 2001, la deuxième chambre a examiné les réponses reçues et, en conséquence, adopté la présente synthèse.

Un tiré à part, intégrant des données et développements classés en diffusion restreinte, accompagne le présent rapport.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse de l'enquête effectuée, a été délibéré, le 21 septembre 2011, par la deuxième chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Levy, président de chambre, et composée de M. Camoin, Mme Saliou, MM. Vivet, Valdiguié, Rigaudiat, Mme Carrère-Gée, M. Aulin, conseillers maîtres, le rapporteur étant M. Desrousseaux, rapporteur extérieur, et le contre-rapporteur, M. Dupuy, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 4 octobre 2011 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, premier président, Bénard, procureur général, Picq, Babusiaux, Descheemaeker, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman et Levy, présidents de chambre.

Résumé

Depuis 2010, le ministère de la défense a souhaité mieux identifier la fonction « systèmes d'information et de communication » (SIC) pour mieux la piloter. Les systèmes d'information et de communication de la Défense comprennent les systèmes d'information d'administration et de gestion du ministère, les systèmes d'information scientifique et technique nécessaires aux travaux de simulation de la direction générale des armées et les systèmes d'information opérationnels et de commandement des armées, y compris ceux intégrés aux systèmes d'armes, s'ils ont susceptibles d'être conduits de façon autonome par rapport aux programmes d'armement. L'ensemble représente de l'ordre de 2,8 Md€.

L'organisation du ministère en matière de systèmes d'information et de communication repose sur quatre niveaux :

- les trois grands « subordonnés » du ministre (chef d'état-major des armées, secrétariat général de l'armement, direction générale de l'armement) assurent dans leur périmètre de compétence un rôle de maîtrise d'ouvrage et/ou de maîtrise d'ouvrage déléguée ;
- la direction générale des systèmes d'information et de communication (70 personnes) placée auprès du ministre assure, en plus de ces trois grands subordonnés, une fonction stratégique globale pour l'ensemble du ministère ;
- la direction interarmées des réseaux et des systèmes d'information (DIRISI ; plus de 9 000 personnes), placée sous l'autorité hiérarchique du chef d'état-major des armées, est l'opérateur SIC, civil et militaire, pour l'ensemble du ministère ;
- les armées emploient le personnel (plus de 15 000 personnes) susceptible d'opérer au combat, sur les théâtres d'opérations, sous l'autorité du chef d'état-major des armées, les différents systèmes d'information et de communication nécessaires à leur action.

Le ministère a renforcé depuis 2010 les leviers dont dispose la direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC) placée auprès du ministre. La constitution d'un opérateur ministériel « de bout en bout », c'est-à-dire des serveurs de données jusqu'au poste de l'utilisateur final en passant par les réseaux, la direction

interarmées des réseaux et des systèmes d'information (la DIRISI), est quasiment achevée.

1) La création d'un agrégat « systèmes d'information et de communication », objet financier atypique et outil de pilotage ambiguë, a conduit à définir le périmètre de la gouvernance des SIC ; son chiffrage doit encore progresser pour ce qui concerne la masse salariale.

a) En 2010 et 2011, le ministère de la défense a progressé pour établir une définition des systèmes d'information et de communication cohérente avec son objet : proposer un modèle d'analyse de coûts et faciliter un pilotage transversal de la fonction. Un premier chiffrage cohérent a été établi.

b) La part consacrée à la masse salariale reste à évaluer de manière fiable. L'identification des emplois consacrés aux SIC n'est en effet pas achevée, d'une part, parce que le système d'information financière ne permet pas de relier un agent à sa fonction, et d'autre part parce que les référentiels métiers au sein des différentes entités du ministère de la défense sont hétérogènes.

L'agrégat « systèmes d'information et de communication » du ministère de la défense en chiffres

En 2011, les systèmes d'information et de communication représenteraient 2 808 M€, soit de l'ordre de 8 % du budget du ministère de la défense, pour une estimation de 25 013 emplois.

Les crédits d'investissement et de fonctionnement s'établissent à 1 280 M€. Ils sont consacrés aux deux tiers aux dépenses opérationnelles, avec une part prépondérante des réseaux de communication et de télécommunications pour lesquels une convergence technologique est possible au sein de l'ensemble du ministère. Ces crédits sont gérés à plus de 85 % par le chef d'état-major des armées et par le délégué général à l'armement. Le directeur général des systèmes d'information et de communication (DGSIC) du ministère est responsable d'un budget opérationnel de programme de 100M€.

La masse salariale représenterait de l'ordre de 1 528 M€. La direction interarmées des réseaux et des systèmes d'information (DIRISI) en gère un tiers et les armées près des deux tiers. L'armée de terre représente à elle seule 44 % du total de la masse salariale.

En termes techniques, on recense 12 000 serveurs, 220 000 postes bureautiques, 720 applications d'administration et de gestion et 628 systèmes d'information opérationnels et de commandement.

c) Les conséquences pratiques en termes de gouvernance tirées de cet agrégat sont limitées. Le directeur général des systèmes d'information et de communication n'en est le responsable, ni en programmation, ni en gestion. Les responsables sont multiples, sur un plan fonctionnel et budgétaire. Ainsi, les dépenses de titre 3 et de titre 5 figurent dans 12 budgets opérationnels de programme, pour l'essentiel centraux ou interarmées, tandis que les crédits de la masse salariale sont plutôt inscrits dans les budgets opérationnels de programme des différents services, armées et directions. Des comparaisons de coûts avec d'autres ministères ou d'autres organisations n'ont pas encore été entreprises.

En l'état, le ministère de la défense est partagé entre le souhait de faire de son agrégat SIC un vecteur structurant de rationalisation et le choix pragmatique d'en faire un simple instrument de restitution des dépenses.

2) La direction générale des systèmes d'information et de communication souffre encore d'un positionnement délicat par rapport aux « grands subordonnés » du ministre

a) A sa création en 2006, la DGSIC a été dotée de leviers réglementaires limités pour faire émerger une gouvernance transverse des SIC.

Depuis 2009, de nouveaux leviers lui ont été attribués. Ils ont permis une dynamique de convergence et de mutualisation, fondée sur le renforcement des instances collégiales. L'harmonisation du pilotage entre systèmes d'information d'administration et de gestion et systèmes d'information opérationnels et de commandement constitue un progrès. Les centres de développement du ministère connaissent un début de regroupement fonctionnel.

b) Par certains aspects, la gouvernance promue par la DGSIC commence à se rapprocher des DSI centrales rencontrées dans le monde des entreprises ou dans les administrations à l'étranger, mais sa capacité à piloter les ressources humaines et les coûts est réduite et son influence indirecte. L'apparition de la DGSIC n'a pas conduit à une révision du rôle de chacun des acteurs du ministère en matière de « SIC ». Une clarification de son positionnement apparaît indispensable.

3) L'opérateur des SIC – la DIRISI – remplit son rôle opérationnel, mais n'offre pas une qualité de service à la hauteur des normes civiles.

a) L'opérateur ministériel a agrégé la quasi-totalité des structures SIC des grandes entités du ministère de la défense, à l'exception de celle de la direction générale de l'armement.

b) L'opérateur a une nature mixte, civile et militaire.

Il est en mesure de mettre en œuvre les demandes de systèmes d'information des armées dans des conditions satisfaisantes. Ses objectifs en termes de personnels projetables sur les théâtres d'opération sont peu exigeants ; son activité peut donc être assurée par une partie croissante de personnel civil.

c) Mais la situation actuelle révèle trois faiblesses :

- En absence d'étude d'impact, les transferts vers la DIRISI des structures « SIC », qui ont été imposés aux différentes armées et services du ministère de la défense, n'ont pas eu lieu sans réticences, en raison des incertitudes liées à la qualité de service. La direction générale de l'armement a obtenu que le transfert n'ait lieu qu'en 2014 ;

- La performance de la DIRISI en termes d'exploitation apparaît en deçà d'objectifs qui ont été pourtant fixés de manière moins exigeante que les références du monde civil.

- Dans son fonctionnement courant, les outils de pilotage (contrôle de gestion et analyse des coûts) de l'opérateur restent parcellaires.

4) Les gains de productivité liés à la conduite des chantiers transversaux seront substantiels, mais sans rapport avec les objectifs irréalistes assignés au DGSIC en 2009 et annoncés par le ministère.

a) Par rapport aux objectifs non étayés fixés par le ministre de la défense au DGSIC en 2009, visant à obtenir une réduction des coûts de 20 % à 30 % des dépenses allouées aux SIC à l'horizon 2015, la réduction de la dépense apparaît plus modeste, globalement de l'ordre de 5,7 %. Elle est importante sur des périmètres comme le fonctionnement courant de la DIRISI.

b) La réalisation de ces gains de productivité repose sur d'importants chantiers de rationalisation technique :

- La réduction du nombre d'applications constitue le principal acquis de la nouvelle gouvernance des SIC. L'ampleur du mouvement de réduction des applications à l'horizon 2014 (57 % des applications d'administration et de gestion du ministère présentes en 2010 devraient être supprimés, avec des taux de 74 % pour les applications financières et de 65 % pour les ressources humaines) tend à souligner, par contraste, l'importance des redondances auxquels avaient conduit, d'une part, l'absence de politique interarmées des SIC, d'autre part, les cloisonnements de la gouvernance des systèmes d'information.

- La réduction du nombre de serveurs liés aux applications locales et au socle technique commun dans des proportions considérables (passage de 12 000 serveurs à 2 920 en quatre ans) devrait induire des économies d'environ 60 M€ par an.

- Le projet de centres de services porté par la DIRISI vise à centraliser l'assistance aux utilisateurs et à atteindre un taux de 60 % de résolution à distance des incidents techniques. Les implantations territoriales devraient être considérablement resserrées et les effectifs correspondants considérablement réduits.

c) Dans une perspective de plus long terme, le ministère de la défense a engagé une démarche de recentrage sur son « cœur de métier » en matière de SIC. Cette démarche est susceptible de susciter des gains de productivité supplémentaires. L'analyse des expériences étrangères, mais aussi de celles des grandes entreprises, l'a conduit à établir un recueil de bonnes pratiques reprises dans l'étude en cours sur l'externalisation de la bureautique. Ce projet concerne entre 1 300 et 1 500 ETP pour 220 000 postes de travail. L'évaluation préalable devrait être présentée au ministre à l'automne 2011 avec un aboutissement du projet éventuel en 2015. A ce stade, la méthode employée est conforme aux préconisations de la Cour figurant dans son insertion au rapport public annuel 2011 sur les externalisations au ministère de la défense.

5) L'impact opérationnel des décisions de cession de fréquences précédemment occupées par des systèmes d'armes appelle une réaction du ministère de la défense.

a) Comme l'illustre le cas d'école de Félin (Fantassin à équipement et liaison intégrés), les décisions de cessions des bandes, prises au plus haut niveau de l'Etat, nécessitent néanmoins une instance de coordination des besoins au niveau interministériel qui pourrait être pilotée par le directeur interministériel des systèmes d'information et de communication. Ces décisions ont en effet un impact opérationnel significatif. On peut donc s'interroger sur l'adéquation entre les décisions prises en matière de développement du programme Félin, et de choix des bandes correspondantes, et les décisions de cession des fréquences, présentées comme une modalité de financement de la loi de programmation militaire.

b) Ces choix n'ont en réalité pas été coordonnés et le ministère de la défense a dû mettre en œuvre des décisions prises au niveau international et européen sur lesquelles il avait une faible capacité d'influence. La pression des télécommunications du service mobile devant demeurer forte, il est possible, voire probable, que d'autres abandons de bande seront subis par la Défense si celui-ci ne prend pas d'initiatives pour se

coordonner avec le ministère de l'intérieur et rappeler les enjeux de sécurité nationale qui s'attachent à la gestion des fréquences. Il appartient au ministère de la défense de se doter des meilleures capacités d'anticipation possible et d'actualiser en permanence son analyse de risques.

En conclusion, le rapport présente une série de recommandations dont les trois principales sont de :

- préciser la stratégie d'ensemble en matière de systèmes d'information et de communication, le cas échéant par le biais d'un schéma directeur ;
- clarifier l'organisation « SIC », et notamment les rôles respectifs de la DGSIC et de la DIRISI ;
- accroître les ambitions de qualité de service.

Recommandations

L'enquête menée par la Cour a conduit à formuler les recommandations opérationnelles suivantes :

1. Clarifier la vision à long terme du ministère, le cas échéant en réalisant un schéma directeur des systèmes d'information et de communication ;
2. Actualiser le décret du 2 mai 2006 relatif aux attributions du DGSIC pour trancher les questions liées au positionnement de celui-ci ;
3. Améliorer le chiffrage de l'agrégat « systèmes d'information et de communication » en ce qui concerne la masse salariale ;
4. Harmoniser les référentiels « métier » des systèmes d'information et de communication au sein du ministère de la défense ;
5. Relever le niveau d'ambition des objectifs de qualité de service de la DIRISI ;
6. Prévoir des tableaux de bord pertinents pour attester de la performance de la DIRISI ;
7. Chiffrer l'impact financier de la conversion des emplois militaires en emplois civils engagée par la DIRISI ;
8. Accélérer l'intégration du centre technique des systèmes d'information de la direction générale de l'armement dans la DIRISI et l'achever avant 2014 ;
9. Mieux appréhender et anticiper les évolutions de la réglementation internationale en matière d'utilisation des fréquences.

Les trois recommandations principales sont de :

- préciser la stratégie d'ensemble en matière de systèmes d'information et de communication, le cas échéant par le biais d'un schéma directeur ;
- clarifier l'organisation « SIC », et notamment les rôles respectifs de la DGSIC et de la DIRISI ;
- accroître les ambitions de qualité de service.

Introduction

On peut définir un système d'information et de communication (SIC) comme un ensemble organisé d'acteurs, de procédures et de technologies permettant de saisir, de regrouper, de stocker, de manipuler, de protéger et de diffuser de l'information utilisée dans un ou plusieurs processus opérationnels ou « métiers ». Au-delà de ses dimensions techniques, la fonction « systèmes d'information et de communication » (SIC) est une fonction transversale, déterminante pour assurer l'efficacité et l'efficacité des organisations publiques ou privées.

L'examen de la fonction « SIC » du ministère de la défense suppose au préalable de prendre en compte les éléments suivants :

- les enjeux stratégiques de la fonction « SIC » au ministère de la défense sont à la fois identiques et différents de ceux des autres administrations et des entreprises.

Sa taille est sans commune mesure avec celle des autres ministères ou d'autres organisations ; ainsi, son parc bureautique de plus de 220 000 postes de travail est de l'ordre de quatre à cinq fois supérieur à celui des plus grandes entreprises en France. Certains systèmes d'information opérationnels et de commandement lui sont très spécifiques en raison de l'absence d'infrastructure sur les théâtres d'opérations, de contraintes de sécurité et de guerre électronique, de vecteurs de transmission multiples aux débits parfois faibles (radio, sous-marins etc.) et d'exigences d'interopérabilité avec les forces alliées.

Mais les choix stratégiques dépendent des évolutions technologiques générales (banalisation des systèmes d'intranet et de messagerie, y compris pour les communications de commandement et sur les théâtres d'opération (banalisation du « chat » par exemple) ; nouvelle architecture des réseaux, des serveurs et des postes de travail (développement des serveurs virtuels...), à la source des mêmes avantages (amélioration de la circulation de l'information) et des mêmes défis (assurer de nouveaux modes de sécurisation des données) que dans les autres organisations.

Les enjeux de gouvernance sont largement partagés entre le ministère de la défense et les autres organisations. C'est ainsi que dans son rapport de préfiguration sur les « *modalités de mise en place d'un directeur interministériel des systèmes d'information de l'Etat* », décidé par le conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010¹, le conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET) a écrit : « *le ministère de la défense a ouvert la voie en instituant un directeur général des systèmes d'information et de communication (DGSIC)* ». Le modèle de gouvernance retenu au niveau interministériel s'inspire en partie des choix opérés pour la gouvernance interne du ministère de la défense.

- la nomination d'un directeur interministériel des systèmes d'information de l'Etat en février 2011 devrait d'ailleurs avoir un impact sensible sur les choix réalisés par le ministère de la défense, sans que cette nouvelle fonction de coordination se substitue aux directions ministérielles.

En particulier, le décret du 21 février 2011 prévoit une consultation de cette instance sur des projets informatiques au-delà d'un certain montant qui devront être présentés selon une grille d'analyse des coûts et de la valeur à vocation interministérielle (article 7). Le directeur interministériel est chargé en propre d'un projet d'infrastructure interministérielle sécurisée, décidé par le Président de la République, qui devrait faire l'objet d'une mise en cohérence avec certains des projets du ministère de la défense.

- la fonction « SIC » est en profonde transformation au ministère de la défense, avec un cap de moyen terme fixé selon les documents à 2014, 2016 ou 2020.

Cette transformation s'inscrit dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) puisqu'une mesure concernant la Défense, relative au « *renforcement de l'efficacité du soutien commun* », vise à « *rationaliser le soutien SIC afin d'offrir à l'ensemble des clients du ministère de la défense des services de qualité à moindre coût* ». Dans le baromètre du conseil de modernisation des politiques publiques du 9 mars 2011, le suivi de cette mesure faisait l'objet d'un « feu vert ».

¹ « *Le directeur interministériel des systèmes d'information (DISI) et ses missions* ». Octobre 2010.

Elle est, à la fois, dans le cadre des changements en cours au ministère de la défense, une fonction en transformation, et la condition déterminante de la réussite de certains chantiers (bases de défense, projet Balard etc.) qui doivent conduire à de fortes réductions d'effectifs. Si un bilan de cette transformation n'est pas possible pour la Cour à ce stade, il est en revanche possible d'évaluer les choix stratégiques faits pour conduire l'évolution de la fonction « SIC ».

- cette fonction est à la fois une fonction de « support » général et une fonction très opérationnelle, non détachable des métiers de la Défense².

Elle est décrite comme une composante essentielle de la « guerre en réseau » dans le livre blanc sur la sécurité et la défense nationale. Aux pages 147 et 148, il est ainsi écrit que *« l'objectif est de garantir, en temps normal comme en temps de crise, que tous les acteurs de la sécurité nationale puissent partager les informations pertinentes, et que les décideurs soient en mesure de formuler et de transmettre au bon moment les ordres nécessaires »*, la maîtrise de l'information reposant sur quatre piliers : *« la transmission de l'information en temps utile, permettant de relier les centres de décision et d'exécution grâce à des débits suffisants ; l'interopérabilité des réseaux d'information, qui optimise la circulation de l'information ; la protection de l'information, ou sécurité des systèmes d'information, qui permet d'assurer la confidentialité, la disponibilité et l'intégrité du système et de l'information traitée ; la vérification de l'information, de sa fiabilité et de sa bonne circulation, ainsi que sa valorisation. (...) Dans tous les cas de figure, il convient de disposer, d'une part, de réseaux de communication interopérables sécurisés (intra et interministères) et, d'autre part, de systèmes efficaces de partage et de traitement de l'information (aide à la décision, présentation de l'information, messagerie sécurisée...), réduisant les temps de traitement et renforçant le travail en réseau. Ces réseaux doivent aussi permettre les échanges avec nos principaux partenaires et alliés. »*

² Pour la sphère privée, le CIGREF (club informatique des entreprises françaises) dont le ministère de la défense est membre rappelle que les systèmes d'information ne sont pas seulement une activité support, mais aussi une activité « cœur de métier » dans l'entreprise.

- la fonction « SIC » du ministère de la défense est donc particulièrement complexe.

Elle doit en effet articuler les différentes emprises physiques du ministère, reliées entre elles par une infrastructure « de transport », qui devrait distinguer à terme une fraction dite unifiée, pour l'usage général (1 000 sites), et une fraction résiliente, pour les 100 sites les plus sensibles. Cette infrastructure véhicule, d'une part, des services de communication téléphonique et, d'autre part, des intranets en voie d'unification INTRADEF pour les informations en diffusion restreinte et INTRACED pour les informations classifiées. Historiquement, chaque armée, direction ou service a eu son intranet. Enfin, des applications de plusieurs types se trouvent en « couche » supérieure du système d'information : des applications de fonctionnement courant, des applications plus opérationnelles, liées au commandement, et des applications « en temps réel » pour mettre en œuvre les radars, les liaisons aériennes, les sémaphores de la marine ou les liaisons nucléaires. Les réseaux de communication à proprement parler recouvrent trois fonctions : une fonction permanente, stratégique, de liaison entre les états-majors, les directions et les services, une fonction de circonstance, en fonction des opérations et une fonction, tactique, de réseaux déployés sur les théâtres d'opérations, soit dans les systèmes d'armes, soit dans des systèmes d'imagerie, de radios ou de radars. L'ensemble des systèmes doit fonctionner à la fois en métropole, mais aussi en outre-mer et sur les théâtres d'opérations, dans le cadre de coalitions interalliées.

Les responsabilités en termes de « SIC » sont dès lors particulièrement nombreuses.

Chaque « grand subordonné » du ministre de la défense intervient dans le domaine des systèmes d'information et de communication.

Le chef d'état-major des armées a une responsabilité primordiale, puisqu'il est le responsable de la programmation des capacités militaires, assure la maîtrise d'ouvrage des programmes d'armement, ordonne le déploiement des systèmes en opérations et assure le commandement du soutien.

Le délégué général de l'armement conduit, en tant que maître d'ouvrage délégué, les programmes d'armement et, à ce titre, les projets de systèmes d'information opérationnels et de commandement ou tout autre projet complexe dans le domaine des « SIC ». La DGA dispose de ses propres systèmes et d'une direction des systèmes d'information autonome.

Le secrétaire général pour l'administration est le garant des systèmes d'administration et de gestion dont il assure la maîtrise d'ouvrage.

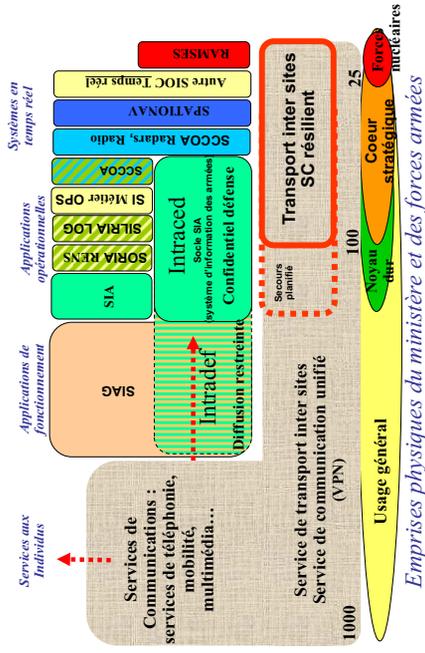
Au même niveau que les trois « grands subordonnés » du ministre a été positionné un directeur général des systèmes d'information et de communication (DGSIC) qui dispose d'une équipe de l'ordre de 70 personnes pour assurer une gouvernance des « SIC » pour l'ensemble du ministère de la défense.

Sous le commandement direct du chef d'état-major des armées, la direction interarmées des réseaux et des systèmes d'information (DIRISI) devient progressivement l'opérateur « SIC » « de bout en bout »³ du ministère de la défense. Les armées conservent des compétences et des emplois nombreux dans le domaine des « SIC », pour assurer la préparation et l'emploi des forces. Ce sont elles qui opèrent les communications sur les théâtres d'opération (ou les systèmes embarqués dans les avions ou les navires), tandis que la DIRISI assurent les liaisons entre le commandement en métropole et les théâtres.

Le rôle de la direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC) et celui de la direction interarmées des réseaux et des systèmes d'information (DIRISI) sont au cœur de la présente enquête. Acteurs récents de la fonction « SIC », ils ont été présentés par le ministère de la défense comme les garants de la cohérence des systèmes d'information et de la réalisation des gains de productivité dans ce domaine.

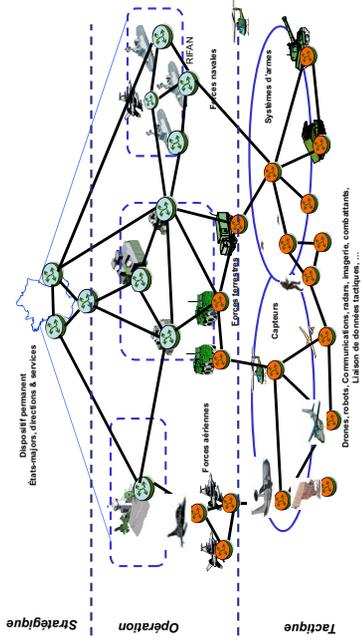
³ Du serveur informatique au poste de travail, en passant par les réseaux.

Schéma simplifié des systèmes d'information au ministère de la défense en métropole



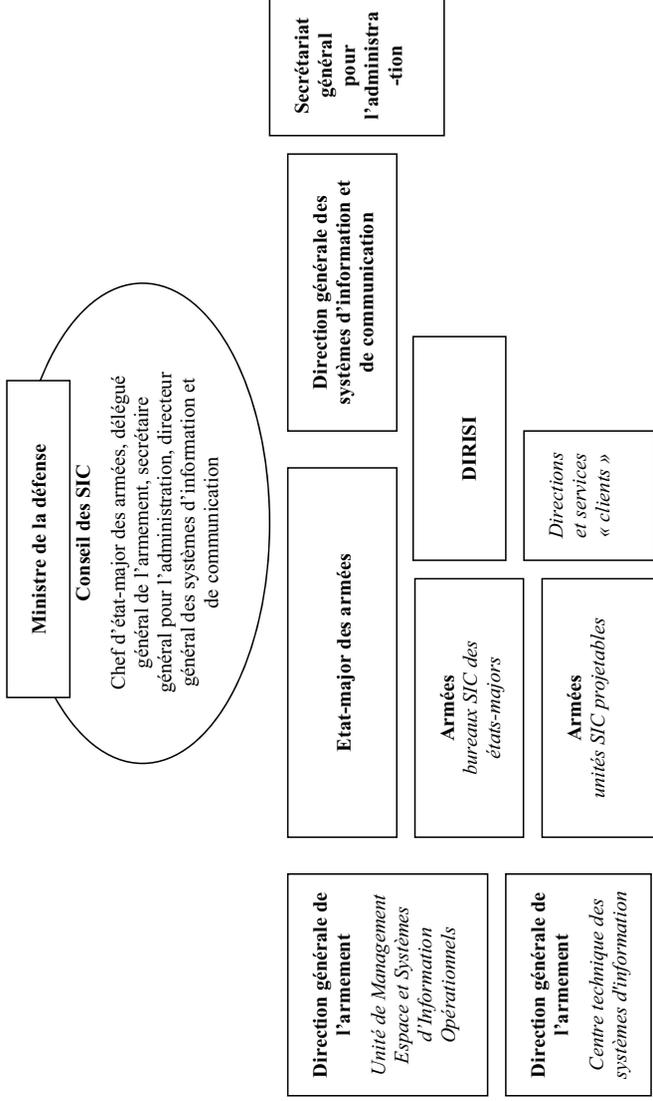
Source : direction générale des systèmes d'information et de communication

Organisation simplifiée des réseaux de communication de défense



Source : direction générale des systèmes d'information et de communication

L'organisation des systèmes d'information et de communication au ministère de la défense



Chapitre I :

L'identification de la fonction

« systèmes d'information et de communication »

I - L'identification de la fonction « systèmes d'information et de communication »

Malgré le caractère stratégique de la fonction « systèmes d'information et de communication » (SIC), son périmètre budgétaire et sa déclinaison en « familles de coût » cohérentes sont mal identifiés au sein de l'Etat. Cette identification constitue un préalable indispensable pour assurer un pilotage cohérent de la stratégie des systèmes d'information et de communication.

A - L'enjeu : connaître le périmètre de la fonction « systèmes d'information et de communication » pour en maîtriser l'évolution

Dans les grandes entreprises, l'augmentation des dépenses liées aux systèmes d'information et de communication a conduit les directions des systèmes d'information à devoir justifier économiquement leurs coûts pour les suivre dans le temps et en permettre la maîtrise, les comparer avec ceux d'autres organisations, faciliter les arbitrages, notamment entre

réalisation en interne ou en externe, identifier les gains d'efficience et d'efficacité.

Le « coût global de possession » ou TCO (*total cost of ownership*) constitue un indicateur suivi par la plupart des directions des systèmes d'information (DSI) des entreprises.

B - L'absence de définition générique de la fonction « systèmes d'information et de communication » au sein de l'Etat

Il n'existe pas de définition générique de la fonction « systèmes d'information et de communication » au sein de l'Etat permettant d'en appréhender le périmètre de manière exhaustive. Les données budgétaires relatives aux SIC présentent un caractère souvent incohérent et partiel qui renvoie à cette absence de définition générique.

Le rapport sur la dépense publique et son évolution, annexé au projet de loi de finances initial pour 2010, a proposé un nouveau chiffrage de la « dépense informatique de l'Etat ». Cette dépense comprend, selon ce document, la bureautique générale, les applications de gestion, les applications relatives aux métiers et les réseaux de télécommunications, téléphonie incluse. Elle aurait représenté en 2008 au titre du budget général, 1,9 Md€ hors dépenses de personnel, dont 69 % pour le fonctionnement et 31 % pour l'investissement. Les dépenses liées aux personnels affectés dans les directions des systèmes d'information des différents services de l'Etat auraient représenté en 2007, selon le même document, de l'ordre de 900 M€ pour 19 000 agents.

Au total, la dépense informatique de l'Etat représenterait ainsi de l'ordre de 2,8 Md€ par an. Trois ministères auraient représenté 70 % de la dépense informatique totale de l'Etat en 2008 : le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et le ministère de la défense.

Le périmètre retenu apparaît extrêmement étroit et peu cohérent, par exemple, avec les données issues du ministère de la défense, qui aboutissent à une dépense liée à la fonction « systèmes d'information et de communications » supérieure, pour ce seul ministère, au total recensé par le rapport (cf. infra).

Une étude externe (Markess international) évalue le poids de la dépense informatique à 5 % de la dépense totale des administrations publiques, avec une croissance moyenne de 6,5 % en 2007 et 2008, et de

2,5 % en 2009. Cette étude prévoit pour 2012 que le marché des logiciels et services liés aux projets technologiques de l'Etat devrait atteindre 7,3 Md€.

Selon les informations communiquées à la Cour, à partir des différentes études réalisées dans le cadre de la RGPP, les dépenses de l'Etat liées aux « SIC », y compris les dépenses de personnel, pourraient être situées dans une fourchette comprise entre 10 Md€ et 15 Md€, soit entre 3 % et 5 % des dépenses nettes du budget général.

C - La constitution d'un « agrégat SIC » au statut ambigu

1 - Les difficultés d'une définition partagée des SIC au ministère de la défense

Depuis ses premiers efforts de réorganisation en 2006, le ministère de la défense a été confronté à la difficulté de définir la fonction « SIC » de manière partagée, entre l'état-major des armées, les armées, la direction générale de l'armement, le secrétariat général pour l'administration, le contrôle général des armées, les autres directions et services. Dans un rapport de juillet 2010, le contrôle général des armées indiquait : « *en l'absence de définition, le périmètre de la fonction SIC et du budget associé ne peuvent être rigoureusement établis* »⁴.

De manière générale, l'article 11 du décret de mai 2006 considère que les systèmes d'information et de communication du ministère recouvrent les applications « métiers » des systèmes d'information opérationnels et de commandement (SIOC), des systèmes d'information, d'administration et de gestion (SIAG) et des systèmes d'information scientifiques et techniques (SIST), mais aussi les services transverses et les infrastructures physiques et logicielles.

Lors de son audition devant la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat, le 13 janvier 2010, le directeur général des systèmes d'information et de communication du ministère de la défense, définissait la notion de « SIC » en dressant la liste de ses composantes : les infrastructures de transport de l'information, comme par exemple, le réseau Socrate composé de réseaux filaires (cuivre et fibres optiques) et de réseau hertzien ; les infrastructures d'hébergement (serveurs), qui portent les applications et les données ; les applications, composées

⁴ Rapport sur l'agrégat SIC.

d'applications « métier » et d'applications « transverses » (messageries, annuaires par exemple); les terminaux (ordinateurs, imprimantes, scanner, etc.); la sécurité, qui comprend l'ensemble des dispositifs de prévention et de capacité de réaction et de restauration après attaque.

Il est possible de recenser les imputations comptables (comptes PCE) et budgétaires liées à ces composantes.

Selon l'état-major des armées, toujours en 2010, la fonction « SIC » du ministère de la défense recouvrait toutes les actions d'investissement, d'acquisition de services, de maintien en condition et de fonctionnement concernant les systèmes concourant directement à l'acheminement, au stockage, au traitement et à la gestion en sécurité des informations à l'exclusion de ceux qui constituent des systèmes d'armes, de navigation ou des systèmes de combat, de ceux qui sont totalement réalisés dans le cadre de la construction des plateformes, de ceux internes aux systèmes d'observation et de surveillance et spécifiques du système concerné, des systèmes de localisation, de navigation et d'identification et des simulateurs servant à la formation et à l'entraînement.

Par rapport à cette définition, le contrôle général des armées a rappelé dans son rapport précité que certains grands programmes d'armement avaient une composante « SIC » significative, et que, dans une vision plus large, la fonction « systèmes d'information et de communication » pourrait aussi inclure Hélios (système de renseignement satellitaire), les systèmes d'écoute, les radars, les drones d'observation. Le contrôle général des armées rappelait que *« il ne s'agit pas de remettre en cause les responsabilités établies des acteurs dans ces domaines (...) ». Il convient d'appréhender l'ensemble du domaine SIC en se fondant sur une définition objective et exhaustive, propre à intégrer toutes les composantes »*.

Au final, quelle que soit la perspective adoptée, les principales questions portaient sur le périmètre exact des systèmes d'information opérationnels et de commandement. Les systèmes d'information, d'administration et de gestion (SIAG) et les systèmes d'information opérationnels et de commandement (SIOC) du système de forces « Commandement et Maîtrise de l'Information » peuvent être identifiés sans difficulté. Mais les « SIC » existent aussi dans les autres systèmes de force, le plus souvent imbriqués et consubstantiels du porteur ou du système d'armes. Les difficultés tiennent aussi aux choix éventuels de gouvernance induits par le périmètre retenu.

2 - La constitution d'un agrégat sui generis

Le ministre de la défense a fixé dans la lettre de mission du nouveau directeur général des systèmes d'information et de communication (DGSIC) en date du 12 octobre 2009 la mission d'identifier « *l'ensemble des crédits et fournir un état de référence en matière de coûts de la fonction systèmes d'information et de communication, couvrant à la fois les rémunérations et charges sociales, les investissements et le soutien* » et de fournir ainsi un modèle d'analyse des coûts.

La réunion restreinte du conseil des SIC du ministère de la défense du 17 décembre 2009 a décidé qu'un agrégat « *systèmes d'information et de communication* » serait identifié, le travail correspondant étant effectué par l'état-major des armées et la direction des affaires financières, « *en liaison avec la direction générale des systèmes d'information et de la communication* ».

Cet agrégat est désormais constitué et a fait l'objet d'un accord entre la DGSIC et l'état-major des armées. Il comprend les opérations budgétaires des systèmes d'information opérationnels et de commandement complètement dédiées à la fonction « SIC » ainsi que celles partiellement dédiées à la fonction « SIC » avec une partie bien identifiée. Cette dernière catégorie comprend les opérations qui auraient pu être conduites de façon autonome par rapport au programme d'armement (par exemple, certaines composantes de SCCOA (système de commandement et des conduite des opérations aériennes), le système d'information et de combat Scorpion (développé dans le cadre d'un programme d'armement plus large lié aux groupements tactiques interarmes (GTIA) de l'armée de terre), le réseau d'information du programme Félin (équipement des fantassins).

A l'inverse, contrairement au souhait du rapport précité du contrôle général des armées, sont exclus de l'agrégat, par exemple, les capteurs du renseignement (spatial, drones, écoute etc.) et les SIC embarqués dans les systèmes d'armes. Pour la DGSIC, les porteurs et les capteurs utilisant des « SIC » font l'objet de réflexions opérationnelles extérieures à la fonction « SIC » et n'ont donc pas à rentrer dans le périmètre de l'agrégat.

En ce qui concerne la masse salariale, les effectifs mettant en œuvre les systèmes d'information étant parfois « multitâches », la ventilation de leur activité rattachable à l'agrégat « SIC » reste à préciser.

L'agrégat conserve par ailleurs un caractère ambigu. La notion « d'agrégat » n'existe pas dans la nomenclature budgétaire. Elle n'est ni une unité de programmation budgétaire, ni une unité de gestion, pas davantage un mode de restitution au Parlement, ni même une modalité d'imputation comptable. Contrairement au souhait du directeur général des systèmes d'information et de communication du ministère de retracer la dépense liée aux « SIC » dans un périmètre de programmation budgétaire, l'état-major des armées et la direction générale d'armement ont obtenu que l'agrégat fasse l'objet d'une imputation additionnelle sur un axe vacant dans CHORUS.

L'agrégat ainsi défini ne constitue pas une entité de pilotage qui serait confié à la direction générale des systèmes d'information et de communication. Pour l'état-major des armées et la direction générale d'armement, les systèmes d'information opérationnels et de commandement doivent être considérés comme partie intégrante des systèmes d'armes et les décisions prises à l'aune des effets militaires, et non à celle des seuls paramètres « techniques ».

L'agrégat permet cependant de suivre le périmètre de coût en programmation et en gestion dont il est attendu des économies par les autorités politiques. Il donne à l'ensemble des parties prenantes à cette fonction un référentiel commun (cf. infra.) décliné pour la masse salariale par « fonction » et, pour le fonctionnement et l'investissement, par « segment physique » qui ont chacun un pilotage spécifique. Plus que l'agrégat dans son ensemble, ce sont ces « familles de coûts », et la capacité ou non de faire converger les technologies employées, qui méritent plus particulièrement une analyse de la part du ministère de la défense. Cette analyse n'a pas encore été complètement conduite.

II - Un chiffrage en progrès, qui permet une première vision transversale

Avant même la décision d'identifier la fonction « SIC », certains chiffrages ont été élaborés. Jugés approximatifs par le contrôle général des armées dans son rapport de juillet 2010, certains d'entre eux (en particulier l'audit dit « Amon ») ont pourtant constitué la référence des décisions prises au niveau ministériel pour définir le volume d'économies souhaitées en matière de « SIC ».

On peut considérer que la fonction « SIC » représente de l'ordre de 8 % des crédits de la mission « Défense ».

A - Les estimations successives du périmètre SIC

La première estimation des crédits alloués aux « SIC » au ministère de la défense a été réalisée par la DGSIC en 2007. Fondée sur l'analyse du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2007, elle a abouti à une fourchette comprise entre 3,76 Md€ et 4,44 Md€, selon la prise en compte ou non des systèmes d'armes et des programmes d'armement.

L'audit « Amon », produit en 2008 par un groupement de sociétés privées, supervisé par le contrôle général des armées, visait à expliciter les travaux « *conduits sur la fonction « systèmes d'information » du ministère de la défense dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) auxquels ils doivent venir naturellement se substituer* ». Il a estimé le périmètre de la fonction « SIC » à 3,5 Md€. Le calcul effectué (avec une population recensée de 29 072 personnes) pour établir le montant de la masse salariale s'est révélé « *très approximatif* » selon le rapport précité du contrôle général des armées car « *il se fonde sur une simple règle de trois à partir d'une estimation du budget titre 2 de la DIRISI* ».

Les travaux conduits en 2009, par l'état-major des armées pour les titres 3 et 5, par la direction des ressources humaines du ministère de la défense, et en 2010 par le contrôle général des armées aboutissent à des montants proches de 3 Md€, qui varient encore de plusieurs centaines de M€.

B - Le chiffrage 2011 de l'agrégat « SIC »

En absence de comptabilité analytique, les travaux conduits dans le cadre du comité exécutif des systèmes d'information et de communication (CECSIC) entre la DGSIC, l'état-major des armées, la direction générale de l'armement et le secrétariat général pour l'administration ont permis d'affiner les analyses déjà conduites. L'agrégat « SIC » s'établit en 2011 à un total de 2 808 M€, dont 1 280 M€ pour le titre 3 et le titre 5 (46 % du total), et à 1 528 M€ pour le titre 2 (54 % du total). Les effectifs seraient selon la DGSIC de l'ordre de 25 013 équivalents temps plein employés.

L'agrégat « SIC » n'est pas suivi de manière globale. Pour le titre 3 et le titre 5, l'agrégat fait l'objet de dix « activités génériques » dans CHORUS correspondant aux dix segments physiques recensés. Le titre 2 est réparti en sept fonctions.

L'un des objectifs de l'agrégat, qui devrait permettre à partir des « familles de coût » d'essayer d'établir des comparaisons avec d'autres ministères, d'autres administrations, d'autres organisations, n'est pas atteint, faute d'avoir été encore entrepris. Ceci supposerait que l'ensemble des ministères adoptent une structure d'analyse de coûts harmonisée, ce qui n'est pas aujourd'hui le cas. Ceci fait l'objet des objectifs assignés au nouveau directeur interministériel des systèmes d'information de l'Etat. Celui-ci a d'ores et déjà reçu communication des chiffres ventilés de l'agrégat du ministère de la défense.

1 - Le titre 3 et le titre 5

Le périmètre des titres 3 et 5 de l'agrégat « SIC » fait l'objet d'un calcul unique. Certains des dix segments physiques offrent des facteurs communs avec les modèles d'analyse des coûts développés dans les entreprises. D'autres tiennent compte des spécificités du monde de la Défense. La composition des dix segments physiques figure en annexe.

Estimation en 2011 des dépenses de titre 3 et de titre 5 affectées aux SIC et ventilation en dix « segments physiques »

(en M€ et en %)

Applications transverses et communes (messagerie, GED, gestion électronique du courrier, etc.)	50 M€	3,9%
Systèmes d'information d'administration et de gestion et autres systèmes d'information logistique	91 M€	7,1%
Outils de sécurisation (SSI, lutte informatique défensive, chiffre, outils de dématérialisation)	55 M€	4,3%
Infrastructure de télécommunication d'usage général (dont desserte et téléphonie)	142 M€	11,1%
Infrastructure d'hébergement des applications, de stockage et d'archivage	21 M€	1,6%
Terminaux communs (tous services de télécommunication et informatique)	58 M€	4,6%
<i>Sous-total « dépenses transverses »</i>	<i>417 M€</i>	<i>32,6 %</i>
Systèmes d'information opérationnels et systèmes d'information logique opérationnels	237 M€	18,5%
Réseaux de communication tactiques et opératifs	134 M€	10,4%
Réseaux d'élongation (liens satellites et radio)	252 M€	19,7%
Infrastructure de télécommunication résiliente et passerelles interalliées	241 M€	18,8%
<i>Sous-total « dépenses opérationnelles »</i>	<i>863 M€</i>	<i>67,4 %</i>
Total	1 280 M€	-

Source : conseil des systèmes d'information et de communication – avril 2011, calculs Cour des comptes

2 - Le titre 2

Le chiffrage du titre 2 doit être fiabilisé. Le recensement des effectifs « SIC » et de la masse salariale correspondante reste impossible dans CHORUS. Le système d'information ne connaît aujourd'hui que des rémunérations et des effectifs programmés ou exécutés par catégorie de personnel (civils, sous-officiers...), sans aucun identifiant permettant de relier ces individus à leur fonction ou à leur métier.

En outre, les multiples référentiels « métiers » des directions des ressources humaines du ministère de la défense ne facilitent pas le recensement de la population de la fonction « SIC ». L'emploi du référentiel des emplois de la défense (REDEF) qui définit quatre filières SIC (traitement de l'information, réseaux et télécommunications, sécurité des systèmes d'information et emplois-types défense transverses) n'est pas systématique, même s'il existe des tableaux de correspondance entre les différents référentiels ministériels, interarmées et ceux d'armée ou de direction. Il n'est pas assez fin pour prendre en compte la diversité des métiers exercés. Le ministère de la défense est conscient des efforts qui restent à réaliser dans ce domaine.

Les informations sur les effectifs « SIC » sont certes disponibles dans les systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) des armées⁵, directions et services, mais la fiabilité d'ensemble des données sera assurée seulement lorsque le système CREDO qui décrit les organisations, les SIRH qui gèrent les individus et leurs droits, le système de solde ministériel (Louvois puis opérateur national de paye (ONP)) qui « calcule » les paiements, et CHORUS qui les effectue permettront de relier un individu à sa fonction.

Sous ces réserves fortes, la DGSIC recense 25 013 emplois « SIC » au sein du ministère de la défense, pour une masse salariale de 1 528 M€ en 2011.

⁵ La description des compétences, des métiers et filières ne sont pas les mêmes dans les différents systèmes.

Estimation en 2011 par la DGSIC des effectifs et de la masse salariale affectés aux SIC du ministère de la défense et ventilation par fonction

(en emplois, en M€ et en %)

Stratégie	269	16M€	1%
Maîtrise d'ouvrage	1 367	83M€	5%
Architecture et technologie	431	26M€	2%
Maîtrise d'œuvre	525	32M€	2%
Services SIC	8 769	536M€	35%
Formation	732	45M€	3%
Opérations	12 920	789M€	52%
Total	25 013	1 528M€	

Source : direction générale des systèmes d'information et de communication du ministère de la défense, calculs Cour des comptes

Les estimations d'emplois de la DGSIC (25 013 équivalents temps plein employés) ne concordent pas avec ceux établis de son côté avec l'état-major des armées, sans possibilité de les réconcilier à ce stade. L'état-major des armées comptait, en 2010, 26 242 équivalents temps plein employés pour le programme « Préparation et emploi des forces » dont il assure la gestion et 2 000 en dehors, à la direction générale de l'armement et au secrétariat général pour l'armement. L'état-major des armées n'a pas été en mesure de présenter des chiffres actualisés pour 2011.

C - Les enseignements liés à la vision transversale de la fonction « SIC » du ministère de la défense

1 - La part des « SIC » consacrée à l'activité opérationnelle

Une part majoritaire des crédits de l'agrégat SIC est directement corrélée à l'activité opérationnelle des armées : de l'ordre de 67 % des dépenses de titre 3 et de titre 5 recouvrent des infrastructures, des réseaux de communication et de télécommunication ainsi que des systèmes contribuant directement aux opérations. 52 % des effectifs sont classés dans la fonction « opérations ». Sur cette partie opérationnelle, le pilotage incombe au chef d'état-major des armées, conjointement avec le délégué général de l'armement pour les programmes. Si l'intervention transverse du DGSIC n'est pas illégitime, elle peut être considérée de ce point de vue comme subsidiaire à celle des autorités plus opérationnelles. La responsabilité d'une partie des économies susceptibles d'être engendrées au sein de l'agrégat « SIC » incombe par conséquent au chef d'état-major

des armées, en tenant compte du contrat opérationnel issu de la loi de programmation militaire et du livre blanc sur la sécurité et la défense nationale.

2 - La part des « SIC » relevant d'un pilotage transversal

Une part très significative des crédits de l'agrégat, pour ce qui concerne le titre 3 et le titre 5, est liée à l'investissement et à l'exploitation d'infrastructures et de réseaux (près de 60 %). Or c'est dans ce domaine que sont intervenues les évolutions technologiques les plus sensibles, issues notamment de la technologie sur IP, et que des gains significatifs liés à la transformation des architectures peuvent être obtenus. Entre les réseaux d'usage général et les réseaux plus résilients, les technologies peuvent être proches et convergentes, même si l'usage qui en est fait diffère. Sous l'angle de la seule convergence des technologies, l'intervention d'une autorité transversale peut être nécessaire pour organiser une gouvernance à la fois spécifique et coordonnée entre les deux types de réseaux et d'infrastructures. Cette approche et l'approche précédente sont susceptibles d'entrer en conflit. Le ministère de la défense conteste cette analyse en jugeant que la répartition des compétences est claire, dès lors que le chef d'état-major est chargé du format des forces, et que le directeur général des systèmes d'information et de communication est seulement associé aux travaux de programmation sur ses prérogatives fonctionnelles. De fait, sur ces crédits, l'autonomie du DGSIC apparaît impossible, mais les modalités de son association effective aux travaux de programmation gagneront à être précisées au fil du temps, après un premier exercice d'association conduit en 2011.

3 - La répartition des emplois

Il n'existe pas au sein du ministère de la défense d'autorité transversale compétente en matière de ressources humaines « SIC », ce qui peut expliquer les difficultés à obtenir une vision transversale de ces emplois. Le DGSIC assure le rôle de « conseiller coordonnateur ministériel » pour la famille professionnelle des SIC auprès de la direction des ressources humaines du ministère de la défense avec des leviers d'action réduits. La gestion prévisionnelle globale des compétences est dans ce domaine quasi inexistante.

a) La répartition par compétences

Les données rassemblées par la Cour soulignent la prépondérance des compétences liées aux réseaux et aux télécommunications (près de

deux tiers des effectifs), parmi les quatre filières « SIC » de la nomenclature des métiers du ministère de la défense (REDEF). Ces chiffres reflètent l'importance des emplois de support pour les télécommunications au sein des armées. La filière « traitement de l'information » représente moins d'un tiers de l'ensemble.

Structure par filière des emplois affectés aux SIC (2009)

Filière « traitement de l'information »	7 687
<i>Dont techniciens en systèmes d'information</i>	4 507
<i>Dont intégrateurs, paramétreurs, développeurs informatiques</i>	937
<i>Dont agents d'exploitation ou de support fonctionnel de système d'information</i>	692
Filière « réseaux et télécommunications »	15 361
<i>Dont techniciens détection et traitement de l'information</i>	6 264
<i>Dont agents d'exploitation télécommunications</i>	5 067
<i>Dont techniciens réseaux</i>	1 456
<i>Dont techniciens télécommunications, chiffre, parc informatique</i>	1 385
Filière « sécurité des systèmes d'information »	1 091
<i>Dont techniciens de sécurité des systèmes d'information</i>	717
Filière « rôle transverse SIC »	1 091
<i>Dont chefs d'une unité de proximité des systèmes d'information et de communication</i>	410

Source : direction générale des systèmes d'information et de communication du ministère de la défense, calculs Cour des comptes

Les emplois les plus nombreux sont des emplois de techniciens (4 507 pour la filière « traitement de l'information » et de l'ordre de 10 000 pour la filière « réseaux et télécommunications »), qui se situent à un niveau intermédiaire dans la grille des emplois.

On note néanmoins une forte présence d'agents d'exploitation (692) au sein de la filière « traitement de l'information » et surtout au sein de la filière « réseaux et télécommunications » (5 067). Ces agents de qualification plus limitée sont employés dans les forces, pour opérer les réseaux de communication tactiques, mais leur présence est également relevée au sein de la DIRISI en métropole ou en outre-mer pour des actions simples liées aux réseaux (pose de câbles par exemple).

Le ministère de la défense conserve un volant significatif d'intégrateurs, paramétreurs et développeurs informatiques (937 emplois au total recensés dans le tableau ci-dessus, dont 640 développeurs) ;

Enfin, on recenserait 410 « chefs d'une unité de proximité des systèmes d'information et de communication », ce qui tend à montrer l'existence d'un encadrement de proximité très important, dans les armées et à la DIRISI.

b) La répartition des emplois militaires par grade

La structure par grade des emplois SIC des militaires souligne au sein de l'armée de terre principalement une forte présence de militaires du rang (35 % pour l'armée de terre) et une prépondérance des sous-officiers.

Structure en emplois par grade des emplois SIC (militaires) - 2009

	Officiers		Sous-officiers		Militaires du rang		Total
Armée de terre	1 500	12,4 %	6 386	52,6 %	4 245	35,0 %	12 131
Armée de l'air	315	5,2 %	5 178	86,2 %	511	8,5 %	6 004
Marine	285	9,9 %	2 239	78,0 %	347	12,1 %	2 871
Autres (DGA, SSA, SEA)	183	82,1 %	35	15,7 %	5	2,2 %	223
Total	2 283	10,8 %	13 838	65,2 %	5 108	24,1 %	21 229

Source : direction générale des systèmes d'information et de communication du ministère de la défense, calculs Cour des comptes

Malgré l'image de « technicité » attachée aux « SIC », il n'y a donc pas de pyramide des grades spécifique par rapport à ce qui existe pour les autres emplois des armées. La forte proportion de personnel militaire non gradé et peu qualifié correspond aux données du contrat opérationnel des armées. Sauf à revoir ce contrat, leur maintien est justifié du point de vue du ministère de la défense. L'insertion progressive de nouvelles techniques, la numérisation des forces terrestres en opérations pourrait néanmoins modifier ces proportions.

Le ministère de la défense considère en outre que ces emplois, doivent pouvoir être assumés en opérations extérieures ou en mission et ne sauraient donc être tenus par du personnel civil pour des raisons réglementaires.

c) La place des civils

Malgré cette contrainte, dès lors qu'il existe des métiers comparables dans le secteur civil à ceux des emplois SIC du ministère de la défense, le taux de personnel civil dans la fonction peut apparaître limité : 16,8 % aujourd'hui. Il varie selon les filières d'emploi, puisque les civils représentent près de 30 % dans les filières « traitement de l'information » et « sécurité des systèmes d'information ». Ce taux est à moins de 10 % dans la filière « réseaux et télécommunications » qui recouvre le plus d'emplois projetables. Enfin, la présence limitée de civils

dans la filière « rôle transverse SIC » est liée à une faible propension du ministère de la défense à confier des postes d'encadrement à ces personnels.

Taux de civils dans la fonction SIC - 2009

Filière « traitement de l'information »	29,9 %
Filière « réseaux et télécommunications »	9,9 %
Filière « sécurité des systèmes d'information »	29,8 %
Filière « rôle transverse SIC »	10,1 %
Total	16,8 %

Source : direction générale des systèmes d'information et de communication du ministère de la défense, calculs Cour des comptes

Par rapport à la structure des emplois militaires, la structure des emplois civils « SIC » offre un profil par grade sensiblement différent, avec une proportion plus forte d'agents de catégorie A (deux fois plus représentée que les officiers). L'appel à des compétences techniques plus pointues est partiellement satisfait par des compétences civiles.

Cependant, on dénombre aussi 767 agents de catégorie C, soit 17,9 % du total des emplois.

Structure par grade des emplois SIC (civils) -2009

	A		B		C		Ouvriers d'Etat		Total
Filière « traitement de l'information »	553	24,0%	1014	44,1%	323	14,0%	410	17,8%	2 300
Filière « réseaux et télécommunications »	172	7,5%	533	23,2%	434	18,9%	382	16,6%	1 521
Filière « sécurité des systèmes d'information »	148	6,4%	159	6,9%	4	0,2%	14	0,6%	325
Filière « rôle transverse SIC »	86	3,7%	25	1,1%	5	0,2%		0,0%	110
Total	961	22,4 %	1 733	40,4 %	767	17,9 %	826	19,3 %	4 287

Source : direction générale des systèmes d'information et de communication du ministère de la défense, calculs Cour des comptes

III - Une dépense répartie sur un plan budgétaire entre une pluralité de responsables

Les crédits des titres 3 et 5 de l'agrégat SIC sont inscrits pour l'essentiel dans des budgets opérationnels de programme « centraux » ou interarmées. A l'inverse, les crédits de la masse salariale sont plutôt

inscrits dans les budgets opérationnels de programme des différents services, armées et directions. Cette configuration rend la gouvernance budgétaire d'ensemble particulièrement complexe. Elle limite les possibilités d'une articulation entre les moyens d'équipements et de fonctionnement, d'une part, et les effectifs, d'autre part.

A - Une répartition du titre 3 et du titre 5 entre 12 budgets opérationnels de programme

Pour le titre 3 et le titre 5 de l'agrégat « SIC », les crédits sont répartis entre les quatre programmes de la mission « Défense », et déclinés entre 12 budgets opérationnels de programme (BOP) différents⁶.

Le programme « Equipement des forces », dont les coresponsables sont le délégué général de l'armement et le chef d'état-major des armées, représente 67,5 % de la dépense SIC : telle que définie par l'agrégat, elle est gérée dans le cadre de deux budgets opérationnels de programme : celui de l'unité de management ESIO (704 M€), et celui de l'unité de management Horus (153 M€), pour les programmes liés aux transmissions nucléaires.

Le programme « Préparation et emploi des forces », dont le responsable est le chef d'état-major des armées, recouvre 16,3 % des crédits, avec sept budgets opérationnels de programme, le principal d'entre eux étant le BOP de la DIRISI (139 M€).

Le programme « Soutien de la politique de défense » regroupe 15,8 % des crédits de titre 3 et de titre 5 liés à l'agrégat SIC. Le budget opérationnel de programme « systèmes d'informations et de communication », est géré par le responsable de la mission « systèmes d'information d'administration et de gestion » de la DGSIC, sous l'autorité du secrétaire général pour l'administration, responsable de programme, représente 106 M€.

⁶ Le contrôle général des armées indique dans le rapport précité que le compte PCE n° 6115777 (entretien des SIC, équipements d'environnement et servitudes militaires) était utilisé en 2009 par 25 BOP, et le compte n° 218311 (matériel informatique appartenant à l'Etat) par 23 BOP.

**La gestion des dépenses de titre 3 et de titre 5 liées aux SIC –
ventilation selon les programmes et budgets opérationnels de
programme (2011)**

Programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense »	5 M€ (0,4 %)
Direction protection sécurité défense	5M€
Programme 146« Equipement des forces »	864 M€ (67,5 %)
Direction « plan budget gestion »	7M€
Unité de Management « Espace et Systèmes d'Information Opérationnels » (ESIO)	704 M€
Unité de management « Horus »	153 M€
Programme 178 « Préparation et emploi des forces »	209 M€ (16,3 %)
DIRISI	139 M€
Armée de terre	3M€
Marine	22M€
Armée de l'air	18M€
Etat-major des armées	12M€
Service de santé des armées	13M€
Soutien	2M€
Programme 212 « Soutien de la politique de défense »	202 M€ (15,8 %)
Systèmes d'information et de communication (SIC)	106M€
Divers	96M€
Total	1 280 M€

Source : direction générale des systèmes d'information et de communication du ministère de la défense, calculs Cour des comptes

Au total, quatre BOP représentent plus de 85 % des dépenses de titre 3 et de titre 5 consacrés à l'agrégat SIC.

Dans le cadre des travaux de variation annuelle du référentiel (VAR, c'est-à-dire l'actualisation annuelle du cadre de programmation budgétaire posé par la loi de programmation militaire), la DGSIC a souhaité que le degré de concentration des crédits augmente encore pour atteindre 90 % afin de rationaliser les modalités de gestion des différents « segments physiques » de l'agrégat et d'éviter une dispersion de leurs crédits dans un nombre excessif de budgets opérationnels de programme.

La rationalisation recommandée par la DGSIC pour la gestion budgétaire des « segments physiques » du titre 3 et du titre 5 de l'agrégat « SIC »

Segment physique du titre 3 et du titre 5	BOP
Infrastructure de télécommunications résiliente et passerelles interalliées,	ESIO
Réseaux d'élongation (liens satellites et radio)	ESIO et DIRISI ⁷
Réseaux de communication tactiques et opératifs	ESIO
Infrastructure de télécommunication d'usage général (dont la desserte et la téléphonie)	DIRISI et ESIO
Infrastructure d'hébergement des applications, de stockage et d'archivage	DIRISI
Terminaux communs (tous services de télécommunication et informatique)	DIRISI
Outils de sécurisation (SSI, LID, chiffre, outils de dématérialisation)	SIC, DIRISI et ESIO
Applications transverses et communes (messagerie, GED, gestion électronique du courrier, etc.)	SIC et ESIO
Systèmes d'information opérationnels et systèmes d'information logistique opérationnels	ESIO
Systèmes d'information, d'administration de gestion et autres systèmes d'information logistique	SIC

Source : direction générale des systèmes d'information et de communication

Le schéma proposé montre néanmoins que certains segments physiques (les réseaux d'élongation, les infrastructures de télécommunication d'usage général) resteraient partagés entre deux BOP, celui de l'unité de management ESIO de la direction générale de l'armement et celui de la DIRISI. Il en serait de même pour les applications transverses et communes sur lesquelles les responsabilités budgétaires resteraient partagées entre les budgets opérationnels de programme de l'unité mixte ESIO et de la DGSIC. La simplification serait plus réduite dans un dernier cas : trois budgets opérationnels de programme financeraient encore le segment physique des outils de sécurisation (sécurité des systèmes d'information, lutte informatique défensive notamment). Ceci s'expliquerait selon le ministère de la défense par le fait qu'il s'agit en réalité d'une action transversale à la fonction « SIC ».

⁷ + le BOP marine pour les stations embarquées sur les unités de la marine (~16 M€/an).

B - La répartition des responsabilités en matière de gestion de la masse salariale

Ni la direction générale des systèmes d'information et de communication, ni l'état-major des armées n'ont été en mesure de fournir une ventilation récente et cohérente des effectifs et de la masse salariale de l'agrégat « SIC » par budget opérationnel de programme. Une seule estimation a pu être fournie pour l'année 2010 « *avant prise en compte des économies effectuées au titre des réformes* », et pour le seul programme 178 « Préparation et emploi des forces » géré par le chef d'état-major des armées. Ce programme ne recouvre pas la totalité des effectifs SIC du ministère de la défense.

Sur la base de cette estimation, non cohérente avec le recensement opéré par l'agrégat « SIC » déjà rappelé (26 242 emplois SIC comptabilisés par l'état-major des armées en 2010 ; 25 013 en 2011 pour l'ensemble du ministère selon l'agrégat SIC), le tableau suivant montre que la DIRISI est loin d'employer l'ensemble des effectifs SIC du périmètre de l'état-major des armées (de l'ordre d'un tiers). Les armées conservent un nombre très significatif d'emplois pour intervenir sur les théâtres d'opération : l'armée de terre emploie ainsi 44 % des effectifs SIC du programme « Préparation et emploi des forces », l'armée de l'air 11 % et la marine 8 %. Ces emplois devraient rester dans les armées pour leur permettre de faire face notamment à leurs besoins en ressources humaines SIC projetables et mettre en œuvre les SIC correspondants en opérations.

Estimation 2010 de la répartition de la masse salariale et des effectifs SIC du programme « préparation et emploi des forces »

(En effectifs et en M€)

	Emplois	Masse salariale	Pourcentage
Armée de terre	11 490	584 M€	44%
Marine	2 130	107 M€	8%
Armée de l'air	2 944	147 M€	11%
Emploi (Etat-major des armées)	262	13 M€	1%
Service de santé des armées	179	8 M€	1%
DIRISI	9 038	447 M€	34%
Direction du renseignement militaire	199	10 M€	1%
Total du programme 178	26 242	1 316 M€	

Source : contrôle générale des armées, calculs Cour des comptes

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

Le ministère de la défense a souhaité mieux identifier sa fonction « systèmes d'information et de communication » pour mieux la piloter. Les travaux pour constituer un agrégat transversal, objet de programmation et de gestion atypique en absence de comptabilité analytique, ont été difficiles en raison de l'absence de définition partagée des systèmes d'information et de communication au sein de l'Etat tout entier, et plus particulièrement au ministère de la défense. Si le périmètre retenu par la Défense pour établir son agrégat peut apparaître étroit, il est néanmoins cohérent avec les progrès qui peuvent être faits en termes de mutualisation et de convergence technologique et avec la spécificité des systèmes d'information et de communication inscrits dans certains systèmes de forces. Il est suffisamment large pour constituer un périmètre cohérent de transformation de la fonction SIC.

Le chiffrage de l'agrégat connaît des progrès depuis 2010. En 2011, l'agrégat SIC représenterait au total 2 808 M€ pour 25 013 emplois. En titre 3 et en titre 5, les crédits sont consacrés aux deux tiers aux dépenses opérationnelles, avec une part prépondérante des réseaux de communication et de télécommunications pour lesquels une convergence technologique est possible à l'échelle de l'ensemble du ministère. Si dans sa définition actuelle, l'évaluation est satisfaisante pour le titre 3 et le titre 5, les données ne sont pas fiables pour la masse salariale. Les écarts apparaissent importants entre les différents chiffreages internes du ministère de la défense. Ces difficultés traduisent les progrès restant à accomplir pour développer une vision « métier » des SIC au sein du ministère de la défense.

L'un des objectifs de l'agrégat, qui devrait permettre à partir des différentes « familles de coût » d'essayer d'établir des comparaisons avec d'autres ministères, d'autres administrations, d'autres organisations, n'est pas encore atteint, faute d'avoir été encore entrepris. Ceci supposerait que l'ensemble des ministères adoptent une structure d'analyse de coûts harmonisée, ce qui n'est pas aujourd'hui le cas.

L'agrégat constitue enfin un périmètre de pilotage des systèmes d'information et de communication ambiguë, tant les responsabilités sont multiples. Le directeur général des systèmes d'information et de communication n'en est pas le responsable, ni en programmation, ni en gestion. Chacun des grands subordonnés, à commencer par le chef d'état-major des armées, a une légitimité particulière sur un champ de l'agrégat. L'agrégat SIC est en outre géré dans le cadre d'un nombre important de budgets opérationnels de programme (BOP) (12 pour le fonctionnement et l'investissement), avec une concentration croissante, à 85 %, dans quatre BOP pour le titre 3 et le titre 5. Les dépenses de

personnel sont inscrites dans des BOP différents, principalement dans ceux de la DIRISI et des armées.

Le nombre d'acteurs concernés souligne les enjeux de rationalisation de la fonction SIC, tout comme les questions demeurant pendantes. En l'état, le ministère de la défense est partagé entre le souhait de faire de son agrégat SIC un vecteur structurant de rationalisation et le choix pragmatique d'en faire un outil plus restreint de restitution des dépenses de fonctionnement et d'équipement tant en gestion annuelle qu'en programmation pluriannuelle.

En l'état, la Cour recommande à tout le moins :

- d'améliorer le chiffrage de l'agrégat SIC en ce qui concerne la masse salariale ;

- d'harmoniser les référentiels « métier » SIC au sein du ministère de la défense.

Chapitre II :

Le pilotage et la mise en œuvre des systèmes d'information

L'organisation des systèmes d'information et de communication du ministère de la défense a longtemps été marquée par un fort cloisonnement, peu efficient, sans nuire à la performance opérationnelle des armées. L'organisation actuelle est encore dans un équilibre instable, car l'évolution de la gouvernance n'est pas aboutie et toutes les options n'ont pas été tranchées.

I - Le pilotage stratégique des systèmes d'information

A - Une nouvelle typologie des systèmes d'information

1 - La distinction entre les différents types de systèmes d'information

Un décret de mai 2006 distingue pour le ministère de la défense trois types de systèmes d'information les systèmes d'information d'administration et de gestion (SIAG) les systèmes d'information opérationnels et de commandement (SIOC) et les systèmes d'information scientifique et technique (SIST ; simulateurs notamment).

Il prévoit que chaque type de système d'information relève d'un responsable différent chargé, pour ce qui le concerne, de définir les capacités à acquérir et à maintenir, de fixer les priorités et les ressources associées, de tenir à jour un schéma directeur, d'assurer la cohérence fonctionnelle des systèmes et de coordonner leur emploi.

Les dispositions du décret prévoient que le secrétaire général pour l'administration est le responsable des systèmes d'information d'administration et de gestion, le chef d'état-major des armées le responsable des systèmes d'information opérationnels et de commandement et le directeur général de l'armement le responsable des systèmes d'information scientifique et technique.

Pour ce qui concerne les SIOC, la maîtrise d'ouvrage déléguée est assurée par les officiers de cohérence de programme de l'état-major des armées, ou des états-majors d'armée pour un nombre de plus en plus réduit de projets, et par les responsables des unités de management la direction générale de l'armement, selon le schéma prévu pour tout programme d'armement.

2 - De nouvelles distinctions pour une gouvernance plus transversale

La distinction entre les trois types de systèmes d'information est en partie dépassée aujourd'hui, d'une part parce que certains systèmes d'information opérationnels et de commandement présentent peu de spécificités, en termes de technologie et d'usage, par rapport aux systèmes d'information d'administration et de gestion, et, d'autre part, parce que certains systèmes d'information, comme les intranet ou les messageries par exemple, ont une vocation transverse à l'ensemble du ministère.

Sans que le décret ait été modifié, la DGSIC distingue désormais des systèmes d'information de fonctionnement et des systèmes d'information opérationnels. Les SIST restent à part, la direction générale de l'armement refusant à ce stade de les faire entrer dans une gouvernance globale.

Par rapport à la distinction antérieure, cette nouvelle typologie vise à ventiler les systèmes d'information logistique (SIL) entre les deux catégories. Les systèmes d'information logistique étaient jusqu'alors considérés comme des systèmes d'information opérationnels, alors que la plupart s'apparente davantage à des systèmes d'information

d'administration et de gestion, tout particulièrement dans le domaine du « soutien de l'homme »⁸. D'autres, en revanche, ont une finalité très opérationnelle (flux logistiques vers les opérations par exemple). Le principe de la nouvelle ventilation a reçu un accueil consensuel.

Pour le ministère de la défense, la distinction entre systèmes d'information de fonctionnement et systèmes d'information opérationnels est en revanche toujours nécessaire : *« elle n'est pas dogmatique, mais procède de la nécessité de stratégies différentes, relevant de responsables différents, pour des objectifs et des déterminants différents : pour les systèmes d'information de fonctionnement (dont les fonctions ne sont pas fondamentalement différentes du monde civil) efficacité et efficience au quotidien, principalement en métropole, objectif permanent ; pour les SIOC efficacité opérationnelle, dans des contextes extrêmement variés, de circonstances, commandés par les engagements de la France en opérations, sur des théâtres extérieurs, et le plus souvent en coalition ».*

Le ministère considère que les deux types de systèmes resteront nécessairement pilotés de façon distincte, même s'ils partagent des infrastructures en métropole, des techniques, et des ressources humaines. Les systèmes d'information de fonctionnement ont des dimensions de plus en plus interministérielles, et les systèmes d'information opérationnels des dimensions de plus en plus interalliées.

B - La montée en puissance incertaine de la DGSIC

Le conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET) dans son rapport précité de préfiguration des *« modalités de mise en place d'un directeur interministériel des systèmes d'information de l'Etat »* souligne une tendance largement partagée, *« et déjà amorcée en France au sein de l'Etat, consistant à équilibrer les effets potentiellement centrifuges d'une déconcentration poussée des activités de systèmes d'information, par le renforcement de missions permanentes de coordination et de régulation confiées à une fonction de « direction des systèmes d'information » centrale ».*

Au ministère de la défense, la constitution d'une direction centrale des systèmes d'information est à la fois déjà ancienne dans les textes réglementaires (2006), et récente dans ses modalités les plus opérationnelles (2010). Placée sous l'autorité directe du ministre, elle est dirigée par un militaire, ancien sous-chef « plans » à l'état-major des

⁸ Alimentation, habillement etc.

armées, après l'avoir été par jusqu'en septembre 2009 par un ingénieur des télécom qui avait lui-même succédé à un ingénieur général de l'armement.

La direction générale compte 72 emplois en 2011, avec pour objectif de monter à 104 à un horizon indéterminé. Elle intègre une mission dédiée aux services d'information d'administration et de gestion de 14 personnes auparavant placée au sein du secrétariat général pour l'administration.

L'ordre de grandeur est proche du nombre d'emplois de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (préconisations du rapport de préfiguration du CGIET : entre 19 et 41 agents ; effectifs actuels : 17 personnes, avec un objectif d'augmentation à 20 à court terme), autre structure de gouvernance transversale dans le domaine des SIC, et qui lui est proche en termes d'attributions.

La structure interne

L'organisation de la DGSIC comprend une mission de la stratégie et quatre sous-directions. Elle comprend également, relevant directement du directeur général, le fonctionnaire de sécurité des systèmes d'information du ministère de la défense et l'officier général chargé des fréquences.

La mission de la stratégie élabore notamment les documents de politique générale et de conduite de la transformation des systèmes d'information et de communication du ministère. Elle assure le secrétariat du conseil des SIC.

La sous-direction de la maîtrise des applications constitue et entretient la base de données des systèmes d'information et de communication en service et en projet au sein du ministère, ainsi que leur cartographie. Elle vérifie leur cohérence ainsi que leur pertinence et contrôle les activités des centres de développement.

La sous-direction de l'ingénierie des systèmes d'information définit les normes et standards techniques applicables au sein du ministère de la défense en matière de systèmes d'information et de communication. Elle peut aussi conduire des projets de systèmes d'information.

La sous-direction de la sécurité des systèmes d'information définit les référentiels techniques et méthodologiques du domaine de la sécurité des systèmes d'information.

La sous-direction des communications électroniques et des fréquences prépare notamment, et tient à jour, le schéma directeur ministériel des fréquences

1 - Les leviers règlementaires

Le décret de mai 2006 ne donne au DGSIC ni autorité directe sur les systèmes d'information et de communication ni véritables leviers de contrôle (pilotage par les coûts, par les ressources humaines ou par les projets par exemple).

Il lui attribue un rôle de proposition, après concertation avec le chef d'état-major des armées, le directeur général de l'armement et le secrétaire général pour l'administration, de la politique générale pour les SIC ; il vise les schémas directeurs et les plans d'action, et veille à l'évolution cohérente des systèmes d'information. Aux termes du décret, il est membre du comité directeur de la DIRISI, ainsi que des comités directeurs de programmes ou projets de SIC ; il évalue, au regard des éléments qui lui sont fournis, la pertinence et la cohérence des projets, notamment les projets d'usage général ou commun.

Selon ce décret, il est responsable du choix des normes, standards et méthodes. Il participe aux travaux de planification, de programmation et de préparation des études. Il propose les orientations générales en matière de sécurité des systèmes d'information ; conseille et assiste les états-majors, directions et services du ministère, notamment pour l'homologation des systèmes. Il élabore la politique générale en matière d'utilisation du spectre de fréquences.

Ni les décrets de 2005 fixant les attributions du chef d'état-major des armées, du directeur général de l'armement et du secrétaire général pour l'administration, ni leur révision de 2009 ne prévoient une intervention du DGSIC. Les textes règlementaires ne lui donnent pas davantage autorité sur l'opérateur qu'est la DIRISI (cf infra). La DGSIC s'ajoute donc au rôle intact de l'ensemble des entités de la Défense en matière de « SIC ».

Certes, il est placé auprès du ministre qu'il conseille en matière de SIC, au même niveau que les « grands subordonnés » du ministre, mais il n'a eu de fait que peu de prise sur la fonction « SIC » de 2006 à 2009.

Finalement, sur cette période, outre la mise en œuvre de ses attributions dans le domaine des fréquences et de la sécurité des systèmes d'information, l'action de la DGSIC s'est caractérisée principalement par la publication d'une quinzaine de directives techniques. Ces directives concernent, par exemple, les règles à appliquer au système de postes terminaux, la sécurisation des autocommutateurs, la réalisation des audits de sécurité des systèmes d'information sur la téléphonie et sur le protocole internet. La direction générale ne disposait d'aucun moyen – et

n'en dispose toujours pas - pour vérifier que ses prescriptions étaient bien suivies dans les différentes entités du ministère.

2 - Les missions complémentaires

La DGSIC a été dotée à compter de 2009 de nouveaux leviers, non réglementaires, pour avoir une capacité d'orientation des systèmes d'information et de communication du ministère.

La lettre de mission du ministre de la défense au DGSIC en date du 12 octobre 2009, et huit relevés de décision du conseil des SIC signés par le directeur de cabinet, lui ont ainsi confié de nouvelles responsabilités qui n'ont pas, au demeurant, été traduites dans son décret d'attribution.

Le ministre a donné tout d'abord mission au DGSIC d'identifier l'ensemble des crédits de la fonction « SIC », d'élaborer un « plan d'action à court terme » (dont le suivi est réalisé régulièrement en conseil et en conseil exécutif des SIC), de construire de manière collégiale au sein du conseil exécutif des SIC une stratégie globale de transformation et de rechercher des mutualisations interministérielles.

Pour ce faire, le DGSIC recherche le consensus, ce qui est à la fois une force, pour que les mesures soient effectivement appliquées, et une limite, puisqu'elles supposent l'accord préalable de l'ensemble de grands acteurs de la défense (état-major des armées, direction générale de l'armement, secrétariat général pour l'administration).

Deuxièmement, le ministre a également confié au DGSIC, en conseil des SIC, la conduite de projets particuliers : maîtrise d'ouvrage du volet SIC du projet Balard ; maîtrise d'ouvrage technique des systèmes d'information d'administration et de gestion, et intégration de la mission « SIAG » du secrétariat général pour l'administration ; urbanisation d'ensemble du parc applicatif ; contrôle des besoins et des activités de développement informatique ; rattachement du service abritant le pôle de maintenance applicative des systèmes d'information des ressources humaines ; projet de carte d'identité multiservices et de signature électronique et projet de numérisation du courrier ; accélération de la mise en commun des formations ; contribution à l'étude sur l'organisation des ressources humaines dans le domaine des SIC.

La DGSIC a été doté d'un droit de veto suspensif pour les investissements « SIC » dans le cadre de la commission exécutive permanente du ministère de la défense. Cette commission examine la cohérence des opérations d'investissement en amont du comité ministériel d'investissement présidé par le ministre de la défense. Le DGSIC est, en outre, présent dans l'ensemble des instances du ministère

traitant de SIC. Il considère néanmoins que la procédure de veto est peu opérante, et qu'une intervention plus en amont, au moment de la budgétisation des investissements, dans le cadre des travaux annuels d'actualisation de la loi de programmation militaire (VAR), est nécessaire.

Enfin, certains leviers nouveaux lui ont été confiés en 2010 et 2011 :

- transfert de la gestion du budget opérationnel de programme « système d'information et de la communication » à la DGSIC, avec la mission « SIAG », ce qui induit un co-pilotage de fait de ce budget (moins de 3 % des crédits SIC) avec le secrétaire général pour l'administration, responsable de programme ;
- coprésidence du conseil de gestion de la DIRISI avec l'état-major des armées ;
- représentation du ministère de la défense au sein du comité des SIC de l'Etat, et au sein du comité technique, à la suite de la création de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'Etat, ce qui doit conduire le DGSIC à augmenter ses capacités d'intervention sur les projets susceptibles d'avoir un intérêt interministériel ou un potentiel de mutualisation (infrastructures et services communs notamment.

POUVOIRS REGLEMENTAIRES DU DGSIC
Politique générale
Proposition, après concertation avec les « grands subordonnés du ministre », de la politique générale pour les systèmes d'information et de communication du ministère de la défense et contrôle de son application.
Mise en œuvre du cadre stratégique commun
Visa des schémas directeurs et les plans d'action pour les systèmes d'information et de communication. Approbation des schémas directeurs de la sécurité des systèmes d'information, des fréquences et de la formation. Responsabilité des normes pour les systèmes d'information et de communication. Evolution de la cohérence des projets d'acquisition de produits et de services.
Sécurité des systèmes d'information
Outre l'approbation du schéma directeur, proposition des orientations générales et contrôle de leur application, conseil aux états-majors, directions et services pour l'homologation des systèmes. Elaboration des référentiels et de gestion des risques.
Fréquences
Elaboration de la politique générale en matière d'utilisation du spectre de fréquences et coordination des besoins en fréquence des utilisateurs.
POUVOIRS HORS DECRET
Mise en œuvre du cadre stratégique commun
Etablissement de l'inventaire, des coûts complets et de la cartographie des principaux systèmes d'information.
Budget
Association à la programmation budgétaire dans le cadre des travaux d'actualisation de la loi programmation militaire (variation actualisée du référentiel (VAR)). Co-gestion du budget opérationnel de programme « Systèmes d'information et de communication ».
Projets
Conduite de projets transverses qui lui sont confiés par le ministre. Centre de maintenance des systèmes d'information des ressources humaines.
Mise en cohérence des infrastructures et des applications
Pouvoirs de « veto » sur les projets de systèmes d'information et de communication.
Ressources humaines
Programmation des besoins en effectifs SIC, définition du plan de formation, identification des ressources critiques.

3 - Des leviers indirects

En mars 2008, la direction générale de la modernisation de l'Etat a confié à un cabinet privé une étude sur les missions des DSI centrales dans des entreprises de différents secteurs économiques et dans les administrations étrangères (cf. tableaux infra). Il n'existe pas à proprement parler de modèles, mais, selon les cas, les DSI centrales peuvent remplir dix fonctions : réglementation et normalisation ; gestion des ressources humaines « SIC » ; gestion des achats « SIC » ; principes d'organisation transverses ; tableaux de bord ; contrôle et maîtrise des coûts ; stratégie technologique ; politique de sécurité ; initiatives, centres de services partagés.

Le DGSIC est aujourd'hui présent sur la quasi-totalité de ces fonctions (à l'exception des achats et des tableaux de bord) pour apporter un éclairage transversal. Cependant, dans la plupart des domaines, à commencer par le domaine budgétaire et celui des ressources humaines, il n'est pas décisionnaire. Pour les autres fonctions, ses leviers d'action sont indirects, sans autorité formelle de sa part : l'état-major des armées et la DIRISI d'une part, l'état-major des armées et la direction générale de l'armement, d'autre part, détiennent la plupart des leviers des crédits, des effectifs, des capacités et de la mise en œuvre des systèmes d'information.

Malgré l'attribution de ses nouvelles prérogatives, les projets SIC les plus structurants sont restés en dehors de sa responsabilité : le projet de réseau d'infrastructures, dans ses deux volets civils et militaires, reste du ressort de l'état-major des armées et de la direction générale de l'armement ; le projet de rationalisation des serveurs est piloté par la DIRISI et les états-majors des armées ; le projet de dessertes (liaison entre l'infrastructure métropolitaine et les différents sites) relève des états-majors d'armée et de la DIRISI (voire de la direction générale de l'armement pour le segment de l'armée de l'air (RDIP)) ; la rationalisation de la gestion du parc bureautique a été attribuée à la DIRISI. Très récemment toutefois, le DGSIC s'est vu attribué une coordination des trois premiers projets, sur lesquels une vision d'ensemble est nécessaire : les infrastructures, les dessertes et les serveurs.

Aucun schéma directeur des systèmes d'information et de communication pour le ministère de la défense n'a encore été élaboré.

Missions des DSI centrales dans des entreprises de différents secteurs économiques – étude Capgemini

Missions	Entreprises du secteur automobile	Entreprise pétrolière	Entreprise de matériaux de construction (en cours)	Entreprise pharmaceutique	Entreprise de matériaux de distribution	Entreprise du secteur banque/assurance	Entreprise du secteur de l'énergie	Défense
Règlementations et normes	X		(en cours)	X	X			X
Gestion des ressources humaines SI	X			X	X	X	X	
Gestion des achats y compris des externalisations	X	X	(en cours)	X	X	X	X	
Principes d'organisation transverses	X	X	X	X	X	X	X	
Tableaux de bord SI, indicateurs de performance	X		X			X	X	
Structure du budget, contrôle de gestion, maîtrise des coûts	X	X	X	X	X	X	X	
Stratégie technologique	X	X	X	X	X	X	X	<i>Partiellement</i>
Politique de sécurité SI	X	X	X	X	X	X	X	X
Initiatives/innovation	X			X	X	X	X	X
Centres de services partagés	X	X	X	X	X	X	X	X

Source : étude DGME du 10 mars 2008 confiée à CapGemini Consulting/Cour des comptes

Mission des DSI centrales dans des administrations étrangères – étude Capgemini

Missions	Royaume-Uni	Canada	Allemagne	Italie	Pays-Bas	Finlande	Suède	Défense
Règlementations et normes	X	X	X		X	X		X
Gestion des ressources humaines SI	X	X	X		X			
Gestion des achats y compris des externalisations		X	X		X			
Principes d'organisation transverses	X	X	X		X	X		
Tableaux de bord SI, indicateurs de performance	X	X				X		
Structure du budget, contrôle de gestion, maîtrise des coûts	X		X		X	X		
Stratégie technologique	X				X	X		Partiellement
Politique de sécurité SI		X	X		X	X		X
Initiatives/innovation	X	X	X	X	X	X	X	X
Centres de services partagés	X	X	X	X	X	X	X	X

Source : étude DGME du 10 mars 2008 confiée à CapGemini Consulting/Cour des comptes

C - Le renforcement des instances de gouvernance collégiale

Le besoin d'amélioration du pilotage des SIC s'est traduit par la constitution de nouvelles instances collégiales, par un alignement des procédures de pilotage des SIAG sur celles déjà en vigueur pour les SIOC et une convergence de leurs modalités de pilotage, et enfin par la présence du DGSIC dans les comités d'investissement au plus haut niveau du ministère.

Ainsi, au niveau du ministre, le DGSIC est présent au sein du comité des capacités et du comité ministériel d'investissement lorsque des projets d'investissement SIC sont examinés. Le DGSIC peut inscrire un projet particulier en comité ministériel d'investissement. Au niveau des « grands subordonnés », un comité exécutif des SIC (CECSIC) a été constitué en 2009 et se réunit une à deux fois par mois pour assurer le suivi du plan d'action du DGSIC, la transformation de la fonction « SIC » au niveau ministériel et la coordination des projets d'intérêt commun.

Deux comités visent ensuite à rationaliser les systèmes d'information. Le comité de convergence des SIOC (COVESIOC) est une instance, coprésidée par la direction générale de l'armement et l'état-major des armées, visant à la rationalisation, la convergence et la cohérence des SIOC. Le COPIL SIAG a le même objet pour les SIAG. Les méthodes de gouvernance pour les SIOC et les SIAG se sont rapprochées avec la mise en place d'une instruction de la DGSIC de juillet 2010, prévoyant un examen technique préalable, en groupe d'instruction des systèmes (GIS) pour les SIOC, et en groupe technique d'examen des projets (GTEP) pour les SIAG. Le GTEP bénéficie d'attributions plus larges que le GIS : il peut en effet prendre des décisions de lancement, de poursuite ou d'arrêt des projets SIAG.

Le comité directeur des Intranets a une fonction de mise en cohérence des différents intranet du ministère sur les aspects techniques transverses (architectures, emploi, sécurité des systèmes d'information) et définit les standards dans ce domaine.

Le modèle des comités de pilotage, mis en place pour superviser le déroulement des opérations d'armement, a été étendu récemment pour piloter les trois projets susmentionnés d'infrastructures, de dessertes et de rationalisation des serveurs.

Si ces structures permettent la conduite de chantiers de transformation importantes (cf. chapitre III), ces structures sont essentiellement orientées vers la conduite des projets jusqu'à leur mise en place. Elles n'apportent pas les outils de gouvernance pour les autres volets : organisation, ressources humaines, finances, processus de travail, notamment.

D - Illustration des atouts et limites de la gouvernance actuelle : les projets liés à la mobilité

Les projets liés à la mobilité constituent une illustration du point d'équilibre de la gouvernance actuelle des SIC au ministère de la défense. Dans ce domaine structurant pour le ministère, les initiatives des différentes entités apparaissent singulièrement nombreuses. Après une phase peu ordonnée, la DGSIC a entrepris, dans le cadre des travaux en conseil exécutif des SIC, de coordonner les approches.

1 - Un besoin stratégique

Dès octobre 2008, la mobilité au sein du ministère de la défense a été présentée comme l'une des actions structurantes pour la réforme des conditions de travail au sein du ministère. L'objectif affiché était de permettre la mobilité de certains agents par des moyens de communication et un système d'information adaptés. Ces orientations ont été confirmées par le conseil des SIC de décembre 2009 en matière de mobilité interne et externe.

La mobilité interne doit permettre la « *connexion à son espace de travail depuis n'importe quel poste du ministère* », la mobilité externe doit autoriser ce même accès « *depuis l'extérieur du ministère* », y compris en étendant les possibilités de travail à domicile.

Les travaux sur la mobilité recourent les efforts pour introduire des passerelles sécurisées permettant une articulation plus souple entre le travail sur l'intranet du ministère et l'accès à l'internet. Aujourd'hui, les échanges entre intranet et internet sont limités par les contraintes de sécurité issues du paramétrage de la passerelle technique Sismel (restriction d'échanges sur les pièces jointes autorisées). La DGSIC affiche ainsi un objectif pour 2013 d'accès combiné à intranet et à internet à partir de terminaux « multiniveaux », en mobilité interne ou en mobilité externe.

2 - Des projets très nombreux pour la mobilité externe

En juin 2010, la DGSIC a engagé un recensement de l'ensemble des projets liés à la mobilité externe au sein du ministère :

- le secrétariat général pour la défense et la sécurité nationale (SGDSN) et l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), qui dépendent du Premier ministre, avaient développé une solution permettant une mobilité externe par ordiphone. 42 terminaux avaient déjà été livrés au cabinet du ministre de la défense en février 2009, 50 déployés à l'état-major des armées et de 15 à 30 livrés en 2010 à chacun des autres états-majors, directions et services ;
- les mêmes avaient également développé une solution de mobilité plus sécurisée pour ordinateur portable ;
- la DIRISI proposait une solution dérivée des systèmes utilisés par la direction générale de l'armement ;
- l'état-major des armées proposait une solution GLOBULL, système de disque dur externe permettant de retrouver son espace de travail en situation de mobilité ;
- enfin, on trouvait mention dans les documents de travail d'une dernière offre MOBIQUANT.

Chaque solution avait sa pertinence sur le plan technique. Il apparaissait néanmoins délicat, d'une part, que les mêmes utilisateurs, principalement ceux de l'état-major des armées, disposent d'une pluralité d'appareils pour un même usage en mobilité externe, et, d'autre part, de ne pas prendre en compte la convergence technologique à l'œuvre entre postes fixes, ordinateurs portables et ordiphones. Celle-ci permet à la plupart des utilisateurs, au moins dans le monde civil, de disposer du même abonnement pour leur connexion au réseau quel que soit leur terminal.

3 - Une stratégie de convergence progressive

La DGSIC a entrepris en 2011, de manière collégiale, de rechercher une mise en cohérence des différentes solutions. Les solutions techniques GLOBULL et MOBIQUANT ont été écartées.

Dans ce domaine, la gouvernance repose ainsi sur le juste équilibre entre l'encouragement des initiatives et la nécessité de répondre aux besoins de manière cohérente.

II - La constitution d'un opérateur ministériel : la DIRISI

La DIRISI, direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'informations, placée sous l'autorité du chef d'état-major des armées, est devenu l'opérateur des systèmes d'information et de communication du ministère de la défense « de bout en bout », c'est-à-dire des serveurs de données jusqu'au poste de l'utilisateur final en passant par les réseaux. Elle est dirigée par un général.

La direction centrale est composée de services centraux et de sous-directions :

- d'une sous-direction « ressources » ;
- d'une sous-direction « stratégie » ;
- d'une sous-direction « clients » ;
- d'un bureau « sécurité des systèmes d'information » ;
- d'un service central « opérations-exploitation (SCOE) » ;
- d'un service central « ingénierie » ;
- d'un service central « marchés ».

A - Un opérateur unique longtemps sans unité

1 - L'agrégation successive des entités SIC du ministère

Créée le 1^{er} janvier 2004, la DIRISI a progressivement intégré les entités SIC des armées, mais aussi celles d'autres directions interarmées ou du secrétariat général pour l'administration.

A l'exception des unités projetables (régiments des transmissions de l'armée de terre ou unités embarquées de la marine par exemple), les unités « SIC » des armées ont été transférées par étapes à la DIRISI : l'armée de terre a débuté le processus de transfert entre 2006 et 2008, avec la dissolution de son service des télécommunications et de l'information, suivie ensuite de l'armée de l'air entre 2006 et 2011, avec notamment la dissolution du commandement « air » des systèmes de surveillance, d'information et de communications (CASSIC), puis enfin de la marine, plus tardivement, entre 2009 et 2011, avec la dissolution du service des systèmes d'information de la Marine (SERSIM).

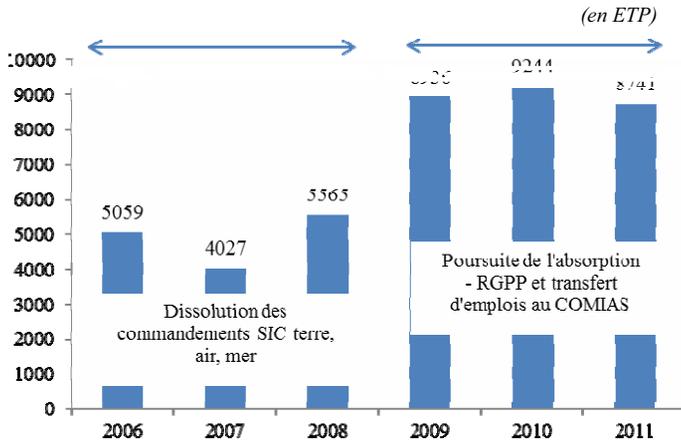
Même en mettant à part les unités projetables, la répartition des effectifs entre ceux qui relèvent de la direction interarmées et ceux des forces a constitué un processus difficile qui n'est sans doute pas achevé. En particulier, la ventilation des effectifs « SIC » de l'armée de l'air s'est révélée particulièrement ardue au sein des bases aériennes, entre ce qui relève, d'une part, du commandement du soutien des forces aériennes (CSFA) en termes de maintenance des radios ou des radars et ce qui relève, d'autre part, des communications fixes du ressort de la DIRISI. Il a dû ainsi être procédé à des retours d'emplois vers l'armée de l'air par rapport à ce qui avait été prévu.

Pour ces raisons, le périmètre cible⁹ de la DIRISI a progressivement été réduit par rapport à l'objectif initial, de 13 000 à 10 900 emplois, puis à 10 700 emplois.

Entre 2006 et 2010, compte tenu des transferts d'emploi, le référentiel en organisation de la DIRISI est passé de 5 059 à 9 244 équivalents temps plein. Depuis 2009, cette direction interarmées est à la fois bénéficiaire de transferts d'emplois et concernée par des réductions d'effectifs. Celles-ci sont liées à la RGPP, d'une part, et à la constitution du commandement interarmées du soutien (COMIAS), d'autre part. Ce commandement absorbe les effectifs de soutien de la DIRISI qui ne sont pas spécifiquement « SIC » (administration générale et infrastructures). Les emplois de la DIRISI affectés à l'entretien des infrastructures, mais surtout à l'énergie, font l'objet d'un transfert au service des infrastructures de la défense, ce qui supposera un effort particulier de coordination. Le fonctionnement des salles de serveurs, et leur climatisation, est en effet tributaire de la continuité des prestations du service des infrastructures de la défense en matière électrique.

⁹ Avant impact de la RGPP et transfert d'emplois vers le service d'infrastructure de la défense ou vers les plateformes d'administration générale.

L'évolution du référentiel en organisation de la DIRISI



Source : DIRISI

Conséquence de l'ensemble des « ralliements » d'entités SIC, le périmètre budgétaire de la DIRISI a presque triplé entre 2007 et 2010 pour atteindre 512,5 M€ en crédits de paiement, avec une croissance de la masse salariale qu'elle gère. Les emplois placés seulement sous l'autorité fonctionnelle de la DIRISI sont progressivement transférés en gestion. Ainsi, au premier janvier 2006, la DIRISI comptait seulement 23 % de personnels sous sa subordination organique, contre 77 % mis pour emploi au sein de la direction. Cette proportion s'est inversée depuis. Il existe néanmoins toujours un écart entre les effectifs de son référentiel en organisation et les effectifs réalisés dans des proportions significatives. Le plafond d'emploi réalisé était en 2010 de 8 675 équivalents temps plein travaillé pour un référentiel en organisation supérieur.

Evolution des crédits de paiement et des emplois de la DIRISI

(en M€ et en ETPT)

Exercice	2007	2008	2009	2010
Titre 2	178,3 M€	229,2 M€	504,8 M€	512,5 M€
Titre 3	36,3 M€	73,0 M€	74,6 M€	118,3 M€
Titre 5	7,6 M€	35,8 M€	30,0 M€	13,8 M€
Total crédits de paiement	222,2 M€	338,0 M€	609,4 M€	644,6 M€
ETPT prévus	3 849	3 940	9 354	9 679
ETPT réalisés	2 872	3 468	7 050	8 675

Source : rapports annuel de performance de la mission « Défense »

Selon le directeur central de la DIRISI, l'agrégation d'entités disparates en matière d'exploitation des systèmes d'information et de communication se justifie par les économies d'échelle susceptibles d'être réalisées. S'il considère qu'en termes d'achats bureautiques, ces économies d'échelle s'arrêtent à 20 000 postes informatiques, il estime qu'elles vont bien au-delà pour le service aux utilisateurs et l'exploitation des réseaux. Pour autant, aucune étude d'impact n'est réalisée avant chaque « ralliement ». Les hésitations des armées ou directions qui perdent leur entité « SIC » sont d'autant plus grandes que toutes les assurances en termes de qualité de service quotidien ne leur sont pas données.

Ceci explique que la direction générale de l'armement soit la dernière entité importante dont la structure « SIC » n'ait pas encore été intégrée au sein de la DIRISI. Son centre technique des systèmes d'information recouvre 295 équivalents temps plein, tous civils, à l'exception de l'encadrement constitué par quatre officiers des corps de l'armement. Les crédits de fonctionnement SIC gérés par le centre s'établiraient à 16,5 M€ annuels. Il dispose d'outils de prise en main à distance des postes informatiques, permet un accès à internet sur le poste de travail sécurisé (postes bi-niveaux) des agents de la DGA et a mis en place un dispositif de « facturation interne » pour responsabiliser les services utilisateurs. Pour ces raisons, notamment, le DGA estime que son centre lui offre un service de qualité, à moindre coût, dont il n'est pas certain de retrouver l'équivalent avec la DIRISI.

Pour le chef d'état-major des armées et le contrôle générale des armées, ce centre doit rejoindre la DIRISI « au plus tard en 2014 ». Le délégué général de l'armement considère quant à lui que le transfert ne peut intervenir avant 2014. Dans un courrier de décembre 2010, il a ainsi indiqué : « si la DGA adhère au principe de disposer pour le ministère de la défense d'une structure commune dédiée aux réseaux d'infrastructure et aux systèmes d'information et de communication d'intérêt commun, il

est impossible de faire abstraction des risques de régression des services que la précipitation proposée fait courir à la conduite des activités et à la certification ISO 9001 de la DGA ».

2 - Une stratégie qui s'affine progressivement

Selon ses propres termes, la DIRISI était encore, en 2010, « composée d'entités agrégées et dispersées opérant des SIC hétérogènes, coûteux et pour certains dispendieux », avec un « client défense insatisfait¹⁰ bénéficiant de services coûteux de la part d'opérateurs non coordonnés voire concurrents ». Les retours d'expérience (RETEX) du chef d'état-major des armées en ce qui concerne la première phase de constitution de la DIRISI (2004-2010) apparaissent assez largement négatifs : les structures préexistantes des armées apparaissaient encore assez largement en place en 2010 et les cultures d'armée ne permettaient pas encore une cohérence des actions menées par la DIRISI.

L'évolution de la DIRISI se caractérise par une succession de schémas directeurs ou de caps stratégiques. On trouve ainsi mention en 2007 d'un un plan stratégique des « SIC », qui n'a pas réellement été mis en œuvre. En effet, la DIRISI a fait l'objet l'année suivante de travaux d'audit dans le cadre de la RGPP et de l'audit AMON précité (2008).

En octobre 2008, l'adjoint au directeur central de la DIRISI, désigné chef de projet « DIRISI 2014 » s'est vu confier par l'état-major des armées la responsabilité de décrire un modèle conceptuel décrivant ce que devrait être l'opérateur SIC du ministère de la défense à échéance 2014, en identifiant les services fournis par l'opérateur à ses clients et en distinguant les fonctions en régie des fonctions externalisables.

Ce schéma directeur général de la transformation de la DIRISI 2009-2014 a été transmis à l'état-major des armées en juillet 2009. Mais la définition d'un nouveau cadre stratégique, approfondissant ces travaux, a été engagée à l'arrivée de l'actuel directeur central de la DIRISI au second semestre 2010. Ce cadre stratégique se traduit par une vision à 6 ans (« DIRISIX ») et par 12 schémas directeurs capacitaires à 4 ans actualisés annuellement. Cette vision à six ans a été présentée au ministre en juin 2011. Elle vise à « donner du sens à la transformation de la DIRISI. Engagée depuis 2009, elle se heurte en effet à une profonde dispersion des énergies au travers des quelques 38 grands projets (organisationnels, RH, exploitation, finances, SSI, externalisation, techniques) gérés par la DIRISI ; 170 projets techniques extérieurs qui

¹⁰ Ceci ne visait pas les aspects les plus opérationnels de la DIRISI.

impactent directement la DIRISI ; 2 000 dossiers opérationnels et plus de 3 000 affaires opérateurs qui concrétisent son activité annuelle ; 1 000 marchés qui soutiennent son action ».

La stratégie de la DIRISI est dorénavant structurée autour de douze capacités¹¹ :

- deux capacités de management : diriger et gérer ;
- huit capacités métiers : héberger, transporter, exploiter, assister, soutenir, sécuriser, acheter, ingénieriser ;
- deux capacités de délivrance des services : l’une vers les opérations, l’autre vers le fonctionnement du ministère.

Chaque capacité relève d’un directeur de capacité. L’ensemble des directeurs de capacité constitue le comité des capacités placé sous la direction conjointe des deux directeurs adjoints en charge de la transformation et de l’activité de la DIRISI. Ce comité répond devant le directeur central.

B - Un opérateur mixte, de nature militaire et civil

Par rapport à une DSI d’entreprise ou d’administration, la DIRISI présente la particularité de délivrer deux types de services très différents, l’un visant à garantir le bon fonctionnement des systèmes d’information et de communication en opérations, en application du contrat opérationnel fixé par le chef d’état-major des armées, l’autre visant à offrir des prestations d’usage général à l’ensemble du ministère, avec des usagers qui présentent les mêmes exigences de qualité que ceux de n’importe quelle organisation.

1 - La garantie du bon fonctionnement des systèmes d’information et de communication militaires

La lettre de mission du ministre adressé au directeur central de la DIRISI le 28 mai 2010 rappelle que la direction contribue directement à l’exercice du commandement opérationnel de l’ensemble des forces, à la posture opérationnelle des forces nucléaires, à la conduite des opérations

¹¹ « Une capacité rassemble autour d’une finalité, une organisation, une doctrine d’emploi, du management, des ressources (humaines, financières, techniques, immobilières, immatérielles), du soutien, des externalisations, des coûts (services, possession, amortissement, démantèlement, ...), de la formation, du retour d’expérience, etc. ».

et à la tenue des postures permanentes de sûreté et de sauvegarde. La performance opérationnelle de la DIRISI se mesure à sa capacité, d'une part, à mettre en œuvre les systèmes d'information et de communication en opérations, liés la posture permanente et, d'autre part, à fournir aux armées, à leur demande, des effectifs projetables.

a) La disponibilité opérationnelle des réseaux

Quatre indicateurs liés à la mise en œuvre des systèmes au profit de l'état-major des armées sont suivis en contrôle de gestion, dont trois sont présentés dans les projets et rapports annuels de performance. Les taux de disponibilité *minima* fixés par l'état-major des armées sont de 95 %. Ils sont considérés comme satisfaisants au-delà des 98 %.

A l'exception du taux de réalisation des SIC de circonstance¹², les taux de satisfaction du contrat opérationnel apparaissent satisfaisants. La faiblesse du taux de réalisation des SIC de circonstance tient en particulier, selon les tableaux de bord du service central des opérations et de l'exploitation (SCOE) de la DIRISI, à l'incapacité à répondre à certaines demandes dans le cadre d'exercices. Le service central considère que les demandes qui n'ont pas pu être honorées n'ont pas eu d'incidence opérationnelle. L'état-major des armées a confirmé cette appréciation.

Le taux de satisfaction du contrat opérationnel de la DIRISI en 2010¹³

Taux de satisfaction de la fonction intervention permettant de faire face à une situation mettant en jeu la sécurité de la France	99,66 %
Taux de satisfaction du contrat opérationnel dans le cadre de la mission « assurer la fonction stratégique de protection »	99,42 %
Taux de satisfaction des contrats opérationnels permettant de faire face à la lutte contre l'instabilité	97,87 %
Taux de réalisation des SIC de circonstance	91,7 % (dernier trimestre 2010)

Source : DIRISI

¹² Les systèmes demandés, dans le cadre des opérations, des assignments de fréquence, et des exercices par rapport aux demandes effectuées.

¹³ Les indicateurs sont des moyennes pondérées de la disponibilité opérationnelle de différents types de réseaux nécessaires à l'emploi des forces.

b) Le personnel envoyé en opérations extérieures

Pour ce qui est du personnel envoyé en opérations extérieures ou intérieures, en mission ou en exercice, les données du contrôle de gestion montrent que le taux de projection est très limité, de l'ordre de 150 équivalents temps plein au dernier trimestre 2010, soit moins de 2,5 % des personnels militaires. Ce taux de projection limité s'explique par la spécificité du métier de la DIRISI qui est de monter et d'exploiter des réseaux de type permanent (en métropole) ou stratégique (lien métropole-théâtre d'opérations), d'en contrôler le fonctionnement global, et non d'opérer des réseaux de communication tactiques.

Personnel envoyé en opérations extérieures, intérieures, en mission et en exercice

(en équivalents temps plein)

1 ^{er} trimestre 2010	2e trimestre 2010	3e trimestre 2010	4 ^e trimestre 2010	1 ^{er} trimestre 2011
127 ETP	163 ETP	133 ETP	154 ETP	93 ETP

Source : DIRISI

Le contrat opérationnel de la DIRISI prévoit néanmoins qu'elle doit être en mesure de projeter, à la demande de chaque armée, des personnels en opérations extérieures ou intérieures, avec un maximum instantané de 240 équivalents temps plein pour l'armée de l'air, de 50 équivalents temps plein pour l'armée de terre et de 14 équivalents temps plein pour la marine.

Fourniture d'effectifs pour les opérations extérieures et intérieures – contrats opérationnels

	Maximum instantané	Maximum en cumul annuel	Octobre 2010 Instantané (derniers chiffres communiqués)	Octobre 2010 Cumul (derniers chiffres communiqués)
Armée de l'air	240	720	163	399
Armée de terre	50	150	77	178
Marine	14	42	12	26

Source : contrôle de gestion DIRISI

Par rapport à ces pics liés à des hypothèses de conflit majeur, pourtant faible au regard de ces effectifs, la DIRISI a présenté à son conseil de gestion en date d'octobre 2010 des données préoccupantes, montrant qu'elle ne pourrait satisfaire son contrat de projection qu'à hauteur de 66 % et que plus de 40 % des effectifs militaires non projetables de la DIRISI ne pourraient l'être pour des raisons d'inaptitude médicale. Ces données, issues du « contrôle de gestion » de la DIRISI se sont avérées erronées, et la DIRISI n'a pas été en mesure de présenter de nouveaux chiffres sur cette question essentielle.

Cependant, le conseil de gestion du 31 mai 2011 a acté le fait que la DIRISI ne pouvait respecter le niveau maximal de son contrat de projection pour ce qui concerne les personnels de l'armée de l'air. Il devrait en conséquence être revu à la baisse.

En conséquence, la mission de la DIRISI consistant à envoyer des effectifs en opérations extérieure apparaît marginale, du point de vue militaire, par rapport à celle visant à opérer de manière centralisée, à partir de différents centres de métropole (Maisons-Laffitte, Lyon Montverdu) des réseaux nécessaires aux communications avec les différents théâtres d'opérations. Ceci devrait conduire à s'interroger sur le bon format de personnel militaire nécessaire au sein de la direction, dès lors que les besoins de projection sont limités.

2 - Un service aux « clients » qui n'est pas comparable au monde civil

Pour suivre le service rendu au client, dans l'ensemble de ses composantes, le directeur central de la DIRISI dispose de nombreux indicateurs, éparses, qui ne sont pas rassemblés dans un tableau de bord. Un grand nombre d'indicateurs de pilotage ne présentent pas une fiabilité suffisante et sont en cours de modification, lorsqu'ils ne sont pas abandonnés. Le directeur central est conscient des faiblesses de son contrôle de gestion qu'il souhaite réorienter en fonction de son schéma directeur. L'analyse des coûts est, elle, inexistante : la mise en place d'un système d'information d'analyse des coûts, a seulement été engagée en avril 2011 pour éclairer les décisions de réorganisation.

Certes, le transfert des entités « SIC » des armées, directions et services du ministère de la défense a conduit la DIRISI à conclure des contrats de service avec chacun de ses « clients ». Ces contrats existent au niveau central et au niveau local. Pour la plupart d'entre eux, néanmoins, les contrats n'ont pas été actualisés depuis la date du rattachement de l'entité SIC à la DIRISI et ne font pas l'objet d'un réel suivi.

Depuis le second semestre 2010, l'accent mis sur la « relation clients » est passé par le développement de nouveaux instruments avec la création d'une sous-direction « clients », qui héberge l'ensemble des chargés de compte suivant les affaires de chaque armée, direction ou service (octobre 2010), la mise en place d'un comité de pilotage « clients » (octobre 2010), la constitution d'un catalogue de services et la négociation d'un plan de charge (2011) pour les projets demandés par les « clients ».

Ce plan de charge apparaît comme le vecteur privilégié de la relation que la DIRISI entretient avec ses « clients ». Pour le premier exercice de plan de charge, les projets auraient été programmés, selon les « clients », dans une fourchette comprise entre 60 % et 75 %. La construction de ce premier plan de charge constitue un progrès pour la DIRISI car il doit lui permettre de programmer son activité, de garantir une prévisibilité pour la réalisation des différentes demandes de ses « clients », et le cas échéant de décliner des demandes qu'elle estime ne pas être en mesure de satisfaire. En 2011, le plan de charge de la DIRISI ainsi négocié avec ses « clients » aurait intégré 60 % de demandes sur « catalogue » et 40 % de demandes sur mesure. Seulement 39 demandes sur 2 471 non pas été retenues en 2011, ce qui constitue un taux de « sélectivité » limité.

Au-delà du suivi des projets, la mesure de la satisfaction des clients par des indicateurs objectifs, en-dehors des réunions bilatérales entre la direction centrale et les états-majors, reste limitée. Un indicateur de contrôle de gestion fait état pour 2010 d'un taux global de satisfaction de 71 % des utilisateurs dont il est difficile de savoir s'il peut être considéré comme positif ou non.

Par ailleurs, le service central des opérations et de l'exploitation (SCOE) tient des statistiques centralisées de résolution des incidents subis par les utilisateurs. Un indicateur mesure en particulier le délai de rétablissement du service suite à l'ouverture d'un client. Ce délai est de 8 heures ouvrées pour les matériels majeurs et de 16 heures ouvrées pour les autres matériels¹⁴. Il s'agit d'un délai générique, considéré comme « raisonnable » par la DIRISI, et non le délai prévu pour chaque contrat de service, qui n'est pas intégré dans l'application informatique de support aux utilisateurs. Ces délais sont peu exigeants par rapport aux contrats de service que peuvent proposer les organisations hors défense. Pourtant, le délai de résolution des incidents dans le respect des normes

¹⁴ Les contrats de service prévoient des délais inférieurs pour les matériels les plus sensibles et les utilisateurs les plus importants.

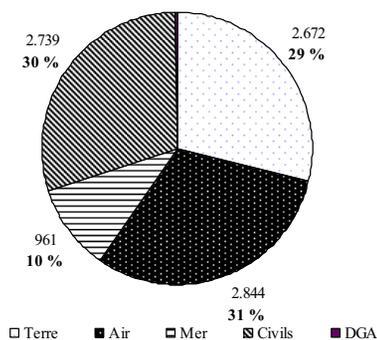
admisses a évolué entre 83 % et 96 % sur une période d'un an (premier trimestre 2010/premier trimestre 2011). La DIRISI considère que l'indicateur est satisfaisant au-delà de 95 % et critique en-deçà de 90 %. L'indicateur a donc évolué dans une zone critique pendant trois trimestres sur cinq.

3 - Un opérateur sans maîtrise de ses ressources humaines

La DIRISI dépend principalement des armées pour répondre à ses besoins de ressources humaines. Elle emploie son personnel mais ne le gère pas (on distingue classiquement au sein du ministère de la défense les organismes pourvoyeurs, le plus souvent les armées, et les organismes employeurs). Elle ne maîtrise donc pas ses ressources humaines, très hétérogènes, qu'elle n'a pas formées, qu'elle n'a pas recrutées et dont elle ne maîtrise pas la carrière. Ce sont les armées qui gèrent ces effectifs.

Les effectifs de la DIRISI sont composés de 31 % de personnels de l'armée de l'air, de 29 % de personnels provenant de l'armée de terre et de 10 % de personnels de la marine. Ces personnels peuvent trouver des métiers comparables à ceux de la DIRISI au sein des « SIC projetables » des armées, ce leur permet une certaine fluidité des carrières.

La répartition des personnels de la DIRISI



Source : DIRISI

Un contrat d'objectif, actualisé chaque année, est élaboré entre la DIRISI et les armées. Ceci impose un dialogue permanent avec les gestionnaires de personnel des armées afin de pouvoir obtenir les

ressources humaines souhaitées, en particulier pour les postes de responsabilité et les spécialités « sensibles ». Ce dialogue suppose aussi la construction d'une gestion prévisionnelle des effectifs et des qualifications, des lieux d'implantation futurs, des filières et des formations.

Cette gestion prévisionnelle reste largement à construire à la DIRISI, dès lors que chaque poste de son référentiel en organisation est affecté à une armée et un grade particuliers et ne se voit pas relier à une compétence. De plus, la dynamique de distinction entre les SIC projetables et les SIC transférés à la DIRISI peut produire dans un nombre de cas, aujourd'hui indéterminé, une séparation plus forte entre les compétences nécessaires aux forces et celles dont a besoin la direction. Cette séparation progressive des deux mondes des SIC est de nature à compliquer le dialogue entre la DIRISI et des armées qui recrutent avant tout pour satisfaire leurs propres besoins.

S'il ne paraît pas souhaitable de créer aujourd'hui une direction des ressources humaines et des corps propres à la DIRISI, la situation actuelle fait apparaître un déficit sur certaines spécialités sensibles. Par rapport à son plan de charge, il lui manquerait 21 chefs de projet pour son service central d'ingénierie, et, pour son service central de marchés, 28 rédacteurs et 7 juristes.

Elle s'est fixé par ailleurs un objectif d'élévation des compétences qui devrait conduire à horizon de 2016 à augmenter substantiellement les effectifs de catégorie A et B au détriment des catégories C et des sous-officiers.

Evolution envisagée de la répartition des grades au sein de la DIRISI

	2011	2016	Variation
Catégorie A	262	517	+ 97,3%
Officiers	651	679	+ 4,3%
Catégorie B	1 290	1 717	+ 33,1%
Sous-officiers	4 521	3 334	-26,3%
Catégorie C	820	586	-28,5%
Ouvriers d'Etat	356	350	-1,7%
Militaires du rang	841	800	-4,9%
Total	8 741	7 983	-8,7%

Source : DIRISI

Enfin, la DIRISI souhaite accroître le pourcentage de civils à l'horizon 2015. Au total, le personnel civil devrait représenter, en 2015, 40 % des effectifs de la DIRISI, contre 31 % aujourd'hui. Cette évolution est compatible avec le format réduit d'effectifs militaires projetés en

opération. Elle doit prendre en compte néanmoins la nécessité de préserver des postes à débouchés pour les militaires venant des forces.

Pour la DIRISI, le renforcement en emplois civils devrait lui permettre de disposer de compétences techniques dont les armées n'ont pas directement l'utilité et de bénéficier d'une certaine stabilité dans les emplois le nécessitant. Elle a déjà ouvert à des civils des postes à responsabilité, comme celui de chef du CIRISI du boulevard Saint Germain.

Malgré cette politique affichée, elle n'a pas chiffré l'impact sur la masse salariale pouvant résulter de la transformation croissante de ses effectifs militaires en effectifs civils. Les calculs sont certes compliqués, du fait que rentrent dans les paramètres la situation individuelle de chacun des agents concernés. Néanmoins, la comparaison des coûts moyens sur deux postes d'encadrement successivement occupés par un personnel militaire, puis par un personnel civil, et pour lesquels le profil de grade a été modifié, montre que les écarts ne sont pas négligeables : - 14 % pour un poste de chef de bureau à la direction centrale ; - 29 % pour un poste de chef de CIRISI. Ces écarts devraient inciter la direction centrale à tenter d'évaluer les gains d'une transformation des emplois militaires en emplois civils associée à un reprofilage des postes.

III - Le regroupement des centres de développement de la défense

Le conseil des SIC de décembre 2009 a décidé qu'une plus grande concentration des agents développeurs serait recherchée, sans que leur nombre ait été alors complètement évalué. On compterait aujourd'hui 640 concepteurs-développeurs (745 en 2008) se trouvant dans 7 grands centres des trois armées totalisant 458 développeurs (Châteaudun, de Brétigny, Bourges, Rambouillet, Toulon, deux centres à Paris) et dans une vingtaine d'autres entités de tailles diverses, totalisant 182 développeurs.

Deux études de rationalisation ont été conduites par la DGSIC pour regrouper les centres de développement internes et pour prévoir, par ailleurs, une structure de maintenance des systèmes d'information de ressources humaines (SIRH). Ces deux études ont fait apparaître un recouvrement des populations concernées, car une partie des développeurs se consacre aujourd'hui à la maintenance des applications de « l'écosystème » des SIRH.

Dans ce contexte, une structure de maîtrise d'ouvrage technique des SIRH, rattachée à la DGSIC, devrait regrouper à Tours, en 2012, l'ensemble des agents (environ 320 personnes) consacrés à la maintenance des SIRH.

Pour la capacité de développement informatique, la DGSIC a proposé un effectif cible en 2014 de 500 personnes tenant compte des seules capacités que le ministère de la défense doit conserver dans ce domaine. La réduction du nombre de développeurs qui s'en suivra devrait conduire à réorienter certains d'entre eux vers les compétences déficitaires du domaine des SIC : renforcement des équipes de maîtrise d'ouvrage et de la sécurité des systèmes d'information.

Le dispositif devrait se composer d'une structure de pilotage des développements, assurée par la DGSIC, d'un centre mutualisé de développement rattaché à la DIRISI et d'entités de développement de proximité, maintenues auprès de certains organismes (totalisant 133 postes). Le centre mutualisé de développement rattaché à la DIRISI serait organisé sous forme de pôles locaux (Rambouillet, autour de la thématique principale « systèmes d'information de l'administration générale et du soutien commun » ; Bourges, autour de la thématique principale « systèmes d'information de la logistique » ; Brétigny et Toulon, à vocation multi thématiques ; Metz (qui s'est vue promettre en application du « contrat de redynamisation du site de défense de Metz » l'implantation de 250 agents du ministère « relevant de la fonction SIC », autour de la thématique principale d'administration générale et de soutien commun). D'autres pôles pourraient aussi être envisagés en raison *« d'autres contraintes liées à la problématique générale de la restructuration géographique du ministère, (...) au prix d'une moindre optimisation des ressources »*. Il s'agirait par exemple de Châteaudun (qui doit accueillir des agents de l'armée de l'air en provenance de Brétigny).

IV - Les ambiguïtés restant à lever

Les évolutions intervenues depuis 2009, faute notamment d'actualisation du décret d'attribution du DGSIC, n'ont pas encore clarifié tous les enjeux de la gouvernance des SIC au ministère de la défense. Elles soulèvent même dans certains cas de nouvelles questions auxquels il doit être répondu pour éviter de passer du « cloisonnement au désordre ».

A - Les points en suspens

1 - Les ressources humaines

Aucun acteur du ministère de la défense ne dispose aujourd'hui d'une vision transversale des ressources humaines consacrées aux SIC en termes de nombre, de qualifications ou de gestion prévisionnelle des compétences. La direction des ressources humaines du ministère de la défense est responsable du répertoire ministériel des métiers (REDEF), tandis que chaque armée dispose de son propre répertoire des métiers. L'état-major des armées a classé ses emplois en douze « familles professionnelles », dont une consacrée aux SIC, sur lesquelles il cherche à développer une vision prospective.

Les armées sont, elles, responsables du recrutement et de la carrière de leurs personnels. Elles considèrent qu'elles ont d'abord besoin d'un recrutement par milieu (air, mer, terre) et que la spécialité technique est seconde¹⁵. Elles savent que la carrière de leurs effectifs SIC va dorénavant se dérouler entre les forces et la DIRISI.

La DIRISI ne « gère » pas ses emplois : elle exprime un besoin en ressources humaines, aujourd'hui en fonction d'un grade et non d'une compétence, auprès des armées qui y répondent.

L'ensemble de ses paramètres induit un grand besoin de cohérence, exprimé par la DGSIC, mais celle-ci ne peut que composer avec l'autonomie de chacun des acteurs. Certains progrès ont été accomplis dans le domaine de la formation, avec l'affirmation du rôle central, désormais interarmées, de l'école des transmissions de Rennes (armée de terre). En revanche, un schéma directeur de la formation des SIC n'a toujours pas reçu l'aval de la direction des ressources humaines du ministère de la défense.

2 - Le positionnement de la direction générale de l'armement

La direction générale de l'armement a une responsabilité de maîtrise d'ouvrage déléguée en matière de systèmes d'information opérationnels et de commandement. Cette responsabilité est extensive car elle pilote des projets assez éloignés des systèmes les plus opérationnels,

¹⁵ Dans le cas de la marine, on fait ainsi valoir qu'il est plus simple de recruter un « marin », c'est-à-dire quelqu'un prêt à s'embarquer, et d'en faire ensuite un spécialiste SIC, que de recruter un expert SIC et chercher ensuite à le faire embarquer sur un navire.

voire sans complexité véritable (cas d'un réseau VPN (virtual private network) dont le prédécesseur avait été piloté par la DIRISI).

Le partage de la responsabilité de maîtrise d'ouvrage déléguée avec la DGSIC, voire avec la DIRISI, n'est pas défini, et se fait au cas par cas, selon les projets, alors même que l'émergence de la notion de « systèmes d'information de fonctionnement » devrait logiquement conduire à des périmètres d'attribution plus clairs. Du côté de la DIRISI, il existe certaines réticences à qualifier certains projets comme la restructuration des serveurs en programmes d'armement, ce qui devrait alors amener à les conduire selon des méthodologies propres à ces programmes (l'instruction générale 1516), c'est-à-dire avec des procédures plus lourdes.

3 - La distinction entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'ouvrage déléguée/technique

Les systèmes d'information opérationnels et de commandement connaissent une distinction entre maîtrise d'ouvrage (les officiers de cohérence opérationnelle de l'état-major des armées ou des états-majors d'armée, responsables de l'expression de besoin) et maîtrise d'ouvrage déléguée (unité de management de la DGA, responsable du pilotage opérationnel du programme). Cette distinction ne s'est pas encore développée dans le domaine des systèmes d'information d'administration et de gestion, où les deux types de maîtrise d'ouvrage restent localisés au sein des autorités « métier ».

La DGSIC propose de séparer la maîtrise d'ouvrage et l'expression des besoins, qui resterait au sein des autorités « métier » et de regrouper dans un service (une unité de management SIAG) l'ensemble de la maîtrise d'ouvrage déléguée (le pilotage de l'exécution), comme cela est déjà le cas pour les SIRH.

Le ministère de la défense reconnaît que cette distinction est peu pratiquée dans les autres ministères ou dans le secteur privé. Au sein même du ministère, les avis sont partagés, la direction générale de l'armement étant favorable à la duplication du modèle applicable aux SIOC en y voyant un moyen de professionnaliser la conduite de projet ; le secrétariat général pour l'administration étant plus réservé. Dans sa réponse à la Cour, le ministère a d'ailleurs reconnu que « *un projet d'application dans le domaine de l'informatique de gestion est avant tout un projet de modifications fonctionnelles et organisationnelles de processus et de modes opératoires, l'informatique n'étant qu'un moyen avec la nécessité d'une interaction continue entre les besoins fonctionnels exprimés et leur faisabilité technique* ».

4 - La relation entre la DGSIC et la DIRISI

L'équipe RGPP pour le ministère de la défense a proposé en mars 2008 la fusion de la DGSIC et de la DIRISI, et une augmentation du périmètre de cet échelon central, puisque ce scénario prévoyait d'y adjoindre notamment l'unité de management ESIO de la direction générale de l'armement. Ce scénario a été refusé. Dans un courrier au directeur de cabinet du ministre, le secrétaire général pour l'administration a ainsi indiqué : *« sur le fond, la démarche présente un réel intérêt, mais dont la faisabilité doit être démontrée et dont l'aboutissement se place à un horizon lointain ne pouvant s'intégrer dans le cadre calendaire des réformes RGPP »*. Si une fusion n'est pas à l'ordre du jour, et serait contradictoire avec l'objectif de mieux distinguer les rôles en matière de conduite des projets « SIC » (maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'ouvrage déléguée/maîtrise d'œuvre), l'articulation des rôles entre la DGSIC et la DIRISI se pose dans un grand nombre de domaines, pour la maîtrise d'ouvrage déléguée des projets structurants notamment.

La co-présidence du conseil de gestion de la DIRISI par la DGSIC permet à celle-ci de renforcer son autorité sur l'opérateur, ce qui apparaissait indispensable, tout en distinguant la fonction stratégique de celle de l'opérateur.

5 - Le rôle des armées

Les armées constituent le principal employeur des effectifs « SIC » du ministère. Sauf révision de leur contrat opérationnel, ceci devrait perdurer. En revanche, la taille de leurs « bureaux » SIC en état-major devrait encore diminuer en raison du regroupement des officiers de cohérence opérationnelle au sein de l'état-major des armées. Tout ceci tend à réorienter le rôle des bureaux « SIC » vers une fonction d'expression de besoins, qui consistera notamment à suivre la relation « client » avec la DIRISI.

B - Les questions apparues avec la nouvelle gouvernance

1 - Le pilotage budgétaire de l'agrégat SIC

La constitution de l'agrégat SIC n'a pas conduit à préciser les responsabilités budgétaires de la DGSIC. Celle-ci héberge un budget opérationnel de programme qui représente moins de 3 % des crédits de paiement de l'agrégat. L'idée d'un DSI autonome, qui déciderait du

budget de la fonction SIC apparaît illusoire. Le DGSIC appelle en revanche à une co-responsabilité budgétaire sur les systèmes d'information de fonctionnement du ministère (à l'exclusion des SIOC). Si l'agrégat « SIC » n'est pas suivi en tant que tel dans l'actualisation annuelle de la loi de programmation militaire (exercice de variation annuelle du référentiel (VAR)), le DGSIC a été associé pour la première fois en 2011 à l'exercice de VAR.

2 - Le basculement de la DGSIC vers les SIAG

Compte tenu du positionnement de la direction générale de l'armement, et de ses compétences reconnues en matière de SIOC, la DGSIC a porté l'essentiel de ses efforts vers les SIAG (cartographie des systèmes, maintenance des SIRH, pilotage de projets transverses SIAG) sans pouvoir aller jusqu'à englober complètement dans sa démarche les systèmes d'information de communication. Ce faisant, la DGSIC pourrait devenir l'équivalent de l'unité de management ESIO de la DGA pour ce qui concerne les SIAG ; elle perdrait alors le rôle transversal qu'elle revendique et que lui donne son décret. Ce risque est reconnu par le ministère de la défense, sans qu'il souhaite revenir à ce stade sur le transfert des compétences relevant auparavant du secrétariat général pour l'administration en termes de SIAG.

3 - Le choix des projets communs conduits par la DGSIC

La DGSIC s'est vu confier un nombre significatif de projets d'usage commun. Ces projets (badge unique, numérisation du courrier etc.) ne sont pas les plus structurants pour le ministère de la défense. Il s'ensuit un risque de dispersion de la DGSIC dans la conduite directe de projets ponctuels ne présentant pas un caractère stratégique ou structurant, ce dont le ministère de la défense est conscient. Il reste néanmoins à définir qu'elle entité pourrait porter ces projets transverses à l'ensemble du ministère.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La typologie des systèmes d'information et de communication du ministère de la défense en trois catégories (systèmes d'information opérationnels et de commandement (SIOC), systèmes d'information d'administration et de gestion (SIAG) ; systèmes d'information scientifique et technique (SIST)) a engendré trois modes de pilotage distincts et cloisonnés. Pour tenir compte à la fois des évolutions technologiques et du caractère peu spécifique d'un grand nombre de systèmes d'information logistique par rapport aux systèmes d'information d'administration et de gestion, le ministère distingue les systèmes

d'information opérationnels des systèmes d'information de fonctionnement.

A sa création en 2006, la DGSIC a été dotée de leviers réglementaires limités pour faire émerger une gouvernance globale des SIC. Depuis 2009, de nouveaux leviers lui ont été attribués. Ils ont permis une dynamique de convergence, fondée sur le renforcement des instances collégiales. L'harmonisation du pilotage entre SIOC et SIAG constitue un progrès. Les centres de développement du ministère connaissent un début de regroupement fonctionnel.

Par certains aspects, la gouvernance promue par la DGSIC commence à se rapprocher des DSI centrales rencontrées dans le mode des entreprises ou dans les administrations à l'étranger, mais sa capacité à piloter les ressources humaines et les coûts est réduite et son influence indirecte. L'apparition de la DGSIC n'a pas conduit à une révision du rôle de chacun des acteurs du ministère en matière de « SIC ».

Des questions majeures demeurent, liées à la nécessité pour la DGSIC de se concentrer sur sa fonction stratégique et sur des projets réellement structurants, pour le secrétariat général de l'administration à ne pas être privé de sa capacité à exprimer ses besoins dans le domaine des SIAG et pour le délégué général de l'armement à donner l'assurance que les projets les plus sensibles continuent à être menés.

L'amélioration de la gouvernance « SIC » du ministère passe enfin par la constitution d'un opérateur, la DIRISI. A l'exception de la DGA, la quasi-totalité des grandes entités du ministère de la défense ont transféré leur fonction « SIC » (réseau/exploitation/bureautique) à la DIRISI. Le périmètre de la DIRISI, sans prise en compte des mesures de la RGPP et des transferts du soutien général, est passé d'une prévision de 13 000 emplois à un schéma actuel de 10 700 emplois. La stratégie de la DIRISI s'affine progressivement afin de donner « du sens à la restructuration en cours » dont un point d'aboutissement est fixé à 2016.

L'opérateur a une nature mixte, civile et militaire. Il en mesure de mettre en œuvre les demandes de systèmes d'information des armées dans des conditions satisfaisantes, à l'exception des réseaux de circonstance pour lesquels il ne satisfait pas complètement les demandes. Il met à disposition des armées un nombre limité d'effectifs projetables et la réduction du contrat opérationnel est envisagée dans ce domaine. Ce faible besoin de personnel projetable explique notamment la transformation partielle des emplois militaires de la DIRISI en emplois civils dont l'impact en termes de masse salariale n'a pas été évalué.

Pour ce qui concerne l'ensemble des clients du ministère, les outils de pilotage (contrôle de gestion et analyse des coûts) de la DIRISI restent parcellaires. La direction centrale a engagé depuis 2010 une nouvelle approche tendant à mieux tenir compte de ses « clients ». Sa performance en termes d'exploitation (résolution des incidents dans les délais) apparaît en deçà d'objectifs qui ont été pourtant fixés de manière moins exigeante que les références du monde civil.

Face aux options qui restent à trancher en matière de gouvernance, et aux incertitudes sur la performance de l'opérateur, la Cour recommande :

- d'actualiser le décret du 2 mai 2006 relatif aux attributions du DGSIC pour mettre fin aux ambiguïtés actuelles sur son positionnement ;*
 - réaliser un schéma directeur des systèmes d'information et de communication pour clarifier la vision à long terme du ministère ;*
 - prévoir des tableaux de bord pertinents pour attester de la performance de la DIRISI ;*
 - relever le niveau d'ambition des objectifs de qualité de service de la DIRISI ;*
 - chiffrer l'impact financier de la transformation des emplois militaires en emplois civils engagée par la DIRISI ;*
 - accélérer l'intégration du centre technique des systèmes d'information de la direction générale de l'armement dans la DIRISI et l'achever avant 2014.*
-

Chapitre III :

Les gains de productivité à attendre de la transformation

I - Une réduction programmée des coûts sans commune mesure par rapport aux objectifs fixés en 2009

1 - Un objectif de 20 % à 30 % d'économie sur les coûts de la fonction informatique à horizon de 2015

La lettre de mission du ministre de la défense en date du 12 octobre 2009 au directeur général des systèmes d'information et de communication a fixé un objectif de « *20 % à 30 % d'économie sur les coûts de la fonction informatique à horizon 2015 tout en améliorant la qualité de service* ». Aucun document ou explication n'ont pu être donnés à la Cour pour étayer cet objectif. De plus, le périmètre d'origine sur lequel le DGSIC était supposé réaliser ces économies n'est pas connu.

On peut formuler l'hypothèse que les taux évoqués par le ministre constituent l'extrapolation d'une estimation d'économies formulée par l'audit Amon sur la DIRISI en 2008. Sur une base de coûts de 1 680 M€ en 2008, pour 13 000 équivalents temps plein, l'audit estimait qu'il était possible, à périmètre constant, de parvenir à un montant de 1 314 M€ (9 245 équivalents temps plein), soit une réduction des coûts de 23 %. Les travaux de la RGPP sur les systèmes d'information, conduits à partir de

chiffres erronés (17 000 équivalents temps plein pour un budget de 1 600M€) parvenaient au même objectif (une réduction de 400 M€, soit – 25 %). Le ministre de la défense a d'ailleurs confié le 31 juillet 2008 au directeur central adjoint de la DIRISI une mission de transformation de cette direction devant « *réduire les coûts de fonctionnement de la DIRISI de 20 % au moins* », sur la base d'un élargissement de son périmètre.

Rien n'indiquait cependant que les économies identifiées par l'audit Amon sur la seule DIRISI pouvaient être généralisées à l'ensemble de la Défense, dès lors que la direction interarmées regroupe d'ores et déjà les fonctions les plus propres à être mutualisées.

Les prévisions d'économies ne sont pas davantage détaillées aujourd'hui, projet par projet. En réponse à la Cour, le directeur général des systèmes d'information et de communication fait en effet valoir que « *les prévisions d'économies dans les SIC, action par action, sont très difficiles, faute d'outils de comptabilité adaptés ; elles seraient même un peu vaines car beaucoup de ces actions ont des effets dans de multiples compartiments budgétaires, où il sera difficile d'identifier chaque dérivée partielle due à chaque action spécifique, d'autant que l'environnement est lui-même changeant* ».

Mais il indique que « *si l'on considère que la fonction informatique recouvre pour l'essentiel des applications, des terminaux et des serveurs, et les personnels qui les mettent en œuvre et les maintiennent, l'objectif de réduction de 20 à 30 % à l'horizon 2015 est réaliste* ». C'est donc sur un périmètre plus étroit que l'agrégat SIC lui-même, en l'occurrence celui de la DIRISI, que le directeur général des systèmes d'informations et de communications du ministère de la défense estime que des économies substantielles sont possibles à « *contrat opérationnel constant* ».

De son côté, le directeur central de la DIRISI ne confirme pas explicitement sa capacité à tenir ses objectifs d'économies : « *initialement, il était prévu une économie de 20 % sur le fonctionnement, sur la base du périmètre RGPP. Cet impératif d'économie est au cœur du projet DIRISIX. Des résultats sont déjà là : 50 % pour la bureautique (de 70 M€ à 35 M€ en passant de 80 marchés locaux et environ 1000 commandes à 1 marché national et 4 commandes annuelles), 50 % pour la téléphonie mobile (ASTEL G4), 40 % pour la téléphonie fixe, de 35 % à 50 % selon les opérateurs pour la téléphonie par satellite* ».

Des économies substantielles seront donc bien réalisées, mais sans confirmation de la cible initiale.

2 - Un pourcentage d'économies qui devrait avoisiner 5,7 % à l'horizon 2014 par rapport à 2009

La constitution d'un agrégat SIC permet une appréciation globale des économies attendues à moyen terme. Le chiffrage de ces économies constitue une demande du cabinet du ministre de la défense. Le relevé de décision de la réunion préparatoire du conseil des systèmes d'information et de communication du ministère de la défense, présidée par le directeur du cabinet civil et militaire, de février 2011 fait ainsi valoir : « *il convient de s'assurer que les économies budgétaires identifiées par la RGPP et la loi de programmation militaire sont effectives, ce qui sera démontré par la publication d'un document récapitulatif des résultats déjà obtenus et les jalons essentiels à venir, en particulier au cours de l'année 2011* ».

Pour le total de l'agrégat, sur la période 2011-2014 (période de la variation actualisée du référentiel), par rapport à la prolongation de la tendance passée, le pourcentage d'économies atteindrait 5,7 %.

Montant des économies attendues sur les SIC 2011-2014

(en M€)

Montant de l'agrégat SIC 2011-2014	Prolongation de la tendance passée	Montant des économies	Pourcentage d'économies
11 507 M€	12 200 M€	693 M€	5,7%

Source : direction générale des systèmes d'information et de communication du ministère de la défense

Pour le titre 3 et le titre 5, par rapport à une base de coût moyen, entre 2003 et 2008, de 1 470 M€, les hypothèses les plus récentes montrent que les économies de la période 2011-2014 devrait représenter de l'ordre de 5,7 %. Ce pourcentage limité tient notamment à l'existence d'une « bosse » en 2014, liée au besoin de renouvellement de SIOC majeurs dans le cadre de la conduite des programmes d'armement (Syracuse, lancement de DESCARTES dans les dernières années de maintenance du réseau Socrate, déploiement de RIFAN 2 pour les réseaux de communication tactique, lancement du SIA (système d'information des armées pendant les dernières années de maintenance des systèmes d'information « terre » et du SIC 21)) et de celui de l'investissement dans le projet INCAS de rationalisation du parc de serveurs. Sur une période de programmation plus longue (2011-2017), le pourcentage d'économies par rapport à la base de coût moyenne 2003-2008 serait de l'ordre de 4,5 %.

**Prévision d'évolution du titre 3 et du titre 5 consacrés aux SIC
2011-2014**

(en M€ et en %)

Base 2003- 2008	2011	2012	2013	2014	Total base 2003- 2008	Total 2011- 2014	Economies en M€	Economies en %
1 470 M€	1 280 M€	1 318 M€	1 334 M€	1 613 M€	5 880 M€	5 545 M€	335 M€	5,7%

*Source : direction générale des systèmes d'information et de communication
du ministère de la défense, calculs Cour des comptes*

Le ministère ne conteste pas le caractère limité de la prévision de réduction des crédits à l'échelle de l'agrégat. Il met en avant plusieurs éléments susceptibles de le justifier :

- les économies auraient été « anticipées » dès 2008, dans le cadre de la préparation de l'actuelle loi de programmation militaire. La fonction « SIC » aurait fait l'objet « *d'un cadrage très sévère pour sa part équipement et maintien en condition opérationnelle* ». Le titre 5 attaché aux SIOC serait ainsi passé de 1 050 M€ entre 2003 et 2006 à 900 M€ en 2007 et à 815 M€ en 2008 ;
- les SIOC sont complètement intégrés aux systèmes d'armes et aux armements. La réalisation des contrats opérationnels passe donc par la capacité à maîtriser les systèmes d'information et de communication : rapatriement et exploitation des images captées sur les théâtres d'opérations, conduites des opérations aériennes et maritimes par exemple ;
- les conditions de la transformation de la fonction SIC dépendent de la réussite de certains investissements technologiques en matière de réseaux et de systèmes. La DGSIC souligne que « *les dépenses d'investissement correspondantes doivent être préservées car elles généreront des économies rapides et permanentes dans les flux de fonctionnement (énergie, maintien en condition opérationnelle, téléopérations etc.) et les effectifs de mise en œuvre* ». Elle distingue ainsi les « *économies dans les SIC* » et « *économies par les SIC* » : « *il faudra préserver les projets et les compétences conditionnant les économies par les SIC (outils de productivité et infrastructures), car toute économie sur ces projets serait payée plus cher et plus longtemps en effectifs à maintenir en leur absence* ». De même, pour la mise en œuvre de la RGPP (constitution des bases de défense, projet Balard), le DGSIC indique que les économies escomptées par la

réduction de 54 000 équivalent temps plein du ministère « *reposit pour moitié sur l'amélioration des SIC et les investissements correspondants* ». La Cour ne dispose pas d'éléments pour confirmer cette affirmation.

Pour le titre 2, sous réserve des limites de calcul de l'agrégat, l'évolution apparaît comparable à celle du titre 3 et du titre 3 alors même que la DGSIC fait valoir que « *les économies dans les SIC (dans l'agrégat) et par les SIC (hors agrégat) seront en grande partie des économies d'effectifs* ».

Sur la période 2011-2014, par rapport à une base de coûts établie en 2009, la réduction de masse salariale serait de 5,7 %. Cette évaluation omet les éventuels coûts de restructuration de la fonction SIC. Elle ne tient pas compte des effets des externalisations éventuelles en matière de bureautique (avec un effet de transfert du titre 2 vers le titre 3) qui aurait un effet, si elles sont décidées, après 2014.

**Prévision d'évolution de la masse salariale consacrée aux SIC
2011-2014**

(en M€)

Base 2009	2011	2012	2013	2014	Total base 2009	Total 2011- 2014	Economies en M€	Economies en %
1 580M€	1 528 M€	1 503 M€	1 478M€	1 453 M€	6 320 M€	5 962M€	358M€	5,7%

Source : direction générale des systèmes d'information et de communication du ministère de la défense, calculs Cour des comptes

L'état-major des armées souligne cependant que la prévision de réduction des effectifs SIC établie en 2010 (sur un périmètre de 26 242 équivalents temps plein) pour le programme « *préparation et emploi des forces* » était de 4 345 équivalents temps plein sur la période 2008-2015, soit une évolution en ligne avec la réduction générale des effectifs du ministère de la défense (-16,8 %). Considérant que l'objectif de la RGPP pour les SIC était une baisse de 3 020 emplois, l'état-major des armées estime donc qu'il ira au-delà de ses objectifs. Mais cette réduction d'effectifs conduit à une diminution de masse salariale de moindre ampleur.

Les pistes d'optimisation des effectifs SIC proposées par la DGSIC n'ont pas été retenues à ce stade. Elles viseraient à gérer les effectifs aujourd'hui pilotés de manière séparée par fonction, de manière plus globale, « *en utilisant pour certaines spécialités les effectifs projetables non engagés dans les opérations et réciproquement en tenant compte des militaires affectés hors des unités opérationnelles* » dans la définition des réservoirs de force. L'état-major des armées considère que le potentiel de

mutualisation est limité et que la dimension des effectifs « SIC » est dictée par le format global des armées fixé par le contrat opérationnel.

II - Les chantiers de rationalisation engagés

La réalisation des économies prévues au titre des systèmes d'information et de communication suppose la conduite d'importants chantiers de rationalisation technique pour la plupart bien engagés, même si leur impact précis en termes de gains de productivité n'est pas mesuré.

A - La réduction du nombre d'applications et l'amélioration de leur pilotage

L'audit Amon avait établi en 2008 que le parc applicatif du ministère de la défense était « *vaste et complexe* » incluant plus de 1 400 applications de taille et de technologies diverses. Il notait que « *ce parc résultait d'un historique de programmes d'armement et d'évolutions sans architecture d'ensemble* » et observait : « *l'urbanisation est actuellement peu développée et il est nécessaire de maîtriser la complexité des applications afin d'en sécuriser l'exploitation par la DIRISI* ». Seules 8 % des applications étaient partagées entre les armées ; 18 systèmes de messagerie pouvaient être utilisés sur un théâtre d'opérations.

L'éclatement constaté était lié principalement, selon cet audit, à une faible culture interarmées, que les décrets de 2005 et de 2009 relatifs au chef d'état-major des armées ont depuis renforcée, et aussi au cloisonnement de la gouvernance entre SIAG et SIOC.

De manière convergente avec les bonnes pratiques, dites « d'urbanisation » des systèmes d'information, la démarche du ministère de la défense a, depuis, consisté, tout d'abord, à recenser ses applications informatiques dans un outil commun, à en établir une cartographie mise au regard des différents métiers et besoins du ministère, pour enfin engager, d'une part, un mouvement franc de réduction du nombre d'applications pour chaque zone fonctionnelle en ce qui concerne les systèmes d'information d'administration et de gestion (SIAG) et, d'autre part, une démarche de convergence pour les systèmes d'information opérationnels et de commandement (SIOC).

Ceci suppose de manière parallèle un nouveau pilotage des projets d'application, avec des processus transverses de validation technique et financier.

1 - L'amélioration de la connaissance du parc applicatif du ministère

L'ensemble des applications du ministère, en projet et en service, a fait l'objet d'un recensement progressif dans une base de données. A l'origine, seuls les SIAG y figuraient. Le système est destiné aujourd'hui à intégrer l'ensemble des systèmes d'information. La phase de recensement conduite en 2009 et 2010 a permis d'obtenir un taux d'identification proche de 100 % des applications significatives (hors applications bureautique et applications locales monopostes).

La base administrée par la DGSIC sert d'appui pour rationaliser les applications et examiner les projets. Toute application ou projet possède une fiche dans la base de données enregistrant l'organisation, le périmètre fonctionnel, la zone fonctionnelle principale d'appartenance, les technologies employées, le calendrier, les budgets prévisionnel et réalisé, les ressources humaines, les avis donnés à chaque présentation en groupe technique d'examen des projets pour les SIAG. Si le principe du recensement n'a pas fait l'objet de critiques de la part des armées, directions ou services, les remarques se sont concentrées sur l'outil lui-même et son manque d'ergonomie, en insistant sur les difficultés de saisie de l'information. Un nouvel outil de gestion de portefeuille devrait le remplacer en juin 2012.

Sous ces réserves, le ministère de la défense considère que sa connaissance du parc applicatif est devenue satisfaisante, à la fois pour les systèmes d'information d'administration et de gestion, dont le recensement a été essentiellement piloté par la DGSIC, et pour les systèmes d'information opérationnels et de commandement et les systèmes d'information logistique dont le recensement a été opéré essentiellement par l'état-major des armées.

On compte donc, en 2011, après une première réduction engagée en 2010, 720 systèmes d'information d'administration et de gestion. 292 relèvent de la zone fonctionnelle des ressources humaines. Parmi les zones fonctionnelles comptant le plus de systèmes d'information, on compte ensuite les finances (58), le soutien de l'homme (58), la documentation (58) et les systèmes d'échanges (46).

Répartition des systèmes d'information d'administration et de gestion (SIAG) par zone fonctionnelle

Zone fonctionnelle	Fonctions
Pilotage stratégique	17
Ressources humaines	292
Finances	58
Ressources immobilières	27
Information communication	24
Santé	40
Soutien de l'homme	58
Service national	11
Archives, Bibliothèques, Documentation, Musées	58
Achats publics	17
Juridique	5
Echanges (interpersonnels et interapplicatifs)	46
Gestion du système d'information	32
Prestations et équipements	33
Exportations	2
Total	720

Source : référentiel OSIC

Pour ce qui concerne les systèmes d'information opérationnels et de commandement (SIOC) et les systèmes d'information logistique, on en relève aujourd'hui 628, principalement dans le domaine du commandement (138) et surtout de la logistique (291).

Répartition des systèmes d'information et de communication opérationnels (SIOC) et des systèmes d'information logistique par zone fonctionnelle

Commandement et obtention des effets	138
Entrainement	38
Environnement géophysique	62
Renseignement	99
Logistique	291
Total	628

Source : référentiel OSIC

2 - Une réduction forte du nombre d'applications, en particulier pour les systèmes d'administration et de gestion

Le constat de redondances dans les applications, celui d'un éclatement des systèmes d'information présentant des risques en termes d'interopérabilité, y compris sur le plan opérationnel, a conduit le ministère de la défense à un effort récent de rationalisation de sa carte applicative. Si cette stratégie est constante, les instruments qui la soutiennent et les objectifs qui la matérialisent ont sensiblement évolué.

Jusqu'en 2010, un indicateur inscrit dans les projets et rapports annuels de performances de la mission « Défense », annexés aux projets de loi de finances et de règlement, mesurait la part du budget annuel des projets de SIAG alloués à des projets concernant au moins trois grands organismes subordonnés au ministre. L'objectif était de 36 projets mutualisés en 2010, représentant 32 % des projets et 68 % des crédits d'investissement associés. Au final, on a recensé en 2010 29 projets mutualisés représentant 29 % des projets engagés, mais 76 % des budgets d'investissement associés. Les projets mutualisés sont, soit mis en œuvre par tirage sur les contrats cadres souscrits par le ministère de la défense avec de grands éditeurs (Microsoft, Oracle, Business Object), soit liés aux systèmes d'information des ressources humaines (interfaces des systèmes d'information effectuant la gestion des personnels et le système de solde notamment).

L'indicateur, tout comme l'objectif qui le sous-tend, a été supprimé depuis 2011, au profit d'une politique visant à réduire globalement le nombre d'applications, tout spécialement en ce qui concerne les SIAG, par le biais d'un recensement précis des redondances éventuelles pour chaque fonction particulière. Cette politique a été particulièrement déclinée dans quatre grandes zones fonctionnelles d'administration et de gestion (ressources humaines, finances, gestion du système d'information, échanges interpersonnels et inter-applicatifs), représentant 75 % des SIAG du ministère. En 2009, on relevait un ratio de 9,37 applications par fonction, pouvant aller jusqu'à 19,4 applications par fonction pour la zone fonctionnelle « ressources humaines ». S'il n'existe pas de comparaisons avec les autres ministères ou avec d'autres organisations, ce ratio était particulièrement important si l'on en juge par l'objectif que le ministère se donne en 2014 : 2,72 applications par fonction. Le ratio était déjà tombé à 6,81 applications par fonction en 2010.

Evolution de l'association fonctions/applications pour quatre grandes zones fonctionnelles représentant 75 % des systèmes d'information d'administration et de gestion

Zone fonctionnelle	Fonctions	Existant 2009		Cible 2014	
		Applications associés à ces fonctions	Ratio applications/fonction	Applications associés à ces fonctions	Ratio applications/fonction
Ressources humaines	28	542	19,4	136	4,9
Finances	9	62	6,9	15	1,7
Gestion du système d'information	19	93	4,9	45	2,4
Echanges (interpersonnels et interapplicatifs)	39	193	4,9	62	1,6
Total	95	890	9,37	258	2,72

Source : secrétariat général pour l'administration

Au total, à l'horizon 2014, 57 % des applications d'administration et de gestion du ministère présentes en 2010 devraient être supprimées, avec des taux de 76 % pour le soutien de l'homme, de 74 % pour les applications financières et de 65 % pour les ressources humaines. L'importance de ces pourcentages souligne l'ampleur du chantier nécessaire et aujourd'hui engagé.

**Taux de retrait prévu pour les zones fonctionnelles des systèmes
d'information d'administration et de gestion au 31 décembre 2014**

Zone fonctionnelle	Fonctions
Pilotage stratégique	53 %
Ressources humaines	65 %
Finances	74 %
Ressources immobilières	29 %
Information communication	22 %
Santé	15 %
Soutien de l'homme	76 %
Service national	73 %
Archives, Bibliothèques, Documentation, Musées	48 %
Achats publics	53 %
Juridique	60 %
Echanges (interpersonnels et interapplicatifs)	55 %
Gestion du système d'information	54 %
Prestations et équipements	15 %
Exportations	0 %
Total	57 %

Source : référentiel OSIC

Aucun objectif similaire de réduction du nombre d'applications SIOC n'a été communiqué à la Cour. Cependant, baptisée « convergence », la stratégie de rationalisation conduite par le chef d'état-major des armées vise bel et bien à réduire les applications opérationnelles et de commandement pour celles qui ne sont pas directement liées « au milieu » de chaque armée. Le projet de « système d'information des armées » visant ainsi à se substituer aux systèmes d'information de commandement de chaque armée pour les unifier.

3 - L'amélioration du pilotage des applications

Fruit de cette stratégie, le pilotage des projets a été amélioré en application d'une instruction ministérielle de juillet 2010 qui renforce les procédures transverses d'examen :

- sur le plan du pilotage, le comité de pilotage des SIAG et le comité de convergence des SIOC mènent la politique de rationalisation pour chaque segment des systèmes d'information ;
- sur le plan technique, un groupe d'instruction des systèmes examine tous les projets de SIOC ; un groupe technique d'examen des projets examine tous les projets de SIAG.

Deux conclusions peuvent être tirées des perspectives de rationalisation dans ces deux domaines :

- rétrospectivement, le grand nombre d'applications du ministère de la défense, au demeurant non recensées jusqu'à un passé récent, s'explique par le cloisonnement des structures administratives et l'absence d'autorité transversale en matière de SIC. Le renforcement des pouvoirs du chef d'état-major des armées sur les armées par les décrets de 2005 et de 2009, à l'origine d'une politique interarmées des systèmes d'information, tout comme le renforcement du pilotage du DGSIC dans ce domaine permettent de dessiner un « plan d'occupation des sols » des applications plus cohérente ;
- pour l'avenir, les gains issus des orientations actuelles, s'ils ne sont pas directement chiffrés, sont importants. Il s'agit d'abord de normaliser le traitement de l'information et donc d'en faciliter la circulation. Il s'agit ensuite de définir une cohérence dans la conduite des projets de systèmes d'information, dont les coûts en termes de maintenance applicative sont significatifs. Il s'agit enfin de permettre à la rationalisation des infrastructures de produire l'ensemble de ses gains potentiels : la réduction du nombre de serveurs, et la mise en place de « serveurs virtuels », ne peut produire l'ensemble des économies attendues en termes de dépenses d'électricité et d'exploitation que si les applications tournant sur ces serveurs sont moins nombreuses.

4 - Quelques constats sur le pilotage financier des projets

Les plus grands projets liés aux systèmes d'information ont fait l'objet, avant la mise en œuvre d'une gouvernance plus renforcée des SIC, des prises de décision collégiale qui s'appliquent à tout projet d'investissement majeur du ministère de la défense, dans le cadre de sa charte financière de gestion (comité ministériel d'investissement et commission exécutive permanente principalement). Leur coût fait donc l'objet du même examen que celui, par exemple, des programmes

d'armement avec lesquels ils peuvent d'ailleurs être confondus pour ce qui concerne les SIOC.

Les coûts des projets sont recensés, au moins dans leurs grandes lignes, dans la base de données précitée. Les données distinguent les coûts de développement du projet des coûts de fonctionnement. Un bilan économique est présenté pour chaque projet.

En revanche, la méthode interministérielle MAREVA, développée en 2005-2007 par l'agence pour le développement de l'administration électronique, absorbée par la direction générale de la modernisation de l'Etat, n'a pas été utilisée par le ministère de la défense au motif de son caractère systématique et de la charge de travail lourde qu'elle imposait pour établir le bilan de chaque projet.

En application de l'article 7 du décret du 21 février 2011 portant création d'une direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'Etat, un certain nombre de projets d'intérêt interministériel devrait lui être soumis. En conséquence, une grille d'analyse des coûts a été construite par la nouvelle direction interministérielle. Celle-ci attire l'attention sur la nécessité de prendre en compte les coûts de manière extensive, en intégrant, d'une part, le coût total du projet, qui représente en moyenne de 7 à 9 fois le montant du coût initial d'acquisition de la licence, et, d'autre part, en inscrivant au titre du plan de financement deux années de fonctionnement récurrent, le total des coûts récurrents annuels hors coûts de support équivalant en moyenne à 10 à 15 % du coût total du projet.

La démarche interne du ministère de la défense apparaît globalement conforme à la grille de présentation des coûts de projet développée par la direction interministérielle. Celle-ci apparaît néanmoins plus détaillée que la fiche figurant dans la base de données du ministère. En particulier, les coûts récurrents (exploitation, maintenance, formation continue, support) apparaissent mieux identifiés dans la grille de présentation interministérielle que dans la fiche du ministère de la défense.

Le ministère de la défense suit un taux d'évolution du coût des projets par rapport à leur devis initial. Ce coefficient de surcoût s'est établi à 7,2 % en 2010, au-delà de la cible qui devrait conduire à rester en-deçà de 5 %. La prévision est désormais de 24 % pour 2011.

Taux d'évolution du coût initial des projets

2006	2007	2008	2009	2010			2011		
				Prévision	Révision 2010	Réalisation	Révision 2010	Prévision 2011	Révision 2011
3,6 %	5 %	1,68 %	7,22 %	<+5 %	23 %	7,2 %	<+5 %	14,1 %	24 %

Source : direction générale des systèmes d'information et de communication

Sur 17 projets achevés terminés en 2010, 4 projets ont connu des dépassements de coûts significatifs :

- le coût du système d'information des ressources humaines de l'armée de l'air a connu une augmentation de 13 % par rapport au devis initial. Cette dérive est due en grande partie à des dépenses de pilotage et d'accompagnement supplémentaires, issues de reports de calendrier ;
- le système d'information des ressources humaines de la marine a connu les mêmes difficultés, tout en engendrant des surcoûts moindres, de l'ordre de 4 % ;
- les projets de gestion électronique de documents de la direction du service national et de l'armée de l'air ont connu des dépassements respectivement de 3,6 % et de 16,6 % en raison, d'une part, du « caractère novateur des solutions techniques retenues », et des difficultés de raccordement du système de l'armée de l'air avec l'annuaire unique du ministère de la défense.

L'indicateur de « dépassements de coûts » est meilleur (7,2 %) en 2010 que ce qui avait été prévu à mi-année (23 %). Ceci s'explique par le report de la vérification du service rendu du système de paye ministériel, qui devrait intervenir finalement en 2011. La prévision liée à l'indicateur de dépassement de coût passe donc pour cette année de 14,1 % à 24 %. Selon la DGSIC, l'indicateur connaîtrait une évolution plus favorable, à 6 % en 2012.

L'indicateur de respect des coûts mériterait d'être complété par ailleurs par un indicateur de délai.

B - La rationalisation des serveurs

La construction des systèmes d'information et de communication par armées, services et directions a conduit à une multiplication et à une dispersion des infrastructures d'hébergement et, par conséquent, à une majoration des coûts d'exploitation et de maintenance. Sur la base de ce constat fait en 2008, dans le cadre de l'audit AMON, a été lancé un projet de rationalisation des serveurs, c'est-à-dire de l'hébergement des applications, et, plus généralement, de simplification de l'administration des systèmes d'information. Ce projet est conduit par la DIRISI.

Une étude conduite en 2009 évaluait les dépenses liées l'hébergement des systèmes d'information non opérationnels à 72 M€ par an, dont le tiers imputé sur le budget de la DIRISI. Après rationalisation en 2014, l'objectif est de réduire ces dépenses jusqu'à 12 M€ par an, soit une économie annuelle prévue de 60 M€. Les économies d'énergie représenteraient 30 % de ce total. Le responsable du projet INCAS note en effet que la dépense d'énergie d'un serveur est répartie entre 15 % d'activité et 85 % de dégagement de chaleur.

Entre 2010 et 2014, le nombre de serveurs du ministère de la défense devrait ainsi passer de 12 000 à 2 920. Cette réduction serait obtenue par la diminution des serveurs desservant les applications locales (périmètre des bases de défense), qui seraient couvertes par 720 serveurs en 2014 contre 2 400 en 2010 et, surtout, par celle des serveurs correspondant au socle technique commun (messagerie, annuaire, outil de travail collaboratif, chat, visioconférence etc.), dont le nombre passerait de 8 400 à 1 000. Dans cette perspective, la DIRISI dispose désormais d'un droit de veto sur le déploiement de nouveaux serveurs.

Les serveurs correspondant au socle technique commun devraient être regroupés dans des structures d'hébergement mutualisés sur 40 sites, disposés dans des endroits sécurisés.

L'économie générale du projet suppose à la fois des investissements significatifs et une bonne compréhension des sources d'économie possibles.

Une première fiche d'expression de besoins avait évalué en 2008 les investissements nécessaires à 400 M€ au total, répartis entre les infrastructures (construction et aménagement des salles de serveurs, sous la responsabilité du service d'infrastructures de la défense) et les investissements liés aux SIC. Ce montant été ajusté à la baisse.

Quatre postes de coût sont identifiés dans le cadre de l'exploitation des serveurs : les matériels, l'énergie, les dépenses de personnel d'administration et d'exploitation des serveurs et les licences.

Les économies ne tiennent pas exclusivement à la réduction du nombre de « machines ». Les serveurs constituent, en effet, des produits d'appel pour les constructeurs informatiques et sont peu coûteux. Les économies liées au stockage des données peuvent être, en revanche, significatives (le coût du stockage est évalué par le responsable de projet à 10€ le gigaoctet) mais supposent une politique d'archivage des données non encore définie à ce jour. La consommation d'électricité, qui constitue le principal poste de coût, avec les ressources humaines, est la principale source d'économies.

Pour ce qui concerne les ressources humaines, celles-ci devraient diminuer fortement, du fait de la concentration des sites de supervision et d'administration des systèmes.

En revanche, les coûts de licences, qui peuvent être très élevés, dépendent de la rationalisation du socle technique commun. En effet, la réduction du nombre de serveurs physiques ne va pas de pair avec celle des « serveurs virtuels »¹⁶ implantés sur les machines, et qui donnent lieu, pour chacun d'entre eux, à l'achat de licences. Les coûts de licences ne pourront être maîtrisés sans une réduction des applications tournant sur les différents serveurs.

Ce projet conditionne la réalisation des centres de service centralisés prévus par la DIRISI (cf. infra) car il doit permettre une prise en main à distance des postes de travail. Il est, lui, dépendant :

- de la réduction du nombre d'applications et de la simplification du socle technique commun ;
- de la modernisation des infrastructures de communication, puisque leur fiabilité et leur débit est essentiel à la bonne exploitation des serveurs.

¹⁶ Sous-partie logique d'un serveur d'hébergement.

C - La constitution de centres de services centralisés et la réduction des implantations territoriales

1 - L'organisation actuelle

L'organisation de la DIRISI se répartit entre :

- une direction centrale et des centres nationaux de mise en œuvre des réseaux¹⁷ trois niveaux principaux :

- un échelon intermédiaire qui comprend 7 directions régionales en métropole et 8 directions outre-mer et à l'étranger, auxquelles s'ajoute une direction aux Emirats arabes unis ;
- un échelon de proximité constitué de 38 centres interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (CIRISI), d'antennes SIC, de détachements SIC ; ces entités de proximité, au nombre de 81, sont issues des formations d'armée intégrées à la DIRISI.

L'examen de la carte des implantations de la DIRISI en métropole fait apparaître une grande dispersion des structures locales, réparties entre antennes, détachements ou stations. Dans un premier temps, cette situation a présenté l'avantage de conserver un soutien de proximité pour les différents organismes clients, qui n'ont pas eu à déplorer de dégradation dans la qualité de service.

Mais, dès lors que 74 % des agents se trouvent dans les CIRISI, l'essentiel des gains de productivité que peut accomplir la DIRISI en regroupant les entités SIC des armées, directions et services du ministère de la défense est lié à la rationalisation des implantations territoriales et à la réduction des effectifs de proximité.

Selon les projections de la DIRISI, les effectifs du niveau central devraient être conservés, tout en évoluant dans leur structure pour tenir compte de la concentration des pouvoirs adjudicateurs, de la direction d'un nombre plus important de projets SIC hors programmes d'armement et de la nécessité d'améliorer la relation « client » avec les « grands comptes ».

¹⁷ Permanence 24 heures sur 24 des réseaux Syracuse ou Socrate par exemple, autour du centre d'opérations de Maisons-Laffitte.

Le niveau local, qui représente aujourd'hui 75,8 % des emplois, devrait ainsi voir ses effectifs diminuer. Une première projection prévoyait une diminution de moitié ces effectifs d'ici 2016. La réduction envisagée est aujourd'hui plus limitée et le niveau local devrait représenter 53 % des emplois en 2016.

2 - Le développement de la télé-gestion

La constitution de centres nationaux est engagée (centres de services, centres de supervision des réseaux et systèmes, centres de données). Elle constituera la contrepartie de la concentration des infrastructures techniques du ministère en matière de SIC¹⁸. Ces centres de services à distance auront en charge les tâches de télé-exploitation, télésurveillance et télé-administration. Ils permettront une très forte réduction des effectifs locaux de proximité.

L'organisation actuelle de la DIRISI donne la responsabilité aux CIRISI de réaliser les interventions et la maintenance sur les postes bureautique des unités de la défense, relayés par des antennes et détachements SIC placés au sein même d'unités dont l'éloignement est un obstacle à un soutien optimisé. Chaque entité dispose de sa propre culture de travail.

Depuis l'été 2010, le recueil des incidents et des demandes d'assistance 24 heures sur 24 des utilisateurs est réalisé au moyen des centres d'appels mutualisés, guichets uniques au nombre de huit. A partir de 2011, ces centres d'accueil mutualisés devraient devenir des centres de services à distance. Ils assureront le soutien en ligne des terminaux informatiques et la prise en compte complète de certaines demandes de nouveaux services SIC.

Un premier centre de service à distance a été expérimenté à Metz depuis septembre 2010, au profit de 6.000 utilisateurs du nord-est de la France. Son champ d'action à vocation à s'élargir pour constituer fin 2012 le premier site pleinement opérationnel.

Une étude d'un cabinet privé avait envisagé en juillet 2010 seulement deux centres de services à distance (Toulon et Rennes), pour ensuite en proposer quatre (Maisons Laffitte, Rennes, Toulon et Metz). Chaque centre devrait employer 110 opérateurs. Le deuxième site devrait être ouvert fin 2012 à Maisons Laffitte et le dernier fin 2014.

¹⁸ Les emprises techniques en région parisienne devraient par exemple être diminuées de moitié.

La DIRISI s'est fixé comme objectif un taux de 60 % de résolution à distance des incidents par ses centres de service. Les performances atteintes dans le secteur privé sont plutôt de 80 %. Pour expliquer la fixation de son objectif à 60 %, la DIRISI fait valoir qu'elle tient compte à la fois d'incidents comparables à ceux du secteur privé, sur lesquels elle entend atteindre un taux de résolution de 70 %, déjà atteint dans son service pilote de Metz, et de traitements de difficultés sur des services beaucoup plus complexes.

Les gains en effectifs liés à la fois à la télé-administration des serveurs et des réseaux, ainsi qu'au développement du service à distance des utilisateurs est potentiellement très important. Le cabinet BearingPoint avait estimé que le périmètre des emplois concernés était de 4 083 équivalents temps plein, et qu'une cible à 2 865 équivalents temps plein était possible (soit une réduction d'effectifs de 1 218 emplois ; - 30 %). Ce scénario n'a pas été validé par la DIRISI sans qu'elle ait présenté d'autres chiffres à la Cour.

La logique retenue, proche de celle des démarches engagées dans les entreprises ou les autres administrations, en France et à l'étranger, est différente de celle liée à la constitution des bases de défense, qui vise à mutualiser le soutien des formations implantées dans leur périmètre. Il s'agit de satisfaire les besoins des unités et formations soutenues dans le domaine des services nouvellement mutualisés (restauration, hébergement, administration des ressources humaines, budgets, transport, etc.), mais aussi de coordonner les services de soutien spécialisé (informatique, infrastructure, santé...) eux-mêmes réorganisés. A l'origine, les réflexions RGPP portant sur le dispositif du soutien des bases de défense confiaient à l'état-major des armées et aux responsables du soutien des bases de défense la responsabilité du budget bureautique.

Il a même pu être proposé que les centres locaux de la DIRISI soient placés sous le commandement des responsables des bases de défense, même si les CIRISI sont de l'ordre de deux à trois fois moins nombreuses que les bases de défense.

Cette évolution n'aura pas lieu car la restructuration locale de la DIRISI obéit à une logique profondément différente de celle des bases de défense, d'autant que ses échelons locaux seront de plus en plus réduits :

- une large partie du soutien aux utilisateurs devrait être centralisée sur quatre centres seulement, avec une fraction d'interventions sur place qui deviendra marginale. Ces interventions sur place seront, en outre, déclenchées sur la demande du centre de service à distance ;

- de surcroît, la gestion du parc bureautique fait l'objet d'une étude d'externalisation.

III - Un choix stratégique en cours entre « faire » et « faire faire »

Les réflexions des entreprises dans le domaine de la gestion des systèmes d'information et de communication portent spécifiquement, depuis de nombreuses années, sur la part respective de la gestion internalisée et de l'infogérance.

Dans un domaine dans lequel les technologies évoluent rapidement, l'externalisation est parfois présentée, au-delà de la réduction des coûts, comme un moyen de garantir la performance des systèmes d'information et la satisfaction des utilisateurs. La tendance constatée dans les grandes entreprises n'est cependant pas univoque : on relève ainsi un va et vient entre les pratiques d'externalisation et de « réinternalisation » qui témoigne de la difficulté à définir un juste équilibre entre « faire » et « faire faire ».

A - Une orientation prudente de recentrage sur le « cœur de métier »

Le ministère de la défense a déjà eu recours à des externalisations dans le domaine des systèmes d'information et de communication. On peut citer ainsi les marchés de transport de flux de données en métropole, ceux liés aux communications téléphoniques, dont celles par satellites. Des projets y ont ou devraient y avoir recours : il en est ainsi du volet SIC du projet Balard, du projet d'infrastructures de réseau du ministère et d'un projet de transmissions par satellite (vente de l'usufruit des satellites SYRACUSE 3).

Le schéma directeur de la DIRISI 2009-2014 avait indiqué que *« les conditions dans lesquelles se réalise l'élargissement du périmètre fonctionnel de l'opérateur des SIC de la défense conduisent au recours à l'externalisation comme condition nécessaire au maintien de la qualité de service, mais aussi comme levier essentiel de sa transformation »*.

Dans ce domaine, la démarche respecte le cadre général posé au sein du ministère par sa mission « Partenariats public privés » : comparaison entre externalisation et régie externalisée ; définition préalable du cœur stratégique ou cœur de métier.

Les réflexions actuelles se concentrent aujourd'hui sur la gestion du parc bureautique assurée par la DIRISI avec l'« Etude de la Rationalisation de la Bureautique et sa Logistique par Externalisation » qui constitue le projet ERABLE. Des travaux d'évaluation financière sont en cours avec la mission « Partenariats public privés » et le rapport d'évaluation préalable devrait être présenté au ministre de la défense à l'automne 2011.

1 - La recherche d'une définition du cœur de métier SIC

Un groupe de travail interne au ministère de la défense, créé à l'initiative de l'état-major des armées en juillet 2008, a produit en janvier 2009 une note détaillée analysant les domaines susceptibles d'être externalisés, partiellement ou totalement, selon le tableau ci-dessous. Selon ce groupe, les fonctions de soutien liées aux postes de travail sont globalement externalisables, même en opérations, à l'exclusion de la gestion des incidents (centres d'appel, gestion des interventions et soutien de 1^{er} niveau), des systèmes relevant du noyau dur et de la lutte informatique défensive. Le groupe de travail a considéré que les fonctions d'infogérance (hébergement et gestion technique des serveurs d'application) sont généralement externalisables, même si la sensibilité de certaines applications peut conduire à privilégier une maîtrise d'œuvre interne. Certaines fonctions du domaine des réseaux et des infrastructures sont partiellement externalisables tandis que les fonctions contribuant au soutien « SIC » des opérations (mise en œuvre des architectures SIC), aux fréquences et à la sécurité des systèmes d'information ne le sont pas.

2 - L'absence aujourd'hui de ventilation entre les capacités à maintenir en interne et celles susceptibles d'être contractualisées

Le DGSIC a proposé une ventilation des emplois en quatre catégories :

- des capacités maintenues en interne du ministère pour des raisons opérationnelles (SIC des forces opérationnelles) ;
- des capacités maintenues en interne du ministère en raison de leur intérêt stratégique (sécurité des systèmes d'information – lutte informatique, maîtrise d'ouvrage des projets) ;
- des capacités maintenues en interne du ministère au plus juste niveau permettant de conserver une capacité de réactivité minimum et renforcées au besoin par la sous-traitance (capacité de développement interne) ;

- des capacités pouvant à terme être contractualisées en partenariat ou à l'extérieur.

Ces quatre catégories ne sont pas chiffrées à ce stade ni par la DGSIC, ni par une autre autorité transversale compétente en matière de ressources humaines. Seule la première catégorie, correspondant à la fonction opérationnelle, a été cernée avec un objectif de 12 700 personnes en 2014. Elle est donc la catégorie la plus nombreuse, mais des travaux complémentaires devraient être engagés pour réussir à estimer les emplois des trois autres catégories identifiées par la DGSIC.

3 - Le souhait de préserver un opérateur de confiance au ministère de la défense

Selon la DGSIC, le ministère de la défense a besoin d'un opérateur « de confiance », capable d'assurer la confidentialité, l'intégrité et la disponibilité des services, mais aussi d'offrir aux effectifs « SIC » employés dans les forces des perspectives professionnelles diversifiées, avec un temps, ou une deuxième carrière « hors cycle opérationnel », dans la DIRISI, pour maintenir l'attractivité de la filière.

La prise en compte de ces arguments est de nature à limiter l'ampleur de la démarche d'externalisation. La DGSIC souligne en effet qu'un opérateur entièrement externalisé serait sans doute *« immédiatement opérationnel, mais poserait des questions de confiance; même si des pénalités étaient prévues, les services seraient difficiles à garantir réellement, à coût raisonnable »*.

B - Les enseignements tirés des expériences étrangères et de celles des grandes entreprises

Le ministère de la défense a procédé à un certain nombre de retours d'expériences d'externalisations conduites en France, en rencontrant des sociétés du secteur privé ayant eu recours à l'externalisation de leur bureautique d'une part, et, d'autre part, des acteurs fournisseurs de solutions, ou les responsables des SIC des ministères de la défense en Allemagne et au Royaume-Uni.

Pour le secteur privé, les périmètres techniques d'externalisation sont variables et peuvent aller de la bureautique seule jusqu'à l'ensemble des infrastructures informatiques (serveurs, réseaux) et de la maintenance des applications. Certaines entreprises rencontrées ont minimisé les risques en répartissant le périmètre externalisé entre plusieurs industriels : recours à un consortium de plusieurs industriels ou découpage du périmètre du projet (de façon géographique ou de façon fonctionnelle).

Par ailleurs, le ministère de la défense a fait procéder à deux études d'ampleur inégale des démarches d'externalisation engagées en Allemagne et au Royaume-Uni. Ces deux schémas d'externalisation très différents ont fait l'objet, au Royaume-Uni, d'une appréciation positive du national audit office (NAO) et, en Allemagne, d'un rapport critique, très médiatisé, du Bundesrechnungshof.

L'externalisation conduite par le ministère de la défense en Allemagne

Dénommé Herkules, le projet d'externalisation des systèmes d'information et de communication de la Bundeswehr est intervenu pour faire face à la redondance des réseaux de communication (fibre optique de 6.000 km) desservant 140.000 postes de travail et 300.000 postes téléphoniques sur 1.500 sites et à l'obsolescence des logiciels et matériels.

Une procédure d'appel d'offres européen portant sur la transformation et la gestion des infrastructures informatiques et de télécommunications (hors systèmes opérationnels et de commandement) s'est conclue en février 2003 par la signature d'un partenariat public-privé de 6,5 Md€ pour une durée de 10 ans entre une société de droit privé à capitaux publics, la GEBB (société pour le développement, l'acquisition et le fonctionnement - Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb) et un consortium d'exploitation (IBM et SIEMENS). Le projet Herkules a confié les systèmes d'information de la défense allemande à une société mixte (BWI) détenue à 49,9% par la Bundeswehr et 50,1 % par les deux industriels. Le projet a pris du retard et les coûts ont augmenté. Ils sont désormais estimés à 7,1 Md€.

Le Bundesrechnungshof a critiqué en 2007 les faiblesses de l'évaluation économique préalable du projet et l'importance des surcoûts. Ce rapport a suscité de vifs débats au Bundestag (autour notamment des bonus accordés aux dirigeants de BWI malgré les retards du projet), ce qui a conduit certains parlementaires à souhaiter l'abandon du projet.

Dans un rapport d'étude, le contrôle général des armées considère que l'opération allemande est pertinente mais *« sous réserve que la plus grande rigueur soit appliquée. Un soutien constant au plus haut niveau, la mobilisation dans la durée de compétences appropriées et une parfaite maîtrise des concepts de services SIC sont indispensables au succès d'une telle entreprise »*. Il formule les conclusions suivantes :

« -aucune rupture de service ni problème social n'a été signalé ;

-le « surcoût » a résulté d'une connaissance insuffisante de l'état initial, en particulier de l'étendue des travaux de rénovation technique nécessaires, d'une évolution sensible des besoins de la Bundeswehr entre le début de processus de négociation et le contrat final ;

-les installations observées sur les sites de la société ont été entièrement rénovées et sont au niveau des meilleurs standards techniques. Les procédures appliquées en termes de plan de secours et de continuation d'activité sont documentées et testées ;

-la rénovation du parc informatique a abouti à la mise en place de matériel moderne ;

-le planning de déploiement de ces parcs a pris du retard en raison, dans un certain nombre de cas, de difficultés de préparation des sites par la Bundeswehr ;

- le principal problème réside dans la certification de produits de sécurité déployés sur les réseaux et fait l'objet d'intenses et difficiles négociations entre la Bundeswehr, la BWI et l'organisme fédéral chargé de la sécurité des systèmes d'information gouvernementaux. Ces difficultés sont toutefois indépendantes de la démarche d'externalisation retenue. »

L'externalisation conduite par le ministère de la défense au Royaume-Uni

L'externalisation des télécommunications fixes (DFTS, réseaux d'infrastructures) du Ministry of Defence (MoD), qui s'est traduite par un contrat avec British Telecom (BT) signé en 1997, repose sur le financement privé d'infrastructures publiques (PFI). La définition du cahier des charges et la mise en concurrence ont duré 5 ans (1992-1997), pour un début de contrat en 2000. Les réseaux sécurisés (BOXER et UNITER), comprenant notamment les transmissions nucléaires, ne faisaient pas initialement partie du périmètre externalisable : ils ont été finalement intégrés au contrat. Les économies sur les activités externalisées s'élèveraient à 2 % par an. Le contrat a fait l'objet d'une appréciation positive du national audit office. En 2010, le contrat a été prolongé pour trois années supplémentaires (2012-2015) pour un montant de 640 millions de livres. Les observations faites par le ministère de la défense soulignent néanmoins ses réticences :

« - l'absence de souplesse et de réactivité particulièrement pénalisante en opérations ;

- les surcoûts induits par l'externalisation poussée de certains services ;

- la perte de compétences irréversible pour les armées.

La rigidité des contrats est antinomique du besoin d'évolutivité opérationnelle généralement issu de l'exploitation du retour d'expérience, et empêche de répondre aux imprévus en conduite alors que l'adaptation rapide aux modes d'actions est de plus en plus requise. Il devient dès lors nécessaire de faire des choix sous contrainte financière pour répondre aux besoins nouveaux ou supplémentaires, sans garantie d'obtenir satisfaction dans les délais imposés par les opérations ».

A partir de ces retours d'expérience, le ministère de la défense a établi un recueil de bonnes pratiques et défini les conséquences qui en sont tirées dans le cadre du projet d'externalisation bureautique.

Retours d'expérience sur les externalisations SIC

Bonnes pratiques	Actions menées ou en cours
Implication au plus haut niveau du ministère pour soutenir le projet de transformation et faciliter son acceptation. Chez Renault ou Michelin, il était du niveau du PDG, d'un officier général pour le MOD anglais et du chef de cabinet pour le ministère de la défense allemand.	Le comité directeur ERABLE est présidé par le DGSIC. Le directeur central de la DIRISI et le directeur adjoint du secrétariat général pour l'administrateur sont par ailleurs fortement impliqués dans ce projet.
Bonne connaissance du parc externalisé. La relation contractuelle avec le prestataire entre la Bundeswehr et le prestataire a été compliquée en raison de la méconnaissance de l'inventaire précis du parc et du réseau. Au contraire, Renault n'a vu que des avantages à avoir eu cette démarche avant la signature du contrat.	Un inventaire du parc informatique du ministère a été réalisé. Les données, dont la fiabilité est supérieure à 90 %, seront intégrées dans le rapport d'évaluation préalable.
Création d'une équipe de pilotage du contrat pluridisciplinaire, avec des connaissances suffisantes pour garantir la maîtrise du contrat.	Attente de la décision d'externalisation.
Mise en place d'une équipe projet pluridisciplinaire (technique, achat-finances, juridique...) pour mener la consultation face aux équipes de spécialistes des soumissionnaires et une préparation en amont des aspects contractuels avec des cabinets juridiques spécialistes du monde informatique	Attente de la décision d'externalisation.
Phase de transition en début de contrat ; anticiper l'investissement (RH et/ou coût) qu'elle représente pour l'administration	Attente de la décision d'externalisation.
Mise en place d'une démarche de partenariat avec le ou les industriels retenus pour assurer l'appropriation de la culture du ministère par le prestataire.	La mise à la disposition du prestataire de personnels civils ou militaires est permise par la loi mobilité et parcours professionnels (LMPP article 43 du 3 août 2009, décret d'application du 21 septembre 2010).
Rationalisation du nombre d'applications, ainsi qu'une bonne maîtrise de la mise en réseau des postes encore isolés sont des facteurs essentiels d'économie.	En cours.

Rationalisation des postes de travail (« masterisation », politique d'impression, prise en main à distance, télédistribution de logiciels, autodiagnostic et autoréparation, ...) facilite le déploiement de tels projets.	En cours.
Mise en place d'un service dédié aux VIP avec deux niveaux de VIP souvent constatés (« VVIP » en nombre très réduit, souvent soutenus par un très petit nombre de personnels de l'entreprise, et des VIP au sens du contrat en nombre plus élevé mais inférieur dans tous les cas à 5 % des usagers).	Un service VIP/VOP (Very Operational People) a été défini.
Les durées de vie des contrats observés sont toutes d'au moins 7 ans	Aspect retenu dans le projet ERABLE.
Réversibilité du processus/transférabilité de l'opération	Aspect retenu dans le projet ERABLE.

Source : Cour des comptes- réponses ministère de la défense

C - Les choix restant à faire en matière de gestion de la bureautique

1 - Le périmètre du projet Erable

Le projet ERABLE consiste à élargir progressivement jusqu'en 2015 le champ des marchés actuels de bureautique (écrans, ordinateurs, imprimantes et périphériques), pour y inclure une part de plus en plus importante de soutien aux utilisateurs et de services.

Il recouvre un périmètre matériel comprenant l'acquisition des postes de travail fixes et portables et des périphériques standards (souris, écrans, imprimantes isolées, etc.), d'une part, et les services sur les postes de travail et sur l'ensemble des périphériques standards, d'autre part. En sont exclus les outils d'impression¹⁹, les produits offrant la mobilité (clés pour services de télécommunication) et la fourniture des matériels de sécurité, et les services liés.

Les services suivants sont concernés :

- la gestion de parc ;
- le soutien des outils de messagerie, audio et visioconférence sur les postes clients ;
- le soutien des outils de sécurité sur le poste client ;

¹⁹ A l'exception des services qui ne seront pas fournis au titre des marchés.

- le soutien des moyens de production : suites bureautiques, décompresseurs, PDF, Flash.

Ces services font l'objet de contrats préexistants, dans le cadre notamment des accords cadres conclus avec de grands éditeurs, comme Microsoft. Le projet ERABLE inclut ainsi dans son périmètre logiciel certains droits d'usage aujourd'hui couverts par ces contrats et leur soutien.

Le périmètre technique, couvert par le projet, recouvre 220 000 postes de travail fixes et portables, dont 212 000 en service et 58 000 solutions d'impression (imprimantes jet d'encre et laser, photocopieurs). Il comprend le parc embarqué de la marine, mais exclut le parc de l'outre-mer et de l'étranger (environ 10 000 postes et 3 700 solutions d'impression), celui de la DGSE et de la DPSD (Direction de la Protection et de la Sécurité de la Défense) ainsi que le stock pour les OPEX.

2 - Les avantages éventuels de l'externalisation

Le ministère de la défense attend de l'externalisation une réduction des coûts pour un même niveau de service, une qualité de service répondant aux besoins du ministère, des services et des configurations matérielles et logicielles homogènes, une adaptation rapide aux besoins du ministère et une amélioration de la gestion administrative de son parc.

En termes de gains attendus de la rationalisation, le rapport préliminaire précise qu'ils « *ne sont pas totalement connus, qu'ils soient portés par ERABLE ou par d'autres projets qui concernent aussi une partie de la même population* ». Cette méconnaissance est due, d'une part à celle des effectifs en charge de la bureautique dans le ministère de la défense et, d'autre part, au fait qu'ils assurent plusieurs tâches au-delà de la seule bureautique. Au ministère de la défense, le recensement présenté en mars 2011 évalue le nombre d'emplois consacrés entièrement à la bureautique à une fourchette comprise entre 1 300 et 1 500 ETPT, pour un nombre total d'agents susceptibles d'être concernés par le projet de l'ordre de 2 700 à 3 000. A cette date, le service de santé des armées n'avait pas transmis ses résultats. 1 100 ETPT consacrés entièrement à la bureautique ont été identifiés à la DIRISI, dont 2/3 de militaires, la direction générale de l'armement en ayant recensé 103 dans son centre technique des systèmes d'information.

3 - L'évaluation du projet d'externalisation

Le projet ERABLE couvre deux volets.

Le premier vise avant tout à rationaliser et améliorer l'offre de services de la DIRISI au profit du ministère de la défense dans le domaine de la bureautique.

Le second étudie la faisabilité de l'externalisation. Elle est soumise aux conditions prévues par la mission « Partenariats public privé » du ministère de la défense : ne pas « affecter les capacités opérationnelles des armées », apporter « un avantage économique au profit du ministère de la défense et de l'Etat », « s'accompagner de mesures favorables au personnel concerné » et enfin « bénéficier de l'existence d'une offre concurrentielle suffisante ».

Le rapport d'analyse préliminaire a été établi en juillet 2010. Les scénarios envisagés vont de la régie simple, dite de référence, à diverses options d'externalisation en passant par une régie rationalisée. L'évaluation des gains éventuels des externalisations sera réalisée « par rapport à la régie modernisée et rationalisée ». Une montée en puissance progressive de l'opérateur privée est envisagée.

S'agissant du scénario de référence, en régie simple, le rapport d'analyse préliminaire de juillet 2010 considère que deux éléments manquent pour mener une évaluation préalable : les conclusions du recensement du parc informatique et celles du recensement des effectifs affectés aux services de bureautique. Ces recensements constituent une donnée primordiale de l'analyse.

Le comité directeur ERABLE présidé par le DGSIC de septembre 2010 précisait que « le transfert vers l'opérateur DIRISI des responsabilités de soutien de la bureautique n'est, à ce jour, pas achevé et le 1^{er} inventaire a dû être réalisé sur le mode déclaratif auprès des grands « clients ». L'inventaire du parc bureautique a été poursuivi et n'a abouti qu'en mars 2011. Les résultats ne sont pas encore totalement satisfaisants, notamment du côté des directions et services. Le comité directeur ERABLE relève que l'inventaire sera poursuivi de façon plus détaillée mais que des difficultés restent encore à prévoir, notamment avec le service des essences des armées, le service de santé des armées et même des services du secrétariat général pour l'administration, comme le service des infrastructures de la défense. L'inventaire, présenté en mars 2011, présente des incertitudes évaluées à -5 % par rapport aux éventuels doublons non encore identifiés.

Le rapport d'analyse préalable présente une première estimation des gains de productivité susceptibles d'être obtenus entre 2010 et 2012 dans un scénario de « régie rationalisée », le ministère de la défense conservant dans ce cas la maîtrise de l'ensemble du domaine de la bureautique. Il considère possible une baisse des effectifs directement liés à l'activité bureautique de l'ordre de 15 à 20 % par rapport à l'organisation actuelle sur cette période, avec, ultérieurement, des gains évalués « à 3% par an par l'effet de courbe d'apprentissage ».

4 - Le cœur stratégique, l'outre-mer, l'étranger et les OPEX

Ont été exclus du périmètre susceptible d'être externalisé le cœur stratégique, l'outre-mer, l'étranger et les OPEX. S'agissant de l'outre-mer et de l'étranger, le ministère a considéré que le volume du parc (6 % du parc soutenu) et les spécificités des marchés locaux, notamment soumis « aux droits d'octroi de mer et de douanes » n'étaient pas compatibles avec cette première phase d'étude d'externalisation.

De façon générale, s'agissant du cœur stratégique et des OPEX, le ministère a considéré que les fonctions dites de proximité (déploiement, maintenance et relation « utilisateurs ») ne pouvaient pas être externalisées.

La notion de cœur stratégique a été définie en référence au rapport du groupe de travail précité de 2009.

5 - La prise en compte des contraintes opérationnelles militaires

La prise en compte des contraintes opérationnelles militaires a conduit à décider de maintenir un noyau de personnel militaire ou de réservistes nécessaires pour les OPEX et à définir des procédures d'interventions simplifiées pour les postes les plus critiques.

Sur cette base, le ministère de la défense considère que le personnel susceptible d'être employé à la fourniture de services peut ne pas être de statut militaire et que la cohérence d'ensemble doit être recherchée dans la contractualisation avec le prestataire, notamment pour respecter les contraintes de sécurité des sites. A l'instar de ce que l'on peut constater dans le secteur privé, le maintien de personnel étatique peut être décidé sur certains sites mais en coordination avec le prestataire selon le parc, le nombre d'interventions et la taille du site. Il est également possible que le prestataire mette en place du personnel dédié aux interventions de proximité.

En cas de défaillance du prestataire, le ministère juge que « *les compétences et les acteurs sont suffisamment nombreux sur le marché pour permettre le remplacement du prestataire défaillant, ce qui implique la mise en place un dispositif d'anticipation* ». Le rapport d'analyse préliminaire renvoie la gestion des situations de crise ou de force majeure à différents plans qui restent à établir, conjointement avec le futur titulaire. Cette phase ne sera engagée qu'en cas de décision positive de poursuivre l'externalisation après analyse du rapport d'évaluation préalable.

Les différents scénarios envisagés dans le cadre du projet ERABLE

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
Scénario Régie Rationalisée	<p>Externalisation des activités</p> <ul style="list-style-type: none"> Aucune externalisation. Les services bureautique ont été externalisés en interne au travers d'une régie modernisée: nouveau contrat de type ACEMO incluant plus de services bureautiques. Mise en place, en interne du concept de SDK bureautique. 	<p>Externalisation des activités de service bureautique à distance, décliné au sein d'un "service-desk" étiqueté plus large piloté par la DIRISI et exceptionnelles sites :</p> <ul style="list-style-type: none"> des postes, CD/SD. du cœur stratégique. des VIP. <p>Le soutien à distance est assuré par du personnel</p>	<p>Externalisation des activités de Service de Proximité pour l'ensemble des postes NP/DR.</p> <p>Les personnels du ministère continuent à assurer les services de soutien de proximité :</p> <ul style="list-style-type: none"> pour les postes CD/SD qui ne sont pas en réseau, pendant les périodes de crise ou de conflit limité sur le cœur stratégique et le moyen dur, pour les postes VIP. 	<p>Externalisation des activités de Service de Proximité pour l'ensemble des postes CD/SD et l'ensemble des postes VIP.</p> <p>Les personnels du ministère continuent à assurer les services de soutien de proximité :</p> <ul style="list-style-type: none"> pour les postes CD/SD qui ne sont pas en réseau, pendant les périodes de crise ou de conflit limité sur le cœur stratégique et le moyen dur, pour les postes VIP.
Structure de gouvernance	<p>ETAT % : 7</p> <p>PRIVE % : 7</p>	<p>ETAT % : 7</p> <p>PRIVE % : 7</p>	<p>ETAT % : 7</p> <p>PRIVE % : 7</p>	<p>ETAT % : 7</p> <p>PRIVE % : 7</p>
Centres de Logistique	<p>ETAT % : 2</p> <p>PRIVE % : 2</p>	<p>ETAT % : 2</p> <p>PRIVE % : 2</p>	<p>ETAT % : 2</p> <p>PRIVE % : 2</p>	<p>ETAT % : 2</p> <p>PRIVE % : 2</p>
Centres de Service Bureautique à Distance (CSBD)	<p>ETAT % : 7</p> <p>PRIVE % : 7</p>	<p>ETAT % : 7</p> <p>PRIVE % : 7</p>	<p>ETAT % : 7</p> <p>PRIVE % : 7</p>	<p>ETAT % : 7</p> <p>PRIVE % : 7</p>
Pointe de Service de Proximité (PSP)	<p>ETAT % : 24</p> <p>PRIVE % : 24</p>	<p>ETAT % : 4</p> <p>PRIVE % : 4</p>	<p>ETAT % : 4</p> <p>PRIVE % : 4</p>	<p>ETAT % : 1</p> <p>PRIVE % : 23</p>
Repartition des ETPT liés à la prestation exprimés en % du nombre total	<p>ETAT % : 60</p> <p>PRIVE % : 4</p> <p>100%</p>	<p>ETAT % : 56</p> <p>PRIVE % : 4</p> <p>33% / 67%</p>	<p>ETAT % : 22</p> <p>PRIVE % : 38</p> <p>33% / 67%</p>	<p>ETAT % : 5</p> <p>PRIVE % : 55</p> <p>13% / 87%</p>
Repartition des ETPT liés à la prestation exprimés en % du nombre total	<p>ETAT % : 13</p> <p>PRIVE % : 87</p> <p>100%</p>	<p>ETAT % : 33</p> <p>PRIVE % : 67</p> <p>100%</p>	<p>ETAT % : 67</p> <p>PRIVE % : 33</p> <p>100%</p>	<p>ETAT % : 87</p> <p>PRIVE % : 13</p> <p>100%</p>

6 - L'articulation avec le volet bureautique du partenariat public privé Balard

Le projet Balard, qui s'appuie sur un partenariat public privé global, comprend un volet SIC portant sur la téléphonie, les réseaux de desserte, les salles blanches, la visioconférence et la bureautique ; les deux derniers domaines étant en option. La décision de lever l'option sur la bureautique a été examinée en début d'année 2011 par le cabinet du ministre de la défense.

Dès lors que le projet ERABLE a le même objet, la DIRISI, comme la DGSIC, avait recommandé d'abandonner l'option bureautique du projet Balard. La DIRISI avait ainsi souligné qu'elle avait la capacité de déployer, d'exploiter et de soutenir les 15 000 postes bureautiques de Balard. Elle avait souligné la nécessité de pouvoir assurer ses prestations de « bout en bout », et l'importance d'articuler la gestion du parc bureautique avec l'ensemble des projets de rationalisation technique en matière d'intranet et de serveurs, notamment.

Malgré ces arguments techniques, l'option bureautique du projet Balard a été levée et le parc bureautique de Balard fera donc l'objet d'une gestion externalisée distincte jusqu'en 2019.

CONCLUSION

Par rapport aux objectifs, non étayés et irréalistes, fixés par le ministre de la défense au DGSIC en 2009, visant à obtenir une réduction des coûts de 20 % à 30 % des dépenses allouées aux SIC à l'horizon 2015, la réduction de la dépense apparaît plus modeste, globalement de l'ordre de 5,7 %, mais elle est importante sur des périmètres comme le fonctionnement courant de la DIRISI.

La réalisation de ces gains de productivité repose sur d'importants chantiers, en cours, de rationalisation technique.

On relève au premier chef une démarche de réduction du nombre d'applications par fonction pour les SIAG et une politique de convergence pour les SIOC, qui constitue le principal acquis de la nouvelle gouvernance des SIC. L'ampleur du mouvement de réduction des applications à l'horizon 2014 tend à souligner, par contraste, l'importance des redondances auxquels avaient conduit, d'une part, l'absence de politique interarmées des SIC, d'autre part, les cloisonnements de la gouvernance des systèmes d'information.

La réduction du nombre de serveurs liés aux applications locales et au socle technique commun dans des proportions considérables (passage de 12 000 serveurs à 2 920 en quatre ans) suppose une maîtrise d'ouvrage renforcée avec les projets menés parallèlement en matière de réseaux. Par rapport à une dépense annuelle de 72 M€ par an, le projet devrait induire des économies d'environ 60 M€ par an. Sa réussite demande que le nombre d'applications installées sur les serveurs soit aussi considérablement réduit, faute de quoi l'impact favorable lié à la réduction du nombre de machines pourrait être atténué par l'importance des coûts de licence.

Le projet de centres de services porté par la DIRISI vise à centraliser l'assistance aux utilisateurs et à atteindre un taux de 60 % de résolution à distance des incidents techniques. Cette logique de centralisation, conforme aux bonnes pratiques informatiques, n'est pas celle prévue initialement avec les bases de défense. Les implantations territoriales devraient être considérablement resserrées et les effectifs correspondants considérablement réduits.

Dans une perspective de plus long terme, le ministère de la défense a engagé une démarche de recentrage sur son « cœur de métier », qui l'a conduit à définir un « noyau dur » en matière de SIC. Cette démarche n'a pas conduit à une ventilation des effectifs entre capacités à maintenir en interne et capacités susceptibles d'être externalisées. Au demeurant, il apparaît souhaitable au ministère de la défense de maintenir un opérateur interne de confiance en matière de SIC. L'analyse des expériences des ministères de la défense allemand et britannique, ainsi que celle de grandes entreprises française l'a conduit à établir un recueil de bonnes pratiques reprises dans l'étude en cours sur l'externalisation de la bureautique. Ce projet concerne entre 1 300 et 1 500 ETP pour 220 000 postes de travail. L'évaluation préalable devrait être présentée au ministre à l'automne 2011 avec un aboutissement du projet éventuel en 2015.

Conclusion générale

La montée en puissance d'une direction centrale des systèmes d'information au ministère de la défense et la constitution d'un opérateur unique reposent sur deux hypothèses justifiées :

- les gains de productivité liés à des chantiers de rationalisation technique sont potentiellement très importants, sans pouvoir atteindre néanmoins des proportions aussi considérables sur l'agrégat SIC constitué par le ministère que les pourcentages annoncés en 2009 ;
- la distinction entre systèmes d'information d'administration et de gestion et systèmes d'information opérationnels et commandement n'empêche ni d'avoir un pilotage transversal en matière d'infrastructures de réseaux, ni de revoir périodiquement cette distinction.

Les actions engagées pour obtenir des gains de productivité sont importantes et représentent un effort de long terme. L'amélioration de la qualité de service prendra également du temps.

La direction générale des systèmes d'information et de communication a favorisé l'émergence d'instances de pilotage collégiales adaptées au fonctionnement et à l'organisation du ministère de la défense. Mais elle souffre encore d'un positionnement délicat par rapport aux « grands subordonnés » du ministre en absence de tout document de référence stratégique.

Au terme d'un plan d'action de deux années, la Cour souligne donc la nécessité :

- de clarifier la vision à long terme du ministère, le cas échéant en réalisant un schéma directeur des systèmes d'information et de communication ;
- de préciser le positionnement du DGSIC, en actualisant le décret de mai 2006 et la lettre de mission de 2009, en fonction des responsabilités qu'il est réellement en mesure d'exercer dans la gouvernance SIC du ministère. Les rôles respectifs de la DGSIC et de la DIRISI doivent être mieux définis ;
- d'accroître les exigences en termes de qualité de service pour rapprocher la performance « SIC » du ministère de celle des bonnes pratiques civiles.

Annexe 1 : Lettre de saisine et définition du périmètre de l'enquête

ASSEMBLÉE NATIONALE
COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

RÉPUBLI KCC A1010007 CDC
LIBRARIÉ 03/12/2010

Le Président
n° 100

PARIS, le 1^{er} décembre 2010

Monsieur le Premier Président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître les sujets sur lesquels la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes en application du 2^e de l'article 59 de la loi organique n° 7001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances :

- Évaluation des dépenses budgétaires d'intervention en faveur de la recherche et de l'innovation des entreprises. (Lesquelles maintenir, compte tenu du développement des dépenses fiscales ?)

- Évaluation des partenariats public-privé de l'État dans le domaine de la justice

- Les dépenses de communication des ministères et de leurs opérateurs. (Récapitulation de l'ensemble des dépenses de communication - analyse de l'opinion et communication en direction des Français - du Service d'information du Gouvernement, des ministères et des autres structures étatiques, en examinant la situation des bénéficiaires des marchés)

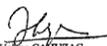
- Évaluation de la redéfinition des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales et de la mutualisation de leurs moyens

- Évaluation des dispositifs de contrats aidés dans le cadre de la politique de l'emploi

- Les modalités de mise en place de l'autorité de contrôle prudentiel instituée par la loi n° 2010-1249 du 22 octobre de régulation bancaire et financière

- Les services de télécommunications et de transmissions militaires.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Jérôme CAHUZAC

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président de la Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS



Le Premier Président

Paris, le 25 JAN. 2011

110412

à

MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

- Assemblée nationale -

Objet : réalisation d'une enquête sur les services de télécommunications et de transmissions militaires.

En application des dispositions de l'article 58.2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, vous m'avez demandé, par courrier en date du 1^{er} décembre 2010, la réalisation d'une enquête sur les services de télécommunications et de transmissions militaires.

J'ai confié cette enquête à la deuxième chambre qui contrôle le ministère de la défense. Le président de la deuxième chambre, accompagné de l'équipe de contrôle qu'il a désignée pour mener à bien cette enquête, a rencontré le lundi 17 janvier, M. Louis GISCARD d'ESTAING, vice-président de la commission des finances, rapporteur spécial des crédits de la mission « Défense ».

A l'issue de cet entretien, il a été décidé d'un commun accord qu'au regard de la complexité et de l'ampleur de la thématique, la Cour remettrait le résultat de ses travaux au tout début de la session d'octobre 2011. En effet, les réorganisations au ministère de la défense conduisent à appréhender l'ensemble des systèmes d'information et de communication (SIC).

Les travaux de la Cour porteront donc sur « les systèmes d'information et de communication du ministère de la défense ». La stratégie retenue en matière de systèmes d'information et de communication, le gouvernance, le budget, le performance opérationnelle et la gestion des ressources humaines seront passés en revue sur la base d'un examen approfondi des deux organisations suivantes : la direction générale des systèmes d'information et de communication (DGSIC), structure de stratégie et de pilotage, et la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI) opérateur du ministère de la défense dans ce domaine. Des exemples concrets issus des problématiques particulières des forces armées viendront éclairer les analyses de la Cour.

J'espère Monsieur le Président, que la démarche qui a été envisagée permettra de répondre précisément à votre demande.



Didier MICHAUD

Annexe 2 : Segments physiques de l'agrégat « SIC »

Applications transverses et communes :	Messagerie, Gestion électronique de document (GED)
Systèmes d'information d'administration et de gestion et autres systèmes d'information logistique :	SIEX (système interministériel d'exportation des matériels), Logistique, SIRH (système d'information des ressources humaines)
Outils de sécurisation (SSI, lutte informatique défensive, chiffre, outils de dématérialisation) :	SELTIC (système de gestion des clés de chiffrement), SSI (sécurité des systèmes d'information), Environnement messagerie sécurisée
Infrastructure de télécommunication d'usage général (dont desserte et téléphonie) :	DESCARTES SCU (service de communication unifié), dessertes, RDIP (réseau de desserte IP des bases de l'armée de l'air), téléphonie, conventions cadres (Microsoft, SAP etc.)
Infrastructure d'hébergement des applications, de stockage et d'archivage :	INCAS (hébergement commun des applications et des données)
Terminaux communs (tous services de télécommunication et informatique) :	Équipements d'informatique générale
Systèmes d'information opérationnels et systèmes d'information logique opérationnels :	SI TERRE (système d'information de l'armée de terre pour les opérations), SIC21 (système d'information de la marine pour les opérations), SCCOA (même principe pour l'armée de l'air), SIA (futur système d'information des armées devant remplaçant les systèmes actuels d'armée), Environnement SI
Réseaux de communication tactiques et opératifs :	RIFAN2 (réseaux IP de force aéronavale, réseaux internes aux forces maritimes et connexions aux réseaux terrestres), LDT (liaison de données tactiques permettant en temps réel de connaître la situation tactique dans une zone donnée (exemple des liaisons 11 et 16 de l'OTAN)
Réseaux d'élongation (liens satellites et radio) :	SYRACUSE III (système de radiocommunications par satellite de troisième génération permettant des liaisons diverses (IP, voix, données) sécurisées, résistant aux brouillages), TELECOMARSAT (télécommunications maritimes par satellite (locations sur des satellites civils venant en complément de Syracuse), Environnement SYRACUSE (stations terrestres notamment)
Infrastructure de télécommunication résiliente et passerelles interalliées :	DESCARTES, Environnement Télécom, RAMSES IV (réseau de transport des communications de la force nucléaire), SYDEREC (ultime secours des liaisons vers les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE), TRANSFAS (liaisons de la force aérienne stratégique), TRANSOUM (transmissions des sous-marins nucléaires d'attaque et des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins dans la gamme des fréquences VLF (très basses fréquences) ou LF (fréquences audio), Transmissions stratégiques

**Annexe 3 : La définition du « cœur de métier » SIC du ministère de la
défense**

La définition du « noyau dur » en matière de SIC par l'état-major des armées (2009) : domaines externalisables

Prestations intellectuelles et projets	
Oui	Audit/conseil ; enquêtes de satisfaction ; qualité méthodes ; prescription pour acquisition de matériels spécifiques.
Non	Management, gestion et contrôle (budget, immobilier, RH) ; Choix d'une stratégie d'acquisition ; Contrats de service et relation client ; Définition des besoins d'équipements et de systèmes d'information.
Infogérance et exploitation des systèmes et applications	
Oui	Assistance à maîtrise d'ouvrage ; Assistance compétence informatique ; Définition de l'architecture technique et fonctionnelle des applications ; Intégration locale des applications nationales ; Développement/MCO des applications locales ; Développement/MCO des applications nationales ; Prescription pour acquisition d'équipements.
Non	Pilotage projet ; Prescription et suivi de marchés externes de développement/MCO ; Recette application et système.
Réseaux et infrastructures de communication	
Partiellement	Architecture technique réseau ; Prescription câblage ; Installation et mise en œuvre initiale ; Surveillance, exploitation et maintenance des réseaux ; Développement des outils collaboratifs ; Mise en œuvre et exploitation centraux (pont routeur, DNS etc.).
Non	Gestion des annuaires pivots des applications.
Soutien	
Oui	Acquisition/configuration ; Déploiement de postes et périphériques ; déploiement de logiciels et d'applicatifs métier ; Maintenance matérielle du parc et suivi des logiciels de base ; Centre d'appel ; Gestion du parc ; Destruction des matériels ; Stockage et délivrance des matériels ; MCO des radio-équipements, des systèmes de protection, des systèmes de contrôle d'accès, de vidéo-surveillance, de visioconférence, prestations de systèmes de sonorisation grand public.
Partiellement	Gestion d'intervention ; soutien de 1 ^{er} et de 2 ^e niveau ; Intervention sur site

Sécurité des systèmes d'information	
Oui	Réception, stockage, gestion, comptabilité, expédition et suivi des articles contrôlés de sécurité des systèmes d'information.
Partiellement	Supervision et administration SSI, zonage de locaux ; tests d'équipements « articles contrôlés de sécurité des systèmes d'information » ; mesure de cage de Faraday.
Non	Expertise sécurité des systèmes d'information ; Contrôle des systèmes d'information ; audits organisationnels et techniques ; Lutte informatique défensive.
Fréquences	
Non	Assignation de fréquences ; Gestion des sites ; Etudes et définition de la politique du ministère
Contributions aux opérations et exercices²⁰	
Non	Planification opérationnelle ; Diffusion des ordres techniques ; Retour d'expérience.

Source : Note n° 89/DEF/EMA/EPI/Coord DIRISI/DR du 23 janvier 2009

²⁰ Le bureau « opérations » de la DIRISI représente de l'ordre d'une vingtaine de personnes.

Annexe 4 : Personnes rencontrées**DGSIC****Commandement**

Amiral Christian Pénillard, directeur général ;
Général Bertrand Lahogue, adjoint au directeur général ;
Ingénieur général de l'armement Alain Dunaud, adjoint au directeur général ;
Général Philippe Sireyjol, officier général chargé des fréquences ;
Ingénieur en chef de l'armement Florent Chabaud, fonctionnaire de sécurité des systèmes d'information.

Sous-directions et missions

Ingénieur en chef de l'armement Caroline Gervais, sous-directeur de la maîtrise des applications ;
Ingénieur en chef de l'armement Pascal Maryniak, sous-directeur de l'ingénierie des systèmes d'information ;
Colonel Jean-Michel Houbre, sous-directeur de la sécurité des systèmes d'information ;
Colonel Emmanuel Storez, sous-directeur des communications électroniques et des fréquences ;
Capitaine de vaisseau Dominique Riban, responsable de la mission « stratégie ».

DIRISI**Commandement**

Général de corps d'armées Patrick Bazin, directeur central
Vice-amiral Jean-Michel L'Henaff, directeur central adjoint ;
Ingénieur général de l'armement Pierre Grandclément ; directeur central adjoint « plans » ;
Général Grégoire Blaire, directeur adjoint « capacités » ;
Général de brigade Frédéric Morinière, directeur adjoint « opérations »
Mme Evelyne Saintoyant, conseiller « personnel civil ».

Services centraux

Colonel Pascal Keroualt, responsable du service central « opérations-exploitation » (SCOE) ;

Colonel Messiers, responsable de la division « contrôle et pilotage des services » au sein du SCOE ;

Ingénieur en chef des études et techniques d'armement Roland Fagnen, responsable du service central « ingénierie » ;

Commissaire en chef de première classe André Beaujour, responsable du service central « marchés ».

Sous-directeurs

Colonel Gilbert, Ruffier d'Epenoux, sous-directeur « ressources » ;

Colonel Hervé Sirault, sous-directeur « stratégie » ;

Colonel Catherine Lavroff, sous-directeur « clients » ;

Colonel Jean-Philippe Bertogli, responsable du bureau « sécurité des systèmes d'information ».

Projets (au sein du service central « ingénierie »)

Ingénieur en chef de l'armement Fabrice Lefebvre, directeur de projets INCAS ;

Lieutenant Colonel Boulanger, responsable de projet INTRADEF.

Relations clients (sous-direction clients)

Lieutenant colonel Antoine Sorba, chef du bureau « relation clients » ;

Capitaine de corvette Michel Poences, responsable du compte client « Marine » (bureau relations clients) ;

Lieutenant Colonel Patrick Salze, responsable du compte client « Air » (bureau relations clients) ;

Lieutenant Colonel Régis Demaie, responsable du compte client « Terre » (bureau relations clients) ;

Lieutenant Colonel Philippe Descat, responsable du compte client « service de santé des armées » (bureau relations clients).

Finances

M. Patrick Barre, chef du bureau budget, finances, comptabilités au sein de la sous-direction ressources ;

Capitaine Fabrice Belhumeur, chef de section comptabilités au sein du bureau.

Ressources humaines

M. Dominique Egalgi, chef du bureau organisation ressources humaines au sein de la sous-direction ressources ;
Lieutenant colonel Pascale Debarre, chef de section gestion des personnels militaires au sein du bureau
Lieutenant colonel Eric Brun, chef de section gestion prévisionnelle RH au sein du bureau
Commandant Patrick Velvay, chef de section formation au sein du bureau.

ETAT-MAJOR DES ARMEES

Général Bruno de Saint Salvy, chef de la division « ressources humaines » ;
Général Gérard Lapprend, chef de la division « cohérence des programmes interarmées » ;
Général Bruno Leray, chef de la division « plans – programmation – évaluation » ;
Lieutenant Colonel Christophe Combi, officier traitant de la division « ressources humaines ».

ETAT-MAJOR DE L'ARMEE DE L'AIR

Ingénieur en chef de l'armement Christian Guerrini, adjoint au sous-chef plans-programmes.

ETAT-MAJOR DE L'ARMEE DE TERRE

Colonel Christian Perraldi, adjoint au sous-chef plans-programmes.

ETAT-MAJOR DE LA MARINE

Capitaine de vaisseau Henri d'Agrain, chef du bureau « systèmes d'information et de communication ».

DIRECTION GENERALE DE L'ARMEMENT

Ingénieur en chef des études et techniques d'armement François-Michel Auzillon, directeur du centre technique des systèmes d'information.

SECRETARIAT GENERAL POUR L'ADMINISTRATION

M. René Lory, administrateur civil, adjoint au secrétaire général pour l'administration.

PERSONNALITES HORS DEFENSE**Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'Etat**

M. Jérôme Filippini, adjoint au secrétaire général du gouvernement, DISIC, et M. Gilles Mirieu de Labarre, adjoint au DISIC.

Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies

M. Marc Meyer, ingénieur général des mines.

Club informatique des grandes entreprises françaises

M. Jean-François Pépin, directeur général du CIGREF.

France Telecom

M. Pascal Viginier, directeur des systèmes d'information de France Telecom.