

## **OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

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

# **LE SERVICE DU COMMISSARIAT DES ARMEES (SCA)**

Octobre 2023

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la Cour des comptes, le 15 septembre 2023.

**TABLE DES MATIERES**

SYNTHÈSE .....	5
RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	10
<b>1 LES MISSIONS ET L'ORGANISATION DU SCA : UN SERVICE QUI S'EST CONSIDERABLEMENT TRANSFORME.....</b>	<b>12</b>
1.1 Des missions assurées sans rupture, une attention croissante apportée à la qualité et à la personnalisation du service rendu .....	12
1.1.1 Le commissariat des armées, un service interarmées de création récente aux missions historiques .....	12
1.1.2 Un socle de missions diversifiées à la volumétrie singulière.....	13
1.1.3 La recherche d'une personnalisation accrue des soutiens, au plus près des attentes des soutenus .....	15
1.1.4 L'amélioration globale de la qualité du service rendu contraste avec le ressenti plus mitigé des soutenus .....	19
1.2 Une organisation du SCA encore inaboutie .....	22
1.2.1 Une architecture matricielle complexe et instable, source de difficultés dans la mise en œuvre locale des soutiens .....	25
1.2.2 Le groupement de soutien des bases de défense, un niveau territorial hétérogène et en tension .....	29
1.3 Les fonctions financières et d'achats : des missions historiques qui se sont modernisées .....	33
1.3.1 Une politique d'achats qui s'inscrit dans un cadre ministériel et interministériel .....	33
1.3.2 Un service organisé pour répondre aux objectifs de performance .....	34
1.3.3 Des moyens sécurisés d'achats publics et d'exécution financière, mais certaines fragilités qui demeurent.....	39
<b>2 UN SERVICE INTERARMEES DU SOUTIEN QUI NE DISPOSE PAS DE L'INTEGRALITE DES LEVIERS POUR L'EXERCICE DE SES MISSIONS .....</b>	<b>46</b>
2.1 Le corps unifié des commissaires a connu d'importantes évolutions depuis sa création .....	47
2.1.1 Une fusion des corps .....	47
2.1.2 Un recrutement qui demeure sélectif malgré l'augmentation des effectifs.....	48
2.1.3 Un choix d'ancrage dès l'entrée en formation qui définit les parcours de carrière .....	49
2.1.4 Un corps de spécialistes aux parcours diversifiés .....	50
2.1.5 Un corps qui s'est largement féminisé avec l'augmentation des effectifs.....	51
2.2 Un modèle RH encore en tension.....	52

2.2.1 Une réduction des effectifs encore poursuivie sur la période 2017-2022 .....	53
2.2.2 Une progression du taux de satisfaction du REO qui masque des rigidités et des tensions sur les métiers « critiques ».....	55
2.2.3 Une maîtrise limitée des leviers RH.....	58
2.2.4 Le besoin d'une ressource dédiée de réservistes experts .....	62
2.3 Des capacités budgétaires limitées .....	64
2.3.1 Un budget qui ne correspond pas aux besoins exprimés pour la remise à niveau des capacités.....	64
2.3.2 Le SCA ne dispose pas de l'ensemble des leviers budgétaires .....	68
2.4 La concession des restaurants et la modernisation de la chaîne habillement, deux évolutions confrontées à la limite des ressources budgétaires.....	73
2.4.1 La restauration, une transformation en cours qui se heurte à des contraintes exogènes .....	73
2.4.2 L'habillement, la modernisation inachevée d'une filière qui demeure en tension.....	76
3 UN MODELE MIS SOUS TENSION .....	81
3.1 Des sollicitations opérationnelles des armées qui pèsent sur les capacités du SCA .....	81
3.1.1 Des difficultés pour trouver l'adéquation entre la ressource RH et les besoins en opérations .....	81
3.1.2 La priorité donnée à la projection des équipements pèse sur la gestion du parc et l'atteinte des seuils du contrat opérationnel.....	87
3.2 La haute intensité et l'hypothèse d'engagement majeur appellent des choix structurants pour les soutiens.....	89
3.2.1 L'hypothèse d'engagement majeur met le SCA en tension sur ses capacités à répondre aux besoins des armées.....	89
3.2.2 L'exercice Orion, un test grandeur nature révélateur.....	92
3.3 Une remise en cause de l'interarmisation dans différents domaines.....	93
3.3.1 L'expérimentation de la réinternalisation des divisions administration du personnel des groupements de soutien.....	93
3.3.2 La mise en place des lots de réactivité terre interroge la création des entrepôts logistiques des GS « socle ».....	98
3.3.3 Des réflexions inabouties sur la commande publique et l'exécution financière .....	99
ANNEXES .....	103
Annexe n° 1. Glossaire .....	104
Annexe n° 2. Mesures du plan famille relevant du SCA .....	106
Annexe n° 3. Liste des domaines évalués par la QSR .....	107
Annexe n° 4. La création récente du CIMOB, une amélioration recherchée de l'appui aux soutenus au prix de réorganisations nombreuses et répétées .....	108

Annexe n° 5.	Un exemple de mobilisation des ressources pour accompagner le changement, le plan de management de transformation du SCA .....	109
Annexe n° 6.	Liste des postes tenus par des commissaires généraux au 01/01/2022 .....	110
Annexe n° 7.	Déroulement de la campagne REO .....	111
Annexe n° 8.	Convention générale de concession entre le ministère des Armées et l'Économat des armées (EDA) .....	112
Annexe n° 9.	Crédits dédiés à l'immobilier du SCA - en AE .....	113
Annexe n° 10.	Organisation du SCA pour assurer le soutien spécialisé aux engagements opérationnels .....	114

## SYNTHÈSE

### *Le service du commissariat des armées, un modèle réinterrogé en permanence, qui souffre de l'insuffisance de leviers sur les ressources essentielles à la réalisation de son activité*

Créé le 1er janvier 2010 tandis qu'étaient dissous des commissariats d'armées dont il reprenait la majeure partie des attributions sous les ordres du chef d'état-major des armées, le service du commissariat des armées (SCA) assure le soutien commun et l'administration générale des armées, en tout temps, tout lieu et toutes circonstances. Ayant connu de nombreuses réformes depuis une décennie, il est parvenu à assurer un soutien globalement satisfaisant dans la majorité des 11 fonctions<sup>1</sup> qu'il exerce, sans connaître de rupture dans l'accomplissement de ses missions.

Répondant à la logique des organisations matricielles, la construction du nouveau modèle de soutien dont procède la création du SCA s'est traduite par une répartition des moyens qu'il met en œuvre entre lui et les structures pour le compte desquelles il opère. De ce fait, il ne dispose pas de l'intégralité des leviers nécessaires au déploiement et à la poursuite de ses activités.

Premier service interarmées du soutien avec 23 300 personnels, le SCA n'est en réalité gestionnaire que de moins de 10 % de ses effectifs et dépend des armées directions et services (ADS) pour le reste des emplois qu'il doit pourvoir. Il a donc conduit ses nombreuses réorganisations sans avoir la maîtrise de ses recrutements alors qu'il lui fallait répondre à l'émergence de nouveaux métiers du soutien et faire face à une hausse de l'activité du service, mais aussi sans disposer des outils de gestion des ressources humaines lui permettant notamment d'agir pour mieux fidéliser les personnels expérimentés, garants de la qualité du service rendu.

Le SCA ne possède en outre qu'une capacité limitée de maîtrise et de négociation sur les ressources budgétaires relevant de son champ d'intervention. Dans les domaines des infrastructures et des systèmes d'information en particulier, il ne dispose pas, pour satisfaire à ses besoins, de budgets dédiés ni de la « capacité à faire » (responsabilité qui incombe respectivement au service d'infrastructure de la Défense (SID) et à la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la Défense (DIRISI), dotés de leurs propres budgets).

Le service a globalement su répondre à trois crises majeures (solde, habillement, COVID), sans néanmoins toujours disposer des outils adaptés à la délivrance des prestations attendues. La nécessité de satisfaire aux objectifs de diversification et à l'ampleur accrue des soutiens a dû composer avec une baisse importante et quasi continue de ses effectifs. En outre, le décalage inévitable entre, d'une part, les annonces de modernisation et de simplification des modalités de délivrance de ses prestations, et, d'autre part, les dysfonctionnements constatés en

---

<sup>1</sup> Habillement et équipements commissariat, alimentation et restauration, hébergement et hôtellerie, gestion de site et soutien multiservices, soutien à la condition du personnel et loisirs, transport routier individuel et collectif, administration du personnel et de la solde, soutien à la mobilité professionnelle, acquisition de biens et services courants, exécution financière, conseil juridique aux forces et contentieux.

bout de chaîne à l'échelon local se sont combinés pour entretenir un déficit de confiance de la part des soutenus et un risque de démotivation chez ses propres personnels soumis à de fortes tensions.

***SCA 2022 : la proximité retrouvée du soutien saluée par les armées, le sentiment d'un modèle encore trop rigide***

La transformation du SCA a d'abord été menée selon une approche essentiellement économique, en recherchant l'optimisation et la rationalisation des moyens mis à sa disposition. Ce modèle de soutien a notamment eu pour effet d'éloigner les soutenus des soutenus. Conscient de cette difficulté, le ministère a modifié le schéma initialement élaboré pour la mise en œuvre des soutiens locaux, engageant dans le cadre du plan SCA 2022 une « manœuvre vers l'avant » qui a abouti au déploiement des groupements de soutien des bases de défense (GSBdD) de nouvelle génération. Menée dans un contexte de stabilisation des effectifs des soutiens, cette évolution a notamment débouché sur la création des 206 espaces « accès en tout temps, en tout lieu, au soutien » (ATLAS) positionnés au plus près des unités, qui ont considérablement étoffé l'offre de services de proximité au bénéfice des personnels. Elle a également conduit à la création de 111 pôles commissariat qui, au sein des GSBdD, se sont vus attribuer un nombre plus réduit de formations à soutenir, contribuant ainsi à une plus grande fluidité du traitement des demandes et à une meilleure connaissance de leurs spécificités.

Toutefois, ce modèle ayant été conçu selon une logique matricielle, donc en rupture avec le fonctionnement pyramidal du ministère des Armées, sa complexité intrinsèque demeure, à bien des égards, problématique pour le niveau local. Pour être l'échelon de synthèse de la mise en œuvre de l'ensemble des soutiens, la plupart des GSBdD cristallisent de ce fait la majorité des tensions ressenties par les soutenus.

En dépit d'importants efforts de coordination visant à donner davantage de transversalité au modèle et malgré le très fort investissement des personnels au niveau local, la logique de filières centrées sur le pilotage d'un domaine dont elles ont la charge, avec les processus associés, enferme les acteurs locaux dans un cadre jugé trop rigide. Le sentiment de lourdeur est en outre renforcé par un suivi chronophage de l'activité, qui détourne trop souvent les soutenus locaux de leur cœur de métier.

Peinant à appliquer les nombreuses directives descendant par filière, privés de marges de manœuvre locales et de la subsidiarité qui seraient de nature à faciliter la gestion des irritants relevés sur le terrain, les acteurs locaux du soutien s'en remettent trop souvent à des arbitrages centraux, avec un risque d'embolie du niveau national à qui est renvoyé le traitement de situations à faibles enjeux. À titre d'illustration, si le SCA, deuxième acheteur du ministère, hors armement, a professionnalisé et sécurisé cette activité financièrement sensible en s'appuyant sur les plateformes du commissariat (PFC), le sentiment local d'un déphasage entre l'expertise accrue de la fonction achat et la faible prise en compte de l'expression des besoins locaux tend à croître. La stratégie opportune de « massification » des contrats doit donc s'enrichir de mécanismes permettant de confronter les décisions régionales aux réalités locales et donner encore davantage de marges d'actions aux GSBdD (budgets locaux, déploiement des cartes achats).

### ***L'externalisation et la digitalisation, des modalités de modernisation des soutiens à inscrire dans une stratégie mieux définie***

Dans le domaine de la restauration, la recherche d'économies associée à l'insuffisance quantitative et qualitative de ressources humaines pour répondre au contrat opérationnel ont conduit au renforcement de la démarche d'externalisation déjà engagée (passage de 25 à 38 % de restaurants externalisés d'ici à 2025). Faute de pouvoir pousser plus avant cette politique du fait de l'insuffisante remise à niveau des infrastructures vétustes, le SCA a opté pour une nouvelle forme d'externalisation, à savoir la concession de 72 restaurants à l'Économat des armées. Une telle opération ne saurait toutefois répondre à la totalité des enjeux patrimoniaux qui grèvent la qualité du service rendu aux soutenus.

La fonction habillement a connu une crise importante qui peine à se résorber. Confrontée à une transformation profonde de la nature de son activité (passage d'une logique de stocks à une logique de flux, évolution vers un service dématérialisé aux soutenus grâce à la délivrance par correspondance des effets), elle souffre de l'absence de systèmes d'information adaptés à ce nouveau pilotage et de stocks insuffisants pour assurer l'équipement des forces dans les conditions attendues.

Le renforcement de l'externalisation sur les fonctions multiservices (gardiennage, entretien des locaux) ne s'est pas toujours accompagné de la prise en compte attentive des besoins locaux, difficulté que les démarches de contractualisation entre soutenus et soutenant (via des contrats locaux de service) n'ont pas su pleinement résoudre. Comme l'externalisation, la dématérialisation ne doit pas seulement constituer un palliatif à l'absence de personnels dans certains domaines ou sur certains territoires, mais doit également relever d'une stratégie d'amélioration des conditions de réalisation de l'activité, en maintenant le niveau de proximité des soutiens attendus. Plus généralement, il importe de veiller à ce que le recours croissant à l'externalisation de certaines des prestations du soutien ne remette pas en cause la capacité du SCA à garantir la présence en son sein de personnels militaires en nombre suffisant pour répondre au contrat opérationnel, mais aussi à préserver la disponibilité en interne des compétences qui lui sont indispensables.

### ***Un fonctionnement des soutiens à définir au plus tôt dans la perspective de l'hypothèse d'engagement majeur***

Dans le document où il exprime sa vision stratégique du SCA à l'horizon 2030, le chef d'état-major des armées appelle à la poursuite de la transformation de ce service selon la trajectoire déjà engagée (modernisation des soutiens et proximité à conforter), sans remise en cause de l'économie générale du modèle de bout en bout. Toutefois, il marque la nécessité pour le SCA de travailler à une adaptation de ses capacités opérationnelles aux fins de répondre au changement d'échelle de la mise en action des forces en cas d'engagement majeur.

S'assurer d'un SCA opérationnel et résilient, ancré au cœur des armées, constitue la ligne stratégique du nouveau projet du service, « SCA 2030 ». À cet égard, l'exercice ORION, réalisé au premier semestre 2023, a confronté de manière concrète le besoin des armées en hypothèse d'engagement majeur avec la capacité du SCA à y répondre.

La mesure globale de la qualité du service rendu (QSR) et la gestion réussie de crises importantes (solde Louvois, COVID) démontrent que l'organisation actuelle de l'administration générale et de soutiens communs (AGSC) répond globalement aux attentes des

soutenus en « situation opérationnelle de référence », tant sur le plan du fonctionnement courant qu'en ce qui concerne la conduite des opérations extérieures. En dépit de tensions locales liées à l'insuffisance de ressources sur certaines fonctions (restauration, habillement, transports) et à la complexité de processus qui gagneraient à être simplifiés par la redéfinition de marges de manœuvre locales, l'architecture générale du SCA doit désormais être stabilisée. Il est par ailleurs nécessaire de sécuriser la remise à niveau des infrastructures et la livraison des systèmes d'information indispensables à la réalisation des missions essentielles du SCA (comptabilité analytique, gestion des stocks, portails de services). Si les infrastructures d'alimentation et de loisirs font l'objet d'un effort particulier dans la loi de programmation militaire 2024 - 2030 – sous réserve qu'il soit traduit dans chaque loi de finances annuelle – les arbitrages rendus n'ont pas permis de répondre pleinement aux attentes du SCA sur le volet des systèmes d'information.

Dans ce contexte, des réflexions sur l'organisation territoriale et fonctionnelle des soutiens sont actuellement menées par les armées, dont notamment la révision de la carte des bases de défense et l'articulation des processus relatifs à la gestion de la solde. Par ailleurs, les demandes récentes des armées – et plus particulièrement, l'armée de Terre – de réinternaliser certaines fonctions peuvent, par touches successives, aboutir à remettre en cause le modèle du SCA qui repose, depuis 2010, sur l'interarmisation du soutien. Outre qu'elles doivent être interrogées à l'aune de la réduction des effectifs du soutien subie depuis plusieurs années, les évolutions qui pourraient être envisagées ne sauraient être mises en œuvre en l'absence d'une stratégie globale et d'une évaluation sérieuse des gains qu'elles permettent d'escompter au regard des risques qui pourraient en résulter s'agissant du fonctionnement du SCA et de l'accomplissement de ses missions.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1.** (EMA SCA) : Supprimer les 7 plus petits GSBdD non isolés et faire reprendre leurs activités par des pôles localisés sur les mêmes sites ou par d'autres GSBdD

**Recommandation n° 2.** (SCA) : Renforcer la prise en compte de l'expression des besoins spécifiques des unités soutenues, en particulier ceux qui émergent en cours d'année.

**Recommandation n° 3.** (DRH-MD, CEMA) : Renforcer la gestion prévisionnelle du ministère pour les familles professionnelles du service du commissariat des armées sous tension et les compétences critiques.

**Recommandation n° 4.** (DRH-MD, CEMA, SCA) : Associer le service du commissariat des armées aux décisions de gestion prévisionnelle des effectifs qu'il emploie.

**Recommandation n° 5.** (EMA) : Créer une réserve d'expertise dédiée au service du commissariat des armées avec des exigences en matière de qualifications et de formations qui lui sont propres et allouer les crédits associés.

**Recommandation n° 6.** (EMA, SCA) : Rationaliser le portefeuille d'applications informatiques et sécuriser les crédits des projets de systèmes d'information structurants pour l'activité du service du commissariat des armées ou qui permettent d'abandonner les logiciels devenus obsolètes.

**Recommandation n° 7.** (EMA, SCA) Hiérarchiser les priorités s'agissant des prestations d'habillement à délivrer et en déduire le niveau souhaitable des stocks.

## INTRODUCTION

La mission principale du service du commissariat des armées (SCA) est d'assurer l'administration générale et le soutien commun des armées, en tout temps, tout lieu, toutes circonstances.

Depuis près de sept siècles<sup>2</sup>, cette fonction est assurée par des commissaires (sous différentes appellations selon les époques) qui sont à la fois des experts chargés des tâches d'administration, de comptabilité, d'intendance et de logistique militaires mais également des soldats présents sur tous les champs de bataille. Le cardinal de Richelieu nommera ainsi un intendant à la tête de l'administration de chaque armée et l'appellation d'intendant d'armée sera généralisée au regard des attributions de plus en plus importantes et du besoin de spécialisation de ces officiers de l'administration militaire. Ce système propre à chaque armée perdurera jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2010, date à laquelle seront dissous les commissariats de chacune des trois armées au profit de la création du service du commissariat des armées, sous l'autorité du chef d'état-major des armées.

Cette transformation majeure est le fruit de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et du livre blanc de 2008 qui visaient à la réorganisation et la mutualisation des fonctions du soutien pour absorber les réductions d'effectifs du ministère inscrites dans la loi de programmation militaire 2009-2014. Entre 2010 et 2014, le nombre de structures<sup>3</sup> est ainsi passé de 93 à 34, et les effectifs du service de 11 650 à 4 000.

Anciennement déclinée selon une logique territoriale, l'organisation du SCA a ainsi été refondue selon une logique fonctionnelle articulée sur les métiers qu'il exerce. Avec la création des bases de défense et des groupements de soutien des bases de défense (GSBdD) sous l'autorité des commandants de base de défense, le SCA s'est d'abord vu cantonné à un rôle d'expertise centré sur les grands projets de modernisation du soutien (globalisation des processus achats, mise en œuvre de Chorus, réorganisation des centres de services partagés, projet Louvois, etc.). Toutefois, à l'été 2013, devant la dégradation de la qualité du soutien et dans un objectif de rationalisation et de simplification, l'organisation du SCA a évolué vers le modèle de « bout en bout » qui vise à couvrir l'ensemble des missions et des processus sur toute la chaîne, de l'amont jusqu'à l'aval au plus près des personnels soutenus.

Dans cette perspective, le SCA s'est vu confier l'autorité hiérarchique sur les GSBdD à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2014. Se traduisant par la bascule des 64 GSBdD (55 en métropole et 9 en outre-mer et à l'étranger) au sein du SCA, cette décision a eu pour effet de porter les effectifs du service de 4 000 à près de 27 000 personnels militaires et civils en 2014, ce qui en a fait le premier service interarmées en termes d'effectif (1<sup>er</sup> employeur de personnels civils et 4<sup>ème</sup> employeur de personnels militaires). Cette intégration a positionné le SCA sur l'ensemble de la chaîne du soutien, depuis les niveaux de proximité où il s'adresse directement aux soutenus à travers des GSBdD, jusqu'aux centres experts en charge de définir, par domaine de soutien, les politiques, règles et méthodes appropriées à chacun de ces domaines

---

<sup>2</sup> Le corps des commissaires de guerre a été créé par Jean Le Bon en 1351.

<sup>3</sup> Centres experts, établissements logistiques, laboratoires, plates – formes achats finances.

Cette nouvelle organisation devait également permettre au SCA de garantir un niveau de qualité du soutien en fournissant des prestations « clé en main » dans les différents domaines de l'administration générale et soutiens communs : restauration/hôtellerie/hébergement/loisirs, habillement, assistance juridique, soutien de l'homme, gestion base vie, droits financiers individuels et préparation et soutien des activités opérationnelles.

Le présent contrôle traite dans sa première partie de l'organisation du SCA et de ses missions, et s'emploie à évaluer l'évolution de la qualité du service rendu, telle qu'elle devait résulter des transformations portées par le plan de transformation SCA 2022 et notamment la « bascule vers l'avant<sup>4</sup> ».

La deuxième partie évalue les moyens dont dispose le SCA pour assurer ses missions : la gestion des ressources humaines et les difficultés qu'implique sa qualité d'employeur qui ne dispose pas de l'intégralité des leviers RH ; la gestion budgétaire dans des conditions où la marge d'action du SCA est limitée à sa responsabilité de responsable d'unité opérationnelle (RUO) ; et, par ailleurs, sa capacité à se réformer à travers l'examen de la concession de restaurants et de la modernisation de la chaîne habillement.

Enfin, dans une troisième partie, le modèle du SCA est réinterrogé au regard des sollicitations des armées en termes de projection et des perspectives qu'introduisent dans les contrats opérationnels les hypothèses d'engagement majeur et de haute intensité, mais également du souhait récemment marqué par les armées de réinternaliser une partie du soutien.

---

<sup>4</sup> Priorité donnée aux structures de soutien au plus près des personnels soutenus.

# **1 LES MISSIONS ET L'ORGANISATION DU SCA : UN SERVICE QUI S'EST CONSIDERABLEMENT TRANSFORME**

L'interarmisation du commissariat des armées dont est né le SCA, puis le rattachement des personnels des GSBdD qui a porté ses effectifs à 27 000 personnes en 2014 ont constitué une transformation majeure de l'organisation des trois grands domaines du soutien incombant aux services qu'il a ainsi regroupés : le domaine régalien exercé par les commissaires des armées (solde, achat, finance, administration du personnel, expertise juridique), le domaine des activités logistiques (transport, matériel de campagne, habillement et équipement du combattant) et enfin le domaine des activités multiservices (restauration, hébergement, hôtellerie loisirs).

En outre, confronté à une obligation permanente de résultat puisqu'il lui faut assurer la délivrance des prestations attendues en tout lieu et en toutes circonstances et répondre à l'évolution des demandes des soutenus, il s'est employé dans le même temps à moderniser les conditions d'exercice de ses différentes fonctions. En témoigne encore récemment la mise en œuvre du dernier plan de transformation du service, « SCA 2022 », par le moyen duquel il a décliné l'ambition qualitative qu'il s'est assignée en objectifs de plus grande proximité avec les soutenus, de modernisation de l'administration générale et d'amélioration de la performance collective.

C'est donc à l'aune de cette séquence de réorganisations lourdes et des efforts de modernisation qui l'ont accompagnée qu'il convient d'examiner les missions et l'organisation du SCA.

## **1.1 Des missions assurées sans rupture, une attention croissante apportée à la qualité et à la personnalisation du service rendu**

### **1.1.1 Le commissariat des armées, un service interarmées de création récente aux missions historiques**

L'article R3232-1 du code de la Défense dispose que « *le service du commissariat des armées est un service de soutien interarmées relevant du chef d'état-major des armées. Sans préjudice des attributions du secrétariat général pour l'administration, il est le service d'administration générale des armées et des organismes interarmées et participe à leur soutien comme à celui de la gendarmerie nationale pour l'exercice de ses missions militaires. Dans ce cadre, il conseille le commandement. Il apporte, en outre, son concours à l'ensemble des organismes du ministère de la défense et peut être chargé, dans des conditions fixées par le ministre de la défense, d'assurer ses missions au profit d'organismes extérieurs au ministère* ».

Compte tenu de la diminution de ses effectifs depuis 2014, le SCA compte aujourd'hui un peu plus de 23 000 personnels civils et militaires, qui assurent le soutien courant et l'administration générale des armées sur le territoire national, comme sur le théâtre des opérations extérieures.

Structuré en quatre niveaux (de l'administration centrale jusqu'à l'échelon local), le service a également organisé son activité au sein de filières spécialisées correspondant aux différents domaines du soutien qu'il doit assurer, à savoir :

- restauration et loisirs : prestations de service liées à l'accompagnement des déplacements et activités du personnel ;
- habillement et soutien de l'homme : délivrance des tenues et équipements du personnel, du matériel de campement et des rations alimentaires ;
- assistance juridique : traitement des dossiers liés au contentieux ou au règlement des dommages ;
- gestion de base vie : prestations de service telles que la gestion des espaces verts, du nettoyage des locaux, de la gestion des véhicules de la gamme commerciale ...
- droits individuels : gestion des frais de déplacement et du paiement de la solde des militaires.

Répartis au sein des 89 structures implantées sur le territoire national et à l'étranger, les personnels du SCA doivent quotidiennement répondre aux besoins de près de 240 000 soutenus. Environ 80 % des personnels du service exercent leur activité au niveau local dans les GSBdD (en métropole) et les directions du commissariat dans les outremer ou à l'étranger (DICOM).

**Tableau n° 1 : Effectifs du SCA par structure de rattachement**

<i>Niveau au sein du service</i>	Type d'organisme du SCA	Effectifs théoriques (REO)
<i>Direction</i>	Direction centrale	364
<i>Expertise</i>	Centres interarmées du soutien	739
<i>Opérateurs métier</i>	Etablissements logistiques, laboratoires, plates – formes du commissariat...	3 314
<i>Soutien de proximité</i>	Groupements de soutien des bases de défense et directions du commissariat d'outre – mer	19 196
	Autres (aumôneries...)	293
<b>TOTAL</b>		<b>23 906</b>

Source : bilan d'activité 2021 du SCA

### 1.1.2 Un socle de missions diversifiées à la volumétrie singulière

Le champ d'expertise du SCA porte à la fois sur les achats, la gestion et la livraison des biens ou prestations administratives sur le territoire métropolitain, dans les outremer et également sur les terrains d'opérations extérieures, à l'exception de ceux dont la prise en charge incombe à d'autres services spécialisés : les énergies opérationnelles (compétence du service de l'énergie opérationnelle), le domaine de la santé (service de santé des armées), les achats et

dépenses d'infrastructure (service d'infrastructure de la défense) et l'équipement informatique (direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information).

Les missions d'administration générale et de soutiens communs assurées par le SCA sont aujourd'hui les suivantes : habillement et équipement des personnels, alimentation et restauration, hébergement et hôtellerie, gestion de site et soutien multiservices, soutien à la condition du personnel et loisirs, transport routier individuel et collectif, administration du personnel et de la solde, soutien à la mobilité professionnelle, acquisition de biens et services courants, exécution financière, conseil juridique aux forces et contentieux.

Le très large spectre des prestations à délivrer au bénéfice des soutenus, unités comme personnels, ainsi que leur volumétrie considérable caractérisent l'activité du service du commissariat des armées. Se situant quantitativement au niveau des plus grandes entreprises (restauration) et de grandes collectivités (gestion du parc de véhicules) pour la réalisation de certaines de ses fonctions, le SCA assure la globalité des soutiens attendus par les armées, directions et services du ministère, tout en poursuivant conjointement les chantiers de modernisation engagés dans le cadre du plan « SCA 2022 ». Les données clé du bilan d'activité 2021 témoigne de l'importance des prestations et services qu'il est capable de rendre :

<b>Bilan d'activité du service du commissariat des armées – année 2021</b>	
<b>Achats :</b>	
•	110 526 actes d'achats réalisés
•	3,316 milliards d'euros dépensés
<b>Droits financiers individuels :</b>	
<u>Solde et administration des personnels</u>	
•	237 909 effectifs soldés en moyenne annuelle
<u>Frais de déplacement</u>	
•	47 821 dossiers de changement de résidence – 80 millions d'euros
•	699 176 dossiers de déplacements temporaires – 92 millions d'euros
<b>Restauration hôtellerie loisirs</b>	
•	39 000 000 de repas servis - 241 millions d'euros dédiés à l'alimentation
<b>Soutien de l'homme</b>	
<u>Habillement</u>	
•	5665 références génériques - 18 425 références articles détaillées
•	2,2 millions d'articles distribués via « e habillement »
<u>Vie en campagne</u>	
•	Matériel de soutien de l'homme 36,8 millions d'euros
•	Vivres opérationnels 27,8 millions d'euros
<b>Gestion base de vie</b>	
•	1031 bâtiments 40 348 chambres 151 233 lits
•	14 022 véhicules légers 1032 autobus et autocars 248 Poids Lourds
•	16 000 hectares d'espaces verts entretenus
•	7 000 000 de m2 de locaux nettoyés

Outre le fait de s'employer à répondre à de tels enjeux quantitatifs en assurant la qualité du service aux soutenus, le SCA est engagé depuis 2017 dans une démarche de plus grande individualisation des soutiens offerts, tant à destination des personnels que de leurs familles.

### **1.1.3 La recherche d'une personnalisation accrue des soutiens, au plus près des attentes des soutenus**

Les réformes menées en 2010 ont bouleversé les conditions dans lesquelles s'opérait jusqu'alors le soutien des armées. La recherche d'optimisation et de rationalisation imposée par la nécessité de bâtir un modèle de soutien plus efficient et source d'économies en emplois a conduit à substituer des modes d'actions mutualisés et interarmées, de fait plus éloignés des soutenus, à ce qui relevait antérieurement d'une gestion propre à chacune des armées et intégrée au sein de leurs différentes unités. Il en est résulté que, dans un premier temps, la perception de la qualité des prestations par les soutenus s'est trouvée globalement altérée, se traduisant par « *le constat qu'un sentiment d'éloignement entre le monde du soutien et celui des forces était en train de s'installer* »<sup>5</sup>. À la préoccupation opérationnelle du SCA qui détermine le cœur de ses missions est ainsi venu s'ajouter la nécessité de mener une réflexion sur la qualité des services rendus à l'échelle des individus, dont est ressortie une exigence de personnalisation du soutien, faisant écho à la préoccupation de la dernière loi de programmation militaire de se situer « à hauteur d'homme ».

C'est là ce à quoi s'est employé à répondre le plan de transformation « SCA 2022 »<sup>6</sup>, nouveau projet de service lancé en 2017 et articulé autour trois objectifs : la recherche d'une plus grande proximité avec les soutenus, la modernisation de l'administration générale et le renforcement de la performance collective. Prenant acte de la difficulté constituée par les diminutions continues et massives des effectifs des soutiens depuis 2010, ce projet de service s'est inscrit dans un cadre de stabilisation du nombre de personnels travaillant pour le compte du SCA. Chacune des filières du soutien courant a été concernée par la mise en œuvre de ce projet qui s'est notamment traduite par le recours accru à la digitalisation des services.

La plus grande personnalisation des prestations de soutien a dès lors appelé la mobilisation de ressources humaines supplémentaires pour assurer des fonctions d'accueil et de conseil aux soutenus, jusqu'à lors peu développées. En outre, la réponse individualisée aux attentes spécifiques et immédiates des personnels (habillement, transports) est passée par le développement d'applications numériques aux fonctionnalités proches de celles assurées par des systèmes d'information privés. Outre les progrès en termes de modernisation que permettait d'accomplir le déploiement de ces outils, ceux-ci s'avéraient particulièrement bien adaptés aux habitudes des nouvelles générations de militaires qui font du smartphone ou de la tablette un usage permanent pour gérer leur quotidien.

---

<sup>5</sup> Stéphane Piat - audition devant l'assemblée nationale en février 2019.

<sup>6</sup> Schéma stratégique du projet de service 2017/2023 du SCA (N° 1857 /DEF/DCSA du 28 avril 2017).

### 1.1.3.1 Une offre vers le soutien de l'homme développée avec succès dans le cadre du plan famille

Un plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires communément appelé « plan famille » a été mis en place par la ministre des Armées en octobre 2017. Il a pour objectifs de faciliter la vie de la famille des militaires projetés en opérations, et d'améliorer les conditions de logement, de mobilité et de vie en unité. Dans sa version initiale, le plan famille comportait 46 actions. Il s'est enrichi en 2018 et 2020 de 15 actions supplémentaires. La mise en œuvre de plusieurs de ces mesures a incombé au SCA (Cf. liste présentée en annexe 2), qui a, à cet effet, adapté son organisation et mobilisé des moyens budgétaires et humains conséquents.

Ainsi, afin de « supprimer l'impact des déplacements temporaires sur la trésorerie des ménages » (mesure 1.3) le SCA a créé une plateforme de type agence de voyage au sein du centre interarmées du soutien à la mobilité (CIMOb) dans le but de décharger les familles du paiement des avances de frais de transport et d'hôtellerie liés aux déplacements professionnels. Ce projet qui porte le nom « d'agence de mobilité des armées » (AMA) permet de passer d'une logique de remboursement des frais de mission à une logique de prise en charge directe (PCD) de ces mêmes frais par les armées. Plus de 110 M€ de dépenses ont été exécutées sur le marché agence de voyage en 2022 contre 79 M€ en 2021.

Dans la même veine a été constituée la plateforme multi déménageurs (PFMD) – (mesure 3.1) également gérée par le CIMOb, dispositif visant à offrir une prise en charge directe des frais de déménagement. Elle permet au militaire muté de recevoir en 72h au moins 2 devis comparatifs sous plafond financier autorisé. Aucune avance n'est sollicitée par le déménageur choisi qui se voit intégralement et directement payé par l'administration. Réservée dans un premier temps à la métropole, l'offre de service s'étend aux outremer aux déménagements uniquement avec bagages et aux déménagements vers l'étranger par voie routière. Le CIMOb assure également un service personnalisé et individualisé avant et après le déménagement par contact direct avec le militaire muté. Avec un taux de dossiers de déménagement liquidés à travers la PFMD de 40 % en 2021 et 45 % en 2022, assorti d'un délai moyen de paiement de 3 jours, ce dispositif a largement dépassé l'objectif de 23 % qui lui était assigné.

Ou encore, le plan famille a instauré la prise en charge directe, par les armées, du coût du service jusqu'alors payant de WIFI que le SCA proposait dans les hébergements et a en outre étendu sa couverture aux infrastructures qui n'en bénéficiaient pas. Les crédits du plan famille ont permis de financer le coût des extensions de déploiement à hauteur de 23,7 M€ en 2019 et 2020, mais le coût en régime stabilisé de 14,7 M€ n'a pu être absorbé en 2021 et 2022 que par des efforts en gestion. Le marché arrivant à son terme en mai 2023, il sera nécessaire de remettre à niveau de plusieurs millions d'euros cette ligne budgétaire pour assurer la pérennisation du service.

Les dispositifs du « plan famille » pris en charge par le SCA ont contribué à améliorer concrètement les conditions de vie des personnels et de leurs familles. Certaines mesures n'ont toutefois pas encore été déployées et d'autres doivent poursuivre leur montée en puissance pour être totalement appropriées par les agents du ministère.

### 1.1.3.2 Les espaces ATLAS et la digitalisation, vecteurs de la délivrance de soutiens personnalisés :

Le « plan famille » a conduit le SCA à élargir son offre de prestations de soutien au-delà de celle qui relevait de ses missions traditionnelles. Dans un contexte où la forte tension sur les ressources humaines du service doit être conjuguée avec les priorités opérationnelles assignées aux activités de soutien, la question des effectifs à mobiliser pour cette nouvelle offre de prestations demeure un point d'attention.

Une part importante du « plan famille » a pu effectivement être mise en œuvre grâce à la création, à l'échelon local, de dispositifs dédiés, offrant un accès simplifié à de nouveaux services : les espaces ATLAS, dont l'acronyme signifie « accès en tout temps, en tout lieu, au soutien » sont des guichets uniques permettant d'entreprendre des démarches administratives et de soutien. Ils offrent un accès rapide à l'information grâce à des bornes numériques, la prise en charge des dossiers complexes, l'accès à l'offre de loisirs. Commande d'habillement, dépôt/réception de courrier, rendez-vous administratif, coiffeur, renouvellement de la carte SNCF sont autant de démarches qui peuvent être entreprises *via* ATLAS. Chacun de ces espaces se situe dans les zones les plus fréquentées des emprises, comme les sites de restauration. Un interlocuteur du soutien du service du commissariat des armées y est présent pour accompagner les militaires qui y recourent. L'offre ATLAS est délivrée de manière différenciée, en fonction des spécificités opérationnelles des unités soutenues. Partie intégrante de « la manœuvre vers l'avant » engagée par le service, les espaces ATLAS constituent un vecteur décisif de déploiement du « plan famille » et sont désormais très appréciés<sup>7</sup> des soutenus. La délivrance de ces nouveaux services est en outre contributive d'une stratégie RH visant à attirer et fidéliser les personnels du ministère.

Le succès que connaissent les espaces ATLAS suscite une demande accrue de prestations (1 416 256 prestations de 255 natures différentes y ont été réalisées en 2021) et des attentes nouvelles des personnels. Cependant, il convient d'inscrire le fonctionnement de ces dispositifs dans une stratégie suffisamment encadrée afin d'éviter leur débordement par les besoins locaux. Il importe en effet que le format (en nature et en volume) des prestations assurées aux soutenus dans les espaces ATLAS demeure maîtrisé et soutenable au regard des ressources RH actuellement allouées aux dispositifs.

Si, pour accompagner le déploiement des espaces ATLAS, le SCA a bénéficié de moyens matériels importants (mobiliers, équipements) financés par les budgets des unités opérationnelles des bases de défense, aucun emploi à temps plein n'a été créé lors de l'installation de ces pôles. Pour autant, les postes correspondants (978 décrits au référentiel des effectifs en organisation – REO- en 2020) ont été pourvus à partir des moyens en personnels dont dispose l'unité ou le groupement de soutien de base de défense accueillant les pôles. Une attention particulière doit ainsi être apportée aux conditions dans lesquelles sont pourvus les postes liés au fonctionnement des espaces ATLAS de telle manière à ne pas peser sur les effectifs du SCA. À cet égard, la mise en place de services permettant la vente automatisée de certains produits (24h/24 et 7j/7) semble devoir être recherchée de manière plus systématique afin de limiter la pression induite sur les RH par le dispositif ATLAS.

---

<sup>7</sup> Comme en témoignent les enquêtes locales de satisfaction.

## Schéma n° 1 : Présentation des espaces ATLAS



Source : support SCA du CTR du 17 décembre 2019

Enfin, la digitalisation de certains services et la simplification de l'accès à l'information pour les soutenus sont de nature à répondre aux attentes de personnalisation, en déchargeant les personnels des espaces ATLAS. Dans un premier temps, la modernisation des fonctions de soutien a été motivée par des impératifs d'efficacité et a permis ainsi de répondre à l'objectif de baisse des effectifs recherchée depuis 2008. Elle vise désormais à apporter des services de meilleure qualité aux soutenus en améliorant l'accès à l'information et le traitement de demandes spécifiques (portails et bouquets de services en ligne accessibles aux personnels en tout temps et tout lieu).

Le développement du portail EUREKA constitue à cet égard une avancée significative. En effet, à partir d'une connexion INTRADEF ou internet, l'utilisateur peut 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). Mesurée depuis 2020, l'activité de ce portail connaît une nette croissance en termes de notoriété et d'utilisation (86 000 utilisateurs différents sur l'année 2021), d'autant qu'elle bénéficie de l'appui physique des personnels des espaces ATLAS pour accompagner la première « prise en main » de l'outil et guider les utilisateurs dans leur parcours. Enfin, on notera que le déploiement de cet outil s'est inscrit dans une réflexion globale inter-soutiens afin de faciliter, pour l'utilisateur, les conditions de délivrance des services rendus par d'autres prestataires de soutien et éviter une logique de silos trop souvent décriée. Ainsi, les services assurés via ce portail peuvent également relever du SSA (vaccination, consultations) comme du SGA (action sociale).

Dans ce registre, on mentionnera l'application « e habillement », déjà 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. Elle répond ainsi aux impératifs de personnalisation et d'adaptation aux usages numériques de l'époque, en constituant une évolution significative de la nature de l'activité réalisée dans la fonction habillement. Elle sera opérationnelle pour l'armée de Terre fin 2023.

Le recours à la digitalisation doit ainsi 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, pour laquelle l'intervention humaine demeure nécessaire et saluée.

#### **1.1.4 L'amélioration globale de la qualité du service rendu contraste avec le ressenti plus mitigé des soutenus**

Durant une décennie marquée par la réorganisation des soutiens et des crises emblématiques (solde, habillement), le SCA a su concilier la nécessité de répondre aux exigences du contrat opérationnel qui lui était fixé et la recherche concomitante d'une plus grande personnalisation des soutiens et d'un meilleur niveau de qualité du service rendu.

Afin d'apprécier la qualité des prestations réalisées, a été mise en place une démarche de mesure de la qualité du service rendu (QSR). Ce processus à la main des commandants de base de défense (ComBdD) vise à apporter une appréciation autonome et objective sur la qualité du soutien, ainsi que sur le respect des contrats de services locaux par les chefs de services locaux de soutien. La QSR des formations soutenues mesure ainsi le niveau de satisfaction des prestations rendues en fonction de la spécificité des missions et activités desdites formations.

Actuellement quadrimestrielle, la QSR deviendra semestrielle en 2023. Elle est renseignée par l'ensemble des formations soutenues abonnées, qu'elles soient embasées ou partiellement embasées comme les hôpitaux interarmées ou les entités de la direction générale pour l'armement. Au 1er septembre 2022, 1 430 formations de typologies différentes (sémaphore, base aérienne) sont abonnées à la QSR. 20 domaines de soutien (annexe 3), dont 13 relèvent du SCA, sont évalués en point satisfaisant (vert), dur (orange) ou bloquant (rouge)<sup>8</sup> donnant un taux de satisfaction par domaine.

Si la performance du SCA au regard des objectifs affichés apparaît globalement bonne (schéma n°2), elle est tempérée par une QSR plus en retrait dans certains domaines (schéma n°3) et par des ressentis de terrain parfois en décalage avec des indicateurs très positifs.

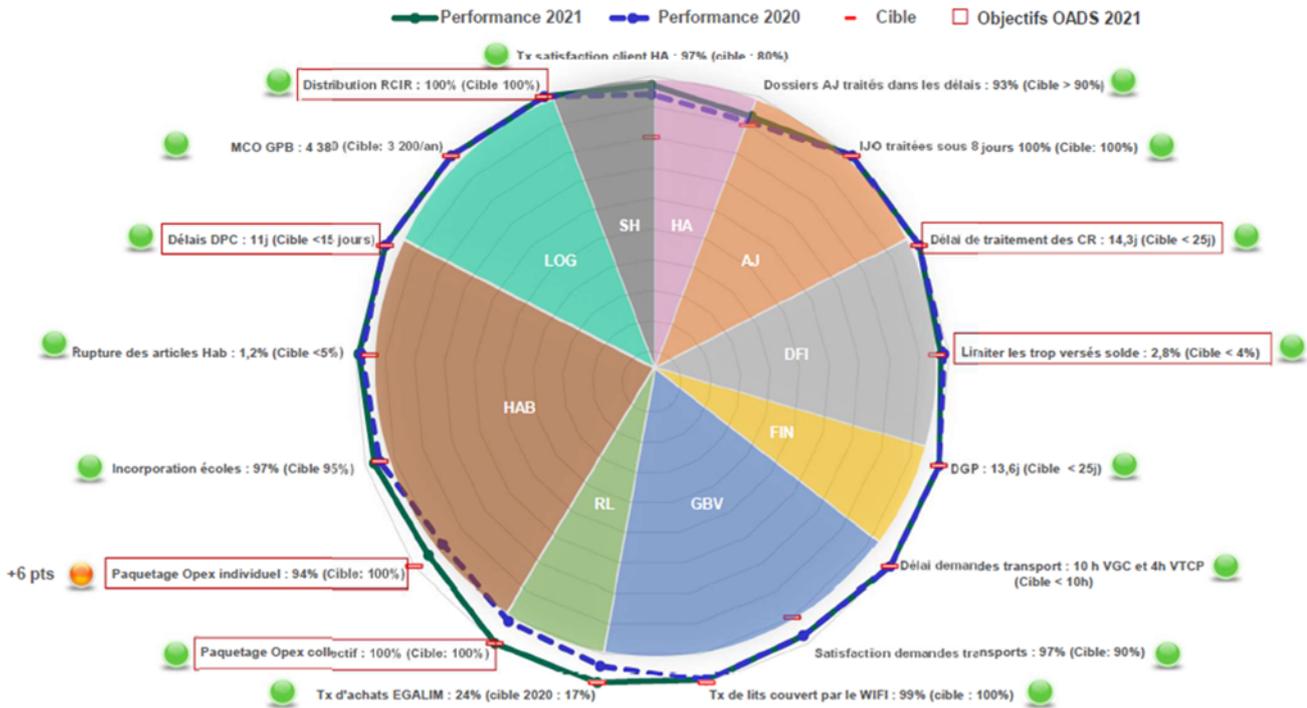
---

<sup>8</sup> 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.

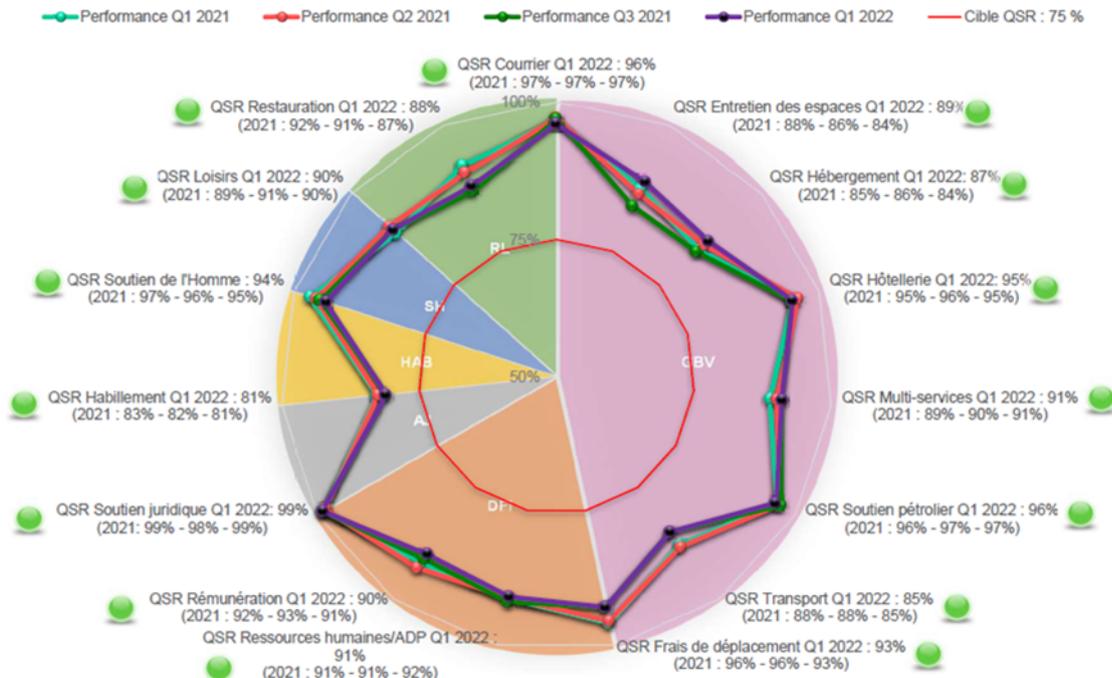
Point bloquant : le besoin n'est pas pris en compte. La formation subit cette défaillance qui perturbe durablement l'exécution de la mission.

Schéma n° 2 : Bilan de la performance du SCA en 2021



Source : ministère des Armées

Schéma n° 3 : Qualité du service rendu du SCA en 2021 (ancienne méthode de calcul du CICOS)



Source : ministère des Armées

La synthèse des données de la QSR réalisée depuis 2017 fait apparaître une augmentation de la satisfaction des soutenus (toutes administrations, directions et services) sur la majorité des domaines du soutien, en dépit des changements répétés d'organisation du service et surtout dans le prolongement des deux crises de la solde et de l'habillement qui avaient entamé la confiance des soutenus. Il convient toutefois de noter que le niveau de satisfaction des armées se situe structurellement en deçà de celui des autres soutenus, avec des écarts parfois significatifs<sup>9</sup>, ce qui doit conduire à pondérer l'évaluation de la QSR. Ce déphasage est particulièrement aigu dans le domaine de l'habillement (écart de 23 points entre la QSR toutes ADS et la QSR armées en octobre 2020, de 13 points en octobre 2021).

L'analyse des données issues du dispositif de la QSR fournit ainsi des indications utiles en tendance et pour analyser les champs du soutien caractérisés par des indicateurs atypiques (rupture dans une série, taux de satisfaction anormalement bas), mais elle doit également être appréhendée avec discernement pour éviter une lecture trop positive et parfois en déphasage avec la réalité du ressenti sur le terrain.

**Tableau n° 2 : Évolution de la QSR de 2017 à 2021 (satisfaction de la qualité du service rendu sur le périmètre des armées)**

	Octobre 2017	Octobre 2021	Variation
Transport	78%	85%	+ 9%
Multiservices	84%	91%	+8%
Hébergement	78%	84%	+8%
Loisirs	87%	90%	+3%
Entretien des espaces	79%	84%	+6%
Habillement	54%	81%	+50%
Soutien de l'homme	97%	95%	-2%
Soutien juridique	93%	99%	+6%
Rémunération	83%	91%	+10%
Frais de déplacement	87%	93%	+7%
Hôtellerie	92%	94%	+2%
Restauration	84%	87%	+4%
Administration du personnel – RH	74%	92%	+24%

Source : QSR globale / tableaux de bord du SCA 2017 et 2021

De manière constante, la délivrance des prestations multiservices, des loisirs, de l'hôtellerie, du soutien de l'homme et du soutien juridique est évaluée très positivement, signe qu'elle s'effectue sans difficultés notables. S'agissant des soutiens relevant du champ des droits individuels (solde, frais de déplacements), l'amélioration de la qualité du service rendu est significative. Il convient à cet égard de souligner la bonne gestion de « l'après Louvois » et le progrès constitué par la mise en place de Source Solde, vecteur essentiel de la qualité de

<sup>9</sup> De un point (soutien juridique) à neuf points (restauration, transports).

production de la solde et du paiement en temps et en heure de la rémunération des personnels militaires.

Stables ou en progrès dans la QSR, d'autres fonctions justifient encore de faire l'objet d'une attention particulière. Il s'agit notamment de la restauration et de l'hébergement, dont la qualité des prestations est pour partie liée à l'état des infrastructures accueillant les soutenus.

Enfin, pour deux fonctions (les transports et l'habillement), le niveau de satisfaction moyen sur la période 2017-2022 demeure à un bas niveau, avec une différence d'appréciation assez nette entre les trois armées (jusqu'à 35 points d'écart entre l'armée de l'Air et de l'Espace et l'armée de Terre sur la période). Ainsi, pour l'armée de l'Air et de l'Espace, l'habillement se situe à 33 % de satisfaction en juin 2022.

Des responsables d'unités soutenues ont fait part à la Cour de difficultés à assurer le transport individuel des aviateurs ou des pilotes d'hélicoptères qui partent en mission, ou encore de tensions affectant la fourniture des effets adaptés aux besoins des combattants des forces spéciales air. Exprimés par des unités relevant de l'armée de l'Air et de l'Espace, ces témoignages rejoignent les préoccupations remontées par les armées s'agissant de la capacité du SCA à répondre à des besoins très spécifiques, sans pour autant que soient mis en évidence de réelles défaillances ou des insatisfactions majeures à l'endroit des prestations globalement délivrées par le SCA. Il apparaît en outre que ces appréciations des soutenus sur les services rendus sont plus liées à des difficultés relevant du niveau national que de dysfonctionnements locaux (lisibilité insuffisante au niveau central de la disponibilité des stocks pour certains effets, effets de la politique d'optimisation du parc des véhicules à disposition des bases de défense pour les transports).

## **1.2 Une organisation du SCA encore inaboutie**

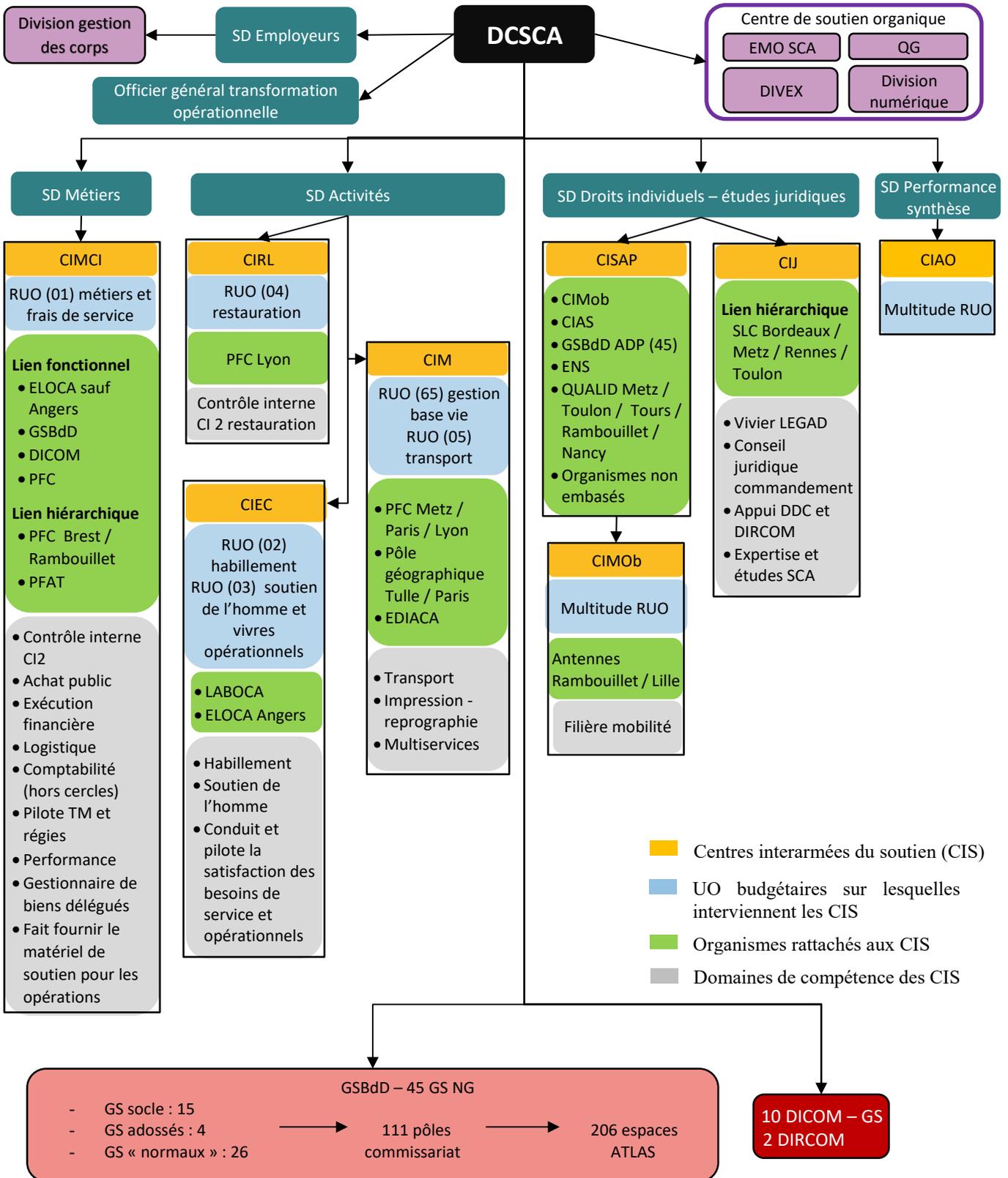
Le SCA est aujourd'hui composé d'une direction centrale, de 8 centres interarmées du soutien, de 14 opérateurs métiers (dont 5 entrepôts logistiques du commissariat – ELOCA) et de 8 plateformes commissariat. Représentant 80 % des effectifs du service, le soutien de proximité est assuré par 45 groupements de soutien de base de défense, 10 directions du commissariat d'outre-mer et groupements de soutien (DICOM-GS) et, sur les théâtres d'opérations extérieures, des directions du commissariat en opérations extérieures (DIRCOM).

Tel qu'il a été arrêté en 2014, le modèle actuel du service repose sur le principe du « bout en bout » pour l'ensemble des prestations de soutien à flux récurrents. S'inspirant des modèles de gestion du secteur privé, cette organisation ne s'appuie plus sur les différents échelons de commandement des armées, mais donne au SCA la responsabilité de la totalité des processus de délivrance des soutiens de son ressort. Afin de maîtriser l'ensemble des maillons de la chaîne qui, de la conception à livraison, s'emploie à assurer la fourniture aux armées, directions et services (ADS) des produits finis et des prestations de service « clé en main », le SCA s'est donc organisé autour de filières spécialisées, appuyées sur des expertises métiers. Adopté par un grand nombre d'organisations publiques comme privées, ce mode d'organisation matricielle classique devait contribuer à la professionnalisation des acteurs de l'AGSC et à la modernisation de l'offre de soutien, sous contraintes de ressources.

Si le pilotage par filières ou domaines d'expertise a contribué à l'amélioration de la qualité des prestations rendues, le ressenti dominant demeure au niveau local celui d'un fonctionnement encore trop en silos, qui complexifie les circuits de décision et se traduit par une dispersion des responsabilités dans la chaîne de l'AGSC.

En dépit de deux réaménagements récents du modèle (réduction au 1er janvier 2019 du nombre de GSBdD en métropole par alignement sur le nombre des bases de défense (BdD) et « manœuvre vers l'avant » menée dans le cadre de SCA 2022), le fonctionnement de l'organisation territoriale actuelle peine à trouver son point d'équilibre entre impératifs de proximité et de taille critique des structures et entre transversalité et logique de milieu.

Organigramme n° 1 : Service du commissariat des armées



Source : Cour des comptes

### 1.2.1 Une architecture matricielle complexe et instable, source de difficultés dans la mise en œuvre locale des soutiens

Depuis la mise en place du modèle dit de « bout en bout », l'architecture du SCA a plusieurs fois<sup>10</sup> été reconfigurée, les modifications du périmètre des filières conduisant à des réorganisations répétées des structures au niveau national. En dépit d'efforts notables du SCA pour améliorer le fonctionnement de l'ensemble, son pilotage n'en reste pas moins compliqué et très consommateur de temps.

#### 1.2.1.1 La redéfinition répétée des filières a pesé sur les organisations centrales

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. Rompant de la sorte avec les habitudes de fonctionnement des armées, ce changement a représenté, pour les souteneurs comme pour les soutenus, une véritable révolution culturelle.

##### 1.2.1.1.1 La recherche d'un alignement des organisations aux domaines du soutien

L'organisation du soutien par domaine (métier ou filière) a parfois souffert d'un manque de clarté, obligeant notamment à redéfinir de façon répétée les contours et les attributions des centres interarmées du soutien (CIS), afin de les aligner avec les domaines de soutien dont ils constituent la structure de pilotage.

C'est ainsi que l'instruction n°596 du 22 avril 2016 qui détaille les attributions, l'organisation et le fonctionnement des organismes extérieurs du SCA (dont les CIS) a depuis lors été actualisée à 5 reprises, avec des changements significatifs d'organisation du niveau central et le passage de 7 centres experts à 8 centres interarmées du soutien. Les modalités de création du centre interarmées du soutien à la mobilité (CIMOb) illustrent la récurrence des changements qui ont affecté le niveau central depuis 2014 (voir en annexe 4).

##### 1.2.1.1.2 Le chantier ministériel « organisation centrale du ministère » a contribué à l'instabilité de l'organisation centrale du SCA

L'instabilité du niveau central a été alimentée par le nouveau mouvement de déconcentration qu'ont formalisé les circulaires du 24 juillet 2018 et du 5 juin 2019 par lesquelles le Premier ministre a fixé aux administrations de l'État l'objectif de poursuivre les réorganisations visant à transférer le maximum d'effectifs du niveau central vers les échelons territoriaux. Dans le cadre du chantier ministériel « organisation centrale du ministère » qui a en conséquence été engagé, le SCA a été sollicité pour réduire le périmètre de son administration centrale et de recentrer son action sur ses fonctions de conception, de pilotage,

---

<sup>10</sup> 7 ou 8 filières définies en 2014 resserrées sur 4 puis 5 en 2019, avec des périmètres fluctuants, aujourd'hui 11 fonctions.

d'évaluation et de contrôle des activités du service. Entre 2019 et 2022 la direction centrale a été allégée de 234 postes, soit 59 % de ses effectifs 2019.

Cette déconcentration s'est combinée avec les opérations de réorganisation déjà engagées au sein de la direction centrale et des centres interarmées de soutien, mais elle a également trouvé sa traduction dans la reconfiguration des soutiens en Île-de-France avec la suppression du service parisien de l'administration centrale (SPAC), service central sous l'autorité du secrétariat général pour l'administration, dont les missions ont été transférées au sein du GSBdD d'Île-de-France.

#### **Le groupement de soutien de la base de défense d'Île-de-France**

Le groupement de soutien de la base de défense d'Île-de-France (GSBdD IDF) a été créé en 2020 pour répondre à des objectifs de rationalisation et de simplification du soutien général en IDF. Il réunit trois opérateurs préexistants en un seul (le SCA et ses six GSBdD de Paris École Militaire, Versailles, Montlhéry, Vincennes, Saint Germain en Laye et Villacoublay, le soutien parisien de l'administration centrale et le commandement militaire), et, ce faisant, vise à améliorer la qualité du soutien général en région parisienne.

Cette transformation associe dans une unité militaire configurée selon le modèle des GSBdD de nouvelle génération les 6 GSBdD franciliens fusionnés et des éléments de l'administration centrale qui y sont intégrés. Singulier par sa volumétrie (2 100 personnels civils et militaires répartis en IDF pour soutenir 30 000 personnels, des implantations variées sur une soixantaine de sites différents) et par la spécificité des soutenus à servir (Hôtel de Brienne, administration centrale, très hautes autorités du ministère), il est désormais la première formation administrative du SCA (9 % de ses effectifs).

Créé dans des conditions difficiles (COVID 19) et dans un calendrier contraint (un peu plus d'une année), ce nouveau groupement n'en est pas moins parvenu à assurer la continuité des soutiens attendus pendant sa phase de construction comme en témoigne le maintien d'une QSR satisfaisante. Il n'est toutefois pas encore stabilisé dans son modèle (manœuvre à venir sur le pôle de Vincennes, sur la fonction restauration, et redéfinition de mission pour le soutien sur pôle de Balard).

L'ampleur et le rythme des transformations dont le service du commissariat des armées est l'objet depuis plus de dix ans ne sont pas sans peser sur le fonctionnement du service. Outre la mobilisation des agents qu'ont impliquée leur préparation et leur mise en œuvre (comitologie, dialogue social – Cf. annexe 5), de même que l'effet de lassitude<sup>11</sup> qu'a pu susciter la répétition des manœuvres RH qui en ont résulté, elles ont été génératrices de discontinuités ou de baisses provisoires de la qualité des services rendus aux usagers.

Pour éviter d'encourir le risque de voir de moins en moins acceptée la poursuite de la modernisation du service, il semble désormais nécessaire d'engager une phase de stabilisation et d'appropriation des structures découlant de la mise en place du nouveau modèle retenu pour l'organisation du SCA à l'horizon 2030, modèle dont l'architecture s'articule aujourd'hui sur onze fonctions de soutien.

<sup>11</sup> CR des Comités Techniques de Réseau SCA du 06/07/21, déclaration liminaire UNSA au CTR du 04/02/20.

### 1.2.1.2 Un modèle complexe dont les chaînes de responsabilité peinent à être comprises

Pour les échelons locaux (établissements et GSBdD) où se concrétisent les activités de soutien, l'instabilité de l'architecture fonctionnelle du SCA s'avère génératrice de difficultés auxquelles les adaptations organiques réitérées n'ont pas su complètement répondre. L'absence de schéma fonctionnel clair et compris de l'ensemble des acteurs du soutien, le manque de stabilité des *process* définis pour chaque chaîne sont en effet sources de tensions pour les personnels qui ne s'emploient pas moins à rendre les services attendus au prix d'un effort souvent très lourd.

#### 1.2.1.2.1 L'adaptation du modèle pour répondre aux difficultés locales de fonctionnement des soutiens

S'il a vocation à articuler les structures centrales que sont les CIS, garantes, dans leur domaine d'expertise, de la montée en gamme des prestations de soutien, avec les structures opérationnelles de délivrance desdites prestations que sont les GSBdD, le principe de fonctionnement selon une logique de « bout en bout » n'en bute pas moins sur la difficulté à assurer une complète cohérence entre l'offre produite par les premières et la diversité des demandes que leur adressent les secondes en relais des besoins individuels et collectifs exprimés par les soutenus. Ainsi, des besoins peuvent ne pas être couverts, ou ne l'être que sous une forme insuffisamment adaptée aux réalités de terrain (notamment du fait de la recherche d'uniformisation liée à l'interarmisation). Enfin, la définition des périmètres d'activité de certains CIS, qui parfois se recouvrent aux frontières, peut être source de difficultés dans la mise en œuvre locale des soutiens.<sup>12</sup>

Pour remédier à ces difficultés, une interface a été créée entre le niveau central et le niveau territorial des soutiens : la division de l'exploitation (DIVEX). Composante du centre de soutien organique (CSO), émanation de la direction centrale, cette structure assume une fonction pivot entre les CIS et les responsables locaux du soutien. Interlocuteur privilégié des chefs de GSBdD pour la remontée des alertes et difficultés de terrain, ou encore l'accompagnement des réformes, elle concourt à l'information de l'échelon central sur l'activité des groupements de soutien en formulant des appréciations sur la situation de leur exploitation. Elle contribue enfin à mettre en perspective les différentes orientations et instructions descendant par domaine de soutien, et articule certains dossiers entre les CIS afin d'aider leur mise en œuvre locale.

Grâce à cette structure, les GSBdD bénéficient d'un appui central permettant de sécuriser leur fonctionnement et d'améliorer la transversalité des différents domaines du soutien que le modèle peine à assurer.

---

<sup>12</sup> Par exemple, le CIEC et le CIMCI interviennent tous deux dans la mise en œuvre de la fonction habillement, avec une définition des responsabilités parfois mal comprise au niveau des opérateurs et échelons locaux des soutiens.

#### 1.2.1.2.2 Une démarche de contractualisation pour mieux prendre en compte les spécificités locales

Compte tenu des risques inhérents la logique générale de standardisation des prestations de soutien et d'homogénéité des schémas locaux d'organisation, il est également apparu opportun de créer une autre interface entre les souteneurs et les soutenus pour adapter l'action du SCA aux besoins spécifiques de chaque armée, tant au niveau national que local. Si, pour bénéficier des effets d'économie induits par l'harmonisation des processus et règles de fonctionnement de l'AGSC, l'interarmisation des soutiens demeure une priorité, nombreux sont les cas de figure où le maintien d'une logique de « milieu » et la prise en compte de la spécificité locale de certaines formations demeure nécessaire.

Ainsi, la définition de l'offre standardisée de soutien, commune à l'ensemble des armées, a-t-elle été enrichie d'une démarche de contractualisation entre les états-majors d'armées et le SCA. Le recours à ce dispositif appliqué au niveau central (contrats de milieux) et local (contrats locaux de service) a facilité la délivrance de prestations adaptées aux priorités et aux attentes spécifiques définies par les forces.

De manière générale, se traduisant par la mise en place d'une comitologie dédiée, cette activité « indirecte » de coordination et de suivi de l'activité de soutien est souvent ressentie comme une « surcouche », sans doute nécessaire, mais néanmoins consommatrice de ressources et de temps – situation qui invite à demeurer attentif à ce qu'elle ne pèse pas trop sur les acteurs opérationnels du soutien.

À cet égard, on observera que les enjeux auxquels entendent répondre les contrats locaux de service justifient d'économiser autant que faire se peut le temps qui leur est consacré. Originellement mis en place au prix de modalités chronophages, ceux-ci avaient vocation à être actualisés chaque année. Si dans sa phase initiale cette démarche a permis de sensibiliser toutes les parties aux spécificités attendues pour la délivrance des soutiens, ils ne sont plus considérés comme des leviers décisifs pour assurer l'adéquation des prestations aux besoins. Leur généralisation, un temps envisagée, n'est désormais plus recherchée par les armées mais leur existence demeure utile lorsque se font jour des spécificités avérées nécessitant des prestations de soutien adaptées (certains sites de la DGA par exemple, pour lesquels l'embase est partiel, ou encore lorsqu'intervient l'embase d'une structure nouvelle) ou dans le cas de conflits de priorités structurels entre soutenus relevant d'un même GSBdD.

#### 1.2.1.2.3 Une activité de suivi et de coordination des soutiens chronophage

La création de la division de l'exploitation (DIVEX) a également été accompagnée de la mise en place de process associant les GSBdD, au suivi général de l'activité<sup>13</sup> des soutiens, suivi assurément très nourri mais dépourvu d'outils d'exploitation simples et partagés. Ainsi, la division a-t-elle déployé la SITEX, enquête de la situation d'exploitation des GSBdD très complète<sup>14</sup>, remontée quadrimestriellement au directeur central du SCA. Porteuse de

---

<sup>13</sup> Le SCA est destinataire des remontées de la QSR via cheops, des nombreux indicateurs de performances par domaine de soutien à la main des CIS.

<sup>14</sup> Informations sur l'appréciation globale des chefs de GSBdD, sur les relations entre les ComBdD et les chefs de GS, sur les GSBdD les plus en tension, taux de satisfaction dans 14 domaines, taux de satisfaction RH...

nombreuses informations, précieuse pour animer le réseau local, elle nécessite néanmoins d'importants travaux qui ne permettent pas pour autant de la rendre pleinement opérationnelle.

La DIVEX a engagé une démarche de mesure du volume de directives et de consignes adressées aux échelons locaux par le niveau central. Des conclusions de cette étude menée à l'automne 2021, il ressort que, quelle que soit leur taille<sup>15</sup>, les GSBdD reçoivent un nombre très conséquent de directives : de l'ordre de 150 ont ainsi été reçues pour la partie SCA sur la période de référence de l'étude, du 1<sup>er</sup> septembre au 15 octobre (dont 42 pour la DCSCA, 22 pour le CIEC, 21 pour le CIMCI).

De par sa complexité intrinsèque et la fréquence des modifications dont elle est l'objet, l'architecture organisationnelle du SCA génère une très lourde charge de coordination et de suivi qui s'ajoute à l'activité opérationnelle de ce service déjà en tension. En l'absence d'un système d'information opérationnel et partagé par l'ensemble des acteurs (soutenants et armées, directions et services soutenus), le pilotage de la performance et de la qualité des prestations rendues est source d'une importante activité qui implique une forte mobilisation des personnels, que ce détournement de leur cœur de métier tend parfois à démotiver. Conscient de cette situation, 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. Il s'agit du système d'information pour la coordination locale et centrale orienté performance (SICLOP) qui concernera l'ensemble des soutiens des bases de défense.

Il n'en reste pas moins que cette organisation en « tuyaux » fait encore trop peser sur le niveau central des demandes de décisions relevant d'un champ d'expertise spécifique du soutien au niveau local, avec le risque d'une embolie évitable au regard des enjeux concernés<sup>16</sup>.

## **1.2.2 Le groupement de soutien des bases de défense, un niveau territorial hétérogène et en tension**

Les groupements de soutien des bases de défense (GSBdD) constituent le levier essentiel de la réforme des soutiens engagée en 2010.

### **1.2.2.1 Les GSBdD sont alignés sur un modèle type imparfaitement adapté aux réalités locales de la volumétrie et des besoins des soutenus**

Créées en miroir des bases de défense (BdD), ces unités locales de mise en œuvre des soutiens relevant du SCA ont été l'échelon de mutualisation qui a permis de réaliser les réductions d'effectifs prévues par les LPM. Elles ont été définies<sup>17</sup> comme des structures procédant d'un schéma organique uniformément déployé sur l'ensemble du territoire national

<sup>15</sup> Hors directives traitant des ressources humaines du groupement des soutiens et de l'organisation des opérations, dont le nombre est corrélé à la taille des GSBdD.

<sup>16</sup> À titre d'exemples : remontée au niveau du CICOS de l'aménagement du bureau d'un officier bloqué car jugé non prioritaire, remontée au niveau de la direction centrale du SCA de l'absence d'insignes dans les délais pour les recrues d'une unité de combat.

<sup>17</sup> Circulaire 597/DEF/DCSCA/SD\_REJ/BREG du 8 octobre 2014.

(même périmètre de mission, même organisation type, mêmes principes de fonctionnement) sans que soient questionnées la spécificité éventuelle de certains besoins des soutenus et les conditions dans lesquelles il pourrait y être répondu. Il était néanmoins prévu la possibilité de constituer des antennes délocalisées au plus près des soutenus, mais sans en expliciter les conditions de mise en œuvre.

Il était toutefois inévitable que, compte tenu de l'extrême diversité des structures incorporées dans les bases de défense, l'uniformité du modèle proposé ne pouvait empêcher que sa déclinaison se traduise au final par une grande hétérogénéité des profils résultant de la configuration des GSBdD.

En dépit de la volonté initiale affichée, les caractéristiques des différents GSBdD sont en effet très disparates, qu'il s'agisse de leur périmètre géographique et fonctionnel d'intervention (embasement imparfait des unités, élongation des soutiens à assurer), des relations avec les soutenus très liées à l'identité de la BdD, des modalités de délivrance 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.

Ainsi, la Cour avait déjà identifié en 2014 onze bases de défense soutenant un effectif inférieur à 2 500 personnels et recommandait de fusionner six d'entre elles avec des BdD voisines et plus importantes. Si deux BdD de petite taille (Valence et Colmar) ont été supprimées depuis, les fusions préconisées par la Cour n'ont pas été engagées en dépit des réorganisations menées depuis. Il en résulte que sur les 45 GSBdD qui existent aujourd'hui, neuf d'entre eux soutiennent moins de 2 500 personnels, 13 ont un effectif de soutenus entre 2 500 et 5 000, 16 entre 5 000 et 11 000 et sept sont de taille importante avec plus de 11 000 soutenus.

**Tableau n° 3 : BdD dont l'effectif soutenu est inférieur à 2500 – comparaison 2014 et 2022**

<i>GSBDD</i>	Effectif soutenus 2014	Effectifs soutenus 2022
<i>Belfort</i>	2268	2296
<i>Colmar</i>	2183	SO
<i>Charleville -Mézières</i>	1039	1335
<i>Valence</i>	1048	SO
<i>Solenzara</i>	1218	1587
<i>Calvi</i>	1286	1717
<i>Saint-Christol</i>	806	1057
<i>Gap</i>	928	1738
<i>Angoulême</i>	1956	2314
<i>Brive</i>	1515	2483
<i>Cherbourg</i>	2302	SO
<i>Verdun</i>	Non identifié en 2014	2245

Source : tableau DCSCA – DIVEX du 19/10/2022

Le format réduit des plus petits GSBdD est générateur de risques sur le fonctionnement optimal des soutiens, 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 gestion des personnels, 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. Si la taille critique des GSBdD demeure une problématique réelle, c'est davantage la préoccupation de réponses qualitative et de proximité aux besoins des soutenus qui a conduit à les rénover dans le cadre de SCA 2022. D'autant que, malgré les efforts entrepris pour y remédier, les armées ont eu tendance à percevoir comme une rupture génératrice d'un éloignement aussi préjudiciable qu'irréductible l'intégration des soutiens dans un dispositif spécifique se substituant à leur incorporation antérieure au sein même des forces.

#### 1.2.2.2 Un nouveau schéma territorial des soutiens qui requiert encore un certain nombre d'arbitrages

Dans le cadre du plan SCA 2022, les GSBdD ont été rénovés de manière à s'inscrire dans la démarche de plus grande proximité souhaitée par et pour les soutenus. Cette « manœuvre vers l'avant » a été traduite dans la circulaire n°11597 ARM/DCSCA/SDDIEJ/BREG du 1<sup>er</sup> septembre 2020 et consacre des GSBdD dit de nouvelle génération (GSBdD-NG).

L'un des chantiers majeurs de la transformation SCA 2022 a donc consisté à réorganiser les soutiens afin de les rapprocher des régiments, des bases aériennes, des bases navales et aéronavales. Aux fins d'améliorer le « front office » au bénéfice des unités de formation, ils ont été à ce niveau réorganisés autour de pôles commissariat (qui deviennent l'unité de soutien commissariat de proximité). De même, dans la logique d'une plus grande individualisation de la relation soutenant/soutenu, ont été développés les espaces ATLAS (Cf. plus haut). En outre, certaines activités métiers à plus forte valeur ajoutée, jusqu'alors exercées dans les GSBdD ont été transférées dans les plates-formes commissariat (PFC) pour le soutien administratif et financier et dans 15 GSBdD dits « socles » pour le domaine logistique. Dans ces conditions, les autres GSBdD ont été recentrés sur les activités de soutien métiers à plus forte valeur ajoutée (administration des personnels et droits individuels), ainsi que sur la régulation, l'expertise, le contrôle et l'appui de l'activité des pôles. Ces différentes transformations constituent le modèle de GSBdD dit « de nouvelle génération ».

Aujourd'hui stabilisées, ces évolutions se sont donc traduites par la mise en place de strates supplémentaires accompagnant une nouvelle organisation qui débouche sur un maillage territorial enrichi.

Si les forces reconnaissent l'effort engagé pour assurer une meilleure proximité des soutiens, il n'en reste pas moins que la lisibilité de l'action des différents échelons au niveau territorial n'est pas toujours aisée, en particulier au niveau zonal sur lequel interviennent les PFC, récemment reconfigurées. En outre, bien qu'enrichie de strates supplémentaires, la structuration organique encore très uniforme de la nouvelle architecture ne garantit pas son ajustement optimal aux réalités du terrain.

Deux points d'attention demeurent toutefois dans la mise en œuvre de ce nouveau schéma territorial :

Un premier risque inhérent à la cartographie des bases de défense consiste dans le fait d'avoir maintenu des GSBdD inadaptés par leur taille ou au contraire d'avoir créé des structures qui ne suffisaient pas à répondre aux besoins des forces dans certains cas de figure (pôles ou espaces ATLAS qui s'avèrent à terme sous-dimensionnés). Ces derniers connaissent des risques de débordement, obligeant les GSBdD à des régulations locales en lien avec la réalité des moyens disponibles. Par ailleurs, le déploiement des pôles interroge sur le maintien des GSBdD au format réduit. En effet, la démarche d'adossement de certains d'entre eux à des groupements de taille plus importante peut préfigurer la substitution de pôles aux plus petits GSBdD non isolés. La rationalisation de la carte des groupements de soutien pourrait donc se poursuivre en supprimant certaines des plus petites structures, notamment les sept non isolées identifiées par la Cour (Saint-Christol, Charleville-Mézières, Gap, Verdun, Belfort, Angoulême et Brive). Une étude d'impact préalable est toutefois souhaitable afin de déterminer les conditions de leur fermeture et les modalités de reprise des prestations assurées au profit des unités soutenues. Une telle démarche pourrait ne pas être exclusive d'une démarche plus globale de reconfiguration territoriale des soutiens à laquelle, le cas échéant, elle devrait s'intégrer.

Une seconde difficulté, identifiée par le directeur central du SCA, concerne le niveau zonal avec l'absence d'un représentant du service identifié pour répondre aux demandes de l'officier général de la zone de défense et de sécurité (OGZDS),

Une première réponse a été apportée avec la création d'un échelon de coordination, de synthèse et d'expertise de niveau zonal au sein des plates-formes achats finances (PFAF), transformées à cette occasion en plates-formes commissariat (PFC). Cette démarche a notamment permis de développer davantage de subsidiarité entre le niveau central et le niveau territorial et de déconcentrer certaines compétences au niveau zonal, avec un nouvel échelon qui s'intercale dans la chaîne fonctionnelle de bout en bout.

Le périmètre des attributions des sept<sup>18</sup> PFC a ainsi été modifié avec la définition de missions au niveau zonal<sup>19</sup>, certaines relevant d'une compétence nationale déconcentrée (création des divisions RHL au sein des PFC).

Certaines de ces nouvelles attributions ont nécessité une manœuvre RH importante (391 postes pour la création des divisions RHL dans les PFC). Pour autant, la consécration de ce nouvel échelon dans la chaîne fonctionnelle du SCA soulève encore des interrogations quant à la pertinence du modèle. Se pose en particulier la question du maintien de deux niveaux distincts entre le GS socle et la PFC. Compte tenu de la taille critique nécessaire à certaines divisions pour maintenir des compétences sur les métiers en tension, la dispersion de ces ressources rares peut être une source de difficultés à venir.

La reconfiguration territoriale du SCA n'apparaît donc pas encore pleinement lisible s'agissant du niveau régional et/ou zonal et la clarification du rôle des PFC et des GSBdD socles

---

<sup>18</sup> Île-de-France, Lyon, Toulon, Bordeaux, Metz, Brest et Rennes.

<sup>19</sup> Cela s'est traduit par la mise en place de relations spécifiques avec l'OGZDS (représenter le SCA auprès de l'OGZDS, présenter les positions et les propositions du SCA, conseiller dans les domaines SCA et éclairer sur la qualité du soutien, transmettre l'information du niveau central (DC/CIS/DIVEX)) et avec les GSBdD et organismes du SCA relevant de la ZDS (évolution des compétences propres des ex PFAF : Division achats, division finances et division RHL : comptabilité, achats/commandes, contrôles internes...COZ Transport et mise en œuvre de compétences déconcentrées : infrastructures, PMRIE, défense et sécurité).

doit notamment être opérée quant à la réalisation de certaines fonctions à forte expertise. Par ailleurs, les enseignements tirés de la crise COVID ont démontré l'intérêt d'un échelon de déconcentration et de subsidiarité opérationnelle renforcé au niveau zonal. La nomination d'un officier général de zone de défense du SCA, positionné sur la fonction de directeur de PFC, peut répondre à ce besoin de meilleur pilotage des soutiens au niveau zonal. Pour autant, avant de généraliser un dispositif qui est en phase d'expérimentation depuis 2023, la pertinence de cette évolution significative de l'architecture du service devra être appréciée plus globalement, en particulier au regard du fonctionnement de l'ensemble des soutiens.

**Recommandation n° 1. (EMA SCA) : Supprimer les 7 plus petits GSBdD non isolés et faire reprendre leurs activités par des pôles localisés sur les mêmes sites ou par d'autres GSBdD.**

### **1.3 Les fonctions financières et d'achats : des missions historiques qui se sont modernisées**

Dans le domaine des finances, la mise en œuvre des chantiers de modernisation et le suivi de la performance sont assurés par la direction des affaires financières du secrétariat général pour l'administration. S'agissant du domaine des achats, la stratégie nationale est définie par la mission des achats de défense placée auprès du secrétaire général pour l'administration.

Au sein de cette organisation, le SCA intervient comme opérateur des fonctions financières et d'achats. Historiquement, ces fonctions étaient assurées par les plates-formes achats finances du SCA qui se sont transformées en PFC. Elles sont définies comme les « *opérateurs spécialisés de l'achat public* », qui « *procèdent aux acquisitions de biens et de services dans les domaines de l'administration générale et des soutiens communs. [...] Elles sont responsables de la fonction achats dans leur périmètre géographique, et coordonnent l'activité de l'ensemble des représentants du pouvoir adjudicateur dans ce périmètre.* »<sup>20</sup>

Deuxième acheteur du ministère pour les achats hors armement, le SCA a adapté ses plateformes achats-finances à la nouvelle organisation territoriale et aux enjeux de la politique d'achat du ministère des Armées, tout en modernisant sa chaîne financière.

#### **1.3.1 Une politique d'achats qui s'inscrit dans un cadre ministériel et interministériel**

Au sein du ministère, ont été développées 90 stratégies d'achats qui se répartissent sur 13 domaines<sup>21</sup> d'achats, et dont certaines s'intègrent à des stratégies interministérielles. Construites sur les segments et groupes marchandises de la nomenclature 2020 des achats de

<sup>20</sup> Instruction N°1596/ARM/DCSCA/SDDIEJ/BREG relative aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement des organismes extérieurs du service du commissariat des armées du 26 juillet 2019.

<sup>21</sup> Chiffres issus du Rapport annuel d'exécution achat 2021 du SGA p.18, ministère des Armées.

l'État<sup>22</sup>, ces stratégies font l'objet, par voie de circulaire<sup>23</sup>, d'une répartition interne entre organismes, mêlant partages de compétences et exclusivités.

Dans ce cadre, le SCA dispose d'une forte marge de manœuvre puisqu'il est pilote de 63 stratégies et est désigné comme autorité ministérielle ayant l'exclusivité de la passation de marchés et d'accords-cadres pour la quasi-totalité d'entre elles (hors segments partagés avec le service de santé des armées ou l'agence ministérielle de gestion – AMG<sup>24</sup>). Les pilotes des stratégies, qui doivent définir les modalités d'achats, sont les PFC. Le SCA a également été désigné acheteur de substitution pour les marchés qui ne relèvent pas de la compétence d'autres services. C'est le cas par exemple pour les achats liés aux besoins spécifiques d'acquisitions de l'armée de l'Air et de l'Espace n'entrant pas dans les programmes d'armement qui sont désormais pris en charge par la PFC de Bordeaux<sup>25</sup>.

### 1.3.2 Un service organisé pour répondre aux objectifs de performance

Dans le domaine achat, la direction centrale du commissariat des armées conduit la politique sectorielle de la fonction achats en s'appuyant sur le centre interarmées du soutien métiers et contrôle interne (CIMCI) qui occupe un rôle d'animation, répartit les segments nationaux sur les PFC, suit les gains engrangés sur les achats, et veille au respect des objectifs ministériels (stratégie d'achats, relations PME/PMI, et développement durable).

#### 1.3.2.1 Une organisation territorialisée regroupant les achats et les finances

Le SCA est responsable de la passation des marchés et conventions des secteurs d'administration générale et de soutiens communs (AGSC) pour l'ensemble des services du ministère. À ce titre, il s'est doté d'une organisation territorialisée devant concilier la proximité avec les services bénéficiaires, les responsables des budgets<sup>26</sup> (ComBdD, centres de la direction générale de l'armement DGA, centres experts du SCA...), et le maintien d'une centralisation suffisante pour s'assurer de la performance économique et du respect des politiques ministérielles de ses donneurs d'ordres de la chaîne achat. La lettre d'intention stratégique du directeur central du SCA de 2020<sup>27</sup> présente sur ce point les enjeux du secteur tournés non seulement vers la résilience, la réactivité et la performance, mais également vers la proximité et les territoires.

En matière d'organisation, le SCA compte en 2021, 69 représentants du pouvoir adjudicateur (RPA) sur les 377 RPA du ministère (dont 160 pour les achats à l'étranger y

---

<sup>22</sup> La nomenclature des achats de l'État est présentée par domaine, segment, groupe de marchandises (DAE, Guide utilisateur de la nomenclature achats 1<sup>er</sup> janvier 2022).

<sup>23</sup> Circulaire n°14092/DEF/SGA du 25 septembre 2015 visant à mettre en œuvre l'instruction n°7482DEF/CAB du 8 juillet 2015 susmentionnée, et son annexe 2.

<sup>24</sup> Cf Infra.

<sup>25</sup> Circulaire n°14092/DEF/SGA du 25 septembre 2015 visant à mettre en œuvre l'instruction n°7482DEF/CAB du 8 juillet 2015 susmentionnée, et son annexe 2.

<sup>26</sup> Cf. Infra.

<sup>27</sup> Lettre n°3418/ARM/SCA/DCSCA/MET/DR du 10 décembre 2020 portant intentions stratégiques du SCA 2021 du domaine « achats ».

compris les ambassadeurs). Hors armement, il est le deuxième acheteur du ministère en nombre de procédures et en volume financier (306 procédures pour 1,2 Md€).

**Tableau n° 4 : Tableau de répartition des RPA du SCA**

Entités SCA	Nombre de RPA	Seuil de compétence
DCSCA	1	Sans limitation
PFC	8	Sans limitation
CIAO	1	Sans limitation
Opérateur spécialisé (PFAT)	1	Sans limitation
GSBdD Métropole	45	MAPA x 1
DICOM OME	10	MAPA x 150
DIRCOM OPEX	2 (Barkhane/Daman)	MAPA x 150
ELOCA Roanne	1	MAPA x 0,66

Source : Bilan d'activités du SCA – Chiffres clés 2021

En matière financière, les PFC sont qualifiées de services exécutants (SE) et ont pour mission d'exécuter les dépenses et les recettes à l'aide du progiciel de gestion Chorus. Ces services consomment les crédits des unités opérationnelles (UO) qui les ont préalablement habilités en vertu de protocoles d'exécution ou de contrats de services spécifiques. Les responsables de SE ont la qualité d'ordonnateurs secondaires.

Les PFC sont les services exécutants pour l'ensemble des unités de leur ressort géographique aussi bien pour les dépenses d'AGSC que pour les dépenses métiers. Elles assurent localement des prestations par contrat de services avec les grandes directions du ministère des Armées (DGA, SSA...). En 2021, le volume de crédits de paiement (CP) gérés par les PFC s'élevait à 1,8 Md€ et 214 M€ pour la plateforme affrètement et transport (PFAT), chiffres stables depuis 2019. Les PFC occupent ainsi un rôle d'interface entre les prescripteurs, les responsables de crédits et les services bénéficiaires.

**Tableau n° 5 : Volumétrie des dépenses gérées par les PFC-PFAT (hors titre 2)**

	2018	2019	2020	2021
<i>PFC</i>	2,8 Md€*	2,00 Md€	1,70 Md€	1,80 Md€
<i>PFAT</i>		0,31 Md€	0,24 Md€	0,21 Md€
<b>Total</b>	<b>2,8Md€*</b>	<b>2,31 Md€</b>	<b>1,94 Md€</b>	<b>2,01 Md€</b>

\*Volumétrie totale dont Outre-mer et étranger

Source : Cour des comptes d'après les bilans d'activités du SCA 2018-2021

### 1.3.2.2 Une spécialisation renforcée des plates-formes du commissariat et une concentration de l'achat public

Depuis 2017, l'organisation territoriale métropolitaine en matière d'achats finances s'est progressivement resserrée. Elle se concentre désormais sur deux plateformes très spécialisées à périmètre national : la PFAT, pour les achats d'affrètement-transport et la PFC de Rambouillet pour l'habillement et les matériels de défense et sécurité (rations de combat et protections individuelles), tandis que les GSBdD assurent les achats de faible montant (inférieurs à 40 000 €) et les PFC l'ensemble des autres achats.

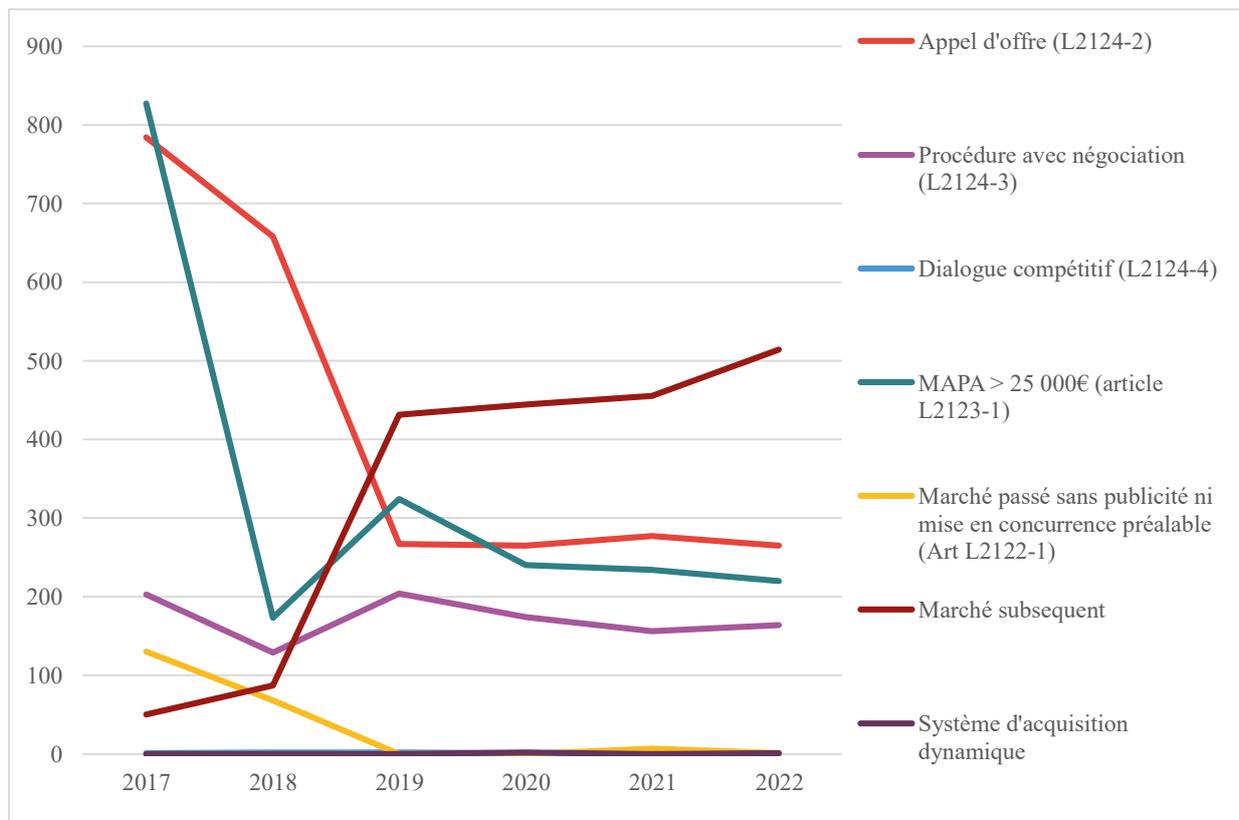
En plus de la gestion financière qui est opérée de manière territorialisée, chaque PFC est spécialisée dans un domaine de passation des marchés : Toulon pour l'accueil-filtrage-gardiennage, Rennes pour la formation, Brest pour l'achat de mobiliers, Lyon pour la restauration-alimentation, Bordeaux pour l'intérim et les achats spécifiques de l'armée de l'Air et de l'Espace, Metz pour l'achat innovant et opérationnel.

Depuis 2018, le nombre de marchés passés annuellement par les PFC et la PFAT s'est stabilisé autour de 550, hors marchés subséquents (pour 6 360 contrats actifs en 2021)<sup>28</sup>. Le recours aux conventions est privilégié sur certains secteurs d'activité : en matière de restauration avec l'Économat des armées (EdA), pour la fourniture de mobiliers, de papier, de produits d'hygiène, d'équipements individuels de protection (EPI) avec l'UGAP<sup>29</sup>. La spécialisation des PFC a entraîné une massification de l'achat et une diminution du nombre d'appels d'offres sur la période (Cf. Graphique 1) ainsi qu'une augmentation des marchés subséquents.

---

<sup>28</sup> Chiffres issus du bilan 2021 dont OME.

<sup>29</sup> Note n°299/ARM/SCA/CIMCI/DIVACHATS du 10 mai 2021 relative à la mise en œuvre d'un plan d'action SCA-UGAP.

**Graphique n° 1 : Répartition annuelle des procédures passées par les PFC-PFAT**

Source : Cour des comptes d'après les données du ministère des Armées

Le seuil de dispense de procédure pour les marchés à procédure adaptée ayant été porté à 40 000 € fin 2019 (décret n° 2019-1344 du 12 décembre 2019), le SCA dispose d'une moindre visibilité sur les achats inférieurs à ce seuil. En effet, les GSBdD disposant de la compétence pour passer de manière autonome les engagements juridiques inférieurs à ce seuil (seuil en dessous duquel la formalisation des pièces du marché n'est que facultative), ceux-ci ne sont pas tous saisis dans le système d'information ALPHA.

Déployé depuis 2016 et au SCA depuis 2017, ce système d'information sert à faciliter le recensement et l'examen de la mise en œuvre des politiques, stratégies et objectifs de performance des achats hors armement<sup>30</sup>. La Cour constate cependant que la complète intégration des données n'est pas encore assurée, notamment le montant des marchés passés alors que le SI ALPHA prévoit cette fonctionnalité. L'état-major des armées annonce donc, pour la fin 2023, un plan d'actions relatif au complètement des données saisies dans ALPHA, mis en œuvre par le centre interarmées du soutien « métier et contrôle interne ».

<sup>30</sup> Instruction n°15885/DEF/SGA du 29 juillet 2016 et Note n°0001019020738/ARM/SGA/MA du 10 juillet 2019 relative à l'évaluation, validation et comptabilisation de la performance achats hors armement sur les dimensions économiques et innovation.

### 1.3.2.3 Une performance accrue mais un constat général qui masque des disparités

En 2019, le SCA a réalisé 18,8 M€ de gains d'achats<sup>31</sup> validés par la mission des achats et la direction des achats de l'Etat (DAE) et 3,2 M€ d'achats innovants, dont 0,6 M€ au titre du décret 2018-1225. Cette performance s'est renouvelée en 2020 et 2021 avec respectivement 20,1 M€ et 20,9 M€ de gains d'achats sur les marchés renouvelés.

**Tableau n° 6 : Indicateur de performance économique des PFC**

	2017	2018	2019	2020*	2021*
Montant des gains	16,97 M€	18,80 M€	8,54 M€	20,13 M€	20,91 M€
Performance économique	70%	92,50%	42,70%	105%	130%

Source : ministère des Armées

\* Cible dépassée

Le SCA inscrit pleinement son action dans les différents plans ministériels avec des résultats répondant aux objectifs de ses donneurs d'ordre.

À titre d'exemples, en 2021, le taux de notification du nombre de marchés passé à des PME varie de 50 % à 94,2 %, avec 5 PFC qui se situent au-delà de 80 % ; le délai global de paiement en métropole s'élève à 14 jours (en amélioration d'un jour par rapport à 2020) pour 17,4 jours au niveau de l'ensemble du ministère. En matière de performance financière, la plus forte progression reste le délai moyen gestionnaire (soit le délai de traitement) qui passe de 21 jours en 2018 à 10 jours en 2021. Si le nombre de marchés avec une clause de développement durable a été multiplié par cinq en deux ans, passant de 447 à fin 2019 à 2 549 à fin 2021, d'autres indicateurs de suivi témoignent d'une appropriation très différenciée de ces enjeux par les PFC. Alors qu'au niveau interministériel, le plan national pour les achats durables<sup>32</sup> fixe comme objectifs d'atteindre, d'ici 2025, 100 % des contrats de la commande publique notifiés avec au moins une considération environnementale et 30 % avec une considération sociale, les indicateurs de suivi du SCA s'échelonnent, selon les PFC, de 11 % à 76 % pour le développement de l'achat éco-responsable et de 11 % à 70 % pour le développement des achats socio-responsables en 2021. Si un effort d'alignement des taux doit être réalisé, les différences entre PFC s'expliquent toutefois en partie, chaque PFC étant spécialisée sur des segments d'achats pour lesquels la facilité de mise en œuvre de ces clauses est variable.

<sup>31</sup> Conformément aux prescriptions du guide de la modernisation de l'achat édité par le service des achats de l'État qui a mis en place une méthode de mesure des gains communs à l'ensemble des ministères et des établissements publics, afin de suivre et consolider de façon homogène ces gains sur tous les achats.

<sup>32</sup> Plan national pour les achats durables (PNAD 2022-2025).

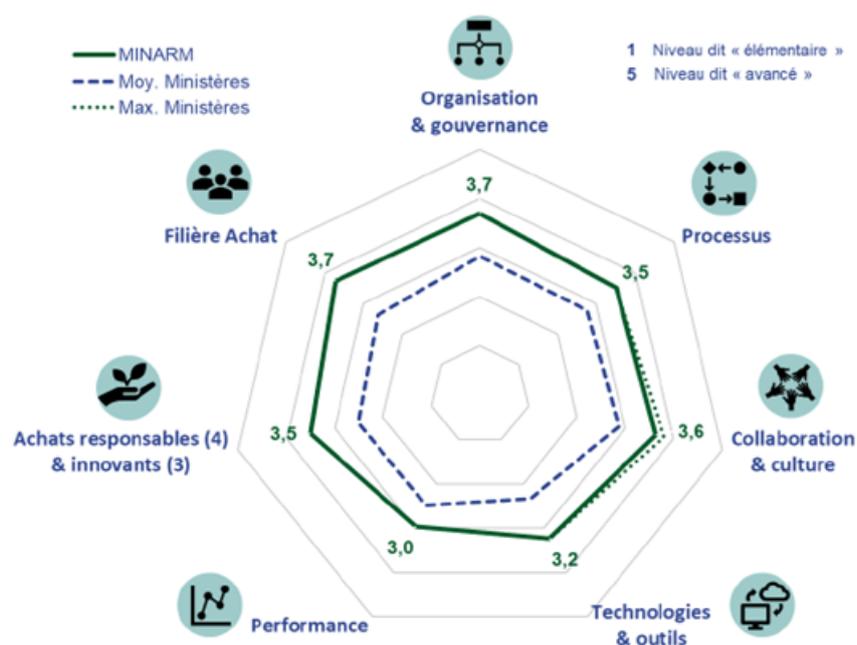
### 1.3.3 Des moyens sécurisés d’achats publics et d’exécution financière, mais certaines fragilités qui demeurent

#### 1.3.3.1 Des outils du contrôle interne opérationnels

La supervision et la coordination des travaux en matière de contrôle interne achat sont portées par la mission des achats du ministère qui détermine chaque année les axes d’efforts auprès de l’ensemble des services<sup>33</sup>. Réalisé par la direction des achats de l’État dans le cadre du plan achats de l’État, le diagnostic de maturité du ministère des Armées<sup>34</sup> conduit à constater que ce dernier est, sur ce point, plus avancé que les autres ministères audités<sup>35</sup>.

Le contrôle interne du SCA a fait l’objet d’un rapport spécifique du CGA en 2021<sup>36</sup> qui soulignait la bonne connaissance du contrôle interne et la maîtrise des procédures associées, en relevant toutefois des améliorations à apporter dans l’organisation des différents rôles du contrôle interne.

**Schéma n° 4 : Maturité comparée du ministère des Armées en matière d’achats public**



Source : Direction des achats de l’Etat, ministère de l’Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

<sup>33</sup> Directive n°0001D19030731/ARM/SGA du 15 octobre 2019.

<sup>34</sup> Diagnostic de maturité du ministère des Armées, Direction des achats de l’État, janvier 2021.

<sup>35</sup> Ce constat est d’autant plus renforcé, que ce diagnostic s’est concentré sur les dépenses des services support (SID, SCA, DIRISI et AMG), les dépenses de défense et de sécurité et le maintien en condition opérationnelle (MCO) ayant été retirées du périmètre.

<sup>36</sup> Rapport sur le contrôle interne au sein du SCA, Contrôle général des armées, 13 décembre 2021.

Pour le processus achat, les GSBdD et les PFC sont inspectés par le centre interarmées du soutien métiers et contrôle interne (CIMCI) qui établit des cotations en fonction des anomalies constatées sur l'analyse du besoin (unique processus analysé pour les GSBdD), la passation des marchés et le suivi de l'exécution. Comme en témoigne le tableau 7, les PFC font l'objet, sur l'échelle de maturité de la gestion (EMR) et des risques d'une cotation « standardisée » voire « évoluée ».

**Tableau n° 7 : Échelle de maturité de la gestion des risques – Extrait- Exemple des PFC-PFAT**

Organisme	EMR cotation de 1 à 5*
PFC SE – LYON	3,24
PFC RAMBOUILLET	3,50
PFAT	3,91
PFC RENNES	2,70
PFC METZ	4,06
PFC TOULON	4,77
PFC SO - BORDEAUX	4,76
PFC IDF	4,73
PFC BREST	4,74

**\*Légende:**

- non fiable : 1,00 à 1,99
- informel : 2,00 à 2,99
- standardisé : 3,00 à 3,99
- évolué : 4,00 à 4,99
- optimisé : 5

Source : ministère des Armées

### 1.3.3.2 La fragilité des ressources humaines

Relevés par les cartographies détaillées des risques du SCA, le manque de personnels ou leur défaut de formation sont à l'origine des tensions qui affectent les métiers de l'achat et des finances.

La famille professionnelle « achats » regroupe les emplois relatifs à l'acquisition de prestations, au contrôle des prestations, au contrôle des coûts de revient et ceux relatifs à la mise en œuvre de la réglementation au titre des procédures de la commande publique. Le nombre de militaires affectés sur les postes des fonctions achats et finances est régulièrement déficitaire, ce dont témoignent les derniers bilans d'affectation connus<sup>37</sup> qui font apparaître des vacances d'environ 25 % des postes concernés. Ces déficits se conjuguent avec ceux qui sont observés pour les personnels civils (8 % de vacances de postes). Le manque d'acheteurs se répercute sur la réalisation du plan de charge (78 % du plan de charge réalisé à fin 2021 au regard d'un objectif de 80 %), et sur les délais de procédure qui sont plus longs qu'escomptés (20 jours en moyenne d'écart pour les MAPA, 57 pour les appels d'offres ouverts qui constituent les deux procédures les plus nombreuses).

Lorsque les postes sont pourvus, ils ne le sont pas toujours pas des personnels répondant aux besoins des fiches de poste. En 2021, la filière acheteur du ministère comportait 31 % d'acheteurs de niveau 1 (catégorie A ou officier), 43 % de niveau II et 26 % de niveau III, alors que le SCA n'en comptait que 8 % de niveau I, 58 % de niveau II et 34 % de niveau III. Cette situation n'est pas nouvelle puisque déjà en 2017, dans le schéma stratégique du projet de

<sup>37</sup> Cf. point 2.2.2.

service 2017/2023, le SCA précisait que son « taux d'encadrement est le plus faible du ministère, aux alentours de 7 % pour le service, 4,5 % pour les GSBdD ». La surreprésentation des agents de catégorie C au sein du SCA implique donc de mener un important effort de formation. Il apparaît en outre que les militaires affectés sur ces postes sont souvent peu formés aux marchés publics et que le peu d'années qu'ils y passent ne permet pas vraiment de rentabiliser le « coût » de l'investissement que représente alors leur formation.

Malgré les efforts de formation affichés, ce sous-dimensionnement des effectifs se ressent notamment dans les GSBdD pour lesquels l'échelle de maturité des risques s'avère plus faible (maîtrise du processus à un niveau standardisé voire informel)<sup>38</sup>. À cet égard, on rappellera qu'en 2021, les GSBdD représentaient près de 54 % de la famille « acheteurs » du SCA mais avec une très forte disparité entre eux (de 1 à 104 acheteurs avec une médiane de 11 agents). La situation est analogue dans le domaine des finances, les GSBdD représentant 33% des agents de la filière avec de 1 à 91 agents par structure (médiane à 11 agents).

### 1.3.3.3 Des moyens modernisés et sécurisés d'achat public et d'exécution financière à disposition des services bénéficiaires

Dans le sillage de la modernisation des processus d'exécution financière (ORGAFI 3), le SCA dispose depuis 2018 de nouveaux outils lui permettant de simplifier ses procédures comptables et de fluidifier les échanges avec ses fournisseurs.

Cette ingénierie financière renouvelée repose sur le déploiement d'outils de gestion au sein des PFC, qu'il s'agisse de capacités d'intelligence artificielle permettant de libérer des tâches d'exécution (construction d'un outil de répartition dynamique des factures), ou de l'automatisation sous le progiciel de gestion CHORUS de certaines tâches (constat automatique et contrôle hiérarchisé du service fait, extension du flux 3<sup>39</sup> permettant de régler les dépenses sans service fait). Elle s'est également traduite par le déploiement de différentes cartes achats (cartes de paiement) permettant de simplifier la procédure d'exécution de la dépense, de réduire le nombre d'actes liés à des dépenses de faible montant<sup>40</sup> et de réduire les délais de paiement.

Le développement de ces cartes achats a également été favorisé aux fins de déconcentrer la satisfaction des besoins à l'échelon du bénéficiaire et diminuer les délais d'approvisionnement (notamment en cas d'urgence). Ainsi les porteurs des cartes achats sont désignés par les GSBdD lorsqu'il s'agit des dépenses d'AGSC<sup>41</sup> ou par les chefs d'organismes (unités soutenues) pour les dépenses dites « métiers ».

Il n'en reste pas moins que l'appropriation de cette modalité de paiement demeure très variable selon les sites, que ce soit à cause de la réticence des chefs d'organismes à déconcentrer la décision d'achat ou de l'effet de découragement qu'est de nature à susciter la rigidité du processus. Initialement destinée à apporter de la souplesse aux acheteurs, l'utilisation des cartes achats est en réalité rendue peu aisée en raison des contraintes procédurales auxquelles elle est

<sup>38</sup> Tableau de synthèse des missions CI2 achats, SCA.

<sup>39</sup> Le flux 3 correspond aux dépenses récurrentes périodiques.

<sup>40</sup> La DAF et la DCSCA fixent conjointement un objectif maximal pour 2022 de 35 % d'EJ de moins de 2000€ TTC.

<sup>41</sup> AGSC : administration générale et de soutiens communs.

soumise. Pas moins de quatorze textes de nature interministérielle ou ministérielle définissent leurs modalités d'utilisation. En 2022, le SCA a essayé de les synthétiser dans un mémento<sup>42</sup>, mais les processus afférents à l'usage de ces cartes restent assez lourds en gestion, et ceci plus particulièrement pour des bénéficiaires peu rompus à ces exigences administratives. Conscient de leurs difficultés d'utilisation, l'état-major des armées cherche à lever les obstacles identifiés, notamment dans le cadre du chantier « simplification – subsidiarité ».

**Tableau n° 8 : Le déploiement des cartes achats (CHA) au sein des PFC** <sup>43</sup>

	Type de cartes							Total général	ratio soutenus / CHA	dépenses 2021	ratio dépenses CHA / soutenu
	nombre de soutenus	AGSC N1	AGSC N3	AGSC Mixte	Métier N1 1	Métier N3	Métier Mixte				
PFC BREST	21 103	200	179		295	175	128	977	22	17 337 244	822
PFC EST	79 599	227	76	270	466	90	159	1288	62	15 006 358	189
PFC PARIS	18 114	213	528		476	320	1	1538	12	11 349 294	627
PFC SUD	58 275	174	197	373	414	264	236	1658	35	42 277 892	725
PFC SUD EST	21 879	120	86	92	141	108	73	620	35	6 275 246	287
PFC SUD OUEST	36 936	276	436	4	281	169	75	1241	30	8 101 749	219
PFC OUEST	40 835	152	215	252	486	341	249	1695	24	16 414 945	402
<b>Total général</b>	<b>235 906</b>	<b>1362</b>	<b>1717</b>	<b>991</b>	<b>2559</b>	<b>1467</b>	<b>921</b>	<b>9017</b>	<b>26</b>	<b>116 762 728</b>	<b>495</b>

Source : ministère des Armées - SCA

#### 1.3.3.4 Une prise en compte de l'expression du besoin à renforcer

La centralisation des achats au niveau des PFC, et dans une moindre mesure dans les GSBdD, a de fait éloigné de l'acte d'achat tant ses bénéficiaires que ses prescripteurs.

Pour les unités soutenues, l'expression du besoin passe désormais par l'outil ministériel dédié SILLAGE<sup>44</sup>. Le GSBdD est chargé de retraduire la demande sous CHORUS Formulaire, soit directement par une demande d'achat qui sera validée par la PFC si le vecteur d'achat préexiste ou si un simple bon de commande suffit, soit par la réalisation, au niveau du GSBdD, d'un marché à procédure adaptée de moins de 40 000 €, soit par l'inscription de la demande au titre d'un marché à passer par une PFC (ou d'une demande d'avenant à un marché existant)<sup>45</sup>.

L'expression du besoin des services soutenus peut également s'avérer complexe en fonction de la finalité de l'emploi de l'objet ou de la prestation demandée. L'exemple le plus extrême dont la Cour a pu avoir connaissance est celui du crayon à papier ou de la ramette de

<sup>42</sup> Extrait du mémento cartes achats relevant du périmètre SCA version 3 du 25 août 2022 p.6.

<sup>43</sup> Carte N1 : Achats de petits montants (moins de 2000 €) - Référencement préalable du fournisseur nécessaire - paiements possibles à l'étranger ; Carte N1 bis : qui associe à chaque couple carte/fournisseur un compte de la comptabilité générale (compte PCE) significatif de la dépense majoritaire – ne fonctionne pas à l'étranger, Carte N3 : achats sur marchés publics écrits.

<sup>44</sup> Portail de commande de prestations de soutien pour toutes les unités soutenues.

<sup>45</sup> Note n°158/ARM/DCSCA/SDM-NP du 17 janvier 2019 relative aux missions du bureau achats au sein d'un GSBdD.

feuilles de papier qui, selon son utilisation, n'est pas imputé sur le même budget et peut donc faire l'objet de refus de prise en charge au motif d'une mauvaise imputation budgétaire. Ce manque de lisibilité au niveau des services soutenus est de nature à créer des tensions, d'autant que ceux-ci ne bénéficient plus de praticiens des achats, toutes leurs demandes devant passer par SILLAGE. La juxtaposition des services bénéficiaires coupés des enjeux d'achats, des GSBdD ne disposant pas de l'ensemble des informations et des PFC éloignées du service rendu est constitutive d'une organisation qui ne garantit sans doute pas l'optimisation du processus de prescription et la qualité de celui-ci.

De fait, aucun des éléments transmis à la Cour lors de son instruction ne traduit l'existence de documentation ou de processus solides permettant de garantir la bonne prise en compte de l'expression des besoins. C'est d'ailleurs ce que corrobore l'analyse de la cartographie des risques des différentes PFC, qui fait ressortir le défaut dans l'expression du besoin comme le risque résiduel le plus important. Les plans d'actions mis en œuvre pour réduire ce risque se concentrent sur la vérification de la réception des expressions de besoins pour les marchés que les PFC ont passé ou envisagent de passer et qui figurent à ce titre dans leurs plans de charge (sous le logiciel ALPHA). Or, les PFC travaillent sur des plans de charge annuels ou bi-annuels, ce qui ne favorise pas la prise en compte des besoins répertoriés en cours d'année. De plus aucun mécanisme ne garantit la connaissance par les GSBdD et les services prescripteurs de l'ensemble des marchés déjà à leur disposition, le logiciel ALPHA ne le permettant pas.

Par ailleurs, il est apparu que les GSBdD et les PFC ont la faculté de valider, sur les marchés publics qu'ils passent, des hausses de coûts qui vont s'imputer sur des budgets gérés au niveau du commandant de base de défense (ComBdD) sans que ces derniers n'en aient connaissance). Cette décorrélation entre, d'une part, les prix résultant des clauses de marché validées par les PFC et, d'autre part, leur impact sur les budgets relevant de la responsabilité des ComBdD est constitutive d'un risque qui, pour avoir été identifié, a conduit le directeur central du SCA à émettre en 2020 deux notes successives relatives aux relations des pouvoirs adjudicateurs du SCA avec les ComBdD<sup>46</sup>. Les directeurs de PFC ont été ainsi incités à renforcer leur dialogue de gestion achat avec les ComBdD en systématisant la participation de ces derniers aux commissions internes de marchés et en ayant avec eux un contact direct une fois par trimestre.

Le SCA a concentré ses efforts sur la sécurisation par le haut des segments d'achats en cherchant prioritairement à mutualiser les actes correspondants, politique dont la mise en œuvre s'est effectuée au détriment de l'utilisateur final dès lors que certains services se sont autocensurés dans l'expression de leurs besoins. L'organisation des GSBdD en la matière n'apparaît donc pas encore pleinement satisfaisante. À quoi s'ajoute le fait que les temps d'échanges organisés par les PFC restent encore trop limités – les revues annuelles de marchés ne pouvant pas, à elles seules, garantir la bonne prise en compte de l'expression des besoins nécessaires au fonctionnement des unités soutenues.

Le secrétariat général pour l'administration (SGA) est favorable à redonner davantage de marges de manœuvre aux unités locales afin d'améliorer la prise en compte des besoins exprimés en cours d'année. Il estime, néanmoins, qu'une telle évolution ne doit pas conduire à

---

<sup>46</sup> Note n°2027/ARM/SCA/DCSCA/MET/NP du 22 juillet 2020 portant sur les relations des pouvoirs adjudicateurs du SCA avec les ComBdD, et Note n°3355/ARM/SCA/DCSCA/AMET/NP du 3 décembre 2020 relative aux relations des pouvoirs adjudicateurs du SCA avec les ComBdD.

dégrader la qualité de la programmation, cette démarche étant indispensable à la performance du pilotage de la fonction achat.

La Cour considère qu'une meilleure prise en compte, en amont, des besoins spécifiques des unités locales en cours d'année doit être recherchée et qu'elle n'est pas de nature à porter préjudice à la programmation dont elle peut se révéler complémentaire. Il convient donc de renforcer le dialogue infra-annuel entre les parties prenantes, tout en veillant à diminuer la complexité du processus achat.

**Recommandation n° 2. (SCA) : Renforcer la prise en compte de l'expression des besoins spécifiques des unités soutenues, en particulier ceux qui émergent en cours d'année.**

#### 1.3.3.5 Améliorer la synergie achats-finances au sein des PFC

Regroupées au sein des PFC, l'achat et les finances sont organisés dans des filières séparées qui répondent à des finalités différentes. L'une sécurise les segments d'achats en massifiant le recours à la commande publique, l'autre s'assure du service fait et de l'exécution des dépenses correspondantes. Si les donneurs d'ordres sont en partie séparés – responsables d'UO et RBOP pour la partie finances, prescripteurs diversifiés pour la partie achats –, certains intervenants sont les mêmes (bureau achats des GSBdD, CIMCI, prescripteurs disposant de la capacité financière, etc.).

Cette organisation n'a pas intégré les dernières évolutions des fonctions achats-finances des administrations de l'État ayant débouché, dans un premier temps, sur la création des services facturiers placés directement sous l'autorité d'un comptable public et visant désormais à rapprocher dans des centres de gestion financière les centres de services partagés (CSP) prestataires Chorus et les services facturiers (SFACT). Or, il est clair que la refonte de l'organisation des PFC n'a pas été mise à profit pour accroître les synergies entre les deux domaines, les nouveaux organigrammes des PFC faisant apparaître deux divisions, une relative aux achats et l'autre, aux finances, sans lien entre elles. Seule la cellule contrôle interne, indépendante des deux divisions, exerce une fonction commune : elle doit veiller à ce que l'action combinée de l'une et de l'autre réponde à l'impératif de régularité de la dépense, donc aux exigences de la commande publique, mais aussi aux prescriptions découlant des stratégies publiques qui encadrent sa mise en œuvre.

Une meilleure coordination entre acheteurs et services exécutants de la dépense apparaît ainsi nécessaire pour améliorer la prise en compte de l'expression du besoin et de la qualité du suivi des prestations réalisées. À cet effet, le directeur du SCA a précisé qu'il conduit en 2023 un audit interne de ses plates-formes afin de renforcer les synergies entre les fonctions achats et finances.

---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Confronté à des transformations d'ampleur et à des crises majeures depuis sa création, le SCA s'est employé à répondre aux attentes des forces armées et du ministère dans le champ des fonctions du soutien dont il a aujourd'hui la charge. Ses missions ont été ainsi réalisées sans discontinuité, avec un niveau de qualité de service rendu (QSR) dont la mesure de satisfaction globalement en hausse depuis 2017 ne doit pas occulter le ressenti plus contrasté des soutenus et les difficultés encore patentées sur certains des domaines du soutien (notamment l'habillement ou les transports).*

*La crise de confiance qui a affecté la relation entre soutenus et soutiens dans la première période de la réforme des soutiens s'est traduite par un nouveau mouvement de transformations du service et de son activité, lancé en 2017 sous l'égide du plan « SCA 2022 ». Ont ainsi été engagés un changement de nature de l'activité avec la personnalisation accrue de services traditionnellement assurés à grande échelle, une réorganisation des GSBdD visant à retrouver, à travers l'implantation de 206 espaces ATLAS créés à cet effet, la proximité attendue par les soutenus. Prenant appui sur la digitalisation de certains services permettant de simplifier l'accès aux informations et à certaines prestations de soutien modernisées, l'adaptation du service à ces nouvelles attentes a trouvé à s'incarner dans la mise en place du plan famille, porteur de nombreuses mesures d'amélioration des conditions de vie des militaires.*

*Pour autant, ces avancées ne sauraient masquer les difficultés persistantes constituées par la complexité d'un modèle dont la trop grande instabilité organique détourne les personnels de leur cœur de métier. Le modèle dit « de bout en bout » n'a donc pas encore trouvé son point d'équilibre, la logique matricielle qui irrigue les organisations et les chaînes du soutien n'étant pas pleinement lisible, ni toujours adaptée aux contraintes du niveau local (GSBdD). La configuration de certains GSBdD au format encore trop réduit et les questions en cours autour du niveau zonal sont également sources de difficultés pour la mise en œuvre des soutiens. La rationalisation de la carte des GSBdD doit donc se poursuivre en supprimant les structures au format le plus réduit, tout en veillant à maintenir un maillage territorial pertinent des groupements de soutien restants. Enfin, les coûts de coordination des soutiens liés à l'absence de transversalité du modèle et le temps consacré au suivi de l'activité du service demeurent, à ce stade, trop importants.*

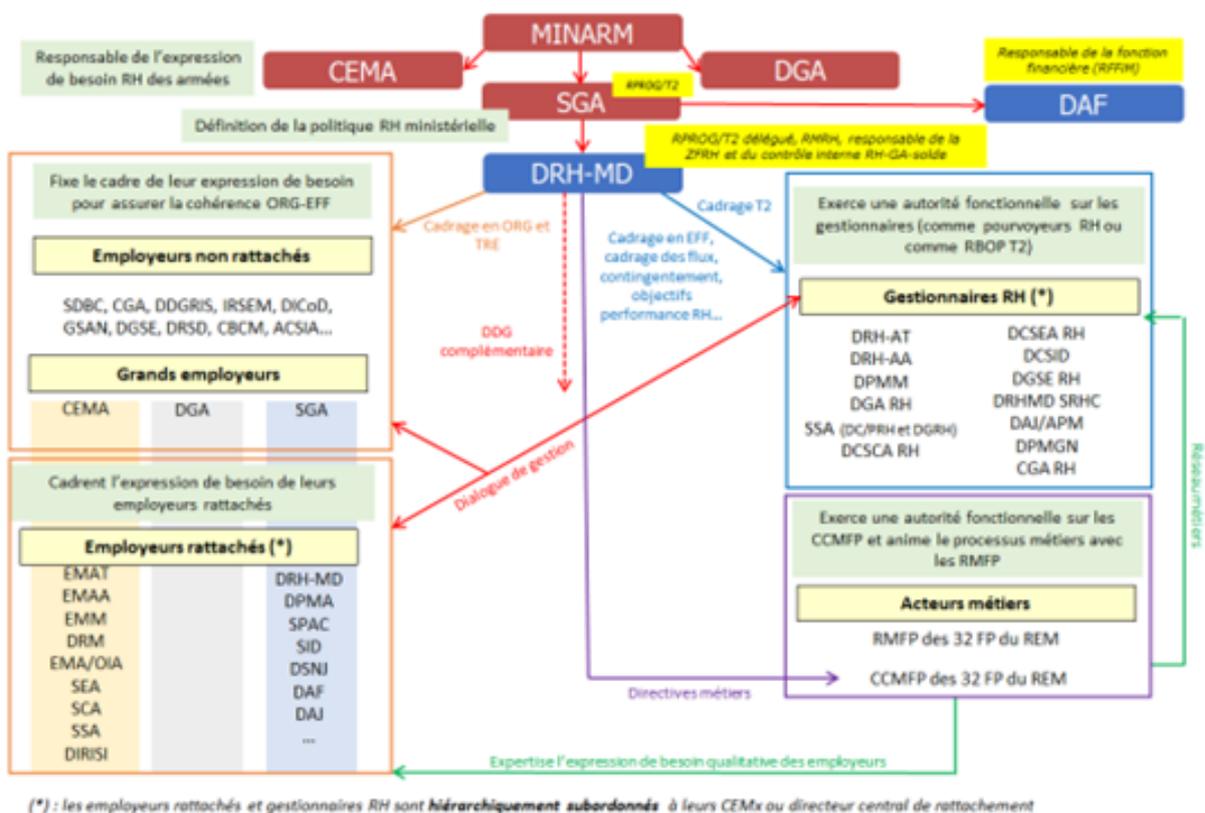
*Le sentiment d'un modèle encore inabouti ne concerne pas les fonctions financières et d'achats, dont l'organisation repose sur les 7 plateformes commissariat, récemment enrichies d'attributions zonales. Si la réponse aux besoins des soutenus est à améliorer, notamment pour ce qui relève des besoins nouveaux exprimés par les unités locales en cours d'année (essentiellement des dépenses urgentes liées à des événements imprévus), la performance globale des deux fonctions est à souligner. Domaines historiques du soutien, les achats et les finances ont d'ailleurs été réintégrés comme fonction à part entière dans le schéma d'organisation retenu pour la feuille de route du SCA à l'horizon 2030.*

---

## 2 UN SERVICE INTERARMEES DU SOUTIEN QUI NE DISPOSE PAS DE L'INTEGRALITE DES LEVIERS POUR L'EXERCICE DE SES MISSIONS

Le SCA a la particularité d'être l'un des services interarmées du soutien qui gère le plus faible pourcentage des effectifs qu'il emploie<sup>47</sup>, en l'espèce 3 %. Il est gestionnaire<sup>48</sup> de 1 926 commissaires dont il emploie 43 % des effectifs à fin 2021 et employeur de plus de 22 000 personnels civils et militaires qui lui sont mis à disposition par les gestionnaires RH (les DRH d'armées, le service des ressources humaines civiles de la DRH-MD, la DGA-RH...) <sup>49</sup>.

Schéma n° 5 : Organisation de la fonction RH – relation employeur / gestionnaire



Source : ministère des Armées

<sup>47</sup> Le chiffre est de 9 % pour le SID, 67 % pour le SSA et 69 % pour le SEO.

<sup>48</sup> Le terme « gestionnaire » désigne l'autorité chargée de recruter, former et affecter la ressource humaine selon les besoins des employeurs. Il existe 13 gestionnaires RH au ministère des Armées (RH civile et militaire) pour plus de 25 employeurs.

<sup>49</sup> Le processus décrivant la mise à disposition du personnel auprès des employeurs par les gestionnaires fait l'objet de l'instruction ministérielle n°210214 du 18 juillet 2019.

Le SCA est donc principalement autorité employeur, ce qui n'est pas sans conséquences sur l'adéquation entre ses missions et les moyens qui lui sont mis à disposition.

## 2.1 Le corps unifié des commissaires a connu d'importantes évolutions depuis sa création

### 2.1.1 Une fusion des corps

Le corps des commissaires est régi par le décret n°2012-1029 du 5 septembre 2012 modifié par le décret 2022-1333 du 17 octobre 2022.

Le décret de 2009<sup>50</sup> portant création du SCA prévoyait dans son article 2 l'intégration des commissaires des armées, directions et services (ADS). Toutefois, au 1<sup>er</sup> janvier 2010, seulement 222 commissaires étaient transférés au SCA. Les autres officiers continuaient de servir dans les armées, notamment au sein des bases de défense et GSBdD, qui dépendaient toujours de l'EMA.

Schéma n° 6 : Réforme des corps techniques et administratifs 2014-2015



Source : DCSCA

Le deuxième temps de la réforme du ministère de la Défense pour la période 2014-2015 prévoyait des fusions, intégrations et créations de nouveaux corps, notamment dans le domaine des soutiens. Ces mouvements, différents de la fusion des corps de commissaires, l'affectent toutefois en ouvrant la possibilité aux officiers des corps techniques des armées, directions et services de le rejoindre. Ainsi, les officiers du corps technique et administratif (OCTA) du service de santé des armées (SSA), de la délégation générale pour l'armement (DGA), du

<sup>50</sup> Décret 2009-1494 du 5 décembre 2009 relatif à la création du service du commissariat des armées.

service des essences des armées (SEA), de l'armée de Terre et de la Marine nationale, les officiers du corps des bases de l'air ont, pour un nombre important, rejoint le corps des commissaires soit par une intégration d'office, soit après sélection sur demande.

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013, en sus des 220 officiers des corps techniques et administratifs déjà présents au SCA, ce sont 750 officiers OCTA qui ont rejoint les cadres du SCA et sont devenus commissaire des armées dont 310 du SSA (100 % de l'effectif), 180 de la DGA (100 % de l'effectif), 100 de l'armée de Terre (8 % des effectifs), 50 de la Marine (42 % de l'effectif), 100 des bases de l'air (18 % de l'effectif) et 5 du SEA (3 % de l'effectif).

Le décret du 17 octobre 2022 modifiant le statut particulier du corps des commissaires des armées a pris en compte l'évolution du modèle RH du corps qui prévoit une augmentation significative de la part des officiers sous contrat, actuellement de 26 % pour la porter à 35 %. Cette ambition se traduit par l'instauration de plusieurs mesures comme l'ouverture d'un mode de recrutement au choix, la reprise d'ancienneté et une activation facilitée au statut de commissaire d'active.

**Tableau n° 9 : Effectifs des commissaires du SCA entre 2010 et 2022**

<i>Au 1<sup>er</sup> janvier</i>	2010	2013	2017	2022
<i>Effectifs (ETPE)</i>	222	1031	1808	1926

*Sources : Cour des comptes et DCSCA*

Cette évolution est une véritable transformation pour le SCA qui a vu ses effectifs plus que quadrupler en quelques années et a intégré des officiers aux profils et formations différents de ceux des commissaires d'origine pour des postes équivalents et auxquels il lui faut également assurer un parcours de carrière attractif et valorisant.

### **2.1.2 Un recrutement qui demeure sélectif malgré l'augmentation des effectifs**

Les deux principaux concours permettant d'accéder au corps des commissaires sont le concours externe sur épreuves (environ 30 postes par an) ouvert aux étudiants issus des universités de droit, de sciences économiques et d'instituts d'études politiques et le concours externe sur titres (environ 10 postes par an) ouvert aux étudiants issus d'écoles d'ingénieurs ou de commerce ou titulaires de mastères spécialisés. Un troisième concours concerne le recrutement interne mais ne concerne que quelques places chaque année.

Le nombre de candidats au concours de commissaire est en augmentation sensible entre 2017 et 2022 (+ 32 % pour le recrutement sur épreuves et + 41 % pour le recrutement sur titre). Cette augmentation suit toutefois le nombre de postes offerts, + 38 % pour le recrutement sur épreuves et + 25 % pour le recrutement sur titre et a ainsi permis de garantir lors des dernières années un taux de sélection de 11 à 12 % pour le recrutement sur épreuves et de 11 à 14% pour le recrutement sur titre.

### 2.1.3 Un choix d'ancrage dès l'entrée en formation qui définit les parcours de carrière

Malgré la fusion de leurs corps originels, les commissaires conservent un « ancrage » qui consacre leur lien avec l'armée ou le service qu'ils seront en principe appelés à servir durant une part notable de leur carrière. L'ancrage se caractérise par un uniforme et des insignes spécifiques permettant de l'identifier notamment sur les tenues interarmées<sup>51</sup>. Il s'exprime également à travers les stages en unité où est inculquée la culture d'armée aux élèves commissaires.

La question de la suppression de cet ancrage aurait pu légitimement se poser si les caractéristiques fortes des milieux d'emploi dans lesquelles sont affectés 57 % des commissaires ne nécessitaient pas une connaissance approfondie et une maîtrise des spécificités opérationnelles et humaines dès les premiers postes en sortie d'école<sup>52</sup>. En contrepartie, une attention particulière est portée par les hautes autorités militaires du SCA pour préserver l'équilibre entre corps interarmées et identité d'armée. Un soin particulier a conduit au choix du nom des premières promotions des élèves commissaires de l'école du commissariat des armées : « Charnière », « Première ligne », « Provence », « Voie sacrée », « Valmy » de manière à préserver une identité militaire tout en gommant une identité d'armée trop prononcée lors de la formation.

Le choix de l'ancrage à l'issue du concours, et avant d'avoir débuté la scolarité, entraîne, parmi d'autres raisons<sup>53</sup>, un niveau d'attrition important. Ainsi, une liste complémentaire de plus en plus importante est nécessaire pour combler tous les postes offerts. Si le choix d'ancrage « Marine nationale » semble le plus attractif au vu du rang du dernier admis suivi de près par « l'armée de l'Air et de l'Espace », les choix « armée de Terre » et « Santé » nécessitent le recours quasi systématique à la liste complémentaire pour combler les postes offerts. Cette situation pour le recrutement sur épreuves ne se retrouve pas de manière aussi nette pour le recrutement sur titre alors que les opportunités de carrières et d'affectations sont les mêmes pour ces deux concours.

L'ancrage se traduit également dans les premières affectations. L'armée de Terre offre 50 postes aux commissaires pour servir dans ses régiments comme chef de section coordination administration et budget (SCAB). Les commissaires d'ancrage Marine sont embarqués lors de leurs premières années d'expérience après leur scolarité.

La notion d'ancrage s'atténue autour du grade de commandant, lorsqu'après leurs temps en unités, les commissaires rejoignent la direction centrale ou d'autres organismes du ministère des Armées dans lesquels ils acquièrent une expérience interarmées. Les meilleurs d'entre eux intègrent l'École de guerre pour se préparer à occuper des postes à responsabilité au niveau interarmées, voire interministériel.

---

<sup>51</sup> Circulaire 6165 du 23 octobre 2013 relative aux insignes d'ancrage des commissaires des armées.

<sup>52</sup> L'ancrage détermine les postes en sortie d'école : un commissaire d'ancrage Marine est affecté sur un bâtiment, un commissaire d'ancrage Terre au sein d'un régiment, un commissaire d'ancrage Air et Espace sur une base aérienne, un commissaire d'ancrage SSA dans un hôpital, etc.

<sup>53</sup> Les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur se destinant à une carrière militaire passent pour la plupart plusieurs concours de catégorie A comme Saint Cyr, l'École navale, l'École de l'air, l'École des officiers de la Gendarmerie nationale voire certaines écoles de sous-officiers.

La notion d’ancrage joue également un rôle aux grades de lieutenant-colonel et de colonel lorsque les commissaires occupent des postes de commandement de GSBdD ou de structures importantes en lien avec leur ancrage. Ainsi, les commandants des GSBdD de Toulon et Brest sont d’ancrage « Marine », ceux d’Istres, d’Evreux ou Saint Dizier sont d’ancrage « Air et Espace ». À ces occasions, ils côtoient des officiers des armes avec lesquels ils ont pu servir dans leurs différentes affectations en unités, en opérations, en interarmées, ce qui facilite les échanges et le travail en commun. La notion d’ancrage a ici toute sa pertinence.

#### 2.1.4 Un corps de spécialistes aux parcours diversifiés

En 2021, seulement 43 % des commissaires servaient au sein du SCA. Le tableau ci-dessous traduit la très forte diversité des affectations dans les armées, directions et services du ministère. Cette diversité est source de difficultés pour le gestionnaire SCA qui, s’il conserve la main sur les affectations, doit assurer des parcours de carrière attractifs et valorisants pour ses commissaires, répondre à ses propres besoins en tant qu’employeur et honorer quantitativement et qualitativement les postes des autres employeurs dont il dépend par ailleurs pour les personnels que ceux-ci mettent à sa disposition. Une fois affectés, les commissaires sont une ressource dont il ne peut plus disposer facilement et sur laquelle il ne peut donc pas toujours compter pour les besoins de projection.

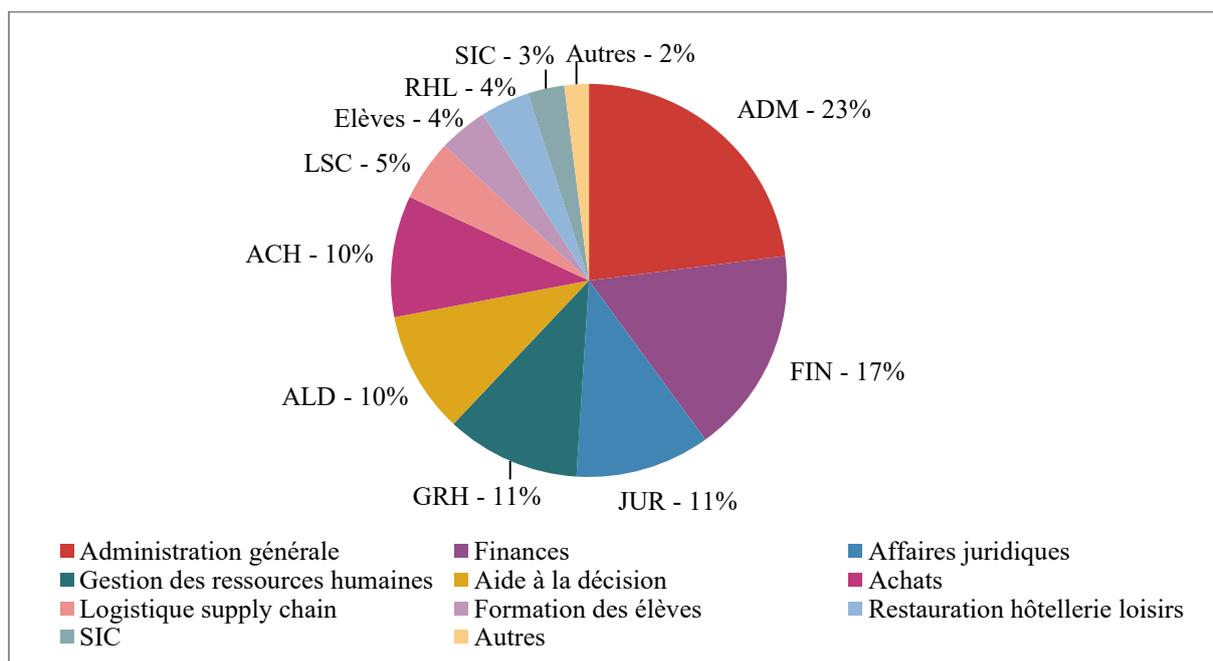
**Tableau n° 10 : Répartition des commissaires par employeur au 31 décembre 2021**

<i>Employeur</i>	EMA	EMAT	EMM	EM AAE	SCA	SSA	SGA	DGA	Autres	Hors PMEA	Total
<i>Nombre</i>	135	119	107	85	804	237	98	94	76	129	1884
<i>En %</i>	7%	6%	6%	4%	43%	13%	5%	5%	4%	7%	100%

Source : DCSCA

Parmi les 32 commissaires généraux, il en est 13 qui occupent des postes en dehors des organismes du SCA, soit au sein du ministère des Armées (par exemple, directeur de l’audit interne des armées, attaché de défense à Moscou), soit en interministériel (par exemple, secrétaire général adjoint au secrétariat général à la mer). La liste complète des postes occupés par les commissaires généraux figure en annexe 6.

À la diversité géographique et des types d’organismes des affectations s’ajoute une diversité des métiers. Selon leur ancienneté et leur expérience, les commissaires exercent des fonctions d’expertise, d’encadrement ou de direction dans des domaines aussi variés que l’administration, les finances, le conseil juridique ou encore les ressources humaines.

**Graphique n° 2 : Répartition des commissaires par famille professionnelle (au 31/12/2021)**

Source : DCSCA

Le SCA a publié en juin 2019 un document de politique RH spécifique aux commissaires, « Commissaire en 2025 », qui explicite sa volonté de renforcer une identité tournée vers l'opérationnel, d'investir sur le capital humain pour conforter le corps, de travailler sur des parcours professionnels attractifs individualisés et, enfin, de développer les compétences spécifiques, gage de la valeur ajoutée des commissaires au sein des armées.

La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), de ce corps hétéroclite d'officiers n'en reste pas moins très dépendante des emplois proposés aux commissaires par les armées, directions et services et par les parcours professionnels que ceux-ci sont en mesure de leur offrir – sachant en outre que le principe de l'ancrage introduit dès le départ une contrainte de trajectoires initiales.

Sur ce point, il convient de mentionner le cas de l'armée de Terre qui a édité un guide des parcours professionnels des commissaires des armées d'ancrage « Terre » en 2019. Cette initiative a été suivie par la DGA qui a publié en juin 2020 un guide identique pour les commissaires des armées d'ancrage « Armement ». Ce guide vise à leur offrir une lisibilité sur les postes proposés par la DGA dans les différents domaines et de leur fournir des exemples de parcours de carrière depuis la sortie d'école jusqu'aux postes fonctionnels occupés par des commissaires généraux. Des projets pour les commissaires d'ancrage « Santé », « Marine » et « Air et Espace » sont en cours.

### 2.1.5 Un corps qui s'est largement féminisé avec l'augmentation des effectifs

Entre 2017 et 2022, période postérieure aux mouvements de fusion et d'intégration des corps, le nombre de commissaires a augmenté de 7 %, de manière relativement homogène pour

l'ensemble des grades, à l'exception des commissaires généraux dont le nombre est passé de 27 à 32, soit une augmentation de 19 %.

La féminisation du corps a été particulièrement marquée sur ces cinq années, en volume comme en pourcentage, avec une hausse globale de 140 commissaires féminins, soit + 25 %. Cette augmentation est également répartie entre les commissaires officiers supérieurs et les commissaires officiers subalternes. Sachant qu'il faut environ 10 ans entre l'entrée en école de formation et la promotion au 1<sup>er</sup> grade de commissaire officier supérieur, cette évolution montre que la tendance à la féminisation remonte à plus de 10 ans.

**Tableau n° 11 : Évolution des effectifs du corps des commissaires entre 2017 et 2022 et répartition homme / femme par statut**

	Au 1 <sup>er</sup> janvier 2017			Au 1 <sup>er</sup> janvier 2022			
	Homme	Femme	Total	Homme	Femme	Total et évolution	Évolution femmes
<i>Sous total commissaires généraux</i>	23 (85%)	4 (15%)	<b>27</b>	26 (81%)	6 (19%)	<b>32 (+19%)</b>	<b>+2 (+50%)</b>
<i>Sous total commissaires officiers supérieurs</i>	692 (76%)	213 (24%)	<b>905</b>	683 (71%)	274 (29%)	<b>957 (+6%)</b>	<b>+61 (+29%)</b>
<i>Sous total commissaires officiers subalternes*</i>	534 (61%)	342 (39%)	<b>876</b>	518 (55%)	419 (45%)	<b>937 (+7%)</b>	<b>+77 (+23%)</b>
<i>Total commissaires</i>	1249 (69%)	559 (31%)	<b>1 808</b>	1227 (64%)	699 (36%)	<b>1 926 (+7%)</b>	<b>+140 (+25%)</b>

\*sont inclus les élèves commissaires pendant leur scolarité et les commissaires aspirant (service volontaire dans les armées).

Source : Cour des comptes

Le corps des commissaires des armées a connu en 10 ans de profondes réformes. Il a dû se transformer et s'adapter tout en essayant de préserver l'équilibre qui le caractérise entre corps interarmées du soutien et culture spécifique induite par l'ancrage de ses personnels. L'identité d'armée imprimée dès la formation et confortée lors des premiers postes permet aux commissaires d'être pleinement intégrés dans l'écosystème des armées, en métropole, en outre-mer et sur les théâtres d'opérations extérieures, à tous les postes de responsabilité.

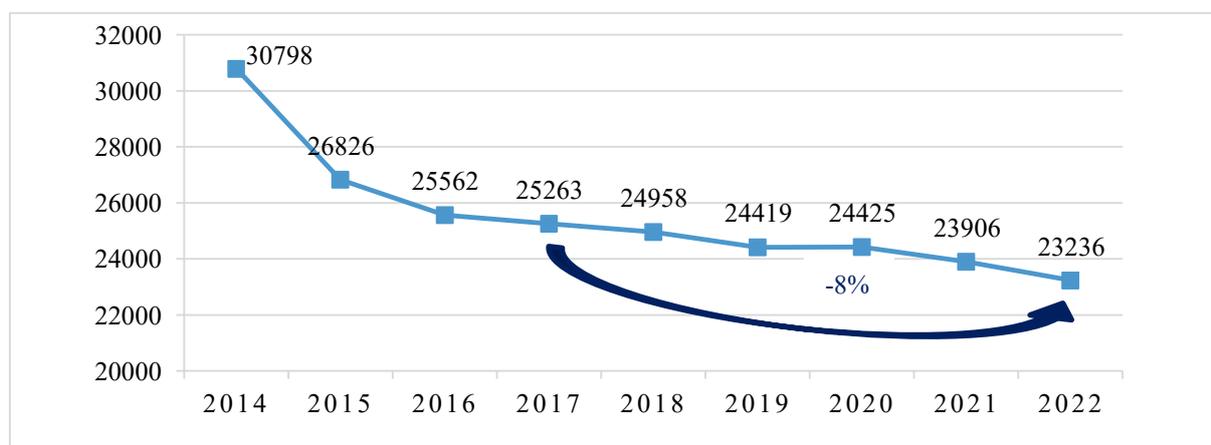
## 2.2 Un modèle RH encore en tension

Les réductions d'effectifs décidées lors de la mise en œuvre de la RGPP par la LPM 2009-2014 et qui ont été poursuivies lors des premières années d'exécution de la LPM 2014-2019 ont porté pour une part proportionnellement très conséquente sur les personnels de soutien. Et

malgré l'inflexion que les attentats de 2015 ont conduit à apporter à ce mouvement global de baisse des effectifs, le SCA s'est trouvé devoir continuer de réduire les siens.

Sur un périmètre moindre que celui qui est le sien aujourd'hui, le SCA a connu une première réduction d'effectifs de 2 700 agents entre 2010 et 2014. Et depuis 2014, année lors de laquelle il a intégré les GSBdD, ses effectifs ont diminué de plus de 7 500 personnels sur les près de 31 000 qu'il pouvait alors compter dans sa nouvelle configuration (Cf. graphique n° 3 ci-après).

**Graphique n° 3 : Évolution des effectifs employés par le SCA au REO**



Source : DCSCA

Autrement dit, en faisant abstraction de ce changement de périmètre, le SCA en tant qu'employeur a perdu au moins plus de 10 000 agents entre 2010 et 2022. C'est dire l'ampleur du choc qu'à l'instar des autres services interarmées du soutien, il a dû absorber.

### 2.2.1 Une réduction des effectifs encore poursuivie sur la période 2017-2022

Le service du commissariat des armées (SCA) dépend des armées, directions et services (ADS) du ministère des Armées pour pourvoir les postes dont il exprime le besoin en référentiel des emplois en organisation (REO), outil de gestion des ressources humaines que mettent en œuvre tous les employeurs du ministère des Armées.

### **Le référentiel des emplois en organisation (REO)**

Le REO décrit pour chaque organisme : l'organisation hiérarchique interne à la structure et les postes nécessaires à son fonctionnement et à l'accomplissement de ses missions (personnel civil ou militaire, niveau fonctionnel, emplois type REM<sup>54</sup>, indemnités spécifiques, etc.). Il permet aux gestionnaires d'affecter les profils correspondants aux postes décrits. Il fait l'objet de deux campagnes au cours d'une année n : la campagne pour l'année n+1 et celle pour l'année n+6 (annexe 7).

Ce document sert de base à l'établissement du projet annuel de mutation (PAM), qui consiste à affecter au cours de l'année n les personnels civils et militaires sur les postes homologués au REO en année n-1.

Sur la période 2017-2022, le REO du SCA a encore diminué de plus de 2 000 postes pour atteindre 23 236 (soit une baisse de 8 %). L'effort a essentiellement porté sur le personnel à statut militaire (-1 730 postes, soit - 13 %), principalement les militaires du rang : - 924 et les sous-officiers : - 558. Le nombre de postes de personnels civils a baissé globalement de 297 sur la période. Le nombre des ouvriers d'état a été réduit<sup>55</sup> passant de 2 865 à 1 605 postes conformément à la trajectoire déjà engagée. Les autres corps civils ont en revanche vu leurs effectifs augmenter (+ 205 pour les catégories A, + 611 pour les catégories B, + 145 pour les catégories C, ces derniers représentant 55 % des effectifs civils du SCA).

Une partie de la réduction des postes au REO provient de l'abandon de certaines activités pour lesquelles une externalisation a été mise en œuvre comme cela a été le cas pour les gardiens veilleurs en 2019 (- 354 postes) et les restaurants qui ont été concédés (- 247 postes en 2020, - 176 postes en 2021 et - 316 postes en 2022). Une autre partie est imputable à des transferts d'activités à d'autres entités du ministère, comme les bureaux logements (- 107 postes en 2021) et les aumôniers (- 184 postes en 2022). Mais une part importante de la baisse est liée aux suppressions prévues en LPM et des postes non pourvus durablement mais toujours inscrits dans les REO.

Ainsi, depuis plusieurs années, le SCA, comme les armées, directions et services, est engagé dans un processus pour mettre en adéquation les REO et les besoins en supprimant les postes vacants depuis plusieurs années et ceux identifiés comme non indispensables au fonctionnement des services. Les structures du SCA comptent en effet en leur sein des postes vacants sur une longue durée, postes qui ne sont pas pourvus, soit par manque d'attractivité, soit par absence de ressource quantitative ou qualitative correspondant au besoin. Il s'agit alors d'acter que ces postes ne seront jamais pourvus et que la structure a trouvé une manière de fonctionner sans, entraînant de facto la suppression du besoin.

Cette politique d'ajustement a donc conduit à supprimer plus de 800 postes sur les quatre dernières années et à mettre en tension de nombreux services et établissements de la chaîne des soutiens du SCA. Au regard des constats qu'elle a pu faire sur le terrain, il apparaît à la Cour que cette politique semble avoir aujourd'hui atteint ses limites.

<sup>54</sup> Le REM : référentiel des emplois ministériels est un répertoire unique détaillant près de 7000 emplois civils et militaires identifiés au sein du ministère des Armées. Il fait une description qualitative et exhaustive des postes et est un des éléments de la gestion prévisionnelles des ressources humaines. Il est mis à jour annuellement.

<sup>55</sup> Le nombre d'ouvriers d'État a globalement baissé suite aux décisions du ministère des Armées de faire un moratoire sur le recrutement en 2009 puis de limiter le recrutement à certaines spécialités en 2016.

**Tableau n° 12 : Suppression des postes au REO et postes à rendre au titre de la LPM**

	2019	2020	2021	2022	Total
<i>Schéma d'emploi négatif LPM</i>	-74	-53	-33	-29	-189
<i>Résorption sur description</i>	-50	-250	-209	-150	-659
<i>Total</i>	-124	-303	-242	-179	-848

Source : DCSCA

### 2.2.2 Une progression du taux de satisfaction du REO qui masque des rigidités et des tensions sur les métiers « critiques »

Chaque année, l'établissement des plans annuels de mutation est précédé d'un dialogue de gestion formalisé par la DRH-MD qui cadre les relations entre employeurs et gestionnaires. Des conventions particulières entre le SCA et les DRH d'armées formalisent ces relations, celles-ci donnant notamment lieu à des réunions bilatérales qui se déroulent une à plusieurs fois par an entre les responsables RH concernés.

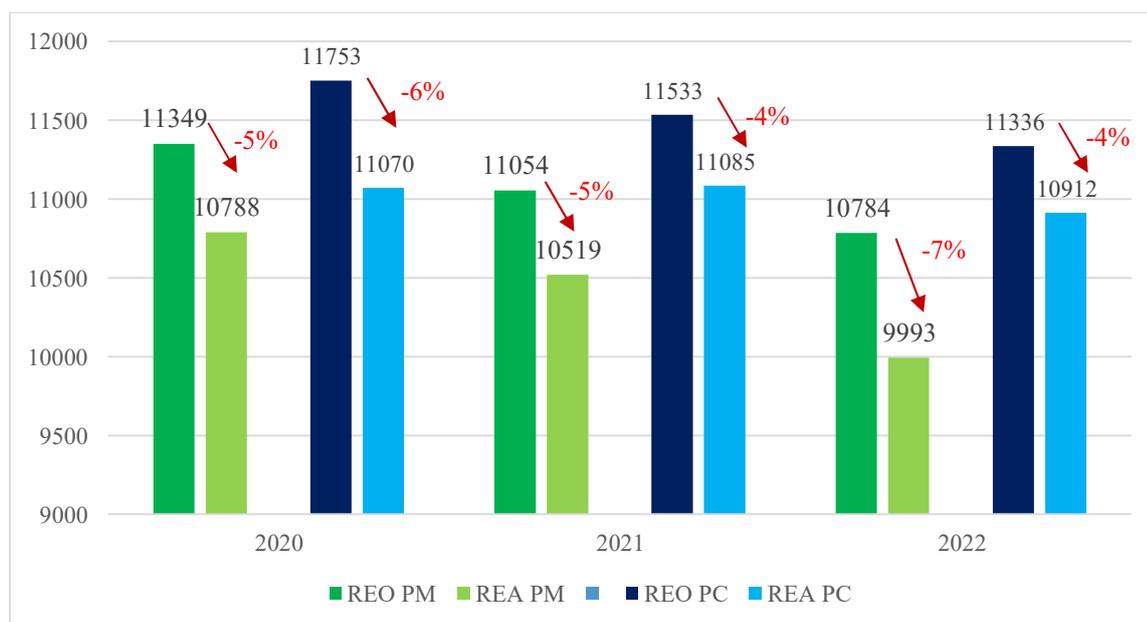
L'armée de l'Air et de l'Espace (AAE) estime que son dialogue de gestion avec le SCA est de grande qualité dans la mesure, notamment, où il parvient à combiner les évolutions du SCA et les contraintes de l'AAE. Pour les officiers, il fait l'objet d'une étude poste par poste du besoin et de la ressource. Pour les sous-officiers, une commission de mutation métropole se tient annuellement par famille professionnelle avec les différents employeurs. Pour chaque spécialité métier, est fixé un taux national d'affectations possibles (effectif total du vivier / REO cumulé des différents employeurs) dont l'application homogène vise à garantir une certaine équité entre employeurs, et ce d'autant plus qu'elle inclut l'AAE lorsque le besoin dépasse le vivier disponible. Toutefois, un dialogue plus qualitatif est mené pour couvrir les postes clés. Les personnels officiers comme sous-officiers sont affectés dans une unité bien précise, voire sur un poste en particulier, tandis que, notamment pour les postes les moins attractifs, leur est donnée une visibilité sur la durée et les postes qui leur sont ensuite ouverts, ceci aux fins de limiter les départs vers le monde civil et de rendre acceptable une mobilité pas forcément choisie.

Pour l'armée de Terre, la difficulté à recruter et fidéliser ses personnels affecte fortement sa capacité à honorer les postes du SCA. De ce fait, comme cela se passe également dans les régiments, certains emplois doivent être pourvus par des militaires de grade inférieur à celui que justifie le poste, notamment au niveau des sous-officiers. Cette situation peut entraîner des difficultés en termes de management comme, à titre d'exemple, au CIMOb où de jeunes sous-officiers sans expérience doivent encadrer des équipes composées d'une dizaine d'agents civils. Sur certains métiers, l'armée de Terre reconnaît assumer la priorité qu'elle accorde au pourvoi de ses propres postes. Au regard des 45 officiers et 1 082 sous-officiers que la Marine doit fournir au SCA et des 77 officiers et 1 501 sous-officiers s'agissant de l'AAE, le nombre de poste à honorer par l'armée de Terre (près de 6 400, soit 60 % des effectifs militaires du SCA, dont 355 officiers et 2 691 sous-officiers) ne permet pas une gestion bilatérale aussi précise qu'avec les deux autres armées. De ce fait, les difficultés de l'armée de Terre à honorer ses propres postes ont donc un impact immédiat et significatif sur la capacité du SCA à atteindre le besoin qu'il exprime en REO.

Les modalités de gestion spécifiques du personnel civil nécessitent quant à elles un dialogue de gestion avec le service des ressources humaines civiles de la DRH-MD qui ne peut être comparé avec celui des DRH d'armées. Les personnels civils n'étant pas, à quelques exceptions près, tenus par une obligation de mobilité comme le sont les personnels militaires, c'est sur la base du volontariat qu'ils répondent à des fiches de poste. Les problèmes d'attractivité qu'ils soient géographique, liés à la fonction ou à la rémunération ainsi qu'à la difficulté de recruter certaines compétences notamment dans le milieu civil, se traduisent de ce fait par un nombre important de postes vacants. À titre d'exemple, la plateforme du commissariat Île-de-France fait état, en septembre 2022, d'un taux de vacance du personnel civil de 18,4 % pour un effectif théorique de 125 agents. Un des principaux défis également rencontrés par le SCA est celui du maintien des compétences nécessaires à la réalisation des missions du service, au regard des volumes prévisionnels de départs à la retraite, importants pour le personnel civil (environ 500 personnes par an jusqu'en 2025).

La baisse significative et constante des effectifs engagée depuis la RGPP a conduit les organismes employeurs à essayer de faire en sorte que leur REO soit satisfait à 100 % lors des mouvements qu'organisent les PAM. Et ceci d'autant plus que chaque poste non pourvu ne peut aujourd'hui que très difficilement être absorbé par la ressource RH déjà présente en leur sein.

**Graphique n° 4 : Ecart entre effectif théorique et effectif réalisé des personnels militaires et des personnels civils mis à disposition au SCA entre 2020 et 2022**



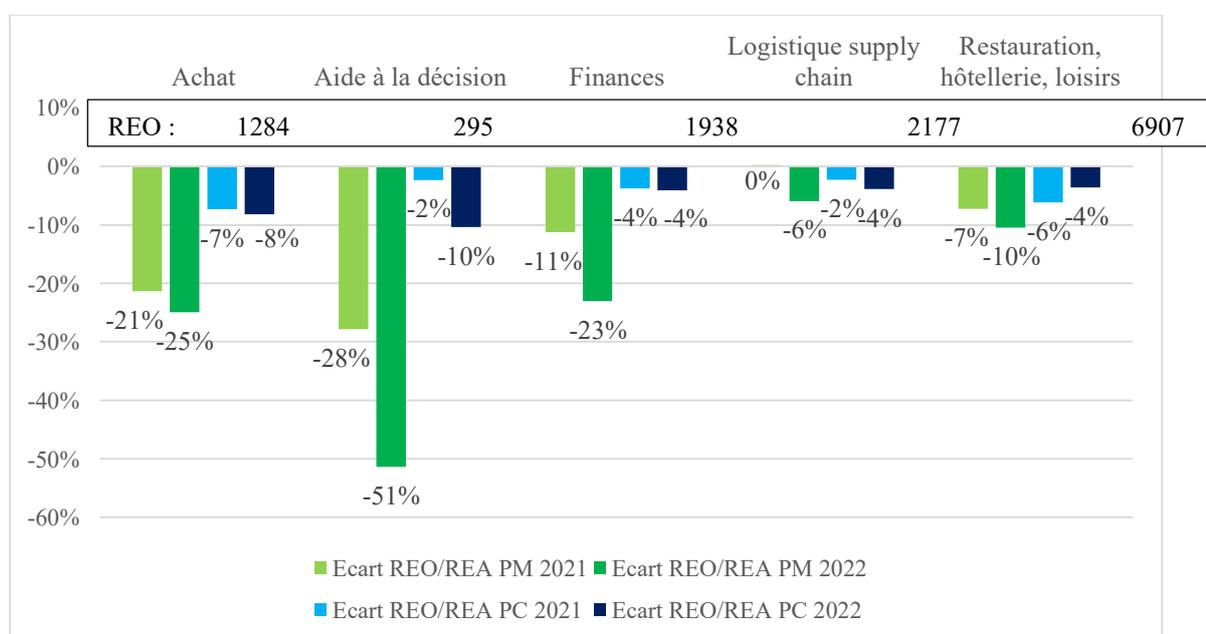
Source : Cour des comptes

En 2022, le SCA obtient globalement 96 % des postes prévus au REO, résultat en progression au regard des dernières années (95 % en 2021, 93 % en 2020). Toutefois, le directeur central du SCA a dû solliciter la DRH-MD pour combler *a minima* les 90 postes identifiés comme critiques sur les 508 postes de personnels militaires manquants. Cette demande traduit la difficulté du SCA à dégager des marges de manœuvre RH quand son besoin n'est pas totalement satisfait. La priorité de la DRH-MD portant sur les postes pour le renseignement et le cyber, le SCA n'a pu obtenir satisfaction.

Si, d'une manière globale, l'effectif réalisé du SCA semble proche du besoin exprimé lors des travaux de REO, de fortes disparités n'en existent pas moins au sein des familles métiers et des zones géographiques (ainsi, la zone terre Est connaît des problèmes d'attractivité qui compliquent le travail des gestionnaires).

La pratique consistant à faire évoluer le REO d'une année sur l'autre en dégradant le niveau de compétence ou d'expérience sur les postes vacants ou en y recrutant du personnel civil n'en témoigne pas moins d'une gestion de court terme. Dans ce dernier cas, il en résulte que les postes désormais pourvus par un agent civil ne sont plus recherchés en REO A+1 comme en REO A+6 et que les compétences demandées disparaissent pour le gestionnaire RH d'armée. Au surplus, en limitant très fortement la possibilité de substituer un agent civil à un militaire, une couleur d'armée à une autre ou de puiser dans un autre corps, la rigidité des REO constitue un facteur aggravant de cette gestion à court terme.

**Graphique n° 5 : Ecart entre effectif théorique et effectif réalisé pour 5 métiers en tension<sup>56</sup>  
(personnels civils et personnels militaires en 2021 et 2022)**



Source : Cour des comptes

Par ailleurs, comme le recommande l'inspection des armées dans son audit de février 2022 sur le processus de dialogue entre le SCA employeur et les gestionnaires RH, il apparaît nécessaire de procéder à un travail approfondi de caractérisation objective du niveau critique des viviers RH, assorti d'une hiérarchisation des priorités quant à leur complètement. La revue des postes que souhaite lancer le SCA ne doit pas rester un travail interne au service mais doit être réalisée en collaboration avec les DRH d'armées pour être pleinement utile lors des dialogues de gestion.

<sup>56</sup> La famille professionnelle « aide à la décision » comprend des officiers, sous-officiers, personnels civils de catégorie A et B en charge du pilotage de la performance, du contrôle de gestion et du contrôle interne dans les directions des organismes déconcentrés (PFC et GSBdD) ou en administration centrale (centres interarmées du soutien et DCSCA).

### 2.2.3 Une maîtrise limitée des leviers RH

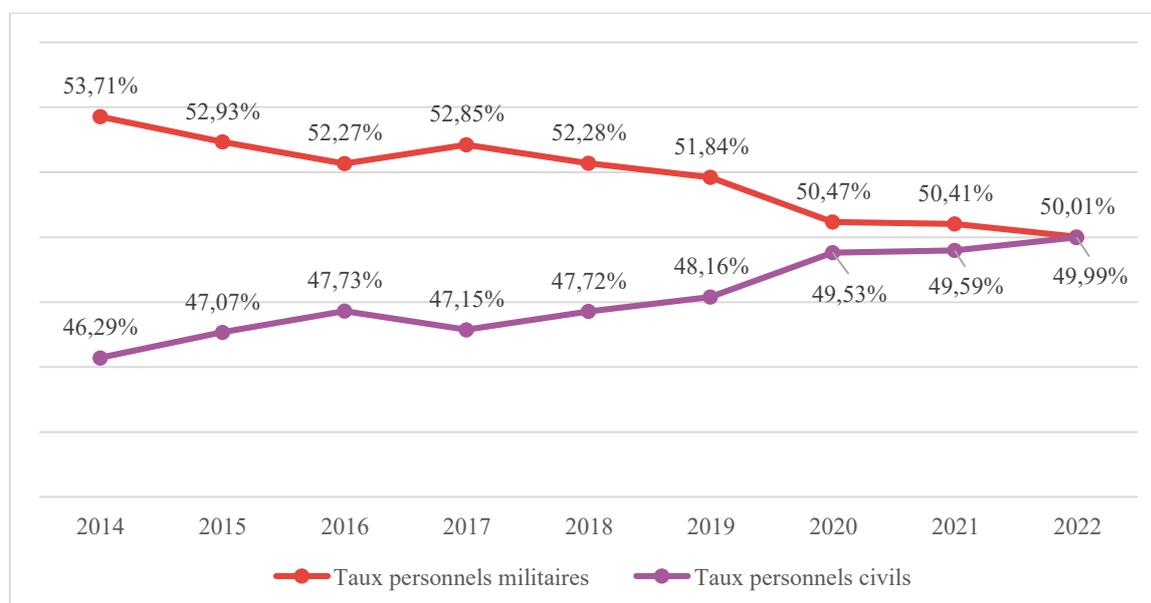
86 % des personnels militaires que le SCA emploie sont mis à disposition par les trois armées et une attention toute particulière est portée sur les sous-officiers exerçant les métiers en tension indispensables au SCA pour assurer ses missions (les spécialistes achat, les mécaniciens frigoristes, les spécialistes de la solde, etc.).

Le directeur central du SCA a indiqué être confronté, comme les autres employeurs non gestionnaires, à la difficulté d'accéder directement aux données RH contenues dans chacun des SIRH d'armée, ainsi qu'au manque d'outils permettant d'assurer la gestion prévisionnelle des viviers par famille professionnelle. À titre d'illustration, les SIRH d'armée ne permettent actuellement pas de piloter le vivier des personnels chargés de la solde, domaine sensible pour le SCA, mais pas considéré comme tel par les gestionnaires des armées. L'arrivée du SIRH unique à compter de 2028 constitue à cet égard une perspective positive.

#### 2.2.3.1 La difficulté de maintenir une parité personnels militaires / personnels civils

Lors du COMEX du 21 décembre 2018, la ministre des Armées a validé l'objectif d'atteindre un ratio personnels militaires / personnels civils de 48 % / 52 % à horizon de 2025. Se traduisant dans la LPM 2019-2025 par l'ouverture d'un droit au recrutement progressif de 4 000 personnels civils supplémentaires, cette perspective n'a pas manqué de rejaillir sur la difficulté, pour le SCA, de pourvoir ses postes par du personnel militaire à la fois en termes de quantité que de compétences correspondantes aux besoins.

**Graphique n° 6 : Évolution taux PM/PC au REO**



Source : DCSCA

En retour, cette évolution est de nature à donner plus de souplesse au SCA, lorsque le PAM ne permet pas de combler certains postes critiques, pour aller chercher en milieu civil les

ressources nécessaires à l'accomplissement de ses missions sans devoir attendre le PAM de l'année suivante. Il n'en reste pas moins que cette souplesse présente toutefois des limites au regard du contrat opérationnel au titre duquel seuls des militaires sont capables de remplir certaines missions, contrat qui se traduit par l'abonnement des unités au titre des personnels à mettre à disposition de l'état-major opérationnel du SCA dans le cadre du dispositif LOUTRE<sup>57</sup>, des projections OPEX et des missions de courte durée<sup>58</sup>.

### 2.2.3.2 Une faible capacité de gestion des viviers et des métiers critiques

Plus que la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, le directeur central du SCA souligne que les difficultés RH résident dans le recrutement et la fidélisation, auxquelles font face les gestionnaires RH d'armées au même titre que les employeurs civils ou privés sur les secteurs d'emplois en tension. L'EMA a dans ce cadre validé un plan d'action tourné vers la « soutenabilité RH des directions de soutien interarmées ». Ce plan vise à améliorer la visibilité des métiers et parcours au sein des services de soutien, à revoir le processus de dialogue de gestion afin d'aboutir à une expression de besoin soutenable pour le gestionnaire, ainsi qu'à étudier les opportunités de décentralisation de certains emplois.

#### 2.2.3.2.1 Le pilotage des viviers par les centres interarmées de soutien se heurte au rôle et à la responsabilité des gestionnaires

Au sein du ministère des Armées, la gestion prévisionnelle des emplois s'opère à deux niveaux, le premier piloté par la DRH-MD et le second propre à chaque gestionnaire, tous poursuivant le même objectif d'adéquation de la ressource humaine aux besoins des employeurs et, en parallèle, l'objectif de qualification des agents mis à leur disposition par les gestionnaires.

S'agissant du SCA, les enjeux de cette gestion prévisionnelle sont concentrés sur les familles de spécialistes militaires qui lui sont affectés, tout en étant recrutés et administrés par des gestionnaires sur lesquels il n'a pas d'autorité hiérarchique. Et en l'espèce, les difficultés rencontrés sont d'autant plus grandes que les qualifications recherchées sont rares, difficiles à recruter ou déficitaires.

C'est là ce qui a amené la direction centrale du SCA à confier, en décembre 2019<sup>59</sup>, aux centres interarmées de soutien (CIS) le pilotage des viviers de personnels spécialisés sur les métiers en tension et à y créer à cette fin des bureaux experts. Le pilotage de ces viviers consiste notamment à gérer les évolutions de référentiel des emplois ministériels et celles des fiches métiers, de vérifier leur adaptation au REO, de hiérarchiser les besoins, et d'analyser et de prévoir les besoins en formations.

Ainsi, le centre interarmées du soutien multiservices (CIM) dispose au sein de son bureau ressources humaines d'une section emplois compétences, formation dont l'une des missions est le pilotage des viviers RH sur les métiers de la gestion base vie (transport,

<sup>57</sup> L'alerte LOUTRE est le dispositif d'alerte SCA inséré au sein de l'échelon national d'urgence (ENU). L'ENU est un dispositif métropolitain qui constitue un réservoir de modules interarmées immédiatement disponible.

<sup>58</sup> Ce sujet sera plus précisément traité dans la partie 3.1.

<sup>59</sup> Note n°4684/ARM/DCSCA/ARH/NP du 20 décembre 2019.

hébergement-hôtellerie, impression-reprographie-diffusion, soutien pétrolier, entretien des espaces extérieurs, soutien général). De même, le centre interarmées du soutien métiers et contrôle interne (CIMCI) assure le pilotage des viviers RH afférents aux métiers d'acheteur, de logisticien, du contrôle interne et d'électromécanicien frigoriste.

Toutefois, le pilotage de viviers par les centres interarmées du soutien se heurte au rôle prépondérant qui incombe, dans ce domaine, aux gestionnaires RH des armées. En vertu des règles d'organisation du ministère<sup>60</sup>, ceux-ci détiennent l'intégralité des attributs relatifs à la gestion des ressources humaines et notamment la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), laquelle comprend toutes les actions liées à la construction des cursus et des parcours professionnels.

Les pilotes de viviers du SCA n'ont donc ni la légitimité ni les leviers pour conduire des actions au profit des personnels dont ils ne sont ni employeurs ni gestionnaires. Leur champ d'action se limite à ceux qui sont employés au sein du SCA pendant le temps où ils y sont affectés. Aux fins de clarifier les responsabilités et le partage d'informations entre les gestionnaires RH d'armées et les bureaux experts « viviers » des centres interarmées de soutien, il paraît souhaitable d'engager sous l'égide de l'EMA et de la DRH-MD des travaux visant à assurer une meilleure connaissance et une gestion plus efficiente des viviers des métiers en tension.

Plus généralement, un dialogue plus coopératif doit être instauré avec les gestionnaires sur le volume de recrutements, le plan de mutation et les qualifications requises. Il permettrait, ainsi, au SCA de co-développer des parcours professionnels avec les gestionnaires, de contribuer à la définition des contenus de formation des cursus et d'être associés à la gestion prévisionnelle, notamment pour les aspects liés à la formation d'adaptation à l'emploi, à la mobilité et à la politique des départs. Cette perspective devrait s'inscrire dans un effort plus global de renforcement, au sein du ministère, de la gestion prévisionnelle afférente aux familles professionnelles sous tension et aux compétences critiques.

#### 2.2.3.2.2 Le cas particulier du centre interarmées du soutien solde et administration du personnel (CISAP)

Le décret relatif aux services de soutien de mars 2017 établit que le SCA est responsable de l'exécution du service de la solde. À ce titre, il dispose, par délégation de la DRH-MD, d'une autorité fonctionnelle renforcée sur le domaine RH-GA-Solde, dont la mise en œuvre est confiée au directeur du CISAP. Cette responsabilité lui confère un rôle de prescripteur envers les DRH d'armées et les organismes d'administration, qu'ils soient ou non embasés.

Dans sa note d'organisation du 15 juillet 2022<sup>61</sup>, le CISAP, mentionne clairement son rôle de pilote des viviers solde et de l'administration du personnel. À ce titre, sa division ressources humaines assure la gestion des REO « A+1 » et « A+6 », et, dans ce cadre, contribue à la définition qualitative des parcours professionnels et des formations.

<sup>60</sup> Instruction n°210214/DEF/SGA/DRH-MD du 18 juillet 2019 relative à l'organisation et au processus ressources humaines au sein du ministère de la défense.

<sup>61</sup> Note n°86/ARM/SCA/CISAP/PST/NP du 15 juillet 2022, page 4, partie 1.1.1.

C'est dans ce contexte que, face aux difficultés rencontrées pour disposer de la ressource en quantité et en qualité suffisante que requérait la montée en puissance de « Source solde », a été créé, par note du 20 janvier 2020<sup>62</sup>, un comité chargé de s'assurer de l'état et de l'évolution de la mise à poste de la ressource formée à la solde, ainsi que de la meilleure adéquation possible entre cette ressource et les postes à pourvoir dans le périmètre de l'univers solde. Ce comité fixe également le cadre de référence pour la conduite du dialogue de gestion entre les différents gestionnaires de ressources humaines et l'employeur SCA.

L'évolution favorable des ratios constatée depuis lors (Cf. tableau n° 10 ci-après) démontre l'intérêt de ce dispositif pour le suivi de la ressource sur les métiers en tension. Toutefois, on notera que, dans un rapport de février 2022<sup>63</sup>, la division audit du ministère des Armées a relevé des refus de communication au CISAP d'informations issues des SIRH d'armées du gestionnaire – ce qui indique que la légitimité de la démarche engagée fait encore l'objet de certaines réticences.

**Tableau n° 13 : Évolution des ratios entre viviers utiles<sup>64</sup> et besoins**

	2020	2021	2022
<i>Vivier utile univers solde</i>	5502	6001	6405
<i>Vivier utile à jour de formation</i>	2245	2893	3339
<i>Besoin de l'univers solde</i>	1920	1816	1816
<i>Ratio vivier utile / besoin</i>	2,9	3,3	3,5
<i>Ratio vivier utile à jour / besoin</i>	1,2	1,6	1,5

Source : DCSCA

Dans son contrôle de 2021 sur la gestion des personnels militaires, la Cour avait déjà identifié les difficultés des services interarmées qui dépendent en effet des armées pour l'essentiel de leurs effectifs. Elle avait également souligné les écarts entre les besoins exprimés et la ressource disponible tant sur le plan quantitatif que qualitatif. La Cour recommandait dans ses observations définitives de « *Renforcer la gestion prévisionnelle du ministère pour les familles professionnelles du SCA sous tension et les compétences critiques* ». Elle recommandait également « *d'associer les employeurs des services interarmées aux décisions de gestion prévisionnelle* ». Depuis ce rapport, la Cour a constaté que les mesures mises en œuvre par le SGA n'ont pas permis d'améliorer la gestion prévisionnelle des effectifs du SCA.

Certes, le ministère des Armées n'a pas manqué de travailler au développement des procédures et des outils visant à renforcer la gestion prévisionnelle de ses ressources humaines. La DRH-MD s'y emploie, en lien étroit avec les principaux gestionnaires de personnels militaires et de personnels civils, notamment en cherchant à décliner, à un niveau de finesse

<sup>62</sup> Note 0001D20001301/ARM/SGA/DRH-MD/NP du 20 janvier 2020.

<sup>63</sup> Audit relatif au processus de dialogue entre le SCA employeur et les gestionnaires RH dans le pilotage des viviers critiques n°2110.

<sup>64</sup> Vivier utile de l'univers solde : il s'agit de l'ensemble de la ressource humaine immédiatement employable dans l'univers solde, employable après formation d'adaptation, spécialiste GRH sans compétence solde constituant une réserve d'appoint mais pouvant être mis en formation et personnel hors compétence GRH et solde mais affecté dans l'univers solde.

plus détaillé, la comitologie des familles professionnelles en tension. De son côté, l'état-major des armées tend désormais à impliquer davantage tous les employeurs, afin de restaurer un dialogue confiant entre eux et les gestionnaires en lequel il voit un moyen opportun d'assurer une meilleure gestion des compétences et de contribuer à apporter des réponses au problème croissant de fidélisation des cadres et des experts. Il s'est également positionné comme acteur « amont » du dialogue de gestion pour le projet annuel de mutation 2023, en fixant aux gestionnaires des priorités d'affectation sur les postes en tension. Il a enfin proposé au secrétariat général pour l'administration une évolution de la gouvernance des ressources humaines du ministère.

S'inquiétant d'un risque de remise en cause des spécificités organiques du ministère sur la gestion des ressources humaines, la direction du budget se montre, quant à elle, opposée à la perspective de confier davantage de prérogatives au SCA en matière de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

Cependant, la création du comité « soldats » en 2020 et les résultats obtenus dans les années qui ont suivi démontrent la pertinence d'un renforcement de la gestion prévisionnelle des familles professionnelles sous tension et des compétences critiques. Aussi, la Cour réitère la recommandation<sup>65</sup> mentionnée dans son rapport de 2021. Par ailleurs, et sans remettre en cause la répartition des responsabilités entre employeurs et gestionnaires, la Cour réitère également la recommandation de 2021<sup>66</sup> selon laquelle, dans le sillage de ce qu'a engagé l'état-major des armées, un dialogue plus coopératif doit être instauré entre le SCA et les services gestionnaires des effectifs qu'il emploie, dialogue qui devrait couvrir tant le volume des recrutements, le développement des compétences et des parcours de carrière que le plan de mutation et la politique de mobilité.

**Recommandation n° 3. (DRH-MD, CEMA) : Renforcer la gestion prévisionnelle du ministère pour les familles professionnelles du service du commissariat des armées sous tension et les compétences critiques.**

**Recommandation n° 4. (DRH-MD, CEMA, SCA) : Associer le service du commissariat des armées aux décisions de gestion prévisionnelle des effectifs qu'il emploie.**

#### 2.2.4 Le besoin d'une ressource dédiée de réservistes experts

Le SCA n'est pas gestionnaire de sa ressource de personnels réservistes. Comme pour ses effectifs d'active (hors corps des officiers du commissariat), il dépend donc des armées

<sup>65</sup> Cour des comptes, *La gestion des personnels militaires*, observations définitives, recommandation n°4 page 63 : « Renforcer la gestion prévisionnelle du ministère pour les familles professionnelles du SCA sous tension et les compétences critiques ».

<sup>66</sup> Cour des comptes, *La gestion des personnels militaires*, observations définitives, recommandation n°5 page 63 : « Associer les employeurs des services interarmées aux décisions de gestion prévisionnelle ».

directions et services du ministère des Armées pour disposer du concours de cette ressource à la réalisation de ses missions.

**Tableau n° 14 : Effectifs réalisés des réservistes par gestionnaires (en 2021)**

	Terre	Air	Marine	SCA	Total
<i>Officiers</i>	66	29	10	107	212
<i>Sous-officiers</i>	350	197	132	-	679
<i>Militaires du rang</i>	95	95	92	-	282
<b>Total</b>	<b>511</b>	<b>321</b>	<b>234</b>	<b>107</b>	<b>1173</b>

Source : DCSCA

En 2021, le SCA a bénéficié d'un volume de crédits permettant le financement de 52 742 jours d'activité de réservistes, soit une dépense de 5,8 M€. La révision à la hausse de l'enveloppe en cours d'année aurait permis de répondre aux besoins du SCA, mais la difficulté constituée par les modalités de gestion de cette réserve (le SCA n'en est que l'employeur non gestionnaire), a conduit à limiter la consommation des crédits à 96 % de l'enveloppe allouée (6 M€). En outre, l'évolution tendancielle – à la baisse – à la fois des effectifs, des jours d'activité et du budget rend le recours aux réservistes plus compliqué pour les pics d'activité, ou pour le remplacement de personnels projetés ou en congés.

**Tableau n° 15 : Évolution des effectifs de réservistes au profit du SCA**

	2018	2019	2020	2021
<i>Effectif réserviste total réalisé</i>	1 374	1 416	1 267	1 173
<i>Nombre de jours d'activité</i>	65 640	75 874	53 356	52 742
<i>Budget alloué (budget consommé)</i>	-	8,3 M€ (8,0 M€)	6,5 M€ (5,8 M€)	6,0 M€ (5,8 M€)

Source : DCSCA

Le SCA n'a pas besoin de réservistes pour « faire la guerre » à la différence de l'armée de Terre qui a, par exemple, constitué des sections Sentinelle composées de réservistes. Il a en revanche besoin de personnels qualifiés tels que des logisticiens, des acheteurs ou des juristes. Cela explique le faible taux de militaires du rang parmi les effectifs réservistes qu'il emploie (24 %).

Aussi, peut-on estimer que, dans nombre des cas concernés, il n'est pas forcément opportun de conserver des standards trop élevés de condition physique parmi les critères de sélection des réservistes destinés à être employés par le SCA. De plus, il est loisible de considérer que la formation militaire initiale et, en particulier, celle du maniement des armes, sont susceptibles de nuire à l'attractivité d'un engagement dans la réserve pour des personnes qui voudraient servir leur pays dans des domaines de compétence qui n'en imposent pas l'usage.

L'état-major des armées considère que le principe d'une réserve d'experts spécifique au SCA pourrait être étudiée mais ajoute que ce sont la captation et la fidélisation de compétences

au profit des armées et de l'engagement opérationnel qui sont recherchées, bien plus qu'au profit d'un seul service.

Toutefois, dans le contexte de montée en puissance exigée par l'hypothèse d'engagement majeur (Cf. *infra*), la Cour considère que le SCA doit pouvoir compter sur une ressource complémentaire, pour laquelle il dispose des leviers de recrutement, de formation et d'emploi.

**Recommandation n° 5. (EMA) : Créer une réserve d'expertise dédiée au service du commissariat des armées avec des exigences en matière de qualifications et de formations qui lui sont propres et allouer les crédits associés.**

## 2.3 Des capacités budgétaires limitées

Malgré les constats qu'il a pu formuler dans son projet de service de 2017<sup>67</sup> et qui l'ont conduit, dans le cadre fixé par son plan de transformations 2017-2022, à faire évoluer les fonctions qu'il opère<sup>68</sup>, le SCA ne dispose toujours pas du niveau de ressources financières correspondant à l'exercice des missions qui lui sont imparties, qu'il s'agisse des crédits qui lui sont directement affectés ou de ceux qui dépendent des autres services du ministère des Armées sur lesquels il émerge.

### 2.3.1 Un budget qui ne correspond pas aux besoins exprimés pour la remise à niveau des capacités

Le SCA est gestionnaire de cinq unités opérationnelles (UO), qui relèvent du budget opérationnel de programme (BOP) « Soutien des forces » géré par l'état-major des armées : « SCA métier » (UO 01)<sup>69</sup>, « Habillement » (UO 02), « Soutien de l'homme » (UO 03), « Restauration » (UO 04) et depuis 2020 l'UO « Acquisition et maintenance des véhicules de la gamme commerciale et des véhicules de transport en commun de personnes » (UO 05). Ces crédits doivent financer les besoins inhérents aux fonctions de soutien assurées par le SCA.

---

<sup>67</sup> Note n°1857/DEF/DCSCA du 28 avril 2017 relative au schéma stratégique du projet de service 2017/2023 du service du commissariat des armées.

<sup>68</sup> Cf *supra*.

<sup>69</sup> L'UO SC01 métier regroupe les crédits relatifs aux charges de fonctionnement « métiers » du service (hors AGSC), ceux liés à la transformation du service, ainsi que ceux couvrant certains projets et missions confiés ponctuellement au SCA (dont par exemple la mise en œuvre du plan famille imputée au budget du SCA, l'achat de masques antiprojections lié au COVID).

Tableau n° 16 : Synthèse des crédits des UO SCA 2017-2022 en (M€)

Année	Prévision ressource LFI (M€)		Exécution au 31/12 (M€)		Ecart exécution / Prévision (M€)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2017	436,0	400,9	511,1	524,0	75,1	123,1
2018	498,3	498,3	731,0	659,3	232,7	161,0
2019	545,3	516,2	693,3	672,4	147,9	156,1
2020	692,7	617,1	780,0	766,3	87,3	149,2
2021	643,7	669,9	722,7	732,3	79,0	62,4
2022	729,9	672,9				

Source : ministère des Armées

Au premier abord, le SCA exécute plus de crédits que ceux ouverts en loi de finances initiale (LFI) et ce parfois dans des proportions importantes. Cette situation est imputable au fait que les crédits initiaux des UO du SCA sont abondés en cours d'année par des recettes non fiscales acquises et des attributions de produits, des transferts de ressources du programme 178 ou d'autres programmes opérés en gestion, et du financement des surcoûts constatés au titre des opérations extérieures et de la mission Sentinelle.

Sur ce dernier point, on rappellera que, comme pour les armées, la ressource budgétaire des UO du SCA n'est pas dimensionnée en LFI pour assurer l'intégralité du financement des surcoûts générés chaque année par les OPEX et MISSINT, lesquels sont évalués *in fine* et figurent en dépenses supplémentaires à financer sur le document prévisionnel unique (DPU)<sup>70</sup>. À titre d'exemple, ces dépenses représentaient 46,5 M€ en 2021 et 43,6 M€ en 2022.

En outre, à l'exception des dépenses d'alimentation de l'opération Sentinelle, le soutien OPEX-MISSINT réalisé par le SCA ne figure pas au nombre des dépenses supplémentaires éligibles à une imputation directe sur le BOP « OPEX/MISSINT ». Il en résulte que le SCA « avance » dans l'année ces surcoûts avant d'en obtenir le remboursement une fois votée la loi de finance rectificative *ad hoc*. Ce retour tardif obère d'autant sa capacité à anticiper les dépenses, et explique une part de l'écart entre exécution et prévision LFI.

Dans son projet de service 2017-2023, le SCA, a non seulement estimé les besoins de financements supplémentaires sur ses UO, mais également le montant des financements imputés sur d'autres lignes budgétaires (programme P212 *Soutien de la politique de la Défense* et programme P178 *Préparation et Emploi des forces*) qui sont nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Initialement, le besoin sur la zone fonctionnelle SCA a été estimé, pour la période 2018-2023, à 2,6 Md€ hors titre 2 se décomposant comme suit : 915 M€ au titre des ruptures temporaires de capacités opérationnelles et de l'évolution du contrat opérationnel, 700 M€ au

<sup>70</sup> Le document prévisionnel unique (DPU) est une expérimentation menée depuis 2020 par le ministère des Armées en lien avec la direction du budget. Le DPU fusionne le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE), le document de répartition actualisé des crédits et des emplois (DRACE) et le document prévisionnel de gestion (DPG). Il permet également une ouverture plus importante des crédits en début de gestion et un allègement de la documentation et de la comitologie associée au dialogue de gestion.

titre des ruptures temporaires de capacités organiques, 800 M€ au titre de l'infrastructure et 50 M€ au titre des systèmes d'information. Après arbitrages, ce besoin a été arrêté à 1 741 M€, se répartissant sur les différentes fonctions présentées dans le tableau 17.

L'examen particulier des crédits des UO 02 habillement et 03 soutien de l'homme met en lumière le fait que non seulement les crédits ouverts en LFI ne reflètent pas le niveau de besoins exprimés, mais que les crédits consommés en fin d'année, même s'ils sont plus importants, ne couvrent pas non plus les besoins exprimés pour la remise à niveau des capacités.

**Tableau n° 17 : Écarts entre les besoins estimés dans le projet de service 2017-2023 du SCA exprimée en M€ par rapport à la VAR (Version actualisée du référentiel) 2017 et différentiel d'attribution exemple de deux UO**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total 2018-2023
<i>Habillement</i>	69	103	78	111	146	229	736
<i>Soutien de l'homme</i>	18	17	17	16	19	19	107
<i>MRC</i>	9	8	7	7	7	7	46
<i>SI</i>	1	1	1	1	0	0	4
<i>BdD (R-B)</i>	79	75	57	65	49	71	396
<i>Infrastructure</i>	28	49	91	168	59	57	453
<i>Total</i>	203	252	252	368	281	385	1741

		(CP en M€)	2018	2019	2020	2021	2022	Total 2018- 2022	Besoins exprimés 2018-2022
SC02 habillement	<i>Evolution annuelle par rapport à la LFI</i>		75,6	44,4	29,7	37,7	23,2	210,6	507
	<i>Evolution annuelle en exécution</i>		34,7	99,2	71,5	95,4		300,8	
SC03 Soutien de l'homme	<i>Evolution annuelle par rapport à la LFI</i>		-5,4	-1,6	11	14,4	10	28,4	87
	<i>Evolution annuelle en exécution</i>		7,2	10,3	26,4	24,6		68,5	

Source : Cour des comptes d'après les données du ministère des Armées

La loi de programmation militaire 2019-2025 et ses différentes actualisations n'ont pas permis de répondre aux besoins du SCA tels qu'ils ont été définis dans son projet de service en 2017, même si les crédits attribués en LFI ont été conformes à la LPM jusqu'en 2021. L'année 2022 laisse toutefois apparaître pour la première fois des montants en LFI inférieurs à la programmation de la LPM.

**Tableau n° 18 : Comparaison LPM-LFI sur les UO habillement et soutien de l'homme**

<i>en M€</i>		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
UO SC02: habillement	LPM			233,30	218,60	226,50	220,60	284,70	307,90	331,00
	LFI	188,91	264,55	233,27	218,62	226,59	212,09			
UO SC03: soutien de l'homme	LPM			27,60	40,30	43,70	42,00	46,20	50,60	67,60
	LFI	29,30	23,92	27,68	40,27	43,70	39,34			

Source : Cour des comptes d'après des données du SCA

À l'issue des exercices d'ajustement 2020 et 2021, le financement de la transformation du SCA au titre de la LPM 2019-2025 s'élèvera à 673 M€ (contre 435,34 M€ initialement prévus en LPM), cette augmentation étant liée à la mise en concession des restaurants. On rappellera que, pour la période 2018-2023, le besoin de remise à niveau des capacités (hors habillement, matériels de restauration collective (MRC) et soutien de l'homme) avait été évalué par le SCA dans son projet de service à 853 M€<sup>71</sup>.

**Tableau n° 19 : Portage budgétaire de la transformation du SCA (en M €)**

<i>en M€</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
UO crédits métiers	22,32	24,68	16,43	15,20	14,51	15,90	16,76	<b>125,80</b>
UO restauration (socle)	0	5,84	11,54	20,28	29,93	40,52	58,28	<b>166,40</b>
UO restauration (transfert concession)	-	-	20,08	35,10	48,86	61,44	57,85	<b>223,33</b>
UO BdD	9,97	8,25	4,65	4,32	4,91	4,83	4,83	<b>41,76</b>
P212 Infra	10	8,1	8,54	6,53	14,94	8,75	13,52	<b>70,37</b>
P212 SI	4,31	9,34	6,58	6,82	6,03	5,88	6,47	<b>45,43</b>
<b>Total</b>	<b>46,60</b>	<b>56,21</b>	<b>67,82</b>	<b>88,25</b>	<b>119,18</b>	<b>137,31</b>	<b>157,71</b>	<b>673,09</b>

Source : SCA- Chiffres en sortie de l'actualisation de la loi de programmation militaire pour 2020

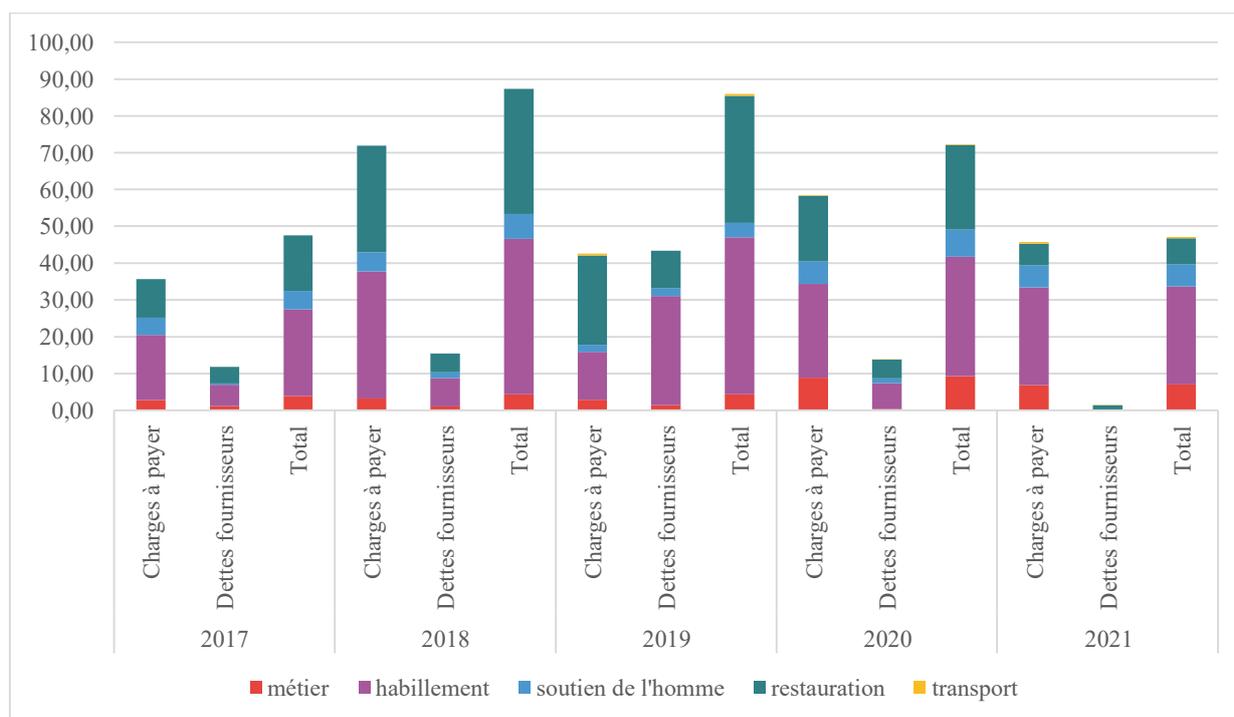
Présenté dans le cadre de son conseil d'orientation et de gestion du 21 avril 2022, le bilan 2021 du SCA actait sa capacité à répondre globalement à son contrat opérationnel hors hypothèse d'engagement majeur (HEM) et gestion de crise, mais faisait état de tensions récurrentes affectant la disponibilité technique opérationnelle des matériels et des ressources, tensions qui ne lui permettaient pas de couvrir l'ensemble des besoins de l'échelon national d'urgence (ENU), réfrigérateurs et tentes petit modèle, par exemple.

Dans ce contexte, les reports de charges des années 2018, 2019 et 2020 ont presque doublé par rapport à l'année 2017, ce qui ne peut être exclusivement expliqué par la crise

<sup>71</sup> Tableau n°14.

COVID, les charges à payer passant de 35,64 M€ en 2017 à 71,86 M€ en 2018. Pour l'année 2019, le SCA constatait un manque de crédits de paiement (CP) sur l'habillement à hauteur de 19 M€ et une « taxation » de fin de gestion de 10 M€<sup>72</sup>. L'année 2021 marque un retour à un report de charges plus proche du niveau de 2017 avec une dette fournisseurs en baisse (1,45 M€ en 2021 pour 11,86 M€ en 2017).

**Graphique n° 7 : Montant des reports de charges par UO**



Source : Cour des comptes d'après des données du ministère des Armées

## 2.3.2 Le SCA ne dispose pas de l'ensemble des leviers budgétaires

Au sein du BOP *Soutien des forces* du programme 178, les crédits directement gérés par le SCA représentent un peu moins de 35 % du total. Pour assurer l'exercice de l'ensemble de ses fonctions, le SCA doit en outre émarger sur des budgets qui ne sont pas de son ressort et composer de ce fait avec les contraintes qui en résultent pour lui.

### 2.3.2.1 L'informatique : des budgets dispersés, des priorités respectées sur des projets structurants dont la portée reste insuffisante

Les projets informatiques accompagnent la transformation du SCA et conditionnent le bon exercice de ses activités, que ce soit « Source solde » pour la partie solde, les différents

<sup>72</sup> Extrait de la rencontre bilatérale MGA-DCSCA – dialogue de commandement – du 18 juin 2020.

systèmes de logistique, SERES pour la restauration, « e-habillement » pour l’habillement ou EUREKA comme portail de communication entre souteneurs et soutenus. Le SCA a également engagé un effort sur l’automatisation de certaines actions à peu de valeur ajoutée (réplication d’actions), source d’allègement des tâches pour ses personnels (éviter les ressaisies) et de fluidité des processus pour les soutenus (gestion des déménagements par exemple). De ce fait, les retards et difficultés rencontrés dans la réalisation des outils informatiques indispensables à la modernisation des modalités d’exercice de ses activités<sup>73</sup> apparaissent comme un frein et un élément de tension pour le SCA.

L’absence actuelle d’applications adaptées au pilotage financier de certains soutiens (restauration, logistique) s’avère préjudiciable au pilotage de leur performance économique. Génératrice de suractivité pour les personnels du SCA (compensation de l’absence de SI par le développement d’outils « maison », doublons entre services), une telle situation ne saurait longtemps perdurer compte tenu de l’accroissement attendu de l’externalisation de la restauration et du besoin accru d’un pilotage économique fiable et efficace. Des travaux sont en cours pour développer un nouvel outil de comptabilité analytique (livraison prévue fin 2023), afin de doter le SCA des moyens appropriés d’analyse de coûts. Il est impératif que la conception de l’outil intègre la nouvelle architecture fonctionnelle définie dans le cadre du projet SCA 2030 (11 fonctions de soutien identifiées). Le volet SI est ainsi identifié comme un facteur de risque majeur<sup>74</sup> pour la réussite des transformations du service, au même plan que les ressources budgétaires.

Les budgets alloués au développement de l’ensemble des logiciels (170 au dernier recensement<sup>75</sup>) se répartissent entre le P212 et le P178.

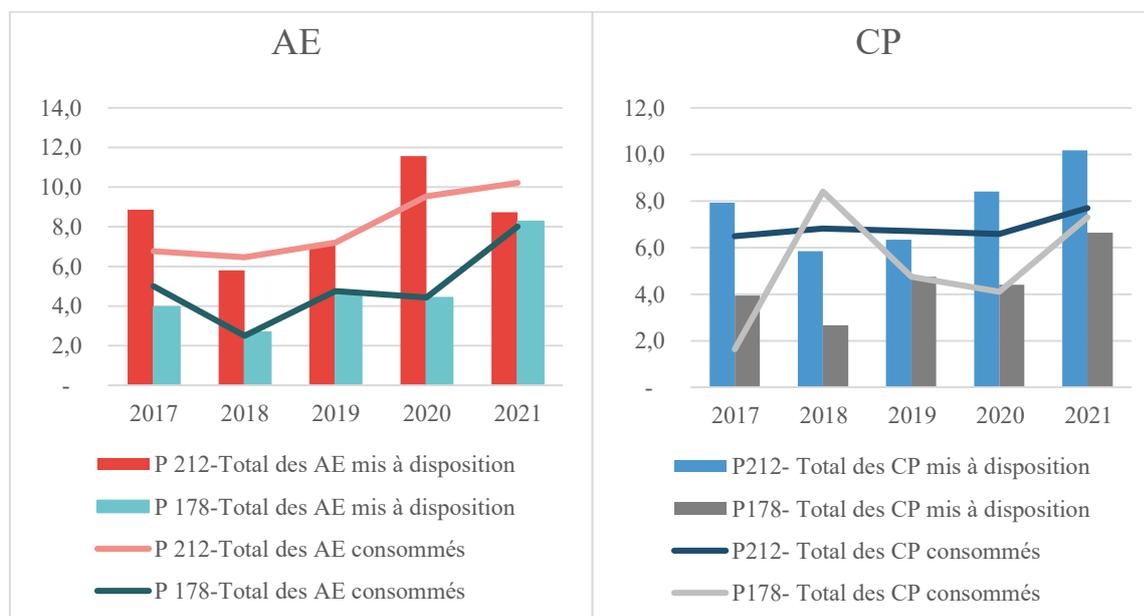
---

<sup>73</sup> Le traitement et la gestion de commandes en ligne et de demandes individuelles pour l’habillement et le transport, le pilotage dynamique des stocks, la comptabilité analytique et le suivi de la performance économique pour la restauration.

<sup>74</sup> Matrice de criticité, conseil d’orientation et de gestion du 21 avril 2022.

<sup>75</sup> Source DIVNUM.

Graphique n° 8 : Tableau des crédits informatiques (en M€)



\*(dont ADP et FDC)

Source : ministère des Armées

Le SCA a connaissance des enveloppes d'AE mises à sa disposition au titre des budgets dont il n'est pas le gestionnaire direct. En revanche lui échappe le cadencement de la consommation correspondante des crédits de paiement. Pour chaque projet numérique d'ampleur, il existe une note de cadrage spécifique présentant les objectifs, la comitologie et les rôles des parties prenantes. À ces éléments s'ajoute une cartographie des risques projets mise à jour régulièrement. De l'étude de deux de ces cartographies<sup>76</sup>, il ressort que la maîtrise des coûts financiers des projets constitue le risque identifié comme le plus probable, les projets étant lancés pour plusieurs années sans que leur soutenabilité budgétaire soit systématiquement assurée.

Dans un contexte de ressources limitées, le SCA dispose, pour ses projets SI, de la pleine maîtrise des crédits sur le P178 UO 01 « métier ». Pour les projets relevant du programme 212, il exprime ses demandes de crédits auprès des tutelles qui sont ensuite en charge de leur portage. Ce dialogue est d'autant plus aisé que la division du numérique du SCA (DIVNUM) est sous tutelle de l'EMA, lequel dispose de son côté d'une division stratégie numérique des armées.

Au sein de la ressource budgétaire dédiée au développement et à la maintenance informatique du ministère des Armées, le SCA consomme 20 % des crédits gérés par la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense (DIRISI). Or, le SCA dispose encore de nombreuses applications anciennes et difficilement soutenables, qui deviendront rapidement obsolètes. Le SCA est donc sur une trajectoire concomitante de migration et de transformation de ses outils, avec des demandes complexes à gérer (par exemple, développement d'applications disponibles sur internet). Pour pallier la difficulté de la DIRISI à prendre en charge ses besoins prioritaires, le SCA a choisi d'assurer sur ses propres ressources humaines et budgétaires le développement de certaines applications.

<sup>76</sup> Outil SERES et Outil hébergement-hôtellerie.

En ce qui concerne les projets moins structurants, il apparaît que le SCA peine encore à s'organiser pour disposer d'une lisibilité sur les besoins locaux et pour pouvoir arbitrer de manière éclairée sur l'ensemble des projets informatiques, notamment dans la perspective de réduire le nombre des logiciels et de mieux hiérarchiser ses choix en fonction de la ressource disponible. De fait, les besoins locaux en logiciels sont à ce jour recensés par les centres interarmées du soutien, donc par fonction et non par zone géographique. Considérant qu'il s'agit là du moyen approprié pour améliorer sa connaissance des besoins, l'état-major des armées juge en effet préférable de disposer de téléprocédures d'appel au soutien qui demeurent nationales, donc uniques quel que soit le soutenant.

Selon l'EMA, la démarche de rationalisation du parc des systèmes d'information du ministère est l'une des actions majeures engagées ces dernières années par la direction générale du numérique (DGNUM), ce qui a déjà conduit à réaliser une cartographie d'ensemble des SI exploités par le SCA. La DGNUM, l'EMA et le SCA ont mis en place un processus d'analyse et de suivi des projets numériques afin de clarifier l'expression de besoin dès le début, mais aussi d'analyser l'offre logiciel disponible afin de limiter les développements spécifiques.

La Cour a constaté l'effectivité des démarches engagées par la DGNUM visant à rationaliser le parc des systèmes d'information et d'autre part le processus coordonné d'analyse et de suivi des projets numériques. Cependant, elle note que les projets informatiques majeurs et structurants permettant d'améliorer la performance du SCA continuent de subir des aléas budgétaires importants et que le portefeuille d'applications, dont certaines sont obsolètes, est encore largement surdimensionné.

**Recommandation n° 6. (EMA, SCA) : Rationaliser le portefeuille d'applications informatiques et sécuriser les crédits des projets de systèmes d'information structurants pour l'activité du service du commissariat des armées ou qui permettent d'abandonner les logiciels devenus obsolètes.**

### 2.3.2.2 Des réformes structurelles du SCA freinées par l'insuffisance des crédits alloués à ses infrastructures

Depuis qu'a été mise en place la nouvelle architecture budgétaire (NAB)<sup>77</sup>, les crédits d'infrastructure liés à l'activité opérationnelle sont répartis dans les bases de défense (au programme 178), à l'exception des infrastructures qui restent gérées par le programme 212 relevant du secrétariat général pour l'administration (SGA) : lieux de vie et de travail des personnels et des familles, hébergements en enceinte militaire, restaurants et mess, immeubles d'administration générale et de l'action sociale.

---

<sup>77</sup> En 2020, l'architecture budgétaire du ministère des Armées a connu une modification significative visant à optimiser la gestion de ses crédits d'infrastructure en adoptant une approche de subsidiarité, au plus près des besoins des structures concernées. Cette nouvelle architecture budgétaire a conduit à transférer 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). Par ailleurs, les crédits de masse salariale, initialement délégués au responsable de programme 178 et ventilés entre armées, ont été confiés au responsable du programme 212.

L'expression des besoins en matière d'infrastructure doit passer par chaque base de défense qui, en fonction de leur nature et de leurs coûts prévisionnels, oriente la demande (prise en charge directe sur l'UO de la base de défense, CICOS<sup>78</sup>, EMA ou SGA). La dispersion des ressources budgétaires et la multiplicité des circuits de décision sur le volet des infrastructures sont une source de complexité qui obère la capacité du SCA à mener les opérations de construction, de réhabilitation et de maintenance de bâtiments pourtant structurants pour son activité.

Dans le cadre du développement des groupements de soutien de bases de défense dits « socles », le SCA a défini des GSBdD devant accueillir des stocks relais sur l'ensemble du territoire (habillages, rations de combat, etc.). Afin de réhabiliter ou construire les bâtiments nécessaires, le SCA doit faire entrer ces besoins dans la programmation de chaque base de défense. Il en résulte une hiérarchie non harmonisée des priorités, conduisant à reléguer au-delà de 2027 la réalisation de certaines opérations.

La multiplication des sources de crédits sur lesquelles sont imputés les travaux d'infrastructure au sein des BdD affecte la conduite d'opérations synchronisées, telle la réhabilitation de bâtiments et la modernisation concomitante des équipements inhérents à l'activité qu'ils abritent. Ainsi, le SCA qui dispose des crédits pour les matériels de restauration a la capacité de moderniser les équipements dans les restaurants, mais pas les bâtiments qui les accueillent. Il en résulte l'implantation de matériels neufs dans des bâtiments à la qualité dégradée, voire menacés de fermeture à l'issue des contrôles périodiques de sécurité. Ainsi, l'ELOCA de Brétigny a été mis en demeure de réaliser des travaux d'urgence, entraînant la responsabilité pénale de son directeur en cas d'incident, sans pour autant que l'établissement ne dispose des moyens financiers pour enclencher ces travaux. Les leviers d'action du SCA sont alors très limités, puisque, les BdD n'ayant pas toujours la ressource suffisante pour les réaliser ou ne souhaitant pas les inscrire comme des priorités, il doit demander à sa tutelle budgétaire, en l'occurrence le centre interarmées de coordination du soutien (CICOS), représentant de l'EMA, de dégager des crédits par reventilation interne au détriment d'autres travaux programmés.

Le sous-investissement dans les travaux sur les bâtiments du SCA a fini, avec le temps, par se répercuter sur la qualité globale des infrastructures dont il a la charge. Leur qualité patrimoniale est en deçà de celle constatée sur l'ensemble des bâtiments du ministère (20,6 % des bâtiments du SCA sont en excellent ou très bon état contre 25,8 % pour l'ensemble des bâtiments du ministère) et ceci alors que les modalités de classement s'avèrent plus favorables au SCA. En effet, dans la mesure où seuls les bâtiments opérationnels peuvent être classés dans la plus basse catégorie, à savoir : qualité médiocre, les bâtiments du SCA étant pour la plupart comptabilisés comme « non opérationnels » sont donc classés, quel que soit leur état, dans des catégories supérieures.

---

<sup>78</sup> Centre interarmées de coordination du soutien.

**Tableau n° 20 : Qualité des bâtiments du SCA**

QUALITE PATRIMOINE BÂTI (Nbre bâtiments)	SCA		MINARM		Niveau du SCA vs MINARM
	Nbre bâtiments	% bâtiments	Nbre bâtiments	% bâtiments	
Q1 <b>Excellent</b>	534	10,44%	4 398	12,58%	-
Q2	507	9,91%	4 579	13,10%	-
Q3	709	13,86%	4 057	11,61%	+
Q4	2 212	43,25%	13 667	39,11%	+
Q5	892	17,44%	5 918	16,93%	+
Q6 <b>Médiocre</b>	193	3,77%	2 165	6,20%	-

Source : Bilan annuel du SCA 2021 – ministère des Armées

L'insuffisance de la ressource budgétaire dédiée aux infrastructures du SCA n'a pas permis la remise à niveau de son patrimoine. Alors qu'il est structurant pour la réalisation des missions du service (hébergement, restauration, stockage), l'état général du bâti demeure insatisfaisant. Le fait que les bâtiments du SCA n'aient pas été considérés comme prioritaires dans les opérations de réhabilitation ou de maintenance retenues annuellement par le ministère trouve aujourd'hui ses limites.

Le secrétariat général pour l'administration a indiqué à la Cour que l'instruction 1707 relative aux infrastructures du ministère des Armées du 25 octobre 2021 ouvre des possibilités de faire financer des projets d'infrastructure par d'autres acteurs que l'organisme bénéficiaire. Selon lui, cette possibilité pourrait jouer pleinement en faveur du SCA.

Sans minimiser l'avancée qu'elle constituerait, la Cour considère que la seule mise en œuvre de cette circulaire n'est pas de nature à permettre la remise à niveau du patrimoine immobilier du SCA. Compte tenu de l'écart entre les crédits d'investissement alloués et les besoins exprimés en la matière, un effort budgétaire dans le cadre de l'exécution de la prochaine LPM demeure en effet nécessaire pour que le SCA puisse disposer du parc d'infrastructures lui permettant d'honorer le contrat opérationnel qui lui est assigné.

## **2.4 La concession des restaurants et la modernisation de la chaîne habillement, deux évolutions confrontées à la limite des ressources budgétaires**

### **2.4.1 La restauration, une transformation en cours qui se heurte à des contraintes exogènes**

Organisée autour de 61 cercles interarmées, mise en œuvre par 347 restaurants qui servent aujourd'hui plus de 39 millions de repas, et faisant ainsi du SCA le 6<sup>ème</sup> professionnel de la restauration collective en France<sup>79</sup>, la fonction restauration demeure soumise aux fortes

<sup>79</sup> Le SCA se situe au niveau de grandes chaînes de restauration (KFC, Flunch, Buffalo Grill) pour le nombre de restaurants.

tensions qui affectent ses ressources humaines et à la dégradation structurelle des infrastructures qu'elle exploite (bâtiments et équipements).

Si des efforts significatifs ont été opérés par le SCA pour moderniser la fonction restauration et harmoniser les règles de tarification dans l'ensemble des cercles<sup>80</sup>, tout en assumant les objectifs de diminution des effectifs (7 000 personnes en 2020 contre 10 000 en 2013), la performance de la fonction restauration demeure étroitement liée à son modèle économique et dépendante de la qualité de son patrimoine.

Soulignant dans son référé de 2015<sup>81</sup> que la restauration était « une fonction aux performances faibles », la Cour recommandait notamment la poursuite des opérations d'externalisation et de rationalisation des activités exercées en régie.

La lettre d'intention stratégique 2020 du domaine de la restauration<sup>82</sup> a inscrit la vision cible « SCA 2022 » dans cette perspective, avec la nécessité de poursuivre les externalisations (objectif de 38 % de la filière externalisée contre 25 % en 2022 selon une forme plus adaptée aux contraintes du service, à savoir le recours à la concession (annexe 8)). Cette modalité de gestion vise en effet à répondre aux trois principales difficultés de la filière (l'insuffisance quantitative des ressources humaines, la vétusté du parc de matériels de restauration collective<sup>83</sup> et l'état dégradé des infrastructures).

L'état des infrastructures et des équipements des restaurants est encore aujourd'hui l'un des points noirs d'une fonction qui a su maintenir un niveau d'activité élevé en dépit de la crise COVID. Le chiffre d'affaires de la restauration administrative s'est ainsi élevé à 133,2 M€ en 2019, 128,3 M€ en 2020, 129,8 M€ en 2021 ; les coûts des repas en régie ont été maîtrisés (hausse de 4 % seulement du prix du repas à 15,08 € en 2020, avec une baisse du nombre de repas de 13 %, alors que le coût unitaire baissait depuis 2018<sup>84</sup>) ; et une qualité de service rendu globalement satisfaisante (au-dessus de 80 % en 2021-2022 tant sur la QSR que dans les enquêtes de satisfaction du centre interarmées restauration et loisir).

En 2014, 25 % des équipements des restaurants étaient dans un état moyen, 31 % dans un mauvais état. Or, le renouvellement et le maintien en condition opérationnelle de ces équipements sont déterminants pour le fonctionnement des restaurants (sécurité, continuité et productivité du service). Fin 2020<sup>85</sup>, le SCA qui faisait à nouveau le constat d'un parc de 58 500 équipements accusant un âge moyen de 15,3 ans a projeté de dégager une ressource de 153,4 M€ pour la remise à niveau, répartie sur la période 2019-2025. Toutefois, les années 2019 (11,7 M€) et 2020 (15,7 M€) n'ont pas permis d'atteindre l'objectif de recul de l'âge moyen des MRC. Fin 2021, les 56 515 équipements répertoriés qui constituent le parc ont encore un âge moyen de 16 ans, avec un taux d'indisponibilité de 7,8 %<sup>86</sup>.

---

<sup>80</sup> Depuis le 1er janvier 2014, un prix de revient objectif (PRO) unique a été fixé à 3,10 € TTC pour l'ensemble du personnel du ministère des Armées, et depuis le 1er janvier 2020, ce PRO est dit « chargé des frais logistiques », ce qui permet de bénéficier des taux réduits de TVA.

<sup>81</sup> Examen de la fonction restauration dans les armées, référé 72016, Cour des comptes, juin 2015.

<sup>82</sup> Lettre d'intention stratégique de la fonction restauration, n° 3213/ARM/SCA/DCSCA/ACT/NP, du 17 novembre 2020.

<sup>83</sup> Âge moyen de 15,3 ans en 2020 dans les restaurants militaires contre 5 ans dans le secteur privé

<sup>84</sup> 14,84 euros en 2018, 14,46 euros en 2019.

<sup>85</sup> Note n°911/ARM/SCA/DCSCA/DIR/NP du 23 mars 2021 – point d'avancée sur la mise en œuvre du plan de transformation SCA 2022.

<sup>86</sup> Support de présentation du CIRL 2022.

S'agissant des infrastructures, la situation demeure également préoccupante. En 2014, 23 points critiques étaient identifiés dans les restaurants, avec un besoin de remise à niveau estimé à 200 M€. Seuls 16 % des restaurants n'avaient pas besoin de travaux. En 2017, 22 % des restaurants étaient en risque de fermeture. En 2022, l'état général des restaurants a peu évolué. Sur la base de la classification opérée par le SID dans l'outil SIMEO de suivi des infrastructures, 16 % des bâtiments identifiés (347<sup>87</sup> restaurants recensés dans la base fournie, 25 étant non renseignés quant à leur qualité) sont considérés comme en excellent état (Q1). En revanche, 16 % des restaurants sont en mauvais ou très mauvais état (Q5 et Q6), 29 % étant en état moyen avec une fonction assurée potentiellement de manière dégradée (Q4), ce qui peut se révéler préjudiciable pour un service essentiel dans la vie des soutenus.

Ainsi, le besoin de remise à niveau des capacités a été estimé à 374 M€<sup>88</sup> d'ici 2027 pour répondre aux difficultés qui s'accroissent (fermeture d'un restaurant à Lyon en 2022 consécutive à une mise en demeure des services vétérinaires).

Si le modèle de la concession permet de lisser une partie des investissements à réaliser et d'accélérer la remise aux normes des équipements et des locaux, elle ne saurait être la seule réponse aux enjeux budgétaires liés aux infrastructures, sur lesquels le SCA n'a pas la main. Afin de répondre au contrat opérationnel, le SCA doit en outre conserver un contingent de personnels suffisamment important, avec un ratio de personnels militaires qui demeure dimensionné à 60 %. Une telle répartition entre personnels militaires et civils appelle le maintien de 220 restaurants en régie, avec actuellement 35 restaurants classés Q5 et Q6 et près de 45 % Q6, Q5 ou Q4.

Un besoin de plus de 300 M€ demeure donc pour remettre les infrastructures au niveau exigé pour le fonctionnement de la restauration. À l'instar de la décision prise pour les bâtiments dédiés à l'hébergement des militaires, la mise en place d'un plan « restauration » qui flèche les crédits dédiés aux opérations de remise en état des restaurants sur les prochaines années apparaît aujourd'hui nécessaire pour permettre au SCA d'assurer son contrat opérationnel.

Un premier effort budgétaire a pu être consenti avec le vote, en loi de finances initiale 2023, d'un abondement de 74 M€ affecté à la réhabilitation des infrastructures de restauration du SCA. Il a été suivi par l'annonce de la création d'un plan « infrastructure restauration » dans la LPM 2024-2030. Le SCA devra se coordonner avec l'état-major des armées et la direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement (DTIE) pour la réalisation de la cinquantaine d'opérations majeures prévues à ce jour.

Au-delà de l'effort budgétaire réalisé en loi de finances initiale 2023, il est manifeste que le retard en matière d'entretien des infrastructures de restauration est tel que le plan « infrastructure restauration », prévu sur l'ensemble de la LPM, devra être décliné chaque année de telle manière à assurer sa montée en puissance à hauteur des besoins estimés.

---

<sup>87</sup> 247 restaurants en régie, 34 concédés, 51 externalisés à l'EDA (RHL+), les autres essentiellement situés en OME relevant de modes de gestion spécifiques (DSP, externalisations hors EDA...).

<sup>88</sup> Bilan d'activité 2021 du SCA.

## 2.4.2 L'habillement, la modernisation inachevée d'une filière qui demeure en tension

### 2.4.2.1 Une transformation de la fonction habillement obérée par l'absence de SI logistique approprié

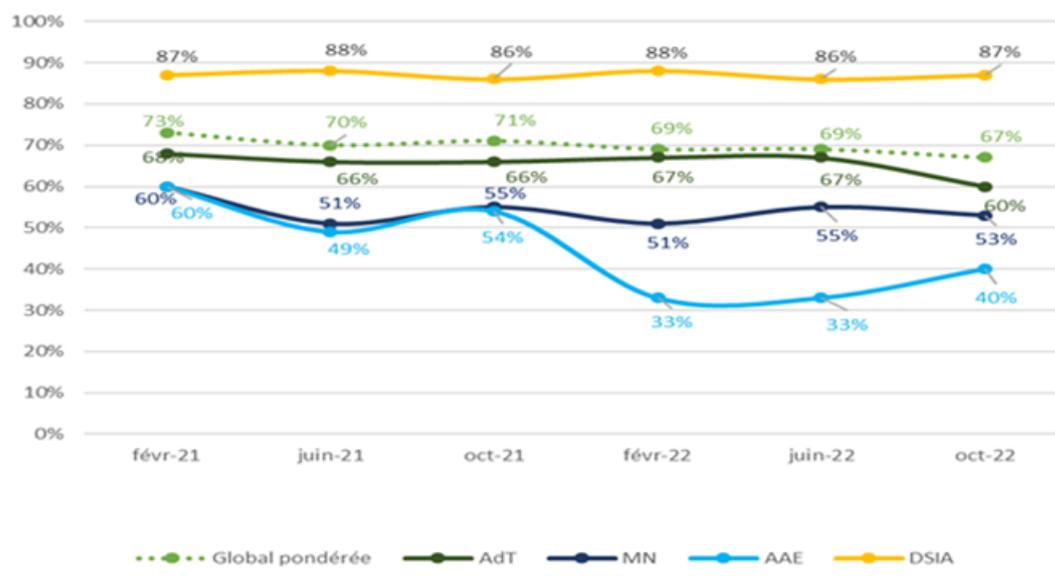
Fonction emblématique du SCA, l'habillement a été transformé selon une logique de rationalisation et d'interarmisation dans le cadre de la RGPP et de la création des bases de défense (BdD) en 2010. Dotée d'un budget de 212,1 M€ en CP pour 2022 (UO SC02), elle compte aujourd'hui 1 495 ETP pour assurer les missions d'équipement des forces. Dans un contexte marqué par une « crise de l'habillement » qui s'est caractérisée par la dégradation notable de la qualité du service rendu, la filière a connu de nouvelles transformations d'ampleur depuis 2017, avec la modernisation de la chaîne logistique (« supply chain ») et la volonté de digitalisation des modes de délivrance des effets aux personnels (délivrance par correspondance à partir d'une application dédiée). Ces évolutions structurantes ont été menées sur fond de poursuite de la diminution des effectifs et en l'absence de SI adaptés aux nouveaux besoins de pilotage des stocks, contribuant ainsi à maintenir une tension sur le service et un niveau de satisfaction de la QSR en deçà des autres soutiens courants.

Si les effectifs n'ont pas été réduits à la hauteur prévue en 2012 (aujourd'hui 1 495 postes contre 1 641 postes fin 2012), la cible définie pour les stocks et les locaux d'entreposage a été réalisée avec un stock en valeur nette comptable de 634 M€ en 2021 et la fermeture des deux établissements logistiques du commissariat des armées (ELOCA) de Port-Lès Valence (2017) et Mourmelon (2019) pour recentrer le stockage sur un seul ELOCA modernisé, celui de Châtres. Pour autant, cette approche d'optimisation des stocks selon une logique de flux, associée aux attentes spécifiques de chacune des armées et au décalage constaté entre les annonces<sup>89</sup> de modernisation et de personnalisation du soutien avec la réalité du terrain, a entraîné une crise de l'habillement qui peine à se solder. La baisse globale de la QSR constatée encore tout récemment en témoigne.

---

<sup>89</sup> Ayant écarté l'option de l'externalisation en 2013, le choix d'une modernisation du dispositif en régie fut confirmé, celui-ci s'appuyant sur une délivrance nouvelle avec le lancement de la plateforme numérique « e-habillement ».

Graphique n° 9 : Évolution de la QSR pondérée par ADS en matière d'habillement



Source : DCSCA

Les chantiers récents qui ont touché la chaîne logistique (fermeture d'ELOCA en 2017 et 2019, modernisation de l'ELOCA de Châtres en 2019, déploiement des GSBdD socles depuis 2019) ont eu pour effet de redistribuer les stocks de la filière afin de les optimiser. Ils sont désormais répartis entre l'ELOCA de Châtres (effets destinés à la délivrance par correspondance, en réponse aux demandes individuelles de tenues de service courant) et les GSBdD (stocks locaux destinés aux incorporations dans les unités et aux OPEX), quelques stocks de sécurité restant positionnés dans les ELOCA de Brétigny et de Marseille. La capacité de stockage globale est maintenue grâce à la modernisation de Châtres et à la montée en puissance de 15 GSBdD socles<sup>90</sup> qui se voient attribuer une fonction zonale de stockage des effets. Une telle opération participe de l'optimisation des stocks afin de répondre au nouveau modèle de délivrance par correspondance (fonction centralisée sur Châtres) et aux besoins de plus grande massification en proximité des unités.

Néanmoins, la capacité du service à répondre en continu à l'ensemble des spécificités des soutenus et aux différents cas de figure (service courant, OPEX, hypothèse d'engagement majeur), appelle un pilotage et une connaissance précise des stocks. Une des difficultés essentielles dans la crise traversée et aujourd'hui encore est l'absence de SI adapté. Si les stocks des ELOCA sont bien identifiés, ceux des GSBdD ne sont pas suivis, privant ainsi la filière d'une vision globale et dynamique de ses disponibilités. Le logiciel GHECO (système d'information logistique) qui doit répondre à ce besoin est encore attendu pour fin 2023. Aujourd'hui, il s'agit de la préoccupation principale du SCA, qui davantage que le suivi d'une performance économique sur laquelle il a peu de leviers<sup>91</sup> et en l'absence d'une comptabilité analytique fiable, suit avec attention la gestion des ressources afin de mieux répondre aux attentes des soutenus.

<sup>90</sup> Une enveloppe de 41 M€ est nécessaire pour le financement des infrastructures de stockage nécessaires.

<sup>91</sup> La comptabilité analytique autour de la fonction n'est pas apparue comme une priorité des services, la mise à disposition des données financières demandée par la Cour n'ayant pas été rendue possible sur la période de couverture (problèmes techniques sur l'application).

#### 2.4.2.2 La personnalisation de la délivrance des effets, source de complexité pour assurer l'ensemble des missions et la montée en hypothèse d'engagement majeur

Pour moderniser la délivrance des effets d'habillement en assurant aux personnels un service dématérialisé de commande et de livraison, le portail e-habillement a été déployé. Déjà utilisée par l'armée de l'Air et de l'Espace et par la Marine nationale, l'application sera disponible pour l'armée de Terre fin 2023. Cette réelle avancée en termes de digitalisation se heurte encore à des difficultés techniques, mais l'application a permis en 2021<sup>92</sup> à 46 000 militaires de passer 127 000 commandes (770 000 articles livrés, en moyenne, en moins de 18 jours). Il sera toutefois nécessaire de bien s'assurer de son adéquation aux attentes des personnels, afin de limiter les effets de décalage dans la mesure de la satisfaction du service rendu. De tels services numérisés sont en effet à rapprocher de prestations assurées par des professionnels privés et le risque d'insatisfaction peut être important en cas de dysfonctionnements techniques répétés, ou encore de retards ou d'erreurs de livraison.

Cet outil participe également de la stratégie d'harmonisation des droits et de rationalisation des effets pour l'ensemble des trois armées. Les processus de délivrance qui sont décrits pour s'appliquer dans e-habillement, que ce soit pour les tenues de service courant comme pour les effets de spécialistes, visent à trouver le meilleur équilibre entre le maintien d'une identité propre à chaque armée et la capacité à définir des socles communs de paquetages ou d'effets satisfaisant l'ensemble des forces. La réglementation relative à l'habillement des personnels militaires est stable depuis 2011, le portail devenant ainsi le vecteur des objectifs de simplification et de rationalisation du catalogue.

Pour autant, la trajectoire souhaitable de resserrement de la gamme des effets à servir est loin d'être réalisée. En 2021, on comptabilise 5 665 références d'articles génériques (dont notamment 2 052 « combat » et 3 348 « service courant », soit 18 425 références d'articles détaillées (tailles, pointures).

La crise passée de l'habillement, crise de la ressource, a mis en lumière les risques de tension inhérents à la logique de flux pour servir les équipements des soldats en situation opérationnelle de référence (SOR). La capacité à déstocker en masse des tenues de combat en hypothèse d'engagement majeur, l'obligation d'équiper des réservistes supplémentaires (doublement annoncé par le ministre des Armées), voire de doter à terme de tenues une classe d'âge du service national universel obligent à redimensionner les stocks actuels et à envisager une logique de « sur commande » pour certains effets, de manière à honorer le contrat opérationnel. C'est l'objet actuel des travaux menés dans le cadre de la LPM s'agissant des moyens budgétaires nouveaux à programmer.

Une telle redéfinition doit également s'inscrire dans une démarche de hiérarchisation des priorités s'agissant des prestations à délivrer. Les changements récents de la nature de l'activité du SCA l'ont notamment conduit à inscrire une partie de son activité dans la stratégie RH générale du ministère en renforçant notamment la logique d'individualisation des prestations délivrées. La fonction habillement participe ainsi de la condition du personnel dont la ministre des Armées avait fait une priorité dès 2017 (qualité du service apporté dès l'incorporation, digitalisation des prestations, services de proximité dans les espaces ATLAS,

---

<sup>92</sup> Rapport d'activité du SCA 2021.

gamme d'effets très variée), comme d'autres soutiens courants, en sus de leurs missions plus traditionnelles.

Compte tenu des enjeux posés par l'hypothèse d'engagement majeur (stocks nécessaires de tenues de combat) et du constat actuel de tension sur le service pour assurer les missions traditionnelles d'équipement du soldat en service courant, il apparaît nécessaire de redéfinir le niveau de maintien des spécificités à garantir pour la délivrance des tenues des personnels (types d'effets au regard des demandes de chaque armée, délais de livraison selon les situations) et le rythme de renouvellement de certains articles qui pèse également sur les ressources budgétaires du SCA.

Si l'état-major des armées rappelle que les comités de l'habillement ont déjà permis d'affiner les priorités qui structurent la politique de l'habillement au profit des armées, directions et services<sup>93</sup>, la Cour n'en considère pas moins que les armées peuvent aller plus loin dans la démarche de rationalisation engagée, tant en ce qui concerne la poursuite du resserrement de la gamme des effets à servir que sur la définition des niveaux de stock à maintenir.

**Recommandation n° 7. (EMA, SCA) Hiérarchiser les priorités s'agissant des prestations d'habillement à délivrer et en déduire le niveau souhaitable des stocks.**

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*L'insuffisante maîtrise, par le SCA, de ses leviers d'action sur le plan budgétaire et des ressources humaines affecte sa capacité à mettre en œuvre les réorganisations nécessaires pour se moderniser et faire face à l'évolution de ses missions.*

*La diminution continue de ses effectifs, la part grandissante de personnels civils au sein de ses organismes, les tensions des viviers RH sur les métiers critiques contrastent avec la politique du ministère visant à plus de proximité et de personnalisation du soutien.*

*Sur le plan budgétaire, les unités opérationnelles de programme dont il a la gestion sont systématiquement sous dotées en construction budgétaire. De plus, sur l'immobilier ou les systèmes d'information, il doit activer des leviers financiers hors de son périmètre, ce qui nuit fortement aux réorganisations et aux projets qu'il met en œuvre.*

*Même s'il ne paraît plus vouloir d'une responsabilité de RBOP, comme il l'avait exprimé dans son projet de service de 2017, le SCA doit toutefois pouvoir intervenir plus facilement sur les crédits dimensionnant pour son activité et sa politique de transformation, en particulier les crédits d'infrastructure.*

*Ainsi, les transformations conduites par le service dans les domaines de la restauration (avec la concession des restaurants) et de la modernisation de la chaîne habillement sont en partie obérées par le manque de crédits et les retards de développement des systèmes*

---

<sup>93</sup> Lettre D-16-002290/DEF/EMA/PERF/PILSTRAT/NP du 07/04/2016.

*d'information. La sécurisation des crédits alloués aux projets informatiques structurants et la rationalisation du portefeuille actuel des applications utilisées par le SCA permettraient de concentrer les moyens budgétaires sur les chantiers jugés prioritaires par le service. De la même manière, la hiérarchisation des prestations d'habillement à délivrer doit se poursuivre, avec le resserrement accru de la gamme des effets servis et une meilleure définition des niveaux de stocks.*

*Dans le domaine des ressources humaines, si le SCA a montré sa capacité à faire évoluer le corps des commissaires, il n'assure la gestion que de 3 % des effectifs qui servent en son sein. Il est soumis aux décisions des gestionnaires qui lui affectent des personnels avec plus ou moins d'équité et peinent à mobiliser les effectifs disposant des compétences dont le SCA a besoin. Aussi, le ministère doit assurer une meilleure gestion prévisionnelle des familles professionnelles en tension du SCA et plus généralement, associer le SCA aux décisions de gestion prévisionnelle des effectifs qu'il emploie. Enfin, la création d'une réserve d'expertise dédiée au SCA lui permettrait de répondre à ceux des besoins ponctuels de compétences spécifiques qui ne sont pas honorés par des militaires d'active.*

### 3 UN MODELE MIS SOUS TENSION

Déjà fortement sollicité au titre des engagements opérationnels qui mobilisent en continue une partie de sa ressource humaine et de son parc de matériels, le SCA doit également faire face à l'hypothèse d'un engagement majeur qui appellera une remise à niveau de ses équipements, de manière à répondre au nouveau référentiel opérationnel des armées. Afin que le service puisse assurer ses missions dans ce scénario, qui a fait l'objet du récent exercice ORION de préparation au combat de haute intensité, il apparaît en outre essentiel que le fonctionnement des soutiens ne soit pas fragilisé par une remise en cause de l'interarmisation qui prévaut dans le modèle actuel.

#### 3.1 Des sollicitations opérationnelles des armées qui pèsent sur les capacités du SCA

##### 3.1.1 Des difficultés pour trouver l'adéquation entre la ressource RH et les besoins en opérations

###### 3.1.1.1 Un dispositif qui nécessite des besoins importants pour une ressource quantitativement limitée

L'organisation du SCA pour assurer le soutien spécifique aux engagements opérationnels est présentée en annexe n°10. Le volume de militaires qui lui sont demandés par les armées pour les déploiements en OPEX<sup>94</sup>, les forces de présence<sup>95</sup> et les forces de souveraineté<sup>96</sup> varie peu entre 2019 et 2021 et s'établit entre 1 860 et 1 880 militaires par an.

Pour répondre aux sollicitations, le SCA doit faire appel à des personnels en dehors de ses structures pour fournir, pour les années 2018 à 2021, en moyenne 160 personnels par an pour les missions de courte durée auprès des forces de souveraineté et des forces de présence, et de l'ordre de 170 personnels pour les opérations extérieures. Cela ne suffit toutefois pas à pourvoir l'intégralité des postes et il est donc fait appel à des renforts au sein des armées (personnels dont ce n'est pas le tour d'être projeté, mais volontaires pour partir) pour remplir les postes les plus critiques (35 personnes en 2019, 28 en 2020 et 84 en 2021). Malgré ces renforts, le nombre de postes vacants s'établit à 6 à 7 % sur la période 2019-2021, soit environ 120 postes non pourvus. Le SCA éprouve de fait de réelles difficultés pour trouver des personnels aptes à être déployés, notamment dans les forces de présence à Djibouti (15 % de postes vacants), aux Émirats Arabes Unis (15 %), mais surtout au sein des forces de souveraineté à la Réunion / Mayotte (21 %) et en Guyane (17 %).

---

<sup>94</sup> OPEX : Barkhane, Takuba, Chammal, Daman, Aigle pour les plus importantes.

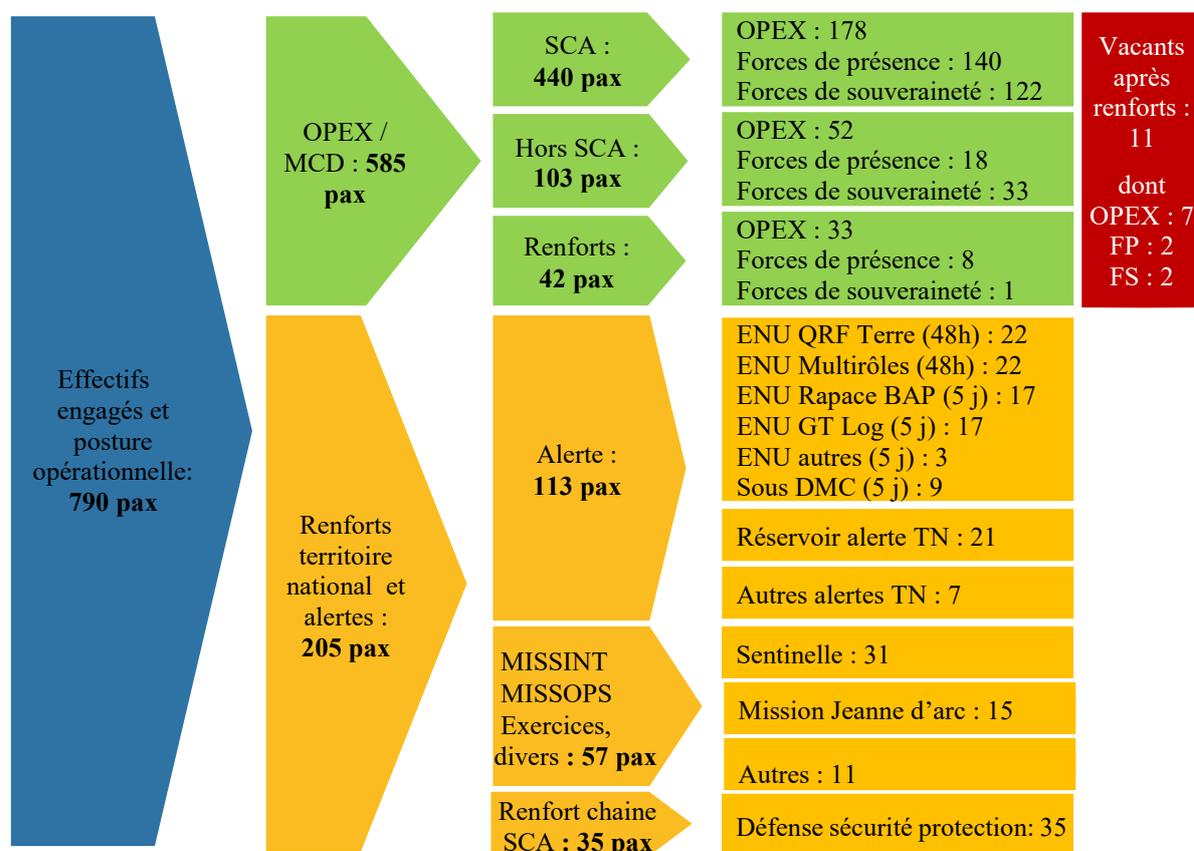
<sup>95</sup> Forces de présence : Djibouti, Gabon, Sénégal, Emirats Arabes Unis (EAU), Cote d'Ivoire.

<sup>96</sup> Forces de souveraineté : Antilles, Guyane, Réunion, Nouvelle Calédonie, Mayotte, Polynésie.

Le besoin auquel doit répondre le SCA concerne également les missions sur le territoire national. Que ce soit pour de la garde armée, du soutien à des évènements ou des exercices, les renforts Sentinelle ou encore les renforts « Covid », plus de 2 300 personnels militaires du SCA ont dû être déployés au cours de l'année 2021. Ce chiffre est toutefois en baisse, puisqu'il était de 2 599 en 2019 et 2 619 en 2020.

Pour assurer l'ensemble de ces missions tout au long de l'année, l'état-major opérationnel du service du commissariat des armées (EMO SCA) doit être en mesure d'identifier et de désigner en permanence environ 800 personnels militaires de toutes spécialités et de tout grade dont la répartition au 1<sup>er</sup> juin 2022 est retracée dans le tableau ci-dessous.

**Schéma n° 1 : Effectifs déployés sur missions SCA au 1<sup>er</sup> juin 2022**



Source : Cour des comptes

### 3.1.1.2 Des inaptitudes à la projection qui grèvent sensiblement le vivier disponible

L'aptitude des personnels militaires à la projection est une vraie problématique de gestion pour le SCA. Il doit prendre en compte trois facteurs : les personnels inaptes médicaux qu'ils soient temporaires ou permanents, les personnels non à jour de leurs qualifications et les personnels inaptes pour raisons familiales ou professionnelles.

*Les personnels inaptes médicaux*

Les personnels inaptes médicaux représentent une part importante des effectifs militaires du SCA. Dans certains organismes, ils peuvent représenter jusqu'à 30 % du personnel militaire. Mais cette situation est pour une grande partie imputable au fait que certains gestionnaires d'armées font le choix d'affecter des personnels qui sont inaptes à être envoyés en opérations extérieures, considérant qu'il est plus cohérent de conserver dans les régiments de combat ou sur des bâtiments de guerre les personnels les plus aptes physiquement à des engagements opérationnels.

*Les personnels non à jour de leurs qualifications*

L'EMO SCA est chargé de l'organisation et de la mise en œuvre de la préparation opérationnelle. À ce titre, il coordonne la planification des stages de préparation militaire et des stages métiers et désigne les personnels devant y participer au regard des projections prévues.

Les stages POIC sont organisés sur tout le territoire national par les groupements de soutien en lien avec les armées. Près de 48 sessions ont été organisées au titre de l'année 2022 offrant 470 places avec un objectif de 300 participants. Au 1<sup>er</sup> semestre, la moitié de la cible a été atteinte avec 159 participants, en hausse significative par rapport à 2020 et 2021 où respectivement 203 et 243 personnels ont été formés en année pleine ce qui traduit la bonne prise en compte de la volonté de remontée de la militarité du plan ambition SCA 2030.

*Les personnels inaptes pour raisons familiales ou professionnelles*

Le rythme des mutations, les réussites aux concours et les formations de longue durée, tout comme la gestion de la vie familiale lorsque les deux conjoints sont militaires imposent également des contraintes à l'employeur SCA avec lesquelles il doit composer, même pour les personnels militaires aptes médicalement et à jour de leurs qualifications.

Ces contraintes qui peuvent être pour la plupart ponctuelles sont néanmoins difficiles à prendre en compte par l'EMO SCA dès lors qu'il lui faut définir les quotas de personnels à fournir auxquels sont soumis les unités.

En février 2022, le GSBdD d'Istres-Orange-Salon faisait mention d'un taux de personnels militaires aptes à la projection de 77 %, mais qui ne s'en traduit pas moins par un taux de réalisation du contrat opérationnel de seulement 66 % sur le 3<sup>ème</sup> quadrimestre 2021. En revanche, pour le GSBdD de Metz dont le taux de personnels militaires aptes à la projection était de 59 %, une meilleure rotation lui permet de remplir son contrat opérationnel à 80 %.

La mission d'appui et d'exploitation DIVEX s'est rendue au groupement de soutien de Brest-Lorient en septembre 2021. Il lui est d'abord apparu que, compte tenu de la composition sociologique de la population (majoritairement des personnel Marine affectés au SCA en « respiration » ou inaptes), le vivier projetable était réduit à 38 % des personnels militaires présents. En outre, au vu du manque de structures appropriées, elle a dû constater que les entraînements de préparation étaient effectués souvent dans l'urgence et presque toujours après que les personnels concernés ont été désignés pour partir.

Pour assurer les astreintes destinées à l'alerte Loutre du 1<sup>er</sup> juin au 31 juillet 2022, le GSBdD de Saint Maixent-Poitiers et ses GS abonnés disposaient sur le papier d'un vivier de 10 officiers. En pratique : trois étaient inaptes médical, deux préparaient le concours de l'École de guerre, un était muté à l'été 2022, un devait partir en mission au Tchad au second semestre, un était en RDC durant l'été et un était apte médical mais non qualifié. En conséquence, sur un

vivier de 10 officiers, seul un était apte à prendre l’alerte, sachant qu’il s’agissait du chef du GSBdD.

Toujours pour la même période, le GSBdD de Saint Dizier-Chaumont disposait d’un vivier de six sous-officiers dont trois devaient être mutés pendant l’été, un était appelé à partir en OPEX en juin, un était inapte au tir et un, parce qu’il était formateur et chef de magasin, ne pouvait être remplacé. *In fine*, aucun sous-officier ne pouvait prendre l’alerte et c’est donc un militaire du rang qui a été désigné à cet effet.

### 3.1.1.3 Une ressource difficile à trouver notamment sur les métiers en tension

Les difficultés du SCA à combler les postes sur les métiers en tension en métropole sont particulièrement marquées dans les outre-mers, du fait de viviers très restreints en raison des nombreuses inaptitudes à la projection. Certaines familles professionnelles disposent d’un vivier de personnels militaires inférieur à quatre fois le besoin de postes à combler. Cela implique obligatoirement de faire appel à des personnels qui servent en dehors du SCA, d’envoyer certains personnels en OPEX avec un tour accéléré comme cela a pu être constaté à l’ELOCA de Brétigny où de jeunes sous-officiers sont projetés tous les ans. Avec des personnels absents la moitié de l’année (trois à quatre mois en OPEX et deux mois de congé de fin de campagne), l’activité de l’organisme se trouve de ce fait fortement affectée.

Les difficultés les plus critiques portent sur les familles professionnelles affaires juridiques, maintenance des matériels terrestres, opérations en milieu terrestre comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 21 : Ratios critiques entre le vivier (REO SCA) et le besoin en personnels militaires en outre-mer (OPEX – Forces de souveraineté – Forces de présence) selon la famille professionnelle**

	Officier Affaires juridiques	Sous-officier Maintenance des matériels terrestres	Militaire du rang Maintenance des matériels terrestres	Officier Opérations en milieu terrestre
<i>Vivier</i>	53	117	37	35
<i>Besoin</i>	17	30	13	9
<b>Ratio</b>	<b>3,1</b>	<b>3,9</b>	<b>2,8</b>	<b>3,5</b>

Source : Cour des comptes

Les difficultés rencontrées par le SCA sur ce type de ressources humaines se manifestent particulièrement dans le domaine de la maintenance des matériels terrestres, au travers des électromécaniciens frigoristes. En effet, les sous-officiers et militaires du rang qui exercent ces métiers sont pour la plupart affectés dans des organismes de l’armée de Terre et notamment au 14<sup>ème</sup> régiment d’infanterie et de soutien logistique parachutiste de Toulouse. Cette unité qui assure le soutien en opérations du combattant est ainsi composée de personnels spécialisés et notamment d’une population de plusieurs centaines d’électromécaniciens frigoristes dont les missions relèvent essentiellement du SCA. Or, si l’armée de Terre a besoin de ces ressources dans le cadre de ses activités en métropole et dans les outre-mers, la mobilisation de ces personnels spécialisés aux compétences rares au profit du SCA serait optimisée si ce dernier en assurait la gestion, tant pour leur emploi que pour leur formation.

Le centre interarmées du soutien juridique (CIJ), l'EMO- SCA et la DIVEX ont fait mettre à l'ordre du jour du CODIR du 13 décembre 2021 la question de l'insuffisance du vivier des officiers juristes pour satisfaire aux besoins opérationnels sans obérer les capacités d'activité de certains groupements de soutien. La solution proposée pour pallier cette difficulté a été de qualifier au niveau QUALID 2 (qualification permettant de partir comme conseiller juridique en opérations extérieures) les commissaires juristes dès leur sortie d'école afin d'augmenter le vivier. Cette approche présente toutefois le risque de projeter des officiers inexpérimentés.

D'autres familles professionnelles sont en difficulté comme les officiers de la famille achat (ratio de 4,3) ou de la famille finances (ratio de 4,5), les sous-officiers santé sécurité au travail (ratio de 4,7). Toutefois, l'obtention d'un meilleur ratio n'entraîne pas mécaniquement moins de difficultés dans la gestion de la ressource. Ainsi, la famille restauration-hôtellerie-loisirs connaît un déficit d'armement au 1<sup>er</sup> semestre 2022 de huit postes au groupement de soutien (GS-DICOM) La Réunion-Mayotte alors que son ratio est de 11,7 pour les officiers et de 9,1 pour les sous-officiers.

#### 3.1.1.4 Des composantes fragiles de la projection : le cas des trésoreries militaires

Très présentes dans l'hexagone<sup>97</sup>, les trésoreries militaires (TM) et sous-trésoreries militaires (STM) sont peu utilisées, puisqu'elles ne gèrent en moyenne que 12,5% des dépenses totales hors solde et moins de 1 % des dépenses réalisées en métropole. En revanche, les trésoreries et sous-trésoreries présentes en OPEX contribuent à 35 % des dépenses réalisées<sup>98</sup>. En moyenne un trésorier ou sous-trésorier gèrera 80 000 € annuels en métropole et 15 M€ en OPEX<sup>99</sup>.

Suivant les cas, une réserve de trésorerie et trois types d'avances de trésorerie sont mises en place auprès des trésoreries militaires dans les conditions prévues au décret n° 2010-1690 modifié du 30 décembre 2010 relatif aux procédures financières et comptables spécifiques des forces armées :

- 1° une réserve de trésorerie appelée réserve centralisée des armées ;
- 2° une avance de trésorerie opérations ;
- 3° une avance de trésorerie activité des forces ;
- 4° une avance de trésorerie solde.

Les trésoreries militaires (et sous-trésorerie) en OPEX sont gérées par le centre interarmées d'administration des opérations (CIAO). L'avance de trésorerie opérations (ATO) est exclusivement réservée aux dépenses effectuées dans le cadre d'opérations ou de missions extérieures, missions intérieures ou exercices militaires interarmées, interalliés ou internationaux. Le cadre d'emploi est limité aux paiements des avances, des fractions de solde et de la rémunération des personnels civils recrutés localement, et des dépenses de

<sup>97</sup> 212 en 2021. Voir tableau 17 pour la volumétrie complète.

<sup>98</sup> Chiffres issus du bilan 2021 du SCA.

<sup>99</sup> Chiffres hors solde issus du bilan SCA 2021 : montant payé par les TM et STM sur nombre de TM et STM.

fonctionnement et d'investissement qui ne peuvent pas être assurées selon les procédures de paiement de droit commun dans des délais compatibles avec le besoin opérationnel. Le montant total de l'ATO est fixé à 80 M€<sup>100</sup>.

Au sein de la réserve centralisée des armées (TM RCA), le CIAO met les sommes à disposition des trésoreries militaires spécifiques. Le CIAO dispose également d'une sous-trésorerie militaire d'alerte qu'il est possible d'activer en quatre heures. De plus, d'autres STM d'urgence peuvent être déclenchées (mais ne sont pas gérées par le SCA). Pour chaque TM et STM, le CIAO calcule le fonds de roulement en fonction de ce qui est payé localement et du délai pour compléter<sup>101</sup>. Les modalités de contrôle interne sont définies depuis 2021 pour l'ensemble des TM et STM par le CIMCI.

Compte tenu de leur faible utilisation en métropole, les trésoreries militaires ont fait l'objet d'une réorganisation, achevée en 2020, visant à en diminuer le nombre<sup>102</sup>. L'objectif visait initialement la réduction à 20 du nombre des trésoreries militaires (contre 74 en 2017) et à 35 celui des régies (contre 45 en 2017) afin d'améliorer sensiblement les délais de paiement et de diminuer de près de 10 % le nombre de trésoriers. Si le regroupement des TM au niveau des GSBdD socle a en partie été réalisé, à fin 2021 l'objectif initial de diminution des TM n'était pas atteint (il restait encore 33 TM et 179 STM). Or, le vivier des trésoriers, sous-trésoriers et « soldats » ne représente plus que 150 personnels environ qui ne sont pas forcément aptes à partir en opérations. De même, la comptabilité des foyers<sup>103</sup> a été centralisée au sein des PFC, ce qui a réduit le vivier des personnels pouvant être envoyés en opérations.

**Tableau n° 22 : Nombre de trésoreries et exécution financière associée**

	2019		2020		2021	
	TM	STM	TM	STM	TM	STM
<i>Métropole</i>	34	175	31	176	33	179
<i>Outre-mer</i>	12	31	12	31	12	30
<i>Etranger</i>	5	7	5	7	5	14
<i>OPEX</i>	6	10	6	10	7	14
<b>Total TM et STM</b>	<b>280</b>		<b>278</b>		<b>294</b>	
<b>Total exécuté hors solde</b>	<b>116,5 M€</b>		<b>123,5 M€</b>		<b>136,5 M€</b>	
<b>Total exécuté solde</b>	<b>8,5 Md€</b>		<b>8,5 Md€</b>		<b>8,5 Md€</b>	

Source : Cour des comptes d'après des données du ministère des Armées

<sup>100</sup> Arrêté du 10 décembre 2021 pris pour le ministère des Armées en application du III de l'article 10 du décret n° 2010-1690 du 30 décembre 2010 relatif aux procédures financières et comptables spécifiques des forces armées pour l'année 2022.

<sup>101</sup> Par exemple le FDR de l'opération AIGLE est de 550 000€ (pour payer des fractions de soldes et des factures locales).

<sup>102</sup> Instruction N° 11370/ARM/DCSCA/SDM/FIN du 25 juillet 2019 portant organisation et fonctionnement des trésoreries et sous-trésoreries militaires du ministère.

<sup>103</sup> Les cercles et les foyers dans les armées, établissements publics à caractère administratif à vocation sociale et culturelle, procurent aux militaires membres de droit et aux membres adhérents des possibilités de relations, d'entraide, d'information et de loisirs. (Article R3412-1 du code de la défense).

Si elle est peu utilisée en métropole (hors solde qui fait l'objet d'une organisation spécifique), la fonction de la trésorerie prend toute sa dimension lors des projections. Aussi, la rationalisation des trésoreries que permet de concevoir la mise à disposition des unités de nouveaux moyens d'achats n'en doit-elle pas moins s'accompagner d'une professionnalisation du vivier apte à être envoyé en opérations.

**Tableau n° 23 : Les régies**

	2019	2020	2021
<i>Métropole</i>	25	23	27
<i>Outre-mer et étranger</i>	10	10	9
<b>Dépenses exécutées</b>	<b>13,8 M€</b>	<b>13 M€</b>	<b>14 M€</b>

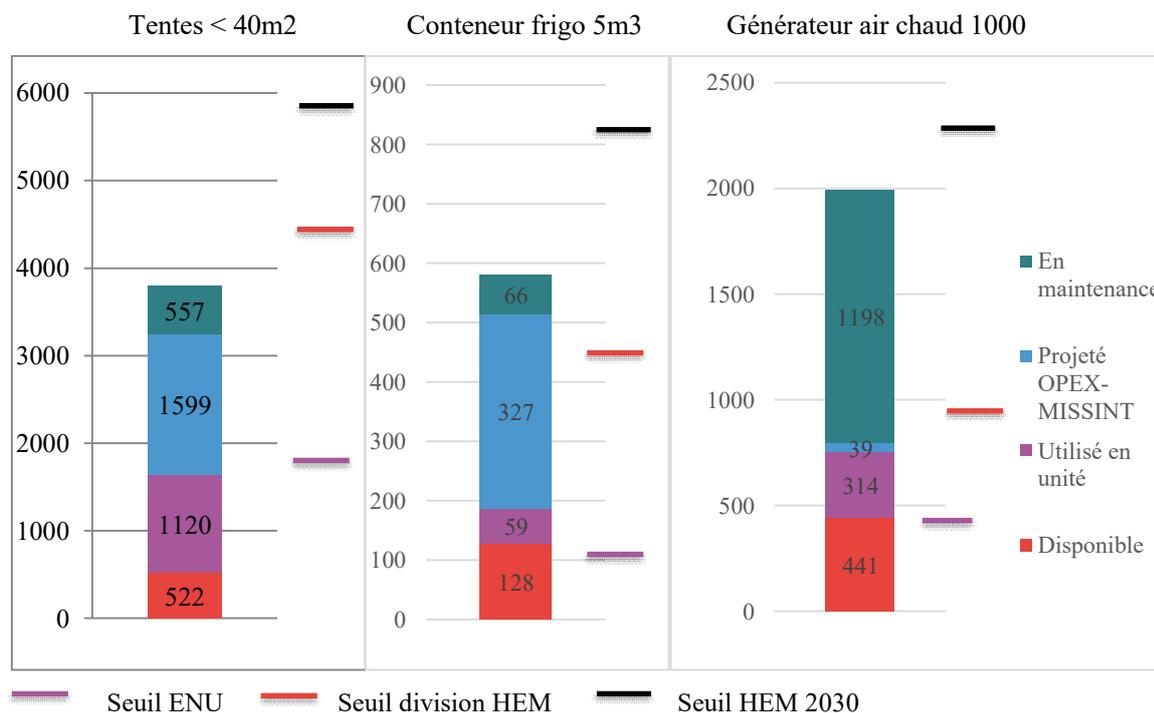
Source : Cour des comptes d'après des données du ministère des Armées

### 3.1.2 La priorité donnée à la projection des équipements pèse sur la gestion du parc et l'atteinte des seuils du contrat opérationnel

La feuille de route du SCA 2030 dispose que « *le soutien des forces en opérations est consubstantiel de la nature même du service. Le SCA doit continuer à soutenir tout engagement opérationnel des armées dans ses domaines d'attribution en tout temps, tout lieu et toutes circonstances* ». Cette ambition se traduit par une priorité donnée à la projection, tant pour les personnels que les matériels.

Les tensions sur les équipements sont particulièrement prégnantes. Comme certains équipements du SCA sont, pour plus de la moitié du parc, positionnés sur les théâtres d'opérations extérieures, le service doit solliciter les armées lorsqu'un besoin nouveau apparaît ou doit « dégrafer » une prestation de soutien en métropole.

Une partie des équipements doit faire l'objet d'opérations de maintenance lors de leur retour de projection afin d'être remis en condition. Cela peut prendre 12 à 18 mois pour certains équipements techniques, en raison, notamment, d'un manque de personnels compétents ou d'une insuffisance de pièces de rechange. Le désengagement des forces françaises au Mali et le rapatriement subséquent des matériels majeurs du soutien de l'homme vont entraîner des besoins de reconditionnement pour lesquels le SCA n'est pas armé : 27 % du parc des conteneurs frigorifiques « 5 m3 » et 20 % du parc de cuisines de campagne « 500 repas » se trouvaient au Mali. Pour les tentes grandes capacités, il a été fait le choix de n'en récupérer que 18 sur 260, ce qui nécessite leur remplacement par du matériel neuf.

**Graphique n° 10 : Disponibilité de certains matériels majeurs de soutien de l'homme**

L'envoi de forces françaises en Roumanie nécessite également des matériels pour lesquels le SCA n'est pas doté en nombre suffisant. Les besoins en matériels soutien de l'homme qu'induit cette opération représentent la moitié de ceux déployés au Mali avec des spécificités comme des générateurs d'air chaud dont beaucoup sont indisponibles ou des cuisines de campagne. Ces équipements vont devoir être récupérés dans les parcs des unités pour maintenir la réserve indispensable à la constitution de l'échelon national d'urgence (ENU).

Sur de nombreux équipements, les seuils fixés par le contrat opérationnel ne sont pas atteints. Si le besoin requis par l'ENU est globalement pourvu et permet de faire face à son déploiement rapide, le seuil minimum d'équipements nécessité par le soutien d'une division répondant à l'hypothèse d'engagement majeur (HEM) n'est pas couvert avec le matériel disponible, quel que soit sa position (en stock, employé sur le territoire national ou en projection) et y compris en comptabilisant le matériel en maintenance. C'est par exemple le cas des climatiseurs déportés dont le parc total est de 1 650 matériels alors qu'il en faudrait au minimum 3 324. Concernant le seuil HEM 2030, il ne pourra être atteint qu'en dotant le SCA de ressources budgétaires significatives dans la prochaine LPM<sup>104</sup>.

<sup>104</sup> Ce sujet est traité en 3.3.1.2.

## 3.2 La haute intensité et l'hypothèse d'engagement majeur appellent des choix structurants pour les soutiens

### 3.2.1 L'hypothèse d'engagement majeur met le SCA en tension sur ses capacités à répondre aux besoins des armées

#### 3.2.1.1 SCA 2030, une ambition alignée sur celle des armées, la poursuite de la trajectoire 2022

Dans la note du 28 juillet 2021, le chef d'état-major des armées formulait sa vision stratégique du service du commissariat des armées à l'horizon 2030 : *« face au durcissement de la menace, à son caractère hybride et protéiforme, je veux réaffirmer le choix que nous avons fait d'un SCA intégré aux forces en opérations. Ses capacités doivent être adaptées à la nature et aux zones potentielles des engagements opérationnels des années à l'horizon 2030 ».*

Le déclenchement de la guerre en Ukraine le 22 février 2022, premier conflit majeur engagé sur le territoire européen depuis la Seconde Guerre mondiale, a conforté la nécessité de projeter les armées et l'ensemble des composantes permettant d'en assurer le soutien vers la haute intensité ainsi que l'hypothèse d'avoir un jour à faire face à un engagement majeur.

Dans la feuille de route<sup>105</sup> du 22 novembre 2021, élaborée dans le prolongement de la vision stratégique du CEMA, le directeur central du SCA articule les travaux à mener sur trois axes : un service du commissariat opérationnel et résilient, un service du commissariat ancré au cœur des armées, la nécessité de préparer l'avenir. Le chantier ainsi engagé repose sur la poursuite de la transformation du service en le confortant dans l'économie générale de son modèle, assorti d'un effort capacitaire permettant de répondre au changement d'échelle que constitue un engagement majeur.

Il s'agit d'abord de finaliser les transformations engagées en 2018, notamment la concession de la restauration à l'EDA en conservant 60 % des restaurants en régie, la numérisation de l'offre de soutien et la simplification des démarches administratives. Ces chantiers déjà engagés doivent aboutir au plus tard en 2026 et ainsi parachever une modernisation significative du service, au bénéfice des soutenus d'abord, mais également à celui des personnels du SCA dont elle devrait permettre de soulager les tensions évoquées plus haut. Dans ce contexte, la question des infrastructures et des SI est clé pour garantir de mener à bien ces transformations.

Il s'agit ensuite de consolider la vocation opérationnelle et la résilience du service. Le SCA doit continuer à soutenir tout engagement opérationnel des armées dans ses domaines d'attribution « en tout temps, tout lieu et toutes circonstances », y compris dans le cadre de l'hypothèse d'engagement majeur, chaque fonction de soutien du commissariat contribuant à la préservation de la liberté d'action des armées (exécution financière et solde, externalisation, alimentation/restauration, transport, équipements, fournisseurs étrangers, etc.).

---

<sup>105</sup> Feuille de route n°3111/ARM/SCA/DCSCA/DIR/NP « le SCA au rendez-vous de l'ambition armées 2030 ».

Dans le domaine de la logistique, le juste niveau et la répartition des stocks, des parcs et des flux doivent être définis par fonction de soutien concernée. À cet effet, le service doit notamment être en mesure de maîtriser l'information relative aux stocks et aux immobilisations (nécessité de livrer le système d'information logistique dans les délais), d'adapter la répartition de la ressource entre les trois niveaux de la chaîne logistique du SCA (ELOCA, groupements de soutien socles à déployer rapidement, magasins locaux) et enfin de garantir la disponibilité du matériel de vie en campagne en optimisant son maintien en condition opérationnelle.

Dans le domaine de l'exécution financière, il doit s'assurer de la pérennité de l'usage des trésoreries militaires (TM), sécuriser la possibilité d'utiliser l'avance de trésorerie opérationnelle (ATO) sur le territoire national et enfin organiser un dispositif *ad hoc* d'exécution financière de temps de crise.

Enfin, pour la fonction achat, il s'organise de manière à maintenir un réseau propre de représentants du pouvoir adjudicateur permettant un large maillage territorial, tout en travaillant à mettre à jour la cartographie des fournisseurs stratégiques et critiques sur le modèle de la DGA et à anticiper les scénarii de situation de crise (plan de continuité d'activité des PFC et transfert d'activité entre PFC).

### 3.2.1.2 L'hypothèse d'engagement majeur appelle un effort capacitaire en LPM pour honorer le contrat opérationnel

Déjà engagé<sup>106</sup>, le durcissement militaire de l'activité du service prend toute sa signification avec l'hypothèse d'engagement majeur qui met en tension le modèle sur sa capacité à répondre aux besoins opérationnels des forces. Les contrats opérationnels assignés par le CEMA aux armées, aux commandants interarmées, directions et services, déclinent les objectifs fixés par la revue stratégique de 2017 et la LPM 2019/2025 sur le triple horizon de la prévision de l'année en cours, du requis pour 2025 et de l'ambition pour 2030. Pour chacune des fonctions stratégiques, y sont décrits le volume et le niveau de disponibilité des capacités opérationnelles appliquées aux deux situations d'engagement génériques que sont la « situation opérationnelle de référence » (SOR)<sup>107</sup> et l'hypothèse d'engagement majeur (HEM)<sup>108</sup>.

Si le SCA tient globalement son contrat opérationnel au titre de la SOR, y compris pour les engagements effectifs (Afrique, Sentinelle, réassurance dans les pays de l'Est), il apparaît que, compte tenu des moyens dont il dispose, il pourrait ne pas être en mesure de le satisfaire sur la totalité de ses fonctions en hypothèse d'engagement majeur.

Il y a donc nécessité de maintenir l'effort dans la LPM afin que puisse être assuré l'effort capacitaire conforme aux objectifs du contrat, et ceci d'ici à 2030 (certains objectifs de 2025 ne sont à ce stade pas garantis – notamment dans les domaines du soutien collectif et NRBC). Des

<sup>106</sup> L'ordre d'opération (OPO) relatif au durcissement militaire établi en octobre 2019.

<sup>107</sup> Elle correspond au socle d'activités (missions permanentes assignées aux armées qu'elles doivent assurer dans la durée). Ces missions concernent les cinq fonctions stratégiques : dissuasion – connaissance/anticipation – protection – prévention – intervention) et les missions non permanentes (opérations de gestion de crise) menées sur deux ou trois théâtres.

<sup>108</sup> Elle correspond à une opération de coercition majeure en coalition avec une montée en puissance d'au moins six mois et une phase de coercition limitée à six mois.

ressources sont ainsi d'ores et déjà identifiées comme critiques en termes de disponibilité : matériels d'hygiène (douche), tentes d'hébergement, matériels de confort chaud/froid, stockages froid, effets grands froids, protections balistiques, NRBC.

Dans le cadre des travaux de préparation de la nouvelle LPM, le SCA a exprimé un besoin complémentaire évalué pour toute la période à 1,147 Md€<sup>109</sup>, ce qui constitue une augmentation de 15,7 % du socle actuel programmé en LPM 2019-2025 (7,3 Md€).

En dépit d'un réajustement à la baisse des ambitions opérationnelles, un rattrapage capacitaire demeure nécessaire pour répondre aux besoins et à l'impératif de réactivité des armées (stocks logistique, modernisation des effets), l'amélioration des conditions de vie au travail de l'ensemble des personnels soutenus devant également se poursuivre (mesures d'investissement sur la logistique et la restauration).

Dans ce cadre, les équipements et matériels de campagne nécessaires aux combattants constituent une des premières priorités. Les mesures projetées concernant la protection balistique, les matériels de campagne, les équipements « grand froid » et NRBC sont évaluées à 233 M€ sur la période 2024-2030, auxquels s'ajoute un rattrapage (NRBC, protection balistique et transport) de 105 M€. D'autres besoins très significatifs ne relèvent pas directement du SCA mais s'ajoutent aux 1,147 Md€ demandés sur la période 2024-2030. Il s'agit de mesures imposées (doublement de la réserve, SNU, plan famille, plan vie en enceinte militaire, mobilité douce) pour un total de 746,7 M€, des infrastructures (dont le plan hébergement et les infrastructures restauration) évaluées à 808 M€ et enfin du numérique à hauteur de 42 M€.

La nouvelle LPM prévoit des crédits liés aux équipements de vie en campagne, protection balistique et NRBC. Ainsi, des crédits destinés à ces besoins nouveaux (fonctions habillement et équipements commissariat avec des stocks de protections balistiques, de tenues NRBC, d'équipements grand froid...) y ont été inscrits pour un montant de 363 M€, permettant ainsi d'atteindre en grande partie les cibles du nouveau référentiel opérationnel. Il reste qu'une meilleure régulation du renouvellement des effets et des équipements devra être mise en œuvre pour éviter des tensions et des ruptures de disponibilité compte tenu du niveau de stocks maintenu au plus juste. La demande d'augmentation du parc de véhicules (de 12 500 à 14 500 pour un montant de 109 M€ sur 7 ans) n'apparaissait pas non plus comme une priorité dans les choix à retenir. Moindre que prévue au regard de la demande initiale, l'enveloppe allouée à la fonction transports a ainsi appelé une révision à la baisse des objectifs en matière de verdissement du parc.

Le soutien des armées doit être doté des moyens budgétaires suffisants pour lui permettre d'assurer ses missions en situation opérationnelle de référence (SOR) comme en HEM. Mais une nouvelle affectation de ressources ne doit pas s'opérer au détriment du budget de fonctionnement courant du SCA. En effet, la capacité à réaliser les missions en SOR est étroitement liée à un comblement de certaines lacunes capacitaires (infrastructures, SI, mais également matériels de restauration collective) qui ne saurait être différé davantage. Par ailleurs, les besoins nouveaux et exogènes identifiés par le service, particulièrement sur les fonctions restauration et transports (hausse du coût des énergies et des produits alimentaires, directives interministérielles relatives au verdissement du parc de véhicules ou prise en application de la

---

<sup>109</sup> Cf. la fiche du 04 janvier 2023 « Présentation des besoins nouveaux du SCA dans le cadre du NRO » à destination du cabinet du ministre.

loi EGALIM<sup>110</sup>), appellent des choix importants : soit des dotations complémentaires à fonctionnement inchangé, soit l'acceptation des effets sur la vie des soutenus qu'impliquera l'absorption des contraintes nouvelles (parc de véhicules encore réduit, tarification ou qualité des repas révisée, voire remise en cause de la gratuité).

La Cour ne saurait qu'encourager le ministère à formaliser une vision globale de l'équation budgétaire, avec l'identification précise des priorités à sécuriser, s'agissant aussi bien de la revalorisation du potentiel capacitaire induit par l'hypothèse d'engagement majeur que du redressement de la trajectoire budgétaire indispensable au fonctionnement courant du SCA. S'agissant des soutiens courants à assurer en situation opérationnelle de référence, si les démarches d'externalisation, de simplification et de digitalisation sont encore de nature à améliorer la qualité du service rendu, il apparaît aujourd'hui que les évolutions d'effectifs du service et les prescriptions parfois paradoxales<sup>111</sup> sur certaines fonctions assurées devront donner lieu à des mises en perspective ainsi qu'à des arbitrages anticipés et partagés afin d'être compris par les soutenus.

### 3.2.2 L'exercice Orion, un test grandeur nature révélateur

Face à la dégradation et à l'imprévisibilité de la situation internationale, le chef d'état-major des armées a décidé d'axer la préparation opérationnelle des forces sur le combat de haute intensité, en y intégrant l'hypothèse d'un engagement majeur. À cet effet, un exercice triennal répondant à l'hypothèse d'engagement majeur et à la haute intensité, a été intégré au cycle de préparation opérationnelle interarmées, dont la première édition, ORION – Opération d'envergure pour des armées résilientes, interopérables, orientées vers la haute intensité, et novatrices – est conduite en 2023 sur le territoire national. Cet exercice doit notamment permettre aux armées, directions et services de s'entraîner à grande échelle et de dresser un bilan interne des capacités à l'engagement majeur (test vérité). Composé de quatre volets, qui se sont déroulés entre février et mai 2023, il a connu une montée en puissance depuis la préparation opérationnelle jusqu'au déploiement de forces à l'échelon divisionnaire.

Pour le SCA, cet exercice a été un véritable test de sa capacité à assurer les soutiens dans le cadre d'un engagement majeur. Il a dû non seulement assurer le soutien des forces qui participent à l'exercice, mais également le soutien de l'organisation de l'exercice. Plus de 460 personnels des GSBdD de métropole ont été mobilisés.

Le volet ORION 2 a simulé l'engagement de l'échelon national d'urgence. Le SCA devait notamment assurer le soutien vie réelle dans les domaines budgétaires, légaux, du soutien de l'homme, de l'acheminement, notamment en terrain libre, dans les espaces d'entraînement (camps et PC), ou à bord de navires. L'évaluation a porté sur la capacité de la chaîne logistique à se déployer et agir dans le cadre de l'entrée en premier d'une force interarmées de réaction immédiate avec la mise en œuvre du détachement d'alerte LOUTRE (détachement mixte du

---

<sup>110</sup> Loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

<sup>111</sup> Réduction du parc de véhicules et demande d'individualisation du transport, amélioration de la condition du personnel (plan CONDIPERS) sur la restauration et augmentation inédite des coûts de production des repas.

commissariat de la *quick reaction force* (QRF) et de modules spécialisés<sup>112</sup>). La pertinence du module tactique de soutien du SCA (le détachement mixte du commissariat – DMC) déjà éprouvé en opérations extérieures a été validée.

Le volet ORION 4 a visé à entraîner un système divisionnaire et des unités des armées, directions et services à la conduite d'un affrontement aéroterrestre majeur dans tous les champs et tous les milieux. Le groupement de soutien divisionnaire, auquel participe le SCA à travers la mise en œuvre de détachements mixtes du commissariat (DMC) soutien de l'homme (alimentation, hébergement, hygiène) a dû appuyer en réel l'engagement d'une division SCORPION dans un contexte de haute intensité. Une attention particulière a été portée sur la logistique et les affaires mortuaires, ainsi que sur l'intégration tactique du soutien au sein des armées en opérations. Ce volet a permis d'évaluer les capacités du SCA à fournir les soutiens attendus par les armées dans le cadre de l'hypothèse d'engagement majeur et d'en identifier les points de fragilité. De multiples combinaisons de restauration ont pu être testées permettant notamment d'entretenir les savoir-faire opérationnels de l'ensemble de la chaîne. Les solutions déployées ont mis en exergue la nécessaire collaboration sur le terrain entre le service d'infrastructure de la défense (SID) et le 14<sup>ème</sup> RISLP.

Cet exercice a été un véritable « stress test » pour le SCA permettant, à travers ses phases de jeu (simulation) et ses phases de soutien en situation réelle, d'éprouver à la fois les capacités de planification et de préparation opérationnelle du service, mais également son aptitude à répondre aux besoins des armées dans des délais et des conditions opérationnelles satisfaisantes. Ainsi, 460 personnels ont été engagés sur chacune des deux phases pour traiter 4500 tonnes de matériels. 95 % des GSBdD de métropole ont été impliqués dans la manœuvre de soutien.

Les premiers retours d'expérience attestent la pertinence et la performance du dispositif de déploiement d'urgence LOUTRE, ainsi que la capacité de mobilisation de tous les organismes du SCA. Un bilan approfondi de cet exercice sera à réaliser afin d'en tirer tous les enseignements organiques et capacitaires et de déterminer les mesures visant à améliorer la qualité du soutien apportée aux armées.

### **3.3 Une remise en cause de l'interarmisation dans différents domaines**

#### **3.3.1 L'expérimentation de la réinternalisation des divisions administration du personnel des groupements de soutien**

La mise en place des groupements de soutien nouvelle génération dans le cadre du plan SCA 2022 avait donné lieu à la création de plusieurs groupes de travail dont un relatif à l'administration du personnel pour lequel un moratoire a été ensuite décidé le temps que soient achevés les travaux relatifs à Source Solde dans un environnement stable.

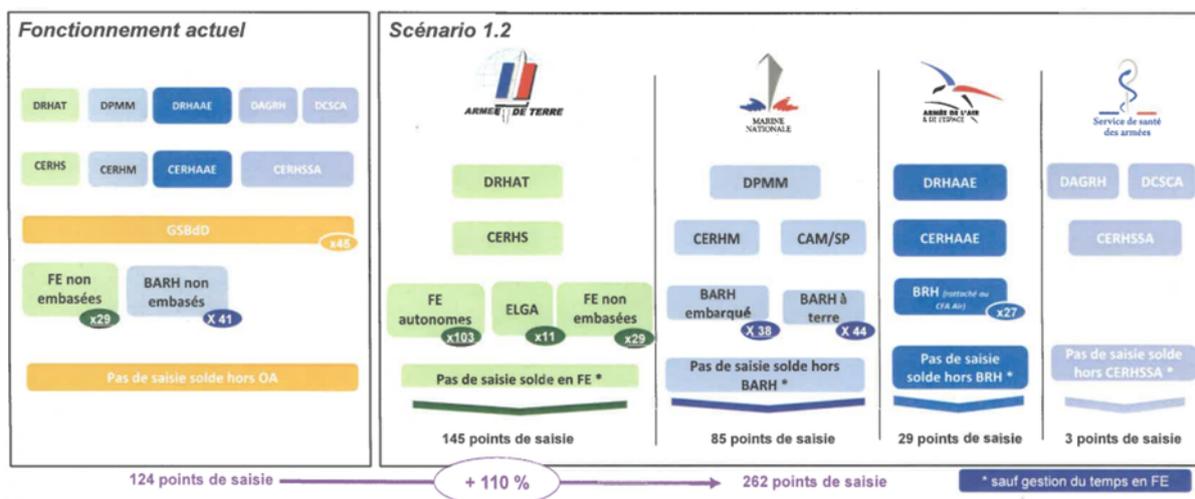
---

<sup>112</sup> La *quick reaction force* (QRF) est une unité de l'armée de Terre en capacité d'intervenir en 48h. Le SCA met en œuvre une petite unité tactique logistique appelée détachement mixte du commissariat (DMC) chargée de fournir le soutien nécessaire à la QRF lui permettant de remplir sa mission.

Après le succès des raccordements successifs des armées à Source Solde, ce groupe de travail a repris ses activités au 1<sup>er</sup> semestre 2021 sous l'égide de la DRH-MD. Il a trois objectifs principaux : l'optimisation de la performance de l'administration du personnel (préparation des actes administratifs et prise en compte des décisions dans les systèmes d'information des ressources humaines), l'amélioration de la relation client et le maintien d'une solde sécurisée. Plusieurs études sont menées sur la cartographie des opérateurs de gestion administration-solde, la cartographie des processus tandis que sont engagées des expérimentations visant à s'assurer de la robustesse de l'organisation retenue selon que la saisie est centralisée ou décentralisée. Parmi plusieurs scénarios envisagés, il a été fait le choix d'expérimenter celui de la ré-internalisation, au sein des armées et du SSA, des fonctions de saisies simples confiées jusqu'alors au SCA dans les divisions d'administration des personnels des GSBdD et pour partie dans les antennes ATLAS, cette ré-internalisation étant assortie d'un contrôle interne de niveau 2 renforcé du SCA.

### 3.3.1.1 Trois armées pour trois modèles de ré-internalisation

**Schéma n° 2 : Scénario d'évolution de l'organisation de la chaîne RH-GA-Solde**



Source : DCSCA

#### ➤ L'armée de l'Air et de l'Espace (AAE) :

L'AAE a démarré en mars 2022 son expérimentation de centralisation des saisies de l'ensemble des processus RH des personnels militaires. Les bases aériennes de Tours et de Romorantin ont été choisies compte tenu de leur proximité avec le centre expert ressources humaines (CERHAAE). Un premier bilan aboutit au constat d'une simplification et d'une optimisation des processus RH grâce à l'intervention d'un agent capable de suivre l'intégralité d'un dossier et de limiter les allers-retours (source de montée en compétence et de valorisation du travail).

Une mise en œuvre de la réforme conduirait à créer 27 bureaux des ressources humaines impliquant le transfert de 447 postes et un gain de 10 % au titre de la digitalisation dans les années ultérieures, soit environ 100 postes pour renforcer l'échelon central et 302 postes

destinés aux bureaux des ressources humaines (BRH) locaux. Pour l'AAE, cette centralisation des saisies RH est déjà appliquée dans les domaines de la chancellerie et de la formation replacées sous l'autorité du CFA air depuis 2019.

➤ L'armée de Terre (AdT) :

Cette armée expérimente la centralisation des saisies sensibles (famille et logement) au centre expert ressources humaines et de la solde (CERHS) de Nancy et dans 7 GSBdD depuis mai 2022, sans transfert de personnels du SCA. Toutefois, la Cour a pu observer que l'armée de Terre n'avait pas honoré un certain nombre de postes d'agents réalisant ces saisies dans les divisions d'administration des personnels des GSBdD lors des plans de mutation 2021 et 2022.

L'armée de Terre considère la gestion des données RH comme une prérogative de commandement. Selon elle, réinternaliser l'ensemble des saisies permettrait ainsi aux chefs de corps de prendre directement connaissance de l'intégralité des actes administratifs relatifs aux personnels placés sous leur commandement, tant sur le plan personnel (changement de situation familiale...) que sur le plan professionnel (diplômes...) et faciliterait ainsi leurs prises de décision.

La saisie des données RH interviendrait dans les bureaux des ressources humaines situés dans les régiments, les garnisons locales ou à la direction des ressources humaines de l'armée de Terre (DRHAT) et au CERHS selon que les personnels se trouvent dans des formations de l'armée de Terre, dans des unités isolées ou dans des postes en interarmées. L'armée de Terre a évalué le besoin à 700 postes supplémentaires à positionner au sein des chaînes RH existantes dont deux à cinq postes par régiment ou formation d'emploi selon la taille et la typologie de l'unité.

➤ La Marine nationale (MN) :

La Marine nationale prévoit de répliquer à terre le modèle des bureaux administration des ressources humaines (BARH) existant sur ses bâtiments avec les mêmes droits pour la saisie des actes administratifs. L'expérimentation se limite initialement à cinq BARH (quatre dans le périmètre du groupement de soutien de Toulon et un dans celui de Tours) qui reprennent les principales missions des DAP des GSBdD de Toulon et Tours pour les personnels de la Marine nationale.

La Marine nationale prévoit de confier ces nouvelles missions aux 17 délégués administratifs déjà présents dans les unités pour récupérer les documents et pièces justificatives et faire de la RH de commandement, lesquels se verront ainsi confier l'ensemble du spectre des missions administratives.

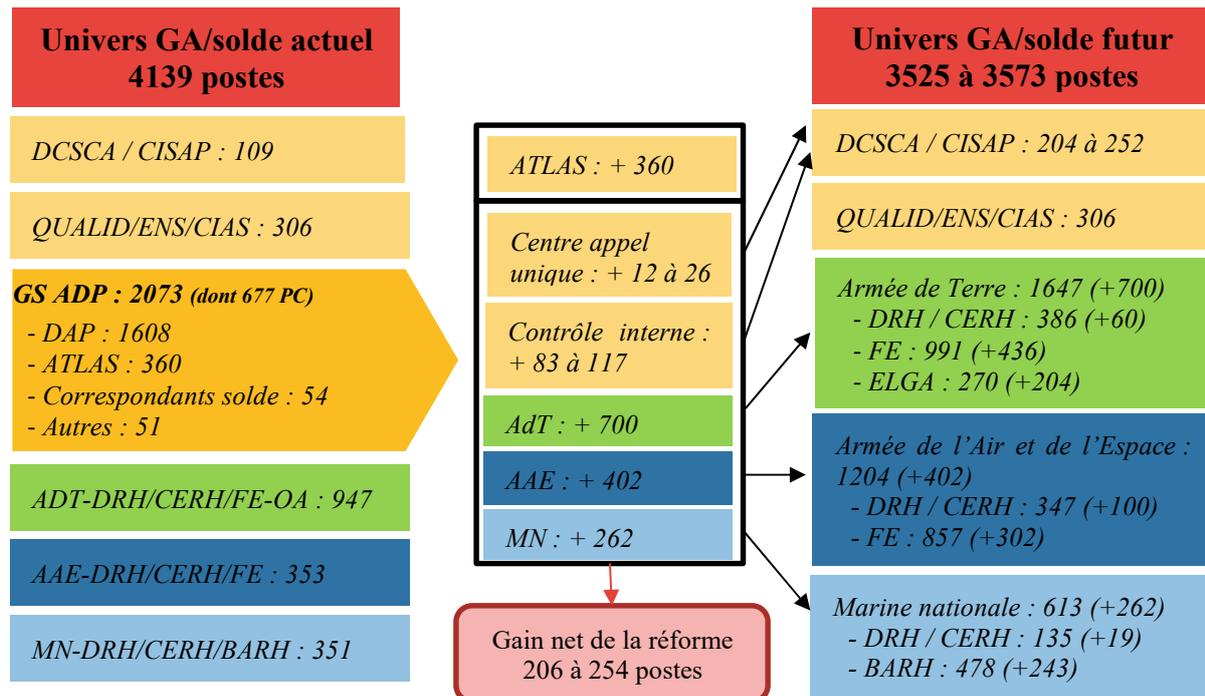
Une généralisation de l'expérimentation entraînerait la création de 39 BARH avec une taille critique ne pouvant être inférieure à trois personnels et des missions incluant de la RH de commandement. Le contrôle interne serait également renforcé par un personnel dans les BARH soutenant plus de 400 agents. La Marine fait état d'un besoin supplémentaire total de 262 personnels principalement au niveau des formations d'emploi.

La manœuvre de ré-internalisation de la chaîne DAP par les trois armées entraînerait la suppression de 2 073 ETP dont 677 civils, le redéploiement de 1 819 à 1 867 postes, soit un gain net de 206 à 254 postes (cf. schéma 3 ci-après)

### 3.3.1.2 Des risques systémiques majeurs qui ne semblent pas suffisamment pris en compte.

La mise en œuvre de cette réforme semble toutefois emporter plusieurs risques systémiques majeurs, qui pourraient affecter la capacité du SCA à atteindre les objectifs du contrat opérationnel.

Schéma n° 3 : Manœuvre RH de la réforme



Source : Cour des comptes

#### ➤ Un risque organisationnel de la chaîne SCA :

Dès lors que son modèle « de bout en bout » est basé sur des GSBdD disposant d'une taille critique et des antennes de proximité ATLAS, le SCA pourrait se retrouver déstabilisé par cette réforme. La suppression des 2 073 postes dans les GSBdD ferait passer 18 groupements de soutien en taille sous critique (inférieure à 150 ETP) ou critique (inférieure à 200 ETP). Le SCA a déjà connu cette situation avec quelques GSBdD qui en raison de leur petite taille et de leur isolement se sont retrouvés en difficulté pour remplir leurs missions. Le SCA avait alors fait le choix de les adosser à d'autres de taille plus importante qui avaient repris une partie de leurs missions au profit des deux structures. Toutefois, le retour sur expérience de l'adossement des GS de taille sous critique de décembre 2022 a fait état d'un ressenti mitigé des personnels face à une énième réforme, une difficulté à pourvoir les postes et une perception d'éloignement du soutien pour les soutenus, même si la pertinence du dispositif GS adossé / GS d'adossement n'est pas remise en cause.

➤ Une augmentation importante de la part des personnels civils du SCA :

Dans le cadre de la mise en œuvre de cette réforme, les DRH d'armées récupéreront prioritairement leurs personnels militaires pour pourvoir les nouveaux besoins, laissant au SCA des personnels civils à reclasser. Si l'armée de Terre a déjà indiqué pouvoir récupérer 201 personnels civils et la Marine 30, plus de 400 doivent retrouver un poste au sein du SCA. Les 360 postes en ATLAS et le renforcement du contrôle interne et du centre d'appels pourront absorber les personnels restructurés. Mais cette réforme va dès lors avoir pour conséquence une évolution de l'équilibre personnels civils / personnels militaires dont les premières analyses évaluent qu'elle devrait passer de 51% / 49% actuellement à 54% / 46% avec toutes les problématiques que l'accroissement de la proportion de civils induirait au regard du besoin de disposer de viviers militaires suffisants qu'impose la réponse au contrat opérationnel.

La question à trancher pour le ministère des Armées est de savoir s'il faut privilégier une gestion administration / solde des ressources humaines mutualisée au sein du SCA ou si ce domaine doit devenir une prérogative de commandement des armées avec une capacité d'harmonisation très limitée aux regards des choix d'organisation très différents des trois armées pour remplir ces nouvelles missions (BARH embarqués pour la Marine, unités non embasées et isolées pour l'armée de Terre, par exemple).

➤ Une réforme qui nécessite des mesures d'accompagnement pour les ressources humaines civiles

La volumétrie de personnels touchés par cette réforme, notamment les personnels civils qui représentent 33 % des 2 073 postes concernés, fait courir un risque social fort accentué par un manque de communication de la DRH-MD, des armées et du SCA sur les expérimentations en cours et par les près de 10 années de transformations et de réformes. Par ailleurs, cette réforme pourrait nécessiter la création de nouveaux métiers civils, pour assurer les missions restantes dans le domaine de la relation de service à l'utilisateur, notamment dans les antennes ATLAS ou au centre d'appels unique, ou encore impliquer une augmentation du nombre de personnels civils et une montée en compétence du métier de « soldat ».

Les organisations syndicales ont fait part à la direction du SCA de demandes de réorientation de personnels ou encore de départs spontanés de la fonction qui pourraient fragiliser les directions d'administration du personnel des GSBdD. Le secrétariat général pour l'administration a indiqué à la Cour que la situation individuelle des agents était suivie avec attention, en raison du nombre important de personnes susceptibles d'être concernées par l'opération et de l'état de l'emploi dans certains territoires.

➤ Un risque fort sur la fiabilité de la solde :

Malgré les travaux entrepris pour sécuriser la fiabilité de la solde, la mise en œuvre de la chaîne contrôle interne niveau 2 solde rénovée n'est, à ce stade, pas complète. Selon le directeur central du SCA, le centre interarmées du soutien solde et administration du personnel (CISAP) ne dispose toujours pas, à ce jour, de la ressource humaine suffisante tant du point de vue quantitatif que qualitatif pour traiter l'ensemble des opérations requises. En outre, l'accès des opérateurs du contrôle interne du SCA aux outils RH des armées n'est pas non plus suffisamment ouvert pour que leurs tâches puissent s'accomplir dans des conditions satisfaisantes. De plus, les résultats du contrôle interne solde montrent une activité perfectible avec des points de vigilance en particulier pour l'armée de Terre.

Par ailleurs, n'est pas encore achevée, même si elle est prévue au plus tard pour mars 2024, l'instauration d'une autorité fonctionnelle renforcée (AFR) du SCA, adossée à un

document écrit s'imposant aux DRH d'armées et permettant à celui-ci de contrôler, de constater, d'émettre des recommandations et de s'assurer de leur mise en œuvre.

Le bilan de cette expérimentation doit intervenir à l'automne 2023 pour permettre au ministre de prendre une décision compatible avec un début de mise en œuvre à l'été 2024. Néanmoins, la Cour appelle l'attention du ministère, d'une part, sur l'importance des différents risques identifiés, dont il ne lui semble pas qu'elle soit suffisamment prise en compte et, d'autre part, sur le calendrier choisi pour cette réforme alors que des chantiers majeurs s'ouvrent pour les armées dans les prochaines années et que le modèle d'organisation du SCA issu de la réforme SCA 2022 n'est pas encore complètement abouti.

En tout état de cause, il importe que l'officialisation du schéma retenu soit accompagné, dès la décision prise, d'une communication interne claire afin de répondre aux interrogations actuelles des personnels des GSBdD. Les travaux menés devront par ailleurs être en phase avec la mise en œuvre du SIRH ministériel prévue pour 2027 de manière à s'assurer de la compatibilité des organisations, disposition qui ne semble pas avoir été étudiée. Les armées devront également être en mesure d'objectiver quantitativement et qualitativement les gains résultant de cette réforme qui ne sont aujourd'hui pas encore complètement évalués. Les dernières projections prévoient une suppression d'environ 200 postes en fin d'année 2023 dans l'univers gestion administration / solde. Enfin, cette réorganisation ne doit pas obérer les capacités du SCA à honorer ses missions en matière de fiabilité de la solde.

Étant donné la mise en œuvre très limitée du contrôle interne rénové, qui entrave la capacité du CISAP à exercer pleinement cette fonction, ainsi que l'absence d'une autorité fonctionnelle renforcée du SCA sur les DRH d'armées, la Cour s'interroge quant à la réelle prise en compte du risque pesant sur la fiabilité de la solde par le ministère des Armées. Alors que le système actuel semble donner satisfaction après les nombreux dysfonctionnements rencontrés avec le système d'information Louvois, assumer à nouveau un risque sur la solde pour des gains qui semblent au demeurant relativement limités ne semble pas justifié.

### **3.3.2 La mise en place des lots de réactivité terre interroge la création des entrepôts logistiques des GS « socle »**

Afin d'être mieux en mesure d'intervenir rapidement pour sécuriser des personnes et des biens dans le cadre de la menace terroriste, de catastrophe naturelle, d'un renforcement de l'opération Sentinelle ou de tout événement pour lequel le gouvernement demanderait son déploiement sur le territoire national, l'armée de Terre a négocié la mise en place de « lots de réactivité terre » dans 80 régiments sur tout le territoire national. Prévus pour projeter sous 12 heures avec une autonomie de trois à quatre jours, une section de 30 hommes, ces lots comprennent les armements individuels du combattant (armes, munitions, gilets pare-balles, tenues NRB) mais également des véhicules et du matériel de vie en campagne (rations de combat, duvets, tentes, etc.).

Toutefois, l'armée de Terre a indiqué début 2022 vouloir étendre ces lots de réactivité à l'échelon d'une compagnie, soit quatre sections. Les stocks du SCA ne permettant pas la mise en place de ces équipements sans obérer significativement ses propres stocks. L'armée de Terre a, d'une part, amendé la composition de ses propres lots de réactivité en revoyant la cible à 72 lots par régiment, soit l'équivalent de trois sections et d'autre part, conservé une partie des équipements des lots de réactivité, mutualisés avec les stocks dédiés à l'hypothèse

d'engagement majeur (hors besoin pour les activités des armées), avec des processus permettant de pourvoir rapidement les unités en cas de besoin.

Ce choix va à l'encontre de la politique établie jusqu'alors qui consistait à mutualiser ces stocks de manière à être constamment en mesure d'armer l'unité qui pouvait être désignée pour assurer une mission intérieure. Si le besoin de disposer immédiatement de lots de matériels pour déployer des personnels peut s'entendre, leur dimensionnement au niveau d'une compagnie peut sembler excessif. La capacité des forces armées à intervenir sur le territoire national en appui ou à la place des forces de sécurité reste très encadrée et laisse le temps aux armées de s'organiser comme le montre le dispositif de l'échelon national d'urgence.

D'autre part, la réforme SCA 2022 prévoit la mise en place d'entrepôts logistique au sein de 15 groupements de soutien socle répartis sur le territoire national avec comme objectif de pouvoir apporter une plus grande réactivité que le dispositif actuel composé de trois ELOCA. Le SCA n'ayant pas la main sur la manœuvre infrastructure et n'étant pas prioritaire sur les choix des ComBdD et du ComCICOS, 11 bâtiments logistique sur 15 sont toujours à l'état de projet, même si leur conception et leur construction est assurée sur un marché avec un prestataire unique.

### 3.3.3 Des réflexions inabouties sur la commande publique et l'exécution financière

Au sein du ministère des Armées, l'agence ministérielle de gestion (AMG), en cours de préfiguration, s'est vu confier des missions couvrant, sur des segments encore spécifiques et peu nombreux, les domaines des achats et de l'exécution financière afin de renforcer leur performance. Le périmètre d'intervention est pour le moment restreint, mais il a déjà conduit à soustraire au SCA sa compétence sur le champ des achats de communication et de prestations intellectuelles.

La première phase de déploiement de l'AMG qui vient d'être engagée, permet de valider le nombre d'actes gérés et de repenser l'ingénierie des processus avant d'élargir le périmètre de gestion qui a en principe vocation à s'étendre. L'AMG intervenant sur des fonctions similaires aux PFC, son positionnement et son rôle par rapport à ces derniers doivent impérativement être clarifiés, ce qui n'est pas encore le cas. D'autant que dans les hypothèses envisagées au sein de la DAF du ministère et non encore validées à ce jour, le phasage de la montée en puissance de l'AMG pourrait déjà, à court terme, affecter l'organisation du soutien francilien, donc le GSBdD et la PFC Île-de-France.

Par ailleurs, il convient de prêter attention aux intentions qui se font jour – et dont se fait l'écho le compte rendu d'orientation et de gestion du SCA de 2022 – d'engager une réflexion sur les textes relatifs à la commande publique et à l'exécution financière au motif que la montée des périls implique leur adaptation aux exigences de réactivité qu'implique une gestion de crise majeure. Il semble sur ce point important de veiller à ce que l'évolution assurément inquiétante du contexte géopolitique ne soit pas pour le ministère des Armées et *a fortiori* le SCA un prétexte avantageusement mis en avant pour solliciter un statut totalement dérogoire au droit commun en la matière, le conduisant à s'affranchir de toute interministérialité comme en témoigne déjà la volonté affichée de réinternaliser l'ensemble des dépenses auprès du comptable public de l'ACSA.

Instituée par la loi n°46- 2922 du 23 décembre 1946, l'Agence comptable des services industriels de l'armement (ACSIA) gère environ 60 % des dépenses du ministère des Armées<sup>113</sup>. Cette agence perdure malgré la création des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) dans le cadre du décret n° 2005-1429 du 18 novembre 2005 qui prévoit qu'ils sont les comptables assignataires des ordres de dépenses et de recettes d'ordonnateurs principaux. En l'absence de texte d'application interne au ministère des Armées, ce décret, n'est pas mis en œuvre par celui-ci, entraînant *de facto* un fonctionnement dérogatoire comme le rappelait en 2017 le référé de la Cour sur cet organisme<sup>114</sup>. Depuis ce décret, le CBCM – nommé par les ministres des finances et du budget- et l'agent comptable – nommé conjointement par le ministre des Armées et le ministre du Budget – ont été, dans les faits, une seule et même personne. Cette « tête unique » ne suffit pas à clarifier l'organisation nouvelle. Il existe donc une contradiction entre les actuelles assignations sur l'ACSIA et le principe d'une assignation des opérations de l'ordonnateur principal sur le seul CBCM.

Dans un objectif de décorrélation possible entre l'implantation des comptables publics et des PFC (la carte des assignations comptables du ministère est en cours de discussion afin de la rationaliser), le ministère des Armées travaille sur des schémas d'organisation alternatifs en matière d'exécution financière centrés sur une approche fonctionnelle par nature de dépenses et types de contrats, avec, semble-t-il, pour objectif la reprise par l'ACSIA des dépenses de l'ensemble du ministère. Toutefois, à ce stade, la direction générale des finances publiques (DGFIP) souligne que les modèles proposés reviendraient à placer le comptable sous l'autorité de l'ordonnateur, notamment au travers de l'Agence comptable des services industriels de l'armement (ACSIA). La DGFIP a donc indiqué à la Cour qu'elle n'est pas favorable à un tel système rappelant que les dépenses de l'État doivent passer par un comptable relevant de sa responsabilité. L'évolution envisagée de l'organisation de la fonction achat-finances et le renforcement du rôle de l'ACSIA rejailliraient inévitablement sur les fonctions et l'activité des PFC, alors même que celles-ci ont été créées il y a peu pour fluidifier le système des soutiens.

L'état-major des armées ne rejoint pas les promoteurs de ces perspectives de transformation, tant sur le projet d'une agence ministérielle de gestion que sur la centralisation des dépenses du ministère sur le comptable ACSIA. L'EMA souhaite au contraire maintenir un maillage territorial cohérent de ses services exécutants (plateformes du commissariat), déjà rationalisés, et des comptables publics auxquels ils sont assignés. Il estime que ce dispositif, conforme aux orientations politiques reçues, apporte un soutien de proximité efficace au quotidien et participe de la résilience attendue en cas de crise.

Le directeur central du SCA n'est pas favorable à une évolution significative du maillage territorial et de l'extension des compétences de l'AMG. Selon lui, une rationalisation accrue n'entraînerait pas de gains RH substantiels et poserait un défi RH significatif, voire risqué, imposant de disposer sur un bassin unique un vivier suffisant pour pourvoir la majorité des postes d'une filière déjà sous très forte tension. Seule une rationalisation des assignations comptables basée sur la spécialisation des plateformes du commissariat lui paraît acceptable.

En tout état de cause, la Cour considère que l'arbitrage à rendre par le ministère des Armées devra impérativement prendre en compte la nécessité de ne pas fragiliser la chaîne d'exécution financière du SCA.

---

<sup>113</sup> Arrêté du 21 novembre 2016 fixant l'assignation des dépenses et des recettes des ordonnateurs principaux délégués du ministère de la défense.

<sup>114</sup> Référé portant sur l'Agence comptable des services industriels de l'armement, Cour des comptes, 7 avril 2017.

\*

Le SCA s'est construit depuis 2010 selon un modèle visant à optimiser les moyens budgétaires et les ressources humaines alloués aux soutiens. Cette transformation repose notamment sur un objectif d'interarmisation qui s'est aussi bien appliqué à son organisation qu'à la conception des processus d'administration générale et de délivrance des soutiens courants. Les initiatives récentes prises par les armées peuvent, par touches successives, aboutir à une remise en cause ce modèle initialement arbitré en leur défaveur durant la décennie précédente et qui, malgré les défauts qu'on lui reconnaît et auxquels ses protagonistes s'emploient à remédier, ne justifie sans doute pas d'être à nouveau bouleversé. Si tel est néanmoins l'objectif poursuivi, encore faudrait-il l'inscrire dans une stratégie globale et explicite, assortie d'une évaluation sérieuse des gains attendus au regard des risques de dégradation des performances, certes toujours perfectibles, qui pourraient en résulter sur le fonctionnement des soutiens dont le SCA est, encore aujourd'hui, l'acteur prépondérant.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Confronté dans les années 2010 à l'augmentation du soutien aux opérations tant sur le territoire national qu'à travers les opérations extérieures, le SCA s'est organisé pour répondre aux besoins des armées. Toutefois, le haut niveau d'exigence attendu est source de difficultés pour le service, qui, malgré la priorité qu'il accorde aux moyens humains et matériels dédiés aux engagements opérationnels et aux dispositifs d'alerte, ne maîtrise pas, tous les leviers lui permettant de se déployer de façon optimale.*

*La capacité du SCA à faire au mieux de ses moyens grâce à une recherche d'optimisations permanentes lui permet de tenir le contrat opérationnel, notamment dans le cadre de l'échelon national d'urgence et des engagements opérationnels sur les théâtres d'opérations extérieures ainsi que dans les outre-mers. Toutefois, les moyens humains et matériels engagés sont en limite de rupture et le SCA doit régulièrement s'en remettre aux armées pour renforcer ses effectifs ou mettre à sa disposition les équipements qui lui sont nécessaires pour assurer ses missions. La réponse à l'hypothèse d'engagement majeur sur laquelle le SCA doit se projeter appelait des choix budgétaires ambitieux pour les soutiens au titre de la loi de programmation militaire 2024 - 2030. Les arbitrages pris, notamment dans le domaine capacitaire (équipements, tenues...) pour répondre au nouveau référentiel opérationnel devraient lui permettre d'être au rendez-vous des ambitions des armées à l'horizon 2030, un effort demeurant néanmoins à réaliser pour les infrastructures et les SI.*

*La remise en cause diffuse de l'interarmisation dans plusieurs domaines du soutien, comme la gestion administrative de la solde ou la création de stocks de réactivité non mutualisés, semble être favorisée par les travaux sur les évolutions qu'appellent la perspective du combat de haute intensité et l'hypothèse d'un engagement majeur qui créent un climat propice à la réactivation de l'antienne du « c'était mieux avant ». S'il ne saurait être question d'arrêter le processus continu de réformes dans lequel le ministère des Armées est engagé depuis des décennies, il n'en reste pas moins indispensable de veiller à ne pas laisser se défaire subrepticement un dispositif de soutien qui s'est construit en combinant la réponse aux exigences d'économies qui lui étaient assignées avec des objectifs de performance à l'endroit des unités et des personnels soutenus. De ce fait, toute nouvelle réforme à portée structurelle touchant au système des soutiens dont la gestion incombe au SCA ne saurait être engagée sans*

*qu'ait été rigoureusement pesé l'ensemble des avantages et des risques qu'il convient d'en augurer sur les plans organisationnels, opérationnels, économiques et sociaux.*

*En tout état de cause, l'exercice ORION a été, comme pour les armées et autres services dans leurs domaines spécifiques d'action, un véritable révélateur des capacités du SCA à assurer le soutien des armées dans un contexte de haute intensité, voire dans le cadre d'un engagement majeur. Il doit maintenant amener le ministère à réfléchir sur le modèle de soutien souhaité, l'adaptation éventuelle de son organisation et des moyens à mettre en œuvre à cet effet.*

## ANNEXES

Annexe n° 1.	Glossaire.....	104
Annexe n° 2.	Mesures du plan famille relevant du SCA .....	106
Annexe n° 3.	Liste des domaines évalués par la QSR .....	107
Annexe n° 4.	La création récente du CIMOB, une amélioration recherchée de l'appui aux soutenus au prix de réorganisations nombreuses et répétées.....	108
Annexe n° 5.	Un exemple de mobilisation des ressources pour accompagner le changement, le plan de management de transformation du SCA.....	109
Annexe n° 6.	Liste des postes tenus par des commissaires généraux au 01/01/2022.....	110
Annexe n° 7.	Déroulement de la campagne REO .....	111
Annexe n° 8.	Convention générale de concession entre le ministère des Armées et l'Économat des armées (EDA) .....	112
Annexe n° 9.	Crédits dédiés à l'immobilier du SCA - en AE.....	113
Annexe n° 10.	Organisation du SCA pour assurer le soutien spécialisé aux engagements opérationnels .....	114

## Annexe n° 1. Glossaire

A2PM : ajustement annuel de la programmation militaire  
AAE : armée de l'Air et de l'Espace  
ADP : attribution de produits  
AdT : armée de Terre  
AE : autorisation d'engagement  
AGSC : administration générale et de soutiens communs  
BdD : base de Défense  
BOP : budget opérationnel de programme  
CAMID : centre d'administration ministériel des indemnités de déplacement  
CCL : compagnie de commandement et de logistique  
CEMA : chef d'état-major des armées  
CEMAT : chef d'état-major de l'armée de Terre  
CERHS : centre d'expert des ressources humaines et de la solde (Nancy)  
CHORUS : système d'information pour l'ensemble des acteurs de la dépense et de la comptabilité de l'Etat  
CIAO : centre interarmées d'administration des opérations  
CIAO: centre Interarmées du soutien Administration des Opérations  
CIAS : centre interarmées de la solde  
CIB : contrôle interne budgétaire  
CIC : contrôle interne comptable  
CIEC : centre d'instruction élémentaire de conduite  
CIEC : centre interarmées du soutien équipements commissariat  
CIF : contrôle interne financier  
CIJ : centre interarmées du soutien juridique  
CIM : centre interarmées du soutien multiservices  
CIMCI : centre interarmées du soutien métiers et contrôle interne  
CIMob: centre interarmées du soutien à la mobilité  
CIRL: centre Interarmées du soutien restauration loisirs  
CIS : centre interarmées du soutien  
CISAP: centre interarmées du soutien solde et administration du personnel  
COPIL : comité de pilotage  
CP : crédit de paiement  
CPCO : centre de planification et de conduite des opérations  
CPCS : centre de pilotage et de conduite des soutiens  
DAF : direction des affaires financières du ministère des Armées

DAF : direction des affaires financières  
DAJ : délégation aux affaires juridiques  
DGA : direction générale de l'armement  
DIRISI : direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la Défense  
DP : demande de paiement  
DPU : document prévisionnel de gestion  
DRH : direction des ressources humaines  
DRHAT : direction des ressources humaines de l'armée de Terre  
DRH-MD : direction des ressources humaines - Ministère de la Défense  
EJ : engagement juridique  
ELOCA : établissement logistique du commissariat des armées  
EMA : état-major des armées  
EMAT : état-major de l'armée de Terre  
EMZD : état-major de zone de défense  
ESID : établissement du service d'infrastructure de la défense  
ETPE : équivalent temps plein emploi  
GSBdD : groupement de soutien de base de défense  
LPM : loi de programmation militaire  
MN: Marine nationale  
MRC : matériel de restauration collective  
OGZDS : officier général de zone de défense et de sécurité  
OPEX : opération extérieure  
PAM : plan annuel de mutation  
PFAF : plateforme achat finances  
PFC : plateforme commissariat  
REO: référentiel en organisation  
RPROG: responsable de programme  
RUO: responsable d'unité opérationnelle  
SCA : service du commissariat des armées  
SGA : Secrétariat général pour l'administration  
SIC : système d'information et de communication  
SID : service d'infrastructure de la défense  
SIL : système d'information logistique  
SLC : service local du contentieux  
USID : unité de soutien de l'infrastructure de la défense

**Annexe n° 2. Mesures du plan famille relevant du SCA**

Mesures	Impact
Mesure 1.3	Supprimer l'impact des déplacements temporaires sur la trésorerie des ménages
Mesure 1.5	Faciliter les démarches administratives pendant l'absence du conjoint
Mesure 2.1	Améliorer l'accueil et l'intégration des familles au sein des unités et garnisons en renforçant le rôle et les capacités du commandement local
Mesure 2.1.2	Élargir aux familles l'accès aux services de soutien des GSBdD en s'appuyant sur le déploiement des espaces ATLAS
Mesure 2.2	Mieux reconnaître la qualité de conjoint de militaire et soutenir l'engagement associatif
Mesure 2.2.1	Délivrer une carte de conjoint standardisée permettant un accès facilité aux enceintes militaires lorsque c'est possible, ainsi qu'aux cercles mess
Mesure 2.4	Développer et simplifier l'offre d'hôtellerie et de loisirs
Mesure 2.4.1	Étendre l'offre hôtelière des cercles mess pour faciliter l'accueil des familles
Mesure 2.4.2	Harmoniser les tarifs des cercles militaires
Mesure 3.1	Améliorer le dispositif de déménagement : alléger au maximum les contraintes de déménagement pour le militaire et sa famille, en offrant, à compter de 2019 une solution simplifiée
Mesure 3.1.1	Optimiser le dispositif actuel de déménagement dans l'attente de son évolution
Mesure 3.1.2	Etudier, sur la base des expérimentations en cours, des solutions alternatives ou complémentaires
Mesure 6.1	Améliorer la vie courante des célibataires et célibataires géographiques dans les garnisons
Mesure 6.1.1	Étendre la « connectivité » en enceinte militaire (WIFI gratuit en garnison)
Mesure 6.1.4	Améliorer l'offre de services en unités et garnisons (ouverture des foyers et des installations sportives, clubs de garnison, conciergerie...)

Source : DCSCA

## Annexe n° 3. Liste des domaines évalués par la QSR

DOMAINE DE SOUTIEN		DSIA	Contenu
1	Action sociale	SDAS	Environnement social et familial.
2	Entretien des espaces	DCSCA	Nettoyage des locaux, entretien des espaces verts, gestion des déchets.
3	Frais de déplacement	DCSCA	Déplacements temporaires, changements de résidence.
4	Habillement	DCSCA	Dotation individuelle, renouvellement, confection, retouches, procédures et application de commande. <b>Hors EPI</b> (cf. <i>PMRE</i> ).
5	Hébergement	DCSCA	Bâtiments Cadres Célibataires (BCC). Prestations accessoires : linge de lit (si fourni), offre de blanchisserie (si dispositif proposé), nettoyage des locaux (espaces communs et chambres si prestation prévue par le règlement intérieur). Gîtes d'étape (volet prestations accessoires SCA exclusivement). <b>Hors Infra. Hors Wi-Fi</b> (cf. <i>Loisirs</i> ).
6	Hôtellerie	DCSCA	Hôtellerie des cercles. Prestations accessoires : linge de lit, offre de blanchisserie (si dispositif proposé), nettoyage des locaux et des chambres, loisirs (si activités proposées), Wi-Fi, restauration hôtelière. <b>Hors Infra.</b>
7	Infra USID - Soutien de proximité	DCSID	Assistance au commandement (compréhension des processus Infra, aide à la rédaction des besoins, suivi domanial, informations), maintien en condition (correctif, préventif, surveillance), CVPO/Infra (réalisation, analyse), travaux d'adaptation mineure.
8	Infra prioritaires - Capacité à assurer la mission	DCSID	Compatibilité des infrastructures prioritaires avec les missions des unités et des soutiens au regard de la continuité d'activité ou des conditions de vie et de travail.
9	Logement	DTIE/SDL	Logement des ressortissants du MINARM.
10	Multiservices	DCSCA	Achats divers, blanchisserie, conciergerie, fournitures de bureau, consommables, mobilier et petits matériels, multisports.
11	PMRE	EMA/ PMRE et SCA (EPI)	Prévention, maîtrise des risques industriels, technologiques et environnementaux. RH (armement de postes de préventeur). Sécurité santé au travail (SST), prévention et protection contre l'incendie (PPCI), protection de l'environnement (installations classées), prévention routière. Equipements de protection individuelle (EPI). <b>Hors problématiques relatives à l'état des voiries.</b>
12	Rémunération	DCSCA	Solde des militaires, traitement des personnels civils. Concerne aussi les réservistes. <b>Hors problématiques relatives au niveau de rémunération.</b>
13	RH/Gestion Administration	DCSCA	Administration et gestion du personnel militaire, civil et réserviste. <b>Hors problèmes de sous-effectif ou de REO (à rapporter dans chaque domaine de soutien directement concerné).</b>
14	Restauration	DCSCA	Qualité des denrées, variété des repas, choix des menus, délais d'attente et modes de restauration alternatifs. <b>Ne pas oublier de citer le nom du restaurant. Hors Infra.</b>
15	Santé	DCSSA	VMP, aptitudes, consultations et soins ambulatoires, soutien des activités à risques, médecine de prévention, contrôle des établissements, santé animale.
16	SIC soutien DIRISI	DCDIRISI	Accès aux réseaux informatiques, accès à internet, accès au service ISPT (attribution des licences ISPT par têtes de chaîne – « Autres SIC »), messagerie ; SSI ; accès à un SI ou à un logiciel spécifique ; accès aux imprimantes en réseau ; fourniture et soutien des postes de travail (PC fixes et portables, écran, clavier, souris), téléphonie et visioconférence ; accès au service SMOBI (attribution des Token SMOBI par têtes de chaîne – « Autres SIC »); communications radio hors aéronautique, alarmes.
17	Autres SIC	CICoS	Matériel de reprographie et consommables, périphériques du poste de travail (imprimantes locales, clés USB et 4G, disques durs externes, écrans supplémentaires, ...); applications métier ; financement des tablettes et téléphones mobiles. Attribution des Token SMOBI. Attribution des licences ISPT.
18	Soutien de l'homme	DCSCA	Vivres opérationnels, campement et matériel de vie en campagne. <b>Hors habillement</b> (cf. <i>Habillement</i> ) et <b>ameublement</b> (cf. <i>Multiservices</i> ).
19	Soutien pétrolier	DCSCA	Soutien pétrolier et prestations annexes en secteur marchand (marchés SCA) : carburant routier et non routier (tracteurs, engins, groupes électrogènes, ...), péage, stationnement, bornes électriques, lavage des véhicules.
20	Transport	DCSCA	Transports individuels de personnes (VGC), transports collectifs de personnes (VTCP), transports de biens internes BdD (fret), offre en vecteurs de mobilité douce (transports alternatifs - VGC et vélos électriques, ...). <b>Hors transport Métier et hors bornes de recharge électrique</b> (cf. <i>Infra. prioritaires et soutien pétrolier</i> ).

## Annexe n° 4. La création récente du CIMOB, une amélioration recherchée de l'appui aux soutenus au prix de réorganisations nombreuses et répétées

La création de ce nouveau centre interarmées du soutien répondait à plusieurs finalités :

- Une démarche de modernisation et de refonte des processus des frais de déplacement dans le but de répondre au plan d'accompagnement des familles voulu par la ministre ;
- Le besoin de centrer le CISDP (ex SMODI), ancienne tutelle du CAMID, sur la solde et le pilotage de la filière « administration du personnel - ADP » ;
- La nécessité d'accompagner la transformation de la filière « frais de déplacement » pour passer progressivement d'une logique de remboursement à une offre de service destiné à faciliter les déplacements et prendre en charge directement (PCD) les dépenses liées à la mobilité sans avance de trésorerie des ménages.

Le CIMOB est ainsi devenu le centre expert de la mobilité, l'opérateur MINARM des frais de déplacement (mission historique du CAMID, le pilote de la filière MINARM des frais de déplacement (mission CISDP, PFAT, GSPI, CAMID).

Au-delà de ces objectifs fonctionnels, la création du CIMOB, implanté à Brest (306 postes), Rambouillet (2 postes) et Lille sur 2 emprises (99 postes), a également répondu à des préoccupations RH (maintien d'emplois à Brest, création d'une antenne à Denain pour accompagner la restructuration d'un service).

Ces différentes évolutions menées à un rythme soutenu ont été conduites sans difficulté majeure, la mesure de la QSR sur les frais de déplacement demeurant à un haut niveau de satisfaction (93% en octobre 2021) mais une attention particulière doit être apportée à la lisibilité de ces changements pour les personnels et à leur acceptabilité sociale.

### Historique de la création du CIMOB

- ✓ **1<sup>er</sup> janvier 2010 :** création sur les bases du CAMID « marine »
- ✓ **1<sup>er</sup> août 2012 :** création de l'antenne du CAMID de Denain (agent restructurés du bassin, formation des agents à Cambrai par les agents du CAMID Brest et ralliement Denain en 2013)
- ✓ **26 février 2020 :** décision du directeur central du SCA de créer un nouveau **centre expert** de soutien à la mobilité à partir du CAMID
- ✓ **1<sup>er</sup> juillet 2020 :** transfert au CAMID du bureau des déplacements du SPAC à Lille
- ✓ **1<sup>er</sup> janvier 2021 :** création du CIMob (centre interarmées du soutien à la mobilité) (par transfert des postes du CISDP et de la PFAT)
- ✓ **27 août 2021 :** fermeture de l'antenne de Denain
- ✓ **1<sup>er</sup> septembre 2021 :** création de l'emprise de St-Ruth à Lille avec extension du POV et transfert du service transit du GSPI
- ✓ **1<sup>er</sup> septembre 2022 :** reprise des missions de prise de billetterie VAC OME de l'AAE assurée par l'ETAA 1D.110 de Creil

## Annexe n° 5. Un exemple de mobilisation des ressources pour accompagner le changement, le plan de management de transformation du SCA<sup>115</sup>

**La structure OGT** : composée d'un Officier Général Transformation et d'une équipe transformation dédiée (incluant un adjoint Transformation), elle est chargée de :

- coordonner les travaux de mise en œuvre de la transformation :
  - suivi du portefeuille de projets ;
  - mise en place d'outils de suivi ;
  - préparation des *reportings* ;
  - gestion des risques ;
  - suivi et arbitrage du budget dédié à la transformation (dont les assistances à maîtrise d'ouvrage – AMOA).
- préparer et suivre les décisions dédiées à la transformation :
  - programmation (en lien avec le cabinet du DC autant que de besoin) et préparation des réunions *ad hoc* :
    - comité stratégique (COSTRAT)
    - comité de direction (CODIR)
    - revue de projet (RP)
    - comité de pilotage (COPIL)
    - revue d'avancement (RAV)
  - suivi des décisions prises lors de ces réunions ;
  - appui des chefs de projets dans l'élaboration des dossiers préparatoires de ces réunions ;
  - mise en visibilité des gains/coûts associés aux projets et des différents scénarios en cas d'arbitrages à réaliser.
- apporter un appui opérationnel auprès des équipes de projets sur certains sujets (structuration des travaux, mobilisation des acteurs, etc.) ;
- gérer les interactions et interfaces entre les différents projets de transformation ;
- assurer le *reporting* vers les structures ministérielles de suivi de la transformation ;
- fluidifier la circulation de l'information.

**Les porteurs organiques (PO)** : garant de la bonne conduite d'un ou plusieurs projets, le porteur organique soutient le chef de projet dans ses démarches, en particulier auprès d'acteurs extérieurs au service. Le porteur organique est désigné, parmi les sous-directeurs de la DCSCA, par le directeur central sur proposition de l'officier général transformation.

**Les chefs de projet (CP)** : responsables de la conduite de leur projet, ils sont chargés de :

- superviser et coordonner l'ensemble des activités de leur projet ;
- alimenter l'équipe transformation de toutes les informations nécessaires à la bonne tenue des indicateurs de suivi du projet ;
- garantir la cohérence d'ensemble entre les différents sous-projets sous leur responsabilité.

**Les chefs de sous-projet (CSP)** : au sein de chaque projet, les travaux de mise en œuvre de la transformation sont éventuellement scindés en différents sous-projets, pilotés par un chef de sous-projet identifié, chargé de suivre, mettre en œuvre et assurer le *reporting* auprès du chef de projet des actions visant à atteindre leurs cibles respectives

<sup>115</sup> Note n°1876/ARM/DCSCA/SDPS/NP du 25 avril 2018.

**Annexe n° 6. Liste des postes tenus par des commissaires généraux au 01/01/2022**

Postes tenus par des commissaires généraux au 01/01/2022	
1	Directeur central du service du commissariat des armées
2	Directeur central adjoint du service du commissariat des armées
3	Inspecteur du commissariat des armées
4	Chargé des fonctions de sous-directeur "droits individuels et études juridiques" de la DCSCA
5	Officier général "transformation opérationnelle" du service du commissariat des armées
6	Chef de la division "exploitation" du service du commissariat des armées
7	Adjoint "ressources humaines" au directeur central du service du commissariat des armées
8	Chargé des fonctions de sous-directeur "métiers" de la DCSCA
9	Chargé des fonctions de sous-directeur "activités" de la DCSCA
10	Chargé de mission auprès du directeur central du service du commissariat des armées
11	Directeur de l'école des commissaires des armées relevant de la DCSCA
12	Directeur du centre interarmées du soutien "multiservices" relevant de la DCSCA
13	Directeur du centre interarmées du soutien "juridique" relevant de la DCSCA
14	Directeur du centre interarmées du soutien "restauration et loisirs" relevant de la DCSCA
15	Directeur du centre interarmées du soutien "métiers et contrôle interne" relevant de la DCSCA
16	Directeur du centre interarmées du soutien "équipements commissariat" relevant de la DCSCA
17	Directeur du centre interarmées du soutien "solde et administration du personnel" relevant de la DCSCA
18	Chef du groupement de soutien de la base de défense d'Ile-de-France
19	Chef du groupement de soutien de la base de défense de Brest-Lorient
20	Officier général, directeur de projet "transformation" auprès du sous-chef d'état-major "performance" de l'état-major des armées
21	Chef de la division « soutien de l'homme » à l'état-major des armées
22	Officier général adjoint au directeur de l'enseignement militaire supérieur
23	Officier général, directeur de l'audit interne des armées
24	Sous-directeur "appui à l'activité" de la direction centrale du service de santé des armées
25	Conseiller "administration générale et soutien commun" auprès du major général de l'armée de l'Air et de l'Espace
26	Directeur du musée de la Marine
27	Secrétaire général adjoint au secrétariat général de la mer
28	Adjoint au préfet maritime pour l'action de l'État en mer en Méditerranée
29	Sous-directeur budget finances comptabilités de la structure interarmées de maintien du matériel terrestre
30	Directeur général de l'Economat des armées
31	Officier général, chef de projet "synthèse" de l'état-major de l'armée de Terre
32	Attaché de défense à Moscou

## **Annexe n° 7. Déroulement de la campagne REO**

**La campagne REO A+1** commence au mois de juin de l'année n et consiste pour les organismes employeurs à décrire leur besoin et les modifications par rapport au REO de l'année précédente en fonction de l'évolution de leurs missions.

En juillet, le chef d'état-major des armées, grand employeur, transmet une lettre de cadrage pour chaque employeur rattaché dont le SCA avec le volume quantitatif et qualitatif autorisé qui traduit le schéma d'emploi.

Pendant l'été, le bureau organisation (BORG) de la DCSCA échange avec les organismes du SCA au regard du cadrage puis saisit dans le système d'information le REO pour les structures et les points ne nécessitant pas d'arbitrage. Les demandes d'arbitrage sont traitées par le directeur central courant septembre afin de figer les structures en octobre et générer le flux d'organisation vers le SI solde.

Fin octobre, arbitrage des derniers points d'attention et prise en compte de la lettre de cadrage complémentaire du grand employeur EMA. Les droits en écriture dans le SI CREDO sont fermés.

En novembre, les REO sont homologués par la DRH-MD et communiqués aux structures par le BORG. Des corrections ciblées, sans impact sur le cadrage, peuvent être réalisées dans le cadre du suivi d'organisation.

**La campagne REO A+6** a pour objectif de fournir aux différents gestionnaires une vision des besoins de l'employeur à un horizon de 6 ans afin que ces derniers puissent s'organiser pour recruter et former les personnels. Ce travail qui s'étale de mars à juin est également cadré en catégories d'emplois et armées d'appartenance. Les centres interarmées de soutien, pilotes de viviers de spécialités sont particulièrement sollicités pour ces travaux afin d'évaluer les évolutions de description en termes qualitatifs et quantitatifs.

## **Annexe n° 8. Convention générale de concession entre le ministère des Armées et l'Économat des armées (EDA)**

**La convention générale de concession qui engage le ministère des Armées dans le transfert, entre 2020 et 2025, de 72 restaurants à l'EdA**, sous le régime juridique de la concession de service public doit permettre de remettre à niveau les infrastructures et les équipements des restaurants concédés, en poursuivant la diminution des effectifs de la filière<sup>116</sup>. Les 72 restaurants choisis sont assez représentatifs de l'état de l'ensemble des bâtiments de la filière (40% des 72 restaurants concédés sont classés Q6, Q5 ou Q4 contre 45 % pour l'ensemble des 347 restaurants). Le régime juridique de la concession est différent de l'externalisation classique de la restauration (marchés RHL+). Dans un marché d'externalisation, le prestataire se voit mettre à disposition les installations et a la charge de les opérer pour délivrer les repas. Dans le cadre de la concession, le concessionnaire (l'EdA pour la restauration des armées) fait opérer le restaurant par un opérateur, et il est de surcroît responsable du lien contractuel avec l'opérateur, la SRC sous-traitante de l'EdA, de la qualité de service apportée par la SRC, de l'entretien de l'infrastructure, et éventuellement de sa réhabilitation voire de constructions neuves, en fonction d'une planification quinquennale et de la maintenance et du renouvellement des MRC et des mobiliers des restaurants.

Les 20 premiers restaurants concédés en 2021 ont fait l'objet d'un effort d'investissement de près de 1,4 millions d'euros (matériels, mobiliers et MCO) pour remettre à niveau les MRC (âge moyen initial des matériels de 18 ans, 16 ans fin 2021) et de 1 947 995 euros pour les infrastructures<sup>117</sup>. D'ici à 2026, l'effort d'investissement pour remettre à niveau les infrastructures (dont plusieurs constructions neuves et réhabilitations lourdes) est prévu à hauteur de 63 millions d'euros.

---

<sup>116</sup> Le volume des effectifs rendus par la concession est de 1850 ETP.

<sup>117</sup> Compte rendu d'activité de la concession de 2021.

## Annexe n° 9. Crédits dédiés à l'immobilier du SCA - en AE

<i>Programme</i>	2017		2018		2019		2020		2021	
<i>en k€</i>	Mis à disp.	AE conso.	Mis à disp.	AE conso.	Mis à disp.	AE conso.	Mis à disp.	AE conso.	Mis à disp.	AE conso
<i>212- Crédit de la politique immobilière</i>	82 648	70 373	122 410	93 031	166 449	132 847	145 943	146 996	135 711	135 216
<i>178 - BOP Soutien des forces</i>	0	0	0	0	0	0	19 769	12 205	7 130	7 280
<i>723 - CAS IMMO</i>	6 268	5 446	0	0	0	0	13 497	12 822	210	508
<i>362 - Plan de relance</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	990	2 871
<b>TOTAL</b>	<b>88 916</b>	<b>75 819</b>	<b>122 410</b>	<b>93 031</b>	<b>166 449</b>	<b>132 847</b>	<b>179 209</b>	<b>172 023</b>	<b>144 041</b>	<b>145 875</b>

Source : DCSCA

## **Annexe n° 10. Organisation du SCA pour assurer le soutien spécialisé aux engagements opérationnels**

Dès janvier 2015, le déclenchement de l'opération Sentinelle va mettre à l'épreuve la capacité du SCA à assurer le soutien des armées en opérations. Dans des délais très contraints, le SCA doit acheminer matériels et personnels des unités réparties sur tout le territoire national vers la région parisienne et installer en urgence des matériels de vie en campagne pour pallier au manque d'installations en dur dans le domaine de l'hébergement et de la restauration. Les personnels du SCA mettent également en œuvre la zone de transit de Brétigny au profit des unités de l'armée de Terre et des détachements de liaison sur tout le territoire national. Cette expérience opérationnelle va permettre de nourrir la réflexion sur le soutien en opérations dans toutes ses composantes mais également son durcissement pour le mettre à l'épreuve des opérations extérieures.

### ➤ Un soutien formalisé pour répondre aux engagements du contrat opérationnel

La LPM 2019-2025 prévoit que la France dispose d'un échelon national d'urgence (ENU) de 5 000 hommes en alerte permanente afin de garantir sa capacité de réaction autonome aux crises.

L'échelon national d'urgence a pour vocation de constituer une réserve d'intervention<sup>118</sup> immédiate apte, entre autres, à saisir un point d'entrée, à renforcer en urgence un dispositif ou à évacuer des ressortissants. À cet effet, il est composé de trois niveaux majeurs déployables sur le territoire national ou en opérations extérieures :

- un module en alerte 48h essentiellement composé d'un groupement tactique interarmes parachutistes et son état-major ;
- un module en alerte à 5 jours ;
- un module en alerte à 10 jours.

La doctrine du soutien en opérations du SCA est formalisée dans un concept d'emploi publié le 12 juin 2017 qui s'intègre dans les différentes hypothèses d'engagement du contrat opérationnel et dans la situation opérationnelle de référence. Elle structure l'organisation des soutiens au profit des forces déployées où qu'elles se trouvent selon des modules capacitaires appelés directions du commissariat (DIRCOM), détachement de soutien de l'homme (DET SH) ou détachements mixtes du commissariat (DMC). Ces dispositifs permettent la projection en bloc constitué, préparé et adapté au besoin opérationnel, des capacités portées par le SCA.

Les rôles et responsabilités du SCA dans le cadre des engagements opérationnels des armées sont décrits dans le livret sur la doctrine du soutien et son annexe<sup>119</sup>. Le SCA intervient également dans le domaine du transport et de la mobilité des personnels par voie routière (avec les véhicules dont il assure la gestion), l'administration militaire des engagements opérationnels (achats, finances, contrôle interne, dommages et contentieux...) et le conseil juridique opérationnel au commandement.

<sup>118</sup> « Guépard » pour l'armée de Terre et « Rapace » pour l'armée de l'Air et de l'Espace.

<sup>119</sup> N°69/ARM/CICDE/NP du 5 juillet 2018 amendée le 21 décembre 2018.

➤ LOUTRE, dispositif d’alerte du SCA au profit des engagements opérationnels inopinés des armées

LOUTRE est le dispositif d’alerte rénové du SCA qui s’insère au sein de l’échelon national d’urgence afin que le soutien spécialisé soit assuré en tout lieu et en toutes circonstances aux plus près des forces engagées. Il est constitué d’un ensemble de détachements, de modules et de spécialistes du service du commissariat adapté aux trois niveaux de réactivité de l’ENU (48h, 5 jours et 10 jours), à chaque grande unité soutenue et à tout type de sollicitation opérationnelle. Il vient appuyer les dispositifs « GUEPARD » de l’armée de Terre et « RAPACE » de l’armée de l’Air et de l’Espace.

**Tableau n° 24 : Dispositif mis en œuvre par l’EMO SCA dans le cadre du contrat opérationnel**

Alerte 48h hors ENU et au profit ENU « GUEPARD » armée de Terre	Alerte au profit ENU « RAPACE » armée de l’Air et de l’Espace	Alerte 5 et 10 jours au profit ENU « GUEPARD » armée de Terre
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 DMC « multi-rôles » hors ENU* (alerte 48h)</li> <li>- 1 DMC au profit de la Quick Reaction Force Terre (QRF-T) (alerte 48h)</li> <li>- 1 sous DMC qualifié troupes aéroportées QRF (alerte 48h)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 DMC (base aérienne projetée)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 DMC au profit de la force interarmées de réaction immédiate (alerte 5 jours)</li> <li>- 1 DMC au profit de la force interarmées (alerte 10 jours)</li> </ul>

Source : Cour des comptes

\*si Loutre permet le soutien SCA de Guépard et de Rapace, le DMC multi-rôles mobilisable en cas d’évènement quelconque fait de Loutre une alerte qui ne se limite pas seulement à l’ENU.

Le détachement mixte du commissariat a pour mission d’assurer le soutien logistique, administratif, financier et juridique d’une ou plusieurs unités dans le cadre d’un engagement opérationnel ou d’un exercice, à l’étranger ou sur le territoire national. Il peut assurer ce soutien au profit de contingents étrangers ou d’organisations multinationales. C’est la plus petite unité tactique logistique qui puisse répondre à l’ensemble des capacités essentielles que doit fournir le SCA aux armées lors d’un engagement opérationnel.

L’alerte est assurée pour une durée de quatre mois pour les modules 48h selon un système de relève corrélé à celui des unités de l’armée de Terre. Le déclenchement de l’alerte est réalisé par le centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) de l’état-major des armées auprès de l’EMO SCA qui arme son centre opérationnel de crise et déclenche les modules concernés selon les besoins décrits par le CPCO.

À ces dispositifs s’ajoutent également des alertes spécifiques DIRCOM ou harpon de DIRCOM, des viviers dans le domaine du soutien de l’homme ou LEGAD pour permettre à la chaîne SCA de faire face à toute situation. Le réservoir d’alerte du SCA au titre du territoire national et de l’ENU représente près de 160 personnels.