

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1979.

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 1980, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 22

Services du Premier Ministre.

II. — SECRETARIAT GENERAL DE LA DEFENSE NATIONALE

Rapporteur spécial : M. Raymond MARCELLIN.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Paul Ribeyre, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Joseph Raybaud, Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; Charles Alliès, René Ballayer, Roland Boscardy-Monsservin, Jean Chamant, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Goetschy, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy Moynet, Gaston Pams, Louis Perrein, Christian Poncet, Robert Schmitt, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e légis.) : 1290 et annexes, 1292 (annexe 31) et in-8° 227.

Sénat : 49 (1979-1980).

SOMMAIRE

	Pages.
A. — Les dépenses ordinaires	3
1° Les mesures acquises.....	3
2° Les mesures nouvelles.....	4
B. — Les dépenses en capital	5
1° Les études	5
2° L'équipement en matériel	6
C. — Le programme civil de défense	6
1° Des crédits insuffisants	6
2° Des réalisations médiocres.....	7
3° L'utilité de la protection civile?	8
Disposition spéciale	11

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Devant assurer en tous temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité, l'intégrité du territoire et la vie des populations, la défense a subi une évolution dans sa notion même. Il faut donc souligner que si elle se manifeste essentiellement par l'existence des forces armées, elle s'appuie également sur bien d'autres réalités démographiques, sociales, économiques et culturelles.

Ainsi se trouve nettement affirmé le caractère général et interministériel de la Défense, c'est-à-dire des moyens importants et permanents de coordination et la mise en œuvre d'un programme de protection civile en temps de guerre.

*
* *

Les crédits du Secrétariat Général de la Défense nationale proviendront, en 1980, de deux sources, d'une part, *du budget propre au Secrétariat général de la Défense nationale* et, d'autre part, *du budget du Ministère de la Défense*.

Le Secrétariat général de la Défense nationale disposera donc, en 1980, de 51,70 millions de francs plus 15 millions de francs, soit 66,70 millions de francs.

L'augmentation d'une année sur l'autre se monte donc à 29 %.

A. — Les dépenses ordinaires.

Les dépenses ordinaires seront, pour 1980, de 23,85 millions de francs, contre 20,67 millions de francs en 1979 (+ 15,4 %).

1° Au titre des *mesures acquises*.

L'augmentation des crédits est de 1 315 227 F dont + 522 660 F pour l'*Institut des hautes études de défense nationale (I. H. E. D. N.)*. Il s'agit de l'extension en année pleine des mesures de revalorisa-

tion des rémunérations publiques prévues jusqu'au 31 décembre 1979 (+ 568 380 F) et de différentes applications de textes pour revalorisation indiciaire, indemnités, prestations familiales et cotisations sociales (+ 746 847 F) dont 520 000 F au titre de l'I. H. E. D. N. Cet institut, en effet, en exécution du décret n° 79-169 du 6 mars 1979 et de son arrêté d'application fixant son statut et ses règles de fonctionnement, bénéficiera d'une mesure acquise de 520 000 F, lui assurant désormais les ressources complémentaires nécessaires au financement des dépenses de déplacement et des transports des auditeurs du cycle national.

2° Au titre des *mesures nouvelles*.

a) Pour le S. G. D. N. proprement dit (+ 1 581 244 F) sont essentiellement destinés à assurer :

- la deuxième et dernière phase de la réorganisation du S. G. D. N., ce qui nécessite la transformation de vingt-trois emplois + 461 129 F ;
- la poursuite du développement de l'action informatique + 150 000 F ;
- des ajustements divers de fonctionnement. + 538 000 F ;

b) Pour l'I. H. E. D. N., la majoration constatée (+ 290 457 F) s'explique par :

- la revalorisation des rémunérations prévues en 1980 + 1 457 F ;
- le financement des déplacements des auditeurs régionaux (crédits à provenir du budget du Ministère de la Défense) + 289 000 F.

c) S'agissant des dotations des moyens des services (titre III), deux observations peuvent être présentées :

- le chapitre 34-02 (*Matériel*) augmente de 15 600 F, majoration qui paraît relativement modeste eu égard aux besoins importants et urgents du S. G. D. N., notamment dans les domaines de la diffusion et de la reproduction de documents scientifiques et techniques ;

La dotation du chapitre 35-91 concernant le financement des travaux immobiliers était, il y a deux ans, à peu près nulle. Or, l'aile Nord-Ouest de l'Hôtel des Invalides, où est installé le Secrétariat général de la Défense nationale, connaissait, d'année en année, un état croissant de délabrement et de vétusté.

Grâce à l'intervention très pressante de la Commission des Finances du Sénat, environ 400 000 F reductibles ont pu être inscrits à ce chapitre. Il est maintenant possible d'entretenir cet immeuble national et d'y faire les réparations nécessaires.

Le Secrétariat général de la Défense nationale dispose de 225 bureaux dont la surface moyenne est inférieure à 20 mètres carrés. Il emploie 650 personnes dont plus de 160 cadres supérieurs de catégorie A. Le mobilier mis à la disposition de ce personnel est, dans sa majeure partie, vétuste et foncièrement inadapté aux missions confiées au Secrétariat général de la Défense nationale.

La dotation affectée en 1979 au paragraphe 20 de l'article 10 du chapitre 34-02 : « Achat de mobilier et de matériel de bureau », s'élève à 368 000 F. Pour procéder au renouvellement de l'ensemble de ce matériel dans le cadre d'un programme de réalisation de cinq ans, il faudrait augmenter cette dotation annuelle.

La somme actuellement inscrite ne peut que financer les dépenses de fonctionnement courantes du Secrétariat général de la Défense nationale.

Il n'est pas du tout convenable que les officiers et les fonctionnaires soient contraints de travailler dans d'aussi mauvaises conditions.

B. — Les dépenses en capital.

Les dépenses en capital pour 1980 se montent à :

- 44 millions de francs pour les *autorisations de programme*,
- 44,84 millions de francs pour les *crédits de paiement*,

grâce au crédit de 15 millions de francs provenant du budget de la défense et s'appliquant aussi bien aux autorisations de programme qu'aux crédits de paiement.

Rappelons qu'en 1979 les autorisations de programme s'élevaient à 28,49 millions de francs et les crédits de paiement à 31,52 millions de francs.

1° Au chapitre 52-00 (*Etudes*), les crédits demandés doivent permettre d'assurer :

- la poursuite de l'action menée dans le domaine de l'identification et du marquage des documents (étude de divers procédés de marquage en audiovisuel) ;
- des travaux concernant certains pays, demandés à la Documentation française ;
- l'étude relative à la protection du secret.

Les autorisations de programme s'inscrivent pour un montant de 203 000 F en 1980 comme en 1979.

2° Au chapitre 57-05 (*Équipement en matériel des services du S. G. D. N.*), les dotations inscrites sont destinées à financer :

— un programme de modernisation et de renouvellement des moyens radio-télégraphiques et cryptographiques (8 462 000 F) nécessaires pour établir les liaisons gouvernementales avec certaines représentations diplomatiques ou militaires à l'étranger ;

— la rénovation de l'installation du chauffage central dans les bâtiments occupés par le S. G. D. N. (1 375 000 F).

Les autorisations de programme s'élèvent ainsi à un montant de 9 837 000 F en 1980 contre 10 325 000 F en 1979.

C. — Le programme civil de défense.

1° Des crédits insuffisants :

Les dotations destinées au programme civil de Défense (*chap. 57-02*) augmentent de 78 % par rapport au précédent budget, grâce à la dotation supplémentaire de 15 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement inscrite au *budget du Ministère de la Défense* (*chap. 53-91, art. 11 de la Section commune*).

Les autorisations de programme du programme civil de défense s'élèveront donc en 1980 à 18,96 millions de francs plus 15 millions de francs, soit 33,96 millions de francs.

Les crédits de paiement, de leur côté, se monteront à 18,66 millions de francs plus 15 millions de francs, soit 33,66 millions de francs. Toutefois, la faiblesse de ces sommes ne permet pas de créer une protection civile efficace. Un correctif pourrait, dans la limite des crédits disponibles, être apporté au cours de cette discussion budgétaire.

La répartition des actions envisagées est la suivante :

I. — Continuité de l'action, de l'information et des liaisons gouvernementales :

	Millions de francs.
P. C. gouvernementaux et liaisons gouvernementales	3,840
Etudes	0,300
Détection radiogoniométrique et transmissions	3
Information	3,300
Total	10,440

II. — Protection des populations :

Agriculture	1,370
Securité civile (1)	19,038
Santé	2,585
Transmissions D. T. O. M.	0,527
	<hr/>
Total	23,520

La mise en œuvre d'un programme de défense civile cohérent et efficace exige d'abord un bon fonctionnement du système d'alerte et des moyens de contrôle de radio-activité qui, actuellement, sont insuffisants, tant en installations qu'en matériels et en personnels disponibles formés.

Sur les 7,7 millions de francs destinés à la mise en place d'un réseau d'alerte aux avions et à la radio-activité, il sera tout juste possible de consacrer 2,5 millions de francs à l'achat des nouveaux appareils de détection de la radio-activité, ce qui sera très modique par rapport aux besoins.

Avec une dotation de 1,7 million de francs supplémentaire, il serait permis d'acquérir des matériels modernes utilisables dès le temps de paix. On voit l'intérêt de la réalisation rapide d'un tel programme au moment où la mise en service de nouvelles centrales nucléaires ira en s'accroissant d'année en année.

2° Des réalisations médiocres :

Nous n'avons pas pu encore obtenir du Gouvernement le financement de la construction d'abris pour la protection de la population.

L'année dernière, nous avons insisté pour qu'au moins, dans une première phase, soit enfin réalisé le recensement des abris dans tous les départements. Faute de crédits, cette opération n'a pu concerner qu'un seul département : l'Indre-et-Loire ; grâce à l'obtention d'une somme supplémentaire d'un million de francs, elle est actuellement opérée dans six départements. *En 1980, 5 millions de francs inscrits dans le projet de budget permettront de poursuivre cette action dans dix-sept nouveaux départements.*

La protection de la population civile en temps de guerre n'est pas du tout assurée en France ; pas d'abris, deux colonnes de secours au lieu des quatorze prévues, pas de plan de dispersion de la population, un réseau d'alerte médiocre.

(1) Dont réseau d'alerte et détection de la radio-activité : 7,782 millions de francs ; inventaire des abris : 5 millions de francs.

Or consacrer moins de 1 % du budget global de Défense à la défense civile, c'est la négliger complètement. Notre pays occupe une des dernières places en Europe avec dix fois moins, soit 0,1 %.

De 1 à 2 %, c'est créer la possibilité d'assurer la protection contre les retombées radio-actives, la planification des mouvements d'évacuation et la réalisation d'une infrastructure de commandement protégée minimale.

3° *L'utilité de la protection civile ?*

Il convient de rappeler l'exemple de Stuttgart et de Pforzheim pendant la Seconde Guerre mondiale.

Stuttgart disposait d'une **bonne protection civile**: Cinquante-trois attaques aériennes déversèrent 25 000 tonnes de bombes et tuèrent 4 000 personnes sur 500 000 habitants, soit **0,8 % de la population**.

A Pforzheim, où il n'existait **pas de protection civile**, 1 600 tonnes de bombes firent 17 600 victimes sur 80 000 habitants, soit **22 % de la population**.

Dans des rapports très précis fournis au Gouvernement, les experts concluent que, contre les agressions d'une guerre nucléaire, la protection civile, loin d'être impossible, se révélerait efficace. Elle comporterait l'évacuation des populations du voisinage immédiat des objectifs militaires et industriels, la réalisation d'un dispositif d'abris variant selon les zones, la protection contre les retombées radio-actives sur tout le territoire, et la constitution de colonnes de secours.

Plus personne ne défend sérieusement la thèse selon laquelle la protection civile organisée pour le temps de guerre diminue la crédibilité de la force de frappe.

Les Etats-Unis admettent officiellement que **la protection des populations constitue un élément fondamental de la dissuasion** et préparent un plan de cinq ans doté de 2 milliards de dollars.

L'Union soviétique construit des abris anti-souffle et développe des plans d'évacuation pour assurer sa survie et, à la fin d'un conflit, dominer son adversaire par une position plus forte.

La Chine, devenue puissance nucléaire, fait complaisamment visiter à ses invités officiels du monde occidental le réseau de tunnels construit sous les villes et en zones rurales pour protéger la population.

Les puissances qui fondent leur politique de défense sur la force nucléaire prouvent leur résolution de l'employer en mettant leur population à l'abri de la riposte.

La défense civile en temps de guerre constitue donc un élément décisif de notre défense globale. Elle doit, comme les armées, être financée, organisée, et son personnel soumis à des stages d'entraînement, sinon peut-on réellement parler en France de Défense nationale ?

*
* *

La Commission des Finances du Sénat insiste donc auprès du Gouvernement pour qu'il établisse, comme c'est le cas pour les Etats-Unis, l'Union soviétique, l'Allemagne fédérale, la Suisse, la Suède, etc... **un véritable programme de protection de la population civile en temps de guerre.**

Ce programme devrait aboutir, après une progression des crédits pendant plusieurs années, à **l'inscription au budget du Secrétariat général de la Défense nationale d'une somme représentant au moins 1 % du budget militaire**, afin que soit efficacement assurée la protection de la population civile.

Constatons que trois demandes formulées par le Sénat l'année dernière ont été satisfaites : la reconduction des crédits immobiliers, le financement du recensement des abris, et, pour la première fois, un prélèvement sur le budget militaire pour le programme civil de défense.

La défense civile fait partie de la Défense nationale. Aussi serait-il plus efficace et cohérent d'examiner le budget du Secrétariat général de la Défense nationale au cours des débats sur le projet de budget du Ministère de la Défense.

La Commission des Finances a adopté un article additionnel voté par l'Assemblée Nationale prévoyant que dorénavant seront récapitulés, par Ministère et par chapitre, chaque année, en annexe du fascicule budgétaire du Secrétariat général de la Défense nationale, les crédits du programme civil de défense.

Changer de dimension dans l'octroi des crédits exige bien évidemment une décision gouvernementale précédée de l'adoption d'un plan pluri-annuel.

*
* *

C'est donc sous réserve d'une **volonté affirmée du Gouvernement de décider enfin le financement des moyens nécessaires à la protection des Français en temps de guerre** que votre Commission des Finances, dans sa majorité, vous propose d'**adopter les crédits du Secrétariat général de la Défense nationale.**

DISPOSITION SPECIALE

Article 78 (nouveau).

Récapitulation, en annexe du fascicule budgétaire
du Secrétariat général de la Défense nationale,
de tous les crédits concernant la défense de la Nation.

Commentaires. — Le présent article résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée Nationale, à la demande de sa Commission des Finances, tendant à *récapituler*, à compter de la loi de finances pour 1981, par ministère et par chapitre, chaque année, en annexe du fascicule budgétaire du Secrétariat général de la Défense nationale, les crédits de toute nature qui concourent, à l'exclusion de ceux du Ministère de la Défense, à la défense de la Nation.

Face à l'ubiquité des menaces qui pèsent sur notre pays, la défense a acquis un caractère interministériel ; aussi la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale a-t-elle souhaité qu'à l'image des actions de la sécurité civile, qui sont placées en annexe du budget du Ministère de l'Intérieur, ou des contributions internationales qui figurent au budget des charges communes, placées en annexe du budget du Ministère des Affaires étrangères, toutes les dotations susceptibles de concourir au financement de la défense de la Nation soient regroupées en annexe du fascicule budgétaire du Secrétariat général de la Défense nationale.

Le Gouvernement a observé que si les crédits d'investissement peuvent, de manière relativement simple, être rassemblés, il n'en va pas de même de ceux réservés au fonctionnement : ainsi certains crédits de personnel, comme ceux de la police, ne recouvrent pas intégralement des actions de défense. Sous les réserves ainsi formulées, le Gouvernement a cependant accepté le texte proposé qui a été voté par l'Assemblée Nationale.

Votre Commission des Finances estime que cette disposition doit permettre une meilleure connaissance des dotations effectivement affectées notamment au Service de la défense civile et dont elle a souhaité, depuis de nombreuses années, qu'elles soient nettement précisées. Aussi vous demande-t-elle d'adopter cet article dans le texte retenu par l'Assemblée Nationale.