

N° 74

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1978.

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 1979, 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° 23

Services du Premier Ministre.

III. — 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 Baybaud, Modeste Legoux, Paul Jargot, Yves Durand, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; Charles Allié, René Ballayer, Roland Boscard-Monsservin, Jean Chamant, René Chanhe, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Foussat, Jean-Pierre Fourcade, Jean Franco, Henri Gortschy, Gustave Héou, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Jozy Molnet, Gaston Pams, Louis Perrelin, Christian Poncelet, Robert Schmitt, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e légis.) : 560 et annexes, 570 (annexe 31) et in-8° 79.
Sénat : 73 (1978-1979).

Loi de finances. — Défense nationale (Secrétariat général) - Premier Ministre (Services).

SOMMAIRE

	Pages.
A. — Des missions.....	3
B. — Des moyens.....	4

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, culturelles.

Ainsi se trouve nettement affirmé le caractère général et interministériel de la Défense, ce qui suppose, évidemment, des moyens importants et permanents de coordination.

A. — Des missions.

Pour l'exercice de sa responsabilité en matière militaire, le Premier Ministre dispose donc, outre son cabinet militaire, du Secrétariat général de la Défense nationale dont les attributions sont fixées par le décret n° 78-78 du 25 janvier 1978. Ces dispositions destinées à marquer le caractère interministériel du Secrétariat général de la Défense et à éviter que ses compétences interfèrent avec celles des Ministres, définissent les missions qui lui sont confiées :

1° Assurer le secrétariat des conseils et comités de Défense, notamment préparer les relevés des décisions, notifier celles qui sont adoptées et en suivre l'exécution ;

2° Assister le Premier Ministre dans l'exercice de ses responsabilités en matière de direction générale de la Défense ; à ce titre :

— animer et coordonner sur le plan interministériel les études sur l'évolution des données de la politique générale de défense ;

— examiner, en liaison avec les départements ministériels concernés, l'évolution des crises et des conflits internationaux pouvant affecter les intérêts de la France en matière de sécurité et étudier les attitudes susceptibles d'être envisagées dans ce domaine ;

— coordonner la préparation et la mise en œuvre des mesures de défense incombant aux différents Ministères ;

— organiser les moyens de commandement et de liaison nécessaires au Gouvernement en matière de défense et la prise en charge du fonctionnement.

3° Etre associé à la préparation et au développement des négociations ou réunions internationales ayant des implications sur la Défense. Il est tenu informé de leurs résultats ;

4° Assurer le secrétariat du Comité interministériel du renseignement ;

5° Enfin animer les travaux du Comité d'action scientifique de la Défense et en gérer l'exploitation.

Par ailleurs le Comité d'action scientifique de la Défense et l'Institut des hautes études de la Défense nationale lui sont rattachés.

B. — Des moyens.

Le projet de budget du secrétariat général de la Défense nationale pour 1979 est de 50,89 millions de francs contre 35,37 millions de francs pour 1978, soit une augmentation de 43,9 % : les dotations au titre des moyens des services augmenteront de 27,6 % ; celles au titre des crédits de paiement (titre V) de 57,2 %.

1° Les dépenses ordinaires seront pour 1979 de 20,37 millions de francs contre 15,96 millions de francs en 1978.

a) Au titre des mesures acquises.

L'augmentation des crédits est de : 1 212 079 F dont + 3 642 F pour l'IHEDN. Il s'agit de l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques prévues jusqu'au 31 décembre 1978 (+ 890 299 F) et de différentes applications de textes pour revalorisation indiciaire, indemnités, prestations familiales et cotisations sociales (+ 321 780 F).

b) Au titre des mesures nouvelles.

Les crédits supplémentaires s'élèvent à : 3 200 562 F dont 80 029 F pour l'IHEDN.

Pour le SGDN proprement dit, ils sont essentiellement destinés à assurer :

	En francs
La réorganisation du Secrétariat général de la Défense nationale nécessitant la transformation de vingt-trois emplois	+ 343 611
Le développement de l'action informatique	+ 240 000
Le raccordement au réseau de transmission international	+ 1 500 000
L'inscription d'une provision pour hausses des rémunérations	+ 414 412
Des ajustements divers de fonctionnement	+ 497 420
Les études et travaux sur les options stratégiques...	+ 300 000

Signalons également le transfert au budget des Services généraux du Premier Ministre des dotations de fonctionnement du Groupe interministériel de coordination de l'action en mer des administrations (GICAM) — 176 616 F à la suite de la décision adoptée le 26 juillet 1978 de créer un Comité interministériel de la mer, qui remplacera le GICAM.

Pour l'IHEDN, les crédits concernent principalement des ajustements divers de fonctionnement (+ 78 413 F).

Sous le titre III, deux observations peuvent être présentées :

— le chapitre 34-02 (*Matériel*) n'augmente que de 17 160 F, si l'on excepte le crédit destiné au financement des frais de fonctionnement du réseau Nato-Wide. De ce fait toutes les dotations seront absorbées par les dépenses de fonctionnement courant : le renouvellement des équipements semble, cette année encore, compromis alors que le SGDN a des besoins importants et urgents, notamment pour la diffusion et la reproduction des documents scientifiques et techniques ;

— le chapitre 35-91 (*Travaux immobiliers*) est doté seulement de 7 173 F de plus qu'en 1978 : ce faible crédit (96 833 F) qui doit permettre l'entretien d'un immeuble vétuste sur cinq niveaux, est nettement insuffisant.

Outre l'atteinte regrettable que subit ainsi le patrimoine historique national, il convient surtout, au plan professionnel, d'observer que la « clochardisation » de certains secteurs confine à l'indécence et atteint véritablement la dignité de ses occupants.

Avec les crédits inscrits au projet de budget, il n'est pas possible d'entretenir cet immeuble national, ni d'y faire les réparations nécessaires ; cela n'est pas conforme à une saine gestion immobilière.

La Commission des Finances demande donc, au cours de cette discussion budgétaire, une augmentation pour le chapitre 35-91 où devrait être inscrite une somme d'au moins 300 000 F et non de 96 833 F.

Cette augmentation de crédit permettrait d'amorcer le développement d'un programme pluri-annuel de restauration élémentaire.

2° Les dépenses en capital pour 1979 s'élèvent :

— à 28,49 millions de francs (1) pour les autorisations de programme contre 19,33 millions de francs en 1978 ;

— et à 30,52 millions de francs (2) en crédits de paiement contre 19,41 millions de francs l'année précédente.

Ces dotations sont inscrites :

a) *Au chapitre 52-00 (Etudes).*

Ces crédits sont demandés pour :

— la poursuite de l'action menée dans le domaine de l'identification et du marquage des documents (étude de divers procédés de marquage en audio-visuel) ;

— les études relatives à la situation économique de certains pays : analyse des budgets de Défense conformément aux souhaits de diverses hautes autorités ;

— l'enrichissement d'un fichier automatisé des textes juridiques relatifs à l'organisation de la Défense.

Les autorisations de programme s'inscrivent pour un montant de 203 000 F en 1979 contre 603 000 F en 1978. leur régression résulte du transfert de 400 000 F d'autorisations de programme au budget du Commissariat au Plan.

b) *Au chapitre 57-07 (Equipement en matériel des services du SGDN).*

Ces crédits sont destinés à financer un programme de modernisation et de renouvellement des moyens radio-télégraphiques et cryptographiques nécessaires pour établir les liaisons gouvernementales avec certaines représentations diplomatiques ou militaires à l'étranger.

Les autorisations de programme s'inscrivent pour un montant de 10 325 000 F en 1979 contre 765 000 F en 1978. Elles représentent la première tranche d'un plan de modernisation prévu sur cinq ans.

(1) Réduites à 10,53 millions de francs par l'Assemblée Nationale.

(2) Ramenées à 9,83 millions de francs par l'Assemblée Nationale.

c) *Au chapitre 57-02 (Programme civil de défense).*

Ces crédits, qui sont répartis en cours de gestion entre les Ministères responsables de l'exécution des mesures de Défense et dans les conditions fixées par une décision du Premier Ministre, permettront d'assurer :

- la continuité de l'action, de l'information et des liaisons gouvernementales ;
- la mise en œuvre des mesures de protection des populations.

Les autorisations de programme s'élèvent pour 1979 à 17 960 000 F, au même niveau que l'année dernière.

La répartition des actions envisagées est la suivante :

I. — <i>Continuité de l'action, de l'information et des liaisons gouvernementales :</i>	En millions de francs.
PC gouvernementaux et liaisons gouvernementales.	4,760
Etudes	0,700
Détection	1
Information	3,045
II. — <i>Protection des populations :</i>	
Transmissions	1
Sécurité civile	6,535
Santé	0,790
Transmissions DTOM	0,130
<hr/>	
Total	17,960

Force nous est ici de constater qu'en dépit de l'engagement pris par le Gouvernement lors de la discussion des deux projets de budget précédents, les crédits pour la protection de la population en cas de guerre continuent à stagner et même sont, en francs constants, en régression en 1979 par rapport à 1978.

L'Assemblée Nationale, constatant l'insuffisance des crédits du programme de défense civile, a diminué, par un amendement, les crédits du Secrétariat général de la Défense nationale :

- de 17,960 millions de francs en autorisations de programme ;
- de 20,632 millions de francs en crédits de paiement.

Mais ces dotations devraient être au moins rétablies devant le Sénat.

Rappelons qu'en 1977, sur la demande instante en séance publique de la Commission des Finances, le Gouvernement s'engageait à faire bénéficier le programme civil de défense d'une revalorisation progressive au cours des trois dernières années d'exécution du Plan. Cet engagement n'a pas été tenu.

Un plan quinquennal de protection de la population en temps de guerre avait été mis au point par le Secrétariat général de la Défense nationale. Il n'a pas été approuvé par le Gouvernement de sorte qu'il n'est pas possible de dire que le Gouvernement a une conception générale de la protection civile en temps de guerre. En aurait-il une qu'il ne pourrait l'appliquer faute de disposer de moyens nécessaires.

La mise en œuvre d'un programme de défense civile cohérent exigerait d'abord que nous renforçons très sérieusement notre système d'alerte et nos moyens de contrôle de radioactivité qui, actuellement, sont insuffisants tant en installations qu'en matériel et en personnel disponible formé.

Ensuite, il faudrait que fût accepté au niveau gouvernemental un programme de protection de la population par l'obligation de créer un abri dans toutes constructions d'immeubles collectifs neufs.

Le coût de ces travaux, à la charge du constructeur, augmenterait le prix de la construction d'environ 2 %.

D'autre part, des abris publics devraient être construits à la charge de la collectivité. Ils recevraient en temps de paix une utilisation permanente : hôpitaux, souterrains, parkings, salles de réunions et de conférences, gymnases, etc., comme c'est le cas notamment en Suède et en Suisse.

Enfin, il faudrait mettre en état les abris existants, qu'ils soient naturels ou construits, dont le recensement avait été ordonné par le Premier Ministre dans sa directive du 18 mars 1964 sur la protection des populations en temps de guerre.

Où en est ce recensement ?

De 1965 à 1972, 4 000 immeubles avaient été inventoriés en partant d'une exploitation manuelle des fichiers immobiliers.

Constatant cet échec, il fut enfin décidé de se servir de l'informatique pour utiliser les fichiers de la propriété bâtie du Ministère des Finances et ceux de la population de l'Institut national de la statistique.

La première application de cette méthode n'intervint qu'en 1978 et l'état inventaire complet du département d'Indre-et-Loire fut réalisé.

Son exploitation, prévue pour 1979, consiste à affecter la population entre les différents abris, compte tenu de leur proximité, à procéder au marquage de la capacité de chaque immeuble en tant qu'abri et à l'affichage des consignes pour la population.

Le coût moyen de cet inventaire s'élève, pour chaque département, à environ 200 000 F.

♦♦

Tout pays qui fonde sa politique de défense sur la force nucléaire prouve sa résolution de l'employer en mettant, autant qu'il est possible, sa population à l'abri de la riposte.

Nous pourrions ici citer en exemple l'Union soviétique qui intègre la défense civile dans sa stratégie militaire.

En cas de guerre, les Soviétiques cherchent par la défense civile à assurer la survie de leur pays et à se trouver, après la guerre, dans une position plus forte que leur adversaire.

Ils construisent des abris anti-souffle et développent des plans d'évacuation.

Un organisme de défense civile publiquement reconnu, structuré et contrôlé militairement, existe à tous les niveaux du Gouvernement et de l'économie.

Ainsi est démontrée l'attention portée par les dirigeants à la population et sont rendus crédibles les appels à la vigilance contre un ennemi potentiel.

♦♦

Aussi dans une situation internationale caractérisée par un climat permanent de « non-guerre généralisée », l'indépendance de notre pays est assurée par la défense militaire proprement dite — notamment par les forces stratégiques nucléaires — dont le complément nécessaire et évident est la défense civile, essentiellement la protection des populations en temps de guerre ou de crise.

Il s'agit donc de *pouvoir faire face* à « toutes les formes d'agression », c'est-à-dire aux actions de nature à mettre en cause les intérêts vitaux de la France, en Métropole comme dans les Départements et Territoires d'Outre-Mer, et pouvant être caractérisées de la façon ci-après.

— **Actions de forces militaires menées de l'extérieur, pouvant se situer à plusieurs niveaux :**

- agression nucléaire, à distance, par vecteurs, ponctuelle ou généralisée ;
- agression aéro-terrestre par moyens conventionnels utilisant ou non des armes nucléaires tactiques ;
- actions locales d'éléments infiltrés par air ou par mer, soutenus ou non par des complicités intérieures.

Tous ces niveaux peuvent être combinés à des degrés divers.

En particulier, toute action à un certain niveau peut être complétée par une action, ou une menace d'action, à un niveau supérieur.

- **Actions à caractère économique mettant en danger le potentiel industriel ou les approvisionnements de la Nation.**
- **Actions pluridirectionnelles, visant à entraver le fonctionnement démocratique des institutions ou à porter atteinte à la liberté et à la sécurité des citoyens.**

Or, force est de constater que le programme de protection civile est caractérisé par la *modicité des investissements* qui s'élève à moins de 18 millions de francs alors qu'un programme véritable de protection devrait être financé à hauteur de 200 millions de francs au moins pendant vingt ans et nécessiterait :

- la mise en place d'un système d'alerte permanent et étendu ;
- le renforcement des moyens de contrôle de la radio-activité ;
- la création d'un corps de défense civile par région ;
- l'établissement de plans d'évacuation des villes et de convoyage des populations ;
- l'affectation d'abris dans tout immeuble d'habitation (ce qui augmenterait de 2,5 % le coût de celui-ci). Dans les édifices publics, ces abris pourraient être utilisés, en temps de paix, comme parkings ou terrains de jeux ;
- la remise en état des abris naturels ou construits qui existent déjà ;
- l'organisation d'un dispositif de secours, en renforçant les centres de secours des sapeurs-pompiers, en mettant en œuvre quatorze colonnes mobiles de secours (il n'en existe que deux), en acquérant le matériel nécessaire, en augmentant les effectifs départementaux de sécurité civile ;
- la constitution de stocks permettant de faire face à une rupture d'approvisionnement éventuelle.

Certes, la réalisation d'un tel programme de défense engageant les ministères civils, même en limitant leurs objectifs s'est toujours heurtée à des difficultés de financement, les investissements non militaires et singulièrement la protection civile ayant souffert de la priorité absolue, même si elle est nécessaire, accordée à la force de dissuasion. C'est d'ailleurs ce qu'a indiqué récemment le Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, M. Jacques Dominati, devant l'Assemblée Nationale en déclarant : « Notre réflexion est compliquée par l'importance des investissements en jeu, qui remettraient en cause d'autres programmes militaires ou civils. »

C'est dire que le problème demeure entier. Or l'enjeu est d'une importance capitale et doit conduire, compte tenu de la connaissance approfondie des problèmes de survie, à procéder à une répartition plus équitable entre les investissements militaires et civils. Résister, certes, mais pour survivre.

Sans doute une nouvelle commission interministérielle de défense du territoire a-t-elle été créée par arrêté du 5 août 1978. Elle devrait s'attacher à résoudre les problèmes pratiques et s'intéresser notamment :

- à la coordination des mesures de sécurité gouvernementale aux différents échelons d'exécution ;
- aux structures territoriales de défense ;
- aux liaisons civiles et militaires en cas de mise en œuvre de la DOT ;
- aux problèmes posés par la protection des points sensibles ;
- aux investissements non militaires de défense.

Sera-t-elle en mesure de sensibiliser davantage les départements ministériels et l'opinion publique aux impératifs de défense ? Assurera-t-elle la coordination des efforts indispensables à la mise en œuvre d'une réelle politique de défense civile compatible avec nos moyens financiers ?

* *

En conclusion, votre Commission des Finances demande donc, pour la crédibilité de la Force de dissuasion française, que le Gouvernement mette au point un véritable programme de défense civile et l'applique chaque année, en inscrivant au budget du Secrétariat général de la Défense nationale des crédits s'accroissant progressivement pour atteindre une somme annuelle de

200 millions de francs qui ne paraîtra pas hors d'atteinte comparée aux 59 milliards de francs, en dépenses ordinaires, et aux 33 milliards de francs, en dépenses en capital, du budget des Armées.

Votre Commission des Finances du Sénat comprend très bien que le Gouvernement ne peut pas prévoir, au cours de cette discussion budgétaire, l'inscription d'une somme d'une telle importance et qui, d'ailleurs, ne pourrait pas être utilisée dès 1979 faute d'un plan opérationnel de protection civile. Mais elle insiste pour que des crédits nouveaux soient alloués afin de permettre l'achèvement, dans un délai rapide, du recensement des abris existants dans tous les départements.

Votre Commission des Finances demande que le Gouvernement dépose, au cours de la session du printemps 1979, un projet de loi-programme sur la défense civile.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent votre Commission des Finances, dans sa majorité, vous propose d'adopter les crédits du Secrétariat général de la Défense nationale.