

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 35

SERVICES DU PREMIER MINISTRE :

II - Secrétariat général de la Défense nationale

Rapporteur spécial : M. Michel SERGENT

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Philippe Marini, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, René Régault, Alain Richard, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat : 85 (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

PRINCIPALES OBSERVATIONS.....	5
CHAPITRE PREMIER : PRÉSENTATION GENERALE DES CRÉDITS.....	7
I. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 1997.....	7
A. EVOLUTION D'ENSEMBLE.....	7
B. PRÉSENTATION PAR TITRE.....	7
1. <i>Les dépenses ordinaires.....</i>	<i>8</i>
2. <i>Les dépenses en capital.....</i>	<i>10</i>
C. PRESENTATION PAR ACTION.....	10
1. <i>L'action « secrétariat général de la défense nationale ».....</i>	<i>11</i>
2. <i>L'action « Centre de transmissions gouvernemental ».....</i>	<i>12</i>
3. <i>L'action « Institut des hautes études de la défense nationale ».....</i>	<i>12</i>
4. <i>L'action "programme civil de défense".....</i>	<i>14</i>
II. L'EVOLUTION DES CREDITS EN COURS D'EXERCICE.....	15
CHAPITRE II : LE SECRETARIAT GENERAL DE LA DEFENSE NATIONALE.....	17
I. PREMIER BILAN DE LA RÉFORME DU SGDN.....	17
A. L'ORIGINE DE LA RÉFORME.....	17
1. <i>Les attributions du SGDN.....</i>	<i>17</i>
2. <i>Les critiques sur l'organisation du SGDN.....</i>	<i>18</i>
B. LA MISE EN OEUVRE :.....	19
C. LA NOUVELLE ORGANISATION DU SGDN, LEURS ACTIVITÉS EN 1996 ET LEURS PERSPECTIVES POUR 1997 :.....	21
1. <i>Le Pôle "défense et nation".....</i>	<i>21</i>
2. <i>Le pôle "affaires internationales et stratégiques" (AIS).....</i>	<i>21</i>
3. <i>Le pôle "affaires juridiques et européennes " (AJE).....</i>	<i>22</i>
4. <i>Le pôle "Economie et Défense" (EDE).....</i>	<i>23</i>
5. <i>Le pôle "technologies et transferts sensibles" (TTS).....</i>	<i>23</i>
6. <i>Les activités liées à la coordination du renseignement.....</i>	<i>25</i>
7. <i>L'Administration générale.....</i>	<i>25</i>
II. LES MOYENS EN PERSONNEL.....	27

CHAPITRE III : L'INSTITUT DES HAUTES ETUDES DE DEFENSE NATIONALE (IHEDN)	29
I. LES MISSIONS ET LES ACTIVITES DE L'IHEDN	29
A. LES MISSIONS	29
B. LES ACTIVITES	29
1. <i>La session nationale</i>	30
2. <i>Les sessions régionales</i>	32
3. <i>Les sessions internationales</i>	32
a) <i>La session européenne</i>	32
b) <i>La session internationale africaine et malgache</i>	32
4. <i>Les autres activités</i>	33
a) <i>Les sessions DESS-DEA</i>	33
b) <i>La mission pour l'enseignement et les études de défense (MEED)</i>	33
c) <i>Les activités nouvelles</i>	33
II. LA REFORME EN COURS DE L'IHEDN	34
CHAPITRE IV : LE CENTRE DE TRANSMISSIONS GOUVERNEMENTAL	37
CHAPITRE V : LE PROGRAMME CIVIL DE DEFENSE (PCD)	39
CHAPITRE VI : L'ENSEMBLE DES CRÉDITS AFFECTÉS A LA DÉFENSE NON MILITAIRE DE LA NATION	41
ANNEXE I : EXAMEN EN COMMISSION	43
ANNEXE II : VOTE A L'ASSEMBLEE NATIONALE DES CREDITS DU SGDN	45

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Les crédits : économies et recentrage

Les crédits attribués au SGDN, dans le projet de loi de finances pour 1997, sont les premiers à traduire l'effort de sélectivité annoncé dans la réforme que son nouveau secrétaire général, M. Jean Picq, a mise en oeuvre au cours de l'année 1996.

C'est donc fort logiquement que les crédits demandés pour 1997, qui s'établissent à 140,5 millions de francs, subissent une baisse de 30 % par rapport à l'année précédente.

Si les crédits d'investissement, destinés au programme civil de défense, ont à nouveau été réduits dans l'objectif du recentrage du SGDN sur ses missions essentielles, leur niveau a peut-être atteint le minimum vital. Encore que l'on puisse toujours s'étonner que quelques ministères, au budget important, manifestent une carence à débloquer quelques millions de francs pour assurer des investissements qui semblent relever de leur compétence.

En revanche, après s'être engagé dans un programme d'économies drastiques, il serait dommage que le SGDN ne finisse par éprouver des difficultés à remplir la pleine exécution de ses missions, même recentrées, en raison de l'application stricte d'annulations générales de crédits en cours d'exercice.

Il est ainsi à craindre que l'IHEDN, dont la transformation en établissement public viendra prolonger la réforme engagée n'éprouve, dans l'attente, des difficultés à remplir sa mission, pourtant réaffirmée par les plus hautes autorités de l'Etat, de lien unique entre la Nation et sa Défense.

Bilan de la réforme

La réforme, aujourd'hui quasiment achevée depuis la fin du premier semestre 1996, comportait comme objectif majeur le recentrage de la mission **d'assistance du Premier ministre dans ses responsabilités de direction générale de la défense et de son rôle de secrétariat interministériel**. Il convient de souligner qu'elle a été conduite de manière exemplaire. Ainsi, le SGDN a su à cette occasion redéfinir ses missions, son organisation et ses moyens et le sort de chaque personnel reclassé a bénéficié d'un traitement individualisé.

Il a pu de la sorte remplir son rôle dans l'élaboration de la nouvelle politique de défense et son activité a été marquée par la relance, depuis un an, des conseils de défense dont il assure le secrétariat.

Redevenu une véritable instance d'impulsion et de préparation d'arbitrage gouvernemental, le SGDN manifeste désormais sa pleine capacité d'adaptation par une prise en compte élargie de la notion de défense, à l'exemple du développement de son action en direction de l'intelligence économique.

CHAPITRE PREMIER

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

I. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 1997

A. *EVOLUTION D'ENSEMBLE*

Les crédits demandés pour 1997 inscrits à hauteur de 140,502 millions de francs subissent une baisse de 30,16 % par rapport aux crédits votés pour 1996 qui s'élevaient à 201.169 millions de francs.

Cette diminution spectaculaire, mais légitime, correspond pour l'essentiel à la continuité de la restructuration et du recentrage du secrétariat général de la défense nationale (SGDN), entreprise en 1995 et concrétisée durant l'exercice 1996. En effet, cette réforme a entraîné une forte réduction des effectifs restant réellement à sa charge, ainsi qu'une diminution sensible de ses besoins de fonctionnement.

Le SGDN devient ainsi le plus modeste fascicule budgétaire pour 1997, après avoir déjà subi en 1996 une baisse de 11,8 % par rapport à une dotation en crédits votés de 228,2 millions de francs en 1995.

Cette réduction se traduit également dans les **autorisations de programmes prévues pour 1997 qui sont ramenées à 30,6 millions de francs, en baisse de 25,36 %**, après une dotation de 41 millions de francs en 1996, qui reflétait déjà une diminution de 16,3 % par rapport à celle de 1995.

B. *PRÉSENTATION PAR TITRE*

Le tableau ci-après présente, classés par titre, les crédits demandés pour le SGDN pour 1996, en indiquant leur évolution par rapport aux budgets votés pour 1995 et 1996.

En millions de francs

	Crédits votés pour 1996	Crédits demandés pour 1997	Evolution en %
Dépenses ordinaires			
Rémunérations, charges sociales	102,08	55,40	-45,72
Matériel et fonctionnement	56,40	53,09	-5,87
Programme civil de défense	1,69	1,41	-16,57
Total du titre III	160,17	109,90	-31,39
Dépenses en capital			
Programme civil de défense	34,00	23,60	-30,58
SGDN	7,00	7,00	-
Total du titre V	41,00	30,60	-25,36
Total (DO + CP)	201,17	140,50	-30,16
Autorisations de programme	41,00	30,60	-25,37

Cette présentation sommaire met en évidence une forte diminution des crédits de dépenses ordinaires, conséquence logique de l'achèvement de la réforme, mais également une régression marquée des dépenses d'investissement liée à la confirmation du recentrage des interventions en direction du programme civil de défense.

1. Les dépenses ordinaires

Le champ d'action du SGDN ne recouvre pas de dépenses d'interventions (titre IV). Les dépenses ordinaires se limitent donc aux moyens des services (titre III).

Inscrites à hauteur de 109,9 millions de francs dans le projet de budget pour 1997, ces dépenses diminuent de 31,39 % par rapport aux crédits votés pour 1996. Cette évolution résulte essentiellement du recentrage des activités du SGDN et de la réduction de ses effectifs réalisés en 1996.

Les crédits de rémunération passent de 91,3 à 49,2 millions de francs, en diminution de 46,2 %, et les charges sociales diminuent de 10,7 millions de francs à 6,2 millions de francs, soit une baisse de 41,8 %. Toutefois, si l'on tient compte du transfert de 31,9 millions de francs de crédits au ministère de la Défense inscrits pour 1997 (cette opération effectuée en réalité en 1996 ayant porté, pour l'exercice en cours, sur 31,6 millions de francs) les crédits de rémunération n'évolueraient en réalité que de

59,7 millions de francs à 49,2 millions de francs soit une diminution de 17,5 %.

Si les rémunérations du personnel du centre de transmissions gouvernemental (CTG) font partie des transferts de crédits effectués en direction de la Défense, la charge budgétaire du fonctionnement du centre reste affectée au SGDN. La régression des moyens destinés au **matériel et fonctionnement des services** est donc moins importante avec 53,1 millions de francs pour 56,4 millions de francs en 1996, soit une diminution de 5,8 %.

Les dépenses d'informatique et de télématique (chapitre 34-95) passent ainsi de 11,3 millions de francs à 10,7 millions de francs, en baisse de 6 %. Compte tenu de la diminution des effectifs, le niveau des crédits devrait permettre de poursuivre l'amélioration de l'équipement informatique des services. Si les dotations de l'administration du SGDN sont en diminution de 13,4 %, celles du CTG restent stables ; en revanche, l'institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) voit ses crédits renforcés de 32,7 %.

Quant aux moyens de fonctionnement des services (chapitre 34-98), ils s'établissent à 42,4 millions de francs après 45 millions de francs en 1996, en diminution sensible de 5,8 %. Là encore, en raison de la réduction des personnels, cette évolution ne traduit pas, globalement, une détérioration des moyens de fonctionnement, d'autant que 1500 m² de bureaux de l'hôtel des Invalides ont été rendus au ministère de la défense. Les crédits propres au SGDN sont réduits de 5,8 % et le CTG bénéficie d'une augmentation significative de ses moyens de fonctionnement (+ 128,33 %) en passant de 0,64 millions de francs à 1,47 millions de francs pour 1997.

En revanche l'IHEDN, qui avait bénéficié pour 1996 d'une majoration non reconductible de 1,5 million de francs votée lors de l'examen de la loi de finances pour 1996 par le Parlement (0,5 millions de francs par l'Assemblée nationale et 1 million de francs par le Sénat -comme en 1995) voit ses crédits de fonctionnement des services, proposés pour 1997, limités à 5,36 millions de francs, soit une baisse de 15,5 %.

Cette réduction de crédits, qui laisse votre rapporteur perplexe sur la capacité pour l'institut de poursuivre le développement et l'ouverture entrepris lors de la session 1995-1996, devrait toutefois trouver une solution dans sa transformation en établissement public administratif en 1997.

2. Les dépenses en capital

Les crédits demandés pour 1997 atteignent **30,6 millions de francs**, tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programme. Ils diminuent de 25,4 % par rapport au budget voté de 1996.

Cette baisse des crédits concerne uniquement le programme civil de défense, 23,6 millions de francs pour 1997 contre 34 millions de francs en 1996 soit une diminution de 30,6 %, qui intervient après la réduction de 42,16 % déjà appliquée dans le budget pour 1996. L'Assemblée nationale avait d'ailleurs participé à cette démarche, inspirée par le souci de recentrage déjà évoqué, en adoptant un amendement qui accentuait les diminutions proposées de 8 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement.

Les crédits du SGDN sont maintenus à leur niveau de 1996, soit 7 millions de francs, tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programme. Ils sont intégralement destinés à l'entretien et la rénovation de l'équipement du Centre de transmissions gouvernemental : achat de terminaux informatiques sécurisés, réfection des stations radio, liaisons avec le Président de la République et le Premier Ministre.

C. PRESENTATION PAR ACTION

Le fascicule budgétaire du Secrétariat général de la Défense nationale comporte deux agrégats, correspondant à quatre actions. Le premier agrégat intitulé « administration générale » regroupe les crédits:

- du SGDN,
- de l'organisme rattaché : IHEDN,
- de l'organisme mis pour emploi auprès du SGDN et qui lui est rattaché sur le plan budgétaire : le centre de transmissions gouvernemental (CTG).

Le second agrégat « actions de coordination interministérielles de défense » recouvre les crédits du programme civil de défense.

Leurs dotations respectives sont récapitulées dans le tableau ci-après.

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1996		Crédits demandés pour 1997		Evolution en %	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
SGDN	-	114,106	-	95,054	-	-16,70
CTG	7,000	44,140	7,000	13,327*	-	6,64**
IHEDN	-	7,633	-	7,111	-	-6,84
Total agrégat 01 "administration générale"	7,000	165,479	7,000	115,492	0	14,18**
Programme civil de défense	34,000	35,690	23,600	25,010	-30,59	-29,92
Total agrégat 02 "actions de coordination interministérielles de défense"	34,000	35,690	23,600	25,010	-30,59	-29,92
Total agrégats 01&02	41,000	201,169	30,600	140,502	-25,37	-15,43**

* L'ensemble des dépenses de rémunérations et charges sociales ont été transférés à la défense courant 1996 (pour 31,6 MF)

**Le pourcentage est calculé sur la différence entre les seuls crédits restant à la charge du SGDN pour le CTG (pour 1996 :

5,497 millions de francs de matériels et fonctionnement des services et 7 millions de francs de dépenses d'investissement, soit au total 12,497 millions de francs).

1. L'action « secrétariat général de la défense nationale »

La réforme mise en place en 1996 en recentrant les missions du SGDN a permis de dégager une économie budgétaire, tout en maintenant l'efficacité nécessaire à l'accomplissement de sa mission.

Les économies ainsi réalisées se traduisent par un montant de crédits de 95,054 millions de francs pour 1997 après 114,106 millions de francs en 1996, soit une diminution de 16,70 %. L'ensemble des effectifs restant à la charge du SGDN, soit 236 personnes (voir tableau dans II - Les moyens en personnel) concerne cette action qui s'articule désormais autour de quatre des cinq grands « pôles » de compétence issus de la restructuration :

- Affaires internationales et stratégiques ;
- Affaires juridiques et européennes ;
- Économie et défense ;
- Technologies et transferts sensibles.

2. L'action « Centre de transmissions gouvernemental »

L'action CTG ne comporte donc plus de crédits de rémunération après transfert des dépenses de personnel sur les crédits de la défense. Les crédits comparables évoluent de 12,5 millions de francs en 1996 à 13,3 millions de francs pour 1997, soit une augmentation de 6,64 % qui devrait permettre la poursuite du plan quinquennal de modernisation des moyens informatiques du CTG, notamment en direction des postes d'attachés de défense à l'étranger. Comme en 1996, 7 millions de francs d'autorisations de programme permettront de renforcer ces investissements.

Les dotations du CTG sont récapitulées dans le tableau ci-après :

En millions de francs

	Crédits votés pour 1996	Crédits demandés pour 1997	Evolution en %
Titre III			
- Chapitre 34-95 Dépenses d'informatique et de télématique	4,85	4,85	-
- Chapitre 34-98 Moyens de fonctionnement des services	0,65	1,48	127,69
Total du titre III	5,50	6,33	15,09
Titre V			
- Chapitre 57-05 Equipement et	7,00	7,00	-
Total des crédits de paiement	12,50	13,33	6,64
Autorisations de programme	7,00	7,00	-

3. L'action « Institut des hautes études de la défense nationale »

Les crédits demandés pour l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN), qui sont exclusivement constitués de dépenses ordinaires, s'élèvent à 7,1 millions de francs, en diminution de près de 7 % par rapport au budget voté de 1996.

Cette réduction de crédits pourrait paraître presque raisonnable, au regard de l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat, si ce budget ne comprenait désormais la gestion de la mission pour l'Enseignement et les études de Défense (MEED) intégrée en 1996 dans les attributions et dépenses de l'IHEDN (montant du transfert opéré en 1996 : 0,6 millions de francs).

Le tableau ci-après présente la répartition des crédits de 1995 à 1997 en tenant compte pour 1996 des crédits de la MEED (Mission pour

l'enseignement et les études de défense transférés du SGDN à l'IHEDN, après le vote de la LFI.

En millions de francs

Chapitre	Libellé	1995	1996		1997	Evolution 97/96	
		Budget voté en LFI	Budget voté en LFI	Crédits MEED	Budget définitif	Crédits proposés	Budget définitif en %
31-02	Personnel : indemnités et allocations diverses	0,733	0,871	0,270	1,141	1,191	3,55
34-95	Dépenses d'informatique et de télématique	0,522	0,422	0,009	0,431	0,560	29,93
34-98	Moyens de fonctionnement des services						
	Fonctionnement	1,480	2,610	0,123	2,733		
	Déplacements	3,794	3,730	0,197	3,927		
	Sous-total	5,274	6,340	0,320	6,660	5,560	-18,62
TOTAL		6,529	7,633	0,599	8,232	7,111	-13,62

Si l'institut ne dispose plus en théorie de postes budgétaires, des crédits restent inscrits au titre de la rémunération du personnel en fin de contrat, dont la fin est prévue pour 1997.

Il reste que ces crédits peuvent être considérés comme un budget de transition, compte tenu de l'incertitude qui plane encore sur les conditions futures du financement de l'IHEDN, qui seront définies par les textes transformant l'institut en établissement public qui sont en préparation et devraient être publiés d'ici à la fin de 1997.

Il convient enfin de rappeler que le coût réel de l'Institut dépasse largement les crédits inscrits dans le budget du SGDN. En effet, le ministère de la défense fournit à titre gracieux 90 % des moyens en personnel (46 militaires et 36 civils, soit 82 personnes) et de nombreuses prestations, telles que les locaux de l'Ecole militaire et leur entretien et une grande partie des transports. Même si le montant de ces prestations ne peut être déterminé très précisément, le coût budgétaire global de l'Institut a été évalué à 35 millions de francs.

4. L'action "programme civil de défense"

Les moyens de l'agrégat "actions de coordination interministérielles de défense sont regroupés au sein du cinquième pôle du SGDN : "défense et Nation".

Ses dotations recouvrent pour les dépenses ordinaires les moyens nécessaires à la formation et l'information dans les domaines de défense et de protection civile pour 1,41 milliard de francs en 1997, soit une diminution de 16,6 %.

Pour les dépenses en capital, elles concernent trois domaines d'intervention :

- protection des populations ;
- continuité de l'action gouvernementale et sécurité générale ;
- action économique de défense.

Leur diminution de 30,6 %, déjà développée dans la présentation des dépenses en capital, résulte de la concentration des interventions sur cinq opérations majeures qui sont récapitulées dans le tableau du chapitre V.

II. L'EVOLUTION DES CREDITS EN COURS D'EXERCICE

Les mouvements de crédits consécutifs à l'application de la réforme rendant déjà toute comparaison des évolutions de crédits difficile, votre rapporteur a jugé préférable de ne pas venir y ajouter au fil de leur présentation des commentaires sur les annulations pratiquées depuis 1995.

Pour une analyse réaliste des crédits, il convient néanmoins de revenir sur les annulations de crédits intervenues en cours d'exercice. Pour 1995, les deux arrêtés de juin et novembre ont réduits de 4 millions de francs les dépenses ordinaires et de 16,1 millions de francs les dépenses en capital soit 20,1 millions de francs en crédits de paiement qui représentent une réduction de 8,8 % du budget voté.

L'exercice 1996 a subi deux annulations de crédits :

- l'arrêté du 26 septembre a annulé 7,9 millions de francs en dépenses ordinaires et 3,85 millions de francs de dépenses d'investissements ;
- l'arrêté du 13 novembre a diminué de 5,2 millions de francs les dépenses ordinaires.

Au total, les crédits de la loi de finances initiale pour 1996 sont ainsi réduits de près de 17 millions de francs en crédits de paiement, soit 8,5 %, et de près de 30 % en autorisations de programme.

Le tableau ci-après détaille ces annulations :

Annulations de crédits de l'exercice 1996

(En milliers de francs)

Chap.	Intitulé	Dotation initiale		Crédits annulés Arrêté du 26/9/1996		Crédits annulés Arrêté du 13/11/1996		Solde		En % de la dotation initiale	
		A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
	Titre III										
31-02	Indemnités et allocations diverses		15.170				830		-830		-5,47
33-90	Cotisations sociales. Part de l'Etat		7.718				200		-200		-2,59
34-95	Dépenses d'informatique des services		11.367		905				-905		-7,96
34-98	Moyens de fonctionnement des services		45.037		6.755		4.170		-10.925		-24,26
37-02	Programme civil de défense Recensement, formation et information		1.690		253				-253		-15
	Total pour le titre III		160.169		7.913		5.200		-13.113		-8,18
	Titre V										
57-03	Programme civil de défense SGDN	34.000	34.000	10.500	3.000			-10.500	-3.000	-30,88	-8,82
57-05	SGDN - Equipement et matériel	7.000	7.000	1.750	851			-1.750	-851	-25,00	-12,16
	Total pour le titre V	41.000	41.000	12.250	3.851			-12.250	-3.851	-29,88	-9,39
	Total général	41.000	201.169	12.250	11.764			-12.250	-16.964	-29,88	-8,43

Cette réduction se trouve toutefois atténuée par un transfert de crédits de la Défense de 2,88 millions de francs en crédits de paiement et 2,88 millions de francs en autorisations de programme, au titre V, destinés à l'amélioration de la protection du matériel informatique du centre de transmissions gouvernemental ("Opération Tempestisation").

CHAPITRE II

LE SECRETARIAT GENERAL DE LA DEFENSE NATIONALE

I. PREMIER BILAN DE LA RÉFORME DU SGDN

A. L'ORIGINE DE LA RÉFORME

1. Les attributions du SGDN

Elles sont fixées dans le cadre de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, par le décret n° 62-808 du 18 juillet 1962 relatif à l'organisation de la défense nationale et par le décret n° 78-78 du 25 janvier 1978 fixant les attributions du secrétaire général de la défense nationale.

Il s'agit d'un organe permanent de conseil et d'exécution, placé auprès du Premier Ministre pour l'exercice de ses responsabilités interministérielles en matière de direction générale de la défense. Il joue ainsi, dans son domaine propre, un rôle analogue à celui du Secrétariat général du gouvernement pour l'ensemble de l'activité gouvernementale.

Le SGDN contribue à l'élaboration de la politique générale de défense : il assure le secrétariat des conseils et des comités de défense, et joue un rôle de coordination interministérielle par le biais des hauts fonctionnaires de défense affectés dans chaque ministère.

Il est également chargé de renseigner les instances supérieures de l'Etat sur l'évolution des crises et des conflits internationaux, ainsi que d'assurer une veille scientifique et technologique dans les domaines intéressant la défense.

Le SGDN est chargé de garantir la continuité de l'action gouvernementale, en organisant ses moyens de transmission et de commandement.

Il est responsable du contrôle des transferts de technologies sensibles et des exportations d'armement. Il conçoit et fait appliquer les mesures de protection du secret défense.

Enfin, une part importante de son activité concerne la protection des populations contre les risques naturels ou industriels majeurs, la défense économique, la prévention du terrorisme, c'est à dire pour ce qui concerne la défense civile de la Nation.

2. Les critiques sur l'organisation du SGDN

Depuis le début de la Ve République, le SGDN a connu avec le temps une certaine "dérive bureaucratique". Il était ainsi devenu une administration d'expertise, voire même de gestion quasi autonome, ce qui était loin d'être sa vocation initiale.

Cette situation de concurrence avec les ministères (Défense, Affaires étrangères, Economie et finances, Industrie) pour lesquels il devait, selon les textes, être un lien de confrontation des opinions et un moyen de coordination débouchait sur une administration parallèle, pouvant difficilement être aussi efficace que les ministères compétents, ne serait-ce qu'en raison de la faiblesse de ses moyens.

En revanche, il n'assurait plus, avec toute l'efficacité nécessaire, son rôle de secrétariat interministériel, entité administrative au service du premier ministre à laquelle il incombe également de présenter au Président de la République les dossiers en cours d'examen.

Dans ses rapports précédents sur les crédits du SGDN, votre commission avait marqué son inquiétude sur le décalage qu'elle observait entre la responsabilité sans cesse croissante du SGDN et la modicité de ses crédits.

Elle estimait que dans un monde où les conflits internationaux se multiplient et où de nouvelles menaces surgissent, à la suite de la dissolution du bloc communiste et de la naissance de nouveaux nationalismes, mais également en raison des développements technologiques actuels, le gouvernement ne disposait pas, avec le SGDN, d'un outil suffisamment à la hauteur de la complexité du monde moderne. Elle soulignait, par ailleurs, la pertinence du concept de défense globale, qui implique non seulement les affaires militaires, mais également, le renseignement, la veille technologique et la défense civile.

Ainsi, après la préparation des meilleures conditions d'arbitrage interministériel, la deuxième mission du SGDN de prospective minimale apportant une vision "longue" devait être développée.

Enfin, pour sa troisième mission nationale qui consiste à assurer la sécurité des moyens de transmission et de commandement nécessaires au gouvernement et à veiller à l'exécution du programme civil de défense, son action semblait devoir relever plus de l'impulsion que de la gestion.

Dans ces conditions, la nomination de M. Jean Picq, conseiller-maître à la Cour des comptes, qui avait présidé la mission sur l'organisation et les responsabilités de l'Etat et dont le rapport sur la réforme de l'Etat a été publié en mai 1994, comme secrétaire général de la Défense, est apparu comme l'indice d'une volonté forte de restructuration de cette institution à partir d'une réflexion sur ses missions.

L'objectif majeur de réforme du SGDN définie par M. Picq et approuvée par le Premier Ministre concernant le recentrage de la **mission d'assistance du Premier ministre dans ses responsabilités de direction générale de la défense et de son rôle de secrétariat interministériel.**

Pour remplir ce rôle, il devrait être en mesure d'exercer trois fonctions auprès du Premier ministre :

- synthèse et arbitrage, pour que soit mieux assurée la cohérence de l'action gouvernementale ;

- prospective, afin d'apporter "une vision sur l'avenir",

- sécurité, pour contribuer à la protection des intérêts nationaux fondamentaux.

Ce secrétariat interministériel "intelligent" devait ainsi avoir pour vocation de préparer au mieux les dossiers soumis à l'arbitrage du Premier ministre et du Chef de l'Etat.

B. LA MISE EN OEUVRE :

Ce rôle et ces fonctions ont guidé la réorganisation du SGDN dont les structures et les méthodes de travail ont évolué.

Cette réforme, menée à bien des égards de façon exemplaire, a été entreprise en 1995 et appliquée à partir du 1er janvier 1996. Elle est réalisée depuis la fin du premier semestre et à son terme, les effectifs du SGDN ne

seront plus que de 146 personnes auxquelles s'ajoutent 31 gendarmes, 32 appelés et 4 aspirants, soit 214 personnes.

Le SGDN aura ainsi perdu 304 personnes (-58,7 %) sur un total de 518 au 1er janvier 1995. Malgré la brièveté de la mise en oeuvre de la réforme, le sort de chaque personnel a été pris en compte individuellement par un examen attentif et personnalisé. En raison de l'extrême diversité des statuts des personnels du SGDN des solutions différentes suivant les corps d'appartenance ont été imaginées. A titre d'exemple, les experts civils, pour la plupart contractuels, ont été répartis dans plusieurs ministères, le SGDN acceptant de gérer et de payer ces agents jusqu'à la fin de leur contrat, c'est-à-dire au plus tard jusqu'au mois de décembre 1998.

A noter parallèlement que les effectifs purement administratifs ne compteront plus que 18 agents dès la rentrée de l'été 1996.

Le SGDN s'emploie principalement à faire en sorte que les points de vue des ministères puissent être exprimés, qu'un examen contradictoire mette en évidence les principaux enjeux et désaccords et que soient présentées les options possibles. L'objectif est qu'à partir de dossiers correctement instruits et préparés, l'arbitrage politique puisse s'exercer dans des conditions satisfaisantes, et que les décisions soient mieux prises.

Il possède désormais une organisation plus légère et plus souple qui ne recouvre plus que cinq pôles, dont un à vocation "transversale", (Affaires juridiques et européennes), qui se substituent aux anciennes directions et recouvrent des missions privilégiant :

- soit la coordination et la réglementation (Défense et Nation - Technologies et Transferts sensibles) ;
- soit l'impulsion, la prospective et la proposition (Affaires internationales et stratégiques - Economie et défense).

Il travaille en équipes moins hiérarchisées et très décloisonnées, capables de s'adapter à un environnement en évolution constante et rapide.

La réforme s'est accompagnée de l'ouverture vers les différents ministères ainsi que de la pluridisciplinarité des équipes qui "arment" le SGDN : membres de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat, préfet, diplomate, officiers des trois armées et de gendarmerie, ingénieurs des mines, administrateur civil, contrôleur des armées, magistrat, commissaire de police, ingénieurs de l'armement, universitaires, etc...

Enfin, son activité est également marquée par la relance depuis plus d'un an des conseils de défense dont il assure le secrétariat.

C. LA NOUVELLE ORGANISATION DU SGDN, LEURS ACTIVITÉS EN 1996 ET LEURS PERSPECTIVES POUR 1997 :

L'organisation précédente comprenait quatre directions, dix sous-directions et 50 bureaux. La nouvelle s'appuie sur cinq pôles et treize "cellules" et "observatoires".

1. Le Pôle "défense et nation"

Le pôle Défense et Nation est chargé :

- de maintenir la "continuité de l'action gouvernementale" en garantissant la liberté d'action du gouvernement en toutes circonstances et la cohérence de la politique nationale de défense civile ;
- d'assurer la "protection du secret de défense" ;
- d'exercer une fonction de "veille et de prospective" face aux risques et menaces visant la cohésion nationale et notre volonté de défense.

Le centre de transmissions gouvernemental lui est rattaché pour emploi.

Dans le domaine de ses travaux interministériels de réflexion, il faut citer la transmission au Premier ministre d'un rapport sur le "terrorisme à caractère nucléaire", la contribution active aux travaux sur l'avenir du service national (qui se poursuivent sur la mise au point du "rendez-vous citoyen" et de la définition de "Volontariats" et l'action menée pour la protection des secrets de défense dans les accords internationaux, interalliés ou alliés.

En 1996, il a également assuré la mise en place du chiffrage sur le réseau téléphonique RIMBAUD entre hautes autorités et la mise sur pied de l'exercice EXINNAT 96 s'inscrivent dans le cadre des actions de conduite de projets interministériels.

Une réflexion sur le recentrage du programme civil de défense a également été conduite par ce "pôle".

2. Le pôle "affaires internationales et stratégiques" (AIS)

Le pôle AIS a succédé à la direction d'Evaluation et de documentation stratégique (EDS), auparavant forte d'une quarantaine

d'experts et la plus touchée par la réforme. Il a abandonné ses tâches d'expertise et de centre expertise, qui faisaient inutilement concurrence aux travaux menés dans les différents ministères, pour se concentrer sur de nouvelles fonctions de secrétariat interministériel, appuyé sur une fonction de vieille légèreté. Si son champ d'activités demeure le même : évolutions géostratégiques, architectures de sécurité, menaces transverses, la nature de ses activités a été profondément modifiée, non seulement en raison de la baisse de ses effectifs mais aussi pour répondre à un besoin public mieux défini. C'est dans cette perspective qu'on a récemment lancé des travaux de veille stratégique interministérielle. A ce titre, un premier exercice pilote a été réalisé et présenté et un programme de travail a été adopté pour les prochains mois.

Par ailleurs, le pôle AIS a apporté sa contribution aux secrétariats du CIR et des activités d'intelligence économique.

Enfin, le pôle AIS s'est vu confier depuis l'automne 1995 un mandat particulier en ce qui concerne le suivi des négociations sur la rénovation de l'OTAN et son européanisation.

3. Le pôle "affaires juridiques et européennes" (AJE)

L'année 1996 a été celle de la mise en place de ce pôle dont la fonction est à la fois horizontale, d'appui aux autres pôles, de coordination interministérielle, pour la préparation des textes qui relèvent de la compétence du SGDN et de veille, notamment en matière de réglementation européenne. Le pôle comprend une cellule affaires juridiques et un observatoire de la réglementation européenne.

Dans le domaine des affaires juridiques, il a eu à répondre aux nombreuses sollicitations des autres pôles au sujet de textes très variés (instruction interministérielle sur le secret de défense, réforme de l'IHEDN). Il a d'autre part assuré la coordination interministérielle de la phase finale de préparation des textes nécessaires à la mise en oeuvre de la convention sur l'interdiction des armes chimiques et la préparation du nouveau décret sur le secret de défense. Il a également participé, en liaison avec le pôle TTS, à la préparation de la nouvelle législation sur la cryptologie. Il a enfin été amené à conduire une réflexion sur les fondements constitutionnels du service national et a coordonné les travaux interministériels sur le volontariat.

En ce qui le concerne, l'observatoire de la réglementation européenne a suivi avec attention les textes préparés à Bruxelles et pouvant avoir des conséquences sur la sécurité de la France. Il a eu ainsi à s'intéresser à des textes ou à des projets dans les domaines des télécommunications, du contrôle

de l'espace aérien et de la protection des informations classifiées dans le cadre des activités de l'union européenne.

Ces activités devraient être reconduites et développées durant l'année 1997.

4. Le pôle "Economie et Défense" (EDE)

la réforme de 1996 s'est aussi traduite par la création d'un pôle Economie et Défense qui a marqué l'extension des compétences du SGDN dans les domaines économiques, industriels et financiers. Les activités de ce pôle ont principalement concerné la préparation des restructurations des industries d'armement et de la loi de programmation militaire notamment sur les questions budgétaires. Ce pôle, qui a pris à sa charge la mission de compétitivité et de sécurité économique du SGDN, anime et prépare la **réflexion sur l'intelligence économique** dans les ministères et au niveau gouvernemental au sein d'un groupe de pilotage interministériel.

L'année 1997 devrait être particulièrement active en matière d'intelligence économique où une dynamique se crée en direction des activités étatiques mais également des entreprises privées.

5. Le pôle "technologies et transferts sensibles" (TTS)

La réforme s'est déroulée sans rupture essentielle de l'activité entreprise par la direction scientifique et des transferts sensibles, si ce n'est le transfert au ministère de la défense des missions de veille scientifique et technologique.

C'est ainsi qu'on a été préservées dans la nouvelle organisation, les activités liées au contrôle des exportations des matériels de guerre et à la lutte contre la prolifération. Il a en 1996 assuré la présidence et l'animation des réunions mensuelles de la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG), ainsi que la préparation des projets de directives du Premier ministre en matière d'exportations de matériels de guerre.

Les réductions d'effectifs ont conduit le pôle TTS à se dégager partiellement des tâches de suivi détaillé des exportations de biens à double usage et de contrôle des coopérations, visites et stages, pour se consacrer à l'animation interministérielle dans ces deux domaines.

Il a essentiellement orienté son activité vers :

- le suivi des négociations des arrangements multilatéraux liés à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs ;

- l'élaboration des projets de directives nationales en matière de lutte contre les proliférations ;

- la mise en oeuvre nationale du système européen de contrôle des exportations des biens à double usage ;

- la rédaction ou la mise à jour de documents de synthèse sur les risques de prolifération de différents pays ;

- la préparation et la mise au point interministérielle du programme d'aide au démantèlement des armes nucléaires ex-soviétiques (AIDA).

Une cellule nouvelle chargée de la sécurité des systèmes d'information a été créée pour reprendre les attributions de la délégation interministérielle pour la sécurité des systèmes d'information (DISSI) supprimée par le décret 96-67 du 29 janvier 1996.

Ce même décret a ainsi rattaché pour emploi au SGDN le service central de la sécurité des systèmes d'information (SCSSI), implanté au Fort d'Issy-les-Moulineaux et qui dispose de quatre-vingt personnes dont plus de quarante ingénieurs ou officiers. Son champ d'action comprend trois domaines à l'intérieur desquels il assure les missions de coordination et de veille technologique :

- la cryptologie qui consiste à assurer la confidentialité de l'information, mais désormais également son intégrité ;

- la protection "Tempest" contre les signaux parasites compromettants ;

- la sécurité du matériel informatique.

A ce titre, il a assuré l'élaboration du nouveau régime juridique des moyens et prestations de cryptologie qui a fait l'objet d'un projet de loi présenté au Parlement au 2ème trimestre 1996.

Il a également présenté la position française au sein des organismes multilatéraux et européens chargé de ces questions (G4, SOGIS).

Enfin, cette cellule constitue l'un des organes d'exécution du directoire de la sécurité des systèmes d'information présidé par le SGDN.

L'année 1997 verra la poursuite des activités déjà en cours. Le pôle TTS s'attachera également à améliorer le dispositif de protection du patrimoine scientifique et technique, ainsi qu'à mettre en oeuvre la réglementation détaillée relative au contrôle des moyens et prestations de cryptologie.

Il poursuivra enfin son action pour assurer la concertation interministérielle préalable à la présentation des positions françaises dans les négociations internationales.

6. Les activités liées à la coordination du renseignement

Le SGDN assure le secrétariat du comité interministériel du renseignement (CIR), conformément au décret n° 89-258 du 20 avril 1989, ainsi que du groupe permanent des directeurs de cabinet des ministres qui participent au CIR qui s'est réuni en mars 1996.

Au cours de cette réunion, le groupe permanent a approuvé le projet de plan national de renseignement (PNR) couvrant la période 1996-1998.

Par ailleurs, les groupes de projets prioritaires chargés de l'exécution du PNR 1996-1998 se sont réunis à des fréquences variables selon la nature de leur mandat.

Le groupe permanent doit se réunir à nouveau au quatrième trimestre pour un bilan intermédiaire des résultats du PNR et en début d'année 1997 pour le bilan annuel et la réévaluation éventuelle des objectifs du PNR.

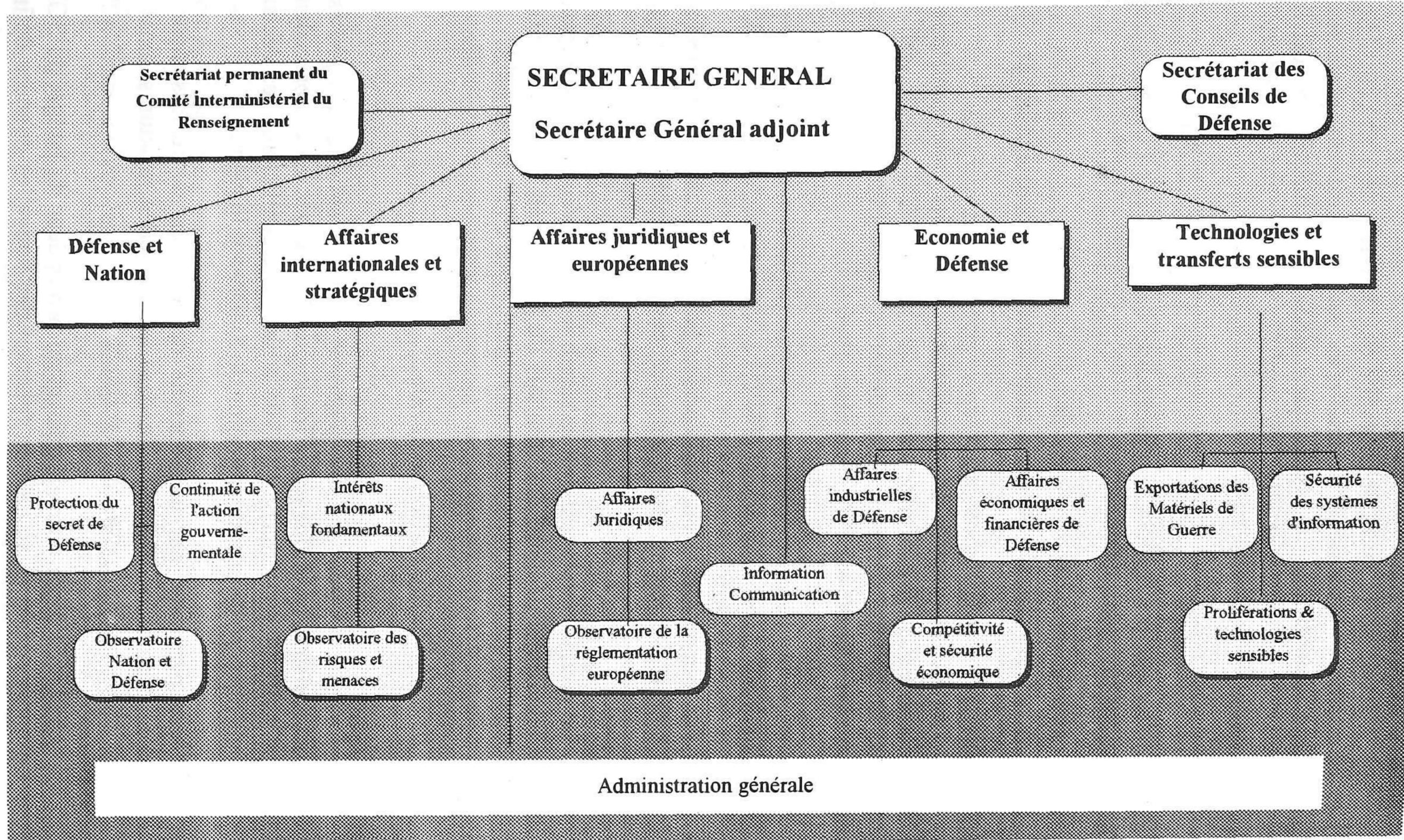
7. L'Administration générale

Le pôle "Administration générale", tout en assurant les tâches de gestion administrative et financière identiques à celle des années précédentes, s'est plus spécialement attaché en 1996 à mettre en application les décisions prises dans le cadre de la restructuration du SGDN sur le plan :

- du personnel par la recherche de solutions de reclassement des agents dont l'activité ne figurait plus dans les nouvelles structures, ainsi que l'élaboration des mesures d'accompagnement ;

- budgétaire par un réajustement en profondeur du budget du SGDN pour les années 1997 et au-delà en fonction des nouvelles données définies dans le cadre de la réforme ;

Nouvelle structure du SGDN



• des infrastructures par le resserrement du personnel dans une partie du bâtiment et la remise à disposition des surfaces libérées au ministère de la Défense.

Parallèlement, il s'est attaché à moderniser les méthodes de travail : élaboration de tableaux de bord du suivi de l'exécution du budget, mise en oeuvre progressive d'un contrôle de gestion, d'un réseau informatique et d'une messagerie générale.

II. LES MOYENS EN PERSONNEL

Le recentrage des activités du SGDN s'est accompagné d'une importante réduction de ses emplois budgétaires dont le nombre passe de 503 (CTG inclus) à la fin de 1995 à 236 en 1997.

Le tableau ci-après présente cette évolution :

	Effectifs budgétaires théoriques pour 1996	Effectifs réels après application de la réforme au 1-1-96	Effectifs budgétaires pour 1997	Evolution 1996/1997
Titulaires	106	66	61 *	-45
Contractuels	154	125	115	-39
Militaires sous contrat et de carrière	191	28	28	-163
Appelés du service national	52	56	32	-20
Total	503	275	236*	-267

* Y compris la création de 3 nouveaux emplois

Le recentrage du SGDN a entraîné 87 suppression nettes d'emplois : 28 militaires, 39 contractuels et 20 appelés du service national.

Les transferts au ministère de la défense des effectifs assurant le fonctionnement du CTG se soldent par une diminution de 180 emplois : 163 militaires et 17 civils.

Parmi les effectifs à la charge du SGDN subsistent jusqu'à la fin de leur contrat 22 personnes mises à la disposition d'autres administrations (Défense, Intérieur, Economie et Finances, Santé, Industrie et Institut des relations internationales et stratégiques [IRIS]), ainsi que trois postes de titulaires détachés.

CHAPITRE III

L'INSTITUT DES HAUTES ETUDES DE DEFENSE NATIONALE (IHEDN)

I. LES MISSIONS ET LES ACTIVITES DE L'IHEDN

A. LES MISSIONS

Aux termes de son statut défini par le décret du 6 mars 1979, l'IHEDN, placé sous l'autorité du Premier ministre par l'intermédiaire du SGDN, a pour mission de "réunir des responsables de haut niveau appartenant à la fonction publique, aux armées et aux autres secteurs de la Nation en vue d'approfondir leurs connaissances en matière de défense par l'étude en commun des grands problèmes qui se posent en ce domaine." La diversité de son recrutement constitue le trait le plus original de cette institution.

L'Institut peut, en outre, être appelé à conduire des études et des recherches concernant la défense et à apporter son concours aux universités et aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche qui exercent des activités dans le domaine de la défense.

B. LES ACTIVITES

Pour répondre à l'ambition d'excellence et d'ouverture formulée dans le rapport remis le 12 juin 1995 au Premier ministre, l'Institut a développé des activités nouvelles en recevant de nouveaux auditeurs venant d'horizons très variés. Ces activités ont été complétées par celles de la Mission pour l'enseignement et les études de défense (MEED) transférée du SGDN. Ainsi les sessions 1995-1996, une session européenne, deux sessions nationales, trois sessions régionales et des séminaires spécifiques, ont permis de toucher 534 auditeurs supplémentaires, soit un accroissement très significatif de l'ordre de 30 %. Au total, l'activité de l'IHEDN représente 12.569 journées-auditeurs.

L'activité, qui a connu un accroissement et une diversification durant l'année scolaire 1995-1996, peut être quantifiée de la manière suivante :

Activités de l'IHEDN en 1995-1996

Activités	Nombre d'auditeurs	Nombre de jours	Nombre de jours/auditeurs
Session nationale <i>48ème session</i>	84	65	5.460
Sessions régionales et activités au profit des anciens auditeurs 1995-1996	88	17	3.731
<i>3 sessions</i>	67	12	
<i>Actions anciens auditeurs</i>	60	17	
Sessions internationales			
<i>Session européenne</i>	69	11	759
<i>Sessions internationale africaine et malgache</i>	29	15,5	356
Actions nouvelles et diverses dont IHEDN Jeunes	461		1.149
Mission pour les Etudes et Enseignements de Défense <i>((Stages : IRA & Ecole nationale de la Magistrature))</i>	262		267
Sessions d'information et de réflexion DESS/DEA	159	5,5	847
TOTAL	1.690		12.569

La session nationale demeure l'activité première de l'IHEDN à tous égards, mais le cède désormais en volume à la somme de toutes les autres activités de formation.

1. La session nationale

La session nationale s'articule traditionnellement en deux périodes. Le premier trimestre est consacré à l'orientation et à l'organisation de la défense nationale. Le deuxième semestre a pour objet les réalités internationales, notamment européennes.

La 48ème session nationale a été ouverte le 7 septembre 1995 par le Premier ministre et close le 8 juin 1996 par le Président de la République. Leurs interventions respectives à ces occasions, qui sont intervenues en plein

coeur de la réforme du service national, ont revêtu un sens tout particulier dans l'évolution de la doctrine de défense de la France.

Cette session a retenu 84 auditeurs issus de secteurs divers dont les travaux de fin d'année ont porté sur le thème : "Quelles stratégies pour soutenir le rang de la France dans l'Europe et le monde de demain ?"

Deux voyages d'études sur "la construction européenne et l'architecture européenne de sécurité" ont été organisés : le premier à Bruxelles et Londres, le second à Berlin/Postdam et Vienne. Le troisième et plus grand voyage s'est accompli en direction de l'Asie émergente (Indonésie et Malaisie). Pour la 49ème session nationale (1996-1997) trois thèmes guideront les travaux des auditeurs :

- Changements fondamentaux du système de défense français ;
- Aide méditerranéenne et espace européen ;
- Fondements, portée et limites de la projection de forces.

Les auditeurs, répartis en comités, bénéficieront de 45 séances. Quatre journées d'étude et quatre ateliers (essentiellement consacrés aux pays à étudier) seront également organisés.

Les groupes intercomités créés en 1995-1996, ouverts aux auditeurs des trois dernières sessions nationales, seront reconduits.

En dehors de visites dans les armées, quatre voyages centrés sur la problématique de la construction et de la sécurité européenne sont envisagés :

- A Londres et Bruxelles sur la relation franco-anglaise, l'OTAN, l'UEO et l'Union européenne ;
- A Bonn, Rostock et Vienne sur la relation franco-allemande, l'étude de la Baltique et la sécurité européenne la plus large (OSCE) ;
- A Rome, Madrid et Torrejon sur la Méditerranée occidentale, l'Europe du sud et l'OTAN ;
- En Grèce et en Turquie sur la Méditerranée orientale, les Balkans, le Moyen-Orient, l'OTAN et l'Europe.

2. Les sessions régionales

Pendant le cycle 1995-1996, trois sessions ont été organisées à Grenoble, La Réunion et Montpellier.

Elles ont réuni 215 personnes, ce qui porte à 9.035 le nombre d'auditeurs formés depuis 1954, date de création de ces cycles régionaux, et comme les années précédentes, quelques auditeurs étrangers y ont été associés.

Il faut enfin noter que la diminution du nombre d'auditeurs par rapport à 1994-1996 (322) est liée au report, pour des raisons budgétaires, d'une session qui devait se dérouler à Paris. Pour ces mêmes raisons, il convient de regretter que l'IHEDN soit amenée à privilégier le choix d'auditeurs proches du lieu où se déroule la session.

3. Les sessions internationales

a) La session européenne

Initiée en 1988 dans un "esprit de défense européen" et destinée aux seuls pays de l'Union de l'Europe Occidentale, elle avait pour ambition d'entraîner les partenaires de la France dans une démarche commune. Mais, en fait, seules deux autres sessions suivirent, l'une à Bruxelles en 1989, l'autre à Londres en 1990, et cela dans un cadre et une durée beaucoup plus réduits.

La session européenne "ressuscitée" à l'automne 1995 avec le concours de l'UEO et le financement des ministères des Affaires étrangères et de la Défense, a été ouverte aussi aux pays européens partenaires. Ont été ainsi réunis 52 participants de 21 pays et 19 auditeurs français (militaires, hauts fonctionnaires et représentants du secteur privé) durant deux semaines. Les auditeurs ont pu écouter seize conférences et débattre dans six comités sur le thème : "Réflexion sur une politique de sécurité européenne".

Un voyage à Strasbourg, auprès du Corps d'armée européen, du Conseil de l'Europe et de la Cour européenne des droits de l'homme a complété cette session.

b) La session internationale africaine et malgache

Réunie pour la dixième fois, cette session a accueilli, durant trois semaines en juin 1996, 23 participants venus de 17 pays du "champ" de la coopération complétés par 6 auditeurs de la France. Le programme portait sur

le renforcement de la sécurité des pays dans le respect de l'Etat de droit et a été complété par des visites au sein des forces armées françaises.

4. Les autres activités

a) *Les sessions DESS-DEA*

L'IHEDN a conduit trois sessions d'information et de réflexion d'une semaine au profit de 154 étudiants du troisième cycle provenant de 12 établissements différents.

b) *La mission pour l'enseignement et les études de défense (MEED)*

Créé au SGDN en 1978 la MEED a pour mission de développer l'esprit de Défense dans l'enseignement. Transférée à l'IHEDN au premier trimestre 1996, son effectif a été réduit de 5 à 3 personnes et a souffert de quelques difficultés de locaux et de matériels.

Elle a néanmoins organisé des conférences sur l'esprit de Défense dans le cadre de l'IRA de Bastia et une semaine de stage à l'Ecole nationale de la Magistrature. La MEED a également dressé un bilan et défini des orientations en matière d'enseignement de défense avec les responsables universitaires. Enfin, elle a préparé *les journées 1996* de septembre à l'Ecole militaire sur "les nations européennes face à la mondialisation."

c) *Les activités nouvelles*

Poursuivant la diversification de ses activités, l'IHEDN s'est engagée dans les actions suivantes :

- organisation de séminaires spécifiques destinés à des publics ciblés :

♦ parlementaires

♦ préfets

♦ TPG et hauts fonctionnaires des finances

♦ membres du CES

- Cycles de formation à la démarche d'intelligence économique à l'intention de cadres et de chefs d'entreprises. Un colloque sur ce thème avait déjà été organisé au Sénat en 1995.

- L'organisation de quatre séminaires d'été "IHEDN jeunes" à l'intention d'auditeurs de 18 à 25 ans.

- Sensibilisation sur :

- ♦ les menaces d'investigations étrangères ;
- ♦ la défense économique et la protection civile à l'intention des responsables ministériels ;
- ♦ la défense globale dans les zones de défense et les départements ;
- ♦ la défense au profit des appelés coopérants.

Enfin, la nouvelle délégation à la recherche créée en juin 1995 a mis au point les thèmes d'études proposés aux groupes intercomités d'auditeurs et initié la publication de la revue ATHENA.

II. LA REFORME EN COURS DE L'IHEDN

En réalisant, au profit de 51 personnes en moyenne, chaque jour ouvrable, une activité de promotion de l'esprit de défense, l'IHEDN entretient depuis 60 ans un lien unique entre la Nation et sa défense reconnu par les plus hautes autorités de l'Etat.

Regroupant civils et militaires de haut rang dans le cadre d'une formation donnée sous l'autorité du Premier ministre, l'Institut a contribué à faire connaître les concepts fondamentaux de la défense française. La notion de défense globale, les principes de la dissuasion, les modalités d'intervention des armées ont été largement débattus et commentés dans ce cadre privilégié de discussion et de débat. L'Institut a donc constitué un facteur essentiel de consensus et de cohésion nationale.

Mais ce rôle est sans aucun doute appelé à évoluer. Pour tenir compte du bouleversement qui affecte les équilibres stratégiques du monde et de la diversification des menaces, de nouveaux concepts de défense devront être développés dans les années à venir et expliqués au citoyens. La distinction entre menace extérieure, menace intérieure, risques militaires et risques économiques et sociaux aura tendance à s'élargir. Il sera donc important de préserver un lieu d'échanges, où cadres civils et militaires pourront confronter librement la diversité de leurs expériences. Enfin, l'évolution probable du service national et la réduction correspondante du nombre des officiers de réserve, exige un renforcement, mais également une redéfinition, des liens existant à tous les niveaux entre la défense et la nation.

Les instructions données par le Premier ministre en vue de réformer le SGDN comportaient le projet de conférer son autonomie à l'administration de l'IHEDN parmi les solutions possibles. Il a retenu la création d'un établissement public administratif dès 1997. Le statut d'établissement public doit associer au sein d'un conseil d'administration et d'orientation les différents ministères concernés par l'étude et la diffusion des concepts de défense et notamment les membres de droit du conseil de défense. Il doit contraindre les responsables à une adéquation toujours plus rigoureuse des missions et des moyens, et permettre la perception de recettes extérieures liées notamment à des formations spécifiques. L'établissement public ainsi créé présentera de façon claire les effectifs et les moyens nécessaires. Il pourra servir dans l'avenir de socle juridique à une coordination, voire à un regroupement de l'ensemble des organismes liés aux études de défense.

L'étude de ce projet est actuellement confiée aux ministères concernés : défense, budget.

CHAPITRE IV

LE CENTRE DE TRANSMISSIONS GOUVERNEMENTAL

Le centre de transmissions gouvernemental (CTG) est l'héritier du réseau de transmissions de l'état-major général de la défense nationale, créé en septembre 1945 par le général De Gaulle Président du Gouvernement Provisoire de la République Française. En 1950, un arrêté du ministre de la défense nationale, René Pléven, confirme la vocation du centre qui devient le service des transmissions gouvernementales sous l'autorité du secrétaire général permanent de la défense nationale.

Depuis 1978 (décret 78.78), le secrétaire général de la défense nationale organise les moyens de commandement et de liaison nécessaires au Gouvernement en matière de défense et en fait assurer le fonctionnement. Sous l'autorité du SGDN, le CTG a ainsi pour mission d'assurer la permanence des liaisons gouvernementales et plus particulièrement celles du Président de la République et du Premier ministre, à Paris et lors de leurs déplacements.

Autour du centre principal d'exploitation, sous les Invalides, le CTG possède diverses antennes, à l'Elysée, à Matignon et à Taverny.

Son organisation est nécessairement caractérisée par une certaine souplesse pour remplir les différentes tâches en cohérence avec la mission générale, qui est de réaliser et de mettre en oeuvre les moyens de transmissions interministériels. Par ailleurs, il détache dans vingt-six ambassades, situées dans des zones sensibles, du personnel qui arme le réseau des stations radioélectriques des attachés de défense. c'est-à-dire de relier les ministères entre eux.

Centre gouvernemental servi par du personnel, civil et militaire, des trois armées, le CTG profite des connaissances et des expériences différentes acquises par ses opérateurs au sein des trois armées et dans les ambassades. Le caractère interarmées est essentiel pour le fonctionnement d'un organisme qui doit agir, souvent sans grand préavis, avec des interlocuteurs multiples tant militaires (par exemple l'armée de l'air lors de voyages présidentiels, la marine lors d'escales mais aussi en cas d'évacuation de ressortissants, l'armée de terre en particulier pour la mise en oeuvre du centre de transmissions mobile gouvernemental) que civils (ministères, SGDN -dont le centre assure les transmissions-, ambassades, hauts-fonctionnaires de défense,

télécommunications...). Son effectif est de 180 personnes désormais en gestion au ministère de la Défense. Il assure le traitement de près de quatre mille messages par jour.

Après la réforme du SGDN, le centre a pris le statut d'organisme en participation externe du ministère de la défense : il forme corps et est dirigé par un officier supérieur de marine qui relève organiquement du ministère de la défense mais reste sous l'autorité d'emploi du secrétaire général de la défense nationale.

En 1996, dans le cadre du contrôle technique du réseau radioélectrique des attachés de défense, plusieurs missions ont été effectuées pour la maintenance et la modernisation des stations radio.

Les perspectives pour 1997 devraient suivre ces grandes orientations. Les objectifs sont les suivants :

- modernisation de l'outil informatique du centre et adaptation aux procédures nouvelles ;
- poursuite de l'informatisation des moyens de transmissions des attachés de défense ;
- mise en service opérationnelle du réseau RIMBAUD (réseau interministériel chiffré et durci) ;
- amélioration des liaisons entre Paris et les grandes capitales étrangères.

CHAPITRE V

LE PROGRAMME CIVIL DE DEFENSE (PCD)

Le programme civil de défense permet de contribuer au financement d'opérations d'investissement et d'études qui ont trait à la défense non militaire.

C'est l'outil dont le Premier ministre dispose pour lancer les actions liées à la continuité de l'action gouvernementale, à la sécurité générale et à la protection des populations.

Grâce à ce programme, le SGDN peut, au nom du Premier ministre, donner l'impulsion aux actions que les ministres doivent mener en vertu des responsabilités que leur attribue l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense.

L'exercice 1996 a été l'occasion pour le SGDN de concentrer le PCD sur cinq opérations majeures : l'achèvement de la mise en place du réseau téléphonique protégé de base RIMBAUD, la dotation de moyens d'intervention contre les actes terroristes et celle de moyens mobiles d'intervention d'urgence, la rénovation du réseau d'alerte des populations et l'extension du réseau de gestion de crises DEMETER.

Ces opérations ont été retenues pour leur caractère interministériel et en réponse à des priorités gouvernementales. Ce programme qui se voulait incitatif et succombait au saupoudrage de crédits, peut être assimilé désormais à un fonds d'intervention.

Au plan budgétaire, la procédure de gestion directe introduite en 1995, permet de contrôler l'attribution des crédits aux seules opérations prioritaires.

L'évolution des opérations financées en 1995 et 1996, et des prévisions pour 1997 est détaillée dans le tableau ci-après :

Crédits du programme civil de défense

En millions de francs

Ministères	Crédits votés 1995		Crédits votés 1996		Crédits proposés 1997	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
1) Premier Ministre	30,00	30,00	16,80	16,80	8,00	8,00
SGDN						
. Protection et transmissions						
. Cellule de crise de Matignon						
. Système intégré de protection des populations*						
. Formation - information*						
Opérations réalisées par la Défense pour le compte du						
. Réseau Rimbaud						
2) Ministère de l'économie	9,09	8,09	2,00	2,00	2,00	2,00
. réseau DEMETER*						
(informatisation des données économiques nécessaires à la défense)						
3) Ministère de l'Intérieur	13,40	12,90	11,60	11,60	12,00	12,00
. terrorisme*						
. infrastructure des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC)						
. centres de déminage						
4) Ministère de la santé publique et de l'assurance maladie	6,50	6,00	3,60	2,60	1,60	1,60
. postes sanitaires mobiles (PSM1 et PSM2)*						
. postes médicaux avancés						
. actions de protection dans le domaine chimique et biologique						
Ministère de l'environnement	1,80	1,80		1,00		
. étude de vulnérabilités sur l'eau						
Total	60,79	58,79	34,00	34,00	23,60	23,60

*Actions programmées en 1997

CHAPITRE VI

L'ENSEMBLE DES CRÉDITS AFFECTÉS A LA DÉFENSE NON MILITAIRE DE LA NATION

L'effort budgétaire destiné en 1997 à la défense civile de la Nation comprend non seulement les crédits affectés au SGDN, mais également ceux que les ministères civils lui consacrent. Ces montants sont récapitulés dans un "Jaune budgétaire" qui paraît depuis 1991.

Dans ce document, deux types de dépenses sont distinguées : d'une part, celles qui permettent d'assurer la continuité de l'action gouvernementale et le maintien de l'ordre public, et, d'autre part, celles qui concourent à la protection des populations et à la défense économique.

Le tableau ci-après retrace les crédits des différents ministères concourant à la défense de la Nation et leur évolution par rapport à 1995 et 1996.

Dépenses concourant à la défense de la Nation
(Article 95 de la loi du 18 janvier 1980)

(en millions de francs)

Ministères	1996		1997		Evolution en %		1996			
	AP	DO+CP	AP	DO+CP	AP	DO+CP	Continuité de l'action gouvernementale Sécurité générale		Protection des populations et défense économique	
							AP	DO+CP	AP	DO+CP
Affaires étrangères	14,75	383,21	14,00	356,84	-5,08	-6,88	14,00	356,84		
Agriculture et pêche	2,40	6,36	0,55	4,61	-77,08	-27,56			0,55	4,61
DOM-TOM	13,00	426,56	11,00	425,25	-15,38	-0,31			11,00	425,25
Education nationale		4,34		4,54		4,68				4,54
Jeunesse et sports		0,18		0,09		-46,59				0,09
Equipement, Transports, Mer	31,77	185,52	20,52	171,98	-35,41	-7,30			20,52	171,98
Economie	66,38	633,38	40,52	605,52	-38,96	-4,40			40,52	605,52
Industrie		18,21	0,00	15,58		-14,42			0,00	15,58
Intérieur	130,50	6.217,50	141,30	6.299,00	8,28	1,31	56,00	5036,00	85,30	1263,00
Services du Premier ministre	56,00	233,39	37,60	165,68	-32,86	-29,01	20,80	61,60	16,80	104,08
Environnement	47,25	96,36	36,75	83,63	-22,22	-13,22			36,75	83,63
Santé	1,80	73,96	1,20	57,49	-33,33	-22,28			1,20	57,49
BUDGETS ANNEXES :										
aviation civile		1,98								
TOTAL	363,85	8.280,94	303,44	8.190,20	-16,60	-1,10	90,80	5.454,44	212,64	2735,76

L'ensemble des crédits consacrés par les divers ministères civils à la défense de la nation s'élève, en 1997, à 8.212,245 millions de francs. Cette dotation est donc, en francs courants, en légère diminution de 0,8 % par rapport à celle de 1996, après une hausse de 4 % en 1995.

Les autorisations de programme correspondantes régressent également (de 10,6 %) par rapport à 1996.

Les deux tiers des dépenses visent la préservation de la continuité de l'action gouvernementale, le maintien de l'ordre et la sécurité générale (5.450 millions de francs) et un tiers la protection des populations et la défense économique (2.537 millions de francs). Le ministère de l'Intérieur, assure 76 % du total de ces dépenses avec un effectif de près de 11.000 agents à temps plein. Si l'on tient compte du temps partiel ce sont près de 32.000 personnes de ce ministère qui participent à ces activités de défense.

Parmi les activités qui relèvent en coordination du SGDN ou uniquement du ministère concerné, il faut relever :

- la politique d'abritement des populations ;
- les plans de lutte contre le terrorisme de la famille "Pirate" ;
- la protection sanitaire des populations ;
- les conséquences d'un éventuel accident nucléaire.

En ce qui concerne la quantification de ces moyens, une redéfinition plus précise des critères retenus mériterait d'être engagée. Au-delà, il apparaît même souhaitable que les objectifs et les responsabilités en matière de politique de défense non militaire soient redéfinis.

ANNEXE I

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 octobre 1996, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la commission a procédé à l'examen des crédits des services du Premier ministre : II - Secrétariat général de la défense nationale, sur le rapport de **M. Michel Sergent, rapporteur spécial**.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial, a indiqué que les crédits demandés pour 1997 au titre du secrétariat général de la défense nationale, inscrits à hauteur de 140,502 millions de francs, subissaient une baisse de 30,16 % par rapport aux crédits votés pour 1996, qui s'élevaient à 201,169 millions de francs, et que ce budget devenait ainsi le plus modeste de la loi de finances pour 1997.

Il a précisé que cette diminution correspondait pour l'essentiel à la continuité de la restructuration et du recentrage du secrétariat général de la défense nationale (SGDN), entrepris en 1995 et concrétisé durant l'exercice 1996, qui avait entraîné une forte réduction des effectifs ainsi qu'une diminution sensible des besoins de fonctionnement.

Revenant sur la réforme du SGDN, le rapporteur spécial a affirmé qu'elle avait été menée, à bien des égards, de façon exemplaire, sous l'impulsion de son secrétaire général, **M. Jean Picq**. Rappelant qu'elle avait été entreprise en 1995 et appliquée à partir du 1er janvier 1996, il a précisé qu'elle était achevée depuis la fin du premier semestre et qu'à son terme, les effectifs du SGDN ne seraient plus que de 146 personnes. Il a rappelé que cette réforme comportait comme objectif majeur le recentrage de la mission d'assistance du Premier ministre dans ses responsabilités de direction générale de la défense et de son rôle de secrétariat interministériel "intelligent". Il a souligné que l'activité du SGDN était également marquée par la relance depuis plus d'un an des conseils de défense dont il assurait le secrétariat.

Après avoir regretté les difficultés de comparaison de crédits résultant de la régulation budgétaire et la systématisation de tels procédés, le rapporteur spécial a estimé qu'il serait regrettable que le SGDN, qui s'était imposé volontairement d'importantes économies, finisse par ne plus disposer des moyens suffisants pour remplir sa mission.

Enfin, après avoir considéré que le plein effet de l'application de la réforme du SGDN ne pourrait être constaté qu'en 1997, le rapporteur spécial a regretté l'adoption par la commission des finances de l'Assemblée nationale d'un amendement de diminution de 10 millions de francs des crédits du programme civil de défense dont la baisse par rapport à 1996 serait ainsi de 60 %, ce qui ne permettrait de poursuivre qu'une seule des cinq opérations projetées : le réseau téléphonique protégé RIMBAUD.

Pour cette raison, **M. Michel Sergent, rapporteur spécial**, a proposé à la commission de réserver sa décision sur les crédits du SGDN jusqu'au vote de ce budget par l'Assemblée nationale.

En réponse à **M. François Trucy** qui s'interrogeait sur les conséquences de la transformation de l'IHEDN en établissement public, le rapporteur spécial a précisé que ce changement n'entraînerait pas de conséquences sur le montant des dotations qui lui seraient affectées dans l'avenir et qu'au contraire, l'autonomie de gestion lui permettrait de disposer d'un budget global qui pourrait comprendre une partie des crédits en provenance de différents ministères, ainsi que d'éventuels fonds de concours.

Répondant à **M. Emmanuel Hamel**, il lui a donné des assurances sur la continuité gouvernementale en matière de défense civile, malgré la réduction des crédits d'équipements afférents à cette action. Il a précisé que les interventions du SGDN avaient été recentrées, pour mettre fin au saupoudrage de crédits et qu'il appartenait désormais aux ministères concernés d'assumer ces charges.

En réponse au **président Christian Poncelet**, qui l'interrogeait sur les critères déterminant le montant de la contribution de chaque ministère à l'effort de défense non militaire de la nation, le rapporteur spécial a précisé que chaque ministre décidait de ces montants dans le cadre des objectifs gouvernementaux définis avec l'assistance du SGDN.

ANNEXE II

VOTE A L'ASSEMBLEE NATIONALE DES CREDITS DU SGDN

Un amendement de suppression de 10 millions de francs sur les crédits de paiement destinés à l'investissement en faveur du programme civil de défense (chapitre 57-03) qui aurait réduit de 42 % supplémentaires une dotation, déjà diminuée de 30,6 % par rapport à 1996 avait été adopté par la commission des finances de l'Assemblée nationale sur proposition de son rapporteur spécial. La commission des finances du Sénat avait décidé de reporter sa décision sur ces crédits jusqu'au vote de l'Assemblée.

Lors de l'examen du budget du SGDN en séance publique, le rapporteur spécial a accepté, sur la suggestion du ministre, de réduire à 2 millions de francs, la réduction qu'il proposait. Cet amendement, adopté ainsi modifié, ne réduit plus ces crédits que de 8,5 %, par ailleurs, s'agissant d'investissements en matériel dont l'étalement est possible, cette diminution n'entraînerait plus que le report d'un seul programme ou une faible réduction de l'ensemble des programmes.

Réunie le mercredi 16 octobre 1996, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission des finances a décidé de reporter sa décision sur les crédits du secrétariat général de la défense nationale jusqu'après leur vote par l'Assemblée nationale.

Réunie le vendredi 22 novembre 1996, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission des finances, après examen définitif du projet de loi de finances pour 1997, adopté par l'Assemblée nationale, a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits du Secrétariat général de la défense nationale.

Le Sénat sur Internet : <http://www.senat.fr>
Minitel : 3615 - code SENATEL
L'Espace Librairie du Sénat : téléphone 01-42-34-21-21

109970860-001196. - Sénat 86.

ISBN 2-11-100813-3



9 782111 008137

Imprimé par la Direction des Journaux officiels,
26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15

ISSN 1240-8425

Prix de vente au public : 5,80 F.