

N° 98

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1980.

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 1981, 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° 22

Services du Premier ministre.

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

Rapporteur spécial : M. Raymond MARCELLIN.

(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, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Michel Manet, Raymond Marcellin, Josy Moinet, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e législ.) : 1933 et annexes, 1976 (annexe 56) et in-8° 359.

Sénat : 97 (1980-1981).

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

SOMMAIRE

	Pages
PRESENTATION SYNTHETIQUE	3
I. — <i>Présentation générale des crédits</i>	3
II. — <i>Observations de votre commission des Finances</i>	5
RAPPORT	7
Introduction	7
A. — Les crédits budgétaires	8
1. les dépenses ordinaires	8
2. les dépenses en capital	10
B. — La politique de défense civile	12
1. la défense civile à travers la conception des pouvoirs publics	12
2. l'évolution vers une nouvelle définition de la défense civile	16
3. la décevante réponse apportée par le projet de budget pour 1981	24
Conclusion	29
Examen en Commission	31

PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE

I. — PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Le projet de budget du secrétariat général de la Défense nationale pour 1981 s'élève à 53,42 millions de francs contre 51,80 millions en 1980, soit une légère augmentation de 3 %.

Si on ajoute un crédit de paiement de 31 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 1981 est de 84,42 millions, soit + 26,6 % par rapport à celui de 1980.

1° Les crédits nécessaires pour couvrir les dépenses ordinaires seront de 26,83 millions de francs, en accroissement de 12 % pour 1981 par rapport à 1980 (+ 1,5 million de francs).

L'augmentation des crédits qui est de 1,33 million au titre des mesures acquises essentiellement destinée à la revalorisation des rémunérations est de 1,53 million au titre des *mesures nouvelles*.

— la participation du S.G.D.N. à la maintenance du réseau gouvernemental d'alerte : + 1 million de francs ;

— la poursuite du développement de l'informatique : + 0,06 million de francs ;

— la revalorisation de la situation des personnels : + 0,58 million de francs ;

— l'ajustement aux besoins de crédits de fonctionnement : + 0,06 million de francs.

Des économies sont proposées sur les crédits de déplacement, de matériels et d'études (— 0,38 million de francs) de l'Institut des hautes études de défense nationale.

2° Les dépenses en capital inscrites pour 1981 sont de 26,8 millions de francs en autorisations de programme et de 26,60 millions en crédits de paiement.

Elles concernent :

— le *financement d'études* : 20.000 F de crédits de paiement demeurent inscrits au chapitre 52-01 au titre des opérations en cours. En revanche, aucune autorisation de programme n'a été retenue pour 1981 en raison de l'ouverture au titre III d'un chapitre nouveau « Etudes générales » (chap. 34-03) ;

— la *modernisation et le renouvellement de matériels techniques* 7,97 millions de francs : troisième tranche du plan prévu sur cinq ans de modernisation et de renouvellement des moyens radio, télégraphiques et cryptographiques nécessaires pour assurer les liaisons gouvernementales avec certaines représentations diplomatiques ou militaires à l'étranger ;

— la *réalisation du programme civil de défense* : 18,96 millions de francs : une dotation supplémentaire de 46 millions de francs en autorisation de programme et de 31 millions de francs en crédits de paiement inscrite au budget du ministère de la Défense portera les ressources totales affectées à ce programme à 64,96 millions de francs.

II. — OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

— Un effort est fait en vue du développement du réseau gouvernemental d'alerte et devrait être orienté notamment vers la réalisation de radiomètres de conception moderne.

— L'enveloppe globale du programme civil de défense passant de 33,96 à 64,96 millions de francs en autorisations de programme marque une augmentation sensible ; elle permettra d'affecter des crédits à la poursuite d'actions indispensables ; elles intéresseront essentiellement :

- la défense économique après une interruption de trois ans ;
- les recensements des abris contre les retombées radioactives.

— Certaines actions ne pourront cependant pas être poursuivies dans des conditions satisfaisantes alors qu'elles apparaissent essentielles pour la sécurité civile :

- la réalisation de masques à gaz,
- les travaux pour la protection des populations contre les risques biologiques et chimiques,
- l'équipement d'unités d'hébergement, de laboratoires de recherches sur les contaminations biologiques et chimiques,
- la mise en œuvre d'un système téléphonique d'alerte aux retombées destiné à compléter, vers les zones rurales, l'alerte donnée par sirènes dans les zones urbaines,
- la création de colonnes mobiles de secours supplémentaires.

— Aucun programme n'est prévu pour 1981 visant à réaliser des équipements hospitaliers « enterrés » et la mise à l'abri des personnels desservant les équipements, les malades et les blessés.

— Aucun crédit spécifique n'est inscrit en 1981 au titre de la constitution de stocks alimentaires.

RAPPORT

MESDAMES, MESSIEURS,

Devant permettre d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité, l'intégrité du territoire et la vie des populations, la politique de défense a subi une évolution profonde ; en effet, elle ne s'intéresse plus aux champs de bataille, aux manœuvres de forces armées seulement ; elle est omniprésente sans qu'il faille distinguer désormais entre le temps de paix et celui de guerre. Il convient d'être prêt à faire face à tout moment à des scénarios de crise dont la gravité peut être plus ou moins accentuée. Bien évidemment parmi ceux-ci, il y a la classique atteinte à la sécurité des biens et des personnes qui est susceptible de se manifester sous des formes diverses, dans des actions de commandos ou de terroristes tendant à frapper les centres de décisions aussi bien que les populations.

Protéiforme, la défense revêt également des aspects économiques en cas d'embargo généralisé sur des produits essentiels ou de rupture brutale des communications maritimes. Elle est donc partie intégrante de toute politique générale et s'étend à ses conséquences aussi bien internes qu'externes. C'est pourquoi elle ne saurait plus être l'apanage des seuls responsables militaires ou de quelques civils partageant avec eux le pouvoir. Elle est l'affaire de la nation tout entière. Il faut souligner que si elle se manifeste essentiellement par l'existence des forces armées, elle s'appuie également sur bien d'autres réalités démographiques, sociales, économiques et culturelles.

Ainsi doit être nettement affirmé le caractère général et interministériel de la Défense, c'est-à-dire l'interconnexion des moyens importants et permanents de coordination et la nécessité pour un pays comme le nôtre de mettre en œuvre un programme de défense à composante militaire et civile.

Tel est le cadre des missions imparties au secrétariat général de la Défense nationale. Après avoir procédé à l'examen des crédits qui lui sont destinés pour 1981, nous tenterons d'indiquer ce que devrait être la politique de défense civile qu'il faudrait mener pour que notre politique de défense globale fût crédible.

C'est dire que, dans l'état actuel des choses, les éléments de dissuasion, si importants soient-ils, restent d'un impact psychologique et, disons-le, politique encore limité tant il est vrai que le but de toute défense est de s'efforcer de repousser l'adversaire pour s'assurer des jours plus tranquilles.

Que vaut alors la défense, fut-elle la plus sophistiquée, si elle n'est pas sous-tendue par les moyens de survie ?

A. — LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

Les crédits du secrétariat général de la Défense nationale proviendront, en 1981, comme en 1980, de **deux sources**, d'une part, du budget propre au secrétariat général de la Défense nationale et, d'autre part, du budget du ministère de la Défense.

Le secrétariat général de la Défense nationale disposera donc, en 1981, de 53,42 millions de francs plus 31 millions de francs, soit 84,42 millions de francs contre 66,70 millions en 1980 : l'augmentation d'une année sur l'autre est donc de + 26,6 %.

1° Les dépenses ordinaires.

Les dépenses ordinaires seront, pour 1981 de 26,82 millions de francs, contre 23,95 millions de francs en 1980 (+ 13 %).

a) *Au titre des mesures acquises.*

L'augmentation des crédits est de 1.333.329 F dont + 4.912 F pour l'Institut des hautes études de défense nationale (I.H.E.D.N.). Il s'agit de l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques prévues jusqu'au 31 décembre 1980 (1.226.376 F) et de différentes applications de textes pour revalorisation indiciaire, indemnités, prestations familiales et cotisations sociales (+ 106.953 F).

b) *Au titre des mesures nouvelles.*

b) 1. *Pour le S.G.D.N.*, la majoration (+ 1.774.887 F) est essentiellement destinée à assurer :

— la participation aux frais de maintenance du réseau gouvernemental d'alerte	+ 1.000.000 F
— la poursuite du développement de l'action informatique	+ 60.000 F
— l'inscription d'une provision pour hausse des rémunérations	+ 582.997 F
— le financement des études générales ..	+ 146.000 F

Deux mesures nouvelles négatives sont à signaler :

— la transformation statutaire de cinq emplois	— 6.721 F
— des économies sur les crédits de déplacement et d'études	— 70.000 F

b) 2. Pour l'I.H.E.D.N., la réduction des crédits (— 237.622 F) proposée s'explique par :

— l'économie réalisée sur les voyages des auditeurs	(— 310.000 F)
qui ne compense pas l'accroissement du financement des dépenses de matériel pour les sessions régionales (dont les crédits sont à provenir du budget du ministère de la Défense)	+ 70.000 F

b) 3. S'agissant des *dotations des moyens des services* (titre III), deux observations peuvent être présentées :

— La dotation du chapitre 35-91 concernant le financement des travaux immobiliers était auparavant, à peu près nulle. Or l'aile nord-ouest de l'hôtel des Invalides, où est installé le secrétariat général de la Défense nationale, connaissait, d'année en année, un état croissant de délabrement et de vétusté.

Grâce à l'intervention très pressante de la commission des Finances du Sénat, les crédits supplémentaires inscrits à ce chapitre ont permis d'entretenir cet immeuble national et d'y faire les réparations nécessaires.

L'an dernier votre commission des Finances, rappelant que le secrétariat général de la Défense nationale dispose de 225 bureaux et emploie 650 personnes dont plus de 160 cadres supérieurs de catégorie A, avait souligné que le mobilier mis à la disposition de ce personnel était, dans sa majeure partie, vétuste et foncièrement inadapté aux missions confiées au Secrétariat général de la Défense nationale.

Votre **commission des Finances avait obtenu**, lors de la discussion budgétaire, que le chapitre 34-02, article 10, intitulé « achat de mobilier et matériel de bureau » reçoive d'une **façon reconductible** une somme supplémentaire de 100.000 F.

Or, contrairement à ce qui avait été prévu, ces crédits n'ont été inscrits qu'à titre non reconductible. Votre Commission demande donc que cette somme soit à nouveau portée au chapitre 34-02 et cette fois-ci à **titre reconductible**.

2° Les dépenses en capital.

Les dépenses en capital pour 1981 se montent à :

— 72,83 millions de francs pour les autorisations de programme ;

— 57,60 millions de francs pour les crédits de paiement, grâce aux crédits provenant du budget de la Défense et s'élevant à 46 millions de francs en autorisations de programme et à 31 millions de francs en crédits de paiement.

Rappelons qu'en 1980 les autorisations de programme s'élevaient à 44 millions de francs et les crédits de paiement à 44,84 millions de francs.

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

Pour ce chapitre, 20.000 F de crédits de paiement demeurent au titre des opérations en cours. Par contre aucune autorisation de programme n'apparaît pour 1981 en raison de l'ouverture au titre III d'un chapitre nouveau « Etudes générales » 34-03.

b) *Au chapitre 57-05 (Equipement en matériel des services du S.G.D.N.).*

Les dotations inscrites sont destinées à financer la troisième tranche du plan prévu sur cinq ans concernant le programme de modernisation et de renouvellement des moyens radiotélégraphiques et cryptographiques nécessaires pour assurer les liaisons gouvernementales avec certaines représentations diplomatiques ou militaires à l'étranger.

Les autorisations de programme s'élèvent ainsi à un montant de 7,87 millions de francs en 1981 contre 9,837 millions de francs en 1980.

c) *Le programme civil de défense.*

Les dotations destinées au programme civil de défense (chap. 57-02) s'accroissent très sensiblement par rapport au précédent budget, grâce à la dotation supplémentaire de 46 millions de francs en autorisations de programme et de 31 millions de francs en crédits de paiement inscrite au budget du ministère de la Défense (chap. 53-91, art. 11 de la section commune).

Les autorisations de programme du programme civil de défense s'élèveront donc en 1981 à 18,96 millions de francs plus 46 millions de francs, soit 64,96 millions de francs, en augmentation de 91,3 % d'une année sur l'autre.

Les crédits de paiement, de leur côté, se monteront à 18,61 millions de francs plus 31 millions de francs, soit 49,61 millions de francs, en majoration de 47,4 % par rapport à 1980.

Ainsi que l'a noté notre collègue, M. Cressard, dans le rapport présenté cette année au nom de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, cette 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 d'autres organismes (en l'occurrence 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, lequel les restitue au ministère de la Défense en contrepartie des unités de sécurité civile que le ministère de la Défense met à la disposition du ministère de l'Intérieur !

A l'instar de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, votre commission des Finances condamne sévèrement de tels errements.

B. — LA POLITIQUE DE DÉFENSE CIVILE

Les exigences d'une véritable politique de défense civile ne paraissent plus pouvoir s'accommoder des actions menées jusqu'ici dans ce domaine par le Gouvernement.

A une conception étroite et limitée des pouvoirs publics tend en effet à substituer, chaque jour davantage, un dessein de volontariste, qui les affermit progressivement.

Ainsi, aux critiques portées sur les insuffisances du dispositif actuel, ont succédé des propositions précises.

Après avoir brièvement rappelé les principes sur lesquels repose aujourd'hui l'organisation de la défense civile, nous nous attacherons, à analyser ces propositions nouvelles avant de prendre la mesure des actions que devraient permettre les moyens financiers ouverts par le présent projet de budget.

1° La défense civile à travers la conception des pouvoirs publics.

Pendant de nombreuses années, la politique du Gouvernement en matière de défense civile a reposé sur l'ordonnance de 1959 sur la défense, selon laquelle le S.G.D.N. élabore l'ensemble des dispositions préparées et adaptées, à tous moments, aux nécessités de la défense.

Toutefois les moyens financiers utilisés pour réaliser cette politique ont été si faibles que l'on a été conduit à s'interroger sur l'efficacité de la politique mise en œuvre ; les inflexions actuellement observées permettent d'espérer de nouvelles orientations dans ce domaine.

a) *Les principes de la politique de défense civile.*

Si l'on s'en tient aux crédits consacrés aux actions civiles de défense, on est en droit de se demander si celles-ci procèdent d'une politique d'ensemble : en effet, les dotations, qui représentaient, en

1963, 2,5 ‰ des investissements militaires, ne correspondaient qu'à 0,64 ‰ en 1979 et 0,84 ‰ en 1980 de cette même référence.

Si aujourd'hui, il est admis que la protection des populations constitue un problème qu'il convient d'étudier de près, force est cependant de reconnaître qu'il est dans le même temps préconisé de tenir compte de certaines données limitant la portée de la réflexion.

Ainsi, d'une part il est indiqué, à juste titre, que la notion de défense passive est dépassée ; d'autre part, il est observé que la France ne doit pas avoir de dispositif massif de protection anti-atomique puisque, aussi bien, il apparaîtrait inutile en cas d'attaque nucléaire.

C'est dans ces termes qu'a été exposée pour la dernière fois devant le Sénat, le 10 juin 1980, la politique que le Gouvernement entend conduire dans le domaine de la protection des populations, étant toutefois observé que, comme l'a rappelé alors le ministère de l'Intérieur, « notre première protection réside dans la force de dissuasion ».

Partant des postulats suivants :

— la défense contre les effets directs d'une arme nucléaire est illusoire,

— la construction généralisée d'abris anti-souffle serait d'un coût exorbitant,

mais considérant que la protection contre les retombées radioactives peut être efficace, la politique ainsi définie comporterait la mise en œuvre d'une série de mesures dont au demeurant, la planification devrait être établie :

— l'alerte,

— la recherche d'abris anti-radiations,

— l'information du public,

— le desserrement des grands centres urbains.

Il convient, au regard de ces principes, de considérer les actions menées actuellement sur le plan de la défense civile.

b) Les différents volets de la défense civile actuelle.

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.

Il est d'ailleurs envisagé de procéder à une actualisation des textes concernant la défense civile en vue de disposer d'un ensemble de mesures de précaution et d'action permettant d'affronter des cas de crise grave.

En outre, le Gouvernement paraît avoir pris conscience de la nécessité de développer l'esprit de défense des populations par des actions qui ont pour objet de renforcer le potentiel économique de la nation, d'entretenir et d'affermir la volonté de résistance aux agressions, de contribuer à la formation et à la diffusion dans l'opinion publique d'un esprit de défense.

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

b) 1. *Les télécommunications* : l'ensemble des mesures prises à cet égard 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 et notamment des parties terminales des télécommandes de celles-ci (l'équipement des villes de plus de 4.000 habitants ainsi que des localités de moindre importance situées dans les secteurs menacés serait réalisée à 74 %) ;
 - l'étude et le début de 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 mis en place en 1978 ;
 - 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) 2. *La recherche d'abris anti-radiations* : en utilisant à bon escient les capacités offertes par les immeubles existants, la protection des populations contre les retombées radioactives serait étendue.

A cet effet, il a lieu de poursuivre dans une vingtaine de départements supplémentaires le recensement systématique des abris existants ; simultanément, *la population doit être informée des mesures à prendre en cas de danger comme le seraient les élus locaux et les cadres de la protection civile*. Ces deux actions paraissent les plus efficaces pour obtenir le maintien sur place des populations.

b) 3. *Le desserrement des grands centres urbains* : dès lors qu'il n'est pas envisagé de construire massivement des abris anti-souffle, il est prévu de préparer le desserrement des grandes cités et de quelques zones particulièrement vulnérables, ce qui contribuerait, pour une large part, à la survie de leurs habitants. A cet égard, des plans sont en cours d'élaboration ; ils doivent tenir compte tout à la fois des habitudes de mobilité qui sont aujourd'hui celles des Français, des besoins prioritaires des armées, des possibilités offertes par les réseaux routier et ferroviaire.

b) 4. *La défense économique.*

Parallèlement aux actions ainsi menées, le Gouvernement est chargé de préparer *les mesures de défense économique* propres à assurer la fourniture, en tout temps, en tout lieu et quelles que soient les circonstances, des produits et ressources nécessaires aux besoins prioritaires des armées et de la population.

Les ministres de l'Economie et du Budget ont 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.

Ils interviennent régulièrement par leurs administrations centrales, 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 (direction du personnel et des services généraux, budget, trésor, prévision, douanes, concurrence et consommation). A cet égard, la direction du Budget a évalué entre autres, les impacts financiers des renforcements des moyens en personnel qu'il conviendrait de mettre en place suivant la durée et la forme de la crise.

Les moyens de la défense économique : personnels, consignes, transmission, relevant des ministres de l'Economie et du Budget sont testés, aussi bien au niveau des administrations centrales, que des services extérieurs par de fréquents exercices de défense — une trentaine en 1979 — et d'une durée moyenne de 48 heures.

Aux rôles propres impartis aux ministres de l'Economie et du Budget en matière de défense économique, il faudrait 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.

Aussi bien, l'organisation de la défense économique comporte divers aspects, notamment :

— *en matière industrielle* : les mesures prises visent à pallier une réduction éventuelle des approvisionnements, notamment en carburants et en produits minéraux stratégiques ;

— *en matière agricole* : la défense est basée sur la constitution d'un service du ravitaillement ;

— *en matière de transports* : l'organisation repose sur le Commissariat général des transports.

Tels sont les objectifs que les pouvoirs publics assignent aujourd'hui 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° L'évolution vers une nouvelle définition de la défense civile.

Dans un rapport d'information présenté récemment 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), M. Raymond Tourrain souligne que depuis peu, 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 est en train de se produire dans notre pays.

Estimant qu'il convient d'intégrer cette donnée dans l'étude qu'il a menée sur la modernisation des forces nucléaires françaises, le Rapporteur s'interroge sur les avantages et les inconvénients de la défense civile pour la dissuasion. Nous reprendrons certaines des observations qu'il formule sur ce point avant de rappeler, d'une part, la situation dans les Etats qui ont décidé de développer une « politique

d'abrètement » et, d'autre part, les recommandations que nous avons eu l'honneur avec M. Edouard Bonnefous, président de la commission des Finances, de présenter au Sénat dans notre rapport d'information.

a) *La défense civile et la dissuasion.*

Dans le rapport d'information précité, M. Tourrain observe d'abord que les tenants de la « dissuasion pure et dure » ont indiscutablement la logique atomique pour eux. Ils font valoir que le fondement du raisonnement stratégique nucléaire repose sur le principe suivant : la dissuasion doit « 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.

Il remarque que, à cet égard, rationnellement cette stratégie conduit à ne pas s'organiser en vue d'une éventuelle agression nucléaire (inutilité de la défense civile) et à admettre que le faire serait porter atteinte à la crédibilité même de la dissuasion.

Certes, d'autres arguments pratiques militaient également dans ce sens à côté de cette raison de principe :

— l'exiguïté du territoire national impose la concentration des armes adverses rendant ainsi illusoire toute protection ;

— les délais d'alerte — en cas d'attaque atomique — sont trop brefs pour gagner d'éventuels abris ;

— le coût nécessairement élevé des dispositifs de protection civile jouerait contre les systèmes d'arme de la F.N.S. ;

— les mesures de protection — dans une société libérale et démocratique — passent psychologiquement par une information et une éducation des populations ; elles ne peuvent être décrétées et imposées sans préparation de l'opinion. Or jusqu'ici les gouvernements de la V^e République ont conservé là-dessus une grande discrétion ;

— la « diplomatie de la détente » des années 1963-1975 n'incitait pas non plus les pouvoirs publics à dégager des crédits budgétaires pour les affecter à la défense civile et/ou militaire.

Telles sont les motivations des adversaires de la mise en place de la défense civile ; elles étaient assez convaincantes dans la décennie 1960-1970.

Sans doute ces arguments ont-ils aujourd'hui perdu beaucoup de leur crédibilité parce que l'examen de la problématique dissuasion-défense civile doit désormais être mené sous un angle nouveau, à savoir que, **en 1980, la défense civile renforce la crédibilité de la dissuasion nationale.**

Au demeurant, tous ceux qui suivent de près les questions militaires sont obligés de prendre en compte ce qui se passe dans les autres Etats, notamment ceux qui possèdent l'arme atomique, et d'en tirer les conséquences.

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

Les principes qui guident les Etats en matière de protection de leur population ne sont pas identiques et entraînent des réalisations différentes, ainsi qu'il apparaît dans le tableau ci-après :

Pays	Population (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. Pas d'évacuation en raison de l'insuffisance des délais d'alerte.</i></p> <p>Programme d'abris pour la population réalisé à 80 %. 72.000 lits d'hôpitaux protégés.</p> <p>Abris résistant à une surpression 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 urbaine (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><i>Renouveau d'intérêt pour la 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 les crédits nécessaires à la construction de 2 millions d'abris par an n'ont pas été dégagés. L'effort financier consenti à la protection de la population n'a d'ailleurs cessé de diminuer depuis dix ans.</p>

Pays	Population (en millions)	Principes et réalisations
U.S.A.	218	<p>Priorité accordée à l'évacuation rapide des populations les plus exposées (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-souffle pour les centres de décision et de commandement, y compris les P.C. régionaux de protection civile.</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 aussi 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 guérilla. Le système est, paraît-il, contrôlé par les responsables de l'état-major et mis en œuvre sur le terrain par des milices populaires. On sait que les Chinois donnent la priorité 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. Certes toute évaluation d'un coût dans ce domaine paraît aléatoire.

A titre d'exemple, la protection de l'outil industriel est assurée par les entreprises elles-mêmes dans certains pays. Elle est prise en charge par l'Etat dans d'autres. *Dans les pays de l'Est*, une grande partie des missions de défense civile est assurée par des unités militaires, dont l'entretien incombe, tout naturellement, au budget des Forces armées. *Dans les pays occidentaux* par contre, ces mêmes missions sont confiées à des unités de protection civile ne relevant pas du ministère des Armées.

Les dépenses entraînées par une même action varient dans des proportions considérables d'un pays à l'autre, rendant toute comparaison très difficile, voire trompeuse.

Quoi qu'il en soit, faisant référence aux exemples étrangers que nous avons cités, l'Assemblée de l'union européenne a préconisé la mise en œuvre d'un programme coordonné et commun de protection civile destiné essentiellement :

— à transmettre une information objective aux populations concernées ;

— à assurer des mesures de protection en vue de réduire le nombre des victimes en cas de conflit, sinon plus de la moitié de la population de ces pays serait anéantie.

S'agissant de la France, la nécessité de développer la défense civile est évidente ; comme le montre M. Tourrain dans le rapport d'information précité, seule, une telle politique est de nature à :

— renforcer la crédibilité de sa force de dissuasion ;

— s'adapter aux stratégies nucléaires et aux armements nouveaux (dangers du désarmement à distance par les SS 20 soviétiques par exemple) ;

— empêcher dans le cas d'une crise grave la naissance de « l'Armée du refus » ou de « la capitulation » contre laquelle la défense militaire serait totalement inopérante (voir l'abondante littérature écrite sur ce thème récemment : « La sixième colonne », « Le cinquième cavalier », etc.) ;

— éviter la capitulation politique devant un chantage exercé avec des armes conventionnelles ou des armements nucléaires tactiques ;

— associer enfin les citoyens à la dissuasion nationale, qui est l'affaire de tous les Français et pas seulement du Président de la République.

C'est d'ailleurs, dans cette optique, que votre commission des Finances, se faisant l'écho des craintes répandues dans l'opinion publique et formulées ensuite par les responsables des formations politiques les plus diverses a, dans son rapport d'information, entendu présenter certaines recommandations.

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, observe que les crédits budgés-

taires consacrés à la défense civile ont été jusqu'ici faibles, les réalisations très modestes et la coordination administrative insuffisante. C'est pour elle l'occasion de rappeler diverses propositions qu'elle a formulées.

c) 1. *La réanimation de la politique de défense civile.*

Pour atteindre cet objectif, trois éléments sont nécessaires :

— l'affirmation par les autorités politiques responsables de notre politique de défense, de leur volonté pleine et entière de réaliser un dispositif de défense civile vraiment efficace ;

— l'adhésion populaire, grâce au concours indispensable des cadres administratifs civils et des élus locaux, notamment ;

— un effort administratif et financier significatif par l'affectation, chaque année, d'une proportion fixe du budget de la défense (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.)

c) 2. *Une priorité : l'information des citoyens.*

Cette information préventive doit procéder de quelques notions essentielles :

— ne pas craindre d'informer et viser à développer le sens des responsabilités des citoyens ; une notion qui s'abandonne à l'indifférence, au moment où l'accumulation des périls témoigne de la gravité de la situation, constitue une proie facile pour un adversaire résolu ;

— savoir choisir les secteurs d'information en procédant par diffusion, afin de convaincre en informant : la contribution des cadres, des élus, des associations, des administrations et des entreprises est dans ce domaine indispensable ;

— savoir informer en temps de paix : l'Etat devrait chercher à inculquer au plus tôt aux citoyens des notions de sécurité civile et ce, dès l'école du premier degré. En outre, l'Armée mènerait en la matière une action systématique de formation et d'information auprès de tous les Français, en principe, soumis à l'obligation du service national, même s'ils ne sont pas tous incorporés.

c) 3. *Les urgences : l'alerte, les secours, les abris.*

Il y aurait lieu :

— d'adapter les dispositifs d'alerte par le développement et la rénovation de la couverture sonore, par l'amélioration du système d'alerte aux retombées radioactives ;

— de renforcer la structure des secours aux populations sinistrées en dotant chaque zone de défense d'une unité d'instruction de sécurité civile (il faudrait pourvoir quatre zones actuellement démunies sur les six qui existent) apte à assurer chacune au minimum une colonne mobile de secours. Parallèlement, chacune des vingt-deux régions économiques assurerait la sécurité sur pied d'une compagnie d'hébergement ;

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

c) 4. Le renforcement du rôle et des compétences du secrétariat général de la Défense nationale.

L'abandon de la distinction entre le « temps de paix » et le « temps de guerre » impose l'amélioration des liaisons entre les circuits administratifs, l'utilisation de manière plus intensive de la « division des renseignements ».

Parallèlement, la mission de l'organisation territoriale, opérée dans le sens d'une déconcentration accrue des responsabilités doit s'accompagner de la diffusion des interventions du S.G.D.N. au niveau local.

c) 5. Les priorités complémentaires des principaux aspects de la défense économique.

Il s'agit notamment :

— de réduire la vulnérabilité des communications téléphoniques, de dédoubler les liaisons et d'améliorer 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.

Ces recommandations prennent toute leur valeur dans le climat international actuel d'incertitude qui justifie pleinement la nécessité vitale pour notre pays de mettre en œuvre une véritable défense civile. Au reste, l'action de celle-ci pourrait d'ores et déjà être élargie par la constitution d'unités spécialisées destinées notamment à assurer la protection contre les dommages que pourraient causer les installations nucléaires.

C'est dire combien à regard de ces ambitions légitimes, la réponse apportée par le budget pour 1981 nous paraît encore décevante.

3° La décevante réponse apportée par le projet de budget pour 1981.

Ainsi que nous l'avons noté, l'enveloppe globale du programme de défense civile passe de 33,96 millions de francs en 1980 à 64,96 millions en 1981, soit une progression de 91 % d'une année sur l'autre. Nous procéderons à l'inventaire de ces crédits avant de recenser quelques actions essentielles qui n'ont pu être financées et de proposer un programme d'urgence pour la protection de la population.

a) La répartition prévisionnelle des crédits de défense civile.

Elle est la suivante :

— continuité de l'action gouvernementale	20.393.000 F
— protection des populations	37.242.000 F
— actions de défense économique	7.325.000 F
	<hr/>
Total	64.960.000 F
	<hr/> <hr/>

Il convient de noter que :

— des dotations sont à nouveau prévues au profit d'actions de défense économique après une interruption de trois ans ;

— les crédits prévus au titre de la protection des populations, excèdent de 3,2 millions de francs le montant total des crédits alloués en 1980 pour l'ensemble du programme civil de défense.

Au titre des actions qui seront entreprises figurent notamment :

— la poursuite des opérations de recensement des abris contre les retombées radioactives, dont les crédits passent de 5 à 7.000.000 F ;

— le développement du réseau d'alerte (16.119.000 F, dont 9.489.000 F pour la réalisation de radiamètres de conception moderne) ;

— la réalisation de masques à gaz pour un montant de 2.860.000 F qui permettra à la sécurité civile de pouvoir faire face à des circonstances exceptionnelles ;

— *l'accentuation des travaux pour la protection des populations contre les risques biologiques et chimiques*, pour une dotation de 2.000.000 F ;

— *l'équipement d'unités d'hébergement*, au titre duquel la totalité de l'hypothèse haute formulée par le ministre de l'Intérieur, soit 1.213.000 F, serait satisfaite ;

— *la participation à l'équipement de laboratoires de recherches sur les contaminations nucléaires biologiques et chimiques*, qui relèvent des ministres de la Santé et de l'Agriculture, pour une somme de 3.901.000 F.

b) *L'action menée en faveur de la défense civile
reste insuffisante.*

Le très fort pourcentage d'augmentation de ces dotations ne doit pas faire illusion : en effet, ces autorisations de programme, quoique presque doublées, ne permettront pas de commencer à doter la France d'une défense civile efficace.

Cependant, l'action menée en faveur de la défense civile par la commission des Finances du Sénat commence à donner des résultats.

Si les crédits sont loin d'être suffisants, il est intéressant néanmoins 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 et par votre Rapporteur spécial.**

Voici quelques-unes de ces rubriques :

- planification de la mise à l'abri des populations ;
- protection des points sensibles : radio et télévision ;
- étude sur la protection des télécommunications contre l'impulsion électro-magnétique provenant d'une explosion nucléaire ;
- équipement du ministère de l'Agriculture en appareils de détection nucléaire biologique et chimique ;
- établissement de normes techniques pour la construction des abris par le ministère chargé de l'Équipement ;
- réalisation d'une plaquette sur les obligations de défense des entreprises.

Tout se passe comme si le Gouvernement prenait lentement, très lentement, un virage dans sa politique de défense civile.

La faiblesse, voire l'absence de dotations au titre d'actions importantes en matière de défense civile, apparaît évidente.

Si, en 1981, il est prévu d'entretenir l'instruction des personnels de réserve entrant dans la composition des unités d'intervention de sécurité civile et si une décision de principe a été prise de compléter les effectifs de ces unités pour les amener au niveau de quatre compagnies chacune, il n'est pas envisagé de créer, l'an prochain, de nouvelles colonnes mobiles de secours.

De même, aucun programme n'est prévu pour 1981 qui viserait à réaliser des équipements hospitaliers « enterrés » et à mettre à l'abri les personnels desservant les équipements, les malades et les blessés. Le recensement des sous-sols des établissements hospitaliers, sanitaires et sociaux pouvant servir d'abris n'a pas encore été réalisé en tant que tel. Toutefois, ils figureraient dans la liste des abris dont le recensement a été entrepris dans une vingtaine de départements.

S'agissant de la recherche d'abris anti-radiations, le ministère de l'Intérieur se contente d'observer que l'on trouve des espaces protégés en nombre suffisant dans la plupart des constructions existantes et de rappeler que le recensement a été entrepris en 1979 dans sept départements et que l'extension de ce programme débute pour vingt autres.

Enfin, 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 1981 : par contre, le ministère de l'Agriculture observe « qu'une réflexion est entreprise actuellement sur ces problèmes par le Groupe interministériel de politique alimentaire ».

Compte tenu des défaillances ainsi relevées, il apparaît nécessaire de proposer, à tout le moins, un programme d'urgence pour la protection de la population.

c) Un programme d'urgence pour la protection de la population.

En 1981, 30 millions de francs du programme de défense civile seront attribués à la direction de la sécurité civile pour mieux assurer la protection de la population en cas de conflit.

Votre commission des Finances continuant l'action entreprise, demande au Gouvernement de prévoir l'inscription, au cours de la discussion budgétaire, d'une augmentation de 20 millions de francs au chapitre 57-02, art. 10, qui viendrait s'ajouter aux 65 millions de francs d'autorisations de programme proposés et d'une majoration des crédits de paiement correspondants de 15 millions de francs, ce qui les ferait passer à 62 millions.

Ces dotations supplémentaires permettraient de financer :

— *la mise en place d'une troisième unité d'instruction et de secours du corps de défense civile (13 millions de francs) et d'une troisième colonne de secours (2 millions),*

— *une commande de matériel d'alerte (5 millions), 40 % des sirènes actuelles ayant plus de quarante ans d'âge.*

CONCLUSION

Votre commission des Finances du Sénat insiste auprès du Gouvernement pour qu'il établisse, comme c'est le cas pour les Etats-Unis, l'Union soviétique, l'Allemagne fédérale, la Suisse, la Suède, etc., un programme de défense civile et de protection de la population.

Qui peut nier qu'une telle organisation renforce la crédibilité de la force de dissuasion ?

Le fait pour le Chef de l'Etat de savoir que, par la protection civile, la population n'est pas exposée à un gigantesque holocauste lui donne une plus grande liberté de décision et l'ennemi potentiel est d'autant plus assuré de sa résolution qu'il connaît cette marge de liberté.

Aussi ne saurait-il être question de choisir entre le financement du développement de notre force nucléaire et l'organisation de la défense civile.

Au demeurant, l'ordre de grandeur financière n'est pas comparable : les investissements militaires, en 1981, s'élèveront à 65 milliards, ceux de la défense civile à 65 millions, soit dans la proportion d'un millième, alors que, en disposant d'un pour cent du montant des crédits d'investissement militaire, notre pays bénéficierait d'une défense civile efficace.

Tel est l'objectif à atteindre ; il apparaît qu'au cours des premières années d'application de la loi-programme — que votre commission des Finances appelle de ses vœux —, les crédits annuels seraient de l'ordre de 200 millions de francs, soit inférieurs à quatre millièmes des crédits d'investissement de la défense.

Une défense civile, bien organisée, assortie d'une information de la population, créerait un esprit de défense et de résistance. Elle limiterait les effets de panique qui, par le chantage nucléaire, serait susceptible de désorganiser l'ensemble des structures nationales.

Est-il besoin d'ajouter qu'être économe du sang français ne peut être contraire à quelque doctrine militaire que ce soit.



C'est sous le bénéfice des observations qui précèdent que votre commission des Finances, dans sa majorité, vous propose d'adopter les crédits du secrétariat général de la Défense nationale.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 22 octobre 1980 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, votre commission des Finances a procédé à l'examen des crédits du secrétariat général de la Défense nationale (S.G.D.N.).

Votre Rapporteur spécial a analysé l'évolution des dotations : compte tenu d'un crédit de paiement de 31 millions de francs transféré au ministère de la Défense, le montant total des crédits dont dispose le S.G.D.N. pour 1981 est de 84,42 millions, en augmentation de 26,6 % sur 1980.

Progressivement, les observations passées de la commission des Finances sont prises en considération. Ainsi, en 1981, les opérations de recensement des abris seront poursuivies, le réseau d'alerte développé, les études pour la protection des populations contre les risques biologiques et chimiques amplifiées et l'équipement en appareil de détection accentué.

Votre Rapporteur spécial a, ensuite envisagé d'augmenter les crédits du S.G.D.N. de 20 millions en autorisations de programme et de 15 millions en crédits de paiement, à l'intérieur de l'enveloppe afin de permettre la mise en place d'une troisième unité d'instruction et de secours, d'une troisième colonne de secours et le renouvellement de certains matériels d'alerte.

M. Edouard Bonnefous, président, a souligné que les observations présentées vont dans le sens du récent rapport sur la défense civile adopté par la commission des Finances. Le Président a rappelé qu'il n'y avait aucune contradiction mais plutôt complémentarité entre la dissuasion nucléaire et la défense civile.

M. Jean Francou a souhaité la discussion d'une loi de programmation sur la protection civile.

Votre Rapporteur spécial, en réponse à une question de M. Henri Goetschy, qui proposait de financer la protection civile en matière d'accidents nucléaires par une taxe assise sur la production des centrales, a indiqué qu'une telle affectation lui semblait problématique mais qu'il serait possible de spécialiser une unité d'instruction et de secours dans ce domaine.

M. Edouard Bonnefous, président, a, enfin, fait part à la Commission de l'inquiétude des milieux médicaux devant l'inexistence d'hôpitaux enterrés et du sous-équipement hospitalier en services de traitement des brûlures qui seraient pourtant nécessaires en cas d'utilisation du feu nucléaire.