

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Mission d'évaluation et de contrôle

Recettes budgétaires exceptionnelles de la Défense

- Audition de M le général de division André Helly, adjoint du directeur de la direction interarmées des Réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense (DIRISI)

Jeudi

25 mars 2010

Séance de 10 heures

Compte rendu n° 20

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence
de M. Louis Giscard
d'Estaing,
Rapporteur**



M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Nous accueillons M. le général de division André Helly, directeur central adjoint de la direction interarmées des Réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense (DIRISI).

Compte tenu du poids du budget de la défense, il est aisément compréhensible que les questions qui s'y rapportent intéressent particulièrement cette mission d'évaluation et de contrôle. Les recettes exceptionnelles attendues s'élèvent à 1,3 milliard d'euros, provenant de la vente de biens immobiliers, de l'aliénation de fréquences hertziennes et de la cession de l'usufruit de satellites militaires de télécommunications.

Plusieurs incertitudes pèsent néanmoins sur le calendrier des recettes, dont certaines étaient attendues dès 2009, ce qui pose la question du pilotage d'ensemble de ces questions, voire de la sincérité budgétaire des éléments inscrits, et conduit à s'interroger sur la façon dont le ministère de la défense, sur le point qui nous intéresse aujourd'hui, entend valoriser son patrimoine.

La Mission d'évaluation et de contrôle est présidée par deux parlementaires : l'un de l'opposition, M. David Habib, et l'autre de la majorité, qui était jusqu'à la semaine dernière M. Georges Tron, que je remplace aujourd'hui à la suite de sa nomination au Gouvernement. La Mission compte également deux co-rapporteurs : Mme Françoise Olivier-Coupeau, du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche, pour la commission de la Défense nationale et des forces armées, et moi-même, en tant que rapporteur spécial de la commission des Finances pour le budget opérationnel de la défense.

Nous avons la chance d'être assistés dans nos travaux par la Cour des comptes, représentée ici par M. Alain Hespel, président de la 2^e chambre, Mme Françoise Saliou, conseiller maître, M. Antony Marchand, conseiller référendaire et M. Laurent Jannin, rapporteur, que je remercie pour la qualité du suivi qu'ils apportent aux questions relatives au budget de la défense.

Général, nous souhaitons que vous nous exposiez la mission générale de la DIRISI et son rôle dans le cadre de l'aliénation de fréquences hertziennes et de satellites militaires, afin d'éclairer les perspectives de réalisation des données inscrites au budget de la défense.

M. le général de division André Helly, adjoint du directeur de la Direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense. La direction interarmées des Réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information, créée en 2004, est montée en puissance, à partir d'une structure initialement limitée à certains services de réseaux, par agrégat des grands commandements et services de systèmes d'information et de communication de la défense. Ses grandes missions sont désormais les suivantes : exploitation des réseaux et mise à disposition de services au profit des forces et des engagements opérationnels de la défense ; acquisition des moyens d'information, des systèmes d'informations, des ordinateurs et de la bureautique, ainsi que de certains systèmes de communication, pour la défense ; exploitation de ces systèmes ; hébergement et mise à disposition de services liés à des applications « de service commun », de type messagerie ou autres au profit des agents militaires ou civils de la défense.

La DIRISI, placée sous la responsabilité du chef d'état-major des armées (CEMA), couvre l'ensemble de ces services pour le ministère, et non pas seulement pour les forces armées. La coordination est assurée par la direction générale des Systèmes d'information et de communication (DGSIC), aujourd'hui dirigée par l'amiral Christian Pénillard.

L'activité de cette direction se limite aux réseaux et systèmes d'information et d'administration générale, les systèmes scientifiques techniques étant opérés par la direction

générale de l'Armement (DGA) et les systèmes opérationnels projetés avec les bateaux, les avions ou les forces terrestres par l'état-major des armées (EMA).

Nos services recouvrent trois grands domaines : les missions intérieures et extérieures, au titre du contrat opérationnel, les services assurés au titre des systèmes d'information et de communication (SIC) internationaux, dans le cadre de l'OTAN et de l'Union européenne, et la mise à disposition des grands liens stratégiques pour les opérations extérieures.

Notre effectif est de 9 244 personnes, dont environ 2 700 personnels civils, et nous couvrons le territoire métropolitain, avec 7 directions locales et avec 8 directions en outre-mer et à l'étranger, notamment à Djibouti.

La montée en puissance engagée en 2004 avait pour objectif final un effectif de 13 000 personnes. Aujourd'hui, avec les objectifs du *Livre blanc* et de la révision générale des politiques publiques (RGPP) une déflation a été engagée depuis 2008 jusqu'en 2014, où l'effectif devrait être de l'ordre de 8 500 personnes, car nous continuons à rallier les personnels des grands organismes, afin de maîtriser l'ensemble du système, jusqu'aux postes de travail, de manière à assurer à la fois une meilleure synergie pour l'exploitation et une meilleure sécurité et une meilleure cohérence d'ensemble, y compris en amont au niveau des achats et du maintien en condition opérationnelle.

La transformation de la DIRISI est ambitieuse, portant sur 38 grands projets très divers qui visent principalement à améliorer la gestion prévisionnelle des compétences et leur cohérence d'ensemble – car il s'agit d'un agrégat de différentes entités – et à assurer une meilleure exploitation et de meilleurs services par des démarches processus coordonnées. Tout cela doit permettre d'améliorer les pôles de capacité et de rendre plus efficace la relation client. En effet, nous rendons des services à l'ensemble de la défense, ainsi qu'à l'échelle interministérielle, en lien par exemple avec le ministère de l'Intérieur et d'autres ministères, qui nous rendent également des services.

Sur les grands projets techniques structurants, je me contenterai d'indiquer qu'une grande rénovation de l'Intranet de la défense est en cours et que de grandes améliorations sont engagées avec la rationalisation des centres d'hébergement et des centres de mise en œuvre, notamment avec l'exploitation des grands réseaux opératifs, en particulier du réseau Syracuse.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Merci de cette présentation de la DIRISI. Votre directeur,...

M. le général André Helly. Le général Fresko, de l'armée de l'air.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. L'ARCEP évoquait tout à l'heure le général Puget ?

M. le général André Helly. Le général Pierre Puget est responsable des fréquences au sein de la direction générale des Systèmes d'information et de communication (DGSIC). Il a été particulièrement chargé des dossiers de cession de fréquences. À l'état-major de l'armée de terre, où j'étais précédemment affecté en qualité de sous-chef d'état-major plans, programmes et programmes d'armement, j'ai contribué avec le général Puget à des études sur les cessions de fréquences de Félin. Ayant quitté ces fonctions depuis près de huit mois, j'ignore où en est le dossier.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Sans doute devons-nous donc auditionner aussi le général Puget au titre de la DGSIC.

Pour en revenir à la DIRISI, la cession des fréquences hertziennes de Rubis et Félin oblige-t-elle à utiliser d'autres types de fréquences ? Comment cela s'articule-t-il avec la gestion du spectre hertzien pour les besoins opérationnels des forces et pour vos propres besoins ?

M. le général André Helly. L'opérateur DIRISI n'est pas partie prenante à l'utilisation des fréquences de Rubis et Félin, utilisées par les moyens des systèmes d'information opérationnelle de commandement. En revanche, nous rendons des services par l'intermédiaire de Syracuse. Je ne puis donc vous répondre pour ce qui concerne Rubis et Félin. Pour ces systèmes, notre rôle se limite, avec quelques personnels, à l'allocation des fréquences sous les ordres de la DGSIC et de l'EMA. Nous nous contentons de nous assurer que ces fréquences sont bien allouées et d'envoyer les messages appropriés pour que les forces puissent en disposer.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. Selon vous, l'aliénation des ondes hertziennes par les armées tient-elle à ce que, du fait de la réduction du format, ces fréquences étaient sous-utilisées, ou à ce qu'elles avaient été surdimensionnées ?

M. le général André Helly. À ma connaissance, la cession des fréquences Rubis et Félin et leur affectation à des fins civiles au profit de la télévision et des radios libres, ainsi qu'à la téléphonie mobile, est imposée aux armées. Pour le programme Félin, que j'ai un peu mieux suivi, il nous a fallu trouver d'autres moyens, notamment étudier le développement d'appareils spécifiques. C'est à ce titre que la défense avait constitué des dossiers auprès de l'ARCEP et qu'un vote avait eu lieu à l'Assemblée nationale pour autoriser une rétrocession, contre des éléments contractuels que je ne connais pas, afin de permettre à la défense de relancer cette acquisition.

C'est là cependant, je le répète, un dossier sur lequel je n'ai pas autorité pour m'exprimer, car je n'en suis plus chargé depuis huit mois.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. La nécessité d'utiliser d'autres fréquences se traduit-elle par des contraintes opérationnelles, en termes par exemple de poids des batteries ou de risques de détection ?

M. le général André Helly. L'abandon des fréquences existantes au profit d'autres gammes de fréquences suppose de construire de nouveaux postes adaptés à ces fréquences. On pouvait aussi réduire ces plages de fréquence, mais cela supposait une réduction de la couverture, car ces fréquences ne pouvaient être utilisées que lors d'opérations réelles, et non pas sur le territoire métropolitain ou dans des pays souverains où elles sont également utilisées.

Sans doute devriez-vous auditionner le général Puget, qui connaît parfaitement, à l'échelle interarmées, le dossier de l'ensemble des fréquences, qu'il a défendu devant plusieurs commissions ministérielles.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. La cession de l'usufruit des satellites de télécommunications doit permettre de céder à des acteurs civils des capacités non utilisées par les armées. Pouvez-vous nous indiquer, pour les satellites de type Syracuse 3, quelle est la proportion des capacités utilisées en temps normal par la défense et la proportion de celles inutilisées et cessibles ? On évoque en effet un pourcentage de 10 % seulement.

M. le général André Helly. Syracuse comporte un segment spatial, dont certains composants permettent d'orienter le faisceau sur un théâtre donné. Toutefois, les satellites ne couvrant pas l'ensemble du globe, nous disposons de dispositifs complémentaires, avec des satellites civils ou des marchés de mise à disposition de services par des opérateurs civils.

Nous gérons les capacités spatiales avec une planification normale et une utilisation d'urgence, de manière à rendre le service voulu en temps utile.

Dans ce cadre, on distingue trois segments : le segment spatial, le segment terrestre – les grandes antennes permettant d'envoyer des signaux aux satellites et d'en recevoir pour les retransmettre – et le segment sol de pilotage, composé lui-même de deux éléments : d'une part, le maintien des satellites à poste et leur surveillance et maintenance, afin qu'ils soient en permanence totalement opérationnels ; d'autre part, les composants actifs, segment pour lequel il incombe à la DIRISI d'orienter les capteurs diffuseurs pour assurer, au moment voulu, le lien de communication adapté.

La DIRISI est responsable des champs d'antennes de réception des deux sites de Favières, près de Chartres, et de Bram, près de Carcassonne. Un centre de mise en œuvre rassemble des personnels civils de Thales et d'autres sociétés, responsables du maintien à poste du satellite, et colocalisés avec les personnels militaires, lesquels sont chargés, en fonction des besoins, d'orienter les composants de la charge utile du satellite.

Trois satellites sont disponibles : Télécom 2D, Syracuse 3A et Syracuse 3B. Cette constellation permet de répondre aux besoins des opérations. L'EMA a défini que le besoin opérationnel représentait 90 % de la capacité de Syracuse, et a donc décidé que 10 % de cette capacité pouvaient être mis à la disposition d'autres opérateurs, la défense pouvant, en cas de besoin, racheter au prix du marché les 10 % manquants. Dans l'intervalle, la batterie de possibilités que j'ai déjà évoquée permet d'agir.

Je ne saurais indiquer quelle est la capacité utilisée, car l'utilisation est très variable.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Raisonne-t-on, en la matière, en termes d'utilisation moyenne, haute ou basse, ou de fourchette ?

M. le général André Helly. En tant qu'opérateur, nous recevons des demandes de liens. Si la planification permet d'offrir le service demandé, nous le faisons. À défaut, nous utilisons les autres moyens dont nous disposons, comme VSAT ou ASTEL. Ainsi, nous avons toujours été en mesure de rendre le service sans rencontrer de difficulté.

Dans les cas spécifiques, lorsqu'une zone territoriale n'est pas couverte, nous utilisons des moyens satellites permettant d'utiliser, pour des missions données, des moyens tactiques très ciblés et d'un coût assez élevé, tels qu'Iridium ou Thuraya.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Vous achetez donc ces créneaux ? À quel coût ?

M. le général André Helly. Oui, dans le cadre de conventions passées auprès des grands opérateurs civils tels que SFR ou Orange Business Services. Je vous fournirai les coûts au plus vite.

Syracuse offre quasiment l'ensemble des possibilités, mais un troisième satellite permettrait de couvrir l'ensemble du globe.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteur. Vous évoquiez tout à l'heure l'éventuel rachat, en cas de besoin, des 10 % de capacité cédés.

M. le général André Helly. Sur les questions financières, les officiers de cohérence opérationnelle de l'EMA expriment auprès de la DGA des besoins très précis et les budgets correspondants.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteur. Ma question est de savoir de quelles garanties s'est entouré l'EMA pour pouvoir racheter instantanément, au besoin, les capacités cédées ? Y a-t-il un risque ?

M. le général André Helly. Il n'y a pas de risque, car d'autres possibilités existent, comme celle de racheter des services auprès d'opérateurs – par exemple britanniques, avec le système Paradigm, ou allemands. Au-delà des 10 % que vous évoquez, qui pourraient en effet être occupés lorsqu'on en a besoin, c'est toute une ressource mondiale qui peut être utilisée.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. Le fait qu'on permette à des civils d'utiliser des satellites de télécommunication à vocation militaire a-t-il des conséquences en termes de confidentialité ?

M. le général André Helly. Non, car les civils qui opèrent n'ont pas accès aux données qui transitent par les satellites. Quant aux zones d'opération, elles sont connues par la presse ou par Internet. Pour ce qui est, enfin, des risques de grève, les contrats prévoient de clauses très strictes de mise à disposition des services et, en dernier recours, la réquisition est toujours possible. Les personnels civils sont déjà colocalisés avec les personnels militaires au centre de mise en œuvre (CMO) de Maisons-Laffitte. Tous les personnels sont habilités individuellement et les sociétés le sont au titre du marché qui a été passé. Des contrôles très stricts sont réalisés au stade de la passation de marché.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Le dispositif d'externalisation des capacités excédentaires de Syracuse se traduirait-il par la suppression de postes au sein de la DIRISI ? On a évoqué une trentaine de postes. Cela induirait-il une perte de compétences au profit de l'opérateur privé ? Concrètement, l'équipe de la DIRISI chargée de gérer les satellites est-elle au CMO de Maisons-Laffitte, et les utilisateurs des fréquences résiduelles y seraient-ils eux aussi colocalisés ?

M. le général André Helly. Les sites de Favières et de Bram ont déjà connu des réductions de personnel, notamment militaire, car l'outil Syracuse se modernise depuis des années. Il a ainsi été décidé de procéder à la télégestion de l'ensemble des champs d'antennes, avec des contrôles à distance. Dans le cadre de la RGPP, ce mouvement a été étudié de très près et le pôle d'externalisation de la charge utile va conduire à supprimer 30 postes militaires à Maisons-Laffitte d'ici 2011-2012.

Par ailleurs, nous serons amenés à rationaliser les processus et les procédures de gestion des CMO et à réunir sur un même CMO plusieurs systèmes Syracuse, la maîtrise des réseaux d'infrastructures et la maîtrise de systèmes d'information sécurisés, à partir de quoi nous rationaliserons nos procédures. Nous réduirons donc encore nos effectifs pour moderniser l'opérateur. Nous supprimerons une trentaine de postes, mais changerons aussi de métier et créerons des bureaux de la relation clients, qui nous permettront de bien recevoir les demandes et de vérifier que le service est bien assuré, en appliquant au besoin des pénalités et en exerçant une meilleure maîtrise des coûts pour rentabiliser au mieux cette externalisation vers des opérateurs, qu'ils soient étatiques ou industriels.

Par ailleurs, il y aura bien perte de compétence au profit des opérateurs privés. Ainsi, la compétence des « maîtres satellites », militaires possédant une compétence très spécialisée pour diriger la charge utile, s'éteindra en 2012 et les formations en la matière viennent de prendre fin. La question de la réversibilité se pose, car il faudrait plusieurs années pour retrouver cette compétence. Il existe, du reste, de nombreux métiers pour lesquels est prévue une mise à disposition par les industriels et dont nous avons abandonné la compétence. Les trente postes supprimés à Maisons-Laffitte sont des postes militaires – de fait, sur les 78 personnes actionnant le CMO, on ne compte qu'un seul personnel civil, dont le travail n'est en outre pas directement lié au système.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. Quel est le calendrier prévisionnel de cette cession et qui a la gouvernance de l'opération ?

M. le général André Helly. La gouvernance de l'opération incombe à l'EMA et la DGA contractualise. Quant à la DIRISI, elle doit opérer le système dans les segments qui lui sont alloués, celui d'aujourd'hui étant un peu plus important que celui de 2012. Le calendrier, qui devait être contractualisé voilà six mois, a pris un peu de retard, mais l'appel d'offres devrait être lancé avant l'été et la contractualisation devrait intervenir pour la fin 2011. Le transfert de responsabilité de nos personnels vers ceux de l'industriel devrait se faire en six mois si l'industriel dispose de compétences avancées.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. Cela signifie donc qu'il n'y aura pas de recettes avant la fin 2011.

M. le général André Helly. En effet.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. A-t-on une idée de la valorisation ?

M. le général André Helly. Je ne dispose pas de cette information. Il faut la demander à la personne responsable des marchés à la DGA. Nous ne sommes qu'une partie prenante parmi d'autres dans la définition du besoin.

Pour ce qui est des délais, j'ajoute qu'un recouvrement sera nécessaire, car nous devons pouvoir garantir à l'EMA que l'opérateur retenu est apte à assurer le service souhaité.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. A-t-on une idée des candidats potentiels ?

M. le général André Helly. Les plus significatifs sont Thalès Alenia Space (TAS), un opérateur allemand et un opérateur britannique. D'autres peuvent certes se présenter, mais ils n'ont pas le même métier et l'on retrouverait sans doute, en fin de compte, les premiers mentionnés.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. Quelle est, dans ce contexte, la finalité de Sicral ?

M. le général André Helly. Sicral est destiné à prendre le relais de Syracuse 3 et à assurer la continuité du service, car la durée de vie prévue de ce satellite est de l'ordre de douze ans. Ce relais est prévu à l'horizon 2017, selon deux volets : la mise à disposition de liens, comme le faisait Syracuse, et l'augmentation des débits au moyen du système Athéna.

Plusieurs choix étaient possibles : une mise à disposition totale, du type de ce qui prévaut avec le système Paradigm britannique, dans lequel l'industriel prend le risque, un système de tout-patrimonial, avec le lancement d'un troisième satellite Syracuse, et une coopération avec d'autres partenaires. C'est ce dernier choix qui a été fait, et qui donne lieu à une collaboration avec l'Italie, au titre de laquelle seront envoyées une charge utile française et une italienne.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. Si la durée de vie de Syracuse est limitée, que vend-on au juste ?

M. le général André Helly. Je ne puis vous répondre. Il faudrait le demander à l'officier de cohérence opérationnelle de l'EMA, qui est porteur du programme.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Nous souhaiterions un éclaircissement. Vous avez décrit une situation actuelle dans laquelle 10 % de capacité résiduelle pourrait être louée à d'autres opérateurs. Nous avons par ailleurs à l'esprit le schéma de type Skynet, à l'anglaise, dans lequel les armées font une opération de *sale and lease back*, vendant à l'opérateur l'ensemble de leur constellation, pour la relouer ensuite. Nous pensions que l'opération en cours de conception était de cette nature.

M. le général André Helly. Le général Denuel a, me semble-t-il, été auditionné par votre mission. C'est à lui qu'il reviendrait d'expliquer cela. J'en suis, pour ma part, resté à l'idée qu'une partie des répéteurs du satellite Syracuse seraient loués. Du reste, une partie de ces répéteurs est louée à l'OTAN. À ma connaissance, il est prévu de rester dans un système de nature patrimoniale. Dix pour cent de la capacité seront cédés, avec la faculté de racheter ces capacités au prix du marché en cas de besoin – ce que fait d'ailleurs quotidiennement la DGA.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Est-ce votre service qui achète les capacités nécessaires sur les autres systèmes, tels qu'Astel ?

M. le général André Helly. Oui, au moyen de conventions.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Cela ne vous donne-t-il pas une idée de la valorisation des 10 % que vous céderiez ? Il s'agit, somme toute, du même type d'opération, mais à l'envers.

M. le général André Helly. Personnellement non, car je suis depuis peu de temps dans ce service, où je suis en outre directeur des ressources humaines. Je vous fournirai néanmoins ces informations.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Il serait du reste souhaitable que ces informations précisent quels sont les montants en cause et sur quelle imputation budgétaire ils se situent.

M. le général André Helly. Je ne manquerai pas de vous les fournir.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur. Général, nous vous remercions de vos réponses, notamment sur la gouvernance de ces questions au sein du ministère de la Défense et sur le partage des responsabilités entre la DGSIC, l'EMA, la DGA et la DIRISI – sans parler du ministère du Budget. Nous avons bien noté, en outre, que votre présence aujourd'hui s'explique par l'absence du directeur de la DIRISI.

M. le général André Helly. Il est en effet en inspection en Nouvelle-Calédonie.