

N° 58

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1981

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 1982, 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° 26

Services du Premier ministre.

**II. — SECRETARIAT GÉNÉRAL
DE LA DÉFENSE NATIONALE**

Rapporteur spécial : M. Christian PONCELET,

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, René Monory, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) ; 450 et annexes, 470 (annexe 32) 473 (tome VII) et in-8° 57.
Sénat : 57 (1981-1982)

Loi de Finances - Défense nationale (Secrétariat général) - Premier ministre (Services).

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	3
I.- PRINCIPALES OBSERVATIONS	4
II.- EXAMEN en COMMISSION	6
RAPPORT	7
I.- LE S.G.D.N. ET LE BILAN DES ACTIONS MENEES EN MATIERE DE PROTECTION DES POPULATIONS	8
A.- La répartition des tâches au sein du S.G.D.N.	8
B.- Le bilan des actions menées en matière de protection des populations	11
II.- LES CREDITS BUDGETAIRES	14
III.- LA POLITIQUE DE DEFENSE CIVILE	20
A.- La définition d'une politique de défense civile	20
B.- Les options budgétaires de 1982	26
CONCLUSION	31
ANNEXE	33

AVANT-PROPOS

Le projet de budget du Secrétariat Général de la Défense nationale pour 1982 s'élève à 64,6 millions de francs contre 56,5 millions en 1981, soit une augmentation de 14,2 %.

Si on ajoute un crédit de paiement de 43 millions de francs à provenir du Ministère de la Défense au titre du programme civil de défense, le montant global des dotations dont disposera le S.G.D.N. pour 1982 est de 107,6 millions, soit + 23 % par rapport à celui de 1981.

I.- PRINCIPALES OBSERVATIONS

Un budget équilibré

Un budget de 64,6 MF dont les masses (fonctionnement et équipement) sont à peu près également réparties : en effet les crédits réservés

- aux moyens des services (Titre III) sont de 30,8 MF, soit 47,7 %,
- aux investissements (Titre V) s'élèvent à 33,8 MF, soit 52,3 %.

Un budget dont les équipements sont essentiellement de défense civile

Les dépenses en capital pour 1982 qui sont :

- de 33,76 millions de francs en autorisations de programme,
- de 33,81 millions de crédits de paiement

concernent, outre la **modernisation et le renouvellement de matériels techniques** (8,95 MF en autorisations de programme et 9 MF en crédits de paiement) principalement la **réalisation du programme civil de défense : (24,81 MF).**

Une opération à composantes budgétaires civile et militaire : le programme civil de défense.

Répondant aux demandes instantes formulées par la Commission des Finances du Sénat lors de l'examen du budget du S.G.D.N. pour 1981, le Gouvernement propose les mesures suivantes pour 1982 :

- l'enveloppe **globale** du programme civil de défense est augmentée ; de 68 millions de francs en autorisations de programme en 1981, elle passera à 90 millions en 1982. Dans cet ensemble :

- 24,8 MF tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programme proviennent du budget du S.G.D.N., soit respectivement 36,6 % et 27,6 %,

- 43 MF en crédits de paiement et 65 MF en autorisations de programme sont transférés du budget de la Défense, soit respectivement 63,4 % et 72,4 %.

– les crédits intéressant la protection des populations sont majorés au total de près de 50 %.

- réseau d'alerte : renforcement des sirènes et des radiamètres,
- opérations de recensement des abris contre des retombées radioactives,
- réalisation de masques à gaz,
- équipement de laboratoires de recherche sur les contaminations nucléaires, biologiques et chimiques,
- achèvement de l'équipement de la 3ème colonne mobile de secours et amorce de celui de la 4ème,
- équipement de deux nouvelles unités d'hébergement.

II.- EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le 26 octobre 1981 sous la présidence de M. Jean CLUZEL, Vice-Président, la Commission a examiné, sur le rapport de M. Christian PONCELET, rapporteur spécial, le projet de budget pour 1982 du Secrétariat général de la défense nationale.

Le rapporteur spécial a d'abord présenté les chiffres essentiels du projet de budget qui progresse de 14,2% par rapport à 1981 et il a noté que, compte tenu de la dérive des prix pour 1981, c'est plutôt une stabilisation des moyens d'action qui est proposée pour 1982.

Il a souligné l'avantage que présente la dotation supplémentaire de 65 millions de francs en autorisations de programme et de 43 millions en crédits de paiement provenant du budget de la défense et destinée au financement du programme civil de défense. Il a observé toutefois que la procédure utilisée ne lui paraît conforme, ni à la lettre ni à l'esprit de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, ni au souci de la clarté budgétaire.

Après avoir indiqué que si certaines réponses aux demandes instantes de la Commission sont inscrites dans le budget de 1982, tel le financement des actions à mener pour la protection des populations, le rapporteur spécial a souhaité que l'étude en vue de la création d'une direction centrale du ravitaillement en temps de guerre soit rapidement achevée.

Il a précisé en outre que l'effort financier à accomplir, si l'on voulait atteindre les objectifs d'une politique de défense civile dignes de ce nom, nécessiterait l'affectation d'un crédit évalué récemment à 635 millions de francs : la modicité relative des dotations prévues pour 1982 montre combien long est encore le chemin à parcourir pour y parvenir.

M. Marc JACQUET s'est interrogé alors sur l'utilité de crédits aussi peu importants et a souhaité un réel débat sur la défense civile qui permettrait de dégager des orientations et de prendre des engagements budgétaires.

En conclusion et, sur proposition du rapporteur spécial, la Commission a adopté les crédits du budget du Secrétariat général de la défense nationale.

MESDAMES, MESSIEURS,

La politique de défense doit permettre en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, de préserver l'intégrité du territoire, de protéger la vie des populations et d'assurer la sécurité des biens. Elle doit donc être d'abord **omniprésente** ; c'est dire qu'il n'est pas question de distinguer entre le temps de paix et le temps de guerre et qu'il convient d'être prêt, à tout moment, à faire face à des scénarios de crise. Elle doit être également **générale** ; c'est dire qu'elle ne peut plus être l'apanage de quelques responsables militaires ou civils, qu'elle est bien **l'affaire de la nation** et qu'elle intéresse non seulement les forces armées mais encore tous les secteurs d'activité, toutes les catégories socio- professionnelles, en un mot tous les citoyens.

D'où une indispensable interconnexion des moyens importants et permanents de coordination et la nécessité de la mise en oeuvre d'un programme de défense à composantes aussi bien militaire que civile.

Les principales missions à accomplir dans le cadre ainsi défini incombent au Secrétariat général de la Défense nationale (S.G.D.N.) dont le budget qui nous est proposé assure non seulement le fonctionnement et les équipements mais également comporte des moyens à la disposition de l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale (I.H.E.D.N.) et des dotations allouées pour le développement du programme civil de défense.

Après avoir rappelé rapidement la répartition des tâches au sein du S.G.D.N. et établi un bilan des actions menées récemment en matière de protection des populations, nous examinerons le projet de budget du S.G.D.N. pour 1982 avant de faire le point sur les réalisations de la politique de défense civile.

I.- LE S.G.D.N. ET LE BILAN DES ACTIONS MENEES EN MATIERE DE PROTECTION DES POPULATIONS.

A) LA REPARTITION DES TACHES AU SEIN DU S.G.D.N.

La place du Secrétariat général de la Défense nationale au sein de la répartition des tâches gouvernementales n'a pas été modifiée, aucune attribution nouvelle ne lui ayant été confiée par rapport à celles fixées dans le décret n° 78-78 du 25 janvier 1978. Mission lui est donc donnée de poursuivre les activités de ses services dans le cadre de ces attributions.

Aussi, les structures internes actuelles du S.G.D.N. conçues pour faire face aux besoins exprimés par le décret susvisé qui ont été rodées par plus de trois ans d'usage, n'ont fait l'objet depuis 1978 que d'adaptations mineures.

Les activités des différents services du S.G.D.N. sont rappelées ci-après :

1°) Le département du renseignement et des études générales (D.R.E.G.).

Il élabore les documents de synthèse et d'étude répondant à différents besoins gouvernementaux dans le domaine de la défense.

Son rôle d'animation et de coordination l'a conduit à participer à de très nombreuses réunions interministérielles, à effectuer de fréquentes missions à l'étranger et à mener une activité pédagogique soutenue.

2°) La division des affaires civiles de défense (A.C.D.)

La division des affaires civiles de défense mène un ensemble d'actions par l'intermédiaire de ses cinq bureaux.

- la sécurité générale.

Le bureau « Sécurité générale », dont l'activité principale est constituée par la mise au point et le suivi des plans de sécurité générale, entretient des relations très étroites avec tous les ministères concernés et plus particulièrement avec les départements ministériels suivants : Intérieur et décentralisation, Transports, Défense, Industrie, P.T.T., D.O.M.-T.O.M.

- la coordination des mesures de défense.

Le bureau de coordination des mesures de défense participe aux travaux menés pour l'élaboration et la mise en forme d'instructions, à l'attention des préfets de zone et des généraux commandants de région militaire pour l'établissement des plans généraux de protection et des plans de défense opérationnelle du territoire.

- la protection des populations et la sécurité des installations sensibles.

Dans le but de réunir toutes les données susceptibles de permettre au Gouvernement de déterminer une politique en matière de protection des populations, le bureau mène des études concernant notamment les normes en matière d'abris et le coût qui en résulterait et s'efforce de dégager des solutions pratiques au desserrement des centres urbains.

Par ailleurs sont recherchées les dispositions qu'il conviendrait de prendre dans tous les domaines et aux différents niveaux de responsabilité pour résoudre les nombreux problèmes que d'éventuels réfugiés ne manqueraient pas de poser aux autorités territoriales.

- le budget civil de défense - réglementation - Service national.

- les actions économiques de défense.

3°) La division des Affaires générales de défense (A.G.D.)

Les activités de la division des affaires générales de défense concernent :

- les moyens de commandement et de liaisons gouvernementaux,
- les affaires militaires et de souveraineté,
- la coopération militaire outre-mer.

4°) Le bureau des études stratégiques et des négociations internationales (B.E.S.N.I.).

L'activité du B.E.S.N.I. s'oriente dans trois directions : négociations internationales, études stratégiques et affaires interalliées.

5°) Le Conseiller scientifique et le bureau des affaires scientifiques et technologiques (A.S.T.)

a) les activités du Conseiller scientifique.

Le Conseiller scientifique contribue aux missions générales du S.G.D.N. dans deux domaines :

- l'information des autorités gouvernementales,
- la protection des populations civiles en cas de crise.

b) les activités du bureau des affaires scientifiques et technologiques.

Dépendant du Conseiller scientifique, ce bureau a pour première mission d'assurer l'information dans les secteurs intéressant la défense (à l'exclusion des domaines nucléaire et spatial).

6°) Le service de sécurité de défense (S.S.D.)

Outre le réexamen des fondements juridiques et l'actualisation de la réglementation concernant les mesures préventives de protection du secret de défense, le S.S.D. :

- mène des inspections de sécurité orientées vers les ministères, les comités nucléaires, les Etats-majors et les postes d'Attachés des Forces Armées.
- assure la gestion directe du dispositif d'habilitations au niveau des secrets dans le domaine national et interallié,
- a la responsabilité de la protection, notamment des informations classifiées confiées à la France dans le cadre de l'alliance atlantique et des accords internationaux.

7°) Le bureau des affaires nucléaires et spatiales (A.N.S.).

Le bureau des affaires nucléaires et spatiales (A.N.S.) a pour rôle de conduire des actions sur des sujets précis pour lesquels le S.G.D.N. a reçu mandat du Premier Ministre. Il organise alors, suivant le cas, une concertation ou une coordination interministérielle réelle.

8°) La mission de l'enseignement et des études de défense (M.E.E.D.)

La Mission de l'enseignement et des études de défense (M.E.E.D.) a pour vocation de coordonner l'action des organismes publics ou privés voués à l'enseignement et aux études de défense.

9°) Le centre informatique (C.I.)

Le centre informatique traite simultanément l'ensemble des applications existantes et futures en utilisant la puissance maximale autorisée de son ordinateur et avec l'aide d'un nouveau logiciel.

10°) Le service documentation presse information (S.D.P.I.)

Ce service est chargé de fournir au S.G.D.N. et à certains organismes extérieurs la documentation ouverte qui leur est nécessaire pour mener à bien leurs travaux.

Il effectue annuellement, de l'ordre de 1 200 analyses d'articles de journaux, revues, ouvrages divers, etc..., français et étrangers. Elles sont diffusées chaque mois sous la forme de produits signalétiques.

B) LE BILAN DES ACTIONS MENEES EN MATIERE DE PROTECTION DES POPULATIONS.

Le Secrétaire général de la Défense nationale a, en 1980, soumis au Premier Ministre des propositions concernant les mesures susceptibles de limiter pour la population les conséquences d'un conflit. Des premières réalisations sont intervenues dans ce domaine dès la présente année. Il est intéressant de rappeler ces propositions et de dresser un rapide bilan des actions ainsi engagées.

1°) Des propositions.

La difficulté était de concilier deux exigences contradictoires :

– inscrire les dépenses dans une enveloppe en progression par rapport à celles des dernières années, mais en restant à un niveau raisonnable, compatible avec les possibilités budgétaires,

– permettre néanmoins de réduire les pertes de façon significative.

Dans cette optique il a été prévu de procéder :

– à la poursuite des interventions déjà menées dans les deux domaines :

- de l'alerte et du contrôle de la radioactivité,

- de la planification de la mise à l'abri d'une partie de la population par l'utilisation et éventuellement l'adaptation d'abris existants, en fonction des conclusions des études de normes et de coûts demandées au Ministère chargé de la construction,

- à l'élaboration de plans de desserrement,

- à la préparation et à la diffusion des informations qui se révéleraient nécessaires, en fonction de la situation, au profit des responsables et de la population.

2°) Les actions engagées.

Pour 1981, les crédits du programme civil de défense correspondant aux options retenues ont été, conformément aux prescriptions de l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, affectés pour la plus grosse part au Ministère de l'Intérieur et, dans une moindre mesure, aux Ministères de la Santé et de l'Environnement.

Les réalisations portent :

- au titre du **Ministère de l'Intérieur** sur :

- l'alerte et la détection de la radioactivité (13,889 MF au lieu de 7,782 en 1980, soit +78%),

- les colonnes mobiles de secours (2,020 MF au lieu de 0,780 en 1980, soit +159%),

- la mise à l'abri de la population (7,7 MF au lieu de 5 en 1980, soit +54%).

ce qui, avec la poursuite des autres actions relatives à la protection de la population, représente un investissement global de 31,212 MF au lieu de 19,038 en 1980, soit une augmentation de 64%.

- au titre du **Ministère de la Santé** :

- l'équipement des postes sanitaires de secours mobiles (2,5 MF au lieu de 1,5 en 1980, soit +67%).

- au titre du **Ministère de l'Environnement** :

- les études concernant les normes et les coûts de construction d'abris (0,450 MF).

Ces rappels étant faits, il nous faut examiner le projet de budget du S.G.D.N. pour 1982 et étudier la nature et le coût des actions que le Gouvernement envisage d'entreprendre, étant précisé que nous nous attacherons tout particulièrement aux propositions présentées.

II.- LES CREDITS BUDGETAIRES

Les crédits du Secrétariat général de la Défense nationale proviendront, en 1982, comme en 1981, 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 1982, de 64,57 millions de francs plus 43 millions de francs, soit 107,57 millions de francs contre 87,52 millions en 1981 : l'augmentation d'une année sur l'autre est donc de +22,9%.

(en millions de francs)

	1981				1982				Evolution %
	Titre III	Titre V		Total	Titre III	Titre V		Total	
		A.P.	C.P.			A.P.	C.P.		
Secrétariat général de la défense nationale (S.G.D.N.)	25,03	7,87	7,99	32,02	28,50	8,95	9,00	37,50	+ 17,1
Institut des hautes études de la défense nationale (I.H.E.D.N.)	1,89			1,89	2,26	-	-	2,26	+ 19,6
Programme civil de défense .	-	21,96	21,61	21,61	-	24,81	24,81	24,81	+ 14,8
TOTAL budget S.G.D.N.	26,92	29,83	29,60	56,52	30,76	33,76	33,81	64,57	+ 14,2
TOTAL budget défense	-	46,00	31,00	31,00	-	65,00	43,00	43,00	+ 38,7
TOTAL GENERAL	26,92	75,83	60,60	87,52	30,76	98,76	76,81	107,57	+ 22,9

1°) Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires seront, pour 1982, de 30,76 millions de francs contre 26,92 millions de francs en 1981 (+ 14,2%).

a) Au titre des mesures acquises

L'augmentation des crédits est de 1 429 228 F. Il s'agit de l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques prévues jusqu'au 31 décembre 1981 (1 312 714 F) et de différentes applications de textes pour revalorisation indiciaire, indemnités, prestations familiales et cotisations sociales (+ 116 514 F).

b) Au titre des mesures nouvelles

Les crédits supplémentaires s'élèvent à 2 408 076 F

b1) Pour le S.G.D.N. proprement dit

la majoration proposée est essentiellement destinée à assurer le financement de 8 mesures nouvelles 2 035 506 F

– première catégorie

3 mesures nouvelles de nature générale 645 935 F

● l'inscription d'une provision pour relèvement des rémunérations + 517 847 F

● l'amélioration des régimes des oeuvres sociales + 2 990 F

● la hausse de l'énergie et du carburant + 125 099 F

– deuxième catégorie : 3 mesures nouvelles relatives à la modernisation du Centre de transmission gouvernemental 1 050 000 F

dont :

● les déplacements 300 000 F

● le fonctionnement technique 325 000 F

● l'informatique et la maintenance	425 000 F
– troisième catégorie : 2 mesures nouvelles relatives au fonctionnement du S.G.D.N.	339 570 F

dont :

● la création de deux emplois administratifs	189 570 F
● des études	150 000 F

b2) Pour l'Institut des Hautes études de défense nationale les crédits supplémentaires doivent permettre de financer 3 mesures nouvelles	372 570 F
--	-----------

● la hausse de l'énergie	14 425 F
● la revalorisation des indemnités de conférence	8 145 F
● les voyages et déplacements des sessions nationales et régionales	350 000 F

2°) Les dépenses en capital (Titre V : Investissements exécutés par l'Etat).

Les dépenses en capital présentées en 1982 s'élèveront à :

- 33 760 000 F pour les autorisations de programme
- 33 810 000 F pour les crédits de paiement.

Ces dépenses concernent :

a) Le chapitre 57-02 (Programme civil de défense)

Ces crédits toujours domiciliés au budget du S.G.D.N. sont répartis, en cours de gestion, entre les ministères responsables de l'exécution des mesures de défense.

Les autorisations de programme s'inscrivent au chapitre 57-02 pour un montant de 24 810 000 F en 1982 et en crédits de paiement pour un même montant, tandis qu'une dotation en autorisation de programme de

65 000 000 F et de 43 000 000 F en crédits de paiement, inscrite au budget du Ministère de la Défense portera les ressources totales affectées à ce programme au montant respectivement de 89 810 000 F en A.P. (+32,1% par rapport à 1981) et à 67 810 000 F en C.P. (+28,9% par rapport à l'année précédente).

La répartition entre les différents ministères des autorisations de programme et crédits de paiement du chapitre 57-02 est la suivante en millions de francs au titre des budgets 1981 et 1982.

	1981		1982	Pourcentage de variation
	AP	CP	AP	AP
- Intérieur et décentralisation.....	27,212	26,967	52,844	+ 94
- Transports	2,825	1,825	4,134	+ 46
- Défense	8,380	6,622	11,840	+ 41
- Economie et finances	-	-	0,143	+ 143
- Agriculture	2,431	1,431	2,402	- 1
- Industrie	3,950	2,950	0,823	- 379
- Santé	4,835	3,835	9,520	+ 97
- Environnement	0,550	0,550	1,998	+ 263
- D.T.O.M.....	0,404	0,404	0,606	+ 50
- Service juridique et technique de l'information	5,513	5,041	4,100	- 26
- S.G.D.N.	5,115	2,985	1,400	- 73
TOTAL	61,215	52,610	89,810	+ 47

La différence entre les crédits votés 67,960 millions de francs d'autorisations de programme et la répartition ci-dessus, soit 6,745 millions de francs, résulte de l'annulation des autorisations de programme afférentes aux crédits transférés à des chapitres du titre III, soit 6,645 millions de francs pour le Ministère de l'Intérieur et 0,100 million de francs pour le S.G.D.N.

La croissance des crédits de 1982 par rapport à 1981 intéressera essentiellement le Ministère de l'Intérieur qui prévoit un effort accru dans sa mission de protection des populations, notamment au titre de l'alerte.

La procédure d'abondement qui consiste à inscrire à un fascicule budgétaire (en l'occurrence à celui du Ministère de la Défense) des crédits correspondant à des dépenses effectuées par les ministères civils après transfert du S.G.D.N. n'est conforme :

- ni à l'esprit, ni à la lettre de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances ;

- ni aux dispositions de l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense ;

- ni au souci d'une clarté budgétaire que dicte le simple bon sens.

De telles pratiques aboutissent ainsi à transférer du Ministère de la Défense au S.G.D.N. des crédits que celui-ci affecte au Ministère de l'Intérieur, qui les restitue au Ministère de la Défense en contrepartie des unités de sécurité civile que ce dernier met à sa disposition.

Votre Commission des Finances ne peut que condamner de tels errements qui tendent à se répéter année après année.

b) Le chapitre 57-05 (Equipement en matériel des Services du S.G.D.N.)

Les autorisations de programme s'inscrivent à ce chapitre pour un montant de 8 950 000 F en 1982. Elles sont destinées à financer la quatrième tranche du plan prévu sur cinq ans concernant le programme de modernisation et de renouvellement des moyens de transmission, ainsi que la première des trois tranches du système de compatibilité cryptographique nécessaire pour assurer la protection des liaisons gouvernementales avec les représentations diplomatiques ou militaires à l'étranger.

3°) Les dépenses concourant à la défense de la nation (article 95 de la loi de finances pour 1980).

Le détail des autorisations de programme et des crédits de paiement pour 1982, par ministère et par chapitre, figure en annexe du présent rapport : ces dotations sont respectivement de 553,40 et de 1 627 millions de francs.

Les critères retenus par les ministères pour l'inscription de ces crédits sont fondés, d'une part sur leurs attributions de défense, d'autre part sur la finalité des actions menées.

En règle générale, les ministères n'ont pris en considération que les seules activités relatives à la préparation et à la mise en oeuvre des mesures de défense, ou qui ont un intérêt essentiel pour la défense.

Au total, une distinction doit être faite entre les actions conduites d'une part à l'aide des crédits du programme civil de défense inscrits au chapitre 57-02, et d'autre part, au moyen des crédits et sous la responsabilité de chaque département ministériel, les premières étant placées tant pour la procédure de prévision que pour la réalisation sous la surveillance du S.G.D.N.

III.- LA POLITIQUE DE DEFENSE CIVILE

Après avoir rappelé les différents volets de la défense civile, nous nous attacherons à analyser la nouvelle définition qui en est donnée, avant de prendre la mesure des actions que devraient permettre les moyens financiers ouverts par le présent projet de budget.

A) LA DEFINITION D'UNE POLITIQUE DE DEFENSE CIVILE.

D'une façon générale le S.G.D.N., dont les tâches ont été précisées par un décret du 25 janvier 1978, a comme objectif prioritaire le maintien de la continuité de l'action gouvernementale, pour que soient assurés, en toutes circonstances, la sécurité et le libre exercice des fonctions de commandement et d'exécution.

1°) Les différents volets.

Dans ce cadre global, les actions menées par les pouvoirs publics concernent essentiellement les domaines que nous rappellerons brièvement ci-après.

a) Les télécommunications : l'ensemble des mesures envisagées tendent :

– à préserver la continuité de l'action gouvernementale grâce à :

- l'existence de réseaux spécialisés (électronique gouvernementale, interadministratif spécialisé, alerte...);

- la diversification des moyens d'accès des P.C. gouvernementaux et d'entraide en ce qui concerne les différents systèmes de télécommunications (armées, intérieur...) et des mesures conservatoires en vue d'une restauration au moins partielle de ceux-ci ;

– à assurer au bénéfice des populations la diffusion des alertes au danger aérien et à la radioactivité à travers :

- la modernisation du réseau de sirènes ;

- la réalisation d'un système téléphonique d'alerte aux retombées à destination des zones rurales ;

- la transmission automatique des informations fournies par le réseau de détection automatique des explosions nucléaires ;

- l'acquisition d'équipements nouveaux (en particulier des radiamètres) et l'amélioration de la qualité des liaisons télégraphiques entre les bureaux centraux de l'alerte et le Ministère de l'Intérieur.

b) La recherche d'abris anti-radiations.

Il s'agit :

- de poursuivre le recensement systématique des abris existants ;

- de prévoir l'information de la population concernant les mesures à prendre en cas de danger.

Ces deux actions paraissent les plus efficaces pour obtenir le maintien sur place des populations.

c) Le desserrement des grands centres urbains

Il est envisagé, compte tenu des divers types de circonstances qui pourraient se présenter, de préparer le desserrement des grandes cités, ce qui contribuerait, pour une large part, à la survie de leurs habitants.

d) La défense économique.

Le ministre de l'Economie et des Finances a un rôle éminent, dans la préparation des mesures, leur exécution, leur mise à jour, en vue d'accroître la capacité de résistance du pays à toute forme d'agression. Il intervient régulièrement pour la préparation et la mise à jour des mesures éventuelles de rationnement résultant d'une réduction des approvisionnements, qui pourraient porter sur les productions alimentaires ou industrielles.

Au rôle propre imparti au ministre de l'Economie et des Finances en matière de défense économique, il faut ajouter les actions conduites en liaison avec les responsables des autres départements ministériels et particulièrement avec ceux de l'Agriculture, de l'Equipement, de l'Industrie, de la Santé, des Transports.

Tels sont les objectifs que les pouvoirs publics assignent à la politique de défense civile : il convient de les confronter, d'une part aux aspirations et aux demandes qui s'expriment aujourd'hui de façon plus pressante, d'autre part aux moyens financiers mis en œuvre pour les réaliser.

2°) Une nouvelle définition de la défense civile.

Un rapport d'information présenté l'an dernier au nom de la commission de la Défense nationale et des Forces armées de l'Assemblée nationale sur l'état et la modernisation des forces nucléaires françaises (n° 1730) indiquait que sous l'influence d'un certain nombre d'événements – exemples étrangers, modification de l'environnement international, évolution du rapport des forces entre l'Est et l'Ouest, progrès scientifique et technique militaire, nouvelles armes déployées – **une prise de conscience de la défense civile se produit dans notre pays.**

a) La défense civile et la dissuasion.

Dans le rapport d'information précité, il est observé d'abord que les tenants de la « dissuasion pure et dure » ont indiscutablement la logique atomique pour eux : elle doit en effet « persuader » un agresseur qu'une action militaire majeure de sa part entraînera des représailles sur ses cités, ses centres économiques, ses agglomérations urbaines, hors de proportion avec le bénéfice escompté de son opération.

Or, cette stratégie peut conduire à ne pas s'organiser en vue d'une éventuelle agression nucléaire et à considérer comme inutile la défense civile ; même, au cas où celle-ci serait envisagée, on se demande si ce ne serait pas porter atteinte à la crédibilité de la dissuasion.

Certes, d'autres arguments pratiques militent dans ce sens :

- l'exiguïté du territoire national qui en imposant la concentration des armes adverses rend illusoire toute protection ;
- les délais d'alerte - en cas d'attaque atomique - trop brefs pour gagner d'éventuels abris ;
- le coût nécessairement élevé des dispositifs de protection civile ;
- les mesures de protection qui ne sauraient être imposées sans préparation de l'opinion.

Cependant, force est de considérer aujourd'hui que l'examen de la problématique dissuasion-défense civile doit désormais être mené sous un angle nouveau : **la défense civile renforce la crédibilité de la dissuasion nationale.**

b) La défense civile associée à la stratégie militaire dans les pays étrangers.

Dans le rapport de l'an dernier, il avait été précisé que les principes guidant les Etats en matière de protection de leur population n'étant pas identiques, on observe des réalisations différentes.

Un tableau de celles-ci avait été dressé ; nous n'hésitons pas à le reprendre, car il permet de poser le problème de la défense civile avec précision, même si les éléments qu'il comporte datent d'un an.

Pays	Populations (en millions)	Principes et réalisations
Suisse	6,3	<p><i>Protection sur place de toute la population contre les effets directs et indirects des armes nucléaires ainsi que contre les attaques chimiques.</i></p> <p>Pas d'évacuation en raison de l'insuffisance des délais d'alerte.</p> <p>Programme d'abris pour la population réalisé à 80%. 72 000 lits d'hôpitaux protégés.</p> <p>Abris résistant à une suppression de 3 bars pour les équipes de la protection civile (730 P.C., 380 postes pour équipes de secours).</p>
Suède	8,3	<p><i>Protection totale de la population contre les effets directs et indirects des armes nucléaires, sur place et par évacuation des villes de plus de 100 000 habitants en attendant l'achèvement du programme d'abris.</i></p> <p>Programme d'abris réalisé à 61%.</p> <p>Autoprotection des usines.</p> <p>Détection des attaques insuffisante.</p>
U.R.S.S.	261	<p><i>Protection contre les effets directs et indirects des armes nucléaires pour permettre un effort de guerre de longue durée.</i></p> <p>Abris pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les centres de décision et de commandement (110 000 places) ; - les travailleurs indispensables aux entreprises clés (2 000 000 de places). - 10 à 20% de la population urbains (quelque 15 000 000 de places). <p>Evacuation des villes (plans et nombreux exercices).</p> <p>Protection industrielle très poussée.</p> <p>Stocks de guerre (matières premières et machines).</p>
R.F.A.	63	<p>Renouveau d'intérêt pour la <i>protection des populations par mise à l'abri et par évacuation.</i></p> <p>Abris existants : 2 000 000 de places (soit 3% de la population).</p> <p>Programme projeté de construction de 2 000 000 de places d'abri par an permettant d'offrir en 1990 une protection à un tiers de la population :</p> <ul style="list-style-type: none"> - remise en état, aux frais de l'Etat, d'anciens abris de la deuxième guerre mondiale ; - incitation à la construction d'abris dans les bâtiments à usages multiples (garages souterrains, stations de métro, tunnels routiers...) par les particuliers et les communes : couverture de la totalité des frais supplémentaires ; - incitation à la construction d'abris privés : subvention de 50% des frais supplémentaires, déductions fiscales pendant dix ans. <p>Cependant, l'effort financier consenti à la protection de la population n'a d'ailleurs cessé de diminuer depuis dix ans.</p>
U.S.A.	218	<p>Priorité accordée à l'<i>évacuation rapide des populations les plus exposées</i> (dans un premier temps, celles proches des objectifs d'un tir anti-forces).</p> <p>Programme auxiliaire visant à recenser et à aménager les abris anti-retombées dans les zones d'accueil, l'installation de la population et les équipes de secours.</p> <p>Abris anti-retombées pour les P.C. de protection civile des Etats, liste non tenue à jour des abris situés en zones urbaines.</p> <p>Reconstitution prévue des stocks de survie, négligée depuis des années.</p> <p>Les crédits prévus pour l'exercice 1980, en hausse de 12%, représentent une première traduction budgétaire des nouvelles préoccupations gouvernementales en matière de défense civile.</p>

En Chine populaire, la défense civile fait partie de la stratégie de la dissuasion, mais elle s'inscrit dans une optique différente. Elle a pour mission de préserver - autant que faire se peut - une partie de l'immense population chinoise ; surtout, elle doit être un instrument de la résistance populaire en vue d'opérations de guérillas, la priorité étant donnée à l'enfouissement des populations plutôt qu'à leur desserrement.

D'une façon très générale, les pays qui, de longue date, ont entrepris de protéger leur population, ont maintenant atteint un niveau de protection plus qu'appréciable. Pour les autres, se pose le plus souvent le problème de l'effort financier qu'il faut consentir en matière de défense civile.

c) Les recommandations de votre Commission des Finances.

Constatant que la défense civile, partie intégrante de la défense nationale, est une condition nécessaire de la crédibilité de la dissuasion, votre Commission des Finances - dans de nombreux rapports budgétaires et également dans un rapport présenté par son président, M. Edouard BONNEFOUS et par mon éminent prédécesseur, M. Raymond MARCELLIN - a présenté diverses propositions que nous voudrions résumer.

Il s'agit :

- de réanimer la politique de défense civile par :

- un effort administratif et financier significatif se traduisant, chaque année, par l'affectation de crédits en progression sensible au programme civil de défense du Secrétariat général de la défense nationale : l'objectif pourrait être une dotation équivalente à 1% du budget de la défense.

- *de donner la priorité à l'information des citoyens* afin de viser à développer leur sens des responsabilités, et par l'intermédiaire des cadres, des élus, des associations, des administrations et des entreprises, de leur inculquer dès le temps de paix, des notions de sécurité civile.

- *de renforcer la structure des secours aux populations sinistrées* en dotant chaque zone de défense d'une unité d'instruction de sécurité civile apte à assurer chacune au minimum une colonne mobile de secours.

- *de prévoir un programme progressif de construction d'abris « anti-souffle »* à proximité des points sensibles, là où demeure une nombreuse population sédentaire et d'établir un réseau ramifié, entretenu en permanence, d'abris légers « antiradiations ».

- *de réduire la vulnérabilité des communications téléphoniques* notamment en dédoublant les liaisons et en améliorant la capacité de résistance technique du réseau téléphonique ;

- *d'adapter les structures de l'organisation de défense* en vue du stockage des produits alimentaires et des matières premières minérales ;

- *de protéger les installations de production* les plus importantes et d'assurer la sécurité des transports.

C'est dire combien au regard de ces ambitions légitimes il est intéressant de considérer la réponse apportée par le budget pour 1982.

B. LES OPTIONS BUDGETAIRES DE 1982.

Lors de l'examen du budget du S.G.D.N. pour 1980, votre Commission des Finances avait manifesté le souhait :

- que le programme civil de défense bénéficie d'une augmentation de crédits,

- que soit accentué l'effort entrepris pour assurer une meilleure protection des populations.

Selon le Gouvernement, ces propositions sur le niveau de protection de la population civile française en temps de crise auraient eu une influence directe sur l'évolution des options présentées dans le projet de budget.

1) l'augmentation des crédits du programme civil de défense.

L'enveloppe globale du programme civil de défense s'élevait en 1980, en autorisations de programme, à 33,96 MF. Portée à 67,96 MF en 1981 - ayant donc doublé - elle doit passer à 89,81 MF en 1982.

Aussi, depuis deux ans, les crédits civils de défense auront été multipliés par 2,65.

Le tableau suivant présente comparativement, en millions de francs, la répartition prévisionnelle de l'enveloppe 1982 et les crédits de 1981.

PROGRAMME CIVIL DE DEFENSE	1981	1982
Continuité de l'action gouvernementale	20,393	22,769
Protection des populations	40,242	60,415
Action de défense économique	7,325	6,626
TOTAL.....	67,960	89,810

Il apparaît donc que les actions relatives à la protection des populations ont été nettement privilégiées.

2) L'effort de protection des populations.

Parmi les actions prévues au titre de la protection des populations figurent en particulier :

- l'accroissement du réseau d'alerte : 16 MF sont prévus au lieu de 13,889 en 1981, destinés à financer notamment le renforcement en sirènes, en radiamètres fixes et en radiamètres portatifs ;

- la poursuite des études relatives à la mise à l'abri des populations, au titre desquelles la totalité des hypothèses hautes formulées par le ministère de l'intérieur et de la décentralisation sera satisfaite ; s'élevant à 7,7 MF en 1981, elles atteindront 13,17 MF en 1982, essentiellement au bénéfice d'opérations de recensement des abris contre des retombées radioactives ;

- la réalisation de masques à gaz, action pour laquelle est enregistré un pourcentage de variation des crédits atteignant 125% (1981 : 2,4 MF ; 1982 : 5,384 MF) ;

- une participation renouvelée à l'équipement des laboratoires de recherche sur les contaminations nucléaires, biologiques et chimiques, qui relèvent des ministères de la santé et de l'agriculture : 4,55 MF seront attribués en 1982, soit une majoration de 1,5 MF par rapport à 1981 ;

- l'achèvement de l'équipement de la 3ème colonne mobile de secours (C.M.S.) et l'amorce de celui de la 4ème ; les crédits proposés sont de 3,5 MF (1,12 MF en 1981) ;

- l'équipement de deux nouvelles unités d'hébergement, au titre duquel 2,8 MF seront alloués (1,213 MF en 1981) ;

- la poursuite des mesures de protection des populations contre les risques biologiques et chimiques ; les crédits accordés (2 MF) correspondent à la demande formulée par le ministère de l'intérieur et de la décentralisation.

Au total, les dotations relatives à la protection des populations s'élèvent à 60,415 MF. Elles représentaient à elles seules, en 1981, près de 60% du budget prévisionnel du programme civil de défense : elles bénéficient pour 1982 du taux d'accroissement le plus élevé par rapport aux autres actions (soit 50%), et reçoivent plus des deux tiers (67,2%) de l'enveloppe globale du programme civil de défense.

Il convient en outre de souligner que, dans le cadre de la prévention des risques, d'autres crédits dont le montant global atteint 0,75 MF, seront attribués aux ministères des transports et de l'environnement afin, notamment, d'étudier certaines parades à des menaces terroristes (réseau d'adduction d'eau par exemple).

3) L'action menée en faveur de la défense civile reste encore insuffisante.

Sans doute eu égard aux besoins à satisfaire, le fort pourcentage d'augmentation de ces dotations ne doit pas faire illusion.

Cependant, il est intéressant de constater qu'**apparaissent** dans les projets de répartition au titre de la défense civile, **de nouvelles rubriques** répondant à quelques-unes des préoccupations de votre Commission des Finances, qui furent exprimées notamment dans le rapport d'information présenté par M. Edouard BONNEFOUS, président de la Commission des Finances.

Au regard de ces exigences, il convient de faire le point sur la situation actuelle.

Au plan des **effectifs** on observe que :

- deux unités d'instruction de la sécurité civile, sur les sept prévues, sont mises sur pied et opérationnelles,

- deux colonnes mobiles de secours, sur les quatorze prévues, sont effectivement constituées,

– parmi les formations du Corps de défense, seules les Compagnies et Unités d'hébergement et les Etats-majors sont opérationnels. Le matériel de ces unités reste à réaliser à 95%.

S'agissant du **recensement des abris contre les retombées radioactives** qui a été entrepris en 1979 dans sept départements et étendu en 1980 à vingt autres, les actions conduites sur le terrain ont montré des distorsions importantes entre les résultats obtenus sur ordinateur et la réalité, distorsions dues à des défauts de cohérence du cadastre.

De plus, les progrès techniques en matière de vecteurs nucléaires ont entraîné une évolution importante des caractéristiques de la menace si bien qu'il a semblé préférable de reprendre le programme informatique précédemment élaboré.

Dès lors, la Direction de la sécurité civile devrait, en 1982, mettre à la disposition des agents recenseurs sur le terrain un outil de travail mieux adapté aux conditions nouvelles.

La protection des populations ne saurait cependant se limiter dans les circonstances actuelles à la seule utilisation des constructions existantes. En effet, le desserrement local des habitants des zones particulièrement vulnérables et des unités urbaines importantes peut apparaître souhaitable dans certaines hypothèses de tension. Aussi, à partir de 1982, sera-t-il procédé à l'établissement de nouveaux plans de desserrement.

Cependant, de graves lacunes existent dans ce dispositif : il faut ainsi regretter :

– qu'aucun programme destiné à réaliser des équipements hospitaliers « enterrés » et à mettre à l'abri les personnels desservant les équipements, les malades et les blessés ne soit prévu pour 1982 ;

– qu'en ce qui concerne la constitution de stocks alimentaires permanents et protégés, aucun crédit spécifique ne figure à ce titre au projet de budget pour 1982.

Il reste que les objectifs d'une politique de défense civile vont bien au-delà de ce dispositif : à cet égard une étude réalisée par la Direction de la sécurité civile a planifié l'effort financier à **faire pendant les dix prochaines années** si l'on veut atteindre ces objectifs :

- poursuite du recensement des abris,
- amélioration du dispositif d'alerte,
- montée en puissance des deux unités d'instruction de la Sécurité civile,
- création de quatre unités d'instruction,
- création d'une compagnie d'hébergement par région,

- instruction des réservistes de la Sécurité civile,
- création de six colonnes mobiles de secours,
- acquisition de masques à gaz pour les personnels de Sécurité civile et pour les risques industriels,

soit un investissement de 635 millions de francs.

Sans doute pour ranimer cette politique de défense civile, outre l'effort administratif et financier significatif que nous demandons chaque année, il ne faut pas craindre d'informer dès le temps de paix de manière à inculquer au plus grand nombre de citoyens des notions de sécurité civile.

Au reste, une nation qui s'abandonne à l'indifférence ne constitue-t-elle pas une proie facile pour un adversaire résolu ?

CONCLUSION

Votre Commission des Finances observe d'abord que toutes les mesures prises ou à prendre dans le cadre du programme de défense civile et de protection de la population vont dans le sens du renforcement de la crédibilité de notre force de dissuasion. Il ne saurait être question, en effet, de choisir entre le financement du développement d'une force nucléaire et l'affectation de crédits à l'organisation de la défense civile. D'abord, parce que l'ordre de grandeur financier n'est pas comparable, ensuite parce que ces deux domaines sont complémentaires.

Votre Commission des Finances estime en outre que l'effort budgétaire à consacrer chaque année à la défense civile devrait être de l'ordre de 200 millions de francs, ce qui en 1982 représente 0,14% du budget militaire.

Ainsi pourrions-nous avoir les meilleures chances d'obtenir une défense civile organisée, susceptible de créer un esprit de défense et de résistance et, en définitive, d'être économe du sang français.

Au cours de sa séance du 26 octobre 1981, la commission a procédé, sur le rapport de M. Christian PONCELET, rapporteur spécial, à l'examen du projet de budget pour 1982 du Secrétariat général de la défense nationale.

La commission a approuvé le rapport de M. Christian PONCELET, rapporteur spécial et, sous le bénéfice des observations qu'il contient, vous propose, dans sa majorité, **d'adopter** les crédits du Secrétariat général de la défense nationale.

ANNEXE
LES DEPENSES CONCOURANT A LA DEFENSE DE LA NATION

(en millions de francs)

	Autorisations de programme	Crédits paiement
Agriculture	-	3,29
D.O.M.-T.O.M.....	19,25	175,77
Economie et Finances.....	2,10	69,79
Industrie	-	7,86
Intérieur	4,19	838,52
Mer	-	3,39
Premier Ministre	33,76	64,58
Relations extérieures.....	5,00	82,98
Solidarité Nationale, Santé, Travail	8,65	74,66
Transports.....	0,35	36,94
Urbanisme et Logement	0,10	16,40
P.T.T.....	480,00	252,82
TOTAL	553,40	1 627,00