

BULLETIN OFFICIEL DES ARMEES



Edition Chronologique n°15 du 15 avril 2010

PARTIE PERMANENTE
Administration Centrale

Texte n°2

INSTRUCTION GÉNÉRALE N° 22912/DEF/SGA/DAJ/D2P
relative à la gouvernance des investissements du ministère de la défense.

Du 26 mars 2010

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES : *sous-direction du droit public et du droit privé.*

INSTRUCTION GÉNÉRALE N° 22912/DEF/SGA/DAJ/D2P relative à la gouvernance des investissements du ministère de la défense.

Du 26 mars 2010

NOR D E F D 1 0 5 0 3 6 0 J

Références :

Code de la défense, et notamment les articles R.* 1142-1 à R.*1142-4 et R.* 3121-1 à R.* 3121-5.

Décret n° 2009-870 du 15 juillet 2009 (JO n° 162 du 16 juillet 2009, texte n° 31 ; signalé au BOC 31/2009. ; BOEM 110.4.1.1, 110.4.2.1, 800.1.1).

Décret n° 61-316 du 5 avril 1961 (BO/G, p. 2758 ; BO/M, p. 1763 ; BO/A, p. 754. ; BOEM 108.1.1, 111.1.1.2.1, 114.2.1) modifié.

Arrêté du 17 février 2010 (JO n° 43 du 20 février 2010, texte n° 24 ; signalé au BOC 14/2010. ; BOEM 111.2).

Pièce(s) Jointe(s) :

Trois annexes.

Classement dans l'édition méthodique : BOEM 410.12.1

Référence de publication : BOC N°15 du 15 avril 2010, texte 2.

SOMMAIRE

Introduction.

1. LA GOUVERNANCE DES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT.

1.1. Objectifs et principes généraux.

1.2. Niveaux de gouvernance.

1.3. Périmètre.

1.4. Déroulement.

1.5. Cadre général.

2. LE NIVEAU DE DÉCISION - LE COMITÉ MINISTÉRIEL D'INVESTISSEMENT.

2.1. Généralités.

2.2. Principes directeurs du comité ministériel d'investissement.

2.3. Composition et organisation du comité ministériel d'investissement.

2.4. Fonctionnement du comité ministériel d'investissement.

2.5. Processus décisionnel.

2.6. Partage de l'information.

3. LE NIVEAU D'EXAMEN.

3.1. Le comité des capacités.

3.2. La commission exécutive permanente.

3.3. Dispositions communes.

4. LE PILOTAGE DES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT.

4.1. L'équipe de projet.

4.2. Comité de pilotage de l'opération.

4.3. Pilotage des opérations d'investissement.

ANNEXE(S)

ANNEXE I. POSITIONNEMENT DU COMITÉ MINISTÉRIEL D'INVESTISSEMENT.

ANNEXE II. SCHÉMA DE SYNTHÈSE DU DISPOSITIF COMITÉ MINISTÉRIEL D'INVESTISSEMENT.

ANNEXE III. TYPOLOGIE DES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT.

Introduction.

La présente instruction générale définit le cadre de référence pour la gouvernance des opérations d'investissement du ministère de la défense. Elle prend en compte les orientations fixées par le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*. Le dispositif mis en place fera l'objet d'un retour d'expérience permettant de préparer son évolution.

Son objectif général est de permettre au ministère et principalement aux forces armées de se doter de moyens adaptés à leurs missions en assurant la cohérence et la continuité des actions de gouvernance, qui vont de l'expression du besoin jusqu'à la fin de la phase d'utilisation.

Ayant vocation à traiter de l'ensemble des opérations d'investissement, l'instruction générale renvoie à des textes particuliers propres à chaque nature d'opération, ainsi qu'à des textes régissant l'organisation et le fonctionnement des différentes instances.

1. LA GOUVERNANCE DES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT.

1.1. Objectifs et principes généraux.

La gouvernance des opérations d'investissement s'inscrit dans le cadre de la politique déterminée par le Président de la République en Conseil de défense et de sécurité nationale.

Elle a pour objectifs de garantir la maîtrise et l'optimisation capacitaire, industrielle, technologique et financière des opérations d'investissement ainsi que leur cohérence d'ensemble avec le cadre fixé, notamment par la loi de programmation militaire, les contrats opérationnels fixés aux armées, et les ressources allouées

par le Parlement.

Elle s'articule selon les principes suivants :

- donner au ministre de la défense les moyens d'exercer pleinement ses responsabilités sur l'ensemble des investissements du ministère ;
- responsabiliser les armées, directions et services sur l'identification de leurs besoins et sur la stratégie proposée en renforçant l'analyse de ces besoins ;
- mettre en place un référentiel unique des opérations d'investissement, partagé entre tous les principaux subordonnés du ministre de la défense ;
- accroître la maîtrise des coûts des opérations d'investissement et leur soutenabilité budgétaire ;
- assurer la continuité de la gestion de projet en mettant en place des équipes dédiées pour toute la durée des opérations d'investissement.

1.2. Niveaux de gouvernance.

La gouvernance des opérations d'investissement s'exerce à trois niveaux :

- un niveau de décision, du ministre de la défense dans le cadre du comité ministériel d'investissement (CMI) pour les investissements majeurs ou, par subsidiarité, du grand subordonné du ministre responsable en fonction de la typologie et de l'avancement de l'opération ;
- un niveau d'examen, assuré par deux instances spécialisées ⁽¹⁾ qui formulent régulièrement des avis préalables à chaque décision ;
- un niveau de pilotage réalisé par une équipe de projet et un comité de pilotage de l'opération.

Les trois grands subordonnés du ministre assistent ou sont représentés aux instances des trois niveaux. Les responsables de programmes (RPROG) sont impliqués dans la gouvernance des opérations d'investissement.

1.3. Périmètre.

Les opérations concernées couvrent l'ensemble des investissements dont la responsabilité incombe au ministère de la défense, en particulier celles destinées à doter les armées des moyens nécessaires à l'exercice de leurs missions.

La gouvernance de ces opérations s'appuie sur :

- un dossier d'instruction type ;
- un examen des opérations différencié selon la nature et l'importance de l'investissement considéré ;
- une vision consolidée des investissements (programmation des investissements, trajectoire des investissements au sein de la version actualisée du référentiel de programmation (VAR), projet de loi de finances ...).

Cette instruction générale porte sur les opérations d'investissement liées aux :

- a. Équipements des forces, acquisition et maintien en condition opérationnelle.
- b. Infrastructures.

c. Systèmes d'information et de communication.

d. Études de défense.

La distinction entre ces différents types d'opérations est précisée en annexe III.

Les opérations d'investissement qui doivent faire l'objet d'une saisine du CMI sont appelées « opérations majeures d'investissement ». Les critères d'éligibilité sont précisés par instruction. Ils correspondent soit à un seuil financier, soit à l'identification d'un enjeu stratégique, capacitaire, industriel ou de coopération. Ce classement entraîne également saisine du CMI pour le franchissement des jalons.

Le ministre valide une fois par an en CMI la liste des opérations majeures d'investissement.

1.4. Déroulement.

La gouvernance des opérations d'investissement s'appuie sur un découpage du déroulement des opérations d'investissement adapté à la nature, l'importance et l'urgence de l'opération.

Ce découpage, étendu sur tout le cycle de vie du bien, est plus ou moins détaillé selon le type d'investissement. Il s'articule en stades formels, selon une logique par fonctions : expression d'un besoin, détermination puis réalisation d'une solution répondant à ce besoin, utilisation, fin de vie. Ces stades, dont la responsabilité est confiée à un des grands subordonnés du ministre, sont initiés par un jalon décisionnel.

L'estimation des coûts est affinée tout au long du déroulement de l'opération et un contrôle de gestion est effectué au fur et à mesure de l'avancement de l'opération. La décision de franchissement de jalon est prise en accord avec le responsable du stade en cours et du stade suivant.

Le découpage en stade de chaque type d'opération est détaillé dans des instructions particulières.

1.5. Cadre général.

Le positionnement du CMI est décrit dans le schéma de l'annexe I. Le comité financier interministériel (COFIN) est chargé d'exprimer un avis contradictoire sur la soutenabilité financière de la programmation militaire. À ce titre, il assure un suivi régulier des engagements financiers liés aux investissements de défense.

Conformément à leur rôle en matière de finances, d'exécution du budget et de performances, les responsables de programme LOLF (RPROG) sont en charge de la demande et de l'attribution des crédits nécessaires à chaque opération d'investissement. Dans le cadre fixé par le CMI, ils s'assurent de la disponibilité et de la priorisation des ressources budgétaires nécessaires au financement des opérations d'investissement. Ils sont responsables devant le ministre du bon emploi des moyens alloués et de leur mise en œuvre pour atteindre les résultats assignés. Cette organisation est précisée dans une charte de gestion ministérielle.

La nouvelle gouvernance des investissements du ministère de la défense bénéficiera du renforcement de la fonction financière du ministère. Ce renforcement, sous l'égide de la direction des affaires financières, s'appuie sur une expertise financière accrue dans l'ensemble du ministère. Il doit garantir la cohérence des données budgétaires et comptables, fiabiliser les méthodes d'évaluation, de suivi et de contrôle des coûts des programmes d'investissements selon un référentiel établi de manière concertée et garantir l'unicité de l'information financière mise à la disposition des différents services et du CMI. Ce suivi s'inscrit dans le cadre du système d'informations financières Chorus.

2. LE NIVEAU DE DÉCISION - LE COMITÉ MINISTÉRIEL D'INVESTISSEMENT.

La décision est prise par le ministre en CMI ou, à défaut, par le grand subordonné responsable du stade concerné de l'opération.

2.1. Généralités.

Le CMI a pour objectif de permettre au ministre, éclairé par l'avis de ses grands subordonnés, de prendre les décisions d'investissement, principalement celles portant sur les franchissements de jalons des opérations d'investissement majeures. Il fournit au ministre une vision globale des investissements de défense lui permettant de disposer de l'ensemble des éléments d'évaluation des solutions d'investissement proposées.

Le CMI permet au ministre d'orienter et de valider les travaux d'actualisation de la programmation et de cadrer la partie investissement de la programmation budgétaire triennale.

La position du ministère, en amont du Conseil de défense et de sécurité nationale, peut être fixée lors d'une réunion du CMI.

Une instruction technique fixe les règles de préparation et de déroulement des réunions du CMI.

2.2. Principes directeurs du comité ministériel d'investissement.

Les principes directeurs qui fondent l'action du CMI sont au nombre de six :

- gouvernance : le CMI est une instance réunissant les grands subordonnés qui se prononcent par rapport à leur responsabilité propre. Il est présidé par le ministre qui décide ;
- vision globale : le CMI s'assure que le pilotage des opérations d'investissement est réalisé conformément à une vision d'ensemble alignée sur la politique de défense, traduite notamment dans la loi de programmation militaire ;
- permanence : le CMI traite des opérations d'investissement de manière continue sur tout leur cycle de vie ;
- décision : au sein du CMI, les échanges ont pour objectif la préparation et la prise de décision et l'information ;
- transversalité : le CMI appuie son action sur des instances et un processus de conduite des opérations d'investissement qui impose une coordination des différents acteurs ;
- transparence : le CMI assure le même niveau et la même qualité d'information à tous ses membres. Il est garant du partage de l'information relative aux investissements.

2.3. Composition et organisation du comité ministériel d'investissement.

Le CMI est présidé par le ministre. Il est composé du chef d'état-major des armées (CEMA), du délégué général pour l'armement (DGA), du secrétaire général pour l'administration (SGA), membres permanents, du secrétaire du CMI et du chef du contrôle général des armées (CGA), invités permanents, et se réunit à un rythme mensuel selon un programme validé par le ministre ou en fonction des demandes.

Le CMI ne peut se réunir en l'absence de l'un de ses membres permanents, sauf sur décision du ministre prise après consultation du membre empêché.

Le CMI facilite le partage d'informations et l'échange de points de vue entre les grands subordonnés. Le ministre statue après avoir entendu chaque membre permanent au titre de ses responsabilités et plus généralement, le CEMA sur la cohérence capacitaire au regard des missions des armées, le DGA sur la faisabilité technologique et industrielle et le SGA sur la soutenabilité financière de l'opération d'investissement.

2.4. Fonctionnement du comité ministériel d'investissement.

Le fonctionnement du CMI est assuré par un secrétaire et un secrétariat permanent.

Le directeur des affaires financières (DAF) est désigné comme le secrétaire du CMI. Il est l'interlocuteur du ministre pour la validation des sujets à examiner.

Le secrétariat permanent dépend fonctionnellement du CMI. Rattaché à la direction des affaires financières (DAF), il n'est pas intégré dans son organisation. Selon une logique de faire-faire, il coordonne et réunit les travaux portant sur les opérations d'investissement conduits par les structures compétentes.

Il propose au CMI la synthèse des points à arbitrer et lui garantit des dossiers complets et des informations de qualité.

2.5. Processus décisionnel.

Le CMI est le lieu de la prise de décision par le ministre. À ce titre, le CMI encadre et examine les opérations majeures d'investissement sur tout le cycle de vie et se prononce sur le franchissement des stades. Le CMI reçoit l'avis des instances d'examen, comité des capacités et commission exécutive permanente, sur ces opérations majeures d'investissement. Il dispose aussi de l'avis du comité financier interministériel (COFIN) sur la soutenabilité financière de ces opérations. Les modalités d'application de ce principe sont fixées par un protocole entre le ministère de la défense et le ministère du budget.

Les décisions relatives aux opérations qui ne sont pas évoquées en CMI sont validées par l'autorité (CEMA, DGA, SGA) responsable du stade concerné par la décision. Selon l'importance de l'opération, cette autorité reçoit l'avis des instances d'examen précitées.

Le CMI peut être saisi en opportunité à la demande de l'un de ses membres permanents sur des opérations pour lesquelles un arbitrage du ministre est rendu nécessaire : il intervient alors comme une instance d'appel. Les décisions sont prises en CMI aux vues de l'ensemble du dossier qui a fait l'objet d'une instruction préalable.

2.6. Partage de l'information.

Les travaux du CMI s'appuient sur une information fiable, traçable et partagée au sein du ministère, notamment pour l'information financière. Des procédures spécifiques décrites dans les instructions de mise en application sont destinées à assurer et garantir ce partage de l'information.

Le CMI dispose notamment d'un outil de réévaluation des besoins : la « trajectoire réévaluée des besoins d'investissement » (TRB) qui permet d'analyser la soutenabilité des projets d'investissement. Initialisée annuellement par les besoins de la version actualisée du référentiel (VAR), la TRB permet de réévaluer les besoins, dont les charges obligatoires. Elle suit les évolutions, sur un périmètre physique inchangé (défini en version actualisée du référentiel). Les écarts pris en compte sont notamment ceux liés aux coûts des facteurs, à une dérive temporelle, à une évolution contractuelle ou aux données issues des documents de programme.

La TRB ne correspond pas à une actualisation de la VAR car elle ne fait pas l'objet d'une optimisation des besoins au regard des ressources. Elle est alimentée par les travaux de la VAR et contribue à son tour aux travaux de la VAR de l'année N+1. Les évolutions physiques survenues depuis la version actualisée du référentiel sont tracées et analysées par ailleurs.

Le CMI dispose d'un référentiel commun des programmes, qui portera à la fois sur les données financières et les contenus physiques des programmes d'armement, ainsi que d'outils permettant, d'une part, de suivre et d'analyser les risques en matière d'investissement et, d'autre part, d'appréhender les coûts globaux des investissements.

Le schéma de l'annexe II. présente une synthèse de ce dispositif global de gouvernance assuré par le CMI.

3. LE NIVEAU D'EXAMEN.

Au stade de l'examen, la gouvernance des opérations d'investissement s'exerce au travers de deux instances dédiées, le comité des capacités et la commission exécutive permanente, qui ont pour mission de fournir des avis aux autorités en charge de la décision. Ces avis concernent notamment les jalons des opérations d'investissement et les travaux de programmation.

3.1. Le comité des capacités.

Le comité des capacités (CC) est l'instance d'examen capacitaire (besoin militaire) des opérations d'investissement. Il assure la continuité de l'éclairage capacitaire sur l'intégralité du cycle de vie de l'investissement. Il prépare les décisions et arbitrages du CMI ou du grand subordonné responsable du stade.

Il veille à la cohérence capacitaire de la programmation pour la partie investissement.

Les études amont et les opérations d'investissement non liées directement à l'obtention d'une capacité militaire n'entrent pas dans son champ d'examen.

3.2. La commission exécutive permanente.

La commission exécutive permanente (CEP) est l'instance d'examen de la cohérence physico-financière du contenu de l'opération d'investissement. Elle évalue également sa faisabilité financière au regard du budget et de la programmation. Elle assure l'examen annuel du déroulement des opérations d'investissement et en vérifie la conformité par rapport à la situation de référence prévue dans le dernier dossier de franchissement de jalon validé.

Son action vise à préparer les décisions et arbitrages du CMI ou du grand subordonné responsable du stade.

3.3. Dispositions communes.

Le CMI reçoit les avis du CC et de la CEP sur les dossiers de son ressort que ces instances ont eu à examiner.

Les deux instances disposent des éléments et des outils nécessaires à leur mission, notamment de la TRB dans sa dernière mise à jour pour information. Le CC s'appuie sur un référentiel capacitaire actualisé. La CEP dispose d'outils pour s'assurer de la soutenabilité financière des opérations et de la fiabilité des données.

L'organisation et le fonctionnement de ces deux instances sont précisés dans des instructions.

Le CGA participe aux réunions du CC et de la CEP.

4. LE PILOTAGE DES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT.

4.1. L'équipe de projet.

L'équipe de projet rassemble les compétences permettant l'optimisation et la maîtrise de l'opération en termes de coût, de délais et de performance. Elle est l'équipe dédiée et pluridisciplinaire dont la composition est adaptée à la nature de l'investissement et dispose d'une vision complète sur le cycle de vie de l'opération. Elle garantit l'unicité, la cohérence et la traçabilité des informations communiquées.

Elle cherche à harmoniser au mieux les besoins opérationnels et les solutions techniques propres à y répondre dans les délais impartis dans une logique d'optimisation des coûts (dont le coût de possession), à assurer au cours du temps la cohérence des décisions et à veiller à la mise en œuvre d'une stratégie globale pour l'opération d'investissement.

4.2. Comité de pilotage de l'opération.

Chaque opération d'investissement relève d'un comité de pilotage chargé d'orienter l'opération, de prendre les décisions de son niveau et de contrôler l'action de l'équipe de projet. Il s'assure en particulier de la cohérence entre les objectifs du stade en cours et ceux des programmes budgétaires finançant l'opération. Il est présidé par un représentant du grand subordonné responsable du stade en cours. Son format est adapté en fonction de la nature de l'investissement considéré et précisé par les instructions d'application.

4.3. Pilotage des opérations d'investissement.

Afin d'obtenir le meilleur emploi possible des crédits disponibles, en tenant compte de la répartition entre programmes budgétaires de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), et de bénéficier des possibilités techniques accessibles, la démarche suivie dans la conduite d'une opération d'investissement doit répondre aux impératifs suivants :

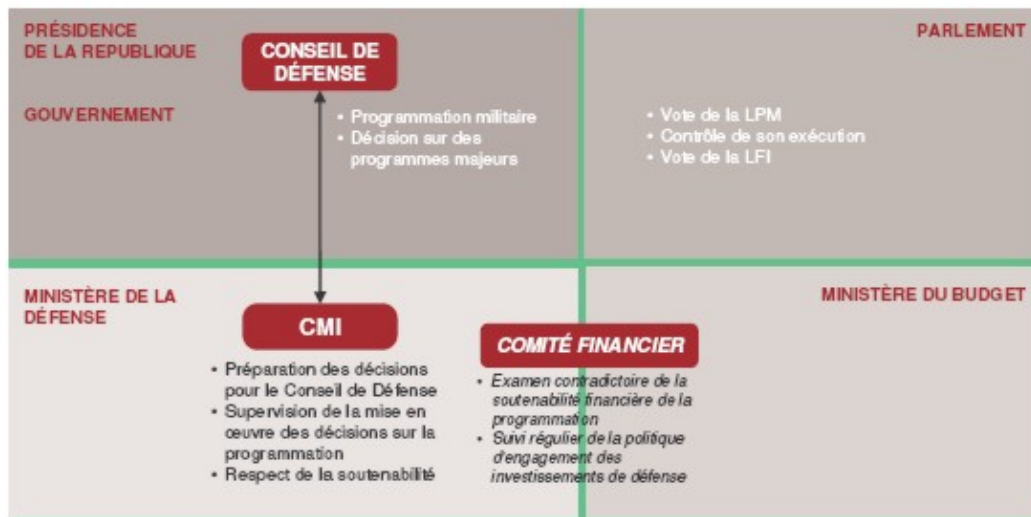
- la prise en compte des documents généraux liés à l'opération d'investissement : schémas directeurs lorsqu'ils existent, textes régissant l'utilisation ou emploi opérationnel ;
- la définition du besoin en tenant compte du contexte budgétaire, technologique, international, économique, industriel, juridique, environnemental, etc ;
- la satisfaction de ce besoin, qui suppose le respect du niveau des performances, des délais, des coûts et de la cohérence des opérations d'investissement ;
- la définition et la mise en place à temps des éléments nécessaires à la constitution, à la formation, au soutien et à l'utilisation ;
- la réactivité aux évolutions du besoin pendant tout le cycle de vie du bien ;
- la correcte imputation des consommations de ressources financières en comptabilité générale et en comptabilité budgétaire ;
- la prise en compte du soutien dès les stades initiaux de l'opération d'investissement ;
- la prise en compte du retrait de service ou de la fin de l'utilisation dès les stades initiaux de l'opération d'investissement ;
- l'évaluation, la valorisation et la maîtrise des risques associés.

Le ministre de la défense,

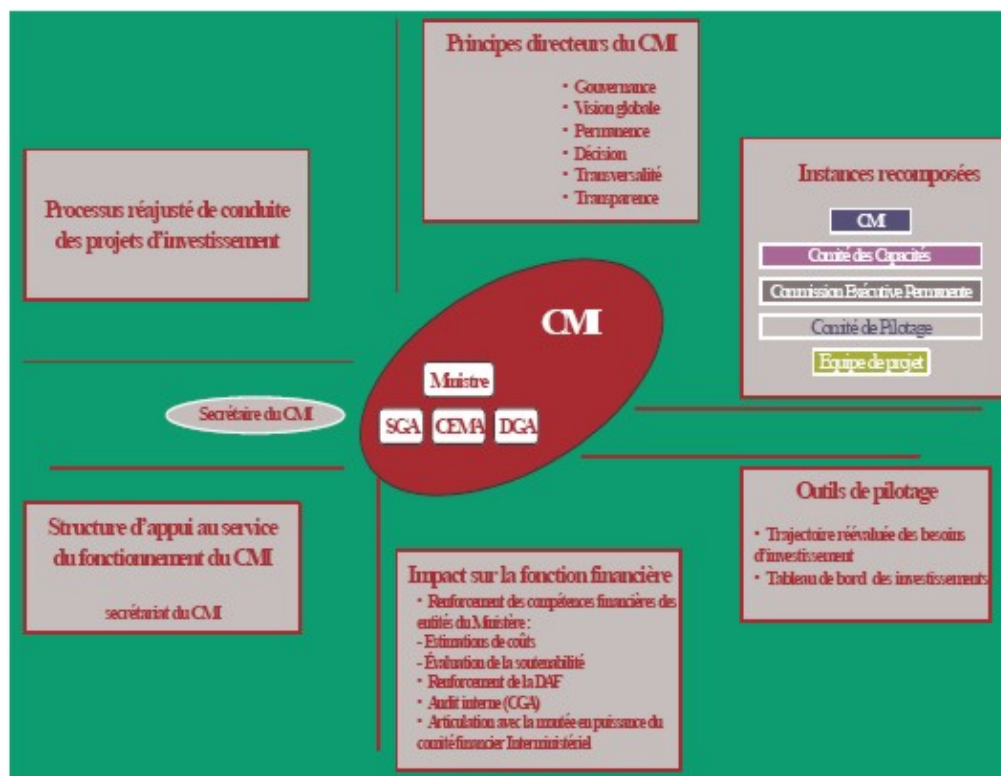
Hervé MORIN.

(1) Le comité des capacités et la commission exécutive permanente dont les missions sont précisées au point 3.

ANNEXE I.
POSITIONNEMENT DU COMITÉ MINISTÉRIEL D'INVESTISSEMENT.



**ANNEXE II.
SCHÉMA DE SYNTHÈSE DU DISPOSITIF COMITÉ MINISTÉRIEL D'INVESTISSEMENT.**



ANNEXE III.
TYPLOGIE DES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT.

C1 : Opérations d'armement. Opérations de maintien en condition opérationnelle.

Une opération d'armement est une opération d'investissement destinée à répondre à un besoin opérationnel exprimé par un état-major et dont les enjeux ont conduit au lancement d'un stade d'initialisation. Cette catégorie recouvre également des opérations conduites au profit d'entités extérieures au ministère selon des dispositions similaires.

En fonction de leur importance et des enjeux capacitaires, industriels et de coopération qu'elle présente, une opération d'armement peut être érigée en « programme d'armement » selon des procédures fixées dans une instruction spécifique.

Une opération de maintien en condition opérationnelle (MCO) est destinée à assurer la disponibilité d'un produit ou d'un système de manière à ce qu'il fournisse le service attendu dans les conditions d'utilisation fixées sur une durée déterminée. Suivant les cas, elle peut être intégrée à une opération d'armement ou faire l'objet d'un projet d'investissement distinct.

C2 : Opérations d'infrastructure.

Une opération d'infrastructure est une opération d'investissement destinée à satisfaire le besoin des entités du ministère en matière d'infrastructure immobilière.

Parmi les opérations d'infrastructure, les opérations susceptibles d'être examinées en CMI sont des opérations de grande ampleur faisant l'objet d'un suivi individualisé au niveau central et dont les critères de coût, de complexité et de délai sont fixés par instruction.

C3 : Opérations systèmes d'information et de communication (SIC).

Une opération SIC est une opération d'investissement destinée à doter les organismes du ministère de systèmes de traitement ou d'échanges d'informations.

Les systèmes d'information regroupent les systèmes d'information scientifique et technique et les systèmes d'administration et de gestion. Les systèmes d'informations opérationnels sont quant à eux considérés comme tout ou partie d'opérations d'armement et sont traités dans ce cadre.

C4 : Études de défense.

Une étude de défense est un projet d'investissement destiné à éclairer le futur en investiguant les domaines stratégiques, opérationnels ou techniques.

Les études de défense regroupent les études prospectives et stratégiques (EPS), les études amont (EA) et les études opérationnelles et technico-opérationnelles (EOTO).

Les EPS alimentent la réflexion stratégique dans le domaine de la géostratégie et de la géopolitique au sein du ministère, apportant une analyse externe tout en répondant parfois à des besoins d'expertise plus ponctuelle.

Les EA sont les recherches et études appliquées qui contribuent à constituer ou à garantir la base technologique, technico-opérationnelle et industrielle nécessaire à la réalisation des opérations d'armement et à la satisfaction d'un besoin militaire prévisible.

Les EOTO sont les études qui éclairent, dans les domaines opérationnels et techniques, les réflexions en matière d'équipement et d'emploi. Elles portent sur la définition des besoins futurs à satisfaire, la recherche du meilleur compromis entre les caractéristiques opérationnelles, les spécifications techniques et les coûts associés dans les systèmes en projet ou les évolutions des systèmes existants, l'emploi des systèmes d'armes.