

QUATRIÈME CHAMBRE

S2024-0682

QUATRIÈME SECTION

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LE BILAN DE LA CRÉATION DES BASES DE DÉFENSE

Exercices 2015-2022

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 22 février 2024.

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATIONS.....	8
INTRODUCTION.....	9
1 LES BASES DE DEFENSE, DES CIRCONSCRIPTIONS CREEES POUR MUTUALISER LES SOUTIENS AUX ARMEES.....	10
1.1 Les différents services de soutiens assurés dans les bases de défense	11
1.1.1 Les fonctions supports de l’administration générale et du soutien commun.....	11
1.1.2 Les différents services de soutien spécialisés	12
1.1.2.1 Le Service d’infrastructure de la défense (SID)	12
1.1.2.2 La direction interarmées des réseaux d’infrastructure et des systèmes d’information (DIRISI)	14
1.1.2.3 Le service de santé des armées (SSA).....	15
1.1.2.4 Le service de l’énergie opérationnelle (SEO).....	16
1.2 Des enjeux de gouvernance et de coordination à tous les niveaux de la chaîne des soutiens	16
1.2.1 Une animation nationale des bases de défense relevant du centre interarmées de coordination du soutien (CICoS)	17
1.2.2 L’intervention du niveau zonal dans des circonstances spécifiques	17
1.2.3 Le commandant de base de défense, acteur central de la mise en œuvre des soutiens au niveau local	18
1.3 Le déploiement d’outils essentiels au pilotage et au bon fonctionnement des bases de défense	19
1.3.1 Une comitologie et des principes qui visent à organiser le fonctionnement courant des bases de défense.....	20
1.3.2 La qualité du service rendu, un outil de mesure structurant pour le pilotage local des soutiens.....	21
1.4 Des bases de défense dont l’implantation territoriale et les configurations, hétérogènes, ont évolué depuis 2010.....	22
1.4.1 La carte actuelle des bases de défense	22
1.4.2 Le périmètre du soutien apporté aux organismes, directions et services du ministère	24
1.4.3 Une grande variété de bases de défense aux formats très différents.....	25
2 UN MODELE QUI DOIT EVOLUER POUR S’ADAPTER À DE NOUVEAUX ENJEUX	29
2.1 Une organisation territoriale appelée à encore évoluer	29
2.1.1 Une réduction du nombre de bases de défense à poursuivre en métropole.....	29
2.1.2 Une organisation désalignée des différentes chaînes de soutien, source de complexité de fonctionnement	30

2.2 La « monocolorisation » des bases de défense, une tendance assujettie à des limites.....	33
2.2.1 Un retour à des BdD « monocolores » souhaité par l'armée de terre et l'armée de l'air et de l'espace.....	33
2.2.2 Le profilage fonctionnel des commandants de base de défense, un levier à actionner pour mieux répondre aux besoins spécifiques de soutien de chaque armée	34
2.3 La modernisation et la professionnalisation des services de soutien, des axes de transformation à poursuivre.....	36
2.3.1 Une modernisation réussie des fonctions essentielles des soutiens communs	36
2.3.2 Le recours à l'externalisation, un levier majeur de transformation pour le SID	37
2.4 Une organisation des soutiens satisfaisante en situation de crise, qui doit se confronter à l'hypothèse d'engagement majeur.....	40
2.4.1 Une coordination des soutiens en situation de crise par l'échelon zonal à renforcer.....	40
2.4.2 Une organisation à adapter pour tenir compte des conséquences qu'emporte l'hypothèse d'engagement majeur sur le territoire national.....	42
3 DES MODALITÉS DE PILOTAGE ET D'ANIMATION DES SOUTIENS COMPLEXES ET TROP CENTRALISÉES	45
3.1 Une plus grande subsidiarité à organiser au profit des différentes échelons territoriaux	45
3.1.1 Une animation de réseau par le centre interarmées de coordination du soutien dont l'efficacité se heurte au grand nombre de bases de défense.....	45
3.1.2 Un échelon zonal à conforter dans l'organisation territoriale des soutiens.....	46
3.1.3 Une insuffisante prise en compte de l'avis du COMBdD sur l'organisation et le fonctionnement locaux des services de soutien.....	47
3.1.4 Des projets de renforcement des prérogatives des chefs d'unité dont les effets de bord doivent être finement mesurés	49
3.2 Une autorité du COMBdD à renforcer comme échelon de droit commun de l'animation des services de soutien	50
3.2.1 Une fonction à mieux reconnaître et intégrer aux parcours de carrière des officiers	50
3.2.2 Des moyens à repenser pour renforcer le rôle d'animation du COMBdD	53
3.2.2.1 L'exemple des états-majors des bases de défense, dits « passerelles »	53
3.2.2.2 Une notation intercalaire des chefs de service inégalement mise en œuvre et d'une plus-value relative	53
3.2.3 Une maîtrise très partielle des leviers budgétaires et financiers	55
3.3 Des outils de pilotage et d'animation peu adaptés au besoin de coordination des soutiens locaux.....	58

3.3.1 Une comitologie et des principes d'organisation peu adaptés à la grande hétérogénéité des bases de défense	58
3.3.1.1 Une comitologie chronophage sur des sujets techniques.....	58
3.3.1.2 Des contrats de services locaux insuffisamment opérants.....	59
3.3.2 Des exercices de QSR chronophages dont les modalités ont évolué au fil du temps sans trouver de régime de croisière	60
3.3.3 D'importantes évolutions attendues dans le domaine du numérique visant à fluidifier les relations entre souteneurs et soutenus	63
3.3.3.1 Une multiplicité de modalités d'appel au soutien qu'Eurêka doit contribuer à unifier 63	
3.3.3.2 SICLOP, nouvel outil de mesure de la performance du soutien, à questionner dans sa pertinence	65
ANNEXE	67
Annexe n° 1. Glossaire	68

SYNTHÈSE

La création des bases de défense, une réforme d'ampleur qui a reconfiguré le fonctionnement des soutiens au sein du ministère des armées

La mutualisation des fonctions de soutiens communs et spécialisés au sein de circonscriptions géographiques densifiées, dénommées « bases de défense », constituait l'une des réformes emblématiques de la loi de programmation militaire 2009-2014. Conjuguée à la réforme des directions et services interarmées du soutien, elle devait apporter la principale contribution à la suppression prévue de 54 000 postes sur la période 2008-2015. Ce mouvement d'interarmisation des services de soutiens, autrefois de la responsabilité de chaque armée, devait également s'accompagner d'une modernisation de leurs processus de fonctionnement et d'une professionnalisation accrue de leurs agents.

À l'origine, toutes les bases de défenses devaient être configurées selon un modèle homogène : soutenir environ 10 000 personnes appartenant indifféremment aux armées, directions et services et travaillant dans un rayon de 1h30. Cet objectif n'a pas pu être réalisé : seules six des quarante-cinq bases de défense de métropole en 2023 répondent pleinement à ce modèle, tandis que dix-sept d'entre elles soutiennent moins de 3 500 personnels. Ainsi, l'idée d'une organisation des soutiens reposant sur des bases de défense aux configurations identiques a vécu, la réalité des besoins locaux s'imposant au schéma initialement envisagé et se traduisant par une nécessaire différenciation des organisations.

Enfin, faute de coordination et de pilotage suffisants, la mise en œuvre de la réforme a été laissée aux différentes chaînes du soutien qui se sont le plus souvent organisées selon leur logique propre, avec pour principal objectif de réduire les effectifs, sans se préoccuper suffisamment des nécessaires simplification, harmonisation et numérisation préalables des processus du soutien.

De cette réforme a résulté une organisation encore trop complexe et cloisonnée, mais qui a permis un fonctionnement modernisé des soutiens qui peuvent s'appuyer sur une ressource humaine certes plus réduite mais dont le professionnalisme s'est sans conteste renforcé. Le principe de différenciation qui prévaut désormais dans l'organisation des 55 bases de défense doit être préservé et renforcé afin de répondre au mieux aux besoins locaux des unités soutenues.

Une organisation matricielle complexe, qui doit encore s'améliorer sans remettre en cause le fonctionnement global des soutiens

Compte tenu de l'ampleur des réformes des soutiens conduites depuis une quinzaine d'années et des diminutions d'effectifs consenties, la Cour estime qu'un retour à l'organisation d'avant la réforme n'est ni opportune ni envisageable. D'autant que les armées et les soutenus en général s'accordent aujourd'hui pour reconnaître les progrès réalisés par la majorité des services de soutien depuis la création des bases de défense. Le modèle actuel doit néanmoins

évoluer, pour mieux répondre aux besoins des armées, en s'inscrivant dans une logique de subsidiarité et de simplification.

Si différentes évolutions sont d'ailleurs proposées à la fois pour optimiser le fonctionnement des soutiens (avec notamment la réduction du nombre de bases de défense en métropole par adossement des plus petites aux plus grandes) et pour mieux répondre aux besoins opérationnels des armées (recherche de « monocolorisation » des bases de défense), elles ne doivent cependant pas conduire à remettre en cause les principes fondamentaux du système, à savoir l'interarmisation et la professionnalisation des soutiens qui demeurent la clé de voûte du dispositif.

La reconfiguration éventuelle de la carte des bases de défense devra ainsi se réaliser en maintenant l'équilibre constamment recherché entre une cohérence géographique garante d'une proximité suffisante des soutiens délivrés et la meilleure réponse aux besoins opérationnels de chacune des trois armées. L'un des leviers à actionner pour concilier ces deux objectifs peut résider dans une gestion plus qualitative des nominations de commandants de base de défense qui pourraient cumuler leurs fonctions avec celle d'une unité militaire de taille critique pertinente, par exemple base aérienne pour l'armée de l'air et de l'espace, brigade pour l'armée de terre – ce schéma dit de « multi-casquettage » étant déjà à l'œuvre dans la marine nationale.

Il serait également souhaitable d'améliorer la cohérence transversale du dispositif, en confiant une fonction renforcée de coordination des soutiens aux officiers généraux de zone de défense et de sécurité et en déconcentrant à leur niveau certaines prérogatives que le centre interarmées de coordination du soutien peine à exercer en matière d'animation des 55 bases de défense au niveau national. À cet égard, le retour d'expérience du rôle que ces officiers généraux ont joué pendant la crise sanitaire du COVID 19 préfigure ce qu'il pourrait être en cas de crise majeure sur le territoire national. Au-delà d'une meilleure anticipation de la bascule du fonctionnement des soutiens lors du passage à une situation de crise, des prérogatives pourraient également être transférées de manière pérenne au niveau zonal. Ainsi, la stratégie immobilière avec une responsabilité accrue dans le processus d'élaboration des schémas directeurs immobiliers, pourrait être confiée à l'officier général de zone de défense et de sécurité. Cette activité, qui relève davantage d'un niveau zonal ou régional, déchargerait ainsi les commandants de base de défense, qui en ont actuellement la charge, d'une activité chronophage dont, pour certaines de plus petites bases de défense, la justification est peu avérée.

Enfin, l'exercice ORION mené en 2023 a permis de confronter le modèle actuel des soutiens à la perspective d'un conflit de haute intensité. Si l'organisation a globalement répondu aux attentes des armées, pour autant, l'exercice ORION n'a pas conduit à évaluer la robustesse du modèle d'organisation des soutiens en hypothèse d'engagement majeur : le nouveau référentiel opérationnel fixe le format d'emploi des forces à 25 000 hommes en 2030. Les modalités de contribution des bases de défense à un engagement opérationnel massif (répartition de l'effort sur l'ensemble des bases de défenses qui sont mobilisées sur la globalité des domaines des soutiens) demeurent donc un sujet à creuser pour la période à venir.

Un déficit de déconcentration et de subsidiarité entre les niveaux central et local, qui appelle un renforcement du rôle des commandants de base de défense

Les missions des commandants de base de défense (COMBdD) se sont progressivement étoffées. Elles s'articulent aujourd'hui autour de deux axes : d'une part, comme autorité locale

de coordination, de cohérence et de synthèse des besoins de soutien et, d'autre part, comme échelon local de mise en œuvre des politiques ministérielles.

Si leur fonction de coordinateur des soutiens au plan local s'est progressivement imposée des marges de manœuvre existent encore pour renforcer leur action et simplifier la mise en œuvre de leurs missions. Elles passent en particulier par une amélioration de la gouvernance globale, encore trop marquée par la complexité et la lourdeur des processus de coordination des acteurs, des décalages dans les niveaux de prise de décision central, zonal et local ou encore des dispositifs de suivi et de reporting chronophages et insatisfaisants, sans compter une trop faible intégration des systèmes d'information de soutien.

Une vigoureuse démarche de simplification des processus et de meilleure exploitation des potentiels du numérique doit donc être menée à bien. Elle doit s'accompagner d'un effort de débureaucratisation pour soulager les bases de défense des multiples reportings qui sont actuellement demandés, comme dans le domaine de la qualité du service rendu (QSR), dispositif très lourd et au final trop peu opérant pour apporter une analyse fine des dysfonctionnements locaux en matière de soutien. Le suivi de la maintenance des infrastructures immobilières par le biais de la QSR illustre cette incapacité à identifier les causes réelles (insuffisance structurelle de financement) de l'insatisfaction constante des unités soutenues. Conscient de cette difficulté majeure, le ministère a décidé de supprimer le dispositif de la QSR, jugé insatisfaisant. Il n'en demeure pas moins important de doter les bases de défense d'outils simples et performants permettant la mesure objective de la qualité de fonctionnement des différents soutiens délivrés.

Une meilleure articulation entre les commandants de base de défense et les services de soutien apparaît également nécessaire. Compte tenu de la maturité du modèle actuel, un renforcement des prérogatives des commandants de base de défense leur confiant davantage d'autorité sur les services locaux de soutien paraît de nature à améliorer le fonctionnement général. Une telle évolution, qui peut passer par des prérogatives nouvelles - pouvoir de notation renforcé sur les chefs de service des soutiens locaux, renforcement de leurs équipes dans les bases de défense - va dans le sens souhaité par l'état-major des armées d'une plus grande déconcentration et d'une responsabilisation accrue du niveau local. En revanche, le projet du ministère visant à renforcer la déconcentration selon une granularité plus fine que la base de défense (transfert de prérogatives vers certaines unités soutenues) doit faire l'objet d'une attention particulière afin de ne pas fragiliser le modèle et plus particulièrement les commandants des bases de défense.

L'organisation budgétaire du soutien des infrastructures illustre enfin la complexité et l'absence de marges réelles pour les acteurs locaux. En effet, la superposition des directives au caractère prescriptif, la temporalité des opérations de délégation de crédits, ainsi que la lourdeur du processus de pilotage budgétaire de la maintenance, privent le commandant de base de défense de leviers d'action pourtant nécessaires à la bonne gestion locale de différents dossiers et viennent parfois mettre à mal la cohérence des décisions. Compte tenu du soin croissant apporté au choix des officiers appelés à exercer cette fonction, il serait également souhaitable de leur confier davantage de responsabilités sur ce volet, en simplifiant par ailleurs les processus budgétaires chronophages qu'ils doivent mettre en œuvre.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 (EMA, SGA, DTIE, DCSID) : Responsabiliser les officiers généraux de zones de défense et de sécurité sur la fonction immobilière et l'élaboration des schémas directeurs immobiliers, notamment pour les plus petites bases de défense.

Recommandation n° 2 (EMA, SGA) : Renforcer les capacités d'arbitrage aux niveaux zonal et local, en déconcentrant notamment au niveau zonal certaines activités réalisées par le centre interarmées de coordination du soutien.

Recommandation n° 3 (EMA) : Confier aux commandant de base de défense des enveloppes financières fongibles et simplifier le cadre budgétaire qui leur est applicable en matière de restitutions, d'exécution budgétaire et de pilotage.

Recommandation n° 4 (EMA) : Définir un dispositif simplifié de mesure du service rendu par les services de soutien permettant d'assurer le pilotage et le suivi des prestations fournies.

INTRODUCTION

Après une phase expérimentale en 2009 et une phase pilote en 2010, les bases de défense (BdD) ont été déployées en 2011 dans le cadre de la réforme des soutiens opérée par le ministère des armées. Elles ont été conçues comme des circonscriptions administratives, au sein desquelles les soutiens communs (restauration, hébergement, habillement, casernement, transport, gestion des ressources humaines, achats de fonctionnement courant, etc.) et les soutiens spécialisés (infrastructures, système d'information et de communication et santé) sont mutualisés, dans un premier temps en interarmées, puis au profit d'un nombre croissant d'entités relevant du ministère des armées (directions, services, écoles...). Le déploiement du dispositif en 2011 avait abouti à la création de 78 bases de défense. Leur nombre a été depuis lors réduit et l'on compte à la fin de 2022 55 BdD dont 45 en métropole.

L'animation du réseau des bases de défense est assurée par le centre interarmées de coordination des soutiens (CICoS), qui, positionné au sein de l'état-major des armées, gère un budget de fonctionnement de 940 M€ en 2022, au titre de la sous action 5-82 du programme budgétaire 178 « préparation et emploi des forces » de la mission défense. Au niveau local, une fonction spécifique, le commandant de base de défense (COMBdD), a été créée pour coordonner l'activité des services de soutiens interarmées et arbitrer les besoins des différentes entités comprises dans le ressort de chaque BdD. Il en est résulté que les chefs d'unité opérationnelle (ou de service) se sont trouvés déchargés de la responsabilité des tâches d'administration et de soutien général qui incombent désormais aux commandants de bases de défense.

La Cour des comptes a déjà consacré deux rapports, en 2011 et en 2013, à cette réforme emblématique des soutiens, dont elle a souhaité dresser un nouveau bilan une dizaine d'années après son déploiement. Ce travail a été conduit dans le cadre d'une enquête plus large englobant notamment les contrôles conduits sur le service du commissariat des armées (SCA) qui opère le soutien commun et sur le service de santé des armées (SSA).

Le rapport est structuré autour de trois parties qui abordent successivement les thématiques suivantes :

- la première partie est consacrée à l'organisation générale des bases de défense : elle présente la logique de la réforme, le périmètre et les domaines d'intervention des différents services de soutiens, ainsi que les grands principes de gouvernance retenus pour l'animation du réseau des bases de défense ;
- la deuxième partie dresse le bilan actuel du fonctionnement des soutiens et conduit, sans remettre en cause la logique globale du dispositif, à préconiser un certain nombre d'ajustements susceptibles d'y être apportés ;
- enfin, la troisième partie, qui traite des questions de pilotage et d'animation du système de soutien et en particulier du rôle des commandants de bases de défense au niveau local, débouche également sur des propositions paraissant de nature à en améliorer le fonctionnement.

1 LES BASES DE DEFENSE, DES CIRCONSCRIPTIONS CREEES POUR MUTUALISER LES SOUTIENS AUX ARMEES

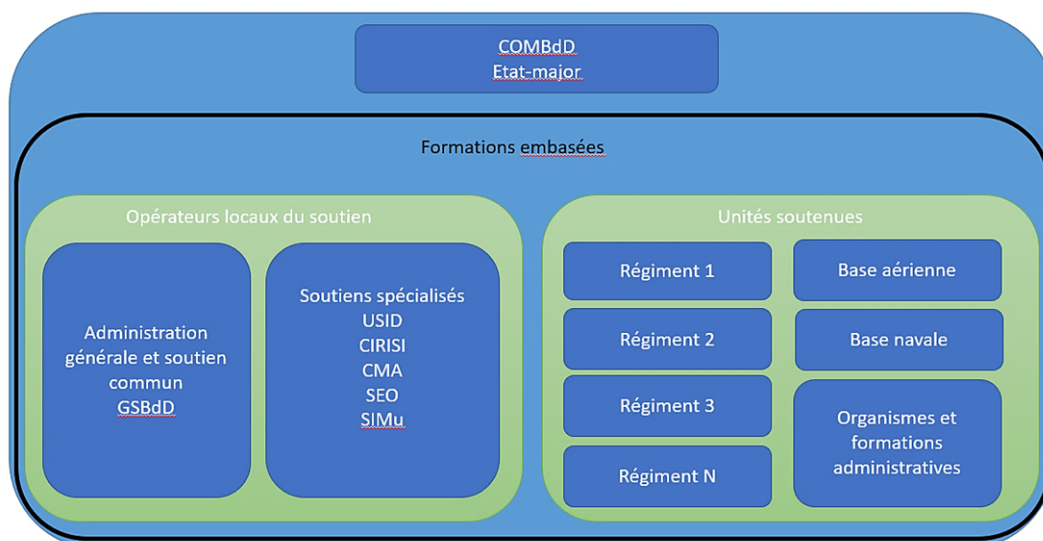
À partir de 2009, la conjonction des effets de la crise financière de 2008 sur les finances publiques, de la révision générale des politiques publiques et de la nécessité de réduire le format du modèle d'armée jugé non soutenable a conduit à faire porter une part importante de l'effort sur les soutiens aux armées. Ainsi, la loi de programmation militaire (LPM) 2009 – 2014 ambitionnait un plan d'économies reposant sur la suppression de 54 000 emplois, dont les trois quarts dans les soutiens.

Cette perspective impliquait d'engager une transformation profonde du modèle d'organisation des soutiens. La réforme mise en œuvre à cet effet a reposé sur la création des bases de défense, dont l'objectif était de mutualiser au niveau interarmées sur un périmètre géographique donné, érigé en circonscription administrative *ad hoc*, un certain nombre de fonctions supports qui relevaient jusqu'alors des différentes armées, tout en visant à maintenir un niveau acceptable de qualité du service rendu aux unités soutenues.

Pour être intégrés dans le nouveau modèle, les services exerçant une activité de soutien ont fait l'objet de reconfigurations importantes. Jusqu'alors placés sous l'autorité hiérarchique des chefs de corps de régiments de l'armée de terre, des commandants de bases navales et des commandants de bases aériennes, les moyens humains, matériels et financiers portant sur l'administration des ressources humaines, la gestion financière locale, la restauration, l'habillement, l'hébergement, le casernement et les véhicules non tactiques ont été transférés en 2011 au service du commissariat des armées (SCA). En retour, le SCA a constitué au sein de chaque base de défense un groupement de soutien des bases de défense (GSBdD) au sein duquel ont été mutualisées ces différentes fonctions.

La réforme a également concerné les soutiens spécialisés. Ont ainsi été déployés les unités du service d'infrastructure de la défense (USID) relevant du service d'infrastructure de la défense (SID), les centres médicaux des armées (CMA) du service de santé des armées (SSA) et les centres interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (CIRISI) de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI).

Le schéma ci-après décrit le modèle né de la création des bases de défense, dont l'animation a été confiée, au niveau national, au CICO S et, en local, à un nouvel acteur, le commandant de base de défense.

Schéma n° 1 : Schéma d'organisation du soutien au sein des bases de défense

Source : instruction ministérielle 144 du 28 février 2019 sur les attributions du COMBdD

1.1 Les différents services de soutiens assurés dans les bases de défense

À la fin de 2022, ce sont près de 58 000 militaires et civils qui travaillent dans des directions et services interarmées de soutien, soit davantage que ceux qui servent dans la marine nationale ou dans l'armée de l'air et de l'espace. La masse la plus importante de cet effectif est employée dans le soutien commun opéré par le service du commissariat des armées.

1.1.1 Les fonctions supports de l'administration générale et du soutien commun

Fort de plus de 23 000 personnels civils et militaires, le service du commissariat des armées assure le soutien courant et l'administration générale des armées sur le territoire national, comme en opérations extérieures. Le service a organisé son activité en filières spécialisées correspondant aux différents domaines du soutien qu'il doit assurer, à savoir :

- la restauration, l'hébergement et les loisirs sur les bases militaires ;
- l'habillement et le soutien du combattant, avec la délivrance des tenues et équipements du personnel ;
- l'assistance juridique aux armées (contentieux, règlement des dommages) ;
- la gestion des bases de vie (espaces verts, nettoyage des locaux, gestion des véhicules de la gamme commerciale) ;
- les droits individuels des personnels (la solde des militaires, les frais de déplacement).

Le service du commissariat des armées est caractérisé tant par le large spectre de prestations qu'il doit délivrer que par la volumétrie de son activité (il fournit par exemple près de 40 millions de repas par an).

Le SCA est aujourd'hui structuré en 4 niveaux avec une direction centrale aux effectifs réduits (moins de 400 personnels), 8 centres interarmées du soutien, en charge de l'expertise des différents domaines du soutien commun, 14 opérateurs métiers (entrepôts logistiques, plates-formes du commissariat en charge des achats...) et 55 structures en charge du soutien de proximité (les 45 groupements de soutien des bases de défense et les 10 directions du commissariat d'outre-mer) qui concentrent la grande majorité des effectifs (près de 19 000 personnels).

Au niveau local, les soutiens communs et les tâches d'administration générale sont donc assurés, au plus près des unités soutenues, par des entités du SCA agissant dans le ressort des bases de défense, les groupements de soutien des bases de défense (GSBdD). Ces unités ont porté l'essentiel de l'effort de mutualisation qui a permis la réalisation des réductions d'effectifs inscrites en LPM. Initialement définies comme des structures uniformes déployées sur l'ensemble du territoire national (même périmètre de mission, même organisation type, mêmes principes de fonctionnement), les GSBdD se sont rapidement adaptés aux réalités locales et ont ainsi épousé la disparité des formats et des configurations des bases de défense pour mieux répondre aux besoins des soutenus.

Ces groupements de soutien constituent ainsi une des composantes essentielles des bases de défense par l'ampleur et la diversité des prestations qu'ils délivrent, et l'importance des missions qu'ils assurent quotidiennement au service des formations militaires (solde, achats, habillement, tous les aspects essentiels de la vie des personnels et des missions des combattant dans les bases militaires).

1.1.2 Les différents services de soutien spécialisés

Au-delà du soutien commun assuré par le service du commissariat des armées, entrent également dans le périmètre des bases de défense, mais selon des modalités diversifiées, des soutiens spécialisés :

- les infrastructures, dont le soutien est assuré par le service d'infrastructure de la défense (SID) ;
- les systèmes d'information et de communication dont le soutien est assuré par la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI) ;
- la santé, relevant du service de santé des armées (SSA)¹ ;
- l'approvisionnement, le stockage et la distribution des énergies opérationnelles nécessaires aux forces - principalement des produits pétroliers -, dont la mission incombe au service de l'énergie opérationnelle (SEO).

1.1.2.1 Le Service d'infrastructure de la défense (SID)

La gestion du patrimoine immobilier de la défense (27 % du domaine immobilier de l'État) revêt un enjeu particulier pour le ministère des armées, compte tenu de son

¹ Le service de santé des armées a fait l'objet d'un contrôle spécifique de la Cour dont les observations définitives ont été rendues publiques en septembre 2023.

dimensionnement, de sa diversité, de son caractère stratégique pour la mission opérationnelle des armées. La qualité du patrimoine immobilier constitue également un élément essentiel des conditions de vie et de travail du personnel, conférant ainsi une importance accrue à la mission de soutien des infrastructures dont le service d'infrastructure de la défense (SID) est l'acteur-clé.

Responsable de la gestion du domaine ministériel et principal opérateur infrastructure et énergie sur le territoire national et sur les théâtres extérieurs², le SID a pour mission de conseiller le commandement, de réaliser la programmation arrêtée pour le bénéfice des différents « soutenus » et de maîtriser l'énergie (hors carburants) pour l'ensemble du ministère. Ces missions s'articulent autour de trois segments majeurs que sont l'adaptation des infrastructures à l'évolution des capacités des armées ; la gestion, l'exploitation et le maintien en condition du parc immobilier de la défense ; l'achat et la gestion de l'énergie.

Issu du regroupement des trois anciennes directions centrales d'infrastructure (génie, infrastructure de l'air, travaux immobiliers et maritimes de la marine nationale), le SID a été créé en 2005 et placé sous l'autorité du secrétaire général pour l'administration. Toutefois, le transfert depuis les forces n'a pas été complet, l'armée de terre conservant des régiments de génie dans chaque brigade pour les employer en opérations (ouverture d'itinéraires, déminages, fortifications de base) et l'armée de l'air et de l'espace conservant également le génie de l'air, également pour l'emploi opérationnel (projection de base arienne, remise en état de pistes dans un contexte opérationnel). Le service s'est ensuite enrichi en 2014 des effectifs des régies jusqu'à lors implantées dans les régiments. Ce transfert d'environ 2 500 agents des unités s'est inscrit dans le cadre général de la réforme des soutiens et a ainsi consacré le modèle dit « de bout en bout » pour la gestion et le maintien des infrastructures.

La création puis les évolutions de l'organisation du service d'infrastructure de la défense se sont donc inscrites dans la logique qui a prévalu depuis plus d'une décennie pour dessiner le schéma de fonctionnement des soutiens, à savoir l'interarmisation des services et la mise en place d'un modèle d'organisation matricielle. Comme pour les autres services du soutien, ce modèle a été adopté aux fins d'accroître la professionnalisation des acteurs intervenant dans le soutien des infrastructures et à la modernisation du fonctionnement du SID pour répondre aux impératifs de rationalisation et d'économies assignés au ministère.

Consécutivement à la création des bases de défense en 2010, le SID a repensé son organisation géographique afin de pouvoir assurer un soutien de proximité des infrastructures. L'implantation de 51 USID en miroir des bases de défense a contribué à renforcer l'action de proximité du service.

² L'article 26 du décret n° 2009-1179 du 5 octobre 2009 fixant les attributions et l'organisation du secrétariat général pour l'administration du ministère des armées dispose que « *Le service d'infrastructure de la défense assure le soutien et l'adaptation de l'infrastructure et du domaine immobilier du ministère de la défense, y compris en opérations. Il définit l'organisation et les moyens nécessaires pour assurer ses missions, sans préjudice des dispositifs particuliers qui peuvent être mis en œuvre pour les besoins des opérations. Les prestations qu'il délivre dans ce cadre sont assurées sous son autorité de la conception à la réalisation. Il assiste, en liaison avec la direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement, le secrétaire général pour l'administration dans l'exercice des attributions qui lui sont confiées en matière d'infrastructures. Il conseille et assiste les forces, directions et services du ministère.* »

Les 6 475 agents affectés au service d'infrastructure de la défense en 2022, se répartissent au sein :

- d'une direction centrale du service d'infrastructure de la défense (DCSID) ;
- de 7 établissements du SID (ESID) qui constituent les entités de production couvrant l'ensemble des activités de la fonction infrastructure et dont le champ d'intervention relève du niveau zonal. C'est à ce niveau et non à celui des bases de défense que la réalité du pouvoir budgétaire et la stratégie d'achat se réalisent, ainsi que le suivi des chantiers et opérations immobilières relevant du périmètre géographique de chaque établissement ;
- de 51 unités de soutien de l'infrastructure de défense (USID) rattachées aux ESID en métropole et qui constituent l'échelon de proximité déployé au service de chaque base de défense et autres organismes locaux. Il est à noter que le SID n'a pas accompagné la récente évolution de la carte des bases de défense qui a vu leur nombre réduit de 51 à 45 en métropole, maintenant ainsi un maillage plus conséquent qui emporte une dispersion de ressources humaines pourtant en tension dans certains territoires,
- de neuf directions d'infrastructure de la défense (DID) en outre-mer et à l'étranger ;
- d'organismes extérieurs en charge de missions de formation, d'expertise et d'appui au bénéfice de l'ensemble des structures du service.

1.1.2.2 La direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI)

Créée en 2003 par regroupement des capacités autrefois présentes dans les trois armées en 2003, la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI) est l'opérateur des systèmes d'information et de communication du ministère des armées et assure à ce titre la fonction de centrale d'achat afin de fournir les matériels, logiciels, marchés de téléphonie et marchés de protection y afférents. Quelques années après sa création, elle a été conduite à participer, comme les autres services de soutien, à la diminution massive des effectifs prévus par les lois de programmation militaire 2009-2014 et 2014-2019, ceux-ci passant de 10 647 postes en 2009 à 6 960 en 2019, soit une baisse de 35 % sur la période. Elle opère les crédits de son propre budget opérationnel de programme (BOP) au sein du programme budgétaire 178 de « préparation et d'emploi des forces », ainsi que les crédits du domaine systèmes d'information et de communication qui viennent des autres budgets opérationnels de programme du ministère des armées. Pour répondre aux enjeux croissants de numérisation au sein du ministère des armées, les autorisations d'engagement concernées sont en progression constante au cours des années récentes pour atteindre 943 M€ en 2022, soit une augmentation de 36 % en quatre ans³.

À l'instar des autres services de soutien, elle a connu plusieurs vagues de transformation, la dernière, engagée en 2018 ayant débouché sur une organisation s'appuyant sur quatre pôles

³ Soit un total de crédits passés de 695 M€ en 2018 à 943 M€ en 2022, dont 393 M€ sur le BOP de la DIRISI.

nationaux⁴, selon une logique de métiers avec une compétence sur l'ensemble du territoire et où servent 34 % des effectifs de la direction.

Le soutien local au service des 45 bases de défense a été, lui, rationalisé autour de sept directions locales, positionnées à l'échelon zonal, et de 37 centres interarmées des réseaux d'infrastructures et des systèmes d'information (CIRISI), eux-mêmes disposant, le cas échéant, de détachements de proximité : les détachements des systèmes d'information et de communication (DETSIC).

Le choix a également été fait dès 2011 de s'appuyer sur les formations soutenues en leur demandant de désigner en leur sein un correspondant systèmes d'information et de communication (CORSIC) qui puisse servir de relais aux équipes des centres interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information pour assurer le soutien de proximité. Si, au départ, cette approche a été parfois mal perçue, elle est aujourd'hui mieux acceptée et favorise la proximité entre le soutenant et le soutenu.

1.1.2.3 Le service de santé des armées (SSA)

Confronté à une décennie d'intenses restructurations, avec des objectifs en termes de réduction d'effectifs qui auraient pu remettre en cause son existence même, le SSA est parvenu à faire valoir que les missions et le contrat opérationnel qui lui étaient assignés justifiaient qu'il demeure autonome par rapport au système de santé civil et continue de disposer de l'ensemble de la panoplie de l'offre de santé, organisé autour de ces cinq composantes : la médecine hospitalière, la médecine des forces, les approvisionnements, la recherche et la formation. En 2022, il emploie près de 15 000 militaires et civils et dispose d'un budget de 1,6 Md€, dont le tiers provient des attributions de produits de la sécurité sociale.

Au titre de la médecine des forces, le service de santé des armées assure ainsi le soutien médical de l'ensemble des militaires français, soit environ 307 000 militaires d'active (210 000 relevant du ministère des armées et 97 000 gendarmes), auxquels s'ajoutent les 77 000 réservistes opérationnels de l'ensemble des armées, gendarmerie comprise. Il s'agit à la fois d'une médecine d'expertise, avec notamment les visites médicales d'aptitude, d'une médecine de soins visant à traiter les blessures et les maladies relevant du service, avec, le cas échéant, l'appui des hôpitaux militaires, mais également d'une médecine de projection, qui a vocation à accompagner les forces en missions.

Aujourd'hui, organisée autour de 16 centres médicaux des armées (CMA), l'implantation actuelle de la médecine des forces comporte encore un nombre important de localisations qui ont été organisées sous la forme d'antennes médicales, rattachées aux centres médicaux des armées. Ces antennes sont ainsi concentrées sur les missions médicales au contact des militaires soutenus et sont présentes dans chaque régiment, base navale et base aérienne. La situation est différente outre-mer puisque les directions interarmées du service de santé sont restées sous l'autorité des commandements territoriaux des forces et que la direction de la médecine des forces n'exerce sur eux qu'une tutelle technique.

⁴ Le pôle dédié à l'espace numérique de travail, basé à Metz, qui s'appuie sur quatre centres d'appels nationaux, le pôle hébergement, basé à Bordeaux, qui chapeaute les quatre data centers, le pôle sécurité et administration basé à Rennes, le pôle réseaux de transit et de desserte, basé à Maison Lafitte.

1.1.2.4 Le service de l'énergie opérationnelle (SEO)

Fort de 2 048 personnels et de 1 Md€ de crédits de paiement en 2022 opérés *via* le compte de commerce 901, le SEO est un service interarmées, subordonné au chef d'état-major des armées, qui a pour missions l'approvisionnement, le stockage et la distribution des énergies opérationnelles nécessaires aux forces - principalement des produits pétroliers -, l'expertise dans le domaine des produits et des infrastructures pétrolières et le soutien énergétique des armées, dans le cadre de la politique énergétique globale du ministère des armées. Il est à noter que le soutien énergétique des emprises du ministère – électricité, gaz, installations de chauffage – ne relève pas du SEO, mais du service d'infrastructure de la défense (SID).

Confronté comme les autres services de soutien à des contraintes de moyens, le SEO a été conduit à profondément modifier son organisation pour répondre aux besoins des armées et prendre en compte l'évolution de la carte militaire. D'une organisation industrielle centrée sur la métropole, destinée à faire face à un risque de conflit en centre-Europe, le SEO a évolué vers une organisation plus souple, apte à suivre les forces en opérations extérieures. Elle s'est traduite par une très forte diminution de l'empreinte territoriale en métropole – passage de 100 dépôts en 1990 à 34 en 2021 –, ainsi que par une militarisation du service, avec une forte diminution des ouvriers de l'État, passés d'environ 1 200 dans les années 1990 à 209 en 2021, et la reconstitution d'une capacité de projection estimée à 750 militaires aujourd'hui, alors qu'elle était quasi nulle en 1990.

En 2014, le SEO a réorganisé ses implantations sous forme d'échelons zonaux de taille réduite, les échelons territoriaux du service des énergies opérationnelles (ETSEO), ayant vocation à être les interlocuteurs des officiers généraux de zone de défense et de sécurité. Employant au total 53 personnels, ces structures n'existent que lorsque le SEO dispose d'infrastructures importantes, ce qui conduit à ne pas en avoir à Lyon (celui de Marseille en tient lieu) et à Lille (celui d'Île-de-France en tient lieu).

Parmi les enjeux auxquels le service est confronté figure la récupération progressive, d'ici à 2030, de la gestion des stations-services des bases de défense, actuellement opérées par le service du commissariat des armées. En même temps qu'une remise à niveau de ces stations, ce transfert devrait s'assortir d'une rationalisation de leur implantation : le réseau, composé actuellement de 147 stations, sera réduit à 126, avec la fermeture de 21 d'entre elles et la construction de trois nouvelles.

1.2 **Des enjeux de gouvernance et de coordination à tous les niveaux de la chaîne des soutiens**

La création des bases de défense a nécessité la mise en place d'une animation de ce réseau au niveau national et la définition d'une gouvernance qui réponde aux besoins de coordination locale des différents services en charge des soutiens. La chaîne de pilotage et de coordination des soutiens qui a été ainsi mise en place comprend deux échelons principaux : le niveau central dont l'action incombe au centre interarmées de coordination du soutien et le niveau local qui relève du commandant de base de défense. L'échelon zonal peut le cas échéant être mobilisé pour intervenir sur la coordination de l'action des soutiens dans des circonstances spécifiques et notamment en contexte de crise sur le territoire national.

1.2.1 Une animation nationale des bases de défense relevant du centre interarmées de coordination du soutien (CICoS)

Le centre interarmées de coordination du soutien (CICoS) a été créé par la décision n° 6135/DEF/EMA/ESMG/ORG du 24 juin 2014 sur les fondations de l'ancien centre de pilotage et de conduite du soutien (CPCS). Organisme interarmées (OIA) relevant du chef d'état-major des armées, il veille, en liaison avec les armées, directions et services, au bon fonctionnement des bases de défense (BdD) : il coordonne les soutiens, s'assure de la prise en compte des besoins exprimés par les bénéficiaires et mesure la qualité du service rendu par les opérateurs de soutien.

Au niveau national, le CICoS a donc pour mission d'animer le réseau des bases de défense⁵.

À ce titre, ses domaines d'intervention sont nombreux. Il assume *de facto* le pilotage de leur ressource budgétaire de par sa mission d'assistance au responsable de budget opérationnel de programme (BOP) « soutien des forces » (le sous-chef d'état-major performance de l'état-major des armées). Il exerce également des compétences spécifiques dans le domaine des infrastructures, assurant en particulier la mise en œuvre du plan de commande annuel (PCA) avec le service d'infrastructure de la défense, la production des directives de gestion, le suivi et l'exploitation des procès-verbaux des réunions de concertation annuelles pour ce qui concerne leur maintien en condition ; il fournit également un avis sur les schémas directeurs immobiliers (SDI) de BdD. Il appuie l'EMA et le SGA dans la détermination des orientations et directives nécessaires à la mise en œuvre des politiques de soutien, ainsi que pour l'ajustement des objectifs des services de soutien.

Son rôle est donc primordial comme autorité de synthèse de l'expression des besoins des BdD mais également pour fluidifier la relation entre les COMBdD et les différents services de soutien dès lors qu'il lui revient de régler les dysfonctionnements remontant du niveau local.

Le CICoS est enfin l'organe de commandement des COMBdD, dont il constitue la formation administrative de rattachement. Ainsi, le commandant du CICoS (COMCICoS) exerce son autorité hiérarchique sur les COMBdD, rédige leur lettre de mission et produit des directives annuelles dont il contrôle l'application. Il rencontre l'ensemble des COMBdD lors du dialogue de commandement annuel.

1.2.2 L'intervention du niveau zonal dans des circonstances spécifiques

Au niveau zonal, l'officier général de zone de défense et de sécurité (OGZDS) a pour fonction première d'assurer la défense opérationnelle du territoire et de coordonner la participation des armées aux missions de sécurité intérieure, de sécurité civile ou de soutien aux

⁵ Aux termes de l'instruction n° 100/DEF/EMA/SC PERF/BCS du 17 avril 2015 relative aux attributions et à l'organisation du centre interarmées de coordination du soutien.

services publics qui sont conduites sous la responsabilité de l'autorité préfectorale. À ces missions opérationnelles s'ajoutent des missions d'appui au fonctionnement du ministère.

Les instructions ministérielles 144 du 28 février 2019 et 101 du 15 décembre 2021⁶ leur confèrent également des prérogatives de coordination des soutiens dans des circonstances particulières, notamment en cas de crise ou sur mandat des autorités de tutelle.

L'instruction ministérielle 144 indique ainsi que le COMBdD peut solliciter l'officier général de zone de défense et de sécurité pour jouer un rôle de « facilitateur » entre les différents acteurs du soutien et les formations soutenues. De même, en cas de divergence de point de vue avec l'USID sur la fixation des priorités des opérations correspondant à la politique de maintenance des infrastructures, le COMBdD peut, en tant que de besoin, s'adresser à l'OGZDS qui constitue, de manière générale, un interlocuteur normal et habituel pour le traitement de problématiques de soutien (reporting et demandes d'arbitrage, comitologie, qualité du service rendu, etc.).

L'instruction ministérielle 101 sur le commandement zonal et territorial confère également aux OGZDS la possibilité d'assurer la coordination et le suivi des projets complexes des bases de défense sur mandat des autorités centrales du ministère, interarmées ou d'armée ou d'intervenir en appui des COMBdD. Elle prévoit en outre que leur soient transférées des prérogatives de commandement sur les opérateurs de soutiens de sa zone en cas de déclenchement par le Premier ministre des dispositifs de défense opérationnelle du territoire. Elle précise enfin leur interaction étroite avec l'établissement du service d'infrastructure de la défense (ESID) de rattachement. Celui-ci doit les assister dans l'exercice de la responsabilité spécifique qui leur incombe en matière d'infrastructures, s'agissant notamment des schémas directeurs immobiliers, dont il leur appartient d'assurer la cohérence au niveau zonal avec les plans de stationnement des armées, directions et services, ou des travaux de programmation physico-financière relatifs aux projets d'infrastructure. Il est à noter que les OGZDS peuvent être ponctuellement chargés d'exercer des attributions organiques territoriales au sein de la chaîne de commandement de leur armée.

1.2.3 Le commandant de base de défense, acteur central de la mise en œuvre des soutiens au niveau local

Fixés par le code de la défense⁷, le rôle et les attributions des commandants de base de défense (COMBdD) sont précisés par l'instruction ministérielle 144 (IM 144) dont la dernière version a été diffusée le 28 février 2019⁸. Ces dispositions fondent la responsabilité, sous l'autorité du chef d'état-major des armées, du COMBdD en matière de coordination des soutiens délivrés au sein des bases de défense par les services de soutien interarmées – SCA, DIRISI, SSA – et du SID qui relève du secrétariat général pour l'administration. Elles conduisent à décharger les chefs d'unité opérationnelle (ou de service) de la responsabilité des tâches

⁶ Instruction n° 101/ARM/CAB du 15 décembre 2021 relative au commandement zonal et territorial des armées.

⁷ Notamment les articles R3231-9-1, R5131-3, R5131-4, R5131-5 et D5131-6 du code de la défense.

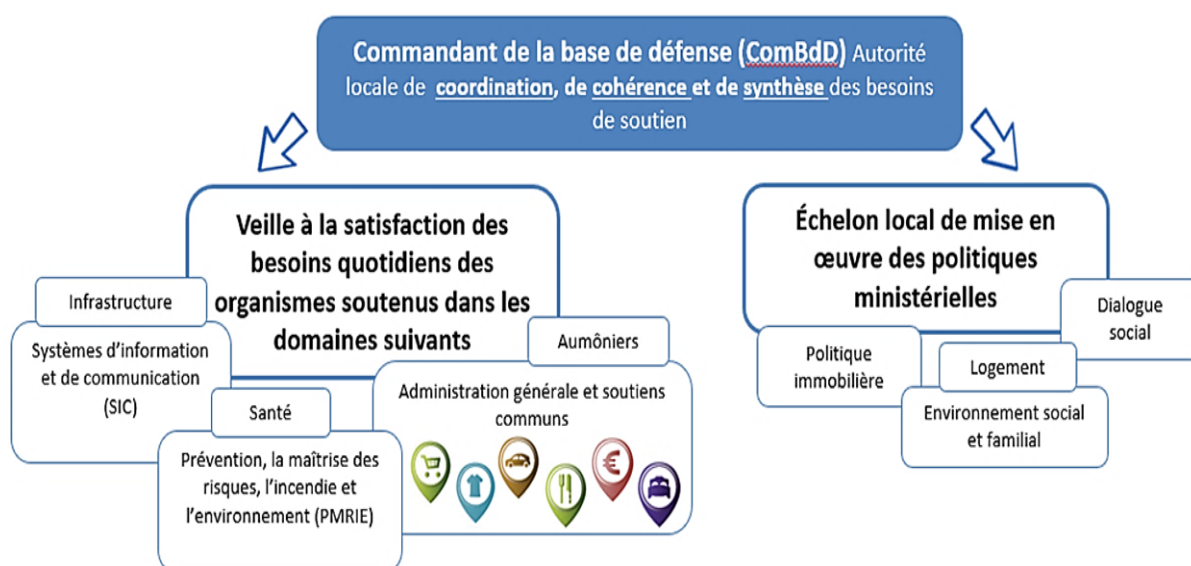
⁸ Instruction ministérielle n°144 DEF/ARM du 18 décembre 2018 diffusée par lettre ministérielle n°1267/ARM du 28 février 2019.

d'administration et de soutien général, désormais confiée aux commandants de bases de défense.

Fruit d'une construction progressive, le périmètre d'intervention des COMBdD (cf. schéma ci-après) s'est étoffé au fil du temps, y compris dans des domaines ne relevant pas du strict domaine du soutien. Aujourd'hui, leur action s'organise autour de pôles d'activité de nature différente, avec notamment :

- une implication personnelle dans certains processus de soutien, ainsi que de relais de proximité des politiques ministérielles, où son rôle est clairement identifié
- la présidence d'une comitologie importante⁹ qui irrigue le fonctionnement des BdD ;
- le suivi de la qualité du service rendu (QSR) qui le place au cœur de l'appréciation portée sur les prestations de soutien.

Schéma n° 2 : Domaines d'intervention du COMBdD



Source : Support de visite de la Cour des comptes à la BdD de Lyon Valence La Valbonne du 14 décembre 2022

1.3 Le déploiement d'outils essentiels au pilotage et au bon fonctionnement des bases de défense

Afin de s'assurer du bon fonctionnement des soutiens au sein des bases de défense, l'organisation déployée par les acteurs locaux est assortie d'une comitologie fournie et a impliqué la mise en place de processus et d'outils de pilotage, essentiellement destinés à assurer le suivi de la qualité des services rendus aux unités soutenues.

⁹ Une annexe à l'IM 144 détaille cette comitologie. Elle est précisée au point 2.2.2.

1.3.1 Une comitologie et des principes qui visent à organiser le fonctionnement courant des bases de défense

L'IM 144 encadre les modalités de coordination visant à assurer le bon fonctionnement des bases de défense et la relation souteneurs/soutenus. Un développement complet de l'instruction est d'ailleurs consacré à cette « comitologie » dédiée. Neuf instances qui se réunissent selon des périodicités variables y sont ainsi prévues, auxquelles s'ajoutent les réunions et dialogues de commandement. L'IM 144 énumère ainsi :

- le comité de coordination de la base de défense, instance de coordination des soutiens au niveau local : il a notamment pour objectif, selon une périodicité minimale de deux fois par an, d'évoquer les conditions de fonctionnement de la base de défense ;
- les comités sociaux : réunis périodiquement, ils visent, sur la base des enveloppes allouées, à répartir les crédits d'actions sociales communautaires et culturelles (ASCC) ;
- les instances à caractère réglementaire, dont la conférence de coordination de la prévention, le CHSCT de base de défense, le comité technique de la base de défense (désormais remplacés par les comités sociaux de base de défense) ;
- le conseil d'administration du cercle de la base de défense, dont le commandant assume la présidence ;
- le comité mixte énergie local, en matière de maîtrise des consommations,
- la réunion de concertation annuelle, qui permet d'arrêter la planification des opérations d'infrastructure ;
- la commission locale du logement.

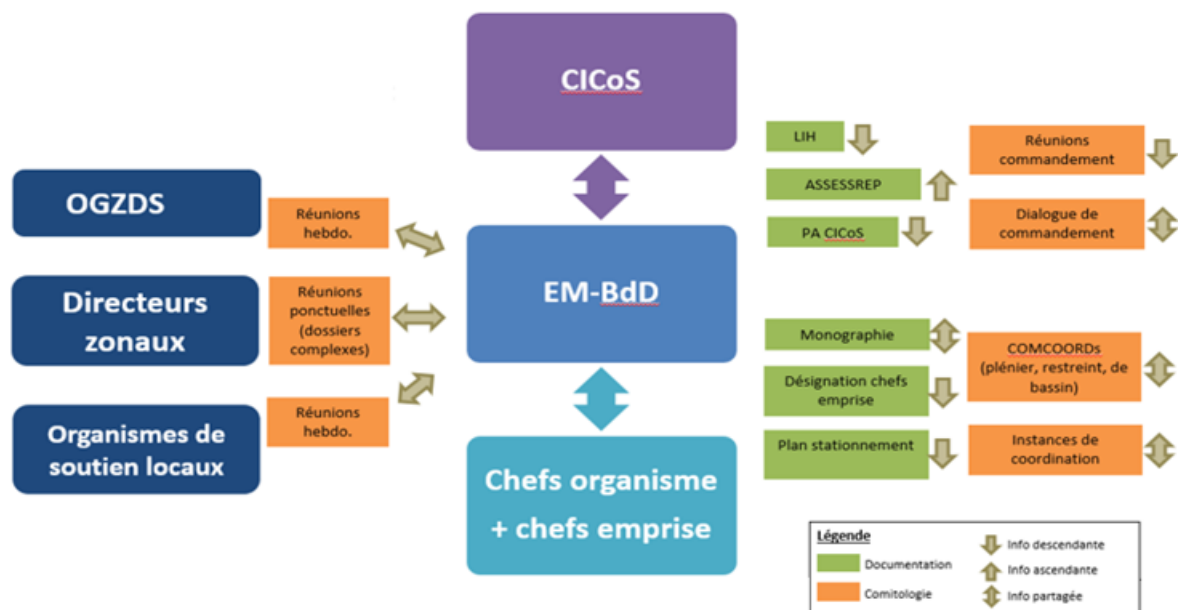
L'IM 144 prévoit toutefois des possibilités, pour le COMBdD, d'adapter la comitologie placée sous sa responsabilité¹⁰ en fonction des circonstances locales, tout en conservant un caractère obligatoire à l'organisation de certaines des instances précitées.

Répondant à des finalités spécifiques, celles-ci constituent autant de leviers d'action à la main du COMBdD pour assumer les responsabilités qui lui sont confiées sur les processus de soutien. Pour autant, si on y ajoute la comitologie propre à certaines bases de défense, ainsi que les différents dispositifs de gouvernance au niveau régional, zonal ou central, dans lesquels il peut être impliqué, comme les réunions de commandement ou les commissions régionales de restructuration, le commandant de la base de défense et ses équipes sont mobilisés de manière significative pour exercer la gouvernance des soutiens locaux.

À titre d'exemple, le schéma suivant fait apparaître, pour la base de défense de Lyon, l'ensemble des interactions au carrefour desquelles le COMBdD se trouve impliqué dans son activité courante.

¹⁰ S'agissant notamment du comité mixte énergie local, de la réunion de concertation annuelle ou de la commission locale du logement.

Schéma n° 3 : Un modèle de gouvernance type de base de défense



Source : Base de défense de Lyon, décembre 2022

1.3.2 La qualité du service rendu, un outil de mesure structurant pour le pilotage local des soutiens

L'appréciation de la qualité des services rendus (QSR) est l'une des missions du COMBdD inscrite dans le code de la défense¹¹. Elle est mesurée, de manière régulière et détaillée, à travers l'évaluation de vingt domaines de soutien, dont 13 relèvent du SCA. Le niveau de satisfaction est apprécié par l'ensemble des formations soutenues qui sont « abonnées » au dispositif, qu'elles soient embasées ou partiellement embasées comme les hôpitaux interarmées ou les entités de la direction générale pour l'armement¹² au travers d'une typologie qui identifie les points satisfaisants (vert), durs (orange) ou bloquants (rouge)¹³.

Le COMBdD est un acteur central du dispositif, dans la mesure où il doit s'assurer de l'amélioration de la QSR, laquelle passe notamment par l'organisation du dialogue local et la résolution des difficultés ou irritants remontés par les unités soutenues (mesures correctrices

¹¹ Article R3231-9-1 du code de la défense déjà cité.

¹² Au 1^{er} octobre 2022, 1 430 formations de typologies différentes - régiments, bases navales, bases aériennes, sémaphores, centres médicaux des armées, etc. - étaient abonnées à la QSR.

¹³ Satisfaisant : le besoin est globalement satisfait.

Point dur : le besoin est partiellement satisfait, la formation soutenue doit compenser la défaillance du soutien, afin de mener à bien la mission.

Point bloquant : le besoin n'est pas pris en compte. La formation subit cette défaillance qui perturbe durablement l'exécution de la mission.

et/ou informations). Il doit également veiller à ce que le niveau de participation aux questionnaires QSR des unités soutenues soit d'au moins 95 %.

Centralisées par le CICoS, les remontées sont exploitées afin de lui permettre d'identifier et de remédier, par une interaction et un dialogue permanents entre soutenant et soutenu, aux difficultés constatées¹⁴ et d'éclairer les autorités politiques sur la performance globale des soutiens au sein du ministère¹⁵.

1.4 Des bases de défense dont l'implantation territoriale et les configurations, hétérogènes, ont évolué depuis 2010

1.4.1 La carte actuelle des bases de défense

La création des bases de défense répondait à la nécessité de réduire l'effectif de personnels assurant les fonctions de soutien au profit des entités du ministère des armées. Ce faisant, elle risquait d'emporter une dégradation de certaines prestations qu'il était indispensable de limiter au maximum afin de permettre aux armées de continuer à remplir leurs missions.

Afin de concilier cette double contrainte, il est apparu que le périmètre géographique des bases de défense devait correspondre à une taille critique suffisante d'effectifs à soutenir, de telle manière à engranger des gains significatifs de mutualisations, tout en conservant une élongation limitée qui permette de maintenir une proximité entre soutenant et soutenu, perçue comme nécessaire à la qualité du soutien. À l'époque du lancement de la réforme, le modèle théorique idéal était une base de défense soutenant environ 10 000 personnes, implantées dans un rayon de 1h30 autour de son centre.

Dans le contexte où cette transformation s'est inscrite, le ministère de la Défense s'était engagé dans une ambitieuse réforme de la carte militaire articulée avec des dissolutions d'unités résultant des réductions de formats décidées par la LPM 2009-2014. Cette réforme devait permettre de densifier les emprises conservées et, en sus de recettes exceptionnelles, *via* des cessions immobilières, de dégager des économies sur le soutien des sites restants. Malgré la fermeture ou le déménagement de nombreuses garnisons, cette réforme de la carte militaire n'a pas permis d'atteindre le modèle théorique, ce qui a conduit, au bout du compte, à adopter une approche pragmatique, tenant davantage compte des implantations locales.

Pour avoir, bien avant la réforme, regroupé la plus grande partie de ses forces en métropole dans les bases navales de Toulon et de Brest, la marine nationale était bien positionnée pour la mise en place des bases de défense. En revanche, l'armée de terre a dû tenir compte des contraintes liées à la dispersion géographique de ses régiments, héritée de l'ordre de bataille de la guerre froide et des opérations d'aménagement du territoire se traduisant par

¹⁴ Lors de la campagne de QSR d'octobre 2022, un taux de participation de 98 %, et un niveau de satisfaction global de 80 % ont été relevés, les principaux motifs d'insatisfaction, identifiés comme points bloquants, portant sur les infrastructures, le soutien DIRISI, l'habillement et le transport.

¹⁵ La QSR fait l'objet d'une restitution dans le tableau de bord du ministre des armées.

de nombreuses implantations dans des villes moyennes. Aussi, l'idée de regrouper les brigades dans des camps de manœuvre, sur le modèle de l'armée américaine, est-elle vite apparue hors d'atteinte, et ce d'autant plus que la pression des élus locaux n'a pas manqué de limiter les marges de manœuvre des armées pour remodeler la carte militaire.

Il en est donc résulté une première carte comptant 78 bases de défense, là où le rapport de la Cour des comptes de 2011, ainsi que celui de l'inspection générale des armées de l'époque, estimaient qu'il en aurait fallu une vingtaine en métropole pour se conformer au modèle théorique. Sur la base des premiers retours d'expérience, montrant que la proximité pouvait être préservée avec des antennes lorsque les élongations étaient importantes, des regroupements ont été opérés, réduisant à 51 le nombre de bases de défense métropolitaines en 2013. Quelques regroupements ont été ultérieurement réalisés, ainsi que des ajustements de périmètre, si bien qu'il existe 45 BdD en métropole à la fin de 2022.

Carte n° 1 : Carte des bases de défense à la fin de 2022



Source : Centre interarmées de coordination des soutiens (CICoS)

1.4.2 Le périmètre du soutien apporté aux organismes, directions et services du ministère

Conçues au départ pour mutualiser les soutiens communs et spécialisés des trois armées qui constituent la plus grande part des effectifs du ministère, les bases de défense se sont étendues à d'autres entités, notamment celles qui relèvent du secrétariat général pour l'administration (SGA) puis, en 2020, à l'administration centrale, après la dissolution du service parisien d'administration centrale (SPAC) et le transfert de ses prérogatives à la base de défense d'Île-de-France. Ces évolutions ont cependant conduit à un embasement¹⁶ partiel, par exemple pour la gestion des ressources humaines du personnel civil, majoritaire au SGA, qui reste assurée par les centres ministériels de gestion (CMG). Ces CMG relèvent de la direction des ressources humaines du ministère des armées (DRH-MD) et sont des plateformes nationales de services qui ne disposent pas d'échelons locaux dans les bases de défense. S'agissant des unités embasées, les groupements de soutien de base de défense, en charge de la GRH de proximité, constituent toutefois les relais locaux entre les employeurs et les centres ministériels de gestion.

En 2022, l'embasement ne concerne toutefois pas l'ensemble des organismes, directions et services relevant du ministère des armées. En effet, le choix d'intégrer des entités dans le périmètre de la réforme s'est effectué de façon pragmatique en tenant compte des spécificités de chacun. Ainsi, la plupart des établissements publics placés sous la tutelle du ministère n'ont pas été intégrés dans les bases de défense. Par ailleurs, avant la réforme, la direction générale de l'armement (DGA) avait déjà mutualisé les soutiens communs et procédé à de nombreuses externalisations, en particulier pour ses centres d'essais. Elle dispose aussi d'une gestion centralisée des ressources humaines constituées pour l'essentiel de corps spécifiques. Ceci a conduit à limiter l'embasement de la DGA pour les soutiens communs au cas où elle est colocalisée avec d'autres entités du ministère. Pour ce qui concerne les soutiens spécialisés, les besoins de la DGA sont limités : le SSA pour le soutien médical, le SID pour la maintenance, les adaptations capacitaires et les constructions des infrastructures situées sur les sites dont elle est responsable d'emprise, et la DIRISI seulement pour les systèmes d'information ne relevant pas de son cœur de métier.

Selon la même logique, l'embasement des hôpitaux d'instruction des armées (HIA) et des ateliers industriels de l'aéronautique relevant du service industriel de l'aéronautique (SIAé) est également partiel. Dans le premier cas, les HIA ont besoin d'une organisation spécifique leur permettant une ouverture forte au système de santé civil, la patientèle civile représentant plus de 70 % de leurs activités. Dans le second cas, le Service industriel de l'aéronautique (SIAé) dispose d'une autonomie de gestion et d'un système de financement spécifique, *via* le compte de commerce 902.

Le pragmatisme qui a présidé à ces choix d'embasements partiels résulte d'une volonté de ne pas dégrader le soutien au détriment des missions opérationnelles et de ne pas désoptimiser les mutualisations et externalisations qui avaient été déjà réalisées.

¹⁶ L'embasement correspond à la mutualisation des fonctions supports dans le domaine du soutien commun (restauration, transport, habillement, hébergement, etc.) et des soutiens spécialisés (informatique et téléphonie, médecine du travail et entretien du parc immobilier et des infrastructures) dont bénéficient les unités du ministère de la défense sur un périmètre géographique donné correspondant à celui de sa base de défense

1.4.3 Une grande variété de bases de défense aux formats très différents

Comme le montre le tableau ci-après, les 45 bases de défense en métropole ont des caractéristiques très différentes. Six soutiennent un effectif de plus de 10 000 personnes, les plus grandes étant celles d'Île-de-France et de Toulon. Les quatre BdD de la région parisienne, des deux grands ports de guerre de métropole et des camps de Champagne correspondent à des zones à forte densité militaire permettant de concilier la proximité géographique et un volume important de personnels à soutenir. Les deux autres (Lyon et Rennes) qui soutiennent plus de 10 000 personnes sont le fruit de décisions volontaristes de regroupement prises par le ministère des armées. En Île-de-France, la très grande taille obtenue est liée à l'absorption de la BdD de Montlhéry et surtout à la décision de la ministre des armées de mettre fin, en 2020, au système dérogatoire de soutien de l'administration centrale du ministère par le service parisien de l'administration centrale (SPAC). Pour les BdD de Rennes-Vannes-Coëtquidan et de Lyon-Valence-La Valbonne, la taille critique a été obtenue en regroupant des BdD préexistantes.

À l'opposé, 17 bases de défense soutiennent un effectif de moins de 3 500 personnes, avec souvent, un seul régiment soutenu, comme la BdD de Charleville Mézières, ou une seule base aérienne, comme la BdD d'Évreux.

Les 22 autres bases de défense soutiennent un effectif compris entre 3 500 et 10 000 personnes. Elles peuvent correspondre à des périmètres géographiques importants où coexistent des formations soutenues issues principalement de l'armée de terre et de l'armée de l'air et de l'espace.

Bien que la dimension interarmées des mutualisations du soutien ait été mise en avant dans la réforme, les choix géographiques effectués ont privilégié des périmètres de bases de défense soutenant principalement des formations issues d'une seule armée. En effet, hormis en Île-de-France, seules sept BdD soutiennent des formations majeures issues des deux armées de terre et de l'air et de l'espace (Lyon-Valence-La Valbonne, Bordeaux-Mérignac-Agen, Orléans-Bricy, Bourges-Avord, Nancy, Saint-Dizier-Chaumont et Épinal-Luxeuil).

Tableau n° 1 : Bases de défense et effectifs soutenus à la fin de 2022

BdD	Effectif	Principales unités	BdD	Effectif	Principales unités
<i>Île de France</i>	47 262	Administration centrale, camps de Montlhéry et de Satory, base aérienne de Villacoublay, sites à Paris, Versailles, Saint-Germain en Laye, Fontainebleau, etc.	<i>Pau Bayonne</i>	4 568	2 régiments d'hélicoptères, 1 régiment de forces spéciales, école d'hélicoptère, école des troupes aéroportées
<i>Toulon</i>	24 194	Base navale, base aéronavale d'Hyères, régiment d'artillerie	<i>Metz</i>	4 535	États-majors zonaux, 2 régiments
<i>Brest Lorient</i>	21 338	Bases navales de Brest et L'Île Longue, 3 bases aéronavales, fusiliers commandos	<i>Phalsbourg</i>	3 971	1 régiment d'hélicoptères, 1 régiment

LE BILAN DE LA CRÉATION DES BASES DE DÉFENSE

BdD	Effectif	Principales unités	BdD	Effectif	Principales unités
<i>Lyon Valence</i>	13 000	États-majors zonaux, camp de la Valbonne, base aérienne Montverdun, 4 régiments	<i>Bourges Avord</i>	3 900	1 base aérienne, école d'artillerie, base de soutien du matériel
<i>Rennes Vannes Coëtquidan</i>	11 445	États-majors zonaux, 3 régiments, camp de Saint-Cyr, école des transmissions	<i>St-Dizier Chaumont</i>	3 672	1 base aérienne, 1 régiment
<i>Mourmelon Mailly.</i>	11 044	Camps de champagne, état-major, 4 régiments	<i>Lille</i>	3 344	États-majors, 1 régiment
<i>Bordeaux Mérignac.</i>	9 184	États-majors zonaux, 1 base aérienne, camp de Souges	<i>Mont de Marsan</i>	3 316	1 base aérienne
<i>Strasbourg Colmar</i>	9 101	États-majors, 3 régiments	<i>Cazaux</i>	3 241	1 base aérienne
<i>Draguignan</i>	8 915	Camp de Provence, écoles, 3 régiments	<i>Évreux</i>	3 070	1 base aérienne
<i>Toulouse Castres Tarbes.</i>	8 653	État-major et 7 régiments de la brigade parachutiste	<i>Cherbourg</i>	2 789	Base navale
<i>Angers Le Mans Saumur</i>	8 000	4 régiments, écoles du génie, écoles de cavalerie, lycée militaire	<i>Creil</i>	2 636	Bases aériennes de Creil et de Taverny
<i>Besançon</i>	7 556	États-majors, 4 régiments	<i>Brive</i>	2 503	1 régiment, détachements du matériel
<i>Nîmes Laudun Larzac</i>	7 127	États-majors, 6 régiments, camp du Larzac	<i>Angoulême</i>	2 300	2 régiments
<i>Istres Orange Salon</i>	6 884	3 bases aériennes	<i>Carcassonne</i>	2 250	2 régiments
<i>Grenoble Chambéry Annecy</i>	6 203	État-major, 3 bataillons et 1 régiment de la brigade alpine, école de montagne	<i>Épinal Luxeuil</i>	2 246	1 régiment, 1 base aérienne
<i>Marseille Aubagne</i>	5 619	États-majors zonaux, 2 régiments, lycée militaire	<i>Verdun</i>	2 245	2 régiments, 1 régiment d'hélicoptères
<i>Orléans Bricy</i>	5 519	1 régiment, 1 base aérienne	<i>Belfort</i>	2 141	2 régiments

BdD	Effectif	Principales unités	BdD	Effectif	Principales unités
<i>Tours</i>	5 200	Pôle RH déconcentré, base de soutien du matériel	<i>Calvi</i>	1 494	1 régiment
<i>Nancy</i>	5 032	2 régiments, 1 base aérienne	<i>Saint Christol</i>	1 114	1 régiment
<i>Rochefort Saintes Cognac</i>	5 012	3 bases aériennes écoles	<i>Charleville Mézières.</i>	1 054	1 régiment
<i>Clermont Ferrand</i>	4 742	2 régiments, 1 base de soutien du matériel	<i>Gap</i>	1 046	1 bataillon de chasseurs alpins
<i>St Maixent Poitiers</i>	4 692	1 régiment, état-major, école de sous-officiers	<i>Ventiseri. Solenzara</i>	914	1 base aérienne
<i>Montauban Agen</i>	4 654	3 régiments			

Source : Centre interarmées de coordination des soutiens (CICoS) (monographie des bases de défense).

Initialement envisagée, l'uniformité du modèle des bases de de défense s'est rapidement heurtée à la réalité des situations locales. L'extrême diversité des structures à soutenir a ainsi nécessité d'adapter leur configuration en acceptant une hétérogénéité de leurs caractéristiques, qu'il s'agisse de leur périmètre géographique et fonctionnel d'intervention (embase impair des unités, élongation des soutiens à assurer), des relations avec les soutenus très liées à l'identité de la base de défense, des modalités de délivrances des prestations (recours ou non à l'externalisation ou à la concession) et enfin, voire surtout, de la taille des structures regroupées dans les bases de défense, donc du volume des effectifs soutenus.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La création des bases de défense, dont l'objectif était de mutualiser au niveau interarmées, sur un périmètre géographique donné, un certain nombre de fonctions supports jusqu'à lors opérées par chacune des armées dans leurs unités, a été la clé de voûte de la réforme des soutiens engagée à partir de 2010.

Cette réorganisation menée par chacune des chaînes des soutiens assurés au sein des bases de défense (soutien commun et administration générale relevant du service du commissariat des armées, soutien des infrastructures, soutien des systèmes d'information et de communication, soutien santé des armées et soutien des énergies opérationnelles) a abouti à un modèle organisationnel qui repose notamment sur la différenciation des structures locales de mise en œuvre des soutiens. Ainsi, chacune des 45 bases de défense créées en métropole relève d'une configuration et d'un format très différents qui répondent à l'extrême diversité des besoins exprimés par les unités qu'elles soutiennent.

Une telle transformation a cependant nécessité la mise en place d'une animation nationale du réseau des bases de défense ainsi constituées, conduite par le CCoS, et la définition d'une gouvernance autour du commandant de base de défense en charge de la coordination et de la mise en œuvre des soutiens au niveau local. Doté d'outils de pilotage destinés à mesurer la réalité de la qualité du service rendu aux unités soutenues et s'appuyant sur une comitologie fournie, ce dernier est la pierre angulaire du nouveau modèle d'organisation des soutiens.

2 UN MODELE QUI DOIT EVOLUER POUR S'ADAPTER À DE NOUVEAUX ENJEUX

Le modèle des bases de défense structure désormais l'organisation des forces et de leurs soutiens. Il ne saurait être question de le remettre en cause. Il doit néanmoins continuer d'évoluer pour s'adapter aux nouveaux enjeux, qu'il s'agisse de son organisation territoriale (2.1), de la prise en compte des spécificités de chacune des armées (2.2) de la modernisation et de la professionnalisation des soutiens (2.3) et de l'évolution du contexte géopolitique et de la préparation à l'hypothèse d'un engagement majeur (2.4).

2.1 Une organisation territoriale appelée à encore évoluer

2.1.1 Une réduction du nombre de bases de défense à poursuivre en métropole

En 2022, l'état-major des armées a mis à l'étude un projet de modification de la carte des bases de défense en métropole. Fondé sur des propositions de l'armée de terre et de l'armée de l'air et de l'espace, ce projet a recueilli les avis des directions et services interarmées de soutien concernés par les évolutions. La marine nationale a été moins intéressée au projet dans la mesure où la plus grande partie de ses unités sont concentrées dans les bases de défense de Brest et de Toulon, qui soutiennent déjà plus de 20 000 personnes sur un périmètre géographique limité, ce qui permet de concilier taille critique et proximité. Quant à la BdD de Cherbourg, bien que de petite taille, elle se prête difficilement à des projets de regroupement, compte tenu de son éloignement des autres bases de défense.

Toujours en cours d'examen, ce projet comporte un volet prévoyant le regroupement de certaines bases de défense, afin de supprimer celles dont la taille est la plus petite. Il est ainsi envisagé de regrouper la base de défense de Charleville-Mézières avec celle de Mourmelon-Mailly, celles de Verdun et de Phalsbourg avec celle de Metz, celle de Belfort avec celle de Besançon, celles de Montauban et de Carcassonne avec celle de Toulouse, celle d'Angoulême avec celle de Poitiers-Saint-Maixent et celle de Saint-Christol avec celle de Marseille-Aubagne. Ainsi, sur les 17 bases de défense soutenant moins de 3 500 personnes en métropole, 6 pourraient être regroupées avec une BdD plus grande. Les 11 autres, non prises en compte dans ce projet, sont des BdD dont l'isolement géographique se prête mal au regroupement (Calvi, Solenzara, Brive, Cherbourg, Lille) ou dont le regroupement créerait une BdD implantée sur plusieurs zones de défense (Gap, Creil, Évreux).

Plusieurs paramètres peuvent être pris en compte pour apprécier l'intérêt de ce projet. Parmi les inconvénients, figure la perspective du lancement d'une nouvelle réorganisation, certes limitée, mais dont le principe inquiète les personnels qui ont déjà vécu une décennie d'intenses réformes. En outre, aucune amélioration de la qualité du soutien n'est attendue par rapport au fonctionnement globalement satisfaisant en la matière des bases de défense de petite taille. Parmi les avantages, figure le fait que l'augmentation de la taille des bases de défense est de nature à renforcer la sécurisation du fonctionnement des soutiens. En effet, le format réduit des plus petites bases de défense est générateur de risques, dès lors qu'il est difficile d'y réaliser

l'ensemble des prestations attendues par les soutenus. Dans un contexte de tension sur les ressources humaines et, qui plus est, sur certains métiers particuliers, comme ceux de la logistique ou de la restauration, il n'est pas toujours acquis de pouvoir rassembler, dans les petites structures, l'ensemble des compétences requises pour assurer la totalité des soutiens auprès d'un faible volume de bénéficiaires.

Pour autant, ce type de réorganisation a déjà été conduit dans le passé et a donné satisfaction. Ainsi, lors du regroupement de la base de défense de Valence avec celle de Lyon-La Valbonne, la proximité a été conservée *via* des antennes des services de soutien à Valence.

Il convient sur ce point de noter que l'organisation actuelle des bases de défense implique que certaines d'entre elles soutiennent un effectif parfois en deçà de la taille critique nécessaire pour assurer la qualité de services attendue. Sur ce point, on observera qu'aux fins d'obtenir cette taille critique, le service du commissariat des armées (SCA) a expérimenté en 2022 l'adossement du groupement de soutien de la base de défense (GSBdD) de Charleville-Mézières à celui de Mourmelon-Mailly, première étape vers leur regroupement.

En outre, s'il doit y avoir de nouvelles évolutions du périmètre géographique des bases de défense pour tendre, là où cela est possible, vers la taille critique recherchée, elles se feront à implantations constantes. En effet, les contraintes et les coûts liés aux déplacements de grandes unités, mais aussi les difficultés d'acceptation aussi bien de la part des collectivités locales que des personnels concernés sont tels que le ministère des armées n'envisage pas de faire évoluer de façon substantielle la carte militaire, comme ce fut le cas il y a une dizaine d'années. Cela signifie que l'armée de terre, et dans une moindre mesure l'armée de l'air et de l'espace, devront s'accommoder des implantations actuelles des régiments et des bases aériennes.

2.1.2 Une organisation désalignée des différentes chaînes de soutien, source de complexité de fonctionnement

Assise sur un schéma matriciel complexe, l'organisation des soutiens communs et spécialisés dont la physionomie a dû tenir compte des contraintes propres à chaque chaîne de soutien, a conduit à des cartes peu cohérentes entre elles. Le tableau ci-après vise à présenter, de façon simplifiée, cette organisation en métropole, telle qu'elle existe à la fin de 2022.

Tableau n° 2 : Organisation des principales chaînes de soutien en métropole à la fin de 2022

	Coordination	Soutien commun	Soutien santé	Soutien carburant	Soutien SIC	Soutien infra.	Soutien RH civile
<i>Autorité centrale</i>	CEMA					SGA	
<i>Niveau central</i>	CICoS	SCA	SSA	SEO	DIRISI	SID	DRHMD
<i>Plates-formes</i>	Aucune	8 CIS	Aucune	1 BPIA	22 centres nationaux	Aucune	6 CMG

	Coordination	Soutien commun	Soutien santé	Soutien carburant	Soutien SIC	Soutien infra.	Soutien RH civile
<i>vocation nationale</i>							
<i>Niveau zonal (7 zones de défense et 3 arr. marit.)</i>	Aucun	7 PFC (rien à Lille, Marseille, Cherbourg)	7 Direct. Médicaux (rien à Brest, Toulon, Cherbourg)	5 ETSEO (rien à Lille, Lyon, Brest, Cherbourg, Toulon)	7 DIRISI (rien à Lille, Marseille, Cherbourg)	7 ESID (rien à Lille, Marseille, Cherbourg)	Aucun
<i>BdD</i>	45 COMBdD	45 GSBdD	16 CMA	Rien	37 CIRISI	51 USID	Aucun
<i>Niveau local</i>	Aucun	111 pôles	189 ant.	34 dépôts	DETSIC	DETUSID	Aucun
<i>Effectif</i>	511	23 300	14 841	2 048	6 600	6 800	3 850

Source : directions et services interarmées de soutien concernées

La situation décrite par le tableau est le fruit de réorganisations successives, menées en silos par chaque chaîne de soutien, avec pour objectifs principaux la réalisation des réductions d'effectifs demandées et l'optimisation des processus de soutiens, impliquant un large recours à la numérisation et à l'externalisation. Dans ce contexte, la prise en compte des transformations opérées par les autres chaînes de soutien et le maintien d'une cohérence d'ensemble aux niveaux local, zonal et même national ne constituaient pas une priorité, au moins durant les premières années de mise en œuvre de la réforme. Il en est ainsi résulté une organisation verticale, très centralisée, qui ne laisse pas de place à la déconcentration des décisions au niveau zonal et prive les commandants de base de défense d'une autonomie d'arbitrage trop limitée au niveau local (*cf.* partie 2).

Ainsi, **pour la chaîne chargée de la coordination d'ensemble**, placée sous l'autorité du CEMA, représentée par le sous-chef d'état-major performance, les principaux changements intervenus depuis 2011 ont porté sur :

- la réduction, essentiellement par regroupements, du nombre de BdD en métropole (de 78 à 45), et donc de COMBdD et des « passerelles »¹⁷ associées ;
- la transformation au niveau central du commandement interarmées du soutien (COMIAS) en centre interarmées de coordination des soutiens (CICoS) ;
- la suppression du niveau zonal avec la disparition des états-majors de soutien de la défense (EMSD) en 2015.

Pour le soutien commun, opéré par le service du commissariat des armées (SCA), sous l'autorité du CEMA, les principaux changements depuis 2011 concernent :

- un net renforcement du rôle central du SCA qui s'est traduit par l'obtention de l'autorité hiérarchique sur les GSBdD. Le SCA, est désormais à la tête d'un effectif conséquent de 23 300 personnes pour la seule chaîne du soutien commun ;

¹⁷ États-majors.

- une évolution de la carte des GSBdD qui a suivi celle de l'évolution des bases de défense, en conservant des antennes puis des pôles de proximité sur les emprises éloignées de la portion centrale lors des regroupements de BdD ;
- la mise en place de plates-formes de services partagées, les plates-formes achats finances (PFAF), avant leur transformation en plates-formes du commissariat (PFC) ayant vocation à jouer un rôle de coordination au niveau zonal et à servir d'interlocuteurs aux officiers généraux de zone de défense et de sécurité (OGZDS).

Pour le soutien santé, opéré par le service de santé des armées (SSA), sous l'autorité du CEMA, les principales évolutions ont eu pour effet :

- une réduction drastique du nombre de centre médicaux des armées (CMA), qui se limitent à 16 en 2014, La carte qui en résulte est fortement déconnectée de celle des bases de défense car, outre les personnels du ministère des Armées, les CMA soutiennent aussi les gendarmes, soit un volume d'environ 100 000 militaires de plus, sans compter les réservistes ;
- la suppression des directions régionales.

Pour le soutien des personnels civils en matière de ressources humaines qui relève de la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD), placée sous l'autorité du secrétaire général pour l'administration (SGA), les principales évolutions depuis 2011 ont concerné :

- un net renforcement du rôle de la DRH-MD qui a vu ses prérogatives élargies, par le transfert de l'ensemble de la masse salariale du ministère au sein du programme budgétaire 212 placé sous la responsabilité du SGA et par la suppression de la sous-chefferie ressources humaines de l'EMA ;
- une approche de l'administration des ressources humaines des personnels civils fondée sur une logique de centres de services partagés qui a eu pour effet de priver le manager direct des agents des leviers de gestion dont il disposait auparavant. Un chantier¹⁸ engagé et co-piloté par la DRH-MD et l'EMA vise à corriger ces effets en replaçant la chaîne employeur dans la gestion de proximité des agents.

L'organisation territoriale des autres soutiens spécialisés, notamment dans les domaines des systèmes d'information et des infrastructures, a enfin été mise en place sans tenir compte de l'échelon zonal et de la carte des bases de défense.

Ainsi, la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI) et le service d'infrastructure de la défense (SID) avaient initialement choisi de gérer la relation avec les soutenus principalement au niveau zonal, *via* les directions locales de la DIRISI et les établissements du service d'infrastructure de la défense (ESID). Les échelons locaux, CIRISI et unités du service d'infrastructure de la défense (USID), devaient quant à eux subir l'essentiel des diminutions d'effectifs. Cette approche a évolué depuis, avec le maintien d'un échelon local au niveau des bases de défense et de détachements dans les garnisons éloignées jugé nécessaire pour la proximité avec les soutenus. Mais la carte qui en résulte n'est toujours pas alignée avec celle des bases de défense.

¹⁸ Chantier « administration du personnel civil (ADP PC) – RH de proximité ».

Contrairement à la réorganisation des soutiens communs opérée par le service du commissariat des armées qui a veillé à créer ses groupements de soutiens en miroir des bases de défense, le soutien des infrastructures n'a pas retenu cette logique. Ainsi, le nombre d'USID est resté à 51 comme en 2013 et n'a pas accompagné le mouvement de réduction des BdD de 51 à 45 en métropole, tandis que le nombre de CIRISI (37) est le résultat d'une organisation prenant en compte les contraintes de la DIRISI en matière de systèmes d'information et de communication à soutenir, sans trop se préoccuper de cohérence transversale avec ce que faisaient les autres chaînes du soutien.

Le désalignement de l'organisation des chaînes de soutiens ne pose pas aujourd'hui de difficulté majeure dans le fonctionnement courant. Il demeure toutefois une source de complexité accrue, en particulier en cas de gestion de crise pour l'exercice des missions de l'OGZDS. Ainsi, à l'occasion de la crise sanitaire du COVID 19, des difficultés ont pu apparaître pour la coordination de l'ensemble des services de soutien au sein de certaines zones de défense en raison de la cartographie particulière du SSA. Certains officiers généraux de zone de défense et de sécurité ont ainsi eu à interagir avec des services situés en dehors du ressort géographique de leur zone d'intervention (par exemple, le centre médical des armées de Lille est compétent pour une partie de la zone de défense et de sécurité Est).

2.2 La « monocolorisation » des bases de défense, une tendance assujettie à des limites

2.2.1 Un retour à des BdD « monocolores » souhaité par l'armée de terre et l'armée de l'air et de l'espace

Le bon fonctionnement des BdD outre-mer et à l'étranger, ainsi que celles de Brest et de Toulon, qui, dans les faits, relèvent d'un modèle assez similaire avec une autorité locale pouvant arbitrer efficacement entre les besoins des forces et les contraintes des différents soutiens, a incité l'armée de terre et l'armée de l'air et de l'espace à présenter en 2022 un projet de réforme de la carte des BdD visant à les rendre plus « monocolores », avec une dominante « terre » ou « air et espace » plus affirmée, c'est le cas pour la marine avec les bases de Brest, Toulon et Cherbourg. Ce projet tire aussi les leçons de la crise du COVID 19 et du nouveau contexte stratégique. Les deux armées estiment en effet qu'en cas de crise majeure sur le territoire national, les besoins opérationnels des régiments et des bases aériennes en matière de soutien auront vocation à évoluer significativement.

Le projet de réforme repose sur la scission de trois bases de défense : Lyon-Valence-La Valbonne, Bourges-Avord et Saint-Dizier-Chaumont, ce qui irait ainsi à l'encontre de la trajectoire de réduction du nombre de bases de défense observée depuis 2011. Ces propositions, motivées par des contraintes opérationnelles jugées radicalement différentes d'une armée à l'autre, étaient toujours en cours d'arbitrage début 2024. En outre, la constitution de BdD à dominante terre, cohérente avec l'organisation des brigades, se heurte aux contraintes liées à la dispersion des régiments. Les bases de défense les plus avancées dans ce domaine, avec une fonction de COMBdD assurée par le général commandant la brigade sont celles de Grenoble-Anncéy-Chambéry pour la brigade alpine et la base de défense de Toulouse-Tarbes pour la brigade parachutiste. Néanmoins, dans les deux cas, le périmètre comporte des élongations

importantes, sans parvenir à englober tous les régiments des deux brigades concernées. À implantation constante des régiments et en respectant les limites des différentes zones de défense, la coïncidence du périmètre d'une brigade avec une base de défense n'est donc pas atteignable à 100 %. Il est en revanche possible de tendre vers des regroupements des bases de défense à dominante terre, ceux-ci étant jugés plus acceptables pour les directions et services interarmées.

Pour l'armée de l'air et de l'espace, il s'agit de mettre fin, autant que possible aux bases de défense mixtes, soutenant à la fois des régiments et des bases aériennes, pour avoir des bases de défense à dominante air, avec un alignement des commandements de la base de défense et de la base aérienne (le commandant de la base aérienne serait également le COMBdD), quitte à accepter des élongations géographiques plus importantes qui seraient compensées par un recours accru au numérique et la présence d'antennes de proximité. Ce projet jugé plus délicat, notamment en regard de son acceptabilité par les directions et services interarmées du soutien, pourrait prioritairement concerner les bases aériennes d'Istres ou encore de Nancy. Il devrait dans ce cas reposer sur une analyse approfondie afin de prendre en compte la nécessaire proximité géographique et de s'assurer de la cohérence d'ensemble de l'organisation interarmées des soutiens.

En tout état de cause, une approche pragmatique doit inspirer les évolutions susceptibles d'être mises en œuvre pour apporter des améliorations au fonctionnement actuel des soutiens. L'expérience passée ayant démontré les limites d'un modèle théorique unique, l'adaptation aux spécificités locales doit le plus souvent être recherchée, dès lors qu'elle ne remet pas en cause la recherche d'optimisation du fonctionnement et encore moins l'interarmisation, clé de voûte de l'organisation des soutiens. Il convient donc d'accepter la poursuite d'ajustements du modèle. Sans remise en cause de son architecture globale et des grands principes qui le sous-tendent (mutualisation et interarmisation), celui-ci peut assurément encore s'améliorer en empruntant la voie d'une différenciation accrue des bases de défense.

2.2.2 Le profilage fonctionnel des commandants de base de défense, un levier à actionner pour mieux répondre aux besoins spécifiques de soutien de chaque armée

L'un des leviers visant à mieux répondre aux besoins opérationnels des trois armées, sans bouleverser l'équilibre actuel de la carte des soutiens, réside dans la recherche d'une meilleure convergence des fonctions de commandements des bases de défense d'une part et des unités militaires de taille critique suffisante d'autre part (la brigade pour l'armée de terre, la base aérienne pour l'armée de l'air et de l'espace).

Le « multi-casquettage », c'est-à-dire le cumul de la fonction de COMBdD avec une autre fonction de commandement exercée au sein d'une armée, s'est en effet progressivement affirmé comme un mode d'organisation normal, alors qu'il était l'exception à la création des BdD. Cette possibilité, préexistante dans les versions de l'IM 144 de 2014 et 2015 a été confirmée et amplifiée. La possibilité de conjuguer la fonction de COMBdD avec d'autres fonctions organiques ou opérationnelles, en particulier le commandement d'une formation administrative ou d'une grande unité, a ainsi été consacrée dans la dernière version de l'IM 144.

Plusieurs modèles d'organisation des BdD coexistent donc aujourd'hui, qui emportent un certain nombre de conséquences en termes d'identité et de positionnement du COMBdD ;

ils sont présentés par niveau croissant d'intégration des différents ensembles au sein de la base de défense¹⁹ :

- dans le modèle initial : le COMBdD est formellement désigné pour assurer cette fonction à titre principal et n'assume pas d'autres responsabilités dans son armée d'appartenance – sauf dans les cas où il est parallèlement DMD ; pour l'accompagner dans l'exercice de ses fonctions, il dispose d'un état-major qui lui est propre, appelé « passerelle » ; ce modèle correspond aujourd'hui à 14 BdD sur 55, aussi différentes que celles de Lyon-Valence-La Valbonne ou de Marseille ;
- dans le modèle « juxtaposé » : la mission de COMBdD est attachée à une autre fonction au sein d'une armée, ce qui permet, plus ou moins ponctuellement des mutualisations des moyens entre les fonctions ; ce modèle correspond aujourd'hui à 27 BdD, comme celles d'Évreux, où la COMBdD est également commandant de la base aérienne 105, ou Angers-Le Mans-Saumur, où le COMBdD exerce par ailleurs le commandement de l'école du génie d'Angers ;
- dans le modèle « inséré » : le COMBdD, incorporé dans l'organisation d'une armée, s'appuie sur une fonction préexistante proche de la mission qui lui est confiée au titre de COMBdD, comme dans le cas des BdD « à dominante portuaire », Toulon, Cherbourg et Brest, ou en Île-de-France. Dans le premier cas, le COMBdD assure également celle d'adjoint territorial au commandant d'arrondissement maritime (CAM)²⁰, dans le second, il est également chef de l'état-major de la zone de défense et de sécurité, placée auprès du gouverneur militaire de Paris ;
- dans le modèle « intégré » : cette organisation, la plus aboutie, dans laquelle l'ensemble des soutiens – et des formations soutenues – relèvent de la même autorité, s'applique aux bases de défense situées outre-mer où le COMBdD est également commandant supérieur et à l'étranger, où le COMBdD est également commandant des forces françaises à l'étranger ou commandant d'éléments français ; au total, 10 bases de défense sont concernées.

Le « multi-casquettage » se révèle plutôt vertueux, en raison des synergies et des mutualisations qu'il permet, et conduit à un fonctionnement plutôt fluide et efficient, notamment en réponse aux besoins opérationnels différents selon les armées. Selon la configuration des unités soutenues au sein des BdD, le cumul des fonctions de COMBdD et de commandement d'une base aérienne ou d'une brigade devrait être le plus souvent recherché.

Par ailleurs, dans le cas de la marine, le regroupement, sous une même autorité, des fonctions d'adjoint territorial au CAM et de celles de COMBdD a permis l'insertion des équipes du COMBdD à celle de l'état-major du CAM. Ce fonctionnement facilite également la suppléance du CAM par le COMBdD et l'assure d'être informé des questions opérationnelles, ce qui lui est utile pour sa mission de coordination et d'arbitrage.

L'association des fonctions de commandant de base aérienne ou de commandant d'unité dans l'armée de terre et de COMBdD sous une autorité unique permet également une convergence des besoins des missions opérationnelles et des orientations en matière de soutien.

¹⁹ Cette typologie s'inspire partiellement de celle du rapport définitif N° 20-034 du CGA sur la fonction de commandant de base de défense du 22 octobre 2020.

²⁰ Lequel est également préfet maritime (PREMAR) et commandant de zone maritime (CZM).

Dans le cas de l'armée de terre, la situation est plus variable car elle ne possède pas de poste unique en organisation qui soit naturellement en cohérence avec la fonction de COMBdD.

Le cumul des fonctions de commandement est de nature à favoriser une meilleure réponse des bases de défense aux besoins de soutien des armées, sans réorganiser en profondeur les services ni bouleverser la carte actuelle qui repose sur le principe d'une interarmisation des soutiens et respecte un équilibre territorial nécessaire au maintien d'une proximité attendue par les unités soutenues. Elle suppose en revanche une gestion qualitative des profils destinés à occuper de tels postes et une meilleure intégration de ces emplois dans les parcours de carrière des officiers généraux.

2.3 La modernisation et la professionnalisation des services de soutien, des axes de transformation à poursuivre

Afin de pouvoir réaliser les économies recherchées par le ministère dans le cadre de la réforme des soutiens de 2010, les directions et services concernés se sont depuis lors constamment réorganisés en se modernisant pour assurer la qualité du service attendu par les forces armées.

Plusieurs leviers ont ainsi été actionnés afin de permettre la réussite d'une telle transformation, notamment le recours à la numérisation et à l'externalisation de certaines activités de soutien.

2.3.1 Une modernisation réussie des fonctions essentielles des soutiens communs

Le service du commissariat des armées a connu plusieurs transformations d'ampleur depuis sa création en 2010. Confronté à une insatisfaction croissante des unités soutenues quant à la qualité des prestations qu'il assurait dans le champ des soutiens communs, il a su conduire les chantiers de modernisation qui ont contribué à améliorer le service rendu. Dès 2017, il a ainsi réorganisé sa fonction achats en simplifiant les processus d'acquisition et en professionnalisant les personnels du service, externalisé une partie de ses activités de restauration dans de nombreuses bases de défense et développé la numérisation d'une partie de ses prestations, notamment sur la fonction habillement.

Le recours à l'externalisation dans le domaine de la restauration permet au service du commissariat de répondre à trois difficultés majeures qui ont durablement affecté la qualité du service rendu et constitué un frein à la bonne réalisation du contrat opérationnel : l'insuffisance quantitative de ressources humaines dans les restaurants, la vétusté du parc de matériels de restauration collective et l'état dégradé des infrastructures. Dans la trajectoire de poursuite de l'externalisation encore affichée (objectif de près de 40 % de l'activité externalisée à terme, contre un peu moins de 30 % actuellement), une modalité plus adaptée a été retenue depuis 2020, avec la mise en place d'une concession portée par l'économat des armées. Ce cadre contractuel permet de confier à un prestataire non seulement l'activité de restauration mais aussi le financement des équipements et opérations d'infrastructure, donc de lisser les dépenses d'investissement devenues nécessaires.

La digitalisation de certains services de soutien et la simplification de l'accès à l'information pour les soutenus ont également constitué un progrès important. Si, dans un premier temps, cette démarche a été essentiellement guidée par des impératifs d'efficience, elle vise désormais à apporter aux soutenus des services de meilleure qualité. On notera à cet égard la mise en place de l'application « e habillage », déjà largement utilisée par l'armée de l'air et de l'espace et la marine nationale, qui permet à chaque personnel de pouvoir commander ses effets à partir de son propre smartphone et d'en assurer la délivrance par correspondance *via* une chaîne totalement modernisée. Cette application répond ainsi aux attentes exprimées d'une personnalisation accrue avec une adaptation du service aux usages numériques de l'époque. Le recours à la digitalisation et à l'externalisation doit ainsi être vu comme améliorant le fonctionnement du service avec une efficacité accrue en constituant un levier essentiel de l'amélioration de la qualité du service rendus aux soutenus, unités comme personnels.

Si aujourd'hui les armées sont unanimes pour reconnaître les progrès réalisés par le service du commissariat des armées afin de professionnaliser davantage ses personnels et améliorer les processus de délivrance des prestations, la numérisation souffre encore de difficultés pour répondre pleinement aux attentes des soutenus.

Enfin, s'agissant de l'externalisation, l'équilibre recherché entre une meilleure efficience et le maintien d'une ressource humaine (notamment militaire) suffisante pour répondre au besoin opérationnel des armées dans un contexte géopolitique en profonde évolution, doit s'inscrire dans une stratégie plus globale visant à établir un clair positionnement du curseur séparant entre les activités en régie et externalisées.

L'ensemble de ces avancées et de ces réserves ont été soulignées par la Cour à l'occasion du contrôle réalisé tout récemment sur le SCA²¹.

2.3.2 Le recours à l'externalisation, un levier majeur de transformation pour le SID

Dès sa création, des objectifs ambitieux de diminution des effectifs avaient été définis pour le service d'infrastructure de la défense (SID), avec la contrainte de devoir incorporer du personnel et des services divers et de restituer simultanément des emplois, à charge pour lui de prélever dans ce flux les moyens de construire une fonction performante. Cette évolution a connu de nouveaux prolongements à l'occasion du transfert prévu des régies vers le service. Ce dernier a dû ainsi préparer l'accueil des régies²², le calibrage des moyens nécessaires à leur encadrement et à leur gestion, définir un nouveau concept pour leur emploi et simultanément, étudier une réduction de 10 à 15 % ; sur la période 2014-2019, de l'effectif global de la fonction infrastructure.

Confrontée à la double exigence de contraction globale de ses effectifs et de réduction drastique du nombre de personnels des régies qui lui ont été rattachés, le service s'est engagé, dès sa création, dans une stratégie de transformation des modalités de réalisation de ses missions, en développant notamment le recours à l'externalisation de son activité. Ainsi, l'exécution de certaines prestations relevant du soutien de proximité a-t-elle été confiée à des

²¹ Observations définitives enregistrées sous la référence S2023-1148 et datées du 15 septembre 2023 sur le service du commissariat des armées.

²² Les agents des régies assuraient des travaux d'entretien et de dépannage dans les régiments jusqu'à leur rattachement au SID en 2014.

entreprises qui se sont substituées aux personnels des régies. Cette transformation a eu un impact direct sur les effectifs dans les différentes structures du service : diminution importante au sein des unités locales en prise avec les bases de défense (les USID), augmentation dans les 7 établissements du service d'infrastructure de la défense (ESID) en charge des achats et de l'ingénierie de production et dans les organismes extérieurs en charge de l'expertise et de la formation, notamment avec la création du centre national de production d'infrastructure de la défense (CNPID). La proximité attendue par les unités soutenues a ainsi été très largement affectée par cette évolution.

Nettement exprimée par les formations soutenues via la QSR en 2017, la dégradation de la qualité du service rendu s'agissant des interventions de maintenance effectuées par le SID dans les bases de défense a donc conduit le service à mettre en place une démarche d'externalisation spécifique pour mieux répondre aux exigences du soutien de proximité des infrastructures. Ainsi, la note DEF/SGA/DCSID/RLT/SDAI/BOA du 13 avril 2017 invitait à la mise en place de marchés-types « SOS dépannage » dont elle fixait les contours, visant à accroître l'efficacité du service (délais d'intervention, coût) en améliorant la qualité de la réponse aux demandes des soutenus exprimées *via* l'application SILLAGE.

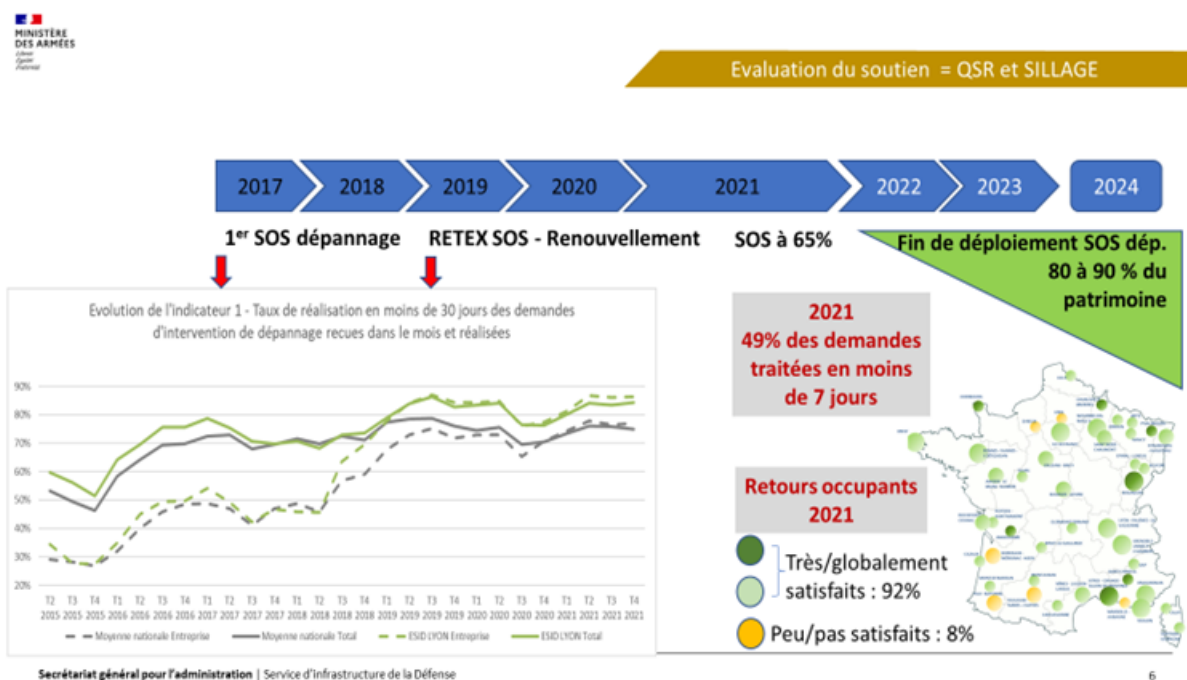
Le marché « SOS dépannage »

Accord-cadre mono-attributaire exécuté par l'émission de bons de commande locaux, le marché-type « SOS dépannage » dont il incombe aux ESID d'assurer la passation ne constitue pas pour autant la seule réponse apportée par les BdD dans le domaine de la maintenance des infrastructures. Le recours aux régies ou à des entreprises sur certains types de travaux demeure encore la solution la mieux adaptée au contexte dans certains cas (emprises importantes isolées comme le camp de La Courtine, relation contractuelle à maintenir avec une PME locale, prestations dans le domaine de la dissuasion). Pour autant, constitutif d'une évolution notable de la modalité locale d'organisation des soutiens, le déploiement de ces marchés a été encouragé, grâce à l'appui central qui a proposé un dossier de « marché type » aux ESID. Ainsi, en 2022²³, environ 65 % des demandes de dépannages sont traitées *via* SOS dépannage (de 42 % pour l'ESID de Rennes à 95 % pour celui de Lyon). Il convient de noter que les demandes de traitement à Lyon, où le recours à SOS dépannage est supérieur à 90 %, sont réalisés à 93 % en moins de 30 jours avec un délai moyen de 8 jours par intervention (moyenne nationale à 20 jours environ).

Le premier retour d'expérience réalisé par le service sur le déploiement de SOS dépannage fait apparaître une amélioration des délais d'intervention et une hausse de la satisfaction exprimée par les soutenus (voir schéma suivant). En dépit d'une demande locale croissante des interventions (280 000 en 2022 pour 203 000 en 2017), les modalités d'organisation de la maintenance permettent donc, au global, d'améliorer la réactivité du service afin de mieux répondre aux soutenus. Sur ce point, on rappellera qu'à l'occasion d'un précédent contrôle, la Cour relevait qu'en 2017, pour près de 80 % des interventions de maintenance, les délais étaient de 43 jours en moyenne avec une cible ministérielle alors fixée à 35 jours.

²³ Conseil de gestion ESID 2022 – synthèse des données du 14 juin 2022.

Schéma n° 4 : Bilan d'étape sur le déploiement de SOS dépannage



Source/note : SID PPT de présentation du RETEX SOS dépannage du 3 mai 2022

Cette mesure d'amélioration globale doit toutefois être nuancée au regard des difficultés locales encore relevées dans la QSR quant à la durée des délais d'intervention ou à la moindre qualité des prestations réalisées. Il demeure donc impératif pour les services de proximité du SID (les USID et leurs antennes en particulier) de bien assurer le suivi des prestataires afin de maîtriser la réalité des services faits, mais également de pouvoir assurer la pédagogie de ces modes d'intervention auprès des soutenus en les associant davantage aux modalités d'élaboration des contrats.

Bien consciente du contexte de réformes dans lequel se sont inscrites ces différentes transformations d'un service qui assure des missions d'expertise et de soutien de premier plan, la Cour peut cependant regretter que les démarches d'externalisation menées depuis plus de 10 ans par le service se soient construites sans que soit menée une réflexion globale sur les concepts d'emplois des régies ni sur la stratégie d'intervention à adopter en fonction des types d'infrastructures et des réalités territoriales, ni engagée d'évaluations intermédiaires pour en apprécier le bilan coûts/avantages.

2.4 Une organisation des soutiens satisfaisante en situation de crise, qui doit se confronter à l'hypothèse d'engagement majeur

2.4.1 Une coordination des soutiens en situation de crise par l'échelon zonal à renforcer

Tel qu'il a été construit autour des bases de défense, le modèle d'organisation mutualisée des soutiens du ministère n'est plus contesté, quant à son principe, par des forces armées. Cette transformation engagée dans un contexte de réduction des effectifs et de recherche d'économies a permis une professionnalisation et une modernisation des soutiens, globalement saluée par les soutenus. Le modèle qui voit se conjuguer une approche métiers dans chacune des chaînes de soutien en charge d'un domaine spécifique (restauration, habillement, santé, infrastructure...) et la logique opérationnelle sous la responsabilité des commandants d'unités, donne globalement satisfaction en temps de paix. Cette organisation a ainsi pu démontrer sa robustesse à l'occasion de crises. Si elle n'a pas constitué une opération militaire à proprement parler, l'opération Résilience déclenchée par les armées dans ce cadre de la crise sanitaire du COVID 19 a mis sous tension l'organisation mutualisée des soutiens. Celle-ci a globalement tenu et la capacité des armées à poursuivre leurs missions opérationnelles a été maintenue. Cette crise n'en a pas moins révélé le besoin de mener une réflexion sur l'organisation des soutiens au niveau zonal et sur le rôle des officiers généraux de zone de défense et de sécurité (OGZDS).

De fait, l'échelon zonal apparaît insuffisamment investi dans le fonctionnement des soutiens. Son rôle mériterait sans doute d'être renforcé sur certaines des missions dévolues aux COMBdD et que ceux-ci, selon la configuration de leurs équipes, peuvent se trouver en peine de mener à bien. C'est en particulier le cas de la fonction immobilière, dont les travaux prospectifs sont effectués au sein de chaque BdD *via* l'élaboration des schémas directeurs immobilier.

Le schéma directeur immobilier, un processus chronophage à adapter

L'article R5131 – 3 du code de la défense dispose que :

« Le schéma directeur immobilier met en œuvre les décisions du ministre de la défense relatives aux implantations des formations militaires et autres organismes du ministère de la défense et à l'adaptation de l'infrastructure de la défense à leurs besoins opérationnels. Le cas échéant, il prend en compte les plans de stationnement des unités.

Le schéma directeur immobilier évalue les possibilités d'aménagement et d'évolution des emprises utilisées par le ministère de la défense dans le périmètre géographique de chacune des bases dont la liste est fixée par arrêté du ministre de la défense. Il définit les besoins d'investissements en infrastructure de défense. Il analyse son insertion dans les projets urbains ou d'aménagement du territoire après avis du préfet de région.

Le schéma directeur immobilier est établi :

- *par les commandants de base de défense, à l'exception des immeubles situés en Ile-de-France*
- *par le secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense pour les immeubles situés en Île-de-France, dans des conditions définies par arrêté du ministre de la défense.*

Le schéma directeur immobilier est approuvé par le ministre de la défense ».

Au sein du ministère des armées, le secrétaire général pour l'administration est responsable de la politique immobilière, du soutien et de l'adaptation des infrastructures, de la définition ainsi que de la mise en œuvre de la politique en matière d'environnement. Dans ce cadre, la direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement (DTIE) est donc chargée de définir la nature et le contenu des schémas directeurs immobiliers des bases de défense (descriptif des emprises actuelles, analyse de la satisfaction des besoins, orientations actuelles et nouvelles, opérations domaniales...), leur procédure d'élaboration et les acteurs qui y contribuent (armées, directions et services, commandants de base de défense pour la métropole).

La première vague de schémas directeurs engagée dès 2011 visait à accompagner une ambitieuse réforme de la carte militaire, de manière à identifier les sites destinés à être densifiés pour y investir et les sites destinés à être délaissés, pour les céder et en tirer des recettes exceptionnelles. Perçue comme une source d'économie pour le fonctionnement du soutien, la mise en œuvre de la politique de densification du ministère (m2 /agent dans les zones tertiaires) était également recherchée *via* cette démarche. Or, la première phase d'élaboration de ces schémas a été caractérisée par une dérive calendaire importante, rendant notamment caduc l'objectif initialement recherché de bénéficier d'une vision prospective de la politique immobilière des armées sur l'ensemble du territoire, en s'appuyant sur des documents garants de la fiabilité et de la cohérence des orientations retenues. En effet, le cycle d'approbation de l'ensemble des schémas directeurs immobiliers s'est étendu sur quasiment 10 années (entre 2013 et 2021) avec une durée de validation moyenne de 13 mois alors que l'instruction du 23 mai 2011 relative aux schémas directeurs immobiliers précisait que leur durée de réalisation ne devait pas excéder 13 mois. La lourdeur des documents (plusieurs centaines de pages intégrant un nombre considérable de données, visant initialement à développer une vision à long terme sur 15-20 ans) n'a certainement pas été sans incidence sur la durée de leur réalisation. En outre, le suivi des schémas qui doit donner lieu à compte-rendu annuel d'avancement n'est pas opérant, cette disposition étant peu respectée par les BdD et insuffisamment exploitée par la DTIE lorsque les documents annuels lui sont transmis.

Engagée aux fins de tenir compte de l'évolution de la carte des bases de défense depuis le 1^{er} janvier 2019, une nouvelle campagne des schémas directeurs immobiliers a été lancée, qui a tiré les enseignements des difficultés rencontrées lors de la première vague. Ainsi, le document a été revu dans sa forme et son contenu, avec une maquette simplifiée et plus synthétique. Toutefois, en l'absence d'outil automatisant le renseignement de données volumineuses, le temps que les équipes locales (personnels des états-majors des commandants des bases de défense, établissements et unités du service d'infrastructure de la défense) doivent consacrer à l'élaboration du document reste significatif. Par ailleurs, le calendrier prévisionnel de validation des SDI de la deuxième vague fait apparaître un échelonnement de 2022 à 2027, encore trop important.

Il apparaît donc nécessaire de s'assurer de la pertinence du format requis pour les différents schémas directeurs immobilier, afin de proportionner la démarche aux enjeux identifiés dans chaque base de défense : à ce stade, le schéma directeur immobilier de la base de défense de Charleville-Mézières, dont les évolutions à venir concernent essentiellement la réhabilitation du chenil, demande le même travail aux équipes locales que celui de la base de défense de Toulon, concernée par des programmes et projets majeurs, ainsi que par des enjeux de sécurité très importants sur l'emprise du port militaire. L'uniformité du format des documents élaborés pourrait être abandonnée, tandis que le calendrier de validation et le traitement par la DTIE des approbations et suivis annuels devrait être recentré sur les SDI à forts enjeux immobiliers.

L'activité de prospective immobilière que constitue la réalisation des schémas directeurs immobiliers et leur suivi mobilise ainsi durant plusieurs mois les équipes locales du SID et des personnels de l'état-major dans les BdD. S'il apparaît encore nécessaire de poursuivre la démarche de simplification et d'allègement du dossier constituant le schéma directeur immobilier, mais également d'adapter la procédure à la réalité des enjeux locaux (calendrier

prévisionnel cohérent avec les priorités de programmation, contenu du dossier proportionné aux volumes financiers en jeu et à la dimension stratégique des projets), de telles améliorations ne sauraient pleinement répondre à la situation paradoxale d'un commandant de base de défense en charge de missions prospectives et parallèlement démunie, en l'absence de marges de manœuvre budgétaires, pour assurer le quotidien et répondre aux priorités d'entretien et de maintenance des ouvrages.

Les commandants de base de défense pourraient donc être déchargés de l'élaboration du SDI au profit du niveau zonal qui serait ainsi réinvesti, en relation avec les établissements du service d'infrastructure de la défense (ESID), de la stratégie immobilière (en miroir des travaux menés au niveau régional par les préfets *via* les schémas régionaux immobiliers). Cette évolution viserait ainsi à conforter le mouvement de déconcentration de la coordination des soutiens, du niveau central vers le niveau zonal, en confiant à l'OGZDS des missions stratégiques dans le champ immobilier. Définissant le schéma pour sa zone avec l'appui de l'ESID qui deviendrait son conseiller technique sur les questions d'infrastructures, il serait l'interlocuteur privilégié de la direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement en charge de définir et de suivre la stratégie immobilière du ministère. Ce nouveau schéma aurait pour avantage de réduire le nombre des acteurs en dialogue continu avec la direction (passage de 45 COMBdD à 7 OGZDS), contribuant ainsi à une meilleure efficacité des interactions entre les niveaux central et local. Il permettrait également de concentrer l'action des commandants de base de défense sur leurs missions de pilotage du soutien des infrastructures, et notamment sur la programmation et le suivi de l'exécution des crédits immobiliers destinés à la maintenance des ouvrages de leur ressort.

Dans une logique de différenciation, un tel schéma pourrait être adapté aux réalités locales, le modèle antérieur pouvant être maintenu pour les bases de défense au format plus important ou relevant d'enjeux particuliers au plan opérationnel. Dans ce cas (base navale, base aérienne sensible, base militaire accueillant des composantes de dissuasion), le COMBdD, le plus souvent entouré d'équipes solides, conserverait la responsabilité d'élaboration du SDI.

Recommandation n° 1. (EMA, SGA, DTIE, DCSID) : Responsabiliser les officiers généraux de zones de défense et de sécurité sur la fonction immobilière et l'élaboration des schémas directeurs immobiliers, notamment pour les plus petites bases de défense.

2.4.2 Une organisation à adapter pour tenir compte des conséquences qu'empporte l'hypothèse d'engagement majeur sur le territoire national

Alors qu'elle résultait de réformes majeures impliquant une réduction importante des moyens humains et matériels, l'organisation actuelle des soutiens a permis d'apporter l'appui nécessaire aux forces pour leur permettre de réaliser leurs missions dans le cadre des missions opérationnelles permanentes, des missions de sécurité intérieure et des opérations extérieures. Toutefois, le défi auquel les soutiens sont confrontés dans le cadre de la préparation d'un engagement de haute intensité est d'une toute autre dimension. Effectué au premier semestre 2023 et comportant le déploiement d'une brigade en terrain libre dans sa quatrième phase, l'exercice ORION a permis de tirer des enseignements sur la montée en puissance des soutiens dans le but d'accompagner une force de cette ampleur. L'exercice a permis d'identifier les actions à engager pour corriger les limites des capacités mises en œuvre, tant au regard du

volume de forces à soutenir, que de la nature des prestations attendues, pour soutenir et suivre la manœuvre d'une brigade en opération dans un environnement non permissif. Il a en outre permis de constater que l'effort consenti dans ce cadre, notamment par le service du commissariat des armées, pour jouer l'exercice et soutenir les joueurs (force adverse incluse), est parvenu dans le même temps à maintenir un niveau de soutien acceptable en base arrière.

Il convient également de prendre en considération le fait que l'engagement de haute intensité est pensé pour être conduit en coalitions avec des alliés, probablement dans le cadre de l'Alliance atlantique. Dans cette perspective, il apparaît donc important de prendre aussi en compte le retour d'expérience, en matière de soutiens, du déploiement de l'opération Aigle en Roumanie en 2022, dans le cadre des missions de présence avancée à l'Est de l'Europe.

Pour autant, la capacité des directions et services interarmées de soutien à répondre aux besoins opérationnels des armées définis en hypothèse d'engagement majeur (le nouveau référentiel opérationnel fixe le format d'emploi des forces à 25 000 hommes en 2030) n'a pas été testée. L'exercice ORION n'a pas permis d'évaluer la robustesse du modèle d'organisation des soutiens à une telle échelle. Les modalités de contribution des bases de défense à un engagement opérationnel massif (répartition de l'effort sur l'ensemble des bases de défenses qui sont mobilisées sur la globalité des domaines des soutiens) demeurent donc un sujet à creuser pour la période à venir.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le choix du périmètre géographique des bases de défense n'est pas parvenu à concilier dans tous les cas de figure la taille critique souhaitable pour bénéficier pleinement des mutualisations et la proximité géographique jugée nécessaire au maintien de la qualité de soutiens. Ainsi, sur les 45 BdD de métropole à la fin de 2022, six seulement soutiennent plus de 10 000 personnes, tandis que de 17 en soutiennent moins de 3 500. L'EMA envisage toujours de faire évoluer la carte, prévoyant quelques regroupements complémentaires de ceux qui ont été opérés depuis la mise en place des 78 bases de défense initiales en 2011. Néanmoins, ces perspectives d'évolution restent enserrées dans les limites qu'impose la dispersion des régiments de l'armée de terre et, dans une moindre mesure, des bases aériennes, dans un contexte où la difficile mise en œuvre de la réforme de la carte militaire, il y a 10 ans, conduit à ne plus envisager de changements majeurs d'implantations. Plutôt que de rechercher un modèle de base de défense unique, il semble aujourd'hui préférable de tenir davantage compte des spécificités locales pour faire évoluer le modèle de façon pragmatique, quitte à aboutir à une différenciation accrue des bases de défense.

L'organisation actuelle des soutiens communs et spécialisés est le fruit de réformes conduites de façon verticale et centralisée par chaque chaîne du soutien, en fonction de ses contraintes propres, à commencer par la nécessité de répondre à l'objectif de réduire fortement les effectifs. Si cette évolution a permis une professionnalisation et une modernisation des processus de soutien qui constituent un acquis à préserver et n'en appellent pas moins à être renforcées par la poursuite de réforme des différents services, il en est résulté des organisations territoriales désalignées et une insuffisante cohérence transversale, notamment au niveau zonal. L'officier générale de zone de défense et de sécurité, dont les prérogatives sur les soutiens sont renforcées en situation de crise, pourrait en outre se voir confier des responsabilités accrues en matière immobilière, notamment dans le processus d'élaboration des schémas directeurs immobiliers, afin de redonner à l'échelon zonal une dimension

stratégique et de décharger les commandants de base de défense d'opérations chronophages, qui, dans les plus petites structures, peinent à se justifier.

Malgré les difficultés induites par cette réorganisation de grande ampleur, les soutiens sont parvenus à assumer leurs fonctions et ont permis aux forces de d'accomplir leurs missions, sans rupture majeure, y compris en faisant face de manière satisfaisante aux crises comme celle du COVID 19. Organisé en 2023, afin de confronter l'organisation des soutiens à la perspective d'un conflit de haute intensité, l'exercice ORION a permis d'éprouver la robustesse du modèle mais aussi d'identifier les limites capacitaires des services de soutien en cas de changement d'échelle. Dans la mesure où il se situe au niveau bas de l'hypothèse d'engagement majeur, la réussite globale de cet exercice ne suffit toutefois pas à garantir la capacité des soutiens, dans leur fonctionnement actuel, à répondre aux besoins des forces armées en cas d'emploi massif.

3 DES MODALITÉS DE PILOTAGE ET D'ANIMATION DES SOUTIENS COMPLEXES ET TROP CENTRALISÉES

Le modèle actuel d'organisation des soutiens repose essentiellement sur le réseau des 45 bases de défense. Or, la trop grande centralisation du dispositif prive encore par trop les échelons locaux des marges de manœuvre appropriées pour optimiser le fonctionnement local des soutiens. Une plus grande subsidiarité doit donc être organisée, comme la déconcentration de prérogatives vers les commandants de bases de défense, afin de renforcer leur autorité et les leviers mis à leur disposition. La numérisation accrue de certaines démarches et la simplification de dispositifs de reporting chronophages doivent enfin permettre une amélioration du pilotage des soutiens.

3.1 Une plus grande subsidiarité à organiser au profit des différentes échelons territoriaux

3.1.1 Une animation de réseau par le centre interarmées de coordination du soutien dont l'efficacité se heurte au grand nombre de bases de défense

Au niveau national, le centre interarmées de coordination du soutien (CICoS) a pour missions d'animer le réseau des bases de défense, de piloter leur ressource budgétaire et de veiller à leur bon fonctionnement. Il a également pour rôle de piloter le dispositif de mesure de la qualité de service rendu par les opérateurs de soutien dans les bases de défense. Alors que les textes²⁴ lui confèrent un rôle essentiel dans l'animation nationale des bases de défense, le CICoS rencontre en réalité de nombreuses difficultés pour assurer cette cohérence transversale.

La première difficultés résulte du nombre élevé de bases de défense qui appelle l'animation de 55 interlocuteurs, par ailleurs eux-mêmes confrontés à une multiplicité d'injonctions de provenances diverses – ministère, échelons centraux du soutien, armées. D'autres éléments contribuent également à complexifier l'exercice de cette mission :

- une raison historique tenant à l'organisation même des soutiens, verticale, centralisée et dépourvue de dispositifs permettant d'arbitrer entre les différentes contraintes des souteneurs et des soutenus ;
- une raison structurelle tenant à l'absence de cohérence entre les différentes chaînes hiérarchiques et un manque de lisibilité des responsabilités : si certaines chaînes du soutien relèvent du chef d'état-major des armées, comme le CICoS, d'autres (immobilier, ressources humaines) relèvent du secrétaire général pour l'administration ; les différents services de soutien s'organisent et fonctionnent selon une logique qui leur est propre, exerçant une tutelle hiérarchique sur les échelons zonaux et locaux qui dépendent d'eux ;

²⁴ Note N° D-24-000020/ARM/CICoS/CDT/NP du 8 janvier 2024 relative au plan de transformation CICoS-NG.

- des raisons fonctionnelles liées, d'une part, à la rotation élevée des postes à responsabilités (tous les trois ans en moyenne) qui nuit à la continuité de l'animation du réseau et, d'autre part, à l'affaiblissement, dans la pratique, de l'autorité hiérarchique dévolue au commandant du CCoS vis-à-vis des commandants de base de défense.

Le CCoS a récemment engagé un plan de transformation, dénommé CCoS-NG²⁵, visant à remédier aux faiblesses constatées dans son organisation et dans son positionnement vis-à-vis des commandants de base de défense et des services de soutien. Devant s'échelonner sur les années 2024 et 2025, ce plan se structure autour de trois axes, avec comme objectifs d'améliorer le fonctionnement du service, de fluidifier la gouvernance des soutiens et de renforcer la subsidiarité en confiant une liberté accrue aux échelons locaux.

3.1.2 Un échelon zonal à conforter dans l'organisation territoriale des soutiens

La persistance d'un nombre élevé de bases de défense, difficilement pilotables depuis Paris et au format trop réduit pour certaines d'entre elles, conduit à s'interroger sur le besoin d'un niveau de cohérence intermédiaire dans le domaine des soutiens. La nécessité d'une coordination zonale en temps de crise participe de cette réflexion.

Les dispositions en vigueur (l'instruction ministérielle 144 du 28 février 2019 et l'instruction ministérielle 101 du 15 décembre 2021 déjà citées²⁶) attribuent déjà aux officiers généraux de zone de défense et de sécurité (OGZDS) des prérogatives leur permettant de s'affirmer, dans certaines circonstances, comme échelons de coordination du soutien. Cette pratique se heurte néanmoins aux modes de fonctionnement qui ont cours, notamment dans les services de soutien, qui ne confèrent pas tous à cet échelon la même importance. L'organisation actuelle présente donc les mêmes limites que celles existant au niveau des bases de défense pour la bascule entre le temps de paix et le temps de crise : elle conduit en effet à disposer d'une organisation différente selon les deux contextes, ce qui ne favorise pas la préparation et l'entraînement à la crise.

Il y aurait donc un intérêt à déconcentrer au niveau zonal certaines prérogatives du CCoS afin d'améliorer la coordination et l'animation du réseau des bases de défense de la zone. L'OGZDS dispose de nombreux atouts à cet effet : son grade élevé, ses responsabilités zonales en temps de crise, la proximité d'échelons zonaux essentiels pour certains services de soutien (plates-formes du commissariat, établissement du service d'infrastructure de la défense, directeur local de la DIRISI et directeur médical du service de santé des armées) et l'accès privilégié aux autorités civiles dont il est l'interlocuteur naturel, étant le supérieur des délégués militaires départementaux de sa zone.

Cette responsabilisation du niveau zonal devrait néanmoins s'assortir d'ajustements. Ainsi, la recherche d'une meilleure coordination des soutiens par l'OGZDS doit s'accompagner de la définition systématique des interlocuteurs des soutiens relevant de cet échelon. Elle doit également tenir compte des organisations différenciées des armées. Si une meilleure

²⁶ L'instruction ministérielle 144 indique que le COMBdD peut solliciter l'officier général de zone de défense pour jouer un rôle de « facilitateur » entre les différents acteurs du soutien et les formations soutenues. L'instruction ministérielle 101 sur le commandement zonal et territorial prévoit des prérogatives de commandement de l'officier général de zone de défense sur les opérateurs de soutiens de sa zone en cas de déclenchement par le Premier ministre des dispositifs de défense opérationnelle du territoire.

coordination des soutiens est attendue au niveau zonal, la marine nationale estime que tout renforcement de prérogatives de l'OGZDS devra se réaliser en cohérence avec celles du commandant d'arrondissement maritime. De son côté, l'armée de terre, engagée dans une réflexion visant à terme à structurer son organisation au niveau des brigades, s'inquiète de la strate de complexité supplémentaire que représenterait l'échelon zonal. L'armée de l'air et de l'espace, quant à elle, fait part de sa crainte de voir se dégrader la réactivité des bases aériennes du fait de l'émergence d'un niveau de décision supplémentaire.

Les préoccupations légitimes des armées quant aux impacts d'une telle déconcentration ne doivent toutefois pas freiner le repositionnement de l'échelon zonal dans la chaîne des soutiens. L'appui renforcé qu'il peut apporter aux commandants de base de défense, sur mandat du CICOs, serait de nature à fluidifier l'animation et la coordination des soutiens avec une réduction du nombre d'interlocuteurs pour le niveau central, mais également une préfiguration plus efficace de la bascule des prérogatives vers l'OGZDS en cas de crise.

Afin de mieux anticiper la prise de responsabilité de l'OGZDS, des entraînements et exercices organisés en temps de paix doivent d'ailleurs permettre de préfigurer cette bascule en temps de crise.

3.1.3 Une insuffisante prise en compte de l'avis du COMBdD sur l'organisation et le fonctionnement locaux des services de soutien

L'instruction ministérielle 144 a progressivement renforcé le droit de regard des commandants de base de défense sur l'organisation et le fonctionnement locaux des services de soutien. Ainsi, outre l'appréciation annuelle portée sur les chefs des services, il émet un avis consultatif sur :

- les documents d'organisation locale du soutien qu'établissent les chefs de service ;
- les projets de référentiel des effectifs en organisation (REO) des services locaux de soutien ou sur tout projet de réorganisation de ces services ;
- l'impact qui résulte de la désignation des chefs des services locaux de soutien pour être projetés en opérations extérieures.

Sur le plan formel, ces dispositions sont plutôt respectées. En 2020, le dernier rapport du contrôle général des armées (CGA) portant sur la fonction de commandant de base de défense²⁷ indiquait que, « *des services concernés, seul le SSA est en situation d'autonomie et ne fait pas formellement viser ces documents par les COMBdD* », l'expliquant davantage par « *des habitudes anciennes* » que par une réelle volonté d'autonomie du service, dans la mesure où il s'agit surtout des notes relatives à l'organisation de l'offre de soins et à l'organisation des secours d'urgence au sein de la base de défense.

Dans les faits, la bonne prise en compte et l'anticipation par les échelons centraux des impacts de leurs décisions sur l'équilibre, les moyens et les missions des bases de défense sont faibles, voire inexistantes.

S'il est aisément compréhensible que certaines décisions structurantes puissent être prises par le seul échelon central, l'absence d'information préalable du commandant de la base

²⁷ Rapport définitif N° 20-034 du CGA sur la fonction de commandant de base de défense du 22 octobre 2020.

peut aboutir à des dysfonctionnements locaux. Ainsi, l'uniformisation des produits ou prestations qu'impliquent des politiques centralisées d'achat ou d'externalisation n'est pas toujours adaptée à la réalité d'une mission ou aux besoins spécifiques d'une unité peut parfois conduire à des situations locales proches de la rupture, comme dans le cas de l'anticipation, par le SCA, de la concession de restaurants à l'Économat des armées, qui a conduit à des suppressions de postes prématurées au regard des calendriers de transfert. Elle peut enfin entraîner davantage de situations de blocage au niveau local et conduire le COMBdD à demander l'arbitrage des responsables intermédiaires, voire centraux, du soutien concerné. Cela peut *de facto* rendre la coordination et les arbitrages plus compliqués et conduire à une embolie des échelons supérieurs.

Si l'intention politique était de mieux positionner le COMBdD comme interlocuteur du soutien au plan local²⁸ et si l'IM 144 rénovée formalise ses attributions en ce sens, le dispositif ainsi créé comporte encore de nombreux freins qui en brident les effets attendus.

La première source de complexité a tenu à la réforme elle-même et au modèle du soutien retenu, avec le passage d'une chaîne hiérarchisée de commandement à un dispositif de relations quasi-contractuelles entre souteneurs et soutenus, fondé sur une logique fonctionnelle. Si le pilotage par filières ou domaines d'expertise a contribué à l'amélioration de la qualité des prestations rendues, comme dans le domaine des achats, porté par le SCA²⁹, le positionnement du COMBdD situé à l'extrémité d'un ensemble complexe qui multiplie les tuyaux d'orgue, tant du côté des soutiens que de celui des forces, ne lui permet de répondre qu'imparfaitement aux besoins de coordination locale, en raison de capacités limitées : pas d'autorité organique sur les services locaux de soutien – alors que l'IM 144 la lui reconnaît pour certains besoins opérationnels³⁰ –, des moyens RH et budgétaires insuffisants au regard des besoins, ainsi que des leviers d'action restreints (*cf.* partie 2.4).

Cet état de fait, qui a conduit à la multiplication des acteurs et des canaux de décisions, pèse sur la fluidité des échanges et nuit à la qualité de la gouvernance globale : manque de lisibilité des processus de décision, difficultés à aligner la planification des activités, absence de règles claires en matière de processus d'escalade et de renvoi aux échelons supérieurs avec, pour corollaire, un risque de déresponsabilisation des acteurs.

Restreint dans ses moyens d'action comme dans les ressources qui lui sont allouées, le commandant de base de défense peut aussi se trouver limité lorsqu'il est confronté à une

²⁸ Dans sa lettre de diffusion de l'IM 144 n°1267/ARM du 28 février 2019 relative à l'instruction ministérielle 144 comme dans son discours de clôture du séminaire des COMBdD du 1^{er} avril 2019, la ministre avait rappelé les objectifs poursuivis par la rénovation de cette IM : « *la pierre angulaire de la coordination des soutiens, c'est le commandant de base de défense. Il est même la clé de voûte de la satisfaction du soutien. C'est la raison pour laquelle j'ai voulu que l'instruction ministérielle 144 rénovée donne aux commandants de base de défense des responsabilités étendues, des leviers d'action et financiers supplémentaires.* »

²⁹ Voir, sur ce point, les observations définitives enregistrées sous la référence S2023-1148 et datées du 15 septembre 2023 sur le service du commissariat des armées.

³⁰ Pour l'exécution des missions opérationnelles permanentes (posture permanente de sûreté, dissuasion, etc.) ou occasionnelles (missions intérieures, opérations extérieures), ou encore lors de situations urgentes (engageant par exemple la sécurité des personnes et des biens).

situation complexe dépassant le périmètre d'action de sa base, comme en cas de besoin de véhicules supplémentaires.

Enfin, le caractère non exclusif du COMBdD comme donneur d'ordres des services de soutien concourt également à la complexité du dispositif. En effet, ces services peuvent être amenés à apporter leurs prestations à des formations et unités partiellement embasées ou extérieures à la BdD, comme pour le service de santé des armées, qui soutient les unités de gendarmerie, ou encore le service du commissariat des armées pour les prestations de restauration apportées au profit d'organismes extérieurs au ministère. Cette situation peut conduire à des conflits de priorités dans le pilotage de l'activité de ces différents services. Force est de constater que n'a jamais été poussée à son terme la logique de la réforme, qui était de responsabiliser le COMBdD sur l'ensemble des soutiens locaux. Si l'organisation qui a prévalu dans les services de soutien – à savoir des chaînes hiérarchiques « *de bout en bout* » – peut faire sens dans une période de restructurations importantes, son caractère exclusif apparaît beaucoup moins pertinent aujourd'hui. La tentative, partielle, réalisée entre 2010 et 2014, de confier l'autorité hiérarchique sur le soutien commun au COMBdD³¹ ne pouvait de fait aboutir à des résultats probants, en l'absence de réelle capacité à arbitrer sur l'ensemble des soutiens délivrés au niveau local. Depuis, le ministère a progressivement procédé à des mesures correctives visant à renforcer l'action des COMBdD, mais ces évolutions se révèlent encore insuffisantes pour améliorer significativement le fonctionnement des bases de défense.

En particulier, une amélioration de la gouvernance globale et une simplification de la comitologie, encore trop marquées par la complexité et la lourdeur des processus de coordination des acteurs, sont des mesures à conduire de manière prioritaire. Il en est de même de l'harmonisation dans les niveaux de prise de décision, central, zonal et local, et d'une plus grande intégration des systèmes d'information de soutien. Par ailleurs, des dispositifs de suivi et de reporting chronophages et insatisfaisants détournent encore trop les commandants de base de défense de leurs missions de coordination et d'arbitrage qu'il conviendrait de « débureaucratiser ». Surtout, dans le domaine budgétaire, la globalisation des crédits à leur main comme la simplification et la stabilisation des processus budgétaires constitueraient des avancées importantes, appelées de leurs vœux par tous les commandants de base de défense (*cf. infra*).

3.1.4 Des projets de renforcement des prérogatives des chefs d'unité dont les effets de bord doivent être finement mesurés

Dans les projets auxquels il réfléchit, le ministère des armées considère que la subsidiarité recherchée au sein des armées doit être combinée à un renforcement des prérogatives de chefs d'unité au travers de plusieurs mesures : animation du dialogue de commandement avec les organismes de soutien locaux, notation intercalaire des chefs de service locaux, synchronisation de la projection des éléments des forces et des services de

³¹ Instruction N° 398/DEF/EMA/SC-SOUT du 17 décembre 2010 relative à l'organisation et au fonctionnement des bases de défense.

soutien, amélioration de la subsidiarité dans le domaine RH, budgétaire, achat ou infrastructure³².

Comme le rappelle le major général des armées, l'objectif est de garantir « *un continuum entre les chaînes opérationnelles et organiques et entre les armées et les soutiens* »³³. Cette piste apparaît risquée car elle pourrait aboutir à une multiplication des canaux d'appel à soutien pour les services en bout de chaîne – antenne GSBdD, antenne USID, etc. –, au risque d'une perte de visibilité globale sur leurs plans de charge respectifs, notamment en cas de demandes de renforts exprimés par d'autres échelons. Elle pourrait dès lors venir en contradiction avec la logique de mutualisation qui a sous-tendu le modèle d'organisation des soutiens.

Recommandation n° 2. (EMA, SGA) : Renforcer les capacités d'arbitrage au niveau zonal et local, en déconcentrant notamment au niveau zonal certaines activités du centre interarmées de coordination du soutien.

3.2 Une autorité du COMBdD à renforcer comme échelon de droit commun de l'animation des services de soutien

Le commandant de base de défense a été, dès l'origine de la réforme, positionné comme échelon de droit commun de l'animation et de la coordination des soutiens au plan local. Alors qu'il s'est progressivement retrouvé investi de missions croissantes, le ministère des armées a tardé à en tirer les conséquences en termes de moyens pour lui permettre de les accomplir pleinement. En particulier, s'agissant du choix des profils de commandant de base de défense, comme des leviers d'action à sa main ou ses marges de manœuvre budgétaires, des évolutions opportunes pourraient être engagées.

3.2.1 Une fonction à mieux reconnaître et intégrer aux parcours de carrière des officiers

La fonction de COMBdD s'apprécie d'abord au prisme de son activité opérationnelle : s'il doit bien prendre en compte les contraintes de toute nature qui pèsent sur les services locaux de soutien, il est surtout jugé sur sa capacité à appréhender, avec précision, les besoins des formations soutenues, afin d'être en situation de mesurer l'impact d'éventuelles défaillances des soutiens sur la préparation, la disponibilité et l'activité opérationnelle d'une formation, quelle que soit sa mission. Ce sont ces considérations qui ont conduit les armées à mettre en place les différents modèles de BdD.

De ce point de vue, si on exclut l'outre-mer et l'étranger, dans le schéma adopté par la marine, (compte tenu de l'adossement de la fonction de COMBdD à celle de CAM), la situation des COMBdD portuaires est homogène et leur profil n'a pas changé dans le temps : de niveau

³² Projet de nouvelle instruction ministérielle (IM) n° 145, relative au commandement local des armées.

³³ Réponse du major général des armées à la contradiction sur le relevé d'observations provisoires sur le bilan de la création des bases de défense (document daté du 15 décembre 2023).

contre-amiral pour Toulon et Brest, et capitaine de vaisseau, pour Cherbourg. Dans l'armée de l'air et de l'espace également, le profil a peu évolué depuis la création des bases de défense, du fait du cumul de la fonction de COMBdD avec celle de commandant de base aérienne. Au sein de l'armée de terre, le « multi-casquettage » progressivement mis en place a conduit à une montée en grade (de colonel à général) des COMBdD à dominante terre.

Ainsi, malgré les différences qui subsistent encore, le profil type du COMBdD converge de plus en plus vers celui d'un officier général ou supérieur expérimenté et reconnu dans son armée d'appartenance. Il doit également de combiner aux capacités de commandement inhérente à cette fonction des qualités humaines et relationnelles déterminantes pour la réussite dans ce poste. En effet, compte tenu de ses capacités limitées en matière d'arbitrage, la résolution souhaitable au niveau local d'un maximum de difficultés suppose une attitude coopérative, ainsi que de bonnes relations interpersonnelles entre souteneurs et soutenus, que le COMBdD doit contribuer à faire émerger et entretenir.

Le profil du COMBdD type

À l'issue du plan annuel de mutation de 2022, il ressort que le profil type du COMBdD est :

- principalement issu de l'armée de Terre³⁴ : soit 34 terriens sur 55 ;
- encore très largement un officier supérieur, colonel ou équivalent expérimenté – dans 31 cas, avec une sur-représentation de l'armée de l'air et de l'espace dans le total, au regard de leur nombre, soit 15 COMBdD –, sauf dans les BdD ultra-marines et à l'étranger où, dans 90 % des cas, il s'agit d'un officier général ;
- très majoritairement un homme : seules trois COMBdD sont des femmes et elles sont toutes originaires de l'armée de l'air et de l'espace ;
- dans 41 cas, « multi-casquetté ».

Pour ces raisons, la fonction de COMBdD est aujourd'hui mieux prise en compte par les DRH d'armées qui, selon des modalités propres à leur fonctionnement et à leurs contraintes, l'inscrivent dans les parcours professionnels qui visent à sélectionner des officiers polyvalents à fort potentiel. Le rapport du contrôle général des armées déjà cité d'octobre 2020 sur la fonction de COMBdD souligne ainsi que, si la fonction est valorisée par les gestionnaires, elle est également de plus en plus attractive pour la majorité des titulaires : le poste offre un temps de responsabilité original qui valorise autant les capacités professionnelles que les qualités personnelles de leur titulaire.

Ce même rapport précise que les DRH d'armées ont intégré cette dynamique et que la fonction de commandant de base de défense est prise en compte dans les parcours professionnels des officiers supérieurs, quelle que soit leur armée d'appartenance.

Confirmant cette tendance, la politique de l'encadrement militaire supérieur des armées, actualisée à l'été 2023, identifie désormais le soutien parmi les neuf domaines de compétences servant à outiller la sélection et le vivier des hauts potentiels et très hauts potentiels. Les réflexions en cours au sein de l'armée de terre, visant à renforcer le niveau des brigades devrait également contribuer à doter les bases de défense « Terre » de COMBdD aux responsabilités

³⁴ En raison du poids relatif de cette dernière au sein des armées.

renforcées. Cette reconfiguration doit se réaliser en recherchant la meilleure convergence entre le commandement des brigades et celui des bases de défense, le commandant d'unité au grade le plus élevé ayant ainsi vocation à prendre le commandement de la BdD, comme c'est le cas dans une dizaine de situations identifiées.

Pour autant, la logique de la réforme des soutiens, qui repose sur l'interarmisation, prévoyait la désignation des commandants de base de défense par le chef d'état-major des armées, sur proposition des armées. La fonction s'inscrit donc dans une dynamique interarmées que confirme le rôle d'animation du réseau des bases de défense³⁵, ainsi que les attributions de commandement de la chaîne des COMBdD confiées au commandant du centre interarmées de coordination du soutien (CICoS). Dans les faits, ce pilotage n'est pas suffisamment adapté et individualisé au regard du fonctionnement en « râteau » du CICoS.

Si l'EMA indique attacher une grande importance à la qualité des officiers retenus pour exercer le rôle de COMBdD, dans les faits s'est instaurée une répartition territoriale des commandements de base de défense suivant la couleur d'uniforme, elle-même liée aux caractéristiques des principales unités soutenues. Ainsi, la gestion RH des COMBdD est de moins en moins le fait du commandant du CICoS. En outre, alors que le commandant de base de défense est censé porter la vision interarmées, ce sont paradoxalement les bases de défense à forte empreinte d'armée qui fonctionnent le mieux, en raison des facilitations que leur offre leur adossement à une organisation plus vaste.

Enfin, les commandants de base sont encore trop peu formés à l'exercice de leurs responsabilités³⁶, alors même que les armées organisent des parcours de formation pour les officiers qui vont prendre des commandements opérationnels (les qualités personnelles et professionnelles qui en sont attendues n'étant pas strictement identiques). Compte tenu de la particularité des missions qui leur sont assignées, l'absence de réel parcours de formation dédié est donc en contradiction avec l'importance donnée à la fonction.

Compte tenu du rôle joué par les COMBdD dans les performances globales du dispositif, il importe donc que l'EMA soit étroitement associé à la sélection et à la formation, ainsi qu'aux parcours de carrière des officiers nommés.

³⁵ À l'initiative du CICoS, deux séminaires sont organisés par an sur une base de deux jours : l'un en novembre, l'autre en juin. Ils permettent d'aborder des sujets d'actualité et mobilisent de nombreux intervenants extérieurs (MGA, SCA, SID, etc.). Celui du printemps accueille également les futurs COMBdD qui doivent prendre leur poste à l'été. Il est à noter que ces séminaires ne donnent pas lieu à des comptes rendus.

³⁶ Des formations ont été mises en place par le CICoS avec l'appui du Centre de formation au management du ministère de la défense (CFMD). À destination de tous les nouveaux COMBdD et de leurs adjoints, elles sont organisées sur moins d'une semaine et essentiellement assurées par des personnels du CICoS.

3.2.2 Des moyens à repenser pour renforcer le rôle d'animation du COMBdD

3.2.2.1 L'exemple des états-majors des bases de défense, dits « passerelles »

Pour l'exercice de ses missions et attributions, le commandant de base de défense dispose d'un état-major réduit communément dénommé « passerelle », ou état-major de la base de défense, instance prévue par l'instruction ministérielle 144 qui en fixe également la composition type³⁷. Elle est donc, en principe, identique d'une base à l'autre, même si elle peut être adaptée notamment « *lorsqu'elle est insérée au sein d'un état-major commun (EM/CAM par exemple) pour optimiser l'emploi du personnel et éviter la démultiplication des fonctions* ».

Dans les faits, cette composition type est rarement respectée, notamment dans les plus petites bases de défense, comme à Charleville-Mézières, dont la passerelle ne comporte pas de cellule d'information et d'accompagnement des familles. De manière plus générale, la faiblesse récurrente de ces équipes, alors même que les responsabilités des COMBdD se sont accrues et diversifiées, est un point de fragilité, en particulier, lorsqu'il s'agit d'exercer des responsabilités qui ne sont pas strictement « cœur de métier », comme pour ce qui relève par exemple de la domanialité.

Si les situations sont très inégales d'une base de défense à une autre, elles n'en demeurent pas moins plus difficiles pour les plus petites qui ont du mal à prendre à leur compte le coût organique et les conséquences administratives qui en découlent. Dans le cadre des travaux pilotés par le CICOs sur la situation des COMBdD et de leur passerelle, cette question a été évoquée à plusieurs reprises comme une difficulté récurrente s'agissant de la capacité des COMBdD à disposer des moyens nécessaires au bon accomplissement de leur mission dans un environnement complexe et changeant, sans que ne se soient concrétisées, jusqu'à présent, de mesures pérennes de nature à pallier ces carences.

De ce point de vue, l'expérimentation conduite à Charleville-Mézières visant à l'adossement de la base de défense à celle de Mourmelon dans le domaine RH doit préfigurer d'autres évolutions attendues quant à l'organisation des bases de défense. La remontée au niveau zonal de certaines responsabilités, comme l'élaboration des schémas directeurs immobiliers, ainsi que des mesures de simplification, seraient également de nature à remédier aux faiblesses des états-majors.

3.2.2.2 Une notation intercalaire des chefs de service inégalement mise en œuvre et d'une plus-value relative

La notation intercalaire est une disposition en vertu de laquelle, pour les militaires affectés dans un service qui ne dépend pas de la chaîne organique dont relève leur gestion de carrière, donc en particulier leur notation, l'autorité opérationnelle dont ils relèvent

³⁷ Soit : le commandement, un secrétariat – cellule management de l'information (CMI), une cellule coordination et d'aide à la décision et une cellule d'information et d'accompagnement des familles (CIAF).

temporairement est sollicitée d'émettre un avis sur leur façon de servir, lequel est joint à leur notation. Cette disposition s'applique notamment en cas de projection en opération extérieure.

L'instruction ministérielle 144³⁸ prévoit ainsi que les commandant de base de défense réalisent et transmettent aux supérieurs organiques des intéressés une notation intercalaire des chefs des services locaux de soutien – unité du service d'infrastructure de la défense, antenne médicale (ou centre médical), centre interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information et groupements de soutien relevant du commissariat des armées. Cette disposition sensible, puisqu'elle a pour vocation de confirmer la relation fonctionnelle forte qui existe entre le commandant de base de défense et acteurs locaux du soutien, est très inégalement appliquée selon les services concernés ou le statut civil ou militaire du chef de service.

Lorsqu'ils sont militaires, les chefs de groupement de soutien des BdD, de CIRISI et d'USID font, de manière générale, l'objet d'une notation intercalaire. Mais tel n'est pas le cas, sauf à de rares exceptions, pour les responsables d'antennes médicales ou de CMA ou, encore des responsables de détachements SIC (DETSIC). S'agissant de sa plus-value pour la carrière des intéressés, cette notation intercalaire reste, en l'état, d'un intérêt relatif, dans la mesure où elle est purement informative. Pourtant, une meilleure intégration de l'appréciation portée par le COMBdD sur la manière de servir des chefs de service des soutiens serait de nature à davantage asseoir son autorité.

S'agissant d'un chef de service de statut civil, celui-ci ne fait en revanche l'objet d'aucune appréciation de la part du COMBdD dans la mesure où seul son supérieur hiérarchique direct peut se prononcer sur sa valeur professionnelle. Outre l'inégalité de fait qu'engendre cette situation entre les différents chefs de service au sein d'une même base de défense, elle prive le personnel civil d'une appréciation qui pourrait valoriser les responsabilités qu'il assume. La correction de cette situation, déjà soulignée à plusieurs reprises relève de la DRH-MD à qui il appartient de proposer un dispositif permettant d'atteindre l'objectif recherché

De manière plus générale, la mise en œuvre d'un processus de notation clair et uniforme fait l'objet de l'une des douze préconisations portées par la délégation à la transformation et à la performance ministérielles dans le cadre de son audit visant à améliorer le pilotage du soutien, commandé par le CCoS³⁹.

³⁸ Dans le point 1.3, elle indique : « *Le COMBdD assure la notation intercalaire des chefs des services locaux de soutien de sa base de défense* » : USID, antenne médicale (ou CMA), CIRISI et GSBdD.

³⁹ Partant du constat des limites et insuffisances que comporte le pilotage des bases de défense dans son format actuel, le CCoS a commandé, fin 2022, un audit visant à simplifier les processus et optimiser la ressource dédiée à l'animation du dispositif. Les conclusions préliminaires présentées au CCoS le 28 juillet 2023 identifient, après une présentation d'éléments de diagnostic, des leviers d'action à même d'améliorer la gouvernance des bases de défense.

3.2.3 Une maîtrise très partielle des leviers budgétaires et financiers

Sur le plan budgétaire, le COMBdD est responsable d'une unité opérationnelle (UO) relevant du BOP « soutien des forces » du programme 178, dont le RBOP est le sous-chef « performance »⁴⁰. Au sein de cette enveloppe, il assure le pilotage de trois budgets :

- le budget des rénovations et de la construction en matière d'infrastructures, pour la maintenance courante – maintien en conditions des infrastructures existantes (MeC) – et les travaux d'adaptation mineure (TAM) ;
- le budget du soutien commun (AGSC), qui couvre les dépenses de fonctionnement courant des formations et unités soutenues comme le transport et l'énergie ;
- et celui de l'amélioration du cadre de vie (AACV) en enceinte militaire, dont les crédits financent l'amélioration des conditions d'hébergement et de vie, ainsi que les activités socio-culturelles et de loisirs⁴¹.

Cette situation résulte d'une évolution mise en œuvre en 2020. S'inscrivant dans une perspective d'optimisation de la gestion des crédits d'infrastructure, celle-ci a conduit le ministère des armées à développer davantage une logique de subsidiarité, au plus près des besoins des structures concernées. La nouvelle architecture budgétaire qui en est résulté s'est traduite par le transfert de 70 % des crédits hors titre 2 du programme 212 - *Soutien de la politique de défense* aux programmes 146 - *Équipement des forces* et 178 - *Préparation et emploi des forces*. Elle a également conduit à confier au COMBdD une enveloppe de crédits laissée à sa main sur le BOP DIRISI pour lui permettre de répondre à des besoins SIC locaux circonscrits⁴². Facialement, les leviers financiers des COMBdD se sont donc accrus avec une hausse de plus de 70 % du budget qu'ils gèrent depuis 2019, notamment en raison de l'intégration des crédits de maintien en condition des infrastructures (320 M€) et d'enveloppes de gestion démultipliées.

Tableau n° 3 : Évolution du budget de fonctionnement des BdD depuis 2014 (P178 et autres titres)

<i>En M€</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>CP LFI</i>	720	734	665	647	671	685	983	1 000	940	1 181
<i>CP exécutés</i>	773	679	668	691	657	675	1 038	1 073	1 052	nd

Source : *Rapports annuels de performance 2014 -2021 et projets annuels de performance 2022-2023*
nd : non disponible

⁴⁰ En appui du responsable du budget opérationnel de programme « soutien des forces », le CICOs élabore la proposition de programmation budgétaire, contrôle la cohérence du besoin physico-financier exprimé par l'ensemble des BdD, et pilote l'exécution budgétaire sur le périmètre de l'ensemble des unités opérationnelles.

⁴¹ Au 1^{er} janvier 2020, le budget AACV a été transféré du P212 au P178.

⁴² Expérimentée en 2019 et généralisée en 2020, cette facilité lui permet de réaliser des opérations d'un montant inférieur à 20 000 €.

Dans les faits, les marges de manœuvre budgétaires des commandants de base de défense restent très réduites, notamment en raison du montant, toujours plus important des dépenses contraintes (part des contrats pluriannuels « massifiés »⁴³, coûts de prestations de gardiennage, de consommations d'énergie ou encore dépenses obligatoires en vertu de dispositions réglementaires). À titre d'exemple, le niveau d'exécution 2022 supérieur à la loi de finances initiale et l'augmentation observée en 2023 s'expliquent essentiellement par la forte hausse du coût de l'énergie, gaz et électricité notamment. En réalité, la marge d'action des COMBdD ne dépasse guère, dans le meilleur des cas, 15 % des budgets qui leur sont alloués⁴⁴.

À ces contraintes s'ajoute la complexité des processus de pilotage budgétaire, qui nuisent à la qualité de la gestion des soutiens, dont certains ont déjà été identifiés dans le rapport de la Cour des comptes sur le SCA : une utilisation des cartes d'achat rendue peu aisée en raison des contraintes procédurales auxquelles elle est soumise, des dépenses d'achats de véhicules électrique et de bornes de recharge imputées sur des budgets différents⁴⁵, des difficultés à assurer un pilotage et un contrôle efficaces des services faits dans le cadre des contrats globalisés, etc.

L'analyse des différentes directives budgétaires annuelles adressées aux commandants de base de défense permet de mesurer les contraintes multiples qu'ils doivent gérer : entre les changements incessants de périmètre budgétaire⁴⁶, les problèmes de coordination avec les acheteurs – ESID/USID et PFC⁴⁷ –, la multiplicité des règles de gestion et des cas de figure à prendre en compte, l'autonomie dont ils disposent se réduit considérablement. Ajoutés à des possibilités de fongibilité très réduites entre les différentes enveloppes⁴⁸, ainsi qu'aux aléas en matière d'exécution budgétaire⁴⁹, ce fonctionnement contribue à créer un réel décalage entre

⁴³ Le rapport du CGA précité faisait mention de ce point. Était notamment évoquée l'information selon laquelle la hausse aurait correspondu à une augmentation de 40 % du coût dans le cas d'un exemple abordé par un COMBdD lors du séminaire du 19 juin 2020.

⁴⁴ En 2022, sur les 667,7 M€ dédiés à l'AGSC, qui constitue la principale enveloppe à disposition du COMBdD, le CICoS estime que 551,7 M€, soit 84 % de l'ensemble, correspondent à des dépenses contraintes. S'agissant des infrastructures, la marge réelle dont disposent les COMBdD est encore moindre, puisque sur un total de 425 M€, seuls 35 M€ sont d'emploi libre (*cf.* partie 3 pour le détail).

⁴⁵ Le SID gère l'installation des bornes de recharge électriques des véhicules dont le service du commissariat des armées a la charge. Le SCA a donc proposé de réunifier les deux budgets par souci de cohérence, la dotation en véhicules électrique étant dépendante de la construction et de la disponibilité des bornes.

⁴⁶ Par exemple, pour l'exercice 2022, ils ont notamment concerné les contrôles et vérifications périodiques obligatoires (CVPO), dont la règle est de nouveau l'imputation sur le compte d'affectation spéciale *Immobilier* (CAS immobilier).

⁴⁷ Le contrôle de la Cour sur le SCA a souligné ce risque d'une décorrélation entre, d'une part, les prix résultant des clauses de marché validées par les PFC et, d'autre part, les budgets relevant de la responsabilité des COMBdD, qui a d'ailleurs incité au renforcement des relations entre les PFC et les COMBdD.

⁴⁸ La fongibilité a été progressivement restreinte : d'abord, en termes de calendrier, où les propositions ne sont examinées par le CICoS qu'au 2nd semestre et, ensuite, en termes d'enveloppes, dans la mesure où les possibilités sont réduites.

⁴⁹ Certains arbitrages en matière de crédits peuvent conduire à des remises en cause des décisions prises par les COMBdD. Ainsi, en 2020, la décision de l'EMA de réduire brutalement de 75 % les crédits alloués aux travaux d'adaptation mineure (TAM) a été particulièrement mal vécue par tous les COMBdD qui ont dû revenir sur des décisions qu'ils avaient prises, même si les crédits ont été rétablis à leur niveau initial en fin de gestion.

l'ambition de vouloir confier de plus en plus de responsabilités aux COMBdD et leur capacité réelle à les assumer.

L'exemple du pilotage budgétaire de la maintenance des infrastructures illustre le peu de marges de manœuvre dont disposent les commandants de base de défense :

L'exemple des infrastructures

La note D-23- 001998/ARM/CICOS/CDT/NP signée du CICOs le 13 avril 2023 et relative au pilotage budgétaire 2023 traduit toute la difficulté pour les acteurs locaux à s'emparer de leviers réels, de surcroît dans un contexte de rareté des ressources qui devrait au contraire appeler davantage de déconcentration des responsabilités pour optimiser les réponses aux besoins des soutien des infrastructures :

En page 1, le CICOs appelle immédiatement l'attention des commandants des bases de défense sur la contrainte liée à la réalisation avant l'été du plan « poignées de porte⁵⁰ » et des conséquences y afférent : *« Comme lors des dernières années, le rythme des consommations doit être particulièrement dynamique. Cette consigne est spécialement renouvelée pour les crédits infrastructures de l'UO BdD, puisque l'engagement des opérations poignées de porte doit impérativement intervenir avant l'été. Ces mesures doivent en effet être dans un premier temps réalisées avec la trésorerie disponible, en attendant les recompléments pour lesquels le CICOs a reçu des garanties. Le dynamisme des consommations est aussi important en raison de la sous-dotation - là aussi anticipée comme temporaire - du compte d'affectation spéciale (CAS) immobilier ».*

Cette contrainte de gestion constitue l'une des difficultés rencontrées par les RUO.

D'autres, rappelées en annexe 1 de la même note, privent également les RUO de marges de manœuvre dans la gestion des ressources allouées.

La composition de la ressource 2023 en AE / CP qui fait l'objet, en nombre important, de mesures fléchées et donc sanctuarisées pour un objet précis ajoute enfin à cette rigidité budgétaire et à la complexité du pilotage local. En effet, les ressources budgétaires mises à disposition des commandants de base de défense ont vocation à assurer la couverture des dépenses au titre :

- de l'opération Sentinelle ;
- du renforcement du dispositif de sécurité à l'est de l'Europe (surcoûts dits « Ukraine »), y compris les actions au profit des formations partenaires⁵¹ ;
- de la transformation SCA pour le mobilier des guichets Atlas, la modernisation et l'amélioration de la fonction transport : mise en place de boîtiers télématiques embarqués dans les véhicules de la gamme commerciale et les véhicules de transport en commun, ainsi que de boîtes à clefs de type SAGEC, des prestations d'intérim en cas de pic d'activité pesant sur les conducteurs de transport en commun, l'acquisition des dispositifs nécessaires à l'établissement des passeports biométriques par les GSBdD, des mesures d'aménagement (espaces de convivialité, équipements sportifs, kiosques à pizza et distributeurs de plateaux) et du plan famille (boîtes à jeux à

⁵⁰ Dotée d'un budget global de 46 M€, cette opération lancée en octobre 2022 doit générer, selon les termes du ministre, « des effets visibles et immédiats sur l'amélioration du quotidien au sein des armées, directions et services du ministère ». Orchestrés par le CICOs, ces travaux d'ampleur modeste mais permettant de remédier rapidement à des dysfonctionnements signalés au sein des bases par les formations, sont engagés à l'initiative des acteurs locaux.

⁵¹ Accueil et soutien du ressort des UO BdD.

destination des enfants dont un des parents est en OPEX), du fonds d'intéressement des formations, du maintien en condition des infrastructures de restauration et de loisirs.

Finalement, ainsi que l'indique le CICoS en annexe 5 de sa directive, « *les enveloppes MeC en AE ont été établies dans l'idée de préserver l'activité quotidienne et de freiner tant que faire se peut la dégradation du patrimoine* », l'ambition en matière de soutien des infrastructures apparaissant ainsi limitée au strict minimum en enfermant les commandants de base de défense dans un carcan dénué de marges réelles d'action.

La ressource budgétaire « infrastructures » mise à la disposition des commandants de base de défense - 425,9 M€ - qui doit servir à financer le maintien en condition et les travaux d'aménagements majeurs est en réalité très contrainte dans ses modalités d'utilisation. En effet, sur cette enveloppe, 86,9 M€ sont fléchés sur les autorisations d'engagement pluriannuelles, 45,43 M€ réservés pour les travaux d'aménagement mineurs et 30,8 M€ fléchés sur le maintien en condition des ensembles alimentation – loisirs. Les 262,6 M€ restants (dont CAS immobilier), dédiés au maintien en condition des infrastructures des bases de défense sont pour 86 % des crédits destinés à couvrir des dépenses contraintes et obligatoires (contrôles et vérifications périodiques obligatoires, maintien en condition des installations de tir, des installations aéronautiques et des ouvrages portuaires, parts forfaitaires des contrats d'exploitation maintenance, SOS dépannage, etc.).

La mission associant la direction des affaires financières et l'état-major des armées lancée en juin 2023 pour examiner les modalités d'une plus grande responsabilisation des commandants de base de défense sur leurs moyens financiers a permis d'aboutir à un constat partagé sur le besoin d'assouplir les règles applicables en la matière. Dans le cadre de la gestion 2024, une expérimentation va être réalisée avec des bases de défense pilotes afin de rapprocher les leviers et les responsabilités afférentes au plus près des « usagers » finaux, à savoir les unités soutenues. C'est sous la réserve du résultat de cette expérimentation que la mesure pourra être généralisée sous des formes à adapter.

Recommandation n° 3. (EMA) : Confier aux commandants de base de défense des enveloppes financières fongibles et simplifier le cadre budgétaire qui leur est applicable, en matière de restitutions, d'exécution budgétaire et de pilotage.

3.3 Des outils de pilotage et d'animation peu adaptés au besoin de coordination des soutiens locaux

3.3.1 Une comitologie et des principes d'organisation peu adaptés à la grande hétérogénéité des bases de défense

3.3.1.1 Une comitologie chronophage sur des sujets techniques

La comitologie complexe que doit animer le commandant de base de défense est, constitutive, pour partie, de la lourde charge de coordination et de suivi qui lui incombe et ce,

dans de multiples domaines dont le niveau de technicité est parfois élevé. Si ce fonctionnement peut trouver sa justification dans la définition des missions confiées aux COMBdD, elle fait apparaître la complexité inhérente à l'animation de tels dispositifs dans des bases de défense aux équipes réduites. Le constat que la Cour a pu faire du fonctionnement de la base de défense de Charleville-Mézières milite pour une revue de processus permettant d'identifier les activités chronophages, complexes, à la plus-value limitée afin d'en tirer les conséquences en matière de simplification et de niveaux pertinents pour traiter les dossiers complexes.

Les résultats déjà évoqués de l'audit conduit par la délégation à la transformation et à la performance ministérielle sur les processus pilotés par le CICOs font de ce point un élément central des préconisations qu'il porte : de manière directe, à travers la consolidation de la gouvernance⁵², mais aussi de manière indirecte, par la modélisation des processus qu'il propose, cet audit émet des propositions visant à optimiser les échanges entre les acteurs du soutien, ou encore à capitaliser des bonnes pratiques ou adopter la conduite en mode projet de certains chantiers au long cours⁵³.

De manière plus générale, l'EMA devrait être incité à réaliser une revue des différents processus existants, notamment dans les domaines du soutien RH et de la gestion budgétaire, mais aussi s'agissant des pratiques de reporting ou encore du fonctionnement local, afin de supprimer ou transformer les activités chronophages, complexes, à la plus-value limitée, et définir, selon les cas, le niveau – national, zonal ou local – le plus adapté pour assurer leur prise en charge.

3.3.1.2 Des contrats de services locaux insuffisamment opérants

Les contrats de services locaux (CSL) sont définis, dans l'IM 144, comme un outil, à la main du commandant de base de défense, « *permettant une transposition et un ajustement des directives nationales de soutien au regard des spécificités de sa BdD [base de défense]* ». L'établissement de tels contrats a visé, dans la phase initiale de mise en place des bases de défense, à formaliser les relations entre souteneurs et soutenus avec une visée pédagogique et aux fins de préciser le périmètre d'intervention des souteneurs. Tombés en désuétude, du fait de la lourdeur de l'exercice et de leur effet opérationnel réduit en raison des faibles marges d'ajustement à la disposition des COMBdD, ils sont devenus un outil essentiellement formel plus qu'un levier d'action.

Pour autant, leur existence demeure utile lorsque se font jour des spécificités avérées nécessitant des prestations de soutien adaptées, s'agissant par exemple des particularités d'organisation de certaines missions opérationnelles⁵⁴ ou dans le cas de conflits de priorités structurels entre soutenus. Elle ne doit néanmoins surtout pas déboucher sur de nouvelles

⁵² Dans ce domaine, il s'agit de « *formaliser et adapter la comitologie* », « *s'assurer que les acteurs du soutien se coordonnent entre eux* » et « *consolider la gouvernance intermédiaire* », au niveau inter-BdD ou zonal.

⁵³ Plusieurs des préconisations de l'audit conduisent, dans différents registres, à cibler le pilotage et la gouvernance globale du dispositif de soutien : formalisation de « *backlogs* », pour assurer un suivi dans le temps de certains dossiers, meilleur partage de l'information, mesure de la performance par des indicateurs plus adaptés, etc.

⁵⁴ Les problèmes rencontrés pour mobiliser rapidement des services de soutien afin d'assurer le transport des pilotes projetés sur des missions urgentes illustrent les difficultés de prise en charge, du fait du caractère individuel et non anticipable de la demande.

« couches » de bureaucratisation, se traduisant par des activités « indirectes » de coordination et de suivi de l'activité de soutien, consommatrice de ressources et de temps. La réactivation de ces contrats de services locaux doit donc être étudiée au cas par cas et uniquement si leur intérêt fait l'objet d'un consensus de la part de l'ensemble des parties prenantes.

Ces contrats de services locaux n'ont d'intérêt que s'ils constituent un support à la formalisation d'engagements ciblés des souteneurs comme des soutenus : fixant des règles de fonctionnement et des priorités transparentes, ils devraient limiter les incompréhensions et les risques de conflits. Ils pourraient le cas échéant servir de cadre à la préconisation portée dans l'audit des processus du CICoS d'introduire une gestion en mode projet pour certains chantiers des bases de défense. Dans cette perspective, ils gagneraient également à s'enrichir, si besoin, de contrats de prestations de services ciblés pour fixer contractuellement le niveau de prestation que les commandants de base de défense peuvent attendre au niveau local. L'exemple des CIRISI est à cet égard intéressant : ils établissent de tels contrats au profit des entités nécessitant un soutien particulier pour garantir un délai maximum de rétablissement de certains services. Cette démarche pourrait enfin contribuer à l'objectivation de la qualité du service rendu, en contractualisant ce que les soutenus ont en droit d'attendre compte tenu des moyens disponibles.

3.3.2 Des exercices de QSR chronophages dont les modalités ont évolué au fil du temps sans trouver de régime de croisière

Exercice considéré comme déterminant dans l'animation du dialogue souteneurs/soutenus et essentiel pour le pilotage général du dispositif, la QSR a subi de nombreuses évolutions dans le temps, attestant de la difficulté à instaurer un mécanisme satisfaisant :

- des modifications régulières dans les domaines évalués et leur périmètre, par exemple en 2016 avec la mise en place de la QSR « renouvelée »⁵⁵ ou, plus ponctuellement, en fonction de l'évolution de la pertinence du suivi de certains domaines⁵⁶ ;
- des changements dans la fréquence du cycle d'évaluation : trimestrielle, puis, quadrimestrielle, la QSR est devenue semestrielle en 2023 ;
- des évolutions dans le périmètre des « abonnés » : élargissement du nombre d'entités amenées à contribuer à la QSR, puis système de pondération mis en place en 2022 pour mieux prendre en compte le poids relatif des différentes unités soutenues dans le résultat final⁵⁷.

⁵⁵ La mise en place de la QSR dite « renouvelée » a conduit à une simplification du nombre de domaines suivis : depuis octobre 2016, 25 domaines de soutien sont ainsi suivis contre 19 auparavant, notamment en raison de la décomposition de certains agrégats trop globalisés, comme la R2HL (restauration-hébergement-hôtellerie-loisirs).

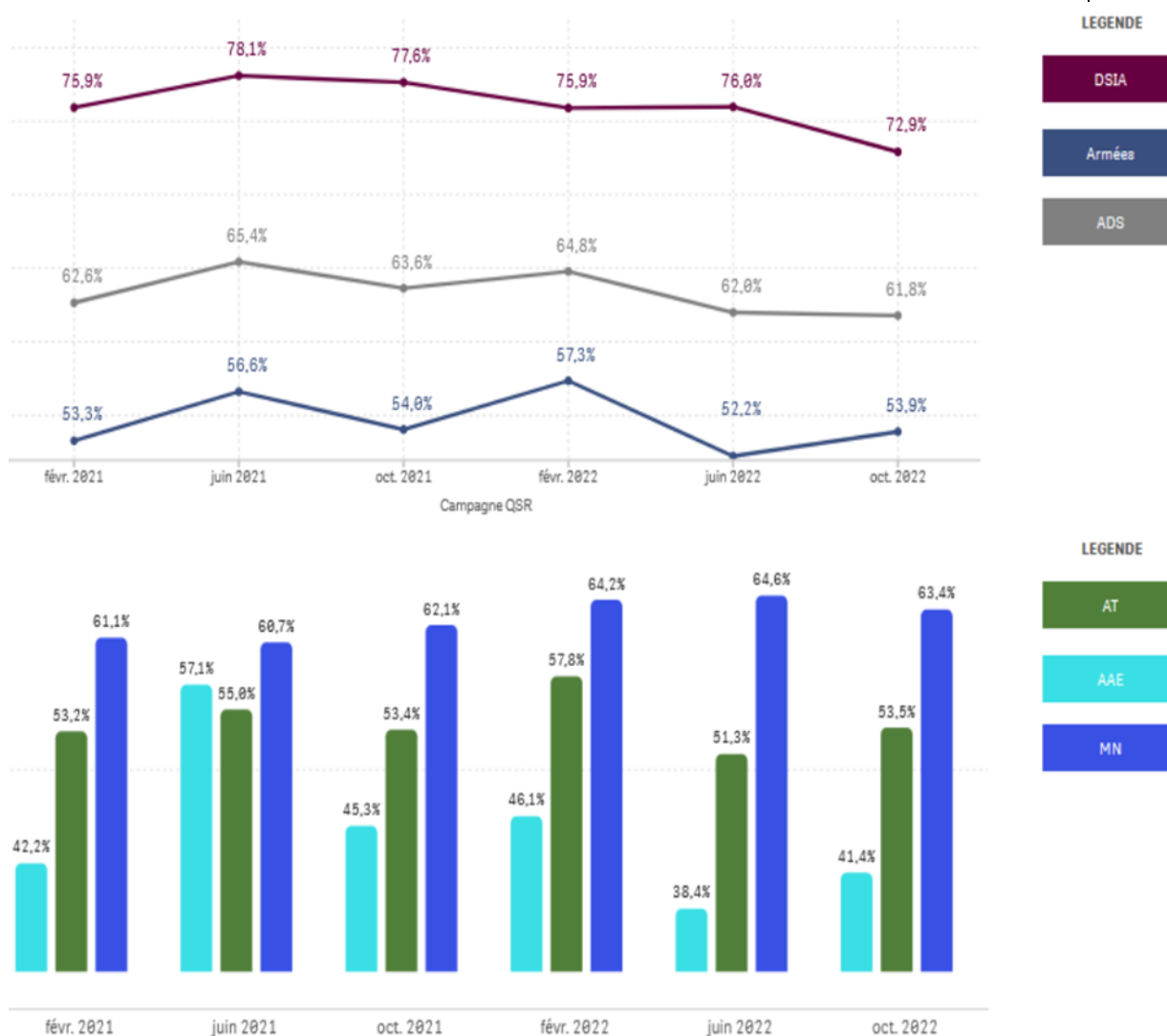
⁵⁶ Le domaine hôtellerie n'est ainsi plus évalué depuis mai 2022.

⁵⁷ Le passage de 800 à 1 340 abonnés, avec l'intégration de petites entités - ASA, DMD... - a conduit à une augmentation mécanique du taux de satisfaction global d'environ 10 à 12 %, tous domaines de soutien confondus.

L'exemple de la QSR des infrastructures

La mesure de la qualité du service rendu sur le maintien en l'état des infrastructures illustre le caractère parfois inopérant de ce dispositif destiné à identifier les difficultés de fonctionnement local des soutiens dans le but d'engager les actions permettant d'y porter remède. Or, si les indicateurs remontés par les différentes unités soutenues positionnent le soutien des infrastructures comme un irritant majeur et constant, ceux-ci n'en identifient pas les causes qui relèvent davantage de problématiques nationales que locales.

Graphique n° 1 : Taux de satisfaction des formations du ministère (directions des services interarmées, armées, directions et services) sur les infrastructures prioritaires



Source/note : note CICO S du 28 novembre 2022

La hausse continue des ressources allouées à la politique immobilière des armées masque en revanche un effet de contraste significatif entre les ressources mises à disposition des grands programmes et des constructions nouvelles, et celles, insuffisantes, destinées à la maintenance des infrastructures. Un tel écart entre les ressources allouées et le besoin qui s'accroît chaque année nuit considérablement à la performance du patrimoine du ministère (mesurée annuellement par le SID et conduisant à affecter un niveau de risque à l'ensemble des ouvrages). La cartographie de performance

du patrimoine réalisée au 20 juillet 2022 met en évidence la part importante des ouvrages utiles bâtis présentant un risque élevé ou très élevé, y compris pour les activités opérationnelles.

Ces résultats confirment la tendance observée depuis plusieurs années, d'une dégradation lente, mais inexorable, du patrimoine, également caractérisée par la « dette grise » qui passe de 3,9 Md€ fin 2018 à 4,17 Md€ en 2022, alors même que les ressources projetées sur la période 2022-2025 pour couvrir les besoins de maintenance demeurent insuffisantes, en particulier celles relatives à la maintenance lourde des infrastructures générales.

L'effort notable constaté sur les crédits totaux consacrés à la maintenance lourde (ML), soit un doublement du montant entre 2017 et 2022, aboutit en effet à un volume de ressources inférieur aux besoins évalués à 680 M€/an par le service d'infrastructure de la défense. Les sous-dotations du maintien en condition (MeC) durant plusieurs années ont par ailleurs accentué le besoin de maintenance lourde, compte tenu du déficit d'entretien courant des infrastructures. Le besoin annuel de financement pour le MeC est évalué de son côté à 520 M€/an.

Compte tenu des volumes budgétaires en jeu et après avoir fiabilisé la connaissance de son patrimoine, le ministère devra impérativement s'assurer dans les LPM à venir de la soutenabilité de sa programmation budgétaire. Faute de se situer dans cette perspective, le ministère pourrait rapidement s'exposer à deux types de difficultés majeures, la première concernant la condition des personnels des armées, directions et services, la seconde relevant de risques critiques de rupture de l'activité de certaines unités compte tenu de l'état devenu inacceptable de certains ouvrages.

La performance du patrimoine contribue en effet directement à la qualité des conditions de vie et de travail des personnels. Le ministère qui se soucie légitimement de l'attractivité et de la fidélisation de ses ressources humaines au sein des différentes unités n'est paradoxalement pas en mesure d'assurer le maintien d'infrastructures de qualité qui constituent leur outil ou leur environnement de travail au quotidien. Si des plans ministériels récents ont pu atténuer la difficulté exprimée par les personnels en la matière (hébergement, restauration), de telles démarches ne sont pas à la hauteur des besoins évalués.

S'agissant par ailleurs du risque que fait peser la poursuite de la dégradation du patrimoine sur la réalisation des missions des armées, la question du seuil d'acceptabilité d'une faible performance se pose. En effet, alors que les effets de contraste se multiplient au sein des emprises, entre des infrastructures récentes et modernes dont la construction se poursuit et des bâtis vétustes et inutilisables, le risque réel d'une défaillance majeure inhérente à l'état d'un ouvrage n'est pas à exclure. La conséquence d'un tel événement serait alors sensible à gérer, le ministère devant agir pour ne pas s'exposer à une crise de type « Louvois » dans le domaine des infrastructures.

Cette situation qui relève du niveau central et de la politique immobilière ministérielle définie en loi de programmation militaire se répercute, à tort, dans les données émanant de la QSR. Alors que la finalité de ce dispositif réside dans la mesure de l'action des services de soutien au niveau local afin de donner au commandant de la base de défense les leviers pour répondre aux difficultés des unités soutenues, l'insatisfaction exprimée dans les QSR sur l'état des infrastructures renvoie à des questions qui n'ont guère de lien avec la qualité des travaux conduits par les équipes sur le terrain. Dans ce cas de figure, les limites d'un dispositif pourtant lourd et chronophage dans son exploitation, apparaissent nettement car les irritants demeurent pour les soutenus qui ne trouvent pas de réponses à leurs remontées, les causes réelles des difficultés n'étant pas à la main des bases de défense.

L'instruction ministérielle 144 a par ailleurs instauré une QSR mensuelle propre aux commandants de base de défense pour leur permettre de diffuser une appréciation de situation personnelle sur leur base de défense, et mieux objectiver les problèmes rencontrés par les formations soutenues. Des COMBdD ont également mis en place des dispositifs complémentaires visant à améliorer le dialogue entre souteneurs et soutenus, comme à Lyon,

où des séances préparatoires à l'exercice de QSR ont été instaurées pour permettre de régler les éventuels problèmes préalablement à leur saisie dans le dispositif.

En dépit des efforts réalisés pour en adapter le format, les principes et la périodicité au fil du temps, la QSR, au caractère très chronophage, n'est jamais parvenue à satisfaire aux objectifs de reporting qui lui avaient été assignés. La décision a été prise de la supprimer au 1^{er} janvier 2024.

Si cette mesure va dans le sens d'un allègement de la charge administrative de remontée de l'information, il n'en demeure pas moins important de disposer d'outils adaptés pour assurer le pilotage et l'évaluation des prestations de soutien délivrées. Dans les réflexions actuellement conduites par le ministère, sont mentionnées la piste d'une appréciation portée sur les soutiens *via* le portail Eurêka ou le développement d'un outil de pilotage des risques au niveau des COMBdD. En l'état, elles demeurent assez éloignées des enjeux associés au besoin d'une mesure objectivée portée sur la qualité du service rendu par les services de soutien.

3.3.3 D'importantes évolutions attendues dans le domaine du numérique visant à fluidifier les relations entre souteneurs et soutenus

Les services soutenus recourent à plusieurs interfaces informatiques pour exprimer leur besoin en matière de prestation de soutien. Développées de manière peu coordonnée par les différents services de soutien, elles ont conduit à une situation peu opérante, caractérisée par une multiplicité de systèmes non articulés et parfois vieillissants qui contribuent à une vision dégradée du fonctionnement des services de soutien.

Laissé de côté dans le cadre de la réforme des bases de défense, le recours à la digitalisation doit aujourd'hui être vu comme un levier essentiel de l'amélioration de la qualité du service rendu aux soutenus, sans remettre en cause la proximité des soutiens. Comme l'externalisation, cette perspective ne doit néanmoins pas être seulement pensée comme un palliatif aux réductions de moyens, mais également relever d'une stratégie d'amélioration des conditions de réalisation de l'activité de soutien et de son suivi.

3.3.3.1 Une multiplicité de modalités d'appel au soutien qu'Eurêka doit contribuer à unifier

Les outils mis à disposition des soutenus pour exprimer leur demande de prestation auprès des services concernées sont aujourd'hui insatisfaisants. Non seulement ils sont multiples (Sillage, portail de commande de prestations de soutien multi-domaines pour toutes les unités soutenues ; Artémis pour le transport ; Diadème pour les soutiens relevant de la DIRISI ou Axone pour le SSA), mais souffrent d'un déficit d'interopérabilité quand ils ne sont pas obsolètes. Sillage, en fin de vie, cumule notamment de nombreux inconvénients : des interfaces peu conviviales, des décalages entre abonnés et formations, ou encore des difficultés de fonctionnement selon les profils. Fruit de la construction progressive d'outils développés en tuyaux d'orgue pour répondre aux besoins de chacun de services de soutien, cette situation est source de complexité supplémentaire dans la relation entre souteneurs et soutenus.

L'existence et l'efficacité opérationnelle de systèmes d'information indispensables à la délivrance et au suivi des soutiens attendus est aujourd'hui un enjeu majeur d'une amélioration de cette relation. Si des progrès ont été réalisés ces dernières années, comme avec l'application « e-habillage »⁵⁸, la démarche est loin d'être encore aboutie. Conscient de ces enjeux, le CCoS a engagé, avec le soutien du SCA, un chantier de numérisation des relations souteneurs-soutenus, dont le développement du portail Eurêka constitue l'axe directeur : à partir d'une connexion *via* l'intranet du ministère, Intradef, mais aussi internet – ce qui constituait une gageure pour le ministère des armées, compte tenu de ses enjeux de sécurité –, l'utilisateur a accès à une palette diversifiée de services, qui s'enrichit dans le temps⁵⁹.

Eurêka est conçu pour répondre à une double logique : d'une part, de transversalité – en unifiant l'accès de l'intégralité des opérateurs à l'ensemble des domaines du soutien ainsi que tous les processus, pour tous les soutenus du ministère, soit 300 000 utilisateurs⁶⁰ ; d'autre part, de modernisation des modalités de sollicitation des services de soutien pour les souteneurs. Il constitue assurément une avancée importante, dont atteste son activité en croissance continue⁶¹. Le ministère avait également, au moment du lancement du projet, mis en avant les gains de productivité attendus sur l'activité des souteneurs⁶². S'ils ont sans aucun doute été largement surévalués, il n'en demeure pas moins qu'ils apporteront de la fluidité dans les processus d'appel à soutien et du suivi de leur exécution. Néanmoins, comme l'avait regretté la DINUM au lancement du projet, « *le projet Eurêka ne s'empare pas de la problématique de simplifications métiers des processus d'appel au soutien* »⁶³, en soulignant qu'il s'agissait d'un parti pris assumé par le ministère pour en sécuriser la réalisation.

Malgré les progrès qui en sont attendus, le projet n'est toutefois pas exempt de fragilités qui doivent appeler à la vigilance. La première concerne la reprise des prestations Sillage, qui a été reportée du fait de retards dans le développement d'Eurêka, au mieux en avril 2024. Même si, en l'état actuel des prévisions, ce retard ne porte que sur quelques mois, l'arrêt du contrat de maintenance, qui n'a pas été prolongé, soumet la reprise à des risques techniques qui semblent peu maîtrisés, même si les deux outils procèdent du même industriel (Sopra Steria). La deuxième fragilité porte sur les conditions de mise en œuvre d'Eurêka. Alors que l'outil est à un stade avancé de développement et de déploiement et malgré l'existence d'un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage, le fait que les « sachants », responsables de sa maîtrise d'ouvrage, aussi bien du côté du CCoS que du côté du SCA, quittent leurs fonctions de manière

⁵⁸ En cours de déploiement, cette application permet à chaque personnel de pouvoir commander ses effets à partir de son propre smartphone et d'en assurer la délivrance par correspondance *via* une chaîne totalement modernisée.

⁵⁹ Eurêka permet ainsi à l'utilisateur d'obtenir de l'information en relation avec ses préoccupations (fiches pratiques, actualités), des rendez-vous en ligne (avec des experts du SCA, des agents du service de santé des armées pour des vaccinations, etc.) ou encore avoir accès à une téléprocédure en ligne (remboursement de la protection complémentaire santé par exemple).

⁶⁰ Le projet vise à fédérer 50 systèmes différents.

⁶¹ Mesurée depuis 2020, l'activité de ce portail connaît une nette croissance en termes de notoriété et d'utilisation, d'autant qu'elle bénéficie de l'appui physique des personnels des espaces ATLAS pour accompagner et guider les utilisateurs dans leur parcours.

⁶² L'hypothèse de gain de productivité avait été chiffrée à 3 % pour l'ensemble des services de soutien concernés, soit 102 M€ sur la période 2022-2023.

⁶³ Lettre d'avis conforme de la DINUM du 23 juillet 2019 sur le programme Eurêka, enregistré sous la référence 2019 – GMR – 031.

simultanée fait peser le risque d'une perte de compétences internes au moment où celles-ci demeurent particulièrement nécessaires.

3.3.3.2 SICLOP, nouvel outil de mesure de la performance du soutien, à questionner dans sa pertinence

Le commandant du centre interarmées de coordination des soutiens (CICoS) a engagé des travaux visant à développer un système d'information permettant la production simplifiée et moins chronophage de tableaux de bord relatifs à la performance de l'activité. Dénommé SICLOP (système d'information pour la coordination locale et centrale orienté performance), il concernera l'ensemble des soutiens des bases de défense. Si la vocation première de cet outil était de faciliter la réalisation, par l'ensemble de la chaîne de responsabilité, de l'exercice d'évaluation de la qualité du service rendu, la décision de mettre un terme à la QSR à compter du 1^{er} janvier 2024 n'a pas pour autant donné un coup d'arrêt au développement de SICLOP.

De fait, pour l'animation du réseau à ses différents niveaux, la nécessité demeure de disposer d'un outil de pilotage efficient des soutiens. Celui-ci doit être susceptible d'aider, à l'échelon central, à la compréhension des causes profondes des insuffisances des soutiens, tout en offrant aux COMBdD une vision à 360° de leur activité en lui permettant de détecter toutes les marges de manœuvres dont il dispose (budget, moyens...) et leur permettre de prendre des décisions appropriées parce que reposant sur des données objectives et partagées.

Le financement de ce projet prévoit, sur la période 2023-2025, un budget de 1 M€ par an, pour le développement par incréments, puis, sur la période 2026-2030, de 400 000 € par an pour la maintenance et les améliorations continues.

Si, sur le principe, l'outil peut paraître très pertinent, compte tenu de ses coûts de développement et de maintenance, il n'est pas assuré que son utilité, dans son périmètre actuel, mérite de tels financements. En particulier, le volet visant à donner de la visibilité aux COMBdD sur leurs moyens restera relatif, tant que des arbitrages n'auront pas été réalisés visant à leur donner davantage de marges de manœuvre.

Recommandation n° 4. (EMA) : Définir un dispositif simplifié de mesure du service rendu par les services de soutien permettant d'assurer le pilotage et le suivi des prestations fournies.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si, plus de dix ans après la généralisation des bases de défense, la fonction de commandant de base de défense est aujourd'hui unanimement reconnue comme essentielle par l'ensemble des armées, son rôle demeure encore à conforter. Parmi les principaux points de fragilités qu'elle comporte figurent notamment ;

- *un niveau insuffisant de leviers d'action à la main des commandants de base de défense, leur laissant des marges de manœuvre limitées, conduisant trop souvent à réduire leur rôle à celui de simple niveau d'exécution de décisions prises par les échelons centraux ;*

- *une gouvernance globale largement perfectible dans ses différentes dimensions : complexité et lourdeur des processus de coordination des acteurs, capacités de pilotage des différents échelons réduites, absence de formalisation des mécanismes de remontée des problèmes vers les échelons supérieurs, dispositifs de suivi et de reporting chronophages et insatisfaisants, trop faible intégration des systèmes d'information de soutien ;*
- *un affaiblissement progressif de la dimension interarmées de la fonction du commandant de base de défense, alors que, dans la logique de fonctionnement des bases de défense, elle doit rester une donnée importante de leur positionnement.*

Parmi les chantiers prioritaires à conduire pour améliorer le fonctionnement local des bases de défense, figurent notamment ceux de la simplification du dispositif de reporting, tel qu'il était concrétisé par la QSR supprimée au 1^{er} janvier 2024, un allègement de la comitologie et de la coordination des soutiens au profit d'un pilotage simplifié et mieux adapté aux contextes locaux, ainsi qu'un renforcement de la gouvernance intermédiaire. Il importe à cet égard que les marges de manœuvre financières des commandants de base de défense soient renforcées, y compris en matière programmatique.

ANNEXE

Annexe n° 1.	Glossaire.....	68
--------------	----------------	----

Annexe n° 1. Glossaire

BdD : base(s) de défense

CAM : commandant d'arrondissement maritime

CEMA : chef d'état-major des armées

CICoS : centre interarmées de coordination du soutien

CIRISI : centre interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information

CIS : centre expert interarmées du soutien

CMA : centre médical des armées

CMG : centre ministériel de gestion

COMBdD : commandant de base de défense

DGA : direction générale pour l'armement

DETSIC : détachement des systèmes d'information et de communication

DETUSID : détachement de l'unité de soutien de l'infrastructure de la défense

DIRISI : direction des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information

DMD : délégué militaire départemental

DRH-MD : direction des ressources humaines du ministère des armées

ESID : établissement du service d'infrastructure de la défense

GSBdD : groupement de soutien des bases de défense

LPM : loi de programmation militaire

OGZDS : officier général de zone de défense et de sécurité

PEGP : politique d'emploi et de gestion des parcs

PFC : plate-forme commissariat

QSR : qualité du service rendu

SCA : service du commissariat des armées

SEO : service de l'énergie opérationnelle

SGA : secrétaire général pour l'administration

SID : service d'infrastructure de la défense

SSA : service de santé des armées

USID : unité de soutien de l'infrastructure de la défense