



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020
DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT : COORDINATION DU TRAVAIL
GOUVERNEMENTAL : SGDSN, ANSSI, CYBERDEFENSE, INHESJ, IHEDN

Rapport pour avis de MM. Olivier Cadic et Rachel Mazuir, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

La commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat examine les crédits du SGDSN, de la cyberdéfense (ANSSI), de l'IHEDN et de l'INHESJ inscrits à l'action 2 « Coordination de la sécurité et de la défense » du programme 129 soit, en 2020, 387,13 M€ en autorisations d'engagement et 354,32 M€ en crédits de paiement. Ces crédits progressent de 2,85 % en AE et diminuent de 1,77 % en CP.

L'avis de la commission est contrasté :

- Pour le SGDSN et l'ANSSI, les moyens sont consolidés ce qui est indispensable face à la virulence de la menace cyber et à la vulnérabilité de certains systèmes ;
- Pour l'IHEDN et l'INHESJ les décisions récentes du Gouvernement apparaissent incomplètes (soutenabilité de la trajectoire financière de l'IHEDN), voire regrettables (suppression de l'INHESJ).



CRÉDITS DE L'ACTION 2 « COORDINATION DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE »

| | | Titre 2 | Hors titre 2 | Total |
|----------------------------|------|------------|--------------|--------------------|
| Autorisations d'engagement | 2020 | 80 073 291 | 307 740 298 | 387 813 589 |
| | 2019 | 97 206 797 | 279 851 793 | 377 058 590 |
| Crédits de paiement | 2020 | 80 073 291 | 274 247 614 | 354 320 905 |
| | 2019 | 97 206 797 | 263 487 614 | 360 694 411 |

Cette action expose les moyens du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et des services qui lui sont rattachés.

UNE ÉVOLUTION PARADOXALE DES CRÉDITS DE TITRE 2

Les crédits de titre 2 sont en baisse de 17,6 % (17,2 M €), alors que parallèlement les effectifs notamment, ceux de l'ANSSI (+42) et ceux du GIC (+13) progressent et qu'aucune suppression d'emplois n'est prévue ni au SGDSN, ni au CTG).

| | 2019 | 2020 | Evolution 2020/2019 | |
|----------------------------------|--------|--------|---|----------|
| Crédits de Titre2 (en M€) | 97,206 | 81,073 |  | - 17,6 % |
| Plafond d'emplois | 1226 | 1267 |  | + 4,5 % |

Compte tenu de l'évolution de la structure d'emplois de ces entités, plus de cadres de haut niveau, desserrement des contraintes salariales pour recruter des spécialistes dans des secteurs sous tension, cette évolution était pour le moins paradoxale.

En fait, il s'agit d'un jeu d'écriture entre le SGDSN et le ministère des Armées. Les militaires mis à disposition du SGDSN, de l'ANSSI et du GIC, 254 emplois étaient soldés par le ministère des Armées mais ces rémunérations étaient

remboursées par le SGDSN. À partir de 2020, le SGDSN n'aura plus à rembourser leurs rémunérations ; elles resteront à la charge de la mission Défense dont on sait que les crédits de titre 2 **ont du mal à être consommés**. Cet arrangement permet au service du Premier ministre d'afficher un titre 2 en baisse et aux Armées de consolider leurs crédits de titre 2.

Cet arrangement rend moins lisible l'évolution des crédits du SGDSN et moins facile l'évaluation de sa performance. Seul le plafond d'emplois permettra de suivre physiquement dans le projet annuel de performances, l'évolution des effectifs, mais **l'évolution du titre 2 ne reflètera plus le coût complet des charges de personnel du SGDSN ce qui ne facilitera pas la mission de contrôle des commissions parlementaires.**

Même si elle repose sur une convention à conclure entre le Ministère des Armées et le SGDSN, cette décision ne paraît pas en adéquation avec l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), et notamment de son article 7.

Il serait souhaitable que le Premier ministre revienne sur cette décision et à défaut que le ministre des Armées et le ministre du Budget et des comptes publics créent un article spécifique dans le

programme 212 pour retracer les crédits dépensés par les Armées pour solder les militaires affectés au SGDSN.

Cet arbitrage est en contradiction avec une opération de moindre ampleur, mais à tout le moins vertueuse, qui consiste à imputer désormais sur le programme 129 la rémunération de la totalité des gendarmes affectés au SGDSN pour la sécurité du GIC jusqu'alors pris en charge, en partie, par le programme 152 « Gendarmerie nationale ».

Enfin, cet arbitrage amoindrit la force de la réponse apportée à la recommandation formulée depuis plusieurs années par la Commission d'une présentation plus claire des dépenses de l'ensemble SGDSN/ANSSI, avec l'annonce de l'expérimentation d'un tableau de bord budgétaire élaboré par entités et directions soutenues.

LA CONSOLIDATION DES MOYENS DE L'ANSSI

Pour faire face à une menace qui s'accroît en fréquence et en intensité, le Gouvernement a décidé cette année de reprendre la croissance des effectifs de l'ANSSI qui s'était ralentie ces deux dernières années, pour satisfaire les objectifs de la programmation des finances publiques, à 25 créations d'emplois par an au lieu de 50 au cours des exercices précédents.

Ce rythme sera repris à compter de 2021. En 2020, il est prévu la création de 42 emplois.

En outre, des mesures de desserrement de la contrainte salariale ont été mises en œuvre permettant de recruter des collaborateurs de bon niveau au prix du marché. Ces recrutements sont évidemment nécessaires compte tenu de l'accroissement de ses activités avec la mise en œuvre de la directive NIS, des dispositions de l'article 34 de la loi de programmation militaire et, enfin, de la récente loi sur la sécurité des réseaux de 5 G.

| 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|------|------|------------|------|------|
| 547 | 555 | 597 | 639 | 681 |
| | 8 | 42 (17+25) | 42 | 42 |

LA RÉNOVATION DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ DES SYSTÈME D'INFORMATION

Dans ses précédents avis, la Commission eu l'occasion de souligner la vulnérabilité des systèmes d'information de l'État, analyses confirmées par la revue stratégique de cyberdéfense de février 2018 et de les conforter en procédant très concrètement, en ce début d'année à un audit à la suite de la cyberattaque dont a été victime la plateforme Ariane du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Rapport d'information n° 299 (2018-2019) de MM. Olivier Cadic et Rachel Mazuir, <https://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-299-notice.html>

Nombre d'incidents, par ministère, consécutifs à des attaques informatiques ayant fait l'objet d'une intervention de l'ANSSI en 2018

| | Nombre d'incidents traités par l'ANSSI | Commentaires |
|--|--|---|
| Ministère de l'agriculture et de l'alimentation | 6 | Ministères |
| Ministère de la cohésion des territoires | 1 | |
| Ministère de la culture | 4 | |
| Ministère des armées * | 4 | Dont deux incidents majeurs |
| Ministère de l'économie et des finances | 9 | Dont deux incidents majeurs |
| Ministère de l'éducation nationale et de la Jeunesse | 24 | Dont un incident majeur |
| Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche | 2 | |
| Ministère de l'Europe et des affaires étrangères | 11 | Dont trois opérations de cyberdéfense et quatre incidents majeurs |
| Ministère de l'intérieur | 9 | Dont deux incidents majeurs |
| Ministère de la justice | 8 | Dont trois incidents majeurs |
| Ministère des outre-Mer | 1 | |
| Ministère des solidarités et de la santé | 8 | Dont deux incidents majeurs |
| Ministère de la transition écologique et solidaire | 3 | |
| Ministère du travail | 1 | |

*En 2018, le ministère des armées a traité 19 incidents, dont 4 en collaboration avec l'ANSSI.

L'état de la menace

Entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2018, l'ANSSI a été amenée à traiter 78 événements de sécurité consécutifs à des attaques informatiques ayant touché des ministères français. Sur ces 78 incidents, 31 se sont révélés

mineurs au sens où un engagement minimal a été requis pour leur traitement, 32 peuvent être qualifiés de notables puisque demandant l'emploi d'expertises particulières pour leur résolution, alors que 15 se sont avérés majeurs nécessitant pour leur traitement un engagement et une expertise importants et de moyen à long-terme de la part de

l'ANSSI (trois d'entre eux ont d'ailleurs fait l'objet d'une opération de cyberdéfense).

Les ministères les plus attaqués sont dans l'ordre l'éducation nationale, la défense et les affaires étrangères. Mais en intensité ce sont les ministères des armées et des affaires étrangères qui ont été les plus menacés.

Des progrès à réaliser

Si l'on constate une meilleure prise en compte des enjeux par les autorités, l'importance de la menace montre que les réponses restent, à ce jour, insuffisantes et maintiennent nos administrations dans un état de vulnérabilité inquiétant.

Certes les ministères sont désormais plus nombreux à se doter de plans de renforcement de leur niveau de sécurité, ce qui traduit leurs volontés de se prémunir des principales menaces mais ces plans d'actions restent à mettre en œuvre.

Un travail interministériel

La refonte de la gouvernance SSI de l'État, a fait l'objet de travaux interministériels menés notamment par deux missions d'inspection dont la dernière a remis son rapport fin mai 2019. Celui-ci formule 21 propositions d'amélioration que l'ANSSI a décliné ces propositions dans une feuille de route dont les rapporteurs partagent les objectifs et suivront avec attention la mise en œuvre.

Cette remédiation passe enfin par le nécessaire renforcement des moyens juridiques de l'ANSSI pour le contrôle des grands projets de l'État basé désormais sur le décret du 25 octobre 2019.

Ce texte soumet les projets interministériels et ministériels importants et les projets des organismes placés sous la tutelle de l'Etat à un avis du directeur interministériel du numérique (DiNum) qui les transmet à l'ANSSI.

Il serait souhaitable que les observations de l'ANSSI soient obligatoirement transmises aux administrations concernées et que la délivrance de l'avis conforme soit soumis à son appréciation de la qualité des réponses apportées.

S'agissant des opérateurs, la DiNum n'a qu'un pouvoir de recommandations. C'est sans doute insuffisant car nombre de projets développés par les organismes placés sous la tutelle de l'État peuvent s'avérer très sensibles.

Les observations de la commission

La Commission se réjouit de cette prise de conscience et des premières actions mises en œuvre. Sans portage politique majeur permanent, sans moyens financiers significatifs et sans outils réglementaires plus coercitifs, il sera difficile de lutter contre une logique qui valorise la multiplication de systèmes d'information et des applications numériques permettant d'abaisser des coûts de fonctionnement ou de personnels des services de l'État sans se préoccuper suffisamment de leur sécurité et laisse perdurer des logiques de défense des pré-carrés ministériels qui freinent encore une mobilisation générale contre des menaces croissantes et viennent retarder la mise en œuvre de mesures indispensables.

La Commission demande la mise en place :

- de dispositifs d'incitation/sanction sur le financement des projets en fonction de la prise en compte des normes de sécurité,
- d'une formation solide, obligatoire, évaluée par l'ANSSI pour tout recrutement des nouveaux DNum ministériels et des directeurs « métiers » pilotant la mise en œuvre de projets numériques ;
- l'inscription des objectifs en matière de sécurité informatique définis par l'ANSSI dans leurs lettres de mission et la prise en compte de ces objectifs dans leur évaluation.

IHDN ET IHESJ : DES ARBITRAGES DISCUTABLES ET INCOMPLETS

Depuis 2017, le développement des deux opérateurs était inscrit dans un contexte de stabilisation des subventions pour charges de service public et des emplois, de mutualisation de certaines de leurs activités et structures, et de recherche de ressources propres.

Pour 2020 les subventions et les plafonds d'emploi des deux instituts seront en diminution.

| | IHEDN | | IHESJ | |
|--------------------------|-------|------|-------|------|
| | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 |
| Subvention en M€ | 7,6 | 7,3 | 6,2 | 6,1 |
| Plafond d'emplois (ETPT) | 92 | 88 | 73 | 71 |

En outre, la circulaire du Premier ministre du 5 juin 2019 sur la transformation des administrations centrales et les nouvelles méthodes de travail invite à simplifier les structures administratives en examinant notamment le maintien des structures et opérateurs de moins de 100 ETP, ce qui est le cas des deux instituts.

La suppression de l'IHESJ : une décision peu compréhensible

Il a été considéré que l'IHESJ pouvait être supprimé au 31 décembre 2020.

Il était pourtant devenu l'opérateur public de référence dans les domaines de la formation et de la recherche liés à la sécurité globale et à la justice, un lieu par lequel la sécurité et la justice se

renforcent des échanges avec le monde scientifique grâce des programmes de recherches de qualité et un lieu de construction de référentiels communs pour des corps amenés à agir ensemble au quotidien dans la lutte contre la criminalité et la délinquance, souvent en tension.

La décision du Premier ministre oblige désormais à ouvrir une réflexion sur la reprise de l'essentiel des formations par l'intérieur et la justice et sur le maintien de l'effort de recherche sans perdre de vue le dialogue et la coordination à préserver entre les services concernés, et les ressources propres dégagées par ses activités (1,9 M € en 2018).

La Commission regrette sa suppression.

Il répondait à de véritables besoins. Elle espère que le dialogue entre intérieur et justice et l'effort de recherche scientifique dans ces domaines ne seront pas affaiblis. Elle rend hommage à l'ensemble des collaborateurs qui ont participé à ce travail commun, pour leur dynamisme et la qualité de leur gestion.

IHEDN : un plan stratégique à soutenir

Le caractère interministériel des activités de l'IHEDN a été réaffirmé et sa pérennité dans le périmètre des services du Premier ministre assurée, sous réserve d'une évolution de son offre de formation. La défense nationale englobe, en effet, des problématiques au-delà de la seule défense militaire.

Pendant depuis plusieurs années, la soutenabilité du développement de l'IHEDN n'est pas complètement assurée compte tenu :

- la difficulté qu'il a eue depuis 2015 à contractualiser avec sa tutelle sur les objectifs et performances attendus de ses plans stratégiques, **le dernier couvrant la période 2019-2022 constituant toutefois un net progrès dans la méthode et la réflexion mais son modèle économique reste à construire et suppose qu'un certain nombre d'orientations soient validées politiquement :**

- de la baisse de la subvention pour charges de services publics de 8,8 M€ en 2012 à 7,3 M€ en 2020,
- de la réduction de ses effectifs de 16 ETP depuis 2014,
- du caractère fluctuant de ses ressources propres : 2,2 M€ en 2017 et 1,8 M€ en 2018 qui dépendent des personnels susceptibles d'être mobilisés pour construire de nouvelles formations.

Depuis 2011, l'IHEDN et l'INHESJ s'étaient engagés dans un processus de mutualisation des fonctions de soutien. Auquel la suppression de l'INHESJ met un terme. L'IHEDN devra absorber seul certaines charges et potentiellement reprendre certaines formations dispensées dans la sphère sécurité. Il lui faudra probablement trouver un autre adossement.

L'équation budgétaire demeure donc sous tension et la stabilisation de sa trajectoire financière n'est donc toujours pas acquise. La commission souhaite que l'IHEDN bénéficie d'un mode de financement pérenne.

Globalement, la soutenabilité économique pour le budget de l'État de cette opération reste à démontrer.

Au cours de sa réunion du 13 novembre 2019, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, pour ce qui concerne le programme 129, a donné à l'unanimité, un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » dans le projet de loi de finances pour 2020.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>

15 rue de Vaugirard 75006 Paris - secretariat-affetra@senat.fr

Les rapporteurs pour avis sur le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »



M. Olivier Cadic
sénateur des Français établis hors de France



M. Rachel Mazuir
sénateur de l'Ain