

N° 95

# SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1982

## 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 1983, 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° 27

Service du Premier ministre

**II. - SECRÉTARIAT 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, René Chazelle, Pierre Croze, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Gotschy, 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<sup>e</sup> légis.) : 1063 et annexes, 1163 (annexe 35), In-8° 260.

Sénat : 94 (1982-1983).

---

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

## SOMMAIRE

	Pages
<b>I.- Principales observations de la Commission .....</b>	<b>3</b>
<b>II.- Examen en Commission .....</b>	<b>4</b>
<b>Rapport .....</b>	<b>6</b>
<b><i>I.- LE SECRETARIAT GENERAL DE LA DEFENSE NATIONALE (S.G.D.N.) ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE DEFENSE.....</i></b>	<b>6</b>
A. La répartition des tâches au sein du S.G.D.N.....	7
La mise en oeuvre de la politique de défense .....	10
<b><i>II.- LES CREDITS BUDGETAIRES .....</i></b>	<b>15</b>
<b><i>III.- LA POLITIQUE DE DEFENSE CIVILE.....</i></b>	<b>20</b>
A.- La définition d'une politique de défense civile .....	20
B.- Les options budgétaires de 1983 .....	24
<b>ANNEXE .....</b>	<b>30</b>

## I.- PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

### *Un budget désavantagé.*

La faible croissance du budget du Secrétariat Général de la Défense pour 1983 (+ 5,2%) s'explique essentiellement par la baisse non justifiée des crédits du programme civil de défense (- 3,2%).

### *Des erreurs apparemment corrigées.*

La réduction des dotations de défense civile est compensée par un prélèvement accru sur le budget du ministère de la défense (+ 10,9%). Or, ledit prélèvement étant rarement dépensé, le correctif ainsi apporté aux insuffisances du propre budget du S.G.D.N. en 1983 ne serait qu'apparent.

### *Une orientation néanmoins meilleure.*

Si l'on considère ces crédits dans leurs masses, leur répartition à l'intérieur de l'enveloppe globale du programme civil de défense fait apparaître deux orientations privilégiées en 1983 :

- dans le domaine de la continuité de l'action gouvernementale en raison de l'évolution technologique à laquelle il convient de s'adapter,
- en matière de protection des populations.

La question se pose de savoir si, de manière paradoxale, l'effort budgétaire apparemment accompli en 1983 par le biais d'un prélèvement accru sur le budget du ministère de la défense ne risque pas, compte tenu des annulations de crédits décidées en cours d'année, de se traduire en définitive par un abandon progressif de la politique de défense civile.

## II.- EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le 21 octobre 1982, 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 1983 du Secrétariat général de la défense nationale.

Le rapporteur spécial a d'abord présenté les chiffres essentiels du projet de budget qui progresse de 5,2% par rapport à 1982 et il a noté que, compte tenu de la dérive des prix pour 1982, c'est une régression des moyens d'action qui est proposée pour 1983.

Il a en outre souligné l'avantage que représente la dotation supplémentaire provenant du budget du ministère de la défense et destinée au financement du programme civil de défense.

Après avoir indiqué que, compte tenu des annulations de crédits décidées en cours d'année, les dotations votées par le Parlement n'avaient pu être utilisées complètement pour le financement des actions prévues, le rapporteur spécial, tout en se félicitant de l'importance du prélèvement sur le budget du ministère de la défense au titre de la défense civile, s'est demandé si en définitive, au regard des errements commis jusqu'ici dans la gestion de ces crédits, leur augmentation pour 1983 ne risque pas, de manière paradoxale, de se traduire par un abandon progressif de la politique de défense civile.

Le rapporteur spécial a souhaité que l'adoption du projet de budget du S.G.D.N. pour 1983 soit subordonnée à l'engagement du Gouvernement de consommer l'an prochain la totalité des crédits votés devant servir au financement d'actions indispensables à mener dans le cadre de cette politique.

**MESDAMES, MESSIEURS,**

En matière de défense civile et militaire, la stratégie ne saurait être immuable ; elle doit s'adapter à l'évolution des menaces et des technologies. Cependant, les impératifs ne changent pas : il faut en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, préserver l'intégrité du territoire, protéger la vie des populations et assurer la sécurité des biens. C'est dire que la politique de défense doit être **omniprésente, générale ; elle est l'affaire de la nation.**

Les objectifs essentiels reposent sur l'existence d'un esprit de défense qui, pour se manifester pleinement suppose :

- un sentiment renforcé d'appartenance à une communauté nationale par la réduction des tensions et inégalités sociales ;

- l'amélioration de l'enseignement de défense à tous les niveaux éducatifs ;

- le renforcement du potentiel économique de la nation, de l'autonomie de sa technologie et la stabilité de ses ressources en énergie et en matières premières.

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.

Dans le cadre ainsi défini, les principales missions à accomplir incombent au Secrétariat Général de la Défense Nationale (S.G.D.N.) dont le budget doit assurer le fonctionnement et les équipements, fournir les moyens à mettre à la disposition de l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale (I.H.E.D.N.) et regrouper les 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 1983 avant de faire le point sur les réalisations de la politique de défense civile.

## I.- LE S.G.D.N. ET LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE DE DEFENSE

Placé auprès du Premier Ministre, le S.G.D.N. doit assumer :

– **une mission de coordination générale**, en préparant et en suivant la mise en oeuvre des décisions du Conseil de défense ;

– **une mission de renseignements et d'études** sur l'évolution des données de la politique de défense, notamment par la recherche du renseignement, l'exploitation des travaux du centre d'action scientifique de la défense et la coordination des enseignements universitaires de défense, l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale (I.H.E.D.N.) lui étant rattaché ;

– **une mission de soutien** au profit de notre politique extérieure en étant associé aux négociations et en assurant la coordination de la coopération militaire et le secrétariat de la Commission d'exportation des matériels de guerre ;

– **une mission de conduite** des opérations conjointes de défense militaire, civile et économique, en recherchant l'homogénéité des mesures de défense imcombant aux divers ministères, en organisant les moyens de commandement gouvernementaux, en animant la Commission interministérielle de défense du territoire.

Le rôle du Secrétariat général de la défense nationale n'a pas été modifié, 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 la mise en oeuvre de la politique de défense.

## **A- LA REPARTITION DES TACHES AU SEIN DU S.G.D.N.**

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 que quatre 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 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.

Au total, avec 710 collaborateurs, le S.G.D.N. peut faire face à ses diverses missions, les personnels se répartissant globalement en deux groupes d'égale importance dont :

- le premier est chargé des tâches d'administration générale, des travaux du Centre de transmissions gouvernemental ou des études à l'I.H.E.D.N.,

- le second s'occupe de l'animation, de la coordination et est affecté principalement aux missions de renseignement.

\*\*

Il reste que plus de 70% des personnels du secrétariat général de la défense nationale sont issus du ministère de la défense, ce qui affaiblit le caractère interministériel de ce secrétariat général qui, pour sa part, a des effectifs budgétaires relativement limités, soit 133 personnes.

## ***B- LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE DE DEFENSE***

La politique de défense française est fondée essentiellement en matière militaire sur une stratégie combinant les capacités de dissuasion et d'action : il s'agit donc d'assurer la défense des intérêts vitaux et les conditions les meilleures de protection des populations.

### **1. la défense des intérêts vitaux et la protection des populations.**

Les capacités de dissuasion visent à décourager, par la menace d'emploi de l'armement nucléaire, tout adversaire éventuel de mener une agression majeure contre nos intérêts vitaux. Doivent être considérés comme intérêts vitaux tous les éléments nécessaires à la vie du pays en tant que nation indépendante, qu'ils soient d'ordre territorial, politique, économique, démographique ou militaire, voire social ou culturel.

Les intérêts vitaux ne sont donc pas nécessairement limités au seul sanctuaire national. Ils sont liés dans le temps à la situation politique et/ou économique mondiale et sont donc évolutifs. Dans l'hypothèse d'une menace à leur encontre, c'est justement le propre de la dissuasion que d'imposer à l'agresseur le soin d'en apprécier les contours et de laisser planer l'incertitude à leur sujet.

Les intérêts vitaux de la France sont donc multiples, circonstanciels et évolutifs aussi bien en Europe que hors d'Europe.

Leur défense implique une gamme de moyens variés, forces nucléaires stratégiques et tactiques assurées de l'environnement classique nécessaire.

La modernisation de ces forces, dans le respect d'un strict équilibre entre le nucléaire et le conventionnel, ne peut qu'accroître la sauvegarde des intérêts vitaux de la France et dissuader tout adversaire potentiel de recourir à la force. Les crédits afférents à la mise en oeuvre de cette politique de dissuasion sont inscrits essentiellement au budget du ministère de la défense.

Par ailleurs, à la demande du Gouvernement, des études coordonnées par le S.G.D.N. ont été menées, par les différents ministères concernés, sur les mesures destinées à limiter pour les populations les effets des frappes nucléaires, anti-cités ou connexes à une frappe anti-forces.

L'orientation de ces études a été axée essentiellement sur :

- l'élaboration de plans de desserrement des populations civiles habitant des zones urbaines proches d'installations militaires ou industrielles importantes,
- la préparation des dispositions à prendre pour informer la population,
- la planification de la mise à l'abri des populations qui ne feraient pas l'objet de mesures d'évacuation,
- l'accélération des actions engagées dans le domaine de l'alerte et du contrôle de la radioactivité,
- le développement des moyens de secours.

Soulignons, dans cette optique, le rôle capital du réseau de sirènes télécommandé à partir de bureaux d'alerte dont le fonctionnement est couplé avec la défense aérienne : c'est ainsi que la modernisation du parc de sirènes et des systèmes de télécommande s'est poursuivie au cours des récents mois tandis que la mise en place d'un système téléphonique d'alerte aux risques faisait l'objet d'expérimentations.

De manière concrète, les mesures susceptibles de limiter pour la population les conséquences d'un conflit ont été adaptées : il est intéressant de dresser un rapide bilan des actions ainsi engagées.

## **2. l'application du programme civil de défense.**

Dans ce domaine, il apparaît difficile 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.

A cet effet, 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.

C'est ainsi que pour 1982, les crédits du programme civil de défense devraient être affectés pour la plus grosse part au ministère de l'intérieur et, dans une mesure nettement moindre, aux ministères de la défense et de la Santé.

Les réalisations porteraient principalement :

– au titre du **ministère de l'intérieur** sur :

- les moyens de donner l'alerte au danger immédiat et de détecter la radioactivité, la mise sur pied des unités d'hébergement, la réalisation de masques à gaz, la planification de la mise à l'abri des populations (45,3 millions de francs)

- l'équipement des compagnies de marche de la police nationale (3,7 millions),

- la détection des émissions clandestines.

– au titre du **ministère de la défense** sur :

- le renforcement des moyens de transmissions (7,4 millions),

- la protection des communications (3 millions).

– au titre du **ministère de la santé** sur :

- l'équipement de laboratoires (2,5 millions) et des postes sanitaires de secours mobiles (1,2 million),

- la création d'une cellule sanitaire mobile.

Cependant, il y a lieu de craindre que beaucoup d'actions projetées ne soient pas menées à bien par suite de la décision d'annulation qui a affecté 25% des crédits, soit 22,4 millions de francs sur une dotation de 89,3 millions au titre du programme civil de défense d'une part et d'une répartition tardive d'autre part. C'est ainsi qu'à la date du 30 juin 1982, les dotations consommées ne représentaient que 1,9% du montant global qui avait été considéré lors de l'examen du budget de 1982 comme insuffisant par rapport aux importants besoins.

C'est dire que le retard pris dans le domaine de la défense civile serait fortement aggravé dans le cas où les crédits distribués, inférieurs à ceux qui ont été votés, ne seraient pas complètement utilisés pour financer les actions prévues.

## II.- LES CREDITS BUDGETAIRES

Les crédits du Secrétariat général de la défense nationale proviendront, en 1983, comme en 1982, de deux sources, d'une part, du budget lui-même du 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, l'an prochain, de 67,94 millions de francs auxquels s'ajoute un prélèvement de 81,50 millions de francs sur le budget de la défense, soit 149,44 millions de francs contre 107,57 millions en 1982 : l'augmentation d'une année sur l'autre est donc de + 38,9% à structures identiques.

(en millions de francs)

	1982				1983				Évolution %
	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.)	28,50	8,95	9	37,50	32,48	10,16	8,64	41,13	+ 26,6
Institut des hautes études de la défense nationale (I.H.E.D.N.) .....	2,26	-		2,26	2,80	-		2,80	+ 23,9
Programme civil de défense .	-	24,81	24,81	24,81	-	26,32	24,01	24,01	- 3,2
TOTAL budget S.G.D.N. ....	30,76	33,76	33,81	64,57	35,28	36,48	32,65	67,94	+ 5,2
TOTAL budget défense .....	-	65	43	43	-	72	81,50	81,50	+ 89,5
TOTAL général .....	30,76	98,76	76,81	107,57	35,28	108,48	114,15	149,44	+ 38,9

### 1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires s'élèveront en 1983 à 35,28 millions de francs contre 30,76 millions de francs en 1982 (+ 14,7%).

*a) Au titre des mesures acquises*

L'augmentation des crédits est de 1.956.770 F; elle est imputable à l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques prévues en 1982 (1.648.137 F) et à l'application de textes concernant la revalorisation indiciaire, les indemnités, les prestations familiales et les cotisations sociales (+ 297.380 F).

*b) Au titre des mesures nouvelles*

Les crédits supplémentaires s'élèvent à ..... + 2.566.939 F

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

la majoration proposée est essentiellement destinée à assurer le financement ..... + 2.035.239 F

– de mesures intéressant la situation des personnels ..... + 505.239 F

● l'inscription d'une provision pour relèvement des rémunérations ..... + 479.246 F

● l'application du plan de titularisation des agents militaires des catégories C et D ..... + 18.676 F

● l'amélioration des régimes des oeuvres sociales ... + 7.317 F

– de l'ajustement aux besoins ..... + 1.530.000 F

dont :

● les frais de déplacement ..... + 150.000 F

● le matériel ..... + 480.000 F

● les frais de P.T.T. .... + 200.000 F

● les moyens nécessaires à l'informatisation du Centre de transmission gouvernemental® ..... + 700.000 F

**b2) Pour l'Institut des Hautes études de défense nationale**

les crédits supplémentaires doivent permettre de financer ..... + 531.700 F

● la revalorisation de diverses indemnités ..... + 2.700 F

● l'extension des sessions régionales ..... + 529.000 F

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

Les dépenses en capital proposées pour 1983 s'élèveront à :

- 36.485.000 F pour les autorisations de programme
- 32.653.000 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 en 1983 s'inscrivent au chapitre 57-02 pour un montant de 26.325.000 F et en crédits de paiement pour 24.010.000 F, tandis qu'une dotation en autorisations de programme de 72.000.000 F et de 81.500.000 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 98.325.000 F en A.P. (+ 9,5% par rapport à 1982) et à 105.510.000 F en C.P. (+ 55,6% par rapport à l'année précédente), à structures identiques.

La répartition entre les différents ministères des autorisations de programme du chapitre 57-02 serait la suivante en millions de francs par rapport au budget voté en 1982 :

(en millions de francs)

Ministères attributaires	A.P. 1982	A.P. 1983	Pourcentages de variation
Intérieur et décentralisation.....	45,634	47,034	+ 3
Transports .....	8,472	1,818	- 78,5
Défense .....	13,107	22,000	+ 67,8
Economie et finances .....	0,143	0,030	- 79
Agriculture .....	2,352	0,070	- 97
Industrie .....	0,750	1,250	+ 66,8
Santé .....	9,520	6,430	- 32,5
Urbanisme et logement .....	4,649	2,150	- 53,7
Environnement .....	0,150	0,200	+ 33,3
Mer .....	-	0,947	
P.T.T. ....	-	4,000	
D.T.O.M. ....	0,533	0,796	+ 49,3
S.J.T.I. ....	1,100	0,400	- 63,6
S.G.D.N. ....	3,400	11,200	+ 229,4
<b>TOTAUX .....</b>	<b>89,810</b>	<b>98,325</b>	<b>+ 9,5</b>

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 répéter qu'elle condamne de tels errements qui, malgré ses observations, continuent à être commis 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 10.160.000 F en 1983. Elles sont destinées à financer la dernière tranche du plan quinquennal de modernisation et de renouvellement des moyens de transmission, ainsi que le système de compatibilité cryptographique nécessaire pour assurer la protection des liaisons gouvernementales avec les représentants 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 1983, par ministère et par chapitre, figure en annexe du présent rapport : ces dotations sont respectivement de 598,81 et de 1.957,23 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 à l'aide des crédits du programme civil de défense inscrits au chapitre 57-02 et celles financées au moyen de dotations figurant au budget de chaque département ministériel et sous la responsabilité de celui-ci.

### 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. 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 télécommuni-

cations (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 ;
- 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.*

Cette défense, dans laquelle on a parfois distingué la défense de l'économie (attributions traditionnelles des ministères des ressources et du ministère de l'économie et des finances) et l'économie de défense (économie de crise grave, à caractère dirigiste accentué), revêt deux caractéristiques :

- elle est une responsabilité d'Etat, en ce qui concerne sa direction,
- elle suppose la maîtrise des ressources et des prévisions, car l'Etat doit éviter l'erreur.

Or, l'environnement mondial et national n'est plus le même

- les économies occidentales sont devenues très exposées en raison notamment de leur dépendance en approvisionnements extérieurs,
- les crises ne sont pas franches et ouvertes.

La défense économique, en définitive, apparaît comme une défense fragile, insérée dans le quotidien et exposée à des menaces aux formes difficilement saisissables.

Elle peut se traduire, pour faire face à des hypothèses extrêmes, par des surcoûts importants.

Au rôle propre imparti au ministre de l'économie 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'équipement, 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 oeuvre pour les réaliser.

## **2.- La continuité en matière de défense civile.**

Pour l'essentiel, la doctrine et les concepts d'emploi en matière de défense civile présentent nécessairement une grande continuité.

En s'adressant aux auditeurs de l'Institut des hautes études de défense nationale, le Premier Ministre a déclaré le 14 septembre 1981 :

« Il est indispensable de concevoir une organisation de grande ampleur, chargée de former la population aux mesures préventives et curatives qui amoindriraient considérablement les pertes en cas d'attaque nucléaire. En dehors du fait qu'une telle organisation augmenterait notre dissuasion en affichant une très réelle prise en compte du risque nucléaire encouru par les populations, elle trouverait son utilité en participant à la lutte contre les calamités accidentelles ou naturelles ».

Dans cette optique, il est apparu opportun, avant de poursuivre les actions en cours, d'en actualiser les objectifs en se référant aux données diplomatiques et militaires récentes, étant observé que l'ensemble de mesures à prendre doit rester cohérent.

### **3.- Les recommandations antérieures 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 plus particulièrement 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 lui apparaît nécessaire :

- 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 à atteindre serait 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 « antisouffle » 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 que pourra apporter dans ces différents domaines le budget pour 1983.

### **B.- LES OPTIONS BUDGETAIRES DE 1983.**

Lors de l'examen du précédent budget du S.G.D.N., 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.

#### **1.- L'augmentation des crédits du programme civil de défense.**

L'enveloppe globale du programme civil de défense qui s'élevait en 1981, en autorisations de programme, à 67,9 MF, doit passer à 98,3 MF en 1983 : ainsi, sur une période de deux années, elle aura été augmentée de 44,8%.

La répartition en 1982, compte tenu des mesures de blocage intervenues en début d'année, et celle prévue en 1983 sont les suivantes, selon les trois axes habituellement retenus :

(en millions de F)

<b>Programme civil de défense</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>
Continuité de l'action gouvernementale .....	20,843	31,863
Protection des populations .....	56,205	64,094
Action de défense économique .....	12,762	2,368
<b>TOTAL .....</b>	<b>89,810</b>	<b>98,325</b>

Il apparaît donc que les dotations en matière de continuité de l'action gouvernementale et de protection des populations ont été nettement privilégiées tandis que les sommes consacrées aux actions économiques diminuent par suite de leur affectation à des opérations non répétitives.

## **2.- L'effort de protection des populations.**

La protection des populations en temps de guerre combine l'éloignement et la mise à l'abri.

- Par l'éloignement, on entend l'hébergement de préférence à proximité de leur domicile de ceux qui vivent dans les lieux les plus exposés et ne sont pas indispensables à la défense.

- La mise à l'abri distingue :

- la protection contre le souffle des explosions à une certaine distance de leur épicentre. A cet égard, notre pays prend en compte des surpressions qui dépassent celles retenues par nos voisins et de ce fait accentuent les exigences techniques.

- La protection contre les retombées radioactives ne fait pas tant appel à la résistance des ouvrages qu'à la filtration de l'atmosphère des locaux.

Il vient d'être procédé à une réévaluation des objectifs à atteindre à la lumière des données récentes de la stratégie et de la diplomatie, ainsi qu'à une appréciation de la charge budgétaire supportable.

Le but visé est d'offrir à nos concitoyens une protection qui s'adapte à la nature et au degré du risque le plus vraisemblable là où ils habitent, ainsi chacun jouirait d'une sécurité équivalente. Pour être réaliste, une semblable politique doit modeler sa conception comme son exécution sur les conditions locales.

Parmi les actions prévues en 1983 au titre de la protection des populations figurent en particulier :

- l'accroissement du réseau d'alerte au danger immédiat et le contrôle de la radioactivité (16,5 millions de francs) ;

– la planification de la mise à l'abri des populations (7,5 millions de francs), essentiellement au bénéfice d'opérations de recensement des abris contre des retombées radioactives ;

– l'achat de masques à gaz (7,3 millions de francs) ;

– une participation à l'équipement des laboratoires de recherche sur les contaminations nucléaires, biologiques et chimiques, à l'hospitalisation de haute sécurité et à la constitution de stocks de produits sanguins (6,4 millions de francs) ;

– la montée en puissance d'une unité de secours (2,1 millions de francs).

Au total, les dotations relatives à la protection des populations s'élèveraient à 64,1 millions de francs. Elles représenteraient à elles seules, en 1983, plus de 65% du budget prévisionnel du programme civil de défense contre 62,6% en 1982.

### **3.- L'action menée en faveur de la défense civile reste insuffisante.**

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, notamment en ce qui concerne le recensement des abris et le desserrement des populations.

#### *a) le recensement des abris.*

En matière de **recensement des abris** , 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 : dès lors, il convenait, d'une part de choisir une autre source de documentation, d'autre part de mesurer sur place le degré de résistance desdits locaux. Un tel recensement ne saurait s'opérer sans l'active participation des maires, même si, comme aujourd'hui, l'Etat assure le financement.

Seuls de rares ouvrages, essentiels pour la défense, sont susceptibles de résister à des « coups au but ». On imagine volontiers combien de telles infrastructures sont onéreuses. Mais, à quelques kilomètres de l'ex-

plosion, la surpression n'est plus que le tiers des maxima ci-dessus évoqués. Il devient alors possible de mettre à l'abri ceux qui sont indispensables à l'effort de guerre.

Au reste, la protection contre les retombées radioactives, si elle concerne une aire géographique plus vaste en fonction des vents dominants, n'exige pas une grande résistance des locaux. Il suffirait d'appliquer les dispositions du Code de la construction prévoyant que les sous-sols doivent résister à l'effondrement des superstructures : demeurerait seulement la nécessité de les rendre étanches et de filtrer leur aération.

Certes différents départements ministériels contribuent à l'entretien d'abris de la seconde guerre mondiale qui ne résisteraient pas tous à de fortes surpressions, mais conservent un certain intérêt dans les métropoles où ils se situent. Au demeurant, l'utilisation des vastes infrastructures pour abriter de nombreux citoyens pose le problème des délais d'accès et celui des psychoses de foule.

S'agissant de constructions neuves, il est admis en France comme à l'étranger que le surcoût à consentir pour que les sous-sols offrent une sécurité raisonnable n'est pas dirimant. Il est du même ordre que les économies qui découleraient d'une vigilance accrue lors de la définition des programmes et d'une rationalisation plus poussée de leur exécution. A l'inverse, les professionnels du bâtiment et des travaux publics connaissent mieux que quiconque les frais élevés qu'entraîne la reprise en sous-oeuvre des édifices et des ouvrages existants.

#### *b) le desserrement des populations.*

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.

Là où les risques sont vraisemblablement les plus élevés, ceux qui ne sont pas indispensables à l'effort de guerre seraient « desserrés ». Dans la plupart des cas, ils s'installeraient à proximité de leur domicile ou dans un département voisin si les capacités d'accueil moyennes ne suffisaient pas. Seules les populations les plus denses de certains secteurs franchiraient de plus longues distances.

Qu'il s'agisse de départs spontanés, de desserrement proche ou d'éloignement, tous ces déplacements ne sauraient perturber les mouvements des armées ni l'approvisionnement des populations. Aussi faut-il déterminer les itinéraires et les équiper pour en hâter le trafic afin d'en grossir le débit.

\*  
\*\*

En définitive, il convient en matière de défense civile, de mettre en oeuvre une politique de grande ampleur tendant à former la population aux mesures préventives et curatives qui amoindrieraient considérablement les pertes dans le cas d'une attaque nucléaire.

Dans cette perspective, il apparaît nécessaire de poursuivre le renforcement du réseau d'alerte et notamment d'alerte à la radioactivité et l'équipement de nouvelles unités d'instruction de sécurité civile et des compagnies mobiles de secours et d'hébergement : à cet effet, il faudrait, en 1984, majorer de 40 à 50% la dotation du programme civil de défense et affecter essentiellement les 40 à 50 millions supplémentaires à l'action « protection des populations ».

Parallèlement, afin d'assurer au niveau du Secrétariat général de la défense nationale, une meilleure centralisation du renseignement, il y aurait lieu de lui fournir de plus amples moyens lui permettant d'élaborer pour les instances gouvernementales des synthèses prospectives : ainsi les crédits de déplacement, de documentation, d'études générales devraient être respectivement augmentés d'un montant de 300.000 F, soit au total de 900.000 F, montant auquel il serait opportun d'ajouter une dotation de 1,3 million de francs afin de porter à huit le nombre des sessions régionales de l'I.H.E.D.N.

Sans un tel effort administratif et financier, il faut craindre que les moyens de notre défense et essentiellement de notre défense civile ne soient à ce point limités que leur efficacité elle-même serait mise en cause.

**Au cours de sa séance du 21 octobre 1982, la commission a procédé, sur le rapport de M. Christian PONCELET, rapporteur spécial, à l'examen du projet de budget pour 1983 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 a décidé, à la majorité, de soumettre à l'appréciation du Sénat le projet de budget du Secrétariat général de la défense nationale pour 1983.**

**ANNEXE**

## LES DEPENSES CONCOURANT A LA DEFENSE DE LA NATION

(en millions de francs)

	Autorisations de programme	Crédits de paiement
Agriculture .....	"	3,82
D.O.M.-T.O.M. ....	10,35	182,79
Economie et Finances .....	1,40	79,26
Industrie et décentralisation	4,50	1.071,18
Intérieur .....	"	9,25
Mer .....	"	4,00
Premier Ministre .....	36,48	67,86
Relations extérieures .....	31,36	134,72
Solidarité, Santé, Travail ..	0,92	78,92
Transports .....	1,50	43,69
Urbanisme et Logement .....	0,10	20,74
P.T.T. ....	512	260,90
Environnement .....	0,20	0,10
<b>TOTAL .....</b>	<b>598,81</b>	<b>1.957,23</b>