

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984

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 1985, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général

TOME III

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

ANNEXE N° 30

Services du Premier ministre

II.-SECRETARIAT GENERAL DE LA DEFENSE NATIONALE

Rapporteur spécial : M. Christian PONCELET.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefou, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e légis.) : 2347 et annexes, 2385 (annexe n° 25), 2388 (tome VII) et in-8° 683.
Sénat : 68 (1984-1985)

SOMMAIRE

	Pages
I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	3
II. EXAMEN EN COMMISSION	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER	
LE REDEPLOIEMENT DES STRUCTURES ET DES EFFECTIFS DU S.G.D.N. : DES CONSEQUENCES DIFFICILES A APPRECIER ...	9
<i>1. L'aménagement des structures</i>	9
<i>2. La réduction des effectifs</i>	12
CHAPITRE II	
L'EVOLUTION DES CREDITS EN 1985 : UNE RIGUEUR EXEMPLAIRE	15
<i>1. Une présentation budgétaire toujours critiquable.</i>	15
<i>2. La diminution des dotations</i>	16
CHAPITRE III	
L'EFFORT CIVIL DE DEFENSE : DES AMBITIONS BIEN LIMITEES	19
<i>1. Le programme civil de défense</i>	19
<i>2. L'action des autres ministères</i>	21
CONCLUSION	27

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Votre Commission constate à l'occasion de l'examen des crédits du Secrétariat Général de la Défense Nationale pour 1985 une double et fâcheuse continuité :

– le budget du S.G.D.N. continue à payer un lourd tribut aux principes de la rigueur budgétaire puisque, quelle que soit la présentation adoptée, les crédits diminuent : les crédits du seul fascicule du S.G.D.N. baissent de 8,5 % ; si l'on ajoute à ces crédits ceux transférés au ministère de la Défense, la diminution est encore de 7,8 % ; l'ensemble des dotations consacrées par les différents ministères à la défense de la Nation diminuent pour leur part de 7,1 % en crédits de paiement et 25,6 % en autorisations de programme ;

– la présentation du budget est toujours aussi critiquable sur le plan de l'orthodoxie budgétaire puisque le S.G.D.N. ne regroupe sur son fascicule qu'une partie des crédits affectés aux actions de défense : il continue à bénéficier de crédits en provenance du ministère de la Défense, qu'il répartit en cours d'année entre les divers ministères dans le cadre du programme civil de défense, certaines dotations revenant même au ministère de la Défense durant l'exécution du budget.

2. Votre Commission note la relative préservation des dépenses ordinaires qui augmentent de 4,3 % principalement sous l'effet de l'accroissement des dépenses de personnel.

3. L'évolution la plus préoccupante est celle des dépenses en capital qui concernent le programme civil de défense et l'équipement en matériel des services. Votre Commission relève toutefois, au sein de ces dépenses, la priorité réservée au Centre de transmission gouvernemental dont le rôle est décisif dans l'action des pouvoirs publics en cas de crise.

4. S'agissant du programme civil de défense, l'évolution positive des autorisations de programme (+ 11,9 %) ne doit pas faire oublier la chute importante des crédits de paiement (- 12,2 %). Dans ce contexte, votre

Commission se félicite de la progression des autorisations de programme affectées à la protection des populations mais elle relève avec regret que celles qui concourent aux actions économiques de défense sont à un niveau vraiment très bas.

5. Enfin, votre Commission considère que la diminution importante observée cette année de l'effort civil de défense des différents ministères, symbolise l'insuffisante prise en considération par les administrations concernées des nécessités de la défense. Un effort de mobilisation et de motivation paraît, à cet égard, s'imposer. L'évolution des effectifs et des crédits du S.G.D.N. en 1985 laisse mal augurer de l'avenir. Bien que 4 ans se soient déjà écoulés depuis la publication du rapport Marcellin-Bonnefous, force est de constater que nombre de ses recommandations sont toujours d'actualité.

II. EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 8 novembre 1984, sous la présidence de **M. Edouard Bonnefous**, Président, la Commission des finances a procédé à l'examen des crédits pour 1985 du Secrétariat Général de la Défense Nationale, sur le rapport de **M. Christian Poncelet**, rapporteur spécial.

Après que **M. Christian Poncelet** eût analysé l'évolution des crédits et présenté ses principales observations, **M. Maurice Blin**, rapporteur général, est intervenu pour s'interroger sur la réalité de l'augmentation des crédits affectés à l'effort civil de défense par le ministère de l'Urbanisme et du Logement.

Puis, **M. Christian Poncelet** a conclu en indiquant que la seule prise en considération de l'évolution très défavorable des crédits affectés tant au Secrétariat Général de la Défense Nationale, qu'à l'effort civil de défense, aurait dû le conduire à demander le rejet du budget mais que la nécessité d'encourager la poursuite d'un certain consensus sur un sujet essentiel pour la défense du pays l'incitait à proposer un vote positif.

Faisant siennes les conclusions du rapporteur spécial, la Commission a alors décidé, à la majorité, de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du Secrétariat Général de la Défense Nationale pour 1985.

Mesdames, Messieurs,

Au centre du dispositif administratif de défense, le Secrétariat Général de la Défense Nationale est investi d'une mission d'impulsion et d'animation, de coordination et de contrôle des différentes actions qui concourent à la défense de la Nation.

La discussion budgétaire est traditionnellement l'occasion d'examiner si au regard des missions qui lui sont confiées, ses structures, ses effectifs et surtout les crédits qui lui sont affectés sont de nature à lui permettre de jouer pleinement le rôle central qui doit être le sien.

A cet égard, votre Rapporteur est contraint de dresser cette année encore un bilan qui s'apparente beaucoup à un constat de carence : avec des effectifs réduits, des crédits en baisse à la fois pour le S.G.D.N. lui-même et pour l'effort de défense des autres ministères, la politique de défense civile n'est pas une des priorités de l'action du Gouvernement en 1985.

Alors que, dans le cadre d'instances comme le Haut Comité Français de la Défense Civile, un consensus se dégage au sein des forces politiques pour affirmer l'intérêt essentiel d'une politique globale de défense intégrant à sa composante militaire traditionnelle une composante civile plus développée et prenant davantage en compte la protection des populations, cette situation est particulièrement regrettable.

CHAPITRE PREMIER

LE REDEPLOIEMENT DES STRUCTURES ET DES EFFECTIFS DU S.G.D.N. : DES CONSEQUENCES DIFFICILES A APPRECIER

Les services du S.G.D.N. ont fait l'objet d'une réorganisation au cours du premier semestre de l'année 1984 et, par ailleurs, ses effectifs ont été sensiblement réduits. Votre rapporteur spécial s'interroge sur l'interprétation à donner à cette évolution : s'agit-il d'un redéploiement destiné à apporter plus d'efficacité aux structures en éliminant les doubles emplois et en concentrant les équipes, ou bien s'agit-il d'un repliement pur et simple, tirant les conséquences de la baisse des moyens financiers et des effectifs mis à la disposition du S.G.D.N. ? La question mérite d'être posée, même si les éléments en la possession de votre rapporteur spécial ne permettent pas d'y répondre clairement.

1. L'aménagement des structures

Les structures du S.G.D.N. n'ont jamais été caractérisées par leur grande simplicité. D'après les indications communiquées à l'Assemblée Nationale, la réorganisation interne des services qui a eu lieu en 1984 a eu pour objet de procéder à plusieurs regroupements :

- le regroupement de la fonction « réflexion stratégique » au sens le plus large en un organisme assurant l'animation et la coordination des études sur les évolutions des données de la politique générale de défense pour reprendre les termes du décret du 25 janvier 1978 fixant les attributions du S.G.D.N. ,

- le traitement par un seul service des questions concernant les moyens de commandement et de liaison gouvernementaux et l'organisation des services majeurs,

- la centralisation au sein d'un nouveau bureau des fonctions organisation, documentation et informatique,

- la réunion des affaires militaires et des affaires civiles de l'O.T.A.N. précédemment traitées dans deux divisions différentes.

En définitive, après les divers regroupements et reclassements auxquels il a été procédé, l'organisation du S.G.D.N., qui reste centrée autour du secrétaire général et du secrétaire général adjoint auxquels sont rattachés les services du cabinet et le centre de transmission gouvernemental, comprend :

- 7 conseillers dont dépendent en principe divers bureaux ou cellules (conseiller financier, diplomatique, scientifique, économique, technique, conseiller pour le secrétariat des conseils de défense et un nouveau conseiller pour les affaires stratégiques à qui est rattaché le groupe d'étude et de synthèse),

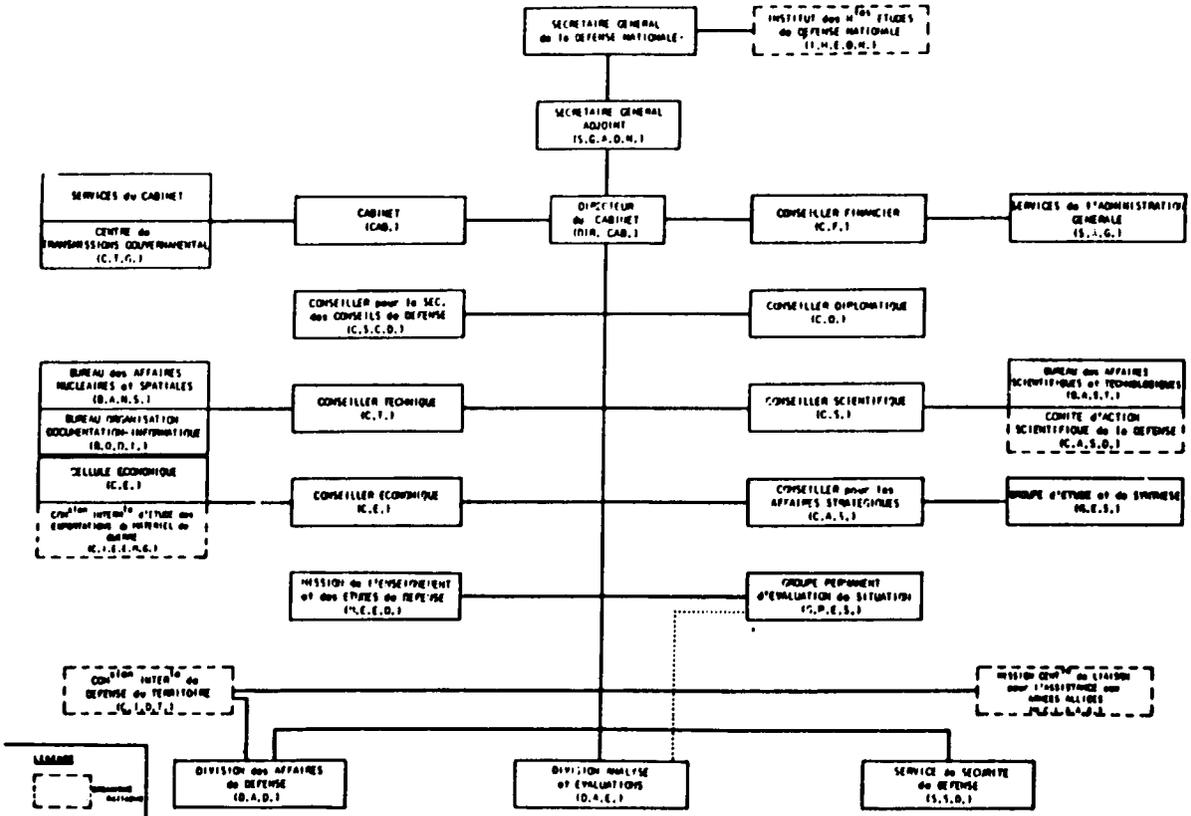
- les trois principales divisions qui sont la division des affaires de défense (anciennement division des affaires civiles de défense à laquelle ont été ajoutées certaines attributions de la division des affaires générales de défense qui est supprimée), la division analyse et évaluations (anciennement département du renseignement et des études générales auquel se rattache le groupe permanent d'évaluation de situation) et le service de sécurité de défense,

- diverses commissions interministérielles (commission pour l'étude des exportations de matériel de guerre, commission de défense du territoire, Comité d'action scientifique de la défense), et deux missions (la mission de l'enseignement et des études de défense et la mission centrale de liaison pour l'assistance aux armées alliées),

- l'institut des hautes études de défense nationale (I.H.E.D.N.).

Le nouvel organigramme du S.G.D.N. se présente donc comme suit :

SECRETARIAT GENERAL DE LA DEFENSE NATIONALE



2. La réduction des effectifs

Le S.G.D.N. dispose de personnels qui sont directement rémunérés par lui mais aussi d'un nombre important de personnels qui sont mis à sa disposition principalement par le ministère de la Défense. C'est cette deuxième catégorie qui a fait l'objet d'une mesure de réduction de 20 % des effectifs depuis 3 ans.

Au total, comme l'indique le tableau ci-après, l'ensemble des effectifs était de 641 personnes au 1er juillet 1984 contre 693 un an plus tôt, soit une réduction de 7,5 %. Sur ce total, 125, soit moins de 20 % dépendent directement du S.G.D.N. Encore faut-il observer que tous les emplois ne sont pas pourvus puisque l'effectif budgétaire théorique en 1985 devrait être de 134 emplois. Il y a donc 9 emplois vacants, ce qui est relativement important pour un effectif aussi réduit.

Sur les 516 autres personnels mis à la disposition du S.G.D.N., 90 sont des civils et 426 sont des militaires. La lente réduction de la part des militaires dans le total, amorcée voici trois ans, tend donc à se poursuivre puisque le rapport effectif militaire sur effectif civil est passé de 2,21 en 1981 à 1,98.

Cette évolution n'appellerait pas de remarque particulière si elle s'accompagnait d'une augmentation parallèle des effectifs civils ou si votre Commission était persuadée que le niveau actuel des effectifs est suffisant non seulement pour faire face aux missions présentes mais aussi pour jouer un rôle encore plus accentué de dynamisation de l'effort de défense. Elle s'interroge et se demande s'il ne s'agit pas plutôt d'une perte de substance nette.

**Effectifs en service au S.G.D.N.
au 1er juillet 1984**

1 - Service de coordination et de réflexion	2 - Personnels rémunérés par le SGD G				3 - Personnels mis à la disposition du SGDN				
	Funct. et aux. 21	Contractu- els 22	Personnels détachés 23	Total 24	Civils 31	Militaires			Total 35
						Off. 32	S/Off. 33	MDR (2) 34	
- Cabinet.....	3	6	3	14		3	40	11	56
- Groupe d'Etudes et de Synthèse (GES).....	2	1	1	4	4	3	2	4	11
- Bureau des Affaires Nucléaires et Spatiales (ANS).....		2	1	3	1	3	2	4	9
- Bureau des affaires scienti- fiques et technologiques + CASD (AST).....	3	16	2	23	4	9	3	14	28
- Mission de l'Enseignement et des Etudes de défense (NEED)		1	1	2		1	2		3
- Groupe Permanent d'évaluation de situations (GPES).....						4	3		7
- Division analyse et évaluation (DAE).....	9	4	1	14	3	34	17	7	58
- Division des affaires de défense.....	3	1	2	6	3	8	4		12
- Bureau organisation documen- tation informatique.....	2	6		8	2	2	8	7	17
- Mission centrale de liaison pour l'Assistance aux Armées Alliées (MCLAAA).....		1		1	1	1	2		3
- Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN)		1		1	32	21	13	7	43
SERVICES ADMINISTRATIFS									
- Administration générale du SGDN.....	16	20	1	37	8	2	3	18	25
- Centre de transmissions gouvernemental (CTG).(1)....	1			1	26(*)	11	110	3	126
- Service de sécurité défense (SSD).....	6	3	1	10	2	3	16	1	20
- CIEENG.....	1			1		3	3	2	8
TOTAUX....	48	62	13	125	90	112	234	80	426
Totaux généraux.....	125				516				

(*) Personnels civils du 8e Régiment de transmissions.

(1) Militaires du 8ème Régiment de transmissions compris.

(2) Effectifs théoriques pour les militaires du rang étant donné les fluctuations des effectifs réels suivant les contingents.

CHAPITRE II

L'EVOLUTION DES CREDITS EN 1985 : UNE RIGUEUR EXEMPLAIRE

Les crédits du Secrétariat Général de la Défense Nationale proviennent traditionnellement de deux origines : du budget du S.G.D.N. lui-même d'une part et du budget du ministère de la Défense d'autre part. Les perspectives pour 1985 suscitent, de la part de votre Commission, de légitimes réserves non seulement en raison de l'évolution défavorable des crédits mais encore en raison de leur présentation toujours critiquable.

1. Une présentation budgétaire toujours critiquable

A de nombreuses reprises déjà dans le passé, votre rapporteur a dénoncé la présentation des crédits affectés au S.G.D.N. En effet, ne sont inscrits au fascicule du S.G.D.N. qu'une petite partie des crédits qu'il a à gérer. Il faudrait y ajouter les crédits destinés à assurer la rémunération des personnels qui sont mis à sa disposition par le ministère de la Défense ainsi que les crédits affectés en cours d'année par le même ministère au programme civil de défense. Les crédits du programme civil de défense sont ensuite ventilés en cours d'exercice entre les divers ministères civils concernés, le ministère de la Défense bénéficiant quant à lui également d'une partie des crédits délégués par le S.G.D.N. via le ministère de l'intérieur. Il s'agit donc d'un circuit plutôt compliqué.

La logique et l'orthodoxie budgétaire ne trouvent guère leur compte dans une telle procédure. Votre rapporteur spécial avait donc demandé au S.G.D.N. dans son questionnaire budgétaire, de lui « fournir les arguments précis et détaillés relatifs aux inconvénients pouvant s'attacher au respect de la procédure recommandée depuis plusieurs années par la Haute Assemblée et tendant à inscrire au budget du S.G.D.N. l'ensemble des crédits destinés à la réalisation du programme civil de défense ». Dans la réponse qui lui a été faite, aucun élément convaincant n'a été apporté et force est de reconnaître que la question a été éludée.

Cette présentation est d'autant plus critiquable qu'elle s'accompagne parfois d'irrégularités qu'il est difficile de déceler sans une extrême vigilance. Ainsi, l'arrêté du 2 juillet 1984 a-t-il prévu la répartition de 56,957 millions de francs de crédits de paiement en provenance du chapitre 57-02 relatif au programme civil de défense. Mais une partie des crédits disponibles a été imputée sur le chapitre 34-01 du S.G.D.N. à hauteur de 0,500 million de francs, ce qui constitue un transfert de crédit illégal car contraire aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 14 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Aux termes de ces dispositions, en effet, les transferts ne peuvent intervenir que s'ils ne modifient pas la nature de la dépense. Or, les crédits figuraient initialement au titre V et ils ont été transférés au titre III permettant ainsi que des dépenses d'équipement couvrent des frais de déplacement. Il y a là une façon de procéder qui, même pour un montant relativement faible ne saurait être admise.

Si l'on s'en tient au seul problème de la présentation budgétaire, la solution qui vient à l'esprit en toute logique est l'inscription au fascicule du S.G.D.N. dès la préparation du projet de budget de l'ensemble des crédits du programme civil de défense. Cette présentation aurait non seulement le mérite de la clarté mais aussi celui de l'efficacité car elle permettrait d'éviter les délais dans le transfert des dotations aux ministères concernés.

2. La diminution des dotations

Que l'on se réfère au budget du seul S.G.D.N., au budget du S.G.D.N. abondé par les transferts en provenance du ministère de la Défense ou aux budgets des ministères concernés par l'effort civil de défense, la même constatation s'impose : les dotations sont toutes affectées par la politique de rigueur et reculent dans des proportions variables comme l'indique le tableau ci-après.

(en millions de francs)

	Crédits votés en 1984			Projet de budget pour 1985			Variation en %	
	SGDN	Transferts des ministères	Total	SGDN	Transferts des ministères	Total	SGDN	Total
A- Moyens des services	39,363	63,556	102,919	41,093	60,904	101,998	+ 4,3	- 0,9
B- Investissements de l'Etat	31,588	81,500	113,088	23,761	73,350	97,111	- 24,7	- 14,1
- programme civil de défense (chapitre 57-02)	20,808	81,500	102,308	16,453	73,350	89,803	- 20,9	- 12,2
- équipement des services (chapitre 57-05)	10,780	-	10,780	7,308	-	7,308	- 32,2	- 32,2
Total général	70,951	145,056	216,007	64,854	134,254	199,109	- 8,5	- 7,8

a) L'évolution d'ensemble

Les crédits du S.G.D.N. au sens strict s'élèveront en 1985 à 64,854 millions de francs contre 70,951 millions de francs en 1984, soit un recul de 8,5 %.

Si l'on prend en compte les crédits dont il dispose réellement grâce à la mise à disposition des personnels rémunérés par d'autres ministères (essentiellement le ministère de la Défense), il convient de majorer les crédits de 60,904 millions de francs.

Enfin, dans le cadre du programme civil de défense, les crédits du S.G.D.N. seront abondés en cours d'année par un transfert de 73,350 millions de francs en provenance du ministère de la Défense.

C'est donc au total un volume de 199,109 millions de francs de crédits qu'il convient de retenir pour le S.G.D.N., en diminution de 7,8 % par rapport à l'année précédente. Encore n'est-on pas sûr que des mesures de régulation budgétaire ne viendront pas amputer ces dotations.

b) Les dépenses ordinaires

D'un montant de 41,093 millions de francs, elles sont en augmentation de 1,73 million, ce qui correspond à une progression de 4,3 %.

L'augmentation des crédits au titre des mesures acquises, qui est de 0,203 million de francs, est destinée essentiellement à permettre l'application de divers textes (reclassement indiciaire des catégories C et D, régime de différentes indemnités, cotisations de sécurité sociale) et l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques.

Au titre des mesures nouvelles, les crédits supplémentaires s'élèvent à 1,527 millions de francs ainsi répartis :

- + 0,823 million de francs pour la revalorisation des rémunérations en 1985,

- + 0,349 million de francs pour la création de deux emplois en provenance, l'un du ministère de l'intérieur et l'autre du ministère des relations extérieures,

- + 0,700 million de francs pour assurer les moyens nécessaires au fonctionnement du Centre de transmission gouvernemental, grâce à un redéploiement de crédits prélevés sur diverses lignes budgétaires,

- + 0,101 million de francs pour des réajustements divers de fonctionnement et l'amélioration du régime des oeuvres sociales,

- + 0,353 millions de francs d'économies sur les dépenses auxquelles il faut ajouter - 0,077 million de francs pour la suppression d'un emploi,

- - 0,016 million de francs d'économies sur les dépenses de fonctionnement de l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale qui sera contraint cette année encore de procéder à une gestion très rigoureuse de ses modestes moyens.

c) Les dépenses en capital

Elles s'élèvent, pour le seul budget du S.G.D.N., à 29,857 millions de francs en autorisations de programme (soit un recul de 13,3 %) et à 23,761 millions de francs en crédits de paiement (soit une baisse de 24,7 %). Elles concernent seulement deux chapitres, les chapitres 57-02 et 57-05.

Les dépenses inscrites au chapitre 57-05 portent sur l'équipement en matériel des services et font l'objet de sévères mesures de réduction : - 19,1 % pour les autorisations de programme qui sont fixées à 10,207 millions de francs et - 32,2 % pour les crédits de paiement qui s'élèvent à 7,308 millions de francs. Il s'agira, en fait, essentiellement de financer la deuxième tranche du second plan quinquennal de rénovation et de modernisation du centre de transmission gouvernemental.

Quant aux crédits du chapitre 57-02, ils concernent le programme civil de défense et sont répartis en cours d'exercice entre les ministères responsables de l'exécution des mesures de défense pour accompagner ou compléter certaines actions, inciter ou aider d'autres initiatives. Les autorisations de programme s'inscrivent à ce chapitre en 1985 pour un montant de 19,650 millions de francs et de 16,453 millions de francs en crédits de paiement. Avec le transfert des dotations inscrites au budget du ministère de la Défense, les ressources totales affectées au programme civil de défense s'élèveront à 105 millions de francs en autorisations de programme et 89,803 millions de francs en crédits de paiement. Par rapport à 1984, cela représente une augmentation de 11,9 % des autorisations de programme et un recul de 12,2 % des crédits de paiement. La répartition de ces crédits entre les ministères sera examinée dans la suite du rapport.

Votre rapporteur spécial s'interroge cependant sur la réalité de ces évolutions car en cours d'exercice des mesures de régulation budgétaire peuvent fort bien annuler une partie substantielle des crédits prévus. Ainsi, l'arrêté du 29 mars 1984 a annulé pour les deux chapitres 57-02 et 57-05, 8,620 millions de francs d'autorisations de programme (soit 25 % du crédit initial) et 5,332 millions de francs de crédits de paiement (soit 16,8 % du crédit initial).

CHAPITRE III

L'EFFORT CIVIL DE DEFENSE : DES AMBITIONS BIEN LIMITEES

Tous les responsables politiques sont désormais conscients de la fragilité d'un système de défense qui ne se serait pas suffisamment préoccupé de mettre les principaux rouages de la vie nationale et la population elle-même en mesure de faire face aux chocs et désordres qui pourraient résulter d'une grave crise extérieure.

Le rôle des différents ministères est, à cet égard, particulièrement important pour ce qui concerne leur sphère de compétence respective. Or, on peut s'interroger sur la place qui revient aux préoccupations de défense dans l'activité habituelle des administrations.

Outre son rôle d'animation et de coordination, le S.G.D.N. contribue financièrement à l'effort de défense des ministères dans le cadre du programme civil de défense qui n'est qu'une partie relativement limitée de l'ensemble de l'effort civil de défense.

1. Le programme civil de défense

Dans l'analyse des crédits d'équipement du précédent chapitre, on a relevé que l'ensemble des crédits affectés au programme civil de défense (y compris ceux en provenance du ministère de la Défense), s'élevaient à 105 millions de francs en autorisations de programme en progression de 11,9 % et qu'ils atteignaient 89,8 millions de francs en crédits de paiement, soit une baisse de 12,2 % par rapport à 1984. Ils devraient être répartis comme suit entre les divers ministères (en autorisations de programme) :

Programme civil de défense 1985
(Actions prévues)

Opérations	A.P. en MF
Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation	41,250
- Transmissions (équipements divers)	
- Sécurité civile	
- Alerte aérienne (sirènes)	
- Contrôle de la radioactivité (équipement et vêtements de protection)	
- Secours (équipement des UISC, colonnes mobiles de secours, masques)	
- Mise à l'abri des populations	
- Lutte contre le terrorisme nucléaire	
Ministère des Transports	0,400
- Actualisation du plan « CEREZ »	
Ministère de la Défense	33,220
- Rénovation d'un centre de transmissions	
- Protection de communications (études, équipements)	
- Rénovation et information dans un P.C.	
- Liaison par satellite (Syracuse)	
Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget	0,180
- Poursuite de l'équipement du centre opérationnel ministériel	
Ministère de l'Agriculture	0,150
- Enquêtes sur les besoins en céréales	
- Enquête sur une incitation à la constitution de stocks alimentaires individuels	
Ministère de l'Industrie et de la Recherche	2,220
- Titres de répartition des produits pétroliers	
- Confection de carnets pour collage des tickets	
Secrétariat d'État chargé de la Santé	3,000
- Équipements des postes de secours mobiles	
Ministère de l'Urbanisme et du Logement	6,400
- Essais de matériaux	
- Laboratoire d'essais (équipements des abris)	
Secrétariat d'État chargé des D.T.O.M.	1,880
- Équipement en terminaux chiffants	
- Protection des installations sensibles	
- Appareils de discrétion téléphonique	
- Équipement des centres opérationnels de défense	
- Appareils de neutralisation d'engins explosifs	
Secrétariat d'État chargé des techniques de la communication (SJTI)	3,300
- Protection des stations des D.T.O.M.	
S.G.D.N.	12,500
- Création d'un P.C. de crise	
- Réseau de transmissions spécialisées	
- Travaux de sécurité	
Total	105,000

Pour avoir une vision plus synthétique des évolutions en 1985, il convient de regrouper ces dépenses autour des trois principales orientations qui concourent, d'une part à la continuité de l'action

gouvernementale, d'autre part, à la protection des populations et, enfin, aux actions économiques de défense. Le tableau ci-après permet de constater que ce sont les actions des ministères qui concourent dans le programme civil de défense à la protection des populations qui représentent plus de 66 % des dotations, devant celles relatives à la continuité de l'action gouvernementale (31 %) et les actions économiques de défense (moins de 3 %).

(en millions de francs)

	1984 (1)	Part du total en 1984	1985	Part du total en 1985	Evolution 1985/1984
- Continuité de l'action gouvernementale	31.830	33,9	32.655	31,1	+ 2,6
- Protection des populations	56.090	59,8	69.575	66,3	+ 24
- Actions économiques de défense	5.914	6,3	2.770	2,6	- 53,1
Total	93.834	100	105.000	100	+ 11,9

(1) Avant annulation par l'arrêté du 29 mars 1984

Par rapport à 1984, l'effort en faveur de la protection des populations tend à s'accroître encore en 1985 (+ 24 %) tandis que l'effort pour la continuité de l'action gouvernementale évolue lentement (+ 2,6 %) et les actions économiques de défense régressent (- 53 %).

En réalité, les perspectives qui viennent d'être tracées pour 1985 doivent être considérées avec précaution car, non seulement des annulations de crédits peuvent intervenir en cours d'année comme on l'a déjà constaté mais aussi la mise en place des crédits est parfois tardive. Ainsi, pour l'exercice en cours, les transferts n'ont eu lieu qu'au milieu de l'année de sorte que seule une petite partie des crédits sera consommée par les ministères en 1984, le reste devant l'être principalement en 1985.

2. L'action des autres ministères

a) Des crédits en diminution

L'état récapitulatif établi en annexe du fascicule budgétaire du S.G.D.N. regroupe l'ensemble des crédits concourant à la défense de la Nation (hors budget du ministère de la Défense).

Comme l'indique le tableau ci-après, cet effort civil de défense s'élève à 3.250,5 millions de francs en crédits de paiement, en diminution de 7,1 % par rapport à 1984 et à 1.131,9 millions de francs en autorisations de programme en diminution de 25,6 % par rapport à 1984. La baisse est donc particulièrement nette et il ne faudra donc pas compter sur une évolution favorable des dépenses des ministères civils pour compenser la médiocrité des crédits du S.G.D.N.

Dépenses concourant à la défense de la Nation
(Art. 95 de la loi de finances pour 1980)

(en millions de francs)

MINISTERES	1984		1985		Pourcentage de variation	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
- Agriculture	-	4,12	-	4,27	-	+ 3,33
- Postes, télécommunications et télédiffusion	1377,00	1637,00	968,00	1274,00	- 29,70	- 22,17
- Redéploiement industriel, recherche et technologie	-	9,09	-	9,31	-	+ 2,42
- Education nationale	-	2,68	-	2,82	-	+ 5,22
- Intérieur et décentralisation	46,63	1122,56	55,00	1218,04	+ 17,95	+ 8,51
- Relations extérieures	38,58	192,04	34,82	203,22	- 9,75	+ 5,81
- Urbanisme et logement	0,09	21,84	0,05	26,91	- 44,44	+ 23,21
- Affaires sociales et solidarité nationale	0,97	51,02	0,99	51,03	+ 2,06	+ 0,02
- Mer	-	4,28	-	4,43	-	+ 3,5
- Transports	2,47	47,09	-	46,98	-	- 0,23
- Budget annexe de la navigation aérienne	-	-	2,20	1,70	-	-
- Economie, finances et budget	-	86,49	0,23	75,05	-	- 13,23
- Services du Premier ministre	34,46	70,95	29,86	64,85	- 13,35	- 8,60
- Environnement	-	-	15,31	4,06	-	-
- Départements et territoires d'outre-mer	21,33	250,51	25,50	263,84	+ 19,55	+ 5,32
TOTAUX	1521,53	3499,67	1131,96	3250,51	- 25,61	- 7,15

Si l'on compare les quelques 3,25 milliards de francs de l'effort civil de défense avec les 182 milliards de francs de l'ensemble des crédits militaires, on a une idée de la modestie de l'effort consenti par les ministères civils pour la défense de la Nation. Ces crédits représentent exactement 1,78 % du total des dépenses militaires.

Encore, le volume de l'effort civil de défense prête-t-il à interprétations. Certes, la détermination des crédits comptabilisés par chaque ministère est fondée sur des critères en principe harmonisés au niveau interministériel. Ainsi, en matière d'investissement sont retenus, d'une part la totalité des dépenses concernant les actions spécifiques de défense, d'autre part, le surcoût engendré par la prise en compte de considérations de défense dans les investissements qui sont de la compétence du ministère en cause. Pour les dépenses de fonctionnement, sont prises en compte les rémunérations des personnels ayant à temps plein ou à temps partiel une mission de défense ainsi que les dépenses courantes évaluées au prorata des effectifs.

Mais à considérer certaines évolutions brutales comme celle de l'effort fait par les Postes/Télécommunications et télédiffusion au cours des 3 dernières années, on peut s'interroger sur la fiabilité des données récapitulées.

Parmi les principaux ministères concourant à l'effort de la Nation, il faut retenir le ministère de l'Intérieur qui représente à lui seul plus de 37 % des dépenses et le ministère des Postes/Télécommunications et télé diffusion (près de 40 %). En revanche, la place des ministères économiques est relativement modeste (moins de 0,3 % pour le ministère de l'Industrie, moins de 1 % pour le ministère de l'Urbanisme et du Logement, 1,5 % pour le ministère de la Mer et des Transports, moins de 2,5 % pour le ministère de l'Economie, des Finances et du Budget). Quant à celle du ministère des Affaires Sociales, elle est aussi fort réduite (1,5 %).

b) La protection des populations : des études mais peu de réalisations d'envergure

Le Premier Ministre, par sa directive du 15 octobre 1982 sur la protection des populations, faisant suite à ses déclarations de septembre 1981, a défini deux catégories de dispositions pour assurer la protection de la population : d'une part, des mesures de précaution portant notamment sur l'alerte et le recensement des capacités disponibles d'abris, d'autre part, des normes de sécurité applicables aux constructions neuves. Le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, conformément aux dispositions de l'ordonnance de 1959, met en oeuvre cette politique.

Sur le plan de l'information du public, beaucoup reste encore à faire. Certes, des initiatives et des interventions ponctuelles ont été menées. Mais, dans l'attente de la très large diffusion annoncée d'une brochure d'information sur les mesures à prendre en matière de protection ainsi que des recommandations techniques pour la construction d'abris, force est de constater qu'aucune action d'information et de formation d'ampleur nationale n'a pour l'instant été menée. Quand on sait par exemple que chaque année 200.000 Suédois reçoivent une formation obligatoire de protection civile, on imagine le chemin qui reste à parcourir.

Pour ce qui est de la mise à l'abri des populations, deux opérations expérimentales de recensement des capacités d'abris existantes ont été menées en Ille-et-Vilaine et en Haute-Loire en 1983. Il est prévu de poursuivre le recensement en 1984 et 1985 « en fonction des disponibilités budgétaires », c'est dire que les perspectives ne sont guère réjouissantes.

Des progrès plus nets ont, semble-t-il, été réalisés en matière de normes et de recommandations techniques pour l'aménagement d'abris. La diffusion de la brochure sur les recommandations techniques, déjà en place dans les préfetures et les directions départementales de l'équipement, va être étendue aux mairies des villes de plus de 10.000 habitants. La mise au point des conditions relatives à l'introduction de « normes de sécurité » dans les constructions publiques et privées fait, par ailleurs, l'objet d'un examen juridique approfondi par le ministère de l'Intérieur dans le cadre de la mise en oeuvre des lois de décentralisation. Enfin, un programme de recherches et d'essais a été lancé afin de permettre le test de spécifications nationales concernant des matériels d'abris.

S'agissant de la planification du desserrement des populations, le ministère de l'Intérieur fait élaborer des projets de plans de desserrement dans un certain nombre de zones expérimentales. Mais le résultat de ces travaux n'est pas encore connu.

Enfin, il convient de noter que des travaux de rénovation et de modernisation du réseau d'alerte sont poursuivis en particulier dans le domaine de la protection contre les effets de l'impulsion électromagnétique.

Toutefois, pour d'autres éléments fondamentaux de la protection des populations, la situation actuelle ne va guère au-delà des études : c'est le cas par exemple pour la mise au point des plans de circulation civilo-militaires, pour l'adaptation des moyens de secours, d'hébergement et de soins. L'augmentation des moyens des deux seules unités d'instruction de la sécurité civile (UISC) fait l'objet, certes, de projets de

programmation. Mais en cette matière comme en matière d'équipement des colonnes mobiles de secours et des unités d'hébergement, l'étroitesse des moyens financiers rend les initiatives très problématiques.

Il faut rappeler, en effet, qu'il avait été envisagé de constituer, dès 1977, 108 compagnies regroupant 380 unités d'hébergement. Au début de 1984, 7 compagnies pouvaient disposer du matériel pour héberger 400 personnes seulement. De la même façon, c'est en 1968 qu'a été retenu le principe de la mise sur pied de 14 colonnes mobiles de secours. Trois d'entre elles ont été créées au 1er janvier 1984 et une quatrième est en cours de constitution. Quant aux U.I.S.C., elles devaient se créer dans chaque zone de défense mais on en compte seulement deux à l'heure actuelle à Nogent-le-Rotrou et Brignoles.

L'impression prévaut donc, surtout si on compare les réalisations achevées avec celles obtenues dans certains pays étrangers (Suède, Suisse, Allemagne fédérale) que notre effort de protection des populations est très embryonnaire : les textes de base sont en place, certes ; mais soit ils sont mal connus des responsables, soit les moyens requis pour les appliquer correctement et les réalisations sur le terrain demeurent limitées. A cet égard, votre Commission ne peut que se féliciter de la réalisation d'exercices en vraie grandeur comme Gymont 84 qui sont d'excellents révélateurs des points forts et des points faibles des procédures et des dispositifs mis en place. Encore faudrait-il avoir les moyens de porter remèdes aux faiblesses constatées.

CONCLUSION

Au terme de l'examen des crédits du S.G.D.N. pour 1985, votre Rapporteur ne peut s'empêcher de remarquer que la situation en matière de défense civile a finalement peu évolué depuis quelques quatre ans. Les recommandations que formulaient MM. Marcellin et Bonnefous dans leur rapport rédigé en 1980 sur la protection de la population civile en temps de crise restent, pour une large part, d'actualité : le renforcement des structures du S.G.D.N. est toujours nécessaire et son érection éventuelle en un secrétariat d'Etat autonome placé, auprès du Premier Ministre mérite toujours d'être prise en considération ; l'élaboration d'une loi de programmation sur la défense civile définissant des priorités et des moyens pour les atteindre est également souhaitable. La construction d'abris, l'amélioration de la sûreté des transmissions, la constitution de stocks alimentaires et pharmaceutiques, la définition d'une politique d'information, etc, constituent toujours des objectifs à atteindre.

L'évolution des effectifs et des crédits du S.G.D.N. en 1985 ne permettront guère d'avancer dans ces diverses directions. Votre Rapporteur spécial considère, cependant, qu'il n'y a pas lieu d'être trop pessimiste pour l'avenir. En effet, les réflexions menées au sein d'une instance comme le Haut Comité Français pour la défense civile prouvent que de plus en plus de responsables appartenant à toutes les familles politiques sont sensibilisés aux enjeux que constituent l'information et la protection des populations en temps de crise. Il faut s'en féliciter car ce n'est qu'à partir d'une prise de conscience plus aiguë des nécessités de la défense civile que des crédits suffisants finiront par être dégagés pour financer des actions d'envergure.

Réunie le 8 novembre 1984, sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, Président, la Commission a décidé à la majorité de proposer au Sénat l'adoption des crédits pour 1985 du Secrétariat Général de la Défense Nationale.