

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 avril 1980.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la nation (1), en application de l'article 22, premier alinéa, du Règlement, sur le niveau de protection de la population civile française en temps de crise.*

Par MM. Raymond MARCELLIN et Edouard BONNEFOUS,

**Sénateurs.**

*1. Cette commission est composée de :* MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Geoffroy de Montaubert, Paul Ribeyre, Jacques Descazes, Henri Tassinon, *cot-présidents* ; Joseph Raybaud, Modeste Legoux, Paul Jargot, Yves Durand, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; Charles Allès, René Ballayer, Roland Boscairy-Mousseryn, Jean Chamant, René Crézelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fauriol, André Fossat, Jean-Pierre Fourcade, Jean Franou, Henri Goetschy, Gustave Heon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larnac, André Le Pors, Georges Lombard, Raymond Maccollin, Josy Meunier, Gaston Paris, Louis Perrein, Christian Poncelet, Robert Schmitt, Camille Vallin.

**Défense.** — Armement nucléaire et atomique - Chine (République populaire de) - Protection civile - O.T.A.N. - Rapport d'information - S.G.D.N. - Suède - Suisse - U.R.S.S.

## SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	
<b>UNE RESPONSABILITÉ ESSENTIELLE : PROTÉGER LA POPULATION EN TEMPS DE CRISE</b>	
1. La préoccupation de la commission des Finances .....	9
2. Dissuasion et défense civile .....	10
A. — Priorité de la dissuasion .....	10
B. — Eléments d'une problématique nouvelle .....	10
C. — La défense civile complément de la dissuasion .....	12
3. Vulnérabilité des sociétés développées .....	13
4. Place de la défense civile dans le concept moderne de défense nationale .....	13
5. Objet de l'étude .....	15
PREMIÈRE PARTIE	
<b>ETAT DE LA DÉFENSE CIVILE EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER</b>	
CHAPITRE PREMIER	
<b>La structure juridique de la défense civile.</b>	
6. Le cadre juridique des responsabilités .....	17
Section I. — <i>Les responsabilités de Gouvernement.</i>	
7. Le Président de la République, responsable suprême de la Défense .....	17
8. Le Premier ministre, responsable de la mise en œuvre de la Défense .....	18
9. I. — Les ministres, responsables des mesures de défense de leur département - Le principe de leur responsabilité .....	20
10. II. — Le ministre de l'Intérieur .....	21
A. — La continuité de l'action gouvernementale .....	22
B. — Le maintien de l'ordre .....	22
C. — La protection des populations .....	23
11. III. — Le ministre de la Santé .....	24
12. IV. — Le ministre des Postes et Télécommunications .....	25
13. V. — Le ministre des Transports .....	26
14. VI. — Le ministre de l'Environnement (Travaux publics - Bâtiments) .....	27
15. VII. — Le ministre de l'Industrie .....	27
16. VIII. — Le ministre de l'Agriculture .....	28
17. Les ministres responsables de la coordination .....	29
18. Fonctions de coordination du ministre de l'Intérieur .....	29
A. — Coordination avec les ministères civils .....	29
B. — Coordination avec les autorités militaires .....	30
19. Fonctions de coordination du ministre de l'Economie .....	31
A. — La coordination avec les ministères économiques .....	31
B. — La liaison avec le ministre de l'Intérieur et le ministre des Armées .....	31

Section II. — *Les préfets, responsables administratifs locaux.*

20. Le préfet de zone .....	32
21. Le préfet de région .....	33
22. Le préfet de département .....	33
23. La coopération entre autorités civiles et militaires lors de la mise en œuvre des mesures de défense opérationnelle du territoire .....	34
24. Appréciation générale du dispositif juridique .....	35

CHAPITRE II

Les actions entreprises.

25. Trois observations .....	36
------------------------------	----

Section I. — *Les crédits budgétaires ont été très faibles en raison du choix stratégique qui a été fait.*

26. Des crédits insuffisants et mal répartis .....	36
27. Le faible volume des crédits d'équipement .....	37
<i>Paragraphe 1. — Les crédits d'équipement</i> .....	37
28. Caractéristiques des crédits d'équipement .....	37
29. L'irrégularité dans le temps des ouvertures de crédits d'équipement .....	37
30. La baisse en francs constants des crédits d'équipement .....	38
31. La faiblesse de l'effort financier de la France par rapport aux autres pays .....	41
32. L'utilisation des crédits d'équipement de 1976 à 1979 .....	41
33. La situation en 1980 .....	42
<i>Paragraphe 2. — Les crédits de fonctionnement</i> .....	43
34. Des crédits mal répartis .....	43
35. Conséquences de la procédure de répartition .....	43

Section II. — *Les réalisations ont été très modestes.*

36. Division .....	44
<i>Paragraphe 1. — Les réalisations d'ordre général</i> .....	44
37. Quatre actions pour la protection des populations .....	44
38. I. — L'alerte .....	44
39. L'alerte au danger aérien et à la radioactivité .....	44
A. — Les besoins .....	44
B. — Les réalisations et les lacunes .....	45
40. Le contrôle de la radioactivité .....	46
A. — L'organisation .....	46
B. — Etat des réalisations à la fin de l'année 1978 .....	47
41. L'alerte aux dangers bactériologiques et chimiques .....	47
42. II. — La mise à l'abri et le desserrement des populations .....	48
43. III. — Les moyens de secours .....	50
A. — Les compagnies d'hébergement .....	50
B. — Les centres de sécurité civile .....	51
C. — Les unités militaires d'instruction de sécurité civile .....	51
D. — Les colonnes mobiles de secours .....	51
44. IV. — L'information des populations .....	52

	Pages
<i>Paragraphe 2. — Les réalisations d'ordre sectoriel</i> .....	54
45. La Santé publique .....	54
46. Les Postes et Télécommunications .....	55
47. L'Environnement (Travaux publics et bâtiments) et les Transports .....	55
48. L'Industrie .....	56
49. L'Agriculture .....	57
A. — Les réalisations .....	57
B. — Les lacunes .....	58
 <i>Section III. — Une coordination administrative insuffisante, inefficace ou inexistante.</i>  	
<i>Paragraphe 1. — Les défauts de la coordination administrative</i> .....	59
50. Une coordination administrative insuffisante : la situation marginale des hauts fonctionnaires de défense .....	59
51. Une coordination administrative inefficace : les difficultés du ministère de l'Intérieur .....	60
A. — Le cloisonnement des responsabilités entre les administrations .....	61
B. — L'incapacité à mesurer l'ampleur des difficultés éventuelles .....	61
C. — L'inefficacité des procédures de coordination interministérielle .....	62
52. Une coordination administrative inexistante : les lacunes de la défense économique .....	63
<i>Paragraphe 2. — Les causes des défauts de coordination administrative</i> .....	63
53. L'absence de coordination au niveau ministériel .....	63
54. La complexité des relations établies entre les différentes administrations .....	64
55. Les relations entre les autorités civiles et militaires demeurent imparfaites .....	64
56. Les difficultés au niveau territorial .....	67
A. — Au niveau de la zone .....	67
B. — Au niveau régional .....	68
C. — Au niveau départemental .....	68
57. Le phénomène de rejet de la défense par « l'économique » .....	69

### CHAPITRE III La défense civile à l'étranger.

<i>Section I. — Les membres européens du système de défense intégré de l'O.T.A.N.</i>	
58. Prise en considération de la défense civile dans les pays de l'O.T.A.N. ....	70
<i>Paragraphe 1. — La République fédérale allemande</i> .....	70
59. Conception .....	70
60. L'organisation .....	71
A. — L'office fédéral de protection civile .....	71
B. — L'union fédérale de protection civile .....	72
61. Le dispositif de protection .....	72
62. L'autoprotection .....	72
A. — L'autoprotection des populations .....	72
B. — L'autoprotection industrielle .....	73
63. Les abris .....	73
64. Le desserrement des populations .....	73
65. Appréciation des résultats .....	73

	Page
<i>Paragraphe 2. — Les Pays-Bas</i> .....	74
66. Un système de secours reposant sur la mobilisation .....	74
67. Pas de réalisations en matière d'abris .....	74
<i>Paragraphe 3. — La Belgique</i> .....	74
<i>Paragraphe 4. — Le Royaume-Uni</i> .....	75
68. Une politique de défense civile non prioritaire .....	75
<i>Paragraphe 5. — Les U.S.A.</i> .....	76
69. Une politique dépendante du dialogue stratégique .....	76
70. L'infléchissement récent des conceptions américaines .....	76
<i>Paragraphe 6. — Le Danemark</i> .....	77
71. Un puissant dispositif de protection .....	77
72. Un dispositif utilisable en temps de paix .....	78
73. Enseignements .....	78
<i>Paragraphe 7. — La Norvège</i> .....	78
74. Une organisation très développée .....	78
75. Une politique de mise à l'abri des populations .....	79
 <i>Section II. — Les pays neutres.</i> 	
76. Neutralité et défense civile .....	79
<i>Paragraphe 1. — La Suisse</i> .....	80
77. Bases juridiques .....	80
78. La conception suisse .....	80
79. L'organisation de la défense civile .....	80
80. Les organes administratifs et privés .....	81
A — L'échelon central .....	81
B. — L'échelon local .....	81
81. Le personnel .....	81
82. Le financement .....	82
83. La coordination avec l'armée .....	83
84. La protection des populations .....	83
85. Les abris .....	83
A. — Construction .....	83
B. — Coût .....	84
C. — Emploi .....	84
D. — Taux de réalisation du programme .....	84
86. Les secours .....	84
A. — Les premiers secours .....	84
B. — Les soins hospitaliers .....	84
87. L'information des populations .....	85
<i>Paragraphe 2. — La Suède</i> .....	85
88. Le choix suédois .....	85
89. I. — Une défense intégrée .....	85
90. Une organisation centralisée .....	85
91. La coordination des administrations civiles et militaires .....	86
92. La coopération avec les personnes privées .....	86
93. II. — Une défense diversifiée .....	87
94. La défense civile : la protection des populations .....	87

	Pages
95. La prévention des conséquences des attaques aériennes .....	87
96. Les abris .....	87
A. — Les règles d'implantation .....	87
B. — Modalités de financement .....	88
97. Les plans d'évacuation .....	88
98. L'organisation des secours .....	88
99. La défense économique .....	89
100. La défense psychologique .....	89
101. Enseignements des politiques des pays neutres .....	89

*Section III. — L'Union soviétique.*

102. La doctrine .....	90
103. L'organisation .....	91
104. Les objectifs .....	91
105. La protection de la population .....	91
106. La poursuite de la production en période de guerre .....	92
107. La reconstruction de l'économie .....	93
108. Appréciation .....	93

*Section IV. — La Chine.*

109. Une conception stratégique de la défense civile .....	94
110. Appréciation .....	95



111. Conclusions à tirer des exemples étrangers .....	95
-------------------------------------------------------	----

**DEUXIEME PARTIE  
UN PROGRAMME D'URGENCE**

112. L'ardente obligation de la défense civile .....	97
113. Une salutaire contrainte sur le plan intérieur .....	97
114. Un complément à la dissuasion sur le plan extérieur .....	98

**CHAPITRE IV  
Réanimez la défense civile.**

115. Objet du chapitre : les propositions de la commission des Finances .....	100
<i>Paragraphe 1. — Les fondements d'une réanimation de la politique de défense civile</i> .....	100
116. Un préalable : la nécessaire évolution des mentalités .....	100
117. La réanimation de la défense civile doit être le résultat d'une décision politique prise au plus haut niveau .....	100
118. Cette décision politique doit être exprimée et comprise par la population .....	101
119. Cette décision politique suppose un effort administratif financier .....	101
120. L'action de l'Etat doit être renforcée par l'initiative privée .....	102
<i>Paragraphe 2. — Une priorité : l'information des citoyens</i> .....	102
121. Une « vaccination » préventive .....	102
122. Ne pas craindre d'informer .....	103

	Pages
123. Choisir les vecteurs d'information .....	104
124. Savoir informer en temps de paix .....	104
125. Préparer l'information du temps de crise .....	106
<i>Paragraphe 3. — Trois urgences : l'alerte, les secours, les abris</i> .....	106
126. L'achèvement du réseau d'alerte .....	106
127. Equiper le corps de défense de la sécurité civile .....	107
128. La question des masques à gaz .....	107
129. Un programme d'abris .....	108
130. Les abris « anti-souffle » .....	108
131. Les abris « anti-radiations » .....	108
132. Estimation du coût d'un programme d'abris .....	110
<i>Paragraphe 4. — Un organisme à renforcer : le secrétariat général de la Défense nationale</i> .....	111
133. L'esprit de la réforme administrative proposée .....	111
134. Le renforcement du rôle et des compétences du secrétariat général de la Défense nationale .....	112
A. — Premier aspect de la réforme : renforcement du secrétariat général de la Défense nationale .....	112
B. — Deuxième aspect de la réforme : une simplification des instances de coordination .....	112
135. Les résultats attendus de la réforme : une efficacité accrue du secrétariat général de la Défense nationale .....	112
136. La pénétration de l'impératif de défense civile dans l'administration quotidienne .....	113
A. — Le rôle des hauts fonctionnaires de défense soulève plusieurs questions ..	113
B. — Une seconde suggestion .....	114
C. — Le secrétariat général de la Défense nationale doit pouvoir intervenir au niveau local .....	114
<i>Paragraphe 5. — Les priorités complémentaires des principaux aspects de la défense économique</i> .....	115
137. Les transmissions .....	115
A. — Réduire la vulnérabilité des communications téléphoniques .....	115
B. — Réaliser un programme de dédoublement des liaisons .....	115
C. — Améliorer la capacité de résistance technique du réseau téléphonique ....	116
138. L'alimentation .....	116
A. — Adapter les structures .....	116
B. — Réformer les méthodes .....	116
C. — Coût financier .....	117
139. Les stockages .....	117
140. I. — Le stockage des matières premières minérales .....	117
141. II. — Le stockage des produits alimentaires .....	118
142. La production et les transports .....	119
<i>Paragraphe 6. — Suggestions en matière budgétaire</i> .....	119
143. Coût d'un programme minimum d'équipement .....	119
144. Elaboration d'une loi de programme .....	120
145. Création d'une « Caisse de défense civile » .....	121
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE</b>	
146. Efficacité de la défense civile .....	123

## INTRODUCTION

### **UNE RESPONSABILITÉ ESSENTIELLE : PROTÉGER LA POPULATION EN TEMPS DE CRISE**

**1. La préoccupation de la commission des Finances**, en chargeant vos Rapporteurs de procéder à une étude concernant la défense des populations civiles, n'était pas de faire écho aux bruits de guerre qui ont marqué le début de l'année 1980. En effet, depuis longtemps, soit par la voix de son Président, soit par celle de son Rapporteur spécial, elle appelle avec insistance l'attention des gouvernements sur la nécessité des mesures de protection des populations civiles, notamment dans les éventualités d'emploi des armes nucléaires. La présente étude traite donc un sujet qui n'a cessé d'être un souci constant de la commission des Finances (1) à laquelle il est apparu opportun de réunir, dans un seul document public et en dehors de la discussion budgétaire, l'essentiel des informations à sa disposition.

Dans ces conditions, il doit être bien clair qu'aucun argument d'ordre politique ou électoral ne saurait être tiré des conclusions de ce rapport, soit contre les responsables au sein des gouvernements successifs, soit contre les formations politiques de l'opposition ou de la majorité. Si, depuis la Libération, le problème de la défense des populations n'a pas pu donner lieu à des réalisations correspondant à toute son ampleur, c'est pour des raisons tenant, soit aux circonstances internationales, soit aux priorités imposées par la situation intérieure (reconstruction, interventions outre-mer, défi industriel, progrès social, etc.), soit à des priorités de défense liées à l'évolution de la stratégie nucléaire.

(1) Déjà le 5 décembre 1961, M. Edouard Bonnefous développait une question orale sur la protection des civils contre les radiations nucléaires.

Parmi les plus récentes interventions faites au nom de la commission des Finances sur ce sujet, rappelons les références suivantes :

- interventions de M. Edouard Bonnefous, président de la commission des Finances : le 27 novembre 1974 et le 5 décembre 1979 ;
- interventions de M. Raymond Marcellin, rapporteur spécial du budget du S.G.D.N. : les 11 décembre 1976, 8 décembre 1977, 9 décembre 1978 et 5 décembre 1979.

Le problème n'en reste pas moins posé, et par ce rapport, la Commission cherche à sensibiliser le Sénat, mais aussi le Gouvernement et au-delà la population elle-même à des préoccupations dont aucune raison ne justifie en démocratie qu'elles échappent à un débat d'opinion. A vrai dire, ce débat a toujours été latent parmi les sénateurs pour qui une présentation univoque et exclusive de la doctrine de la dissuasion n'était pas entièrement satisfaisante.

**2. Dissuasion et défense civile. — A. — *Priorité de la dissuasion.* —**

Le principe de la doctrine de dissuasion est, en effet, de persuader un agresseur qu'une action militaire majeure de sa part risquerait de déclencher des représailles nucléaires au cœur même de son propre territoire et d'y provoquer des dégâts matériels et des pertes en vies humaines hors de proportion avec le bénéfice escompté.

La logique de cette stratégie conduit non seulement à ne pas s'organiser en vue d'une éventuelle agression nucléaire mais à considérer que le faire serait porter atteinte à la crédibilité de la dissuasion. Sans doute jamais la doctrine française n'est-elle allée aussi loin puisque, dès 1959, les principes d'une défense civile et économique étaient posés et que l'armature juridique élaborée alors a été perfectionnée année après année. Il n'en reste pas moins que c'est bien cette base intellectuelle de la dissuasion qui a estompé l'importance de la défense civile dans le système de défense. En lui refusant un caractère prioritaire, on pouvait, dans le même temps, renoncer sans remords à des programmes d'investissements minimaux pour des raisons budgétaires.

Au surplus, on ne saurait oublier que la constitution de la force nucléaire stratégique française était fortement contestée par une partie non négligeable de l'opinion. Toute mesure de protection aurait fourni des arguments aux contradicteurs d'alors. On peut d'ailleurs s'attendre à ce que les mêmes dénoncent maintenant l'absence d'abris ! D'ailleurs, la diplomatie de la détente, largement « extrapolée » par les médias, n'incitait pas à se soucier de défense civile. Il n'est donc pas étonnant que, dans un tel contexte, le Gouvernement retenu par des considérations stratégiques et les administrations par conséquent dépourvues de moyens et d'instructions incitatives, n'aient pas traduit concrètement les dispositions légales.

**B. — *Éléments d'une problématique nouvelle.* —** Chacun peut constater maintenant que tous les mécanismes stabilisateurs internationaux qui ont assuré un relatif équilibre du monde après la Seconde Guerre mondiale, ont été détruits au cours de la décennie 70-80, que ce soit sur le plan financier dès 1971, sur le plan économique en 1974, sur le plan géopolitique en 1977-1978 (notamment en Afrique

et au Moyen-Orient), sur le plan stratégique enfin avec le recul relatif de la puissance américaine.

La question doit donc être posée de savoir si la problématique de la défense civile ne se trouve pas par là même entièrement renouvelée. Qu'on puisse maintenant se poser raisonnablement les questions suivantes tend à le prouver :

1° Les pays européens bénéficient-ils encore des mêmes garanties que dans le passé, compte tenu de l'évolution des données de l'« équilibre de la terreur » ?

2° La mise en œuvre des missiles antiforces, alliée de la part de l'U.R.S.S. à une très active politique de mise à l'abri et de dispersion des populations, ne fait-elle pas entrer dans le champ des hypothèses l'échange nucléaire effectif ?

3° Les méthodes de déstabilisation interne des Etats ne seraient-elles pas d'une efficacité redoutable à l'égard d'Etats modernes vulnérables à la mesure même de leur développement ?

Notre doctrine de défense permettrait-elle de faire face à ce genre d'agression éventuellement combinée avec une stratégie indirecte visant à tarir nos sources d'approvisionnement en énergie et en matières premières ?

4° La prolifération nucléaire qui peut mettre l'arme atomique à la disposition d'hommes peu responsables et peut-être aussi les hypothèses de chantage nucléaire par des organisations terroristes, n'offrent-elles pas des éventualités qui ne relèvent plus de la dissuasion stratégique ?

Toutes ces questions nous incitent à considérer d'un œil nouveau la vertu de la protection civile, à la considérer en quelque sorte en creux : une population qui se sentirait dépourvue de protection serait psychologiquement vulnérable à l'action d'agents subversifs capables de provoquer et de contrôler des mouvements de foule en vue d'empêcher le responsable de faire jouer la stratégie de la dissuasion.

N'apparaît-il pas en effet que l'arme nucléaire pourrait alors être neutralisée sans coup férir par l'épouvante et la panique qui ne manqueraient pas de s'emparer de la population au cours de la phase de menace ? C'est en tout cas la thèse qu'a soutenue, voici plusieurs années, le général Usureau qui écrivait :

« Si un adversaire éventuel a su prendre, en ce qui le concerne, les mesures permettant de pallier chez lui les effets de la psychose de peur, cet agresseur peut concevoir une stratégie de dissuasion, c'est-à-dire une stratégie de la terreur capable de provoquer l'effon-

drement avant tout engagement important des forces, donc avant le seuil fatal de l'impensable échange nucléaire. »

C. — *La défense civile complément de la dissuasion.* — En d'autres termes, si la défense civile est partie intégrante de la défense nationale globalement envisagée, elle est plus encore une condition nécessaire de la crédibilité de la dissuasion.

Son effet est d'ailleurs multiple. D'une part, évitant de livrer les individus à la peur et au désespoir, elle associe la population à sa propre défense. D'autre part, le fait pour le responsable suprême 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 est d'autant plus assuré de sa résolution qu'il connaît cette marge de liberté.

Or, peut-on sérieusement douter que l'élément de sécurisation le plus directement ressenti comme effectif par la population, c'est la possibilité de se mettre à l'abri, soit des destructions conventionnelles, soit des agressions nucléaires, soit des agressions chimiques ou bactériologiques ?

S'il est vrai que le délai de dix minutes seulement que ménagerait une attaque inopinée par missiles ne permettrait pas même de gagner les abris, il n'est pas moins évident que leur utilité en cas de troubles conventionnels ou de retombées radioactives ne peut guère être contestée. Mais il faut reconnaître qu'une information préalable de la population sur les dangers et les moyens de s'en protéger constitue le complément indispensable d'un réseau d'abris.

Nous n'entendons pas pour autant signifier que la défense civile se réduise aux abris. Nous aurons, au contraire, l'occasion d'analyser ses différentes fonctions dans les multiples secteurs de la vie nationale. Nous verrons aussi que défense civile et défense économique constituent un tout dont toutes les parties sont interdépendantes.

Mais lorsqu'on examine les exemples étrangers, l'aspect le plus visible de la protection des populations est incontestablement l'abri, même si son efficacité dépend de toute une série d'autres facteurs, en particulier de l'organisation des secours.

**3. Vulnérabilité des sociétés développées.** — Que personne cependant ne se méprenne sur le sens de notre propos. Il ne s'agit pas pour nous de discuter la valeur de l'arme nucléaire.

Nous disons seulement que la possibilité de mise en jeu de la menace nucléaire suppose réalisés un certain nombre de préalables concernant l'ordre public et la protection des populations, les deux éléments étant d'ailleurs indissociables. Dans le concept de défense globale, il faut en effet prendre en compte l'extrême vulnérabilité des sociétés modernes qui se manifeste :

— soit par leur dépendance à l'égard de certains matériels (centrales électriques, usines, émetteurs radio, standards téléphoniques, réseaux de distribution d'eau, de gaz, d'électricité, ouvrages d'art des voies de communications, etc.) ;

— soit par des grèves politiques, des sabotages, des interceptions... ;

— soit par le seul fait de l'interdépendance des diverses activités nationales ;

— soit enfin par la dépendance à l'égard du monde extérieur en matière d'énergie, de matières premières et même de produits manufacturés.

Cette vulnérabilité peut prendre des proportions catastrophiques dans certaines hypothèses de subversion si un « appareil » décentralisé de survie n'a pas été mis à temps en état opérationnel.

Il n'est pas difficile d'imaginer à l'aide de ces éléments toute l'étendue, la diversité, l'acuité et la gravité des troubles qui peuvent être provoqués, soit par une agression extérieure directe ou indirecte, soit par des opérations intérieures de commando.

Aussi, ne sera-t-il peut-être pas inutile de rappeler brièvement comment la défense civile s'intègre dans le concept moderne de défense qui vise à prendre en compte la multiplicité des menaces.

**4. Place de la défense civile dans le concept moderne de défense nationale.** — Alors que le concept classique se référait à un effort de guerre sur un théâtre d'opérations militaires, effort soutenu par la mise en œuvre de toute la capacité de production d'un pays, le concept moderne de défense présente les quatre caractéristiques suivantes :

— *la permanence* qui exclut la distinction entre l'hypothèse de temps de guerre et celle de temps de paix ;

— *l'universalité* qui recouvre l'affirmation selon laquelle la guerre n'est qu'un des aspects d'une défense qui concerne les civils autant que les militaires ;

— *l'unité de direction* qui s'est affirmée, nous allons le voir, sous la V<sup>e</sup> République ;

— *la déconcentration territoriale*, élément devenu nécessaire d'une défense intérieure du territoire.

Ces principes ou conditions de la défense moderne ont pour conséquence que si l'arme nucléaire en est l'axe techniquement autonome, elle est cependant inutilisable au moins face à deux formes d'agression auxquelles nous venons de faire allusion : la stratégie antidissuasion et la stratégie indirecte qui tendent à exploiter l'infériorité psychologique de la population attaquée.

Face à la première, stratégiquement parlant, la défense civile apparaît comme la mise en œuvre des moyens de sécurité et d'information propres à obtenir l'adhésion de la population aux principes de base de la défense nationale.

A cet égard, on observera que l'existence de moyens de protection contre les effets des armes nucléaires, chimiques et bactériologiques serait dans une montée en crise tout à fait déterminante pour les réactions de la population. Elle éviterait ou limiterait une dispersion spontanée qui aurait le double inconvénient de désorganiser les voies de communication et de rendre les populations migrantes totalement vulnérables.

Face à la stratégie indirecte, la défense civile prend deux formes. D'une part, elle doit permettre de faire face à toute crise intérieure préjudiciable à la sécurité du pays : elle implique donc des moyens spécifiques suffisants et une organisation préexistante susceptible d'un déploiement adapté à des situations de gravité différente.

D'autre part, sur le plan économique et compte tenu de la vulnérabilité que nous avons soulignée, la défense économique doit permettre de desserrer les contraintes qui peuvent affecter brutalement le pays. Il ne peut guère s'agir que de mesures de prévention destinées à amortir la brutalité du choc en attendant la mise en place d'un dispositif permanent de crise. Ces mesures n'en sont pas moins essentielles en l'absence d'une adaptation anticipée et volontariste de l'économie à l'évolution des rapports de forces entre fournisseurs et utilisateurs de matières premières.

En conclusion, il est très clair, nous semble-t-il, qu'on ne peut apprécier l'importance de la défense civile que dans une perspective de crise. Il faut en effet bien mesurer qu'elle s'analyse en définitive comme le moyen d'assurer la continuité de la vie nationale et la liberté d'action des pouvoirs publics. Sa finalité profonde est d'éviter le handicap du désordre partiel ou généralisé.

**5. Objet de l'étude.** — Les considérations précédentes nous semblent justifier l'objet de cette étude qui est de faire le point de notre défense civile et aussi de certains aspects liés de notre défense économique. Nous placerons en regard l'essentiel de ce que nous avons recueilli comme information sur les pays étrangers.

A la lumière de ce constat qui, pour être critique n'entend pas mettre en cause l'action passée des responsables, nous soutiendrons la thèse qu'il est devenu nécessaire d'assurer à la population française une protection, notamment en matière d'abris antiatomiques et de secours sanitaire, en rapport avec les risques qu'elle courrait lors d'une guerre mondiale dont l'éventualité n'est plus totalement exclue ou lors de toutes autres formes d'agression. Nous présenterons, à cet effet, un certain nombre de propositions minimales qui tiendront compte, à la fois, des nécessités budgétaires et de la priorité qu'il convient, à notre avis, de donner à la défense civile, surtout en tant qu'elle concerne la sécurité de la population civile.

On pourrait s'interroger sur le point de savoir si la fonction de sécurité du temps de crise ne doit pas bénéficier d'une priorité par rapport à toutes les autres formes de protection sociale en temps de paix, dont, au bout du compte, elle conditionne la survie.

En tout cas, nous sommes bien conscients que la mise sur pied d'une organisation de défense civile est une entreprise dont le sort dépend avant tout d'une décision au sommet et d'une information loyale des Français dont nous sommes persuadés qu'ils ne sont pas moins aptes à la recevoir que les Suédois, les Suisses ou les Soviétiques.

PREMIÈRE PARTIE  
ÉTAT DE LA DÉFENSE CIVILE  
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

CHAPITRE PREMIER

LA STRUCTURE JURIDIQUE DE LA DÉFENSE CIVILE

**6. Le cadre juridique des responsabilités.** — On se souvient qu'à l'aube de la V<sup>e</sup> République, un ensemble de textes fondamentaux a été élaboré sous forme d'ordonnances. C'est dans le cadre de cette œuvre juridique qu'a été fixée la structure de l'organisation générale de la défense. De très nombreux décrets d'application sont ensuite venus en préciser les modalités.

Cette défense nationale prise dans sa globalité comporte deux volets : la défense militaire et la défense civile.

On distingue souvent défense civile et défense économique. Nous y voyons plutôt deux aspects d'une même réalité relative à la mise en œuvre des moyens nécessaires pour assurer la continuité de la vie du pays.

Les interférences entre les différents aspects de la défense sont innombrables. Il en résulte un enchevêtrement complexe des responsabilités. Nous nous proposons ici de souligner l'articulation des responsabilités telle qu'elle résulte des textes, renvoyant au chapitre suivant l'appréciation de leur mise en œuvre.

SECTION PREMIÈRE

*LES RESPONSABLES DE GOUVERNEMENT*

**7. Le Président de la République responsable suprême de la défense.** — La Constitution de 1958, l'Ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation de la défense, les décrets d'application, notamment ceux du 18 juillet 1962, du 14 janvier 1964, du 10 décembre 1971, confient au Chef de l'Etat l'orientation générale de la politique de défense.

La pratique constitutionnelle et les déclarations des présidents successifs n'ont pas infléchi, bien au contraire, la tendance marquée par les textes et ont renforcé les responsabilités au sommet du Président, confirmant dans les faits ses pouvoirs éminents d'impulsion et de supervision.

Cette prépondérance s'est affirmée par différents canaux : en premier lieu, la présidence du Conseil des ministres qui définit la politique de défense mais aussi la présidence de plusieurs conseils et commissions de défense dont un seul en définitive — le comité de défense (1) — est devenu le véritable organe de décision. Le fait que ce dernier ait été présidé par le Chef de l'Etat a corrigé dès l'origine les mécanismes prévus par l'Ordonnance de 1959, compte tenu de la personnalité du général de Gaulle qui, en Conseil, donnait ses directives au Premier ministre, chargé de les mettre en œuvre. En outre, la Présidence de la République tenait dans sa dépendance le secrétaire général de la Défense nationale cependant que le Président entretenait des rapports très étroits avec le ministre des Armées.

Parallèlement, plusieurs textes sont venus conforter l'accentuation du rôle de l'Élysée dans l'orientation de la politique de défense. Le plus notable à cet égard est le décret de 1964 qui confie au Président la responsabilité de donner « l'ordre d'engagement » des « forces aériennes stratégiques ».

En résumé, les responsabilités qu'ont su accentuer à leur profit les présidents successifs de la V<sup>e</sup> République leur donnent une autorité sans partage sur la définition et la direction de la politique de défense dans son sens le plus large.

C'est bien d'ailleurs ce qu'exprimait le 1<sup>er</sup> juin 1976 le Président de la République s'adressant aux auditeurs de l'Institut des hautes études de la défense nationale : « ... un certain nombre de réflexions que vous avez conduites ont fait apparaître la responsabilité ultime du Président de la République pour tout ce qui concerne la défense ».

**8. Le Premier ministre, responsable de la mise en œuvre de la défense.** — La pratique constitutionnelle est donc allée à l'encontre du développement des pouvoirs assez considérables que la lettre des dispositions constitutionnelles recélait au profit du Premier ministre. Au terme de l'évolution achevée en 1962, celui-ci est chargé de la mise en œuvre des décisions concernant la direction d'ensemble de la défense nationale et, le cas échéant, la conduite de la guerre.

---

(1) Dénommé par la suite « Conseil » précisément parce que présidé par le Président de la République.

Il ne faudra cependant pas minimiser sa responsabilité car le Chef de l'Etat et le Chef du Gouvernement ont des activités complémentaires : ce ne sont pas des autorités concurrentes ; simplement ils détiennent tous deux un seul « pouvoir exécutif ». Que, pour la première fois dans un texte constitutionnel, le Premier ministre puisse suppléer le Chef de l'Etat dans la présidence de comités et conseils de défense le montre clairement.

Pour nous, il est essentiel de souligner l'importance de son rôle en matière de défense civile compte tenu des décisions prises à l'échelon suprême. L'enchevêtrement des compétences que secrètent par nature la défense civile et la défense économique implique la nécessité et l'importance capitale d'une coordination globale des projets, des mesures et des actions. Or, il appartient bien, selon l'Ordonnance de 1959, au Premier ministre d'adresser aux différents ministres concernés « des directives générales » et de recevoir en retour « des plans d'action dans le domaine de la défense » assortis de l'évaluation de leur coût financier. Et, sur la base de cette information, « le Premier ministre établit un plan d'ensemble ».

Pour faire face à ses responsabilités de défense, il dispose du *secrétariat général de la Défense nationale* (S.G.D.N.).

En réalité, cet organisme dépend à la fois du Président de la République et du Premier ministre. Il n'est pas inutile d'en connaître la genèse. Au début de la V<sup>e</sup> République, existait auprès du Premier ministre un « état-major de la Défense nationale » (1) qui, doté de pouvoirs très importants, jouait le rôle de conseiller militaire et était la plus haute autorité militaire. Lorsqu'en 1962, le Ministre et l'état-major général des Armées ont repris tous les aspects purement militaires de la défense, le secrétariat général de la Défense nationale n'a plus conservé que des missions civiles et des missions mixtes : outre les fonctions de secrétariat des conseils et comités de défense et d'assistance du Premier ministre, il est associé aux négociations de défense, il coordonne les mesures en matière de coopération et d'assistance militaire, il joue un rôle en matière d'exportations d'armement, de renseignement et d'action scientifique de la défense, d'enseignement et d'études de défense, ainsi qu'en matière de définition du secret de défense.

Mais ce qui nous intéresse particulièrement ici c'est son rôle en matière de défense civile. C'est à lui, en effet, qu'incombe la coordination de la préparation et de la mise en œuvre des mesures de défense incombant aux divers départements ministériels ; il veille à la cohésion des textes ; il prépare la réglementation interministérielle, en assure la diffusion et en suit l'application. Enfin, c'est le secrétaire

(1) A ne pas confondre avec l'état-major des Armées.

général de la Défense nationale qui préside la Commission interministérielle de défense du territoire.

Celle-ci, composée des principaux hauts fonctionnaires de défense, est chargée d'assister le Premier ministre dans la coordination des activités de défense de « l'ensemble » des départements ministériels, en particulier grâce à la formulation d'avis et de recommandations sur les inscriptions budgétaires des crédits d'investissement non militaires de défense et du Comité d'action scientifique de la défense.

La direction du secrétariat général de la Défense nationale est confiée à un général du plus haut rang assisté d'un adjoint civil, qui, sauf une exception, a toujours été un diplomate.

L'influence du secrétariat général de la Défense a subi des fluctuations et a été particulièrement réduite de 1969 à 1972 quand il fut rattaché au ministre de la Défense. Depuis 1973, son autorité s'est accrue et son rôle a été confirmé par un décret de 1978.

Il faut souligner ici que cet organisme est le centre de toute une série de fonctions : transmission de la décision supérieure, coordination, réglementation interministérielle et contrôle de son application. C'est dire que, du point de vue de la défense civile, il occupe dans l'édifice juridique une place essentielle qui reflète les responsabilités propres du Premier ministre.

**9. 1. — Les ministres, responsables des mesures de défense de leur département. — Le principe de leur responsabilité.** — Il est très clairement posé par l'Ordonnance de 1959. Chaque ministre est responsable de la préparation et de l'exécution des mesures de défense incombant au département dont il a la charge. Il lui appartient de saisir chaque année le Premier ministre des plans concernant son action et de leur incidence budgétaire. En cas de menace donnant lieu aux procédures de mise en garde ou de mobilisation, un seul ministre est responsable, pour chacune des grandes catégories de ressources essentielles à la vie du pays, des mesures à prendre.

Chaque ministre est assisté par un haut fonctionnaire de défense. Seules les missions des hauts fonctionnaires de défense du ministère de l'Intérieur et des ministères de l'Environnement et des Transports avaient fait, jusqu'à une date récente, l'objet d'une définition par acte réglementaire.

Créés par l'Ordonnance de 1959, les hauts fonctionnaires de défense viennent de voir définies leurs attributions par un décret du 3 avril 1980.

A la lecture de ce texte, on recueille l'impression que le haut fonctionnaire de défense occupe une position importante dans le

Ministère. Nommé par décret, conseiller du Ministre, il relève directement de lui. Il a autorité sur l'ensemble des directions et services. Il doit disposer des moyens en personnel et en matériel nécessaires à l'exécution de sa mission. C'est lui qui constitue le lien permanent avec le secrétaire général de la Défense nationale. Il est le représentant du Ministère dans toutes les instances traitant des questions de défense.

Il est chargé d'animer et de coordonner la préparation des mesures de défense et d'en contrôler l'exécution. Cette fonction lui confère le devoir de veiller à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans de défense de ce Ministère. Il est responsable de l'application des dispositions relatives à la sécurité de défense et à la protection du secret.

Tous les Ministères sont concernés par la défense civile et doivent avoir un haut fonctionnaire de défense, exceptionnellement plusieurs si les structures du département l'exigent.

Traiter des tâches de chacun d'eux sans exception nous entraînerait à des développements fastidieux. Qu'il nous suffise de dire que la fonction de défense se retrouve aussi bien au ministère de la Culture qu'au ministère de la Jeunesse, au ministère des D.O.M.-T.O.M., comme au ministère des Anciens combattants. Nous bornerons notre propos aux départements responsables des services dont le fonctionnement est essentiel à la mise en œuvre de la défense civile, et en tout premier lieu évidemment au ministère de l'Intérieur.

**10. II. — Le ministre de l'Intérieur.** — La fonction propre et permanente du ministre de l'Intérieur est de préparer et de mettre en œuvre la défense civile (1).

Il est responsable de l'ordre public, de la protection matérielle et morale des personnes et de la sauvegarde des installations et ressources d'intérêt général.

A ce titre, sous ces trois aspects, sa responsabilité trouve à s'appliquer, théoriquement sans aucun partage d'autorité avec d'autres départements ministériels, dans deux circonstances : en période « normale », et dans la situation d'état d'urgence déclarée, situation pendant laquelle le Ministre se voit reconnaître, en plus de ses pouvoirs habituels, des pouvoirs exceptionnels, l'autorisant notamment à imposer aux personnes diverses sujétions.

---

(1) On notera du point de vue de la terminologie, que la « protection civile », nommée depuis 1975 « sécurité civile », qui regroupe toutes les mesures de prévention et de secours que requiert la sauvegarde des populations, n'est que l'un des aspects de la défense civile, et que, comme celle-ci, elle existe en tout temps.

Dans ces deux cas, le Ministre dispose non seulement des services et personnels de la police nationale, mais aussi de l' « appui éventuel » de forces militaires. Cette participation de forces militaires, en particulier de celles de la gendarmerie, est obtenue par le moyen juridique de la réquisition et ne s'accompagne, comme il vient d'être précisé, d'aucun dessaisissement d'autorité de la part du ministre de l'Intérieur ou de ses représentants, sauf du point de vue des moyens à mettre en œuvre.

En revanche, dans les circonstances graves autres que celles entraînant la déclaration de l'état d'urgence, la responsabilité du ministre de l'Intérieur est transférée au pouvoir militaire.

A. — *La continuité de l'action gouvernementale.* — La première mission du ministre de l'Intérieur est de « pourvoir à la sécurité des pouvoirs publics et des administrations publiques », de telle sorte que le Gouvernement et ses représentants puissent toujours prendre et exécuter les décisions rendues nécessaires par la situation.

A cette fin, dès le temps de paix, est dressée la liste des bâtiments et installations indispensables au fonctionnement des institutions, et sont prévues les mesures susceptibles d'assurer, le cas échéant, leur défense.

La liste est constituée de différents répertoires, établis à plusieurs échelons territoriaux, mentionnant les points dénommés « sensibles », parce qu'ils revêtent une importance particulière pour la défense civile et la défense militaire, ou parce qu'ils contribuent à la liberté d'action des pouvoirs publics.

Quant aux mesures préventives et d'intervention, elles font l'objet de plans de protection élaborés au niveau de la zone de défense et du département par les préfets, en accord avec l'autorité militaire. Les plans départementaux sont établis en fonction des plans de zone, ceux-ci étant eux-mêmes fondés sur des directives du Premier ministre.

B. — *Le maintien de l'ordre.* — Pour assurer le maintien de l'ordre, le ministre de l'Intérieur dispose, comme dans le cadre de la mission précédente, des services et des personnels de la police nationale et, éventuellement, de forces militaires, notamment des forces de la gendarmerie qui sont d'ailleurs en rapport étroit et permanent avec les autorités préfectorales.

L'intervention des forces militaires n'est, en principe, requise que pour des opérations tendant à mettre fin à des troubles, les divers corps de la police nationale étant à même, en règle générale, de répondre aux nécessités du maintien ou du rétablissement de l'ordre, sauf à constater qu'en certaines circonstances, les effectifs immédiatement utilisables pourraient s'avérer nettement insuffisants.

C. — *La protection des populations.* — Le ministre de l'Intérieur est responsable de manière permanente de la prévention des risques, naturels ou accidentels, encourus par la population, ainsi que de l'organisation des secours aux victimes de sinistres. Mais à cette mission classique, s'ajoute celle consistant à préparer, dès le temps de paix, les formes et les moyens qu'exige la protection de la population en cas de crise grave.

Pour assurer cette protection, a été prévue en 1972 la constitution d'un *corps de défense de la protection civile* placé sous l'autorité du ministre de l'Intérieur.

Ses missions comprennent :

- la détection de la radioactivité ;
- l'alerte aux bombardements, ainsi qu'aux effets des armes nucléaires, biologiques et chimiques ;
- la protection contre les effets de ces bombardements et de ces armes ;
- l'évacuation, l'hébergement et la mise à l'abri des populations ;
- la lutte contre les incendies et les « tempêtes de feux » ;
- le déblaiement, le sauvetage des victimes, les premiers secours et le transport des blessés, la désinfection et la décontamination radioactive ;
- l'aide à la reprise des activités nécessaires à la survie des populations.

Il est clair que l'exercice de ces missions présuppose l'existence d'infrastructures et d'équipements ainsi que l'instruction et l'entraînement des personnels qui seraient appelés à constituer le corps.

Le système prévu consiste à confier la formation des personnels, dès le temps de paix, à des unités militaires d'instruction de sécurité civile (U.I.S.C.). Il s'agit d'appelés du contingent. La charge financière en incombe au budget de l'Intérieur.

L'organisation du corps de défense présente trois catégories de formation :

1° Des organes de commandement à la disposition des autorités responsables de la protection civile ;

2° Des unités ou formations à missions spéciales telles que : unités d'hébergement, centres de protection civile, colonnes mobiles de secours ;

3° Des organismes spécialisés : le groupement aérien, le service de l'alerte.

La constitution, l'organisation et l'implantation des formations du corps de défense relèvent du ministre de l'Intérieur.

Outre la protection matérielle des populations, le ministre de l'Intérieur s'est vu confier aussi la tâche de faire en sorte que la population soit « préparée, par une politique appropriée d'éducation et d'information, à une série de mesures d'autoprotection ».

**11. III. — Le ministre de la Santé.** — C'est un décret de 1972 qui charge le ministre de la Santé de missions nombreuses résultant de la très lourde responsabilité de préparer et d'appliquer les mesures de défense en matière sanitaire intéressant la population civile.

Il est partie prenante directement à la politique de défense civile confiée au ministre de l'Intérieur en tant qu'il est appelé à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan de protection de la population et à contribuer à l'organisation de l'action sociale en faveur des populations déplacées ou sinistrées.

Il doit assurer la protection de toute personne relevant des établissements hospitaliers ou à caractère social : malades et personnels.

Il lui appartient d'assurer le maintien au même niveau de la prophylaxie et de la qualité des soins.

Il lui incombe d'organiser et d'assurer les soins aux victimes civiles et éventuellement militaires.

Il est chargé d'animer les recherches scientifiques qui ont pour but d'augmenter l'efficacité des mesures de défense : on pense évidemment aux dangers radioactifs, chimiques et bactériologiques.

La liaison avec le service de santé des armées s'effectue par le canal d'un officier de santé placé auprès du haut fonctionnaire de défense.

S'agissant de la défense, tout le domaine sanitaire se trouve sous l'autorité du Ministre et non pas seulement les services et organismes qui relèvent normalement de lui.

Dans chaque zone de défense, dans chaque région et dans chaque département, les préfets, assistés des fonctionnaires locaux de la santé, font exécuter les directives du ministre de la Santé.

Outre les services permanents, il dispose en temps de crise des formations civiles de défense :

- les équipes sanitaires mobiles (premiers soins, postes de secours, relais sanitaires des itinéraires d'évacuation, prophylaxie) ;
- les formations de soins complémentaires ;
- les unités sanitaires de transport.

Il est prévu que les directeurs des établissements hospitaliers et sanitaires doivent préparer la mobilisation de ces établissements, tenir à jour des journaux de mobilisation, administrer les personnels, stocker et entretenir les matériels et assurer les réapprovisionnements.

Pour assurer dans le cadre de la défense civile le fonctionnement des services de santé, le Ministre peut disposer des personnels appartenant aux catégories professionnelles visées par les Codes de la santé et de la famille. D'où en temps de paix, une tenue à jour du recensement de ces personnels et la préparation des mesures de réquisition.

Sa mission s'étend aux associations et organismes concourant à la protection sanitaire et sociale dont il harmonise, en liaison avec les Ministres intéressés, les missions de défense et les activités.

Qu'il s'agisse d'installations, de matériels, de stocks, d'approvisionnement, toutes les ressources dont le Ministre peut disposer peuvent faire l'objet de recensement et de mesures autoritaires pour la constitution et l'entretien des stocks. Le souci de la garantie d'un approvisionnement suffisant en médicaments, produits et matériels sanitaires a conduit à faire intervenir le ministre de la Santé sous des formes diverses à tous les niveaux : production, importation, protection des entreprises, établissement de plans de fabrication, etc. Il lui appartient d'évaluer les moyens qui lui sont nécessaires, notamment de transport et de transmissions, que les ministres intéressés doivent mettre à sa disposition.

L'énumération, d'ailleurs abrégée ici, de ses missions fait apparaître clairement l'ampleur des responsabilités du ministre de la Santé qui, en cas de crise, doit être prêt à porter secours en tous lieux du territoire aux victimes des événements.

**12. IV. — Le ministre des Postes et Télécommunications.** — L'organisation générale des transmissions pour la conduite de la défense résulte d'un décret en date du 29 juillet 1964. Le responsable en est le ministre des Postes et Télécommunications, sauf que lui échappent, en toutes circonstances, les transmissions militaires organiques et de surveillance du territoire. Toutefois, certains ministres ont sa délégation permanente pour les transmissions qui sont propres aux services dont ils ont la charge au titre de la défense (ministre de l'Intérieur et ministres responsables des Travaux publics et des Transports, de l'Industrie, de l'Information et des Départements d'outre-mer). Dans les cas de menace prévus par l'Ordonnance de 1959, il assure, malgré ces délégations, la coordination du fonctionnement général des transmissions civiles.

Pour l'exercice de ses diverses responsabilités permanentes, le Ministre est assisté de plusieurs commissions :

- commission mixte des réseaux de télécommunications ;
- commission mixte des fréquences radioélectriques.

Il est précisé, dans un décret de 1964, que le réseau général de télécommunications et les réseaux spécialisés sont établis de manière à satisfaire aux nécessités de la défense. Il est également prévu que les programmes généraux d'équipement sont communiqués au secrétaire général de la Défense nationale avant d'être présentés au Commissariat général du Plan.

L'importance essentielle des transmissions en temps de crise a conduit à prescrire aux ministres, y compris celui de la Défense, de faire connaître chaque année au ministre des Postes et Télécommunications les moyens qui doivent être intégrés dans le réseau général de télécommunications « pour la satisfaction des besoins de leur effort de défense ».

Bien plus, les ministres responsables des réseaux spécialisés doivent signaler chaque année au Premier ministre les ouvrages qui n'ont pas pu être intégrés dans les projets du ministère des P. et T.

**13. V. — Le ministre des Transports.** — Dans le domaine des transports de défense, le Ministre responsable prend ou provoque en tout temps les mesures propres à préparer la réunion et l'utilisation de tous les moyens civils de transport et leur adaptation aux besoins de la défense tant en ce qui concerne les personnels que les matériels. Il établit et applique le régime des priorités de transport, les transports militaires opérationnels ayant eux-mêmes priorité sur tous les autres.

Il est assisté en tout temps d'un organe de direction, « le Commissariat général aux Transports » et d'un organe consultatif, « le Comité des transports ».

Le Commissariat général aux Transports dispose pour l'exercice de toutes ses attributions de représentations régionales et locales correspondant aux divers modes de transport (terrestre, aérien, maritime).

Les divers moyens utilisables sont énumérés par les textes. En ce qui concerne les transports routiers, la ressource en véhicules est constituée par un « parc d'intérêt national ». Les entreprises dont les véhicules sont classés dans ce parc et les personnels correspondants sont tenus, dans les cas de menace, de déférer aux réquisitions qui leur sont adressées.

Le souci de précision qui a animé les rédacteurs du décret pris en 1965 pour l'organisation des transports pour la défense, et la multiplicité des mesures énoncées reflètent d'une manière frappante à la fois le caractère vital des transports et la complexité de leur fonctionnement dans toutes les circonstances que doit assurer le Ministre qui en est chargé.

**14. VI. — Le ministre de l'Environnement (Travaux publics - Bâtiments).** — L'importance de ce secteur d'activité dans l'organisation et la mise en œuvre de la défense est essentielle. Elle a suscité une réglementation extrêmement dense.

Le ministre responsable des Travaux publics et des Bâtiments a pour mission de prendre ou provoquer, en tout temps, les mesures propres à préparer la réunion et l'utilisation de tous les moyens d'exécution de ces travaux et leur adaptation aux besoins de la défense. Dans les cas de menace, il est chargé de la coordination et du contrôle de l'emploi des entreprises dont l'activité concerne, pour tout ou partie, les travaux considérés. Pour l'exécution de sa mission, le Ministre est assisté d'un organe de direction, « le Commissariat aux entreprises de travaux publics et de bâtiment », représenté territorialement, et d'un organe consultatif.

Ces entreprises, aussi bien dans la perspective des mesures de temps de paix que de celles à mettre en œuvre en cas de crise, sont recensées, préparées à leur mission de temps de crise, et font l'objet d'un plan d'emploi. Ces deux dernières mesures, de même que la mise sur pied du corps de défense des travaux, sont au nombre de celles dont les organes précités, placés auprès du Ministre, sont chargés.

Ces mêmes entreprises sont constituées en un groupement articulé en échelons, aux plans national, régional et local, avec des délégués à ces différents échelons, dont la responsabilité consiste à tenir à jour le répertoire des moyens en personnel, matériel et matériaux, et, dans les cas de menace, d'émettre certaines propositions.

**15. VII. — Le ministre de l'Industrie.** — La responsabilité du Ministre concerne les ressources industrielles qui sont :

- les produits énergétiques ;
- les matières premières ;
- les produits intermédiaires ;
- les produits de consommation finale.

Lorsque sont mises en œuvre les mesures prévues en cas de menace, le ministre de l'Industrie dispose des pouvoirs les plus étendus pour réglementer toutes les opérations concernant les ressources industrielles. Il doit préparer un plan de répartition primaire d'où découlent les contingents octroyés aux différents utilisateurs.

Comme les services ne disposeraient pas des moyens nécessaires pour assurer en tout temps la préparation et, en temps de crise, l'exécution des mesures qui lui incombent, le Ministre peut faire appel au concours des organismes professionnels compétents. Ceux-ci peuvent ainsi être soumis à toute une série de sujétions pour satisfaire aux tâches qui leur sont imposées.

La préparation des mesures destinées à satisfaire les besoins doit s'effectuer en tout temps et porte sur tout le processus productif. Il en résulte que la détermination des moyens de protection des unités de production et des besoins en main-d'œuvre incombent au ministre de l'Industrie. Il en est de même d'une politique de stockage : le décret de 1962 qui organise la défense économique fait en effet allusion à une « réserve nationale constituée pour chaque catégorie de ressources ».

**16. VIII. — Le ministre de l'Agriculture.** — La mission de défense du ministre de l'Agriculture dans le domaine alimentaire, définie par le décret n° 63-789 du 31 juillet 1963, comporte trois volets.

— *La production agricole* qui comprend, outre la production proprement dite et les importations, le stockage et la transformation des produits, ainsi que les transports et la distribution sur le territoire national, avec les péréquations qu'elle suppose.

— *La protection sanitaire* des animaux et des végétaux ainsi que le contrôle de la salubrité des eaux et des denrées d'origine animale et végétale, c'est-à-dire, concrètement :

- l'équipement des laboratoires, des stations de recherche et des établissements chargés du contrôle des dangers de contamination nucléaire, bactériologique et chimique ;
- la surveillance de la chaîne alimentaire ;
- l'évaluation des besoins en matière de médecine vétérinaire ;
- la surveillance, en liaison avec d'autres ministères, du fonctionnement des entreprises d'hydraulique et de distribution d'eau.

— *Le ravitaillement alimentaire*, pièce essentielle du dispositif de protection des populations et qui comprend :

- le recensement des besoins ;

- la répartition des denrées ;
- l'élaboration du plan national de ravitaillement qui est, schématiquement, l'ajustement des besoins aux possibilités ;
- la détermination et la constitution de stocks ;
- l'organisation administrative du ravitaillement aux niveaux central et local ;
- l'instruction des personnels de cette organisation ;
- la réglementation du ravitaillement (répartition, rationnement, mise en place des titres de rationnement) ;
- la détermination des points sensibles.

**17. Les ministres responsables de la coordination.** — Nous n'avons jusqu'ici envisagé que les responsabilités propres de chaque ministre dans les limites de la compétence de son département. Il est clair que les mesures préparées par chacun d'eux doivent être compatibles et cohérentes entre elles. Nous avons vu que la cohésion d'ensemble relevait du Premier ministre assisté du secrétariat général de la Défense nationale.

Il nous reste à mettre en lumière les fonctions de coordination incombant à deux ministres :

- le ministre de l'Intérieur pour la défense civile ;
- le ministre chargé des Affaires économiques pour la défense économique.

**18. Fonctions de coordination du ministre de l'Intérieur.** — Cette mission de coordination concerne d'une part les ministères civils, d'autre part le ministère de la Défense.

A. — *Coordination avec les ministères civils.* — Il s'agit là, en vérité, de bien plus que d'une coordination puisque l'ordonnance de 1959 charge le ministre de l'Intérieur de préparer, de coordonner et de **contrôler** l'exécution des mesures de défense civile incombant aux divers départements ministériels.

Les ministres intéressés sont d'ailleurs tenus de mettre à sa disposition les moyens matériels et techniques dont ils disposent.

Pour l'exercice de cette coordination, le ministre de l'Intérieur est assisté par une *Commission permanente de la défense civile*. Celle-ci réunit autour du ministre ou de son représentant : le secrétaire général de la Défense nationale, le directeur du service de

liaison interministérielle : pour l'information, les hauts fonctionnaires de défense des ministères concernés, ceux des zones de défense ainsi que les directeurs des services intéressés.

Cette Commission constitue l'instance de conception en matière de défense civile : elle a compétence générale pour émettre des avis et des recommandations ; elle est consultée sur les directives générales ; elle se prononce sur les plans et programmes élaborés par les ministères de la Justice, de l'Éducation, de la Santé publique, de la Construction et de l'Information.

Enfin, elle est l'organe de coordination et de liaison entre les autorités responsables de la mise en œuvre de la défense civile.

Elle comporte quatre groupes de travail : doctrine et moyens, ordre public, protection des populations, information.

Le fait que son secrétariat est assuré par le haut fonctionnaire de la Défense du ministère de l'Intérieur la rapproche de celui-ci. Ce haut fonctionnaire de la Défense est doté de moyens importants : il a autorité sur l'ensemble des directions du ministère ; il dispose de la sous-direction de la défense civile et des affaires militaires ; il bénéficie du concours permanent de cadres de la police nationale et en outre des personnels militaires peuvent être mis à sa disposition.

Ses attributions font une large place aux missions de coordination, soit avec l'extérieur, secrétariat général de la Défense nationale, préfets de zone, chefs d'état-major, haut fonctionnaire de la Défense, soit à l'intérieur même du ministère entre les services concernés centraux et territoriaux.

B. — *Coordination avec les autorités militaires.* — L'ordonnance de 1959 précise que, sur le terrain, l'action du ministre de l'Intérieur s'effectue en liaison avec les autorités militaires et lui donne comme finalité de concourir au maintien de leur liberté d'action.

Inversement, le ministre de la Défense lui accorde le soutien de ses services et de l'infrastructure des armées et même, s'il s'agit de maintenir l'ordre public, l'appui éventuel des forces militaires.

En dehors de ces principes généraux, se présentent les cas (zones d'opérations militaires, menaces sur des installations prioritaires de défense) où il y a transfert par décision du Gouvernement de la responsabilité de l'ordre public des autorités civiles aux autorités militaires : c'est alors à celles-ci qu'incombe également la coordination des mesures de défense civile avec les opérations militaires.

Cependant, il est apparu que ce transfert n'était pas nécessaire dans tous les cas de tension. C'est pourquoi, tout récemment, il a été décidé que l'autorité civile conserverait le plus longtemps possible la responsabilité du maintien de l'ordre public ainsi que la charge de la coordination civile-militaire.

**19. Fonctions de coordination du ministre de l'Economie.** — Cette mission revêt deux aspects :

— d'une part, si les différents ministres sont responsables de la défense, chacun dans son domaine, le ministre de l'Economie exerce sur eux une action prééminente d'orientation de leur action aux fins de défense ;

— d'autre part, chargé du plan d'équipement, il a la responsabilité de rester en liaison permanente avec le ministre de l'Intérieur et le ministre des Armées pour qu'il soit tenu compte des « nécessités essentielles de la défense » .

Quant aux autres missions dont il est investi — contrôle des prix et commerce extérieur — elles entrent déjà dans ses compétences naturelles et ce sont les circonstances qui peuvent y ajouter la dimension nouvelle des impératifs de défense.

A. — *La coordination avec les ministères économiques.* — Elle concerne l'action des ministres responsables de la production, de la réunion et de l'utilisation des diverses catégories de ressources. Rappelons qu'il s'agit de l'Environnement, des Transports, de l'Industrie, de l'Agriculture et des P. et T.

Elle s'exerce notamment en matière de plans de répartition primaires qui servent de base à la proposition du ministre de l'Economie visant à définir la hiérarchie des besoins à satisfaire. Pour l'exercice de cette mission, le Ministre est assisté par une Commission permanente des affaires économiques de la défense. Cette Commission traite des questions relatives à l'élaboration et à la mise en application des plans économiques de la défense lorsqu'est requise une coopération interministérielle centrale ou territoriale. Elle donne un avis sur le déblocage des ressources essentielles en faveur des corps de défense ou des services civils.

Une autre forme d'exercice de la coordination est d'ordre budgétaire. L'article 3 du décret du 29 juin 1962 prévoyait en effet que les crédits d'équipement affectés au programme d'ensemble de la défense civile devaient être inscrits globalement aux Charges communes.

B. — *La liaison avec le ministre de l'Intérieur et le ministre des Armées.* — L'Ordonnance de 1959 se borne à prescrire cette liaison qu'elle veut permanente. Sa finalité est qu'il soit tenu compte, dans le plan, des « nécessités essentielles » de la défense. Celles-ci sont devenues dans le décret d'application « les principales mesures nécessitées par la défense » dont le ministre de l'Economie doit veiller à ce qu'elles soient intégrées dans le plan.

## S T I O N II

### *LES PRÉFETS, RESPONSABLES ADMINISTRATIFS LOCAUX*

**20. Le préfet de zone.** — Le territoire est divisé en six zones servant de cadre à la « coordination des efforts de défense » sous la forme d'une coopération des autorités militaire et civile, cette dernière représentée par un « haut fonctionnaire de zone » ou, à défaut, par le préfet du chef-lieu de la zone. Ces zones coïncident avec les six régions militaires.

Préfet du département chef-lieu de défense, le préfet de zone est le délégué des ministres civils dans leurs responsabilités de défense. Il détient donc les pouvoirs nécessaires :

- au contrôle des actions non militaires de défense ;
- au respect des priorités d'emploi des ressources ;
- à la réalisation des aides réciproques entre civils et militaires.

Il dirige l'action des préfets de régions et des préfets de département. Il fixe, suivant les instructions du ministre de l'Intérieur, les directives des plans généraux de protection et des plans de secours.

En cas de rupture des communications avec le Gouvernement, du fait d'une agression interne ou externe, il a le pouvoir de prescrire la mise en garde et l'exécution des mesures prévues par les plans de défense.

En outre, ses pouvoirs peuvent être étendus par une lettre de mission.

Pour l'exercice de ses pouvoirs, il est assisté :

1° Par le Comité de défense de zone qui réunit les hautes autorités civiles et militaires de la zone en vue de faciliter l'information réciproque et d'assurer l'unité de conception.

2° Par les directeurs des services extérieurs des différents ministères ayant compétence en matière de défense civile ou économique.

3° Par le secrétariat général de la zone.

Ce dernier organisme remplit un quadruple rôle :

- de préparation concernant les plans et mesures de défense ;
- de centralisation de l'information nécessaire à la défense ;

- de liaison avec les autorités civiles et militaires ;
- de contrôle de l'exécution des décisions.

Le préfet de zone dispose de deux conseillers, l'un en matière économique, l'inspecteur général des finances, l'autre en matière de défense, le commandant de la région militaire.

Il est enfin prévu, qu'en cas de besoin, le préfet de zone peut faire fonctionner des centres de renseignements et de coordination qui ont pour rôle de permettre la concordance et la continuité de l'action des autorités civiles et militaires.

Lorsque les circonstances l'exigent, il peut également se faire assister par un état-major de protection civile dont la mise sur pied est préparée dès le temps de paix.

Le préfet de zone ne perd ses pouvoirs de défense civile que lorsque se développent des opérations militaires sur la zone ou qu'y sont menacées des installations prioritaires de défense. Dans ces deux cas, c'est le commandant militaire compétent qui devient responsable de l'ordre public et qui assume les tâches de coordination.

**21. Le préfet de région.** — Sous réserve des pouvoirs conférés au préfet de zone, il assure la préparation des différentes mesures concernant la réunion et la mise en œuvre des ressources et l'utilisation de l'infrastructure. Il « dirige à cet effet l'action des préfets de sa circonscription ».

Il appartient donc seulement au préfet de région de veiller à la défense économique. En matière de défense civile, il est cependant prévu qu'il peut disposer de délégations ou subdélégations des pouvoirs du préfet de zone de défense. Enfin, il est assisté d'un bureau de défense qui est celui du département.

**22. Le préfet de département.** — Il est responsable de la préparation et de l'exécution des mesures non militaires de défense. Dans les départements dont le chef-lieu n'est pas le siège d'une division militaire, le préfet et le commandant de la division militaire s'informent mutuellement des problèmes et des mesures intéressant leurs attributions effectives ; en outre, dans les départements, le général commandant la division est représenté auprès du préfet par un officier supérieur qui prend le titre de délégué militaire départemental.

La mission du préfet est donc double :

- de préparation et d'exécution des mesures de défense, notamment du plan général de protection et des plans de secours ;
- de coordination avec les autorités militaires.

Pour l'exercice de ses missions, il est assisté d'un bureau de défense qui fait partie intégrante de son cabinet. Ce bureau a un rôle d'information, de liaison civile-militaire, de coordination de l'action des services civils et il peut être chargé en tout temps de la préparation et de l'application des mesures nécessitées par le maintien de l'ordre.

Le préfet peut également faire fonctionner, lorsque les circonstances l'exigent, des centres de renseignements et de coordination ainsi que des états-majors de protection civile.

Sur le plan économique, il est conseillé par le trésorier payeur général du département.

La responsabilité du préfet de département est importante notamment en tant qu'elle concerne la préparation et l'application du plan général de protection. Ce document a pour objet de prévoir l'emploi des moyens disponibles dans certaines situations de trouble intérieur. Mis en œuvre par décision du Gouvernement, il comprend essentiellement, de la part des autorités civiles, une triple intervention :

- renseignement ;
- actions répressives nécessaires au maintien de l'ordre public ;
- protection des « points sensibles » pour garantir, dans l'esprit du décret du 13 janvier 1965, « le maintien des activités indispensables à la défense et à la vie des populations ».

**23. La coopération entre autorités civiles et militaires lors de la mise en œuvre de mesures de défense opérationnelle du territoire.** — La défense opérationnelle du territoire a un rôle essentiellement militaire, distinct de l'ordre public. En liaison avec les autres formes de la défense civile, elle concourt aussi « au maintien de la liberté et de la continuité d'action du gouvernement ainsi qu'à la sauvegarde des organes essentiels à la défense de la nation », au moyen d'interventions visant essentiellement des objectifs militaires.

En tête des missions essentielles assignées aux Forces armées, figure celle-ci : « garantir le territoire national contre toute tentative de prise de gage ou d'agression et garantir en toutes circonstances la liberté des Français ».

L'organisation de la défense opérationnelle du territoire repose sur une coopération hiérarchique du pouvoir civil et des autorités militaires.

Au stade de la préparation de la défense opérationnelle du territoire, le Premier ministre (ou, par délégation, le ministre de la Défense nationale) établit, sur la base de décisions prises en Comité de défense, les directives générales ; le ministre chargé des Armées a la respon-

sabilité de l'organisation, de la mise en condition et de la détermination des missions des Forces ; chaque autre ministre définit, en fonction des instructions reçues, les moyens de son département ; le chef d'état-major des Armées adresse aux commandants désignés des zones de défense les directives nécessaires à l'établissement des plans de défense opérationnelle du territoire, documents élaborés en accord avec les préfets de zone et arrêtés par le Premier ministre, ou, par délégation, le ministre de la Défense nationale.

En cas d'exécution des mesures de défense, après décision du Gouvernement, les commandants désignés des zones intéressées prennent leur commandement ; ils mettent en œuvre les plans de défense sous l'autorité du chef d'état-major général des Armées ; les préfets de zone subordonnent à la satisfaction des besoins opérationnels l'exécution des mesures non militaires de défense dont ils demeurent responsables ; sur les parties du territoire où se développent des opérations militaires et sur celles où sont menacées des installations militaires, le commandant militaire, sur décision du Gouvernement, devient responsable de l'ordre public.

Le décret n° 80-207 du 17 mars 1980 place désormais les forces de la défense opérationnelle du territoire (D.O.T.) plus directement qu'auparavant sous l'autorité unique — qu'il pourra déléguer à des commandements opérationnels locaux — du chef d'état-major des Armées en France. D'autre part, le même texte prévoit qu'en situation de crise l'autorité préfectorale doit conserver le plus longtemps possible ses responsabilités en matière de maintien de l'ordre public, pour mieux distinguer ainsi cette période de la proclamation de l'état de siège au cours de laquelle le commandement militaire reçoit cette mission particulière.

Pour assurer la coordination entre les mesures de défense civile et celles de défense opérationnelle, des organismes d'information et de coordination (Commission interministérielle de défense opérationnelle du territoire, comités de défense de zone, secrétariats généraux de zone de défense, centres de renseignements de coordination) assistent les autorités civiles et militaires.

**24. Appréciation générale du dispositif juridique.** — En conclusion, on peut dire que l'ensemble juridique constitué par l'ordonnance de 1959 et ses décrets d'application offre un cadre très élaboré pour l'action. Des structures sont prévues, des mesures préparatoires sont étudiées, les compétences sont définies, les liaisons interministérielles sont prescrites : au signal du Gouvernement, mise en garde ou mobilisation entraîne la mise en œuvre de mécanismes de défense civile organisés dans le cadre juridique préétabli. Nous devons maintenant nous poser la question de savoir si des services opérationnels dotés d'équipements correspondant à leurs missions permettent concrètement le jeu de ces mécanismes.

## CHAPITRE II

### LES ACTIONS ENTREPRISES

**25. Trois observations.** — Le bilan des actions entreprises conduit à formuler trois observations :

1° les crédits budgétaires ont été très faibles en raison du choix stratégique qui a été fait ;

2° les réalisations ont été très modestes ;

3° la coordination administrative est demeurée insuffisante, inefficace ou inexistante.

#### SECTION PREMIÈRE

#### *LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ONT ÉTÉ TRÈS FAIBLES EN RAISON DU CHOIX STRATÉGIQUE QUI A ÉTÉ FAIT*

**26. Des crédits insuffisants et mal répartis.** — Notre pays n'a toujours consacré que des crédits extrêmement faibles au financement des actions civiles de défense ; il n'est donc pas surprenant que ces dotations ne représentent, en 1980, que 0,38 % du budget militaire. L'administration est donc traditionnellement confrontée, en ce domaine, à une véritable pénurie de moyens.

Cette modestie des crédits est, de plus, aggravée par l'incohérence des procédures de répartition, entre les ministères, des sommes qui leur sont allouées au titre de la défense. En effet, une distinction très contestable a été établie entre les crédits d'équipement, qui, initialement affectés au secrétariat général de la Défense nationale, sont ensuite distribués, en cours d'exercice, par un arrêté de répartition, aux ministères intéressés (1), et les crédits de fonctionnement,

---

(1) Jusqu'en 1976, les crédits d'équipement du programme civil de défense étaient inscrits au budget des Charges communes. Depuis 1977, cette dotation figure au chapitre 57-02 du budget du secrétariat général de la Défense nationale. Certains fascicules budgétaires comprennent également des dépenses d'équipement pour la défense civile ; mais ces charges présentent un caractère très spécifique, lié à l'activité propre des administrations intéressées. (Environnement et Cadre de vie, chapitre 57-30 : 100.000 F en 1980 ; Intérieur (Sécurité civile) chapitre 57-30 : 56.342.000 F en autorisations de programme en 1980. L'annexe au « bleu » « Intérieur et Rapatriés » fournit ainsi l'état récapitulatif des crédits au titre de la sécurité civile, notion plus large que celle de « défense civile ».

qui se trouvent directement prélevés sur la dotation globale accordée aux administrations en vue du financement de leurs dépenses ordinaires.

Il semblerait, en effet, parfaitement opportun de veiller à ce qu'un strict parallélisme existe entre le rythme de progression des dépenses militaires et le taux d'accroissement des charges du programme civil de défense.

Les relèvements de crédits obtenus par la commission des Finances du Sénat ne doivent donc, en aucun cas, être considérés comme suffisants. Ils ne constituent que l'amorce d'une véritable politique de sécurité civile, et il importe au plus haut point de remédier aux retards accumulés depuis des années.

Ainsi, alors qu'en 1963, les crédits de défense civile représentaient 2,5 ‰ des investissements militaires (crédits de paiement), ce pourcentage est revenu, en 1979, à 0,64 ‰ avant de passer à 0,84 ‰ en 1980, sous l'effet de l'action précédemment rappelée de la commission des Finances du Sénat. Le simple maintien du rapport de 1962 supposerait que les crédits civils atteignent, en 1980, près de 100 millions de francs (contre quelque 34 millions de francs).

**27. Le faible volume des crédits d'équipement.** — L'évolution décrite est particulièrement préoccupante, dans la mesure où le montant des crédits, en francs courants, n'a jamais dépassé les 34 millions de francs prévus au titre de l'année 1980 ; l'ordre de grandeur annuel moyen à retenir est de 17,5 millions de francs.

Une telle procédure permet la seule individualisation du montant des crédits d'équipement ; en revanche, le total des moyens de fonctionnement ne peut être connu.

#### Paragraphe 1. — *Les crédits d'équipement.*

**28. Caractéristiques des crédits d'équipement.** — L'évolution, depuis vingt ans, de la dotation d'équipement de programme civil de défense révèle quatre caractéristiques essentielles : l'irrégularité des ouvertures de crédits, le faible volume des crédits, la diminution en francs constants des crédits, la faiblesse de l'effort financier de la France par rapport aux autres pays.

**29. L'irrégularité dans le temps des ouvertures de crédits d'équipement.** — Après une phase de relatif progrès, de 1961 à 1963, une stabilisation du montant des autorisations de programme, en francs courants, peut être constatée jusqu'en 1965, suivie par une régression

importante au cours des années 1966-1967, puis par un nouveau progrès en 1968, et par une diminution qui s'accélère notamment de 1969 à 1970 ; depuis 1970, un lent accroissement doit être constaté, malgré les ruptures de rythme des années 1977 et 1979.

La dotation présente cependant la particularité de passer, en autorisations de programme, de 18,96 millions de francs en 1979 à 33,96 millions de francs en 1980.

Cette majoration du montant des crédits est le résultat de l'action opiniâtre de la commission des Finances du Sénat, qui, après avoir déjà obtenu, pendant la discussion du budget pour 1979, une somme d'un million de francs pour permettre l'extension du programme de recensement des abris, a encore pu faire prélever, pour 1980, sur le budget de la Défense, quinze millions de francs supplémentaires.

Des plans de défense avaient cependant été élaborés, prévoyant l'engagement de crédits plus substantiels. A titre d'exemple, quand l'un de vos rapporteurs était ministre de l'Intérieur, un « programme général de protection de la population en temps de guerre » avait été établi, portant sur plus de 105 millions de francs à dépenser pendant les exercices 1971 à 1974 (soit, en moyenne, à hauteur de 26,3 millions de francs par an). Une priorité était accordée, dans ce plan, à l'alerte et au contrôle de la radioactivité.

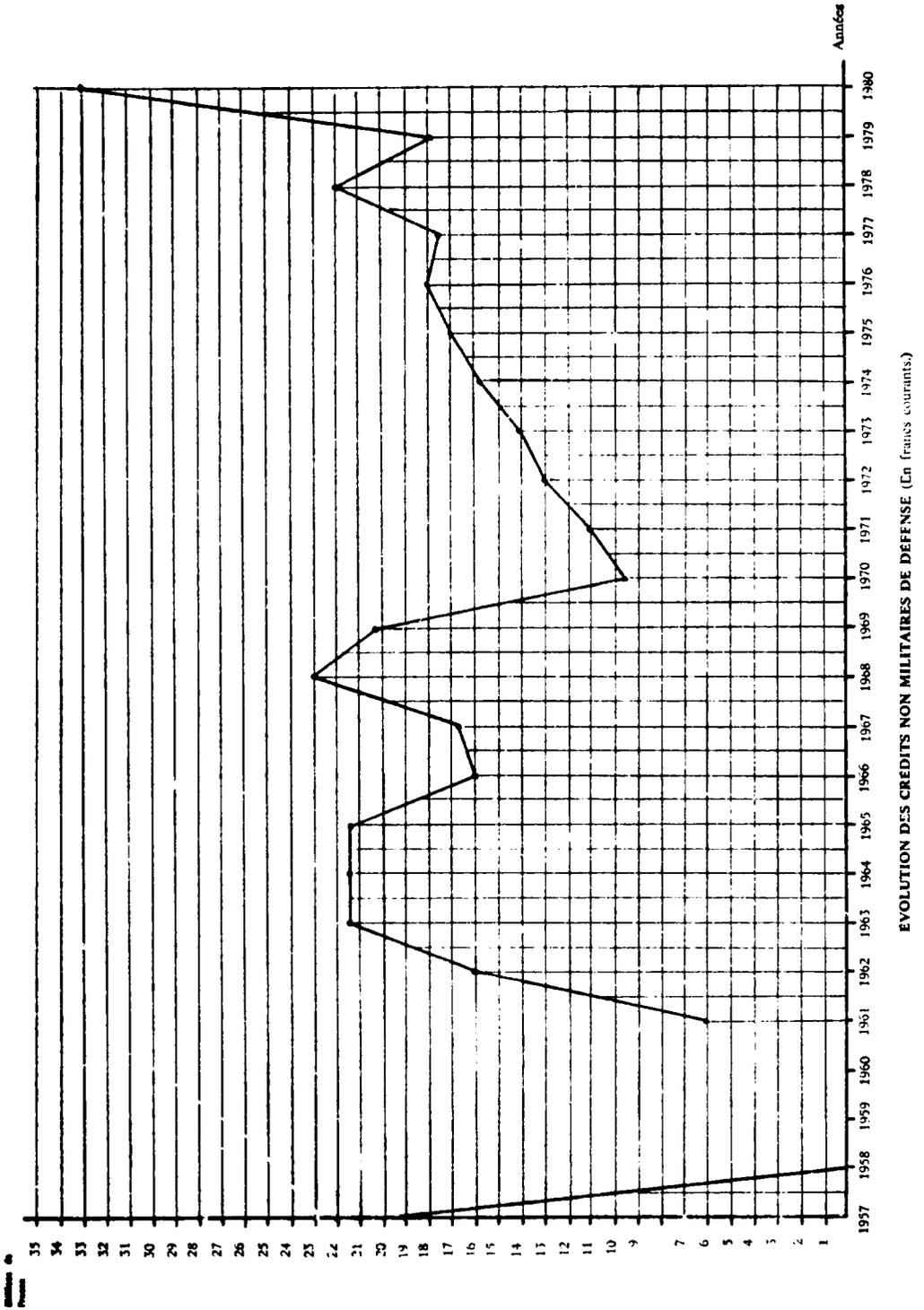
Les retards accumulés par rapport à de telles prévisions constituent également un argument supplémentaire pour prélever sur le budget de la Défense les crédits nécessaires. Le niveau important atteint par ce budget (105,40 milliards de francs en 1980, qui doivent être ramenés à 88,60 milliards de francs après déduction des participations aux charges des pensions qui figuraient antérieurement aux Charges communes) permettrait, sans remettre nullement en cause les objectifs stratégiques, d'effectuer cette ponction.

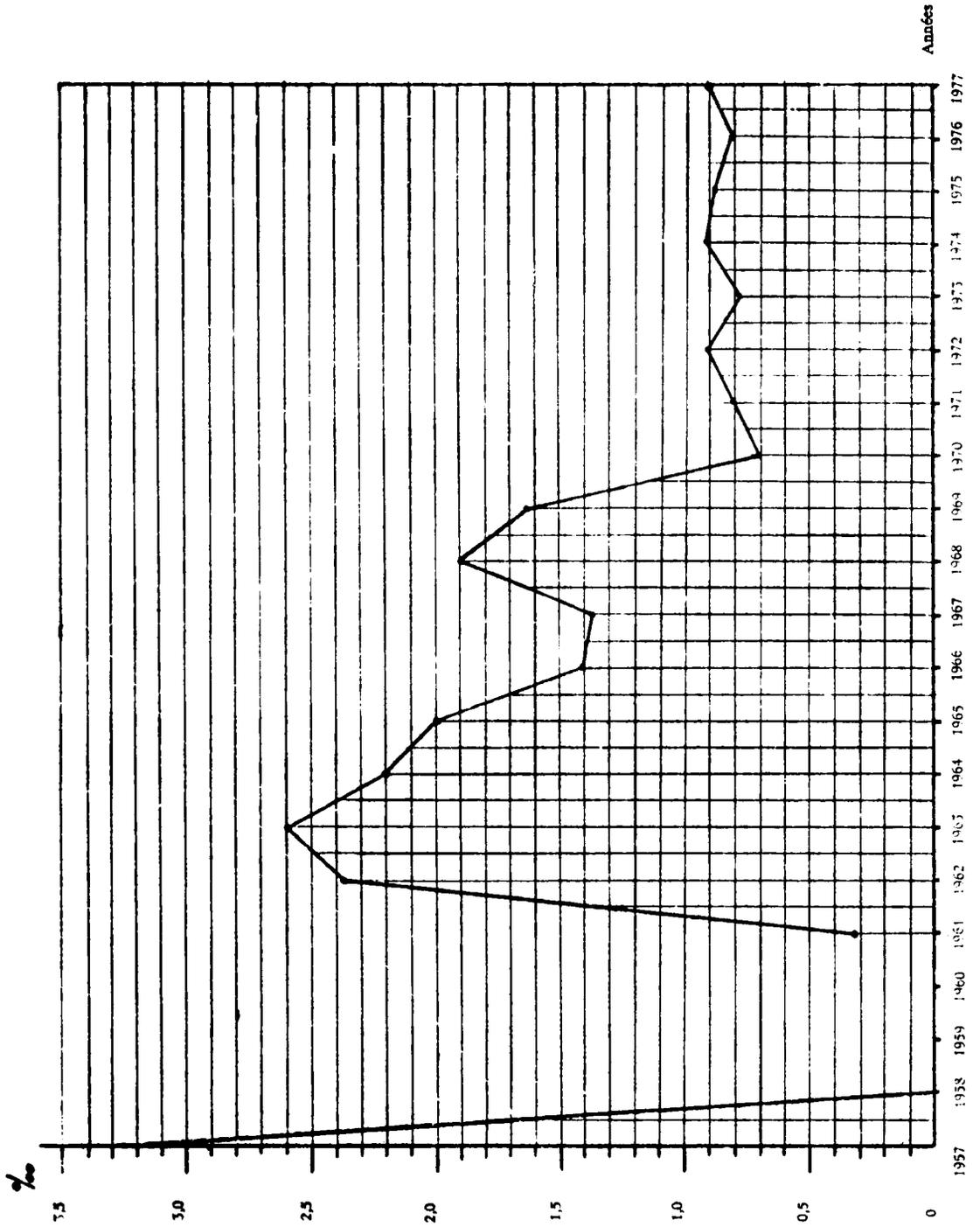
**30. La baisse en francs constants des crédits d'équipement.** — Cette évolution traduit une baisse en francs constants, par rapport aux années 1962-1969, des crédits encore récemment accordés au financement du programme civil de défense.

Il ne faut pas oublier, en effet, que depuis cette époque, les prix de détail ont presque triplé. Le montant réel des crédits a donc été réduit. La dotation de 1979 ne représente ainsi que 6,32 millions de francs (valeur 1962) et celle de 1980, 11,32 millions de francs (valeur 1962).

Les deux tableaux suivants soulignent visuellement l'un, l'extrême modicité des crédits de défense civile, l'autre la mesure de leur « non-priorité » par rapport aux équipements militaires.

(Autorisations de programme, en francs courants; les crédits de la loi de finances rectificative pour 1977 ont été comptabilisés en 1978.)





EVOLUTION DU RAPPORT ENTRE LE MONTANT DES CREDITS NON MILITAIRES DE DEFENSE ET LES EQUIPEMENTS MILITAIRES.

Exprimés d'ailleurs en pourcentage du budget général initial de l'année correspondante, les crédits du programme civil de défense n'ont jamais dépassé, depuis une période récente, 1 pour 10.000.

Or, comme il avait été déjà signalé dans le dernier rapport spécial sur le budget du secrétariat général de la Défense nationale (1), consacrer moins de 1 % du budget global de défense à la défense civile, c'est la négliger complètement. En revanche, y affecter de 1 à 2 % ouvrirait la possibilité d'assurer la protection contre les retombées radioactives, la planification des mouvements d'évacuation, la réalisation d'une infrastructure de commandement protégée minimale et la mise en place d'un dispositif de secours.

**31. La faiblesse de l'effort financier de la France par rapport aux autres pays.** — Cette évolution traduit par comparaison avec les exemples étrangers, l'ampleur du retard des réalisations du programme français. Certains experts estiment ainsi que l'Union soviétique a dépensé l'équivalent de 20 milliards de dollars, depuis 1960, pour équiper et entraîner des forces de défense civile, ainsi que pour construire des abris et disperser son industrie. L'effort soviétique actuel est de 8 dollars (soit environ 54,40 F F) par habitant et par an.

Les Etats neutres (Suède, Finlande, Suisse) n'hésitent pas, par ailleurs, à consacrer un pourcentage important de leur budget global de dépense à la sécurité civile. A titre d'exemple, en 1979, les dépenses militaires de la Suisse ont atteint 3,3 milliards de francs suisses, et ses charges de protection civile ont été de 214 millions de francs suisses (6,44 % du budget de la Défense, 1,29 % du budget général (2)).

Sans se dissimuler la disparité et l'imprécision des chiffres au regard des actions qu'ils recouvrent dans les autres pays, il semble bien qu'en toute hypothèse la France doive figurer parmi les pays où l'effort de défense civile soit le moins poussé.

**32. L'utilisation des crédits d'équipement de 1976 à 1979.** — La répartition des dépenses, de 1976 à 1979, sur un montant total de 77,25 millions de francs a été la suivante :

— 25 millions de francs ont été accordés pour la modernisation des équipements des postes de commandement et le renforcement des liaisons gouvernementales :

(1) Sénat n° 50, annexe n° 22, 1979-1980.

(2) Source : Office fédéral de protection civile. Ce chiffre ne tient pas compte des dépenses des cantons.

— 21,6 millions de francs ont été affectés au financement du réseau d'alerte, ce qui a permis d'achever l'installation et l'automatisation des six bureaux généraux d'alerte et de 42 bureaux de diffusion d'alerte ; la longueur de l'exécution du programme ne permet toutefois pas, aujourd'hui, de disposer d'un réseau doté de la technologie la plus moderne ;

— 8,8 millions de francs ont été dépensés pour l'information du Gouvernement et des populations en temps de crise ;

— 4,4 millions de francs ont été alloués au ministère de la Santé en vue d'équiper des laboratoires et des postes sanitaires de secours mobiles ;

— 1,2 million de francs ont été consacrés à l'impression et à la mise en place des titres de répartition des produits pétroliers.

Le reliquat des crédits (quelque 16 millions de francs) a été affecté :

— à la détection radiogoniométrique et aux transmissions ;

— à diverses actions de sécurité civile pour protéger les populations.

**33. La situation en 1980.** — Pour 1980, le financement du réseau d'alerte est prévu à hauteur de 7,78 millions de francs ; 6,25 millions de francs ont été inscrits au titre de diverses actions de protection civile ; le recensement des abris doit également recevoir 5 millions de francs ; le reste est notamment affecté aux P.C. gouvernementaux, à la détection radiogoniométrique et à des équipements sanitaires.

Ce bilan traduit un effort certain, mais encore insuffisant, dans le domaine de l'alerte.

En revanche, l'insuffisance des crédits a conduit à arrêter :

— l'extension du réseau radio de secours ;

— l'extension de la couverture sonore ;

— la rénovation du réseau fixe d'alerte à la radioactivité atmosphérique ;

— l'acquisition de matériels de détection de la radioactivité mis en œuvre par les corps de sapeurs-pompiers ;

— enfin, le remboursement de la dette à l'armée de l'Air au titre de l'installation des consoles Strida.

Pourtant, le 11 décembre 1976, lors de la discussion au Sénat du projet de loi de finances pour 1977, le secrétaire d'Etat auprès

du Premier ministre, répondant à votre Rapporteur spécial, devait préciser que « le Gouvernement s'engageait dès maintenant à faire bénéficier le programme civil de défense d'une revalorisation progressive au cours des trois dernières années d'exécution du Plan ».

Comme votre Rapporteur devait le regretter, le 9 décembre 1978 à la tribune du Sénat, cet engagement n'a donc pas été tenu.

#### Paragraphe 2. — *Les crédits de fonctionnement.*

**34. Des crédits mal répartis.** — Une bonne gestion budgétaire supposerait qu'une détermination claire et précise des charges de fonctionnement actualisées du capital investi permette d'optimiser le rendement des équipements. Or, comme nous l'avons déjà indiqué, il n'en est pas ainsi à cause de la distinction trop rigide établie entre les dépenses ordinaires, financées par prélèvement sur les dotations des administrations, et les dépenses en capital, engagées en cours d'exercice après répartition du secrétariat général de la Défense nationale.

Cette procédure présente trois imperfections majeures.

#### **35. Conséquences de la procédure de répartition.**

a) Son premier défaut est de ne pas permettre une détermination claire et précise du coût de fonctionnement supporté par tous les ministères au titre de la protection civile, faute de pouvoir disposer d'une individualisation des actions financées.

b) Cette absence de rigueur conduit, semble-t-il, à dissimuler l'extrême modestie des crédits de fonctionnement de la protection civile. L'emploi, à temps partiel, des personnels chargés de ce secteur d'activité, souligne le caractère volontiers « parasitaire » des financements. En aucun cas, cette présentation budgétaire n'incite à conférer un aspect prioritaire aux demandes budgétaires relatives à la protection civile.

c) Aucune gestion efficace ne saurait dissocier les financements de la réalisation et de l'entretien des équipements : un effort de logique et de clarté doit aboutir à une conception intégrée des charges à supporter.

d) Un cas d'exception, les transports : l'organisation et le fonctionnement des transports de défense (chapitre 35-45 du budget des transports intérieurs) se trouvent cependant spécialement dotés de quelque 4 à 5 millions de francs chaque année depuis 1977.

## SECTION II

### LES RÉALISATIONS ONT ÉTÉ TRÈS MODESTES

**36. Division.** — Une étude des réalisations conduit à examiner, en premier lieu, l'effet des dispositions d'ordre général prises pour protéger les populations (alerte, abris, corps de défense, information des populations) (paragraphe 1). Elle amène ensuite à fournir une appréciation sur les aspects sectoriels de l'activité des ministères (paragraphe 2).

Paragraphe 1. — *Les réalisations d'ordre général.*

**37. Quatre actions pour la protection des populations.** — On examinera successivement : I. — L'alerte ; II. — La mise à l'abri des populations ; III. — Les moyens de secours ; IV. — L'information des populations.

**38. I. — L'alerte.** — Dans ce domaine deux réalisations sont à mentionner, relevant du service de l'alerte, service opérationnel de la Direction de la sécurité civile : l'alerte au danger aérien et à la radioactivité dont le fonctionnement est assuré de manière centralisée, et le contrôle de la radioactivité qui, au contraire, s'effectue de manière décentralisée. L'alerte aux agressions chimiques et bactériologiques ne fait cependant l'objet d'aucune mesure qui lui soit particulière, sauf sur le plan de la recherche.

**39. L'alerte au danger aérien et à la radioactivité.**

A. — *Les besoins.* — Pour remplir cette mission, le service de l'alerte doit disposer d'une organisation lui permettant de :

-- diffuser immédiatement l'alerte sur tout le territoire métropolitain en cas d'attaque par engins balistiques :

-- mettre en œuvre les sirènes dans toute la zone à alerter en cas de raid aérien ennemi ;

-- diffuser l'alerte aux retombées radioactives au niveau du département ainsi que signaler, à ce même niveau, la fin de l'alerte quelle qu'en soit l'origine.

Il lui faut donc pouvoir télécommander à l'échelon national l'ensemble des sirènes, tout en conservant la possibilité de déclencher l'alerte à tous les niveaux. C'est le rôle des bureaux d'alerte :

— bureau central d'alerte : un, accolé au centre opérationnel de la défense aérienne (1) ;

— bureaux généraux d'alerte : six, accolés aux centres de détection et de contrôle (1) ;

— bureaux de diffusion d'alerte : quarante-deux, soit environ un pour deux départements.

#### B. — *Les réalisations et les lacunes :*

a) *Sirènes* : l'équipement en sirènes des villes de plus de 4.000 habitants et de localités de moindre importance situées dans des secteurs exposés est réalisé à environ 74 %. Il convient donc d'une part d'achever la couverture de ces deux catégories de villes ou de localités, et d'autre part, ce que ne semble pas envisager le programme existant, d'organiser l'alerte en milieu rural. Les matériels en place sont régulièrement testés mais certains, en raison de leur vétusté, devraient être remplacés ; par ailleurs, leurs caractéristiques techniques paraissent insuffisantes, par exemple du point de vue de la diversification de la tonalité en fonction de la nature du risque.

b) *Télécommande* : toutes les sirènes installées peuvent être télécommandées par le moyen de liaisons réservées des Postes et Télécommunications à partir des quarante-deux bureaux de diffusion d'alerte et des six bureaux généraux d'alerte. L'installation de la télécommande à partir du bureau central d'alerte de Taverny est en cours. Il reste à réaliser l'équipement du bureau central d'alerte de secours de Lyon-Mont-Verdun et le doublement, pour des raisons de sécurité, de la télécommande filaire par une télécommande radio depuis les bureaux généraux d'alerte jusqu'aux postes extrêmes de télécommande (environ 600 centraux P. et T.) auxquels sont reliées les sirènes.

c) *Consoles de visualisation* : le bureau central d'alerte et les six bureaux généraux d'alerte sont dotés de matériels permettant de suivre l'évolution de la menace aérienne dans l'optique du service de l'alerte.

d) *Actions souhaitables* : il serait souhaitable que ce système d'alerte par sirènes télécommandées soit complété par un dispositif de diffusion de messages d'alerte stockés dans les centraux télépho-

---

(1) Relevant de l'Armée de l'Air, assurant l'exécution de la mission en cas d'attaque inopinée, en attendant l'arrivée des personnels de réserve du service de l'alerte.

niques en vue d'un acheminement instantané vers un certain nombre d'abonnés du réseau téléphonique, en particulier les maires des communes rurales. Ce support téléphonique présenterait des avantages, du fait de son indépendance par rapport aux installations d'E.D.F. et de possibilités de fonctionnement pendant plusieurs jours avec une main-d'œuvre très restreinte. Des contraintes non négligeables subsisteraient néanmoins : on sait, en effet, qu'une explosion nucléaire aérienne provoque des phénomènes électromagnétiques capables de mettre hors d'usage les installations électroniques sur une très grande étendue ; il faudrait aussi se prémunir contre les actions de sabotage. Il y a donc un effort à faire pour renforcer la sécurité des télécommunications.

Il y aurait lieu également de diminuer la vulnérabilité aux actions de subversion des réseaux de transmission constitués de câbles souterrains et de tours hertziennes, encore que des dérivations de trafic puissent, le cas échéant, pallier l'interruption de certaines liaisons directes.

#### 40. Le contrôle de la radioactivité.

##### A. — *L'organisation.*

a) *L'alerte aux retombées nucléaires* est donnée par les bureaux généraux d'alerte, chaque centre de détection et de contrôle auxquels ceux-ci sont accolés comprenant un centre d'élaboration et de diffusion de l'alerte à la radioactivité.

Mais les zones de retombées étant déterminées par le calcul, l'alerte peut n'être donnée que localement. Ce sont les sous-sections nucléaires des départements menacés (en théorie une sous-section nucléaire dans chaque préfecture) qui, alertées par les bureaux généraux d'alerte, diffusent l'alerte aux populations par tous les moyens : sirènes, radiodiffusion, haut-parleurs des stations de contrôle de la radioactivité.

Les sous-groupes nucléaires des préfectures de zone de défense sont principalement chargés de suivre la progression des fronts de retombées et d'alerter les sous-sections nucléaires en conséquence.

Quant au contrôle de la radioactivité, il est effectué par les équipes mobiles des stations de contrôle de la radioactivité, sous la direction des sous-sections nucléaires qui sont responsables de l'exploitation des mesures en vue du maintien sous abri, de la reprise totale ou partielle des activités, de l'engagement des secours.

Ces équipes mobiles peuvent également être mises en œuvre, des temps de paix, sur ordre d'un des 2.500 postes du réseau fixe d'alarme à la radioactivité atmosphérique. Avant pour mission d'as-

sur en permanence le contrôle de la radioactivité atmosphérique, chacun de ces postes, installés essentiellement dans les gendarmeries, dispose d'un radiamètre fixe susceptible de donner une alarme sonore et visuelle dès que la radioactivité atmosphérique dépasse un seuil prédéterminé.

*B. — Etat des réalisations à la fin de l'année 1978.*

*Il n'existait que soixante-dix sous-sections militaires, celles-ci ne comptant que des personnels civils, affectés individuellement de défense aérienne, acceptés de participer bénévolement aux séances et exercices d'instruction.*

*b) Cinq cents équipes mobiles de contrôle de la radioactivité étaient constituées, chacune d'elles étant composée de trois groupes de deux sapeurs-pompier dotés des appareils appropriés (vêtements de protection, appareils de mesure, appareils d'alerte portatifs), et les matériels nécessaires à l'équipement de deux cents équipes supplémentaires étaient réalisés.*

*c) La dotation du réseau alerte à la radioactivité était réalisée à 100 %, mais avec 50 % d'appareils datant de plus de vingt années ; leur rénovation, en cours depuis 1970, est à poursuivre.*

*d) Un système de détection automatique des explosions nucléaires était mis en service. Il pourrait faire envisager la réalisation, entre le bureau central d'alerte de Taverny et les préfetures, d'un réseau fac-similé permettant la transmission instantanée des prévisions de zones de retombées calculées par ordinateur au bureau central d'alerte.*

**41. L'alerte aux dangers bactériologiques et chimiques.** — La protection contre ces types de dangers apparaît extrêmement aléatoire en raison de leur grande diversité. On peut considérer qu'à un certain niveau, ce type d'agression susciterait le déclenchement de la menace nucléaire. Il serait cependant souhaitable que renseignements et études soient menés activement en cette matière. En effet, au-delà des accords internationaux peu efficaces en l'absence de possibilités réelles de contrôle, on sait que les U.S.A., la Grande-Bretagne et l'Égypte poursuivent des recherches dans les domaines chimiques et biologiques à des fins défensives. L'U.R.S.S. poursuit de son côté des recherches tant sur les aspects offensifs que défensifs de la guerre bactériologique, auxquelles les pays du Pacte de Varsovie sont largement associés.

On peut même malheureusement dire maintenant que les forces soviétiques procèdent en Afghanistan à des expérimentations meurtrières de gaz toxiques sur les patriotes de la Résistance. Des témoi-

gnages multiples et, semble-t-il, dignes de foi en ont fait état récemment. C'est M. Mike Barry, envoyé de la Fédération internationale des droits de l'homme à la frontière pakistano-afghane qui rapporte que l'armée soviétique utilise trois sortes de gaz : un gaz lacrymogène très concentré qui provoque maux de tête, vomissements et asphyxie, un gaz hilarant qui conduit à l'évanouissement et un gaz irritant qui provoque des maladies de peau.

D'après le secrétaire d'Etat américain à la Défense, M. Harold Brown a déclaré qu'il disposait d'indications très sérieuses sur l'utilisation de gaz de combat par les Soviétiques et peut-être même du gaz mortel « soman ». Les démentis soviétiques n'apportent pas de preuves contraires. Il serait, dans ces conditions, non seulement léger mais coupable de ne pas réfléchir aux moyens de se protéger d'une menace qui n'a plus rien de théorique. A partir du moment où une armée emploie des armes « interdites », il n'est pas concevable de s'abstenir de se préparer à riposter à une telle agression et de se protéger contre ses effets. S'abstenir équivaldrait à abdiquer l'esprit de défense. Pour être crédible une défense doit aujourd'hui être sans faille aucune.

Notons enfin que des actions de chantage ou de terrorisme utilisant des agents bactériologiques sont possibles, extrêmement déstabilisantes et d'autant plus génératrices de paniques que l'agent agresseur est indéterminé et insidieux.

Depuis 1972, la responsabilité de la protection de la population dans ce domaine incombe au ministère de l'Intérieur, en liaison avec les autres ministères.

La somme de 1,5 million de francs attribuée à ce titre en 1980 est insuffisante pour promouvoir une action concrète dans ce domaine.

Il est bon de rappeler ici que l'ordonnance de 1959 a placé sous l'autorité du Premier ministre un comité d'action scientifique de la défense dont la composition et les attributions ont été fixées récemment par un décret du 28 novembre 1978. Il paraît toutefois nécessaire que cet organisme se saisisse sans tarder du problème de la protection contre les effets des armes bactériologiques et chimiques et qu'il fasse diligence pour présenter des recommandations au Premier ministre.

**42. II. — La mise à l'abri et le desserrement des populations.** — Une directive de 1964 du Premier ministre a précisé la politique à suivre pour la protection proprement dite de la population. Constatant qu'une politique de construction d'abris qui tendrait à donner à la masse des habitants une protection contre les effets directs des

armes atomiques serait irréalisable et illusoire, cette directive se borne à prescrire — outre une action d'information que l'on évoquera ultérieurement — une action visant au seul recensement des abris susceptibles d'assurer une protection contre les retombées radioactives.

Il s'agit là de l'application du principe du maintien sur place de la population, principe auquel il n'est prévu — déroger — c'est le desserrement — que dans les zones situées à proximité des objectifs militaires et des postes de commandement essentiels.

Il n'est donc aucunement question, actuellement, aux termes de la directive susmentionnée, ni d'organiser l'évacuation des grands centres urbains, ni d'engager la France, à l'instar d'autres pays (cf. chapitre III), dans un vaste programme de construction d'abris, notamment à l'occasion de l'édification de nouveaux immeubles ou bâtiments publics, ni même d'aménagement du parc immobilier existant, à l'exception, bien entendu, des réalisations destinées à soustraire à tous les effets d'une agression atomique les centres de commandement civils et militaires et les installations opérationnelles.

Quant au recensement des possibilités d'abris qui était la conséquence normale du refus de mener une politique de construction, il n'a reçu à ce jour qu'un commencement d'exécution, ce qu'on ne saurait que vivement critiquer. Après les études menées de 1965 à 1972 — période qui peut paraître exagérément longue — pour mettre au point une méthode automatisée de recensement des abris susceptibles de limiter la dose de radioactivité reçue par les personnes abritées au quarantième de celle constatée en terrain découvert, ainsi que des abris dans lesquels la même atténuation de la radioactivité peut être aisément obtenue, on ne peut faire état que d'une seule application, dans le département d'Indre-et-Loire, au cours de l'année 1978, application d'ailleurs incomplète puisqu'elle n'a pas encore été suivie, comme il conviendrait, de l'information des autorités municipales et de la population concernées.

Mais, grâce à l'action de la commission des Finances du Sénat, des crédits ont pu être affectés à la continuation de ce modeste effort. C'est ainsi que le recensement des abris a pu être engagé, en 1979, dans six nouveaux départements (1) et devrait l'être, en 1980, dans dix-sept autres départements. Le rythme actuel de recensement est manifestement, nous dirons même dangereusement, lent et son résultat insuffisant.

D'une part, la quasi-totalité des abris ne sauraient, en l'état actuel, assurer une protection totalement efficace ; ils devraient donc faire l'objet de divers aménagements (pose de portes étanches et de

---

(1) Drôme, Isère, Morbihan, Haut-Rhin, Rhône, Vaucluse.

systèmes de filtrage de l'air, renforcements...), dont le coût serait probablement assez élevé, s'agissant de travaux à réaliser en sous-œuvre. D'autre part, lors de la construction de nouveaux immeubles collectifs, les locaux en sous-sol devraient obligatoirement être conçus de manière à pouvoir constituer, à tout moment, des abris contre les nappes radioactives ; en ce cas, selon les estimations qui ont pu être faites, le coût de la construction se trouverait majoré de 2 % à 5 % ; dans le même esprit, certaines constructions publiques, et spécialement les hôpitaux, comporteraient des installations protégées, utilisables en temps normal, mais grâce auxquelles la continuité du service pourrait être assurée.

Sans cette politique de mise à l'abri de la population, même si elle oblige, dans certains de ses aspects, à raisonner à long terme pour d'évidentes raisons financières, on peut douter que notre dispositif de défense, dans son ensemble, recueille la totale adhésion du pays et soit considéré comme pleinement opérationnel par les puissances étrangères.

**43. III. — Les moyens de secours : le corps de défense.** Le tableau ci-dessous fournit l'état des réalisations du corps de défense :

	Prévisions	Réalité
Compagnies d'hébergement .....	108	1
Unités d'instruction de Sécurité civile .....	6 unités de 616 personnes	2 unités de 472 personnes
Colonnes mobiles de secours .....	14	2

A. — *Les compagnies d'hébergement* sont des formations du corps de défense de la protection civile chargées de faciliter l'hébergement des populations évacuées ou sinistrées. En cas de crise, 108 compagnies regroupant 380 unités et environ 20.000 hommes devraient pouvoir être mises sur pied. Elles sont prêtes sur le papier, le personnel est tenu informé de son affectation. D'après les autorités responsables, les expériences réalisées (notamment des convocations d'unités complètes) montrent que ces formations seraient fiables.

Une seule compagnie est toutefois susceptible d'être équipée dans le futur immédiat. La plupart des matériels proviendraient de réquisitions (parc roulant) et de matériels partiellement stockés (matériels de l'alimentation).

Certes, ces unités ne sont prévues que pour des situations de crise grave, mais encore faudrait-il pouvoir disposer, pour toutes, le moment venu, de cadres et de personnels formés et entraînés, ainsi que de matériels immédiatement opérationnels. Il conviendrait notamment de leur donner progressivement l'autonomie des moyens d'hébergement pour éviter qu'elles n'aient à s'appuyer que sur des infrastructures existantes, dont la disponibilité pourrait être aléatoire.

Le constat qui peut être actuellement fait donne la mesure de l'effort de préparation qui reste à entreprendre.

B. — *Les centres de sécurité civile.* — Les personnels et les matériels de ces centres seraient, en cas de crise, ceux des centres de secours et de lutte contre l'incendie, qu'ils assisteraient dans leurs missions habituelles. En principe, leurs interventions s'effectueraient dans un rayon d'environ 20 kilomètres autour de leur lieu de stationnement.

Ce prolongement, en temps de crise, de la mission des centres de secours et de lutte contre l'incendie, marque l'importance qu'il convient d'accorder, en temps normal, aux effectifs et aux équipements de ces organismes, voire à l'organisation générale.

C. — *Les unités militaires d'instruction de sécurité civile.* — Il n'existe actuellement que deux unités, stationnées à Brignoles (Var) et à Villeneuve-Saint-Georges (Val-de-Marne) et composées de 400 appelés encadrés par 72 officiers et sous-officiers.

Chaque unité compte trois compagnies (commandement et services, instruction et secours, incendie). Elles peuvent intervenir en temps de paix (plan O.R.S.E.C., feux de forêts...) mais, en temps de crise, chacune doit pouvoir mettre sur pied une colonne mobile de secours.

Ces unités sont en nombre insuffisant pour assurer l'instruction des réservistes et la mise sur pied des colonnes mobiles de secours qui seraient nécessaires.

L'effort devrait porter, en ce domaine, sur la création d'au moins une unité par zone de défense, et donc de quatre nouvelles formations, sur le renforcement de l'effectif de chaque unité (environ 600 hommes) et, bien entendu, sur les moyens proprement dits de formation.

D. — *Les colonnes mobiles de secours.* — En cas de besoin, les interventions des centres de sécurité civile seraient complétées et renforcées par des moyens plus lourds, mis sur pied par les unités militaires d'instruction de la sécurité civile qui existent en temps de paix. Chaque colonne, avec un effectif de cent quatre-vingt

personnes (6 officiers, 21 sous-officiers et 153 sapeurs), est articulée en cinq sections (commandement et services, incendie, sauvetage et déblaiement, secours aux victimes, détection et décontamination) et dispose de 35 véhicules et de 17 remorques.

Il avait été envisagé la création progressive de deux colonnes mobiles par zone de défense. Or, actuellement, il n'en existe que deux sur les quatorze prévues. Là encore, l'insuffisance de la préparation est grande. Elle reflète les permanentes difficultés budgétaires mais aussi une doctrine stratégique dont nous avons dit qu'elle ne saurait continuer à exclure l'aspect civil de la défense.

**44. IV. — L'information des populations.** — Dans une directive de 1964 à laquelle nous avons déjà fait allusion, le Premier ministre, après avoir constaté le caractère « illusoire » d'une protection directe de l'ensemble de la population contre les engins atomiques, prescrivait un ensemble de mesures pratiques dont l'essentiel devait consister à « préparer la population par une politique appropriée d'éducation et d'information, à des mesures d'autoprotection ». Exprimée voilà plus de quinze ans, cette orientation continue d'être l'un des aspects de la doctrine officielle en matière de défense civile. Mais elle apparaît aujourd'hui d'autant plus insuffisante qu'elle n'a pas été suivie, et de fort loin, de toutes les réalisations souhaitables.

La finalité — l'autoprotection — si elle est tout à fait nécessaire ne saurait se concevoir en dehors d'une infrastructure et d'une organisation minimales, compte tenu non seulement des risques eux-mêmes mais aussi de l'évolution des réalités contemporaines, qui ébranle toutes les certitudes de quasi-invulnérabilité des pays possédant une force nucléaire de dissuasion.

Les quelques mesures d'information lancées par les pouvoirs publics, en conformité avec cette finalité, se sont par ailleurs révélées sans portée réelle, tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

Elles ont consisté principalement en des diffusions de brochures (dont « Savoir pour vivre »), de films à caractère éducatif (par exemple sur le plan O.R.S.E.C.) et dans l'installation de stands à l'occasion de certaines manifestations. Mais, en définitive, elles n'ont touché qu'un public fort restreint, sans doute pour partie en raison de la faiblesse des moyens financiers engagés. Cette action psychologique, indépendamment de son peu d'impact, ne pouvait de surcroît prétendre à l'efficacité. Elle n'a cessé en effet d'être lénifiante, et donc de minimiser les risques, parce qu'elle reposait sur le souci de ne pas infirmer indirectement la doctrine officielle, et aussi sur la crainte de déclencher prématurément des comportements irrationnels et incontrôlables.

Si, comme il apparaît désormais hautement souhaitable, une politique de mise à l'abri de la population était décidée, l'information devrait changer de dimension pour faire prendre conscience, d'une manière aussi complète et objective que possible, tout à la fois des dangers auxquels la population est exposée et des moyens mis à sa disposition pour y parer dans les meilleures conditions.

Un terme doit ainsi être mis à ce manque de confiance des gouvernants dans la maturité des Français, à cette croyance qu'ils ne peuvent se comporter, à l'image d'autres peuples, de manière raisonnable et disciplinée.

Un timide effort en ce sens paraît toutefois se dessiner, sans pour autant échapper totalement aux critiques dont le passé peut faire l'objet.

Une nouvelle brochure destinée au public est en cours de conception et une action d'information, efficace en elle-même, semble devoir être conduite en Indre-et-Loire :

a) en direction des autorités municipales (montages audio-visuels sur les effets des armes nucléaires, la protection et la réalisation des abris) ;

b) en direction des propriétaires ou locataires par la distribution de plaquettes donnant des précisions sur l'abri affecté à leur logement et les diverses précautions à prendre à titre personnel. Cette opération devrait se poursuivre dans les départements où aura été effectué le recensement, et donc au rythme lent de celui-ci. En outre, des enseignements de défense sont désormais dispensés dans vingt et une universités, avec diplôme d'études supérieures dans trois d'entre elles, et également dans les écoles de la police nationale. Une option « Défense » a également été instituée à l'Ecole nationale d'administration. Mais peu de personnes sont encore concernées, malgré le succès apparemment recueilli auprès des jeunes par ces enseignements.

Les nécessités de la défense que révèle la situation internationale, et la progressive prise de conscience qu'en a la population, font aujourd'hui obligation à nos instances dirigeantes de donner une nouvelle et vigoureuse impulsion à l'information objective des citoyens. En ce domaine, aucune action n'a été entreprise.

Mais il importe aussi de dépasser la notion de protection physique de la population pour parvenir à créer, ou à recréer, un esprit civique et, à partir de la démonstration du caractère permanent des préoccupations de sécurité et d'intégrité du territoire, un esprit de défense. Les structures administratives nécessaires à l'étude et à la préparation de telles mesures existent dans les instances centrales de la défense civile. Encore faut-il qu'une volonté politique, qui recevrait sans nul doute l'adhésion de la grande majorité des Français, se manifeste.

Paragraphe 2. — *Les réalisations d'ordre sectoriel.*

**45. La santé publique.** — Dans ce domaine particulièrement important, les réalisations sont à ce jour sans commune mesure avec les besoins qu'exigerait l'application des dispositions légales et réglementaires.

Si l'on excepte les moyens permanents du réseau des S.A.M.U. (encore qu'il apparaisse nécessaire de porter le nombre des centres de 65 à 90) et des plans O.R.S.E.C. (sous réserve d'une modernisation), aucune organisation efficace, et spécifique au temps de guerre, n'est en place.

Il faut cependant signaler la diffusion au plan territorial, il y a deux ans, du « mémento » des mesures de défense, et l'installation dans des hôpitaux, mairies ou centres de secours contre l'incendie de quatre cents postes de secours, chacun étant constitué de plusieurs tonnes de matériels et de médicaments. Ces postes, déployés autour de zones sinistrées, permettraient de dispenser les premiers soins, et c'est à partir de leur lieu d'implantation que s'établiraient les relations avec les hôpitaux de première urgence. Mais ils restent en nombre insuffisant, et l'équipement de certains d'entre eux demande encore à être complété. De surcroît, leur gestion devrait être perfectionnée et plus systématique, en particulier du point de vue de la rotation des stocks de produits pharmaceutiques.

En bref, les besoins de la protection sanitaire de la population pour les cas de conflit ne sont pas suffisamment couverts. Des textes sont, semble-t-il, en préparation pour tenter d'améliorer la situation, mais on peut craindre qu'ils n'apportent pas le commencement de solution au plan des moyens à mettre en place, ne serait-ce que pour nommer quelques fonctionnaires spécialisés pour l'étude et la préparation, dans les services extérieurs et à temps complet, des mesures de défense adaptées aux situations locales.

Il serait pour le moins raisonnable, en ce domaine essentiel, de compléter et de moderniser l'existant, de prévoir, pour les seules nécessités de la protection sanitaire, un réseau de transmission valable, dont dépend pour une large part l'efficacité des secours et des soins, et de prévoir la protection des personnes hospitalisées. Sur ce dernier point, on ne peut manquer de signaler qu'aucun établissement hospitalier ne possède d'équipements « enterrés », ne serait-ce que du point de vue de la seule mise à l'abri, contre les retombées radioactives, des personnels, des malades et des blessés. Cette situation est éminemment regrettable comme l'ont souvent dit vos Rapporteurs.

**46. Les Postes et Télécommunications.** — Le système français de télécommunications, outre qu'il est en développement, peut être considéré comme puissant, mais, uniquement conçu pour le temps de paix (1), s'avère extrêmement vulnérable à tous les événements et notamment aux actions de sabotage, qu'engendrerait un état de crise ou de conflit.

Les désordres de 1968, bien que n'ayant pas eu l'ampleur et les effets de ceux auxquels conduirait une forte tension intérieure de menées subversives, ont révélé cette grave insuffisance. Ces circonstances sont d'ailleurs à l'origine de la création d'un réseau réservé aux télécommunications gouvernementales (système « Régis »), notamment pour les liaisons avec les préfectures et dont la « discrétion » est jugée satisfaisante, sinon parfaite ; a également été créé un réseau interministériel dont on peut seulement dire qu'il est un peu plus sûr que le réseau civil ordinaire.

Dans ce secteur des télécommunications, comme dans les autres, beaucoup doit encore être fait ; les impératifs de défense pourraient être plus systématiquement intégrés dans les programmes d'infrastructure, qu'ils concernent les équipements neufs ou anciens, par exemple le doublement de liaisons, dont la rupture, accidentelle ou provoquée, aurait pour effet d'isoler totalement certaines régions ou encore l'enfouissement systématique des nouveaux centraux.

L'obstacle est, là aussi, de nature financière, mais n'est peut-être pas aussi insurmontable que dans d'autres secteurs en raison de l'origine et du volume des ressources consacrées à la modernisation et à l'extension du réseau de télécommunications. Mais une action au moins n'entraînerait aucune dépense significative : la sensibilisation du personnel aux nécessités de la défense et à leur caractère permanent.

**47. L'Environnement (Travaux publics et Bâtiments) et les Transports.** — Grâce à l'organisation extrêmement poussée des relations constantes entre entreprises, services centraux et directions départementales de l'équipement, ces administrations semblent avoir une bonne connaissance des possibilités d'emploi des moyens existant dans les deux secteurs d'activité considérés. On ne peut cependant manquer de souligner qu'en matière d'organisation des transports de défense notamment, la mission du Ministre est facilitée par l'existence de grandes entreprises nationales. Resterait à savoir si celles-ci se sont dotées d'un plan de défense approprié.

---

(1) Contrairement aux dispositions de l'article 5 du décret du 29 juillet 1964 qui prévoit la prise en compte des « nécessités de la défense ».

Actuellement, toutes les entreprises du bâtiment ayant plus de dix salariés sont effectivement recensées et, pour certaines, l'affectation collective de défense des personnels est prévue. Il faut toutefois signaler que l'emploi de très nombreux étrangers, qui ne peuvent être requis (1), pourrait être à l'origine de notables difficultés.

Si, en règle générale, la maîtrise des moyens en personnel et en matériel dans le domaine des travaux publics et du bâtiment, ainsi que dans celui des transports, semble assez bien assurée, il n'en va pas de même pour d'autres actions qui relèveraient de la même responsabilité ministérielle mais qui ne sont pas de nature strictement administrative et qui ne peuvent se fonder que sur une impulsion d'origine politique.

C'est ainsi qu'on peut regretter l'absence d'instructions précises pour que soient effectivement mises en œuvre les dispositions du Code de la construction et de l'habitation issues de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation en temps de guerre, et relatives à « l'adaptation des constructions au temps de guerre ». Il s'agit certes des seules mesures susceptibles « de diminuer, à l'occasion de constructions neuves ou de grosses transformations, les dangers résultant d'attaques aériennes ». Leur application pourrait cependant s'insérer de nos jours, dans une politique de mise à l'abri des populations pour les protéger contre les retombées radioactives. Il n'en résulterait pas un surcoût insupportable de la construction (de 2 à 5 %) car il serait possible de procéder dans chaque cas par étape (d'abord les gros travaux ne pouvant être, par nature, repris ultérieurement, ensuite les aménagements). Mais encore faudrait-il que, dans un premier temps, soient élaborées les normes techniques répondant à une telle préoccupation.

Signalons à ce propos le handicap des entreprises exportatrices auxquelles leurs clients étrangers demandent que les réalisations immobilières ou industrielles soient pourvues d'abris antinucléaires : elles ne peuvent se référer à aucune norme officielle française en la matière.

**48. L'industrie.** — Comme dans la plupart des ministères ayant des responsabilités importantes dans le domaine de la défense, les fonctionnaires du ministère de l'Industrie qui les assument, à quelque niveau de la hiérarchie ou échelon territorial que l'on se place, sont en nombre notoirement insuffisant, et, en outre, n'exercent le plus souvent leur activité qu'à temps partiel, et donc d'une manière subsidiaire par rapport à une affectation principale.

(1) Sans doute y a-t-il là une lacune de la législation. En Suisse, les étrangers et les apatrides peuvent être astreints au service de la défense civile.

Au surplus, le ministère de l'Industrie, depuis 1977, n'a bénéficié d'aucun crédit d'investissement pour les besoins de la défense. Au cours des dix années précédentes, il avait reçu, au total, une somme voisine de 10 millions de francs utilisée pour les trois cinquièmes à la préparation d'un éventuel rationnement, en temps de paix comme en temps de crise, des produits pétroliers, et pour le reste à des premiers stockages de matières premières à caractère stratégique et à des opérations diverses (groupe électrogène et dispositifs de sécurité dans les services centraux).

D'une manière générale, le ministère oriente son activité vers le recensement des structures industrielles à protéger, et vers l'organisation de la production en cas de conflit. C'est ainsi que de cinq à six mille entreprises ont été placées en affectation collective de défense, cette affectation traduisant une nécessité de fonctionnement continu et, corrélativement, l'engagement des pouvoirs publics de fournir les matières premières nécessaires. Les plus importantes de ces entreprises, sept cents environ, font ou feraient l'objet d'un niveau de protection plus élevé que les autres.

Mais, en aucune manière, il n'est actuellement prévu d'enterrer les unités de production considérées comme essentielles, choix qu'ont fait certains pays disposant notamment de sites naturels adaptés (Suisse, Norvège, par exemple). Le sentiment demeure cependant que les différents aspects de l'activité industrielle du pays ne sont pas maîtrisés, par exemple les conséquences du rationnement du pétrole ou de la perturbation de notre approvisionnement en matières premières sur notre potentiel de production. L'approche d'un tel problème, qui oblige à prendre en compte de nombreuses et complexes interconnexions, nécessiterait une coordination au plus haut niveau. Ainsi, dans un premier temps, un nouvel investissement intellectuel semble s'imposer : l'allusion que nous avons faite en introduction au danger des stratégies indirectes nous semble devoir être prise très au sérieux. On observera à ce propos que, dans son dernier ouvrage, le Président Nixon tient cette menace pour la plus probable. Les problèmes des approvisionnements en matières essentielles ne nous paraissent plus pouvoir relever uniquement de la perspective économique.

**49. L'agriculture.** — A. — *Les réalisations* demeurent limitées dans les trois secteurs de la production agricole, de la protection sanitaire et du ravitaillement.

1° *Dans le secteur de la production agricole.* — L'inventaire permanent de la ressource (synthèse des inventaires départementaux) n'est ni complet ni fiable en raison de l'insuffisance des moyens d'action :

a) la mise en affectation collective de défense des personnels de certaines exploitations agricoles et industrielles n'a été commencée qu'au début de l'année 1979, et semble se heurter à des difficultés.

b) c'est maintenant seulement qu'une cellule de défense, dans chaque région et au sein de chaque direction départementale de l'agriculture, est en voie de constitution.

2° *Dans le secteur de la protection sanitaire.* — De 1962 à 1974, trente-deux établissements ont été équipés pour le contrôle des radiocontaminations ; cette politique d'équipement a été suspendue, pour des raisons budgétaires, entre 1975 et 1979, mais a repris en 1980 pour compléter l'équipement de dix laboratoires contre les dangers nucléaires et chimiques.

3° *Dans le secteur du ravitaillement alimentaire.* — Depuis 1979, est élaboré un dossier pour la constitution d'une administration centrale du ravitaillement. Mais il y a lieu de souligner que les bureaux départementaux du ravitaillement, prévus par le décret de 1963, n'ont jamais été constitués, la décision sur ce point relevant du Gouvernement. Seule a été réalisée la mise en place des titres de rationnement dans 243 préfectures ou sous-préfectures et l'inventaire des moyens de transport à réunir.

B. — *Les lacunes.* — On ne peut manquer de relever la forte disproportion existant entre l'ampleur des missions dévolues au ministre de l'Agriculture et les réalisations, d'autant que, pour ce ministère, l'activité de défense n'est conçue qu'en termes de moyens nécessaires en temps de paix pour pouvoir prendre localement, en temps de guerre, les mesures appropriées. Aucune politique de stockage permanent répondant aux besoins essentiels d'une population localisée n'est donc menée. Elle est jugée irréaliste, en particulier au regard des possibilités budgétaires normales. On estime que le problème le plus important est, pour l'immédiat, d'évaluation de la production et de prévision et, pour le temps de crise, celui du transport des produits dont pourraient alors disposer l'Office national interprofessionnel des céréales, l'Office national interprofessionnel du bétail et des viandes ou le Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles. La constitution de stocks permanents et protégés, sur la base d'une localisation à déterminer, bien qu'on la conçoive effectivement difficile, présenterait une grande utilité. Elle permettrait de pallier pour un temps les conséquences de la fragilité que l'agriculture moderne et les industries de première transformation ont héritée de la mécanisation, de l'électrification, de l'allongement des processus de production, et qui résulte aussi de la forte localisation de nombre de nos productions. Quant au stockage familial, le ministère n'entend pas, pour l'heure, le conseiller, même s'il ne s'y montre pas totalement hostile.

Mais, tout en restant dans l'orientation que le ministère s'est donnée, un important programme pour l'investissement et le fonctionnement devrait être envisagé, bien entendu progressivement, et par exemple : la mise en place, aux niveaux central et local, d'une véritable administration chargée du ravitaillement des populations (avec les problèmes de personnel qu'elle suppose), la réalisation d'équipements complets et efficaces pour contrôler les risques nucléaires, bactériologiques et chimiques et peut-être même pour la prévention de certains de ces risques en ce qui concerne l'alimentation publique en eau, ou encore l'instruction de personnels spécialisés.

### SECTION III

#### *UNE COORDINATION ADMINISTRATIVE INSUFFISANTE, INEFFICACE OU INEXISTANTE*

Les défauts des procédures de coordination administratives proviennent de causes multiples.

##### *Paragraphe 1. — Les défauts de la coordination administrative.*

La coordination administrative est insuffisante, inefficace ou inexistante.

**50. Une coordination administrative insuffisante : la situation marginale des hauts fonctionnaires de défense.** L'institution des hauts fonctionnaires de défense placés auprès de chaque ministre, à l'exception du ministre de la Défense, n'a pas traduit, dans la réalité, les intentions initiales

Mis à part le cas du haut fonctionnaire de défense du ministère de l'Intérieur, une première déviation de leur rôle peut être constatée : le plus souvent, un fonctionnaire d'autorité a reçu, en plus de ses attributions principales, les compétences propres qui auraient dû être reconnues au haut fonctionnaire de défense ; presque dans tous les cas, les intéressés ont eu tendance à n'accorder qu'une importance limitée à l'exercice de leurs responsabilités de défense, ce qui a conféré un caractère assez marginal à cet aspect très particulier de leurs activités. Il n'est pas question de leur en faire reproche : il est évident qu'entre une tâche se référant à une éventualité naguère peu crédible et une action administrative d'intérêt immédiat, c'est

celle-ci qui devait l'emporter. Mais c'est le système même qui conduisait à la négligence des tâches de défense.

Au ministère de la Santé et de la Sécurité sociale, par exemple, le directeur général de la Santé est ainsi, par tradition, le haut fonctionnaire de défense nationale, assisté par deux adjoints, l'un militaire, officier de liaison avec le secrétariat général de la Défense nationale, l'autre civil. Au ministère de l'Industrie, le commissaire à la mobilisation industrielle est également le haut fonctionnaire de défense. Circonstance aggravante, il arrive que deux ministères n'aient qu'un seul haut fonctionnaire de défense : telle est la solution retenue pour le ministère de l'Environnement et le ministère des Transports.

Cette particularité du statut des hauts fonctionnaires de défense traduit, en fait, le scepticisme général manifesté depuis plus de vingt ans par les autorités à l'égard des questions de défense civile. Si l'on veut avoir une véritable défense civile, une des premières tâches consistera à mettre un terme à la marginalisation de ses responsables administratifs.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant de constater la modestie et la faiblesse des moyens accordés aux hauts fonctionnaires de défense. En cela réside une seconde manifestation de la déviation du rôle de l'institution.

Pour ne prendre qu'un exemple précis, les deux adjoints du directeur général de la Santé, hauts fonctionnaires de défense, ne disposent que d'une seule secrétaire. Le haut fonctionnaire de défense ne dispose donc que de moyens réduits et précaires pour exercer sa mission.

Même si l'organisation actuelle ne se réfère qu'à des missions préparatoires de temps de paix, son inadaptation est patente ; face à une crise, susceptible d'éclater brutalement, l'insuffisance du dispositif apparaîtrait cruellement. Si le temps de réponse était trop long, il pourrait en résulter des conséquences considérables.

Aussi faut-il se réjouir de la publication récente d'un décret fixant les attributions des hauts fonctionnaires de défense (voir chapitre premier n° 9) et souhaiter que les moyens qui seront mis à leur disposition soient à la mesure des responsabilités que leur confie le texte.

**51. Une coordination administrative inefficace : les difficultés du ministère de l'Intérieur.** — Le dispositif de coordination adopté pour la défense civile recèle trois défauts majeurs : le cloisonnement des responsabilités entre les administrations, l'incapacité à mesurer l'ampleur des difficultés à surmonter le cas échéant et l'inefficacité des procédures interministérielles.

A. — *Le cloisonnement des responsabilités entre les administrations.* — Faute de disposer d'un organisme de réflexion et de synthèse ayant la maîtrise de tout le dispositif, la défense civile est menacée par les inconvénients d'une gestion bureaucratique.

Chaque administration a tendance, en effet, à ne considérer que les exigences propres à son activité. Un exemple suffit à prouver la complexité de cette question. La définition d'un nouveau réseau d'alerte, fondé sur l'utilisation des centraux téléphoniques, actuellement à l'étude, suppose la réalisation de types de tâches bien distincts : les prestations techniques, liées à la construction et à l'entretien des centraux, doivent être complétées par des travaux purement administratifs, consistant à mettre à jour les listes de destinataires privilégiés des messages (préfets, maires, responsables du corps des sapeurs-pompiers, etc.). Les télécommunications, pour les questions techniques, et la sécurité civile, pour les aspects administratifs, doivent donc veiller à opérer en étroite collaboration, sans limiter systématiquement leur action à leurs strictes responsabilités.

B. — *L'incapacité à mesurer l'ampleur des difficultés éventuelles.* — L'article 17 de l'Ordonnance de 1959, développé par le décret du 13 janvier 1965, confie, nous l'avons vu, au ministre de l'Intérieur la charge de préparer et de mettre en œuvre la défense civile. Ce dernier doit notamment coordonner les mesures prises en ce domaine par les autres ministres et il est assisté par une « Commission permanente de défense civile ».

Mais les exigences d'une action cohérente à mener ont été contrariées par des querelles administratives, favorisées par des excès de prudence et de pusillanimité. Un bon exemple de cette situation a été fourni en son temps par la résistance aux initiatives tendant à la création du corps de défense de la protection civile.

Or, l'ampleur des difficultés à résoudre en cas de menace pourrait rapidement prendre des proportions considérables : l'administration devrait d'abord faire face à un risque majeur d'exode massif compliqué d'un afflux d'étrangers. Sans doute, l'Armée prend-elle en considération cette éventualité lors des exercices nationaux ; de même, des plans ont été élaborés pour définir des itinéraires et des zones de refuge. Mais aucune disposition n'est prise pour endiguer des flots de réfugiés et pour fixer l'étendue des responsabilités à l'occasion de l'exercice de la police de la circulation. La diversité des interventions des différents ministères peut ainsi constituer une source supplémentaire de confusion et de désordre : il faudrait, en effet, prévoir des ravitaillements en carburants, des centres de dépannage et d'enlèvement de véhicules, des lieux d'hébergement, des unités de secours sanitaires, etc. sans parler de l'impossible protection contre la radioactivité d'une foule en transhumance ! La question posée par la

gestion des transports révèle l'existence de difficultés identiques. La réquisition des véhicules doit être complétée par l'institution d'un corps de personnels disponibles à l'endroit voulu.

Vos Rapporteurs n'ont pas l'impression que les administrations seraient en état de faire face à une situation critique majeure : leurs seuls moyens traditionnellement existants deviendraient rapidement insuffisants.

C'est pourquoi ils pensent que plusieurs corps de défense (circulation, transports, etc.) devraient être créés, dont l'objet spécifique serait de répondre à une situation de crise, selon des structures hiérarchisées à partir du ministère de l'Intérieur, lequel pourrait ainsi utilement jouer le rôle de coordination qui lui est imparti par les textes. Compte tenu de l'urgence des décisions à prendre cette fonction de coordination ne pourrait être, en effet, réellement exercée que par voie d'autorité, par une instance disposant de tous les éléments d'information disponibles sur l'étendue des besoins et sur l'affectation des moyens disponibles.

C. — *L'inefficacité des procédures de coordination interministérielle.* — Si les textes ont expressément chargé le ministère de l'Intérieur d'exercer un rôle de coordination, l'action de cette administration est restée, en ce domaine, purement théorique.

Dans le cadre juridique de l'Ordonnance de 1959, le ministère de l'Intérieur pouvait espérer répartir les crédits d'équipement destinés à la protection civile entre tous les ministères intéressés. Il n'en a rien été : depuis 1962, les dotations d'équipement ont été allouées d'abord par les charges communes, puis par le secrétariat général de la Défense nationale, qui les ventile entre les ministères selon les priorités établies par les programmes de défense. Il ne subsiste, au ministère de l'Intérieur, que les crédits de fonctionnement destinés à financer ses propres dépenses ordinaires.

Pour compenser cette situation, marquée par la faiblesse du ministère de l'Intérieur, une « Commission permanente de défense civile » a été créée en 1965, regroupant les représentants de plusieurs administrations (Armées, Finances, Equipement, Information, Justice, Education nationale, Santé publique, secrétariat général de la Défense nationale, hauts fonctionnaires des zones de défense, préfet de police de Paris, gouverneur militaire de Paris). Mais cette instance, qui s'est d'ailleurs scindée en groupes d'étude, ne peut prétendre, en effet, jouer un « rôle opérationnel ».

**52. Une coordination administrative inexistante : les lacunes de la défense économique.** — Le principe de la responsabilité de chaque ministre relève sans doute d'une conception valable ; mais il suppose que la coordination entre les différents ministères ne comporte pas, comme tel est le cas actuellement, des lacunes.

Deux exemples précis révèlent ainsi l'ampleur des risques encourus à ce titre. Le ministère de l'Agriculture est responsable de la ressource agricole ; à ce titre, il entrepose dans des chambres froides, à des fins de conservation, les denrées périssables ; des coupures de courant peuvent, si le ministère de l'Industrie n'accorde pas un caractère prioritaire à l'alimentation en électricité de ces installations, réduire à néant l'effort entrepris par les services du ministère de l'Agriculture. De même, au cas où il deviendrait indispensable de recourir à des mesures de rationnement des carburants, il n'est pas certain qu'on puisse mettre rapidement en place un système permettant aux habitants des communes périphériques des grandes villes de rejoindre leur poste de travail, ce qui conduirait à la paralysie des unités de production.

Paragraphe 2. — *Les causes des défauts de coordination administrative.*

**53. L'absence de coordination au niveau ministériel.** — En règle générale, il n'existe pas de réunions des ministres intéressés. Trop de consultations bilatérales ont lieu entre administrations, ce qui constitue tout à la fois une procédure très insuffisante d'échange et d'informations et une technique peu appropriée de prise de décision.

Il est donc urgent de prendre conscience de l'existence des très fortes interconnexions entre tous les aspects sectoriels de la défense. La complexité des relations ainsi établies entre les différentes activités impose une transformation des structures administratives fondée sur une conception globale des difficultés à résoudre ; une instance de synthèse doit être prévue pour réfléchir et pour proposer des mesures cohérentes de coordination de l'action des différentes administrations.

C'est parce que jusqu'à ce jour, ce souci n'a pas été pris en compte par les pouvoirs publics que nous nous faisons ici un devoir de souligner une carence qui, si elle a été sans incidences fâcheuses dans le passé, pourrait se révéler lourde conséquences dans l'avenir.

Observons au passage que le VIII<sup>e</sup> Plan « de développement économique et social » pour 1980-1985, élaboré actuellement dans le cadre d'une situation internationale inquiétante, ne semble pas devoir prendre en considération dans aucun secteur les concepts de défense civile et de défense économique. Nous savons, pour ne citer qu'un

exemple, qu'un haut fonctionnaire de défense d'un important ministère économique n'a pas été admis à participer aux travaux d'un des comités du Plan.

Les « six plans de fonctionnement minimum des services publics » actuellement élaborés (1) répondent à une nécessité que l'un de vos Rapporteurs avait soulignée dans l'exercice d'autres fonctions, dès 1957. Mais ici aussi, il convient de veiller aux exigences de la coordination interministérielle, qui demeure très imparfaite. L'exemple de la grève des contrôleurs de la navigation aérienne, qui n'a pas été contrariée par le « plan de fonctionnement minimum » de la navigation aérienne, révèle que si la volonté d'utiliser les textes en vigueur n'existe pas chez les responsables, ces derniers, en n'y recourant pas, se privent par surcroît d'excellentes occasions de tester la fiabilité de leurs propres plans. Une impulsion permanente doit émaner des services centraux, rappelant à chacun l'étendue de son rôle ; à défaut, tout le dispositif juridique en vigueur risque d'être paralysé par l'inertie administrative. Les « mémentos », les « répertoires » doivent être constamment mis à jour ; les principes qui y sont inclus méritent d'être rappelés périodiquement et, en règle générale, il faut que les activités liées à la protection civile cessent d'être négligées par les services.

Mais les raisons de cette situation peuvent parfaitement être identifiées.

**54. La complexité des relations établies entre les différentes administrations.** — Elle est due à des chevauchements de compétence, à des doubles emplois et à des incohérences. Une incertitude préoccupante relative au rôle du préfet de département apparaît au niveau des responsabilités.

Le délégué militaire départemental n'assume normalement — sauf lorsqu'il est commandant d'armes — aucun commandement direct. Le préfet de département possède ainsi un interlocuteur sans commandement, alors qu'au niveau de la division, le général dispose d'un commandement territorial effectif, sans qu'il y ait d'autorité civile vraiment responsable, sauf si le préfet de région a reçu délégation du préfet de zone.

**55. Les relations entre les autorités civiles et militaires demeurent imparfaites.** — Les instances mixtes existantes ne résolvent pas la difficulté. De plus — pourquoi ne pas le dire ? — les rivalités traditionnelles entre l'Intérieur et la Défense freinent le développement du corps de défense civile.

---

(1) Liaisons avec la Corse ; transports aériens ; navigation aérienne ; transports maritimes et navigation intérieure ; transports terrestres ; « plan électricité ».

Que la coopération entre civils et militaires pose des problèmes ne fait pas de doute. Les responsables en sont d'ailleurs conscients comme le montre l'extrait suivant d'un article publié par M. Pierre Bertholle, sous-directeur au ministère de l'Intérieur, dans la revue *Armées d'aujourd'hui* (n° 36) :

« La mise en œuvre de la Défense opérationnelle du Territoire (D.O.T.) ne signifie pas que disparaissent les responsabilités de défense détenues par les autorités civiles. Comme l'analyse des menaces le montre, il est possible que des actions de sabotage ou de terrorisme soient concomitantes d'une crise d'origine extérieure alors que subsiste un consensus national. De ce fait, les exigences du maintien de l'ordre s'avèreraient importantes, lors même qu'aurait été décidée la mise en œuvre de la Défense opérationnelle du Territoire. En outre, la conduite des combats sur le territoire national causerait sans doute de sérieux dommages à la population et pourrait exiger que soient mises sur pied d'importantes opérations de protection civile.

« La Défense opérationnelle du Territoire ne peut donc être exclusive de la défense civile. Cette coexistence des besoins de défense civile et de défense militaire et l'identité partielle des moyens — l'Armée notamment — pourraient provoquer des difficultés si n'était pas assurée, dès le temps de paix, une étroite coordination entre autorités militaires et civiles.

« L'organisation territoriale de la défense et les procédures administratives traduisent ce souci de coopération civilo-militaire. Cependant, certaines lacunes demeurent qu'il faudrait combler.

« Le niveau du département, essentiel pour l'autorité territoriale, est pratiquement inexistant sur le plan militaire.

« Le niveau régional, important pour le commandement militaire, notamment pour la conduite d'opérations de défense du territoire, demande un certain renforcement du côté des structures civiles de défense.

« Le niveau zonal, primordial dans les deux hiérarchies, ne peut subir des à-coups comme celui qui a été provoqué par la fusion des V<sup>e</sup> et VII<sup>e</sup> régions militaires, sous peine de remettre en question la crédibilité de la coopération entre civils et militaires.

« Complémentarité des buts et des moyens.

« Défense opérationnelle du Territoire et défense civile sont complémentaires, s'exercent sur le même territoire, ont parfois des objectifs identiques — par exemple la protection des points sensibles — et se servent en grande partie des mêmes moyens.

« Les nécessités d'une défense globale impliquent à la fois protection contre les dangers extérieurs et paix publique à l'intérieur.

« La force armée, comme les autres services publics, est à la disposition du Gouvernement pour toute mission qu'il juge bon de lui donner dans le cadre des lois qui nous régissent. S'il est tout à fait légitime que l'effort militaire soit tendu d'abord vers la parade au danger extérieur qui constitue le risque majeur et la mission la plus spécifique, il n'est pas possible de dégager les armées de leurs missions de défense civile et de service public.

« Le ministre de l'Intérieur, qui a la charge de faire régner la paix et la sécurité publiques, doit pouvoir, comme le prescrit la loi, compter sur la participation des armées aux missions de défense civile.

« Or, la nouvelle conception, par la disparition ou l'intégration dans des ensembles plus grands des unités dites de Défense opérationnelle du Territoire nous fait craindre que les forces anciennement affectées aux tâches de défense civile dans les plans de protection ne fassent défaut.

« Nous voyons qu'en un temps où se multiplient les installations vitales ultra-sensibles comme les centrales électro-nucléaires, où la violence s'exerce sur les infrastructures de télédiffusion de France pour des motifs divers, où les aéroports sont de plus en plus fréquemment le théâtre d'actes de piraterie aérienne, où le nombre des prises d'otages va croissant et où le terrorisme sous toutes ses formes émeut l'opinion et risque de paralyser le Gouvernement, il peut être dangereux de diminuer les moyens susceptibles d'être affectés à des gardes statiques.

« Que se passera-t-il s'il y a simultanément menace extérieure et troubles intérieurs ?

« Nous savons bien que l'on peut toujours améliorer les défenses « passives » des installations ainsi que les systèmes automatiques de surveillance et d'alerte, mais rien ne pourra remplacer la présence d'hommes armés à l'intérieur des points sensibles. Ce serait une erreur de penser que les forces mobiles de rétablissement de l'ordre, dont les effectifs sont faibles et la vocation tout autre, pourraient assurer des gardes statiques.

« Au reste, nos craintes ont été partiellement entendues. La liste des points à garder systématiquement en Défense opérationnelle du Territoire s'est allongée. Elle sera complétée par une liste optionnelle où figureront les installations les plus importantes sur lesquelles il faudra être prêt à intervenir.

« La gendarmerie, notamment les unités rappelées, pourra continuer d'assurer une partie de ses tâches traditionnelles au profit de l'autorité civile.

« Il reste à souhaiter que la révision des plans généraux de protection impliquée par la réforme de l'armée de terre et par le nou-

*veau concept d'emploi des forces en Défense opérationnelle du Territoire pourra être menée à bien dans les mois qui viennent. Plus que jamais coopération étroite et compréhension mutuelle seront nécessaires pour y parvenir. »*

*« Pour conclure nous dirons que l'annonce de la suppression des forces anciennement dites de Défense opérationnelle du Territoire a pu faire croire un moment que la Défense opérationnelle du Territoire elle-même avait disparu. Il n'en est évidemment rien.*

*« Il n'en est pas moins vrai que l'accent mis sur la politique de dissuasion a fait passer au second plan les problèmes de couverture générale. Par là même les actions à mener en commun avec les services civils ont un peu été perdues de vue.*

*« C'est ainsi que les exercices de Défense opérationnelle du Territoire sont axés depuis deux ans sur des opérations purement militaires et la coopération avec les autres services publics est moins recherchée. Les traditionnelles questions juridiques sur les états d'exception et les transferts de pouvoirs qui alimentèrent longtemps ces exercices ne sont pas agitées alors que certaines d'entre elles ne sont toujours pas réglées.*

*« Prenons garde nous tous qui avons le souci de la défense de notre pays de ne pas aller trop loin dans la voie de la spécialisation et du repli sur nos attributions propres, car nous risquerions d'affaiblir la cohésion de l'ensemble et de perdre le bénéfice de deux décennies d'efforts communs. »*

**56. Les difficultés au niveau territorial.** — Dans ce domaine, il faut reconnaître que par le double effet de l'insuffisance des moyens et de l'absence de mobilisation des esprits, la réalité des choses n'est pas toujours conforme à la clarté des textes.

A. — *Au niveau de la zone.* — Le secrétaire général de la zone de défense est chargé, en permanence, des relations avec la région militaire. Mais si la structure est satisfaisante, des adaptations et des affectations de personnels permettraient de spécialiser et d'organiser les secrétariats généraux de la zone de défense sur le modèle des états-majors militaires. Leur efficacité repose encore trop souvent, en effet, sur la volonté d'un petit groupe de fonctionnaires plus que sur la solidité de l'organisation. Ils ne peuvent ainsi, à l'heure actuelle, mener à bien des tâches fondamentales liées au développement de l'esprit de défense. De plus, il faut lutter en permanence contre la tendance des secrétariats généraux de la zone de défense à devenir des institutions de gestion administrative, oubliant ainsi que leur rôle d'étude, de coordination et d'impulsion les rapproche beaucoup plus de l'administration de mission que de n'importe quel autre service.

Certaines difficultés sont, par ailleurs, apparues à l'expérience. Alors que l'instruction du 15 juin 1970 indiquait clairement que « tous les ministres peuvent être appelés à concourir à l'établissement des missions imparties aux secrétariats généraux de la zone de défense », l'organisation mise en place n'a pas toujours été caractérisée par un souci de rigueur ; trop souvent, de simples liaisons épisodiques, « au coup par coup », ont été instituées, au détriment du recours à un lien permanent et organique permettant de traiter diverses questions présentant un intérêt primordial pour la défense de la zone.

En pratique, au niveau zonal, le Comité de défense se réunit rarement et la fonction de secrétaire général, faute de moyens et de prestige, tend à se limiter à l'administration de la police. On ne peut pas dire non plus que l'inspecteur des finances porte un intérêt particulier aux questions de défense. Au total, la coordination, faible en matière économique, ne trouve à s'exercer qu'en cas de crise.

B. — *Au niveau régional.* — Il est à craindre que la pénurie de moyens ne permette pas l'exercice des missions légales dont la charge est reportée sur la zone et le département.

C. — *Au niveau départemental.* — A cet échelon essentiel de la défense, les initiatives la concernant se sont jusqu'à présent heurtées au scepticisme de la plupart des services extérieurs, si l'on excepte quelques problèmes de sécurité que posent en permanence certaines installations.

Mais l'un des défauts majeurs de l'organisation territoriale est lié à la précarité des moyens accordés aux bureaux de défense des préfectures. Dotés, le plus souvent, d'un personnel symbolique, ces bureaux doivent, au surplus, assumer des missions fort diverses, et parfois étrangères à l'esprit même de la sécurité civile en cas de troubles d'ordre public, telle la gestion administrative du service d'incendie. Il existe donc une disproportion flagrante entre l'étendue des responsabilités d'un préfet de département et la faiblesse de son appareil administratif en matière de défense.

Une situation analogue peut être constatée dans les services extérieurs des ministères : des personnels occupés à temps partiel à des tâches de défense, faute de crédits, ne peuvent prétendre assumer pleinement leurs responsabilités.

L'exemple le plus convaincant est fourni par les « bureaux de ravitaillement » qui, aux termes de l'article 4 du décret du 31 juillet 1963 relatif à l'organisation de la défense dans le domaine militaire, auraient dû être créés, dans tous les départements ; dans la quasi-totalité des cas, ces « bureaux de ravitaillement » n'ont pas été institués, leurs fonctions étant assumées par les bureaux de défense.

Enfin, l'application du « plan de protection » suppose que le préfet dispose rapidement des forces nécessaires. Sans doute certaines unités sont-elles mises en permanence à sa disposition (police nationale et gendarmerie) ; mais toutes les autres se trouvent « en réserve ministérielle » et leur utilisation, dans le département, demeure tout à fait hypothétique dans la mesure où elle dépend d'une décision ministérielle (C.R.S., escadrons et pelotons de gendarmerie « en réserve ministérielle », régiments...).

Il serait donc très difficile de faire face aux opérations de maintien de l'ordre en cas d'urgence. Le préfet de département pourrait demander des moyens au préfet de zone, mais l'aboutissement de la procédure nécessiterait, bien évidemment, un délai d'autant plus long que le risque majeur d'une rupture de communications ne pourrait être éludé.

**57. Le phénomène de rejet de la défense par « l'économique ».** — En matière de défense économique, la position quelque peu en retrait du ministère de l'Économie, théoriquement chargé de la coordination entre les administrations centrales, illustre bien le primat exclusif de l'économie, tout-puissant depuis la fin de la guerre froide.

Si cette attitude était compréhensible dans les années passées, ce que nous avons évoqué au début du rapport du danger des stratégies indirectes devrait inciter les ministres responsables à porter une attention nouvelle à l'aspect défense de leurs compétences. Il serait temps de faire le point de la situation et d'en tirer les conclusions pratiques. Le ministre de l'Économie et le ministre du Budget ont à cet égard un rôle essentiel de prévision à jouer.

## CHAPITRE III

### LA DÉFENSE CIVILE A L'ÉTRANGER

Votre Rapporteur s'est efforcé de recueillir un certain nombre d'informations sur les politiques menées tant par les pays occidentaux, soit membres du Traité de l'Atlantique-Nord, soit neutres que par l'U.R.S.S. et la Chine.

Quoiqu'il faille prendre avec précaution la plupart des indications, elles permettront cependant de déceler si, sous la couche juridique de son organisation, la défense civile se traduit ici ou là par une réalité concrète en personnels et en investissements.

#### SECTION I

##### *LES MEMBRES DU SYSTEME DE DÉFENSE INTÉGRÉ DE L'O.T.A.N.*

**58. Prise en considération de la défense civile dans les pays de l'O.T.A.N.** — On considère, au sein du système de défense intégrée de l'O.T.A.N., que la protection civile doit être une des préoccupations de l'alliance : les pays membres ont été invités à préparer des « plans d'urgence dans le domaine civil ». Seuls cependant la Norvège et le Danemark paraissent avoir fait des efforts substantiels alors que les autres pays n'ont manifestement pas classé la défense civile dans leurs priorités.

Paragraphe 1. — *La République fédérale allemande.*

**59. Conception.** — En dépit de la connotation historique fâcheuse qui s'attachait à l'ancien système de défense passive, les responsables ont très tôt estimé que l'infrastructure du dernier conflit pouvait être utilisée à des fins de préservation des populations. Des lois de 1957 et de 1958, modifiées en 1965, en ont fixé l'organisation et déterminé les missions.

Mais il est apparu que ces textes articulés autour du concept de « protection complète » n'ont pas fait l'objet d'une application totale — en grande partie pour des motifs d'ordre budgétaire.

C'est pourquoi les projets allemands ont été conçus en considération de deux échéances :

a) à long terme, les missions fixées dans le Livre blanc de 1972 demeurent :

— assurer la survie de la population dans les diverses situations de crise résultant d'un conflit armé ;

— maintenir la fourniture des approvisionnements dans les secteurs essentiels de l'économie ;

— accroître le soutien des forces armées par le secteur civil ;

— conserver la plénitude du contrôle gouvernemental.

b) A moyen terme, les missions très générales de défense civile devraient être développées sur la base d'un concept de « protection minimale » dont la mise en œuvre permettrait de réduire les conséquences pour les civils d'un conflit classique ou nucléaire tactique sur le sol allemand.

**60. L'organisation.** — La loi fondamentale de la République allemande comporte une répartition des compétences entre la Fédération et les Etats qui s'opposait à une centralisation accentuée de la protection civile : les Etats sont, par exemple, responsables de la plus grande partie des services de police, de lutte contre l'incendie alors que la Fédération possède des attributions complètes en matière militaire.

Dans ces conditions, les organismes créés s'efforcent de susciter une double coordination au niveau fédéral et entre les « Länder ».

A. — *L'office fédéral de protection civile.*

Institué en 1958, il assume les tâches suivantes : réalisation des matériels spéciaux, formation des cadres, diffusion de l'alerte aérienne. Par surcroît, il a vocation à créer des unités de génie civil d'urgence spécialisées dans les déblaiements lourds et la remise en état des voies de communication.

Placé sous la tutelle du ministre de l'Intérieur, il gère un corps permanent mais limité en effectifs de défense civile.

Enfin, il oriente l'action d'un organisme de droit privé : l'Union fédérale de protection civile.

B. — *L'union fédérale de protection civile.*

Elle regroupe les Länder et les municipalités. Elle est attributaire de subventions du ministère de l'Intérieur.

Elle comporte 10 directions régionales et 389 filiales locales groupant au total 1.000 employés à plein temps et 45.000 moniteurs volontaires.

Sa mission est d'informer le public sur les questions de protection civile — en particulier sur les effets des armes nucléaires. Elle doit, de plus, apporter son aide aux autorités municipales et aux industries lors des exercices d'entraînement.

Aucune obligation n'existe pour les citoyens en ce domaine ; l'action de l'Union porte donc essentiellement sur la formation.

A cet effet, outre un centre fédéral et cinq écoles régionales, la Fédération dispose d'écoles de formation itinérantes qui dispensent une instruction de base en deux séries de cours de cinq heures chacune qui concernent aussi bien la protection civile du temps de guerre que le secourisme.

Au total, près de 4 millions de personnes auraient été formées par l'Union à des degrés divers.

**61. Le dispositif de protection.** — Il comprend théoriquement trois volets : l'autoprotection, les abris, le desserrement.

**62. L'autoprotection.** — Dans la mesure où la position géographique de la R.F.A. laisse à penser que son sol serait directement intéressé en cas de guerre, les plans civils d'urgence insistent sur la notion d'autoprotection pour éviter que les actions de protection civile n'entravent ou ne compliquent exagérément la conduite des opérations.

A. — *L'autoprotection des populations.*

La formation dispensée par l'Union permettrait à un secourisme de guerre d'assurer les premiers secours médicaux et d'informer la population des précautions élémentaires de survie à prendre dans l'hypothèse d'une frappe nucléaire.

Par ailleurs, l'Union s'est spécialement attachée à l'entraînement des volontaires pour la protection des immeubles. C'est ainsi qu'elle a organisé 1.100 groupes de 19 individus (soit 200.000 personnes) disposant d'un équipement rudimentaire pour le déblaiement-sauvetage.

## B. - *L'autoprotection industrielle*

Tous les établissements employant plus de cent personnes doivent organiser des équipes de secours dont la composition et l'importance varient selon l'activité de l'usine. Il existe un responsable par établissement et des détachements spécialisés pour la lutte contre l'incendie, le sauvetage-déblaiement, le secourisme et les transmissions. L'Union fédérale de protection civile dispense au personnel une instruction de base de 28 heures. Les cadres reçoivent une formation plus importante.

**63. Les abris.** — Dans le cadre de la mise en œuvre du concept de protection minimale, les responsables estiment que 30 % de la population devrait être abritée.

Près de deux millions de places d'abris (en très grande partie datant de la seconde guerre mondiale) seraient actuellement disponibles.

En principe, une loi de 1965 rendait obligatoire l'implantation d'abris dans toutes les constructions nouvelles ; ce texte n'a pas été appliqué pour des motifs économiques.

L'édification d'abris publics a été entreprise de façon modeste.

Un nouveau programme mettant l'accent sur l'auto-assistance serait actuellement envisagé pour une protection minimale contre les armes classiques, nucléaires tactiques et les retombées. L'objectif à dix ans serait d'assurer la mise à l'abri de 30 % de la population.

Ce taux de couverture de 30 % pourrait être atteint à un horizon de dix ans en y consacrant des fonds publics de l'ordre de 30 millions de deutsche Mark par an.

**64. Le desserrement des populations.** Cet aspect du problème n'a pas jusqu'ici fait l'objet d'une programmation.

La redéfinition des missions de la protection civile a incité les responsables à mettre à l'étude des plans d'évacuation en particulier pour éviter que des mouvements imprévus des populations apportent une gêne excessive aux mouvements militaires.

**65. Appréciation des résultats.** Compte tenu de la situation exposée de la R.F.A. en cas de conflit, l'évaluation de son système de protection est délicate. Plus que tout autre pays, la R.F.A. a été conduite à miser sur la dissuasion nucléaire assurée par les Etats Unis. C'est ce qui explique que, concrètement, le niveau de protection réalisé soit très faible.

### Paragraphe 2. - *Les Pays-Bas*

**66. Un système de secours reposant sur la mobilisation.** - C'est le ministre de l'Intérieur qui coordonne les mesures d'application des plans d'urgence dans le domaine civil. Dans les provinces, la compétence revient au gouverneur et dans les communes au bourgmestre. Les communes sont regroupées en districts de défense civile.

Le conseil de district est composé des bourgmestres concernés. Il dispose d'un contrôleur assisté d'un service permanent. Les citoyens sont encouragés à former des groupes d'auto assistance.

Il est prévu qu'en cas de mobilisation, l'armée affecterait le personnel et le matériel nécessaires à la formation de 12 colonnes mobiles de lutte contre l'incendie et de 12 colonnes mobiles médicales. Les effectifs totaux de la défense civile s'élèveraient en temps de guerre à près de 180.000 hommes.

Le budget de défense civile pour 1980 s'élève au total à 116 millions de florins (environ 250 millions de francs).

Le service de surveillance, de détection et d'alerte est prévu pour les retombées radioactives comme pour les attaques chimiques. L'alerte est donnée par environ 4 000 sirènes à signaux diversifiés.

L'information de la population n'est pas assurée en temps de paix.

**67. Pas de réalisations en matière d'abris.** - Les Pays-Bas ont adopté la politique du maintien sur place des populations. Il ne semble pas que la politique de mise à l'abri ait été plus loin que des mesures de recensement et des mesures législatives visant à la polyvalence des structures souterraines utilisables en temps de paix ainsi que l'établissement d'un programme d'abris qui a fait l'objet d'une recommandation au Gouvernement par une commission spécialisée. En revanche, les Néerlandais sont parmi ceux qui se préoccupent sérieusement de la protection contre les dangers chimiques.

### Paragraphe 3. - *La Belgique*

Il n'apparaît pas que la Belgique ait fait un effort particulier en matière de défense civile.

Paragraphe 4. — *Le Royaume-Uni.*

**68. Une politique de défense civile non prioritaire.** — L'insularité du Royaume-Uni le protège encore de certaines formes d'agression.

Quoique l'on ne dispose que de peu d'informations sur l'organisation britannique, il apparaît qu'elle est marquée par l'héritage de la Seconde Guerre mondiale, sans que l'on puisse déterminer si ce dispositif a été actualisé de façon significative en fonction du risque atomique. Il semble plutôt que, depuis une quinzaine d'années, l'organisation de la défense civile se soit détériorée.

Le service central de défense civile est une direction du ministère de l'Intérieur. Le pays est divisé en dix régions subdivisées en « sous-régions » urbaines et en « groupes » ruraux, avec zones, sous-zones, îlots et « postes ». Les responsabilités de chaque niveau sont réglées selon une hiérarchie complexe.

Le corps civil de défense est composé de volontaires soumis à des stages de perfectionnement.

Le service industriel de protection civile, formé de volontaires, est constitué par les unités organisées dans les établissements industriels et commerciaux où l'emploi dépasse 200 personnes.

L'ensemble disposerait d'un demi-million de personnes, parmi lesquelles la tradition de la dernière guerre fait aux femmes une place importante.

Le principe d'action est que les forces armées sont en coordination constante avec la défense civile et avec la protection industrielle. Un corps particulier de défense civile fait partie des Forces armées.

La doctrine britannique n'admet l'évacuation qu'en tout dernier ressort et pour les mères et enfants des grandes agglomérations.

Le système d'alerte comporte l'utilisation de la radio et de la télévision et 7.000 sirènes électriques touchant 85 % de la population ainsi que 11.000 sirènes manuelles dans les zones rurales.

Il n'existe aucune mesure obligeant à la construction d'abris mais les installations du précédent conflit ont été entretenues. Le Royaume-Uni n'a pas en effet de politique de mise à l'abri pour l'ensemble de la population. Ses plans reposent sur l'aménagement d'abris anti-retombées par la population dans les jours précédant une attaque éventuelle.

Les crédits pour l'information et la persuasion sont faibles.

Paragraphe 5. — *Les U.S.A.*

**69. Une politique dépendante du dialogue stratégique.** — La politique des Etats-Unis en matière de défense civile a été déterminée, dans le passé, et reste déterminée par l'évaluation des éléments du dialogue stratégique qu'ils entretiennent avec l'U.R.S.S. : ce fut d'abord l'évacuation conçue dans les années 50, comme un adjuvant des représailles massives, puis ce fut au début des années 60, la construction d'abris considérée comme partie de la stratégie de riposte graduée. C'est à ce moment-là qu'un programme important fut lancé. Abandonné en 1963, il n'en subsiste que le résultat du recensement entrepris à l'époque. Depuis lors, l'idée prévalait que l'assurance d'une destruction mutuelle — reposant sur la menace réciproque de dommages inacceptables pour les parties — rendait inutile tout système de protection des populations.

**70. L'infléchissement récent des conceptions américaines.** — Cette position est en voie de révision sous l'effet des réalisations soviétiques en la matière (cf. n° 100 ssq. *infra*), puisque le Président Carter a proposé un programme de 2 milliards de dollars sur cinq ans, ramené en septembre 1979 à 990 millions de dollars par le Congrès. Il vise surtout à permettre l'évacuation rapide et la mise à l'abri en zone rurale des populations les plus exposées, afin de pouvoir répondre, dans les mêmes délais et avec la même ampleur, à des mesures de desserrement prises par les Soviétiques.

Dans l'immédiat, ce programme se traduit par le remplacement d'un organe qui s'efforçait de coordonner les initiatives des différentes instances associées actuellement à la protection civile par une agence fédérale autonome chargée de définir et de préparer cette politique (Federal Emergency Management Agency).

Par ailleurs, les études effectuées depuis 1964 sur les conditions d'un redémarrage de l'économie après une frappe nucléaire seront actualisées pour être harmonisées avec la nouvelle doctrine d'évacuation. Mais il ne paraît pas que des mesures de protection industrielle soient envisagées.

Il serait prématuré de se prononcer sur la portée de ce programme. On peut cependant en inférer un infléchissement sinon de la conception américaine qui demeure caractérisée par la recherche d'une parité stratégique minimale avec l'U.R.S.S., du moins de l'appréciation que les responsables américains avaient de la protection civile dans ce cadre.

Paragraphe 6. — *Le Danemark.*

**71. Un puissant dispositif de protection.** — L'originalité profonde du système danois vient de l'existence, à côté d'organismes locaux assurant un quadrillage permanent d'intervention et de secours, d'un puissant corps de protection civile, composé de colonnes mobiles, entièrement motorisées et capables d'intervenir rapidement, loin de leur lieu d'implantation.

La protection civile dispose de huit grandes unités de ce type et de trois sections formant un corps de réserve générale. Chaque colonne, une fois mise sur pied de guerre, comprend environ un millier d'hommes. Elle dispose d'un matériel très puissant et très mobile et se subdivise en trois sections opérationnelles et une section de commandement. Un service technique appuie l'ensemble du corps de défense : il est chargé d'acquérir le matériel ou éventuellement de le fabriquer et de contrôler son exploitation ainsi que son entretien.

Le personnel de ces unités est composé d'hommes du contingent qui y effectuent leurs dix mois de service ; ils sont encadrés par du personnel à plein temps, dont les grades sont assimilés à ceux de l'Armée. Après une formation générale de six mois, les recrues sont réparties en équipes de spécialistes (transmission, déblaiement, incendies, etc.). Ils peuvent devenir des cadres de réserves du corps de protection civile, après des stages complémentaires. Des jeunes filles peuvent y servir, comme volontaires, après un entraînement de quatorze semaines.

Le Gouvernement danois peut ainsi mobiliser une réserve forte d'environ 15.000 hommes dont 8.500 seraient affectés aux colonnes mobiles proprement dites. Les autres étant mis à la disposition des organismes locaux de protection civile, ou enrôlés tel le corps des ambulanciers d'Etat.

Les huit centres des colonnes mobiles servent à la fois de camp d'entraînement, d'entrepôt du matériel et de centre de mobilisation. En temps de paix, ils abritent des noyaux permanents qui peuvent être renforcés très rapidement par l'appel de réservistes. En effet, chaque recrue, après son service actif, demeure mobilisable dans la colonne mobile où elle a été formée. Elle peut être rappelée, soit pour des périodes d'exercice, soit en cas d'urgence.

**72. Un dispositif utilisable en temps de paix.** — L'intervention des colonnes mobiles est prévue en cas d'accidents survenant à des installations nucléaires. Enfin elles sont habilitées « à servir des intérêts économiques particuliers » ; par exemple une entreprise de travaux publics peut « louer » une colonne mobile pour entreprendre des travaux de terrassement.

**73. Enseignements.** — A n'en pas douter, le système danois répond aux exigences d'un pays de dimension exiguë, peu peuplé mais offrant des perspectives de contrôle de la mer Baltique qui n'excluent pas qu'il fasse l'objet d'attaques classiques ou nucléaires tactiques.

Au-delà de cette situation très particulière, les colonnes danoises peuvent offrir des enseignements techniques (quant à leur composition et à leur équipement), administratifs (s'agissant d'une mobilisation rapide de réservistes de défense civile) mais aussi financiers (puisque le service public ainsi constitué peut être affecté à des missions privées, ce qui en allège la charge budgétaire).

#### Paragraphe 7. — *La Norvège.*

**74. Une organisation très développée.** — La Norvège dispose de services très développés : 53 organisations locales de défense civile dépendant des commissaires de police disposent de 60.000 personnes, dont 10.000 dans les colonnes mobiles.

Les hommes assujettis au service militaire peuvent opter pour la défense civile où ils reçoivent une instruction de deux semaines, mais ils demeurent alors dans la réserve jusqu'à soixante-cinq ans. Hommes et femmes sont d'ailleurs assujettis au service obligatoire dans la défense civile. Ils sont soumis à des exercices nationaux d'entraînement.

Le système de contrôle comprend 400 stations. Les Norvégiens ont attaché une grande importance à la sûreté de leurs télécommunications dont les connexions sont bien abritées.

Le système d'alerte par sirène vise à inviter la population à écouter la radio pour recevoir des informations détaillées.

L'information du public est assurée notamment par des programmes télévisés diffusés lors des essais de sirènes.

**75. Une politique de mise à l'abri des populations.** — Alors qu'à l'origine, la politique de protection des populations était fondée sur l'évacuation des villes (les itinéraires figurent dans les annuaires téléphoniques), elle est maintenant infléchie en fonction des progrès de la construction d'abris qui permet actuellement d'offrir des places pour environ la moitié de la population. 100 millions de couronnes (85 millions de francs) sont consacrées annuellement au programme de construction.

Il est intéressant de noter que les abris collectifs des grandes villes sont équipés de filtres contre les agents chimiques.

## SECTION II

### LES PAYS NEUTRES

**76. Neutralité et défense civile.** — La défense des pays neutres européens est conçue en fonction du principe directeur de leur diplomatie : l'absence d'alliance en temps de paix commande l'abstention en temps de guerre.

Pour être effectif, sous peine de surenchère d'une des parties au conflit, ce retrait doit maintenir ces pays à l'écart des intrusions armées et des pressions de toute sorte.

A ce degré, l'intangibilité de la neutralité repose sur une dissuasion défensive qui ne peut être obtenue que par une participation complète des citoyens, comme c'est le cas en Suède et en Suisse.

Dans une perspective opérationnelle, cette organisation — et en corollaire, la sensibilisation qu'elle implique — crée des conditions favorables au développement de la protection civile :

— les politiques de neutralité s'assignent comme premier objectif de préserver le pays des conséquences de conflits qui lui sont extérieurs. C'est dire que, contrairement aux doctrines des nations en situation de belligérance potentielle, les conceptions neutralistes n'affectent pas à la protection des populations une priorité de second rang, subordonnée à l'effort militaire ;

— en parallèle, la mobilisation des citoyens s'effectue largement, aussi bien dans les secteurs civils que militaires de la défense. A titre d'illustration, la Suède peut réunir, en cas de conflit, 800.000 hommes sous les armes et 300.000 dans les formations civiles, soit plus de 13 % de sa population.

Ces considérations témoignent que l'effort de sécurité civile des pays neutres dépasse la simple notion de protection civile pour relever du concept élargi de défense globale.

#### Paragraphe 1. — *La Suisse.*

**77. Bases juridiques.** — La mise en place d'un système de protection civile est, constitutionnellement, d'attribution fédérale.

Deux textes ont refondu les structures de la défense passive dont l'origine était antérieure à la Seconde Guerre mondiale, la loi du 23 mars 1962 dite « loi d'organisation » et celle du 15 mai 1964 sur la construction des abris.

Aux termes de la loi d'organisation, « la protection civile tend à protéger et à secourir les personnes et à protéger les biens par des mesures destinées à prévenir ou à atténuer les conséquences de conflits armés. Elle n'a pas de tâches de combat ».

Un texte de 1971 a précisé, par ailleurs, que la protection civile devait « accroître la capacité de résistance du pays face aux attaques et aux tentatives de chantage entreprises par des puissances étrangères et contribuer par son haut degré de crédibilité à la sauvegarde de l'indépendance de la confédération ».

**78. La conception suisse.** — Constituée, contrôlée et dirigée par les autorités locales, la protection civile est fondée sur le principe de l'autoprotection. Celui-ci s'impose pour la seule raison que les formations militaires spécialisées, réparties dans les secteurs à population très dense ou mises en réserve en vue d'interventions rapides, ne pourraient pas faire face à toutes les éventualités.

Le service territorial (militaire) sert en effet d'intermédiaire entre l'armée et la population civile. Ses missions sont diverses : défense des points sensibles, météorologie, avalanches, renseignements, alerte, mesures économiques, police et sécurité, accueil des réfugiés, contrôle des mouvements de populations, surveillance de la radioactivité. Mais les troupes du service territorial ont reçu une formation militaire : elles ne doivent pas être confondues avec la protection civile qui a son organisation propre.

**79. L'organisation de la défense civile.** — On examinera successivement les organes administratifs et privés, le personnel, le financement, la coordination entre civils et militaires.

## 80. Les organes administratifs et privés.

A. — *L'échelon central.* — La tutelle de la protection civile est confiée au ministère de justice et police qui dispose d'un organe d'exécution : l'Office fédéral de protection civile.

Cette institution édicte la réglementation concernant les établissements et entreprises de transports fédéraux, dirige l'instruction des cadres, et est chargée de l'information du public, de l'alerte aérienne et de la construction des abris.

B. — *L'échelon local.* — Des offices cantonaux appliquent les directives fédérales. Jusqu'en 1978, seules les communes de plus de 1.000 habitants étaient tenues de créer des organismes de protection locaux ; actuellement, cette obligation est générale, indépendamment de la taille des collectivités où un responsable veille à l'exécution des mesures de sécurité civile.

Ce chef local adapte au cas particulier de la localité les mesures générales préconisées. Il établit la liaison avec les communes avoisinantes et le service territorial. Lui sont subordonnés les organismes d'autoprotection et l'organisme de protection locale.

L'autoprotection est assurée par des gardes d'immeubles et des organismes de protection d'établissement. Pour chaque groupe de 60 à 80 habitants la garde d'immeuble comprend : 1 chef d'immeuble, 1 garde d'abri, 1 sanitaire et au moins 6 autres personnes. Dans les administrations et les établissements d'une centaine d'employés, les hôpitaux de 50 lits, on met sur pied un organisme de protection d'établissement.

Les localités plus importantes ont un organisme de protection local qui comprend différents services (sapeur-pompier, aide aux sans-abri, service de pionniers et de sécurité, service sanitaire, service de détection atomique-chimique).

L'organisme de protection local est équipé d'un matériel d'exécution pouvant agir à grande distance et de matériel lourd. Dans les petites localités, il existe un corps indépendant de sapeurs-pompiers de guerre.

**81. Le personnel.** — L'effectif réglementaire du personnel de protection civile est de 625.000. Ces disponibilités reposent sur le service civil auquel sont astreints tous les dispensés du service militaire de vingt à soixante ans ainsi que les hommes de cinquante à soixante ans qui sont libérés du service militaire.

Le service de protection civile accepte le volontariat des jeunes gens de seize à vingt ans, des femmes à partir de seize ans et des hommes de plus de soixante ans. Mais, en raison des lacunes dans l'instruction, le nombre de personnes ayant subi effectivement une formation n'est que de 230.000, soit 40 % du personnel de la protection civile.

En temps de service actif, le Conseil fédéral peut soumettre à l'obligation de servir dans la protection civile les étrangers et les apatrides résidant en Suisse.

La Confédération prépare les moyens d'instruction de toute la protection civile et instruit les chefs locaux, leurs remplaçants, les services spéciaux d'alarme, d'observation et de liaison ainsi que les membres de sa propre protection d'établissement. Les cantons sont responsables de l'instruction des chefs de service, des chefs de détachement (chefs de section), des chefs de secteur et de quartier ainsi que des spécialistes de l'organisme local de protection. Les communes enfin, instruisent les chefs de groupe, d'îlot et d'immeuble ainsi que le personnel de l'organisme local de protection.

La durée de service prescrite par la loi est excessivement limitée. Elle est de trois jours pour le cours d'introduction suivi des exercices et rapports annuels de deux jours. Pour augmenter l'efficacité du premier cours, un service annuel est rattaché à ce cours d'introduction, si bien que la formation de base dure finalement cinq jours. Les cadres et les spécialistes sont instruits dans des cours de base qui durent jusqu'à douze jours et doivent accomplir un cours de perfectionnement de même durée tous les quatre ans. Celui qui est prévu pour une fonction supérieure doit, en outre, participer à un cours spécial de douze jours au plus.

D'après des évaluations suisses, ces brèves périodes d'instruction qui sont encore en partie écourtées par les travaux de mise sur pied et de démobilisation sont à peine suffisantes.

**82. Le financement.** — En 1980, la Suisse a consacré à la protection civile 1,11 % du compte général de la Confédération (le budget militaire est évalué à 18 % de la dépense publique générale), compte non tenu des cantons.

En raison du caractère progressif de la réalisation du programme, ce pourcentage est en diminution — en 1973, il était de 2 %.

Sur longue période (1970-1990) la réalisation totale de la protection civile aura coûté environ 50 FS (125 FF) par an et par habitant. L'affectation de ces sommes concerne la construction d'abris (82 %), l'équipement, l'instruction, l'entretien et l'administration (16 %) et la recherche (2 %).

**83. La coordination avec l'Armée.** — Les liens entre les corps militaires et civils de défense sont étroits.

Le mode de recrutement de leur personnel illustre cette influence réciproque puisque le service de défense — militaire ou civil — ne comporte pas d'exception et que très souvent les responsables locaux de la protection civile ont été formés par trente années de participation aux activités militaires.

Par ailleurs, la conception suisse de la défense totale implique que l'armée apporte un soutien à la protection des populations en cas de conflit.

Le secteur militaire prend donc une part non négligeable au programme de sécurité civile. Cette coopération se traduit surtout par l'affectation au corps militaire de protection aérienne de missions de sauvetage, de lutte contre le feu et de décontamination.

**84. La protection des populations.** — Le principe d'action est que les populations doivent être protégées, d'où une politique de construction d'abris, et secourues sur place, d'où la mise en œuvre d'un dispositif de secours. De plus, les mesures de protection sont considérées comme d'autant plus efficaces que la population est bien informée.

### **85. Les abris.**

A. — *Construction.* — Le programme de construction d'abris prévoit une place par habitant. Les abris privés sont obligatoires dans les communes de plus de 1.000 habitants. Tout propriétaire d'immeubles, quelle qu'en soit la date de construction, est tenu d'aménager un abri capable de résister à une surpression de l'atmosphère et d'être imperméable aux retombées radioactives.

Les dépenses sont supportées à 70 % par des fonds publics (fédéraux et cantonaux) : 25 à 65 % à la charge de l'Etat, 35 à 45 % pour les cantons. Les établissements employant plus de 100 salariés doivent également édifier des abris pour le personnel.

Des abris publics sont implantés dans les grandes villes en considération des délais d'alerte très brefs qui risquent d'empêcher la population de gagner des abris privés.

Les constructions d'utilisation collective — parkings, dépôts ou tunnels — ne sont autorisées que si leurs plans prévoient la possibilité d'y adjoindre des abris publics. Cette prescription a donné lieu

à certains abus — refuges où de 4 à 20.000 personnes sont censées cohabiter pendant deux ou trois semaines.

C'est pourquoi les responsables prévoient actuellement des abris publics comportant de 50 à 100 places.

B. — *Coût.* — Les estimations de coût varient suivant la localisation : une place protégée revient à 600 F suisses (1.500 F français) dans un abri familial, à 1.100 F suisses (2.750 F français) dans un grand abri et à 2.500 F suisses (6.250 F français) dans un abri de bâtiment ancien.

C. — *Emploi.* — La doctrine d'emploi suisse est fondée sur un retrait préventif des populations dans les abris dans les périodes de crise (période de pré-attaque). Elle n'exclut pas, bien entendu, que les citoyens soient contraints à s'abriter en cas d'alerte brutale, dans des délais n'excédant pas dix minutes.

D. — *Taux de réalisation du programme.* — Pour six millions d'habitants, la Suisse dispose de 4,25 millions de places d'abris répondant aux normes de sécurité militaires et de 1,8 million de places dans des abris moins sûrs. Toutes catégories d'abris confondues, cet effectif correspond à une couverture de la population supérieure à 90 %. Par surcroît, il existe 850 postes de commandement abrités et 450 postes d'attente pour les éléments d'intervention.

La programmation du début des années soixante-dix envisageait d'obtenir vers 1986-1990 un taux de couverture de 100 % dans des abris sûrs pour une population de 7,5 millions d'habitants. Selon les autorités chargées de la protection civile, cet objectif ne pourra être atteint que vers l'an 2000 en raison du contexte actuel de crise économique.

## 86. Les secours.

A. — *Les premiers secours.* — A l'échelon local, des équipes de sauveteurs spécialisés (secouristes, déblaiement-sauvetage, accueil des sans-abri) sont supposées satisfaire aux besoins immédiats.

B. — *Les soins hospitaliers.* — pourraient être assurés dans des hôpitaux souterrains dont le réseau est en voie de constitution : 70.000 lits de ce type sont réalisés dans 86 hôpitaux et 120.000 autres sont prévus.

Des médicaments pourront être préparés dans ces hôpitaux à partir de produits de base stockés sur place.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les études médicales comprennent en Suisse des cours dits de « médecine de catastrophe » qui préparent les futurs médecins à ce genre d'éventualité.

**87. L'information des populations.** — Elle est complète et franche. Outre la formation proprement dite des personnels de la protection civile, une information théorique et pratique a été donnée dans une brochure de plus de 300 pages. On y trouve non seulement des renseignements sur la nature des dangers et les moyens de s'en protéger mais aussi toute une série de scénarios fondés sur les différentes formes d'agression pour prémunir la population contre toute démoralisation et toute erreur d'appréciation.

Paragraphe 2. — *La Suède.*

**88. Le choix suédois.** — L'organisation suédoise est articulée autour de l'idée de défense totale englobant l'ensemble de la population : les secteurs civils de défense collaborent avec les forces armées. Ce choix emporte deux conséquences : tous les éléments de l'action défensive sont intégrés (I) et les missions civiles de la défense sont diversifiées (II).

**89. I. — Une défense intégrée.** — A ce chef, le système suédois revêt une triple originalité :

— la branche civile de la défense possède une administration propre ;

— ces organes administratifs sont coordonnés avec leurs équivalents militaires en toutes circonstances et à tous les échelons ;

— elle coopère avec des institutions privées liées à l'effort de défense.

**90. Une organisation centralisée.** — La direction centrale de défense relève du roi en Conseil.

Elle a pour mission de préparer en temps de paix les mesures civiles relatives à l'état de guerre. A cette fin, elle gère le service de défense civile qui est obligatoire et dont la mobilisation entière peut intéresser 220.000 personnes. A cet effectif, s'ajoutent 65.000 personnes mobilisables sur les lieux de travail et un corps auxiliaire de secours paramilitaire de 10.000 personnes. Au total, près de 300.000 personnes sont directement concernées par cet aspect de la défense, soit près de 4 % de la population active.

Son organisation sur le territoire est calquée sur les subdivisions administratives (6 régions et 24 départements).

**91. La coordination des administrations civiles et militaires.** — A l'échelon le plus élevé, la collaboration entre instances civiles et militaires se traduit par la participation au Conseil de défense nationale des autorités des deux ordres sous la présidence du Premier ministre. Cette parité est respectée aux niveaux administratifs inférieurs :

— au comité des chefs principaux, où siègent, sous l'autorité du commandant en chef des Forces armées, les représentants civils et militaires de la défense totale ;

— dans les six régions — dont les frontières civiles et militaires coïncident, un responsable de chaque branche agit sous la hiérarchie du chef de la défense totale de la région. Il en est de même, à peu de chose près, dans les départements.

Cette identité organique se traduit fonctionnellement par l'existence d'un service de coordination dirigé en temps de paix par le ministre de la Défense et en temps de guerre par le Premier ministre. Ce service a une triple mission :

— il coordonne l'affectation, avant présentation au Parlement, des crédits de défense ressortissant à la compétence de divers ministres ;

— il assure la cohérence des travaux de réglementation, ainsi que l'articulation des interventions de toutes les personnes privées et publiques associées à la défense totale ;

— il vérifie, par la mise en place d'exercices appropriés, l'efficacité des dispositifs opérationnels.

Enfin, l'esprit de collaboration entre les deux facteurs de la défense se manifeste dans la formation commune donnée au personnel dirigeant dans une école unique de défense nationale.

**92. La coopération avec les personnes privées.** — Plus d'un million de Suédois (12,5 % de la population) appartiennent à des organisations de volontaires qui fournissent une formation de base adaptée aux missions de la défense civile. En outre, toutes les grandes organisations syndicales, politiques ou professionnelles sont associées au sein de la Fédération Peuple et Défense, qui a pour objet d'éveiller l'intérêt des citoyens à la défense civile, mais qui participe aussi à la mise en place de certains de ses aspects économiques et psychologiques.

La direction centrale de défense encadre des initiatives privées pour les harmoniser avec celles de l'administration.

**93. II. — Une défense diversifiée.** — Les composantes civiles de la défense ont pour objectif d'assurer la continuité de la société dans des situations très variées, du blocus à la poursuite de la vie civile en cas d'action militaire contre le territoire suédois, n'excluant ni l'occupation étrangère partielle ni le tir d'armes nucléaires.

Aussi n'est-il pas étonnant qu'elles recouvrent une grande diversité d'actions regroupées en trois domaines : la défense civile — ce que nous appellerons la sécurité civile —, la défense économique et la défense psychologique.

**94. La défense civile :** la protection des populations : elle recouvre la prévention des conséquences des attaques aériennes, la mise à l'abri, l'évacuation, les secours.

**95. La prévention des conséquences des attaques aériennes.** — La population des trois cents localités de plus de 5.000 habitants est considérée comme exposée dans l'hypothèse d'attaques aériennes classiques ou atomiques.

Leur protection est d'abord fondée sur un réseau d'alerte qui répercute les informations du contrôle aérien militaire. Il va de soi que des mesures de mise à l'abri ou de desserrement des populations peuvent être prises, à titre préventif, en cas d'accroissement des risques de conflit.

Il existe en Suède des abris souterrains pour 5,5 millions de personnes (soit un taux de couverture de près de 70 % de la population) et des plans d'évacuation intéressant 4 millions de civils.

## **96. Les abris.**

A. — *Règles d'implantation.* — Depuis 1945, toute construction collective privée à destination d'habitation, industrielle ou commerciale, doit comprendre un abri. Les délais d'accès — 2 à 3 minutes maximum — et les conditions de sécurité de ces abris sont normalisés.

Depuis 1975, les communes doivent établir des plans de construction d'abris afin de coordonner leur localisation et de valoriser leur emploi en période de paix par des affectations à des besoins collectifs (crèches, parkings, etc.).

Dans les centres anciens, l'obligation d'assortir les constructions d'un abri a eu peu d'effets, faute d'opérations de rénovation urbaine.

C'est pourquoi une politique de construction d'abris publics a été mise en œuvre de manière systématique. Elle a pour objectif la construction de 3,5 millions d'abris à un rythme de 150.000 par an.

Certaines réalisations sont remarquables ; ainsi le central téléphonique de la capitale est constitué par une sorte de conque en béton bâtie sur amortisseurs pour encaisser les effets d'une déflagration. Les câbles sont installés dans des conduites souterraines bétonnées pour mieux les mettre à l'abri d'un sabotage.

**B. — Modalités de financement.** — A l'exception des ouvrages publics dont les frais de construction incombent aux collectivités concernées, les abris font l'objet d'un financement privé. Mais ils bénéficient de subventions : en mai 1979, celles-ci étaient approximativement de 35.000 F par abri plus 900 F par place dans les abris.

**97. Les plans d'évacuation.** — En l'absence d'une couverture uniforme d'abris dans les zones exposées, des plans d'évacuation — dont l'efficacité est contrôlée par des exercices réguliers — ont été mis en place pour 4 millions de personnes. Ils prévoient que le desserrement des populations doit s'effectuer en deux temps (enfants, vieillards et malades puis reste de la population) sans exclure une évacuation simultanée de ces deux catégories.

**98. L'organisation des secours.** — La lutte contre le feu et les secours immédiats sont assurés à deux niveaux :

a) les équipes locales de défense civile ont vocation à mener les opérations de dégagement des personnes enfermées et de lutte contre l'incendie :

b) dans les régions existent vingt colonnes mobiles de secours comprenant chacune 450 personnes et une centaine de véhicules qui peuvent être employés dans les cas les plus graves.

Sur le plan médical, outre la médecine de base, deux échelons d'intervention sont appelés à intervenir :

a) des hôpitaux dits de disponibilités offrant des possibilités d'accueil doubles de celles de temps de paix, ont été construits, de préférence dans les zones considérées comme les moins exposées.

b) dans le cadre régional, 21 antennes médico-chirurgicales d'une quarantaine de personnes ont mission de s'occuper des réfugiés et mettre en œuvre les mesures éventuelles de décontamination.

**99. La défense économique.** — Elle a pour but d'assurer la continuité de la vie économique nationale, en fonction de scénarios extérieurs allant de l'autarcie causée par un blocus à la poursuite de la production en cas d'attaque.

Dans cette dernière hypothèse, des mesures ont été prises :

- stockage des denrées alimentaires dans des implantations très disséminées :
- élaboration de plans de rationnement de la population ;
- stockage des matières premières industrielles ;
- réalisation d'un plan de protection et de maintenance des installations de production d'énergie hydraulique, ainsi que d'un plan de coordination des réseaux de transports.

La surveillance de ces actions relève de la compétence d'une Direction nationale des services de défense économique.

**100. La défense psychologique.** — Elle a pour objet de préserver et de fortifier l'esprit de résistance de la population en assurant le bon fonctionnement de la transmission de l'information, en particulier des consignes de défense civile.

En collaboration avec les médias — la censure n'existe pas en Suède, fût-ce en temps de guerre — des directives ont été établies par le Comité national de défense psychologique.

En période de conflit, cet élément de la politique de défense doit être dirigé par le Centre d'information de l'Etat auprès duquel sont placés des représentants de la presse.

**101. Enseignements des politiques des pays neutres.** — Le caractère perfectionné des organisations suisse et suédoise de défense civile ne signifie pas qu'elles soient directement transposables. Les tentatives d'induction de ce type de système doivent être corrigées en fonction des particularités de ces pays. Il faut aussi rappeler que les défenses civiles des pays neutres sont l'aboutissement d'une très longue tradition de participation directe des citoyens et d'efforts budgétaires réitérés dont l'origine est antérieure à la Seconde Guerre mondiale. Dans une approche stratégique, il est clair que la doctrine neutraliste exclut que le schéma défensif qu'elle emporte puisse être exactement reproduit par une nation qui a conclu des alliances et qui dispose de la force nucléaire.

Ces réserves posées, il n'est pas contestable que les expériences des neutres en matière de défense civile offrent des enseignements. On constatera, en premier lieu, qu'elles établissent qu'il n'y a pas contradiction mais plutôt convergence entre le développement d'un

secteur civil de défense et la poursuite d'un effort militaire. Ces considérations s'appliquent à la doctrine — car la protection civile fait partie de l'arsenal de dissuasion des neutres — comme à l'organisation de la défense — car elles prouvent que des structures civiles très complètes ne s'opposent pas mais coexistent avec l'organisation militaire.

De façon tout aussi probante, ces expériences autorisent à affirmer que la constitution d'un corps de défense civile n'est pas séparable d'une participation de la population. On estimera même que l'efficacité d'un tel projet est en proportion de cette participation qui, dans un pays démocratique, ne peut être fondée que sur l'adhésion volontaire des citoyens. Celle-ci suppose une diffusion de l'information dont on peut penser qu'elle créerait, dans un pays de 50 millions d'habitants, des effets de seuil propres à écarter toute tentative de manipulation par un ennemi éventuel.

Enfin, la conception de la défense civile chez les neutres repousse toute distinction entre la paix et la guerre. A ce titre, sans s'attacher aux moments sombres de notre histoire récente, il est éclairant d'observer que des nations d'un état de développement comparable au nôtre prennent un soin particulier à éviter une panique collective dans la période, délicate, de transition entre ces deux états.

On doit retenir également l'importance attachée dans les deux pays étudiés à l'efficacité de la direction et à la coordination étroite des aspects civils et militaires de la défense. On notera notamment comme particulièrement instructive la parité établie en Suède entre civils et militaires pour la détermination des ouvertures de crédits.

### SECTION III

#### L'UNION SOVIÉTIQUE

**102. La doctrine.** — L'Union soviétique associe la défense civile à sa stratégie. En développant une politique en ce domaine, en conjonction avec les autres éléments de leurs programmes défensifs et offensifs, ses responsables estiment renforcer leur potentiel militaire global. Dans cet esprit, ce choix n'a pas seulement pour objectif d'assurer la survie de l'U.R.S.S. après une guerre mais également de placer le pays dans une position plus forte que ses adversaires en cas de continuité d'un conflit.

Cette doctrine d'emploi de la défense civile rend compte du contrôle de son organisation par les militaires comme de la pluralité des buts qui lui sont assignés.

**103. L'organisation.** — Une organisation administrative spécifique dirigée au niveau central par l'armée et contrôlée à tous les échelons administratifs subalternes par des officiers de la défense civile gère un personnel permanent estimé à 100.000 personnes (soit 0,04 % de la population).

Des formations militaires sont implantées auprès des centres urbains ou économiques. Des formations non militaires couvrent toutes les activités de secours et de réparation.

La défense civile s'appuie sur une « société volontaire de coopération avec l'Armée » qui compte 70 millions d'adhérents et est tenue en main par l'organisation du parti lui-même.

**104. Les objectifs.** — La politique de défense civile soviétique poursuit la réalisation de trois objectifs : la protection des populations, la protection des ressources de production économique en vue de la continuité de la guerre et la préparation à plus long terme de la reconstruction. Il n'apparaît pas qu'une de ces actions soit affectée d'une priorité particulière au regard des deux autres. En revanche, à l'intérieur de chacune de ces rubriques, des degrés de préférence semblent avoir été définis.

**105. La protection de la population.** — Le programme est hiérarchisé en fonction du rôle joué par les groupes de population concernés. Ainsi, la protection des dirigeants est-elle jugée plus importante que celle des travailleurs qualifiés d'essentiels, eux-mêmes privilégiés par rapport au reste des Soviétiques.

1° La protection des dirigeants. — Elle intéresse environ 110.000 personnes, dignitaires du parti et responsables de l'administration et des principales installations économiques mais également, pour un tiers de l'effectif, des membres du personnel de protection civile.

Un plan de construction « d'abris pour dirigeants » a été mis en œuvre, fondé sur l'idée que ces installations doivent aussi être utilisées comme postes de commandement et d'administration. Ceci expliquerait la plus grande solidité de ces abris ainsi que leur dotation plus complète en nourriture, médicaments et équipements de protection.

2° La protection des travailleurs essentiels. Les plans soviétiques pour la protection de ces personnes visent les industries clés. Ils comprennent la construction d'abris dans les usines et le transport des producteurs dans des zones à moindre risque lorsqu'ils ne sont

pas au travail — un roulement étant prévu en cas de conflit. Dans ces usines, 25 à 50 % du personnel pourraient être abrités pendant les phases de production.

3° La protection de la masse de la population. Les programmes prévoient la mise à l'abri d'une partie de la population sur place et le desserrement dans des secteurs moins exposés du reliquat de la population.

On estime de 10 à 20 millions — soit 10 à 20 % de la population des villes de plus de 100.000 habitants — l'effectif qui pourrait prendre place dans les abris.

Par ailleurs, 1 à 2 millions de Moscovites sont susceptibles de trouver refuge dans un réseau métropolitain qui comprend près de 100 stations et 150 kilomètres de tunnel.

L'évacuation reste le moyen privilégié. Elle fait l'objet d'une organisation extrêmement précise et minutieuse (moyens de transport, bagages, destination, etc.).

L'ordre d'évacuation des villes serait donné pendant les périodes de grande tension. A cet égard, les plans envisagent une évacuation par les moyens de transport collectif du réseau national et les moyens de transport des entreprises. Sur ce point, la faible motorisation des citoyens soviétiques représenterait un avantage.

Sauf conditions météorologiques particulières, de un à quatre jours seraient nécessaires pour réaliser le retrait des populations des principales agglomérations.

Dans les régions d'accueil, les populations évacuées et les autochtones doivent être protégés contre les retombées atomiques. Des abris sommaires seraient prévus à cet effet.

4° L'instruction de la population. — Elle est dispensée de l'école primaire à l'université (où elle est notée). En outre, cours et exercices prennent place dans la formation politique et idéologique. Des brochures, des émissions de télévision, des films sont largement diffusés.

Tous les hommes de seize à soixante ans, toutes les femmes de seize à cinquante-cinq ans ont obligation de recevoir une instruction de défense civile.

**106. La poursuite de la production en période de guerre.** — La protection de l'économie en temps de guerre relève de mesures complémentaires qui ne devraient pas être appliquées dans tous les établissements mais seraient mises en œuvre sélectivement, en fonction de l'importance de ces derniers. Ces actions comprennent :

- le dispositif précité de protection du personnel dans les industries clés ;
- la protection des machines (très avancée) ;
- le déplacement d'urgence de certains équipements ;
- la dispersion géographique des nouvelles usines ;
- le renforcement des structures des bâtiments ;
- la mise en place de protections sommaires — sac de sable, couche de terre — en cas d'imminence d'une attaque ;
- la constitution de stocks de guerre, installations de réserve souterraines, constitution de parcs de réserve de machines.

**107. La reconstruction de l'économie.** — La « liquidation des conséquences d'une attaque ennemie » selon la terminologie soviétique s'attache à une situation consécutive à une frappe nucléaire. Dans cette hypothèse, la reconstruction aurait un double objectif, survie de la population et redémarrage de la production mais également pérennité du système politique et du contrôle des citoyens, d'où l'importance de la mise à l'abri des dirigeants.

La reconstruction reposerait :

- sur des mesures de déblaiement qui sont supposées être effectuées par les citoyens ayant participé à des exercices préparatoires ;
- sur le secours aux blessés et le traitement des irradiations qui seraient soit à la charge des personnels spécialisés, soit, pour les cas mineurs, des personnes ayant reçu une formation de secouriste ;
- sur des plans de stockage de nourriture et de matières premières. A titre d'illustration, le stockage de denrées et les activités agro-alimentaires en Union soviétique sont localisés dans des villes de moins de 50.000 habitants ;
- sur l'intérêt accordé à la défense civile agricole qui aurait pour mission la sauvegarde des récoltes céréalières et du bétail contre la contamination.

En principe, des programmes ont été établis pour assurer le maintien des équipements et des infrastructures de transport indispensables à la distribution des approvisionnements dans ce scénario. On doit toutefois rappeler que cet élément constitue déjà, en période de paix, un problème pour les planificateurs soviétiques.

**108. Appréciation.** — La défense civile de l'U.R.S.S. est justiciable de deux ordres d'évaluation, opérationnel et stratégique.

Sur le premier point, on peut estimer qu'elle traduit assez normalement les caractéristiques propres du système social (hiérarchie

entre les citoyens, bureaucratisation de l'économie, encadrement et contrôle politique des citoyens). Mais, par l'effet totalitaire, ces caractéristiques, qui sont justement perçues négativement en Occident, renforcent l'efficacité du dispositif opérationnel de défense civile en cas de conflit, que l'on considère les possibilités de formation de la population qu'elles offrent, la malléabilité de cette population aux directives ou la nécessaire centralisation d'une économie de guerre ou de reconstruction.

Sur le plan stratégique, la défense civile est une des composantes de la panoplie soviétique. A ce chef, il est significatif que l'effort en ce domaine ait été accru au début des années 1970, en parallèle aux programmes militaires *stricto sensu*. En l'état de sa réalisation, elle porte témoignage de deux comportements mal connus en Occident. En premier lieu, pour les Soviétiques l'arme nucléaire n'est pas d'une nature différente des armes conventionnelles. En d'autres termes, la version française du concept de dissuasion leur est étrangère. Leur conception stratégique — emploi effectif des armes nucléaires, anéantissement de l'adversaire, possibilité d'une guerre longue — les conduit à admettre de subir une ou plusieurs frappes nucléaires grâce à une forte capacité de protection civile. Les objectifs de celle-ci sont d'abord d'assurer la survie et le fonctionnement du système politique, ensuite d'assurer la survie et le fonctionnement de l'économie de guerre et enfin d'assurer la survie de la population. On comprend mieux ainsi le second comportement des Soviétiques qui les porte à accomplir un effort gigantesque en matière de défense civile, de l'ordre de 8 dollars par habitant et par an soit 10 fois plus que le plan quinquennal récemment décidé par le Congrès américain et 70 fois plus que la « mise » américaine en 1979.

Il est évident que la lourdeur du système qui associe évacuation et abriement n'est pas compatible avec une stratégie défensive, mais en dépit de cela, la défense civile soviétique atteint par surcroît un but idéologique en donnant à la population le sentiment d'être menacée par l'Occident.

#### SECTION IV

#### LA CHINE

**109. Une conception stratégique de la défense civile.** — On ne dispose que de peu d'informations sur le dispositif de protection des populations en Chine encore que les dirigeants chinois ne cachent pas l'importance essentielle qu'ils y attachent du point de vue stratégique.

En principe, la défense civile chinoise est une des composantes de l'organisation générale de la défense. A ce titre, elle s'incorpore à l'appareil de dissuasion du pays. Mais sa justification doctrinale

dépasse la simple préservation de l'intégrité des populations civiles. Elle sous-entend que cette mise à l'écart ne serait que le prélude à l'armement de la résistance populaire en vue d'opérations de guérilla.

C'est pourquoi le système de défense civile est contrôlé par les responsables de l'état-major et animé sur le territoire par les formations paramilitaires de milice populaire. Le personnel affecté en propre à la défense civile serait assez limité. Par exemple, la défense civile de Shanghai, ville de plus de 10 millions d'habitants, est administrée par une centaine de personnes. Il est vrai que le degré d'encadrement de la population chinoise permet une démultiplication efficace des directives de ces cellules.

L'aboutissement militaire de la protection des populations explique la préférence donnée par les Chinois à leur enfouissement plutôt qu'à leur desserrement. On doit souligner que la géographie de la Chine s'y prête dans la mesure où 80 % de la population habite en milieu rural dans des secteurs peu exposés à un tir nucléaire. Dans ces zones, la règle est que chaque commune populaire assure son autoprotection. S'agissant des abris urbains, des missions occidentales ont constaté qu'ils étaient situés en priorité sur les lieux de travail et qu'ils répondaient à des normes de sécurité moins strictes que les constructions européennes.

Il convient, en dernier lieu, de marquer que toutes les installations revêtent, pour les raisons déjà citées, une caractéristique originale puisqu'elles comprennent des galeries qui débouchent à bonne distance des entrées principales.

**110. Appréciation.** — Dans ces conditions, l'évaluation des capacités opérationnelles de la défense civile chinoise est aléatoire. Tout au plus peut-on affirmer que sa crédibilité repose sur la mobilisation d'une population de 800 millions de personnes, ce qui est de nature à en renforcer les effets dissuasifs.



**111. Conclusions à tirer des exemples étrangers.** — Au terme de cet examen de la situation de divers pays, quelques réflexions s'imposent.

On observera tout d'abord que l'inégale information que nous avons recueillie se reflète dans la rédaction un peu disparate de ce chapitre. C'est qu'en réalité, la documentation rendue publique par les autorités des différents pays est rarement satisfaisante, soit qu'elle dissimule une situation de carence, soit à l'inverse qu'elle couvre de sa discrétion des réalisations plus ou moins importantes. Comme nous nous sommes fait une règle de ne recourir qu'à des renseignements publics, nous n'avons pas pu échapper complètement à l'effet de leur partialité.

Il reste cependant qu'on peut classer les pays en trois groupes :

— ceux qui ont fondé leur défense sur la dissuasion, c'est-à-dire sur l'impossibilité de l'emploi des armes nucléaires stratégiques — en gros les pays de l'Alliance de l'Atlantique nord — qui ont pratiquement jugé inutile la défense civile, exception faite des Etats-Unis à un moment de forte tension internationale sous la présidence de John F. Kennedy ;

— les neutres qui, soumis à la menace indirecte des retombées radioactives, ont craint aussi le viol de leur neutralité : à l'effort d'armement conventionnel ou nucléaire des pays engagés dans des alliances, a correspondu pour eux une politique systématique couvrant tous les aspects de la défense civile ;

— le troisième groupe comprend deux pays qui prennent en compte l'usage effectif des armes nucléaires, voire biologiques et chimiques : l'U.R.S.S. qui se prépare à un conflit nucléaire et conventionnel long et la Chine qui estime pouvoir compenser l'insuffisance provisoire de son arsenal nucléaire par une défense civile favorisée par le nombre et la dispersion de sa population.

Il ne paraît pas douteux qu'une protection civile efficace affaiblisse la dissuasion adverse. Tel pays qui, dans son histoire récente, n'a pas hésité à sacrifier pour des raisons idéologiques des dizaines de millions d'hommes n'est-il pas capable de fixer l'enjeu de ses pertes humaines dans un éventuel échange nucléaire à un niveau assez élevé pour rendre inopérante la dissuasion d'un adversaire dont la population courrait le risque d'un anéantissement total faute d'une capacité de protection ?

Ainsi se pose à nouveau et en termes stratégiques le problème esquivé de la protection de la population-cible. Ce problème surgit d'ailleurs à la manière d'un défi et d'une incertitude. D'un défi parce qu'il requiert d'économies en crise et menacées de pénurie d'énergie et de matières premières un effort budgétaire parallèle à l'effort d'armement. D'une incertitude car personne ne peut savoir quelle est la meilleure protection : mise à l'abri ou évacuation ou les deux à la fois ?

Au surplus si les esprits évoluent vers la nécessité d'une protection des populations, personne encore en Occident ne semble envisager l'hypothèse de conflits longs avec tous les problèmes de survie et de continuité d'activité que, seule, l'U.R.S.S. a prise en compte à ce jour.

En définitive cependant, de l'examen des politiques des différents pays, nous pouvons conclure qu'il n'est plus possible de négliger la défense civile dès lors que l'une des parties accepte le risque nucléaire.

## DEUXIÈME PARTIE

### UN PROGRAMME D'URGENCE

**112. L'ardente obligation de la défense civile.** — Avant de passer en revue les actions qui nous paraissent s'imposer, nous devons étayer notre conviction que nous formulerons comme suit : la doctrine de la dissuasion n'offre pas *seule* une garantie absolue de protection de la population et de sauvegarde de l'intégrité du territoire dès lors :

— d'une part, que l'adversaire éventuel n'exclut pas l'usage effectif des armes nucléaires, voire biologiques et chimiques, et accepte de courir un risque de frappe sur son territoire ;

— d'autre part, que les formes multiples des conflits modernes — psychologique, économique, subversif, par agresseur interposé, etc. — appellent des réponses diversifiées impliquant le concours de la population.

C'est pourquoi nous pensons que la défense civile — incluant la défense économique — doit constituer une « ardente obligation ». Sa mise en œuvre a un double effet bénéfique. Sur le plan intérieur, elle resserre le lien entre la nation et les dirigeants qu'elle s'est librement donnés ; elle contribue donc à la cohésion nationale face à la menace extérieure ; sur le plan extérieur, elle renforce la stratégie de défense en accroissant sa crédibilité.

**113. Une salutaire contrainte sur le plan intérieur.** — C'est une contrainte inévitable et salutaire pour le responsable suprême d'une démocratie de répondre au besoin de sécurité qui est la première préoccupation d'une population. Nous ne doutons pas un instant que les Présidents successifs de la V<sup>e</sup> République aient toujours porté la plus grande attention à ce devoir de leur charge. Mais il reste qu'il est indispensable aussi que la population ne soit pas réduite à un comportement passif alors qu'elle est la cible désignée de l'agresseur éventuel.

Or, actuellement, c'est une opinion reçue chez la plupart des gens qu'aucune protection n'est possible contre les effets d'une arme

terrifiante qui détruirait toute vie dans des aires immenses. Plus grave encore, la seule information que reçoit la population en matière nucléaire émane de groupes dont l'inspiration ne paraît pas parfaitement pure si l'on en juge par leur volonté délibérée de répandre une inquiétude qui pourrait bien un jour constituer un terrain bien préparé pour la panique.

Voici donc une première obligation pour les responsables : informer complètement la population. Il faut faire savoir que si la protection est extrêmement difficile à réaliser au point d'impact, elle devient rapidement possible et efficace à partir d'une distance relativement courte. Mais cette efficacité suppose une préparation et une initiative — donc une attitude active — de chacun. Et ce qui est vrai pour l'agression nucléaire l'est aussi pour les autres formes d'agression qui appellent aussi les informations correspondantes.

Mais pour que chacun réagisse utilement, il faut un minimum d'organisation : organisation d'abris, de secours, d'évacuation. C'est la deuxième obligation des responsables : organiser.

De plus, dans le cas de la France, il faut prendre en compte un éventuel afflux de réfugiés étrangers. L'Europe, c'est aussi éventuellement cela — bien que la C.E.E. ne soit pas compétente en matière de défense. C'est aux seuls Français qu'il appartiendrait de faire face à une telle situation.

Et puis, il ne suffirait pas de sauver la vie des gens pour les laisser sans approvisionnement, sans secours de survie, dans un pays dont toute l'activité serait suspendue. Et c'est la troisième obligation des responsables : assurer la survie économique en tirant tout le parti possible d'une décentralisation devenue nécessaire.

Observons au passage que cet aspect économique de la défense devrait déjà faire actuellement l'objet d'une stratégie d'ensemble. Son application devrait d'ailleurs n'être que le prolongement d'une action que nous devrions mener dès à présent, en temps de paix, pour adapter tous les secteurs de l'économie et de la vie sociale à une mutation dont on devrait percevoir qu'elle est inévitablement liée à une prochaine pénurie physique de l'approvisionnement en énergie et en matières premières. La répercussion automatique de la hausse des prix mondiaux sur les produits de consommation ne saurait en aucune manière tenir lieu d'une politique économique globale de crise.

**114. Un complément à la dissuasion sur le plan extérieur.** — Du strict point de vue de la dissuasion nucléaire, il ne paraît plus contestable que la défense civile est un facteur de renforcement. En effet, si l'effort de protection civile et économique d'un adversaire affaiblit notre pouvoir de dissuasion, principalement si les forces nucléaires stratégiques en présence sont disproportionnées, nous sommes

contraints de le suivre dans cette voie pour rétablir l'équilibre des risques. Si l'adversaire joue sur la prolongation d'un conflit associé à des modalités économiques, nous sommes obligés de nous prémunir là contre et c'est encore de la défense civile.

En d'autres termes si l'adversaire accepte de prendre des coups, force est de se protéger de son inévitable riposte. Ce faisant, une défense civile sérieusement organisée, dotée de moyens suffisants en personnel et en matériel, renforce la capacité de dissuasion de plusieurs manières.

En premier lieu, elle accroît la liberté de décision du responsable suprême pour deux raisons. D'abord, la population protégée est moins susceptible de réactions de panique et de réaction de refus de se défendre. Elle conforte donc la détermination de son chef. Ensuite, celui-ci est plus libre de sa décision à proportion de la minimisation par la défense civile du risque potentiel qu'il fait courir à la population dans la « partie » nucléaire.

En second lieu, et par contrecoup, la crédibilité accordée par l'adversaire à la stratégie française est renforcée par une évaluation accrue de la détermination des responsables.

Nous croyons que la mise à l'abri des populations constitue un facteur complémentaire de la force de dissuasion. C'est pourquoi nous lançons ici un appel pour une prise de conscience et s'il est besoin une révision des concepts. Dissuasion et défense civile sont deux faces d'une même réalité : vouloir les dissocier c'est se rendre vulnérable face à un adversaire qui sera d'autant plus décidé qu'il sera plus puissant. Nous avons appris à nos dépens en Indochine — et d'autres après nous — qu'un peuple qui s'enterre et qui sait s'organiser dans la pénurie peut résister victorieusement à un adversaire doté des armes les plus modernes. A fortiori une nation comme la France qui allierait la technologie nucléaire à la possibilité d'une protection de la population pourrait-elle mettre en échec un adversaire puissant si la volonté lui en est insufflée.

C'est le contenu minimum de cette protection que nous essayons de dessiner dans les chapitres suivants non sans tenir compte des réalités financières. L'important est de commencer.

## CHAPITRE IV

### RÉANIMER LA DÉFENSE CIVILE

**115. Objet du chapitre : les propositions de la commission des Finances.** — Nous avons souligné combien la défense civile nous était apparue comme marginale à tous égards et à tous niveaux. Nous pensons qu'à partir du cadre existant il faut la revivifier, la réintégrer dans l'administration active, pour réaliser sans tarder le minimum indispensable. L'objet de ce chapitre est donc de tracer les principes et de définir les actions qui nous paraissent devoir le mieux concourir à ce but. Nous traiterons successivement : 1° Les fondements d'une réanimation de la politique de défense civile ; 2° Trois urgences : l'alerte, les secours, les abris ; 3° Le renforcement du secrétariat général de la Défense nationale ; 4° Les priorités complémentaires de la défense économique ; 5° Les suggestions en matière budgétaire.

Paragraphe 1. — *Les fondements d'une réanimation de la politique de défense civile.*

**116. Un préalable : la nécessaire évolution des mentalités.** — Seule une profonde transformation des mentalités permettra d'intégrer les exigences de la protection civile aux besoins de la collectivité.

Il faut qu'à tous les niveaux de la hiérarchie, les responsables se sentent investis d'une mission qui les oblige en permanence à considérer l'aspect défense de leurs conceptions, de leurs décisions et de leurs actions dans leur domaine propre de compétence. Pour atteindre cet objectif, trois éléments sont nécessaires : une politique au sommet, l'adhésion populaire et un financement suffisant.

**117. La réanimation de la défense civile doit être le résultat d'une décision politique prise au plus haut niveau.** — Les insuffisances ou l'absence de la coordination interministérielle ne pourront être surmontées tant que les responsables de notre politique de défense n'auront pas exprimé, sans aucune ambiguïté, leur volonté pleine et entière de réaliser un dispositif de protection civile vraiment efficace. Les bases de cette politique qui remontent à 1964 et 1967 et qui n'ont donné lieu, nous l'avons vu, qu'à de très faibles réalisations, ne sauraient suffire en 1980. Une affirmation catégorique tenant compte des réalités actuelles est indispensable.

**118. Cette décision politique doit être expliquée à la population. —**

L'importance de cette décision politique ne peut passer inaperçue en demeurant au stade des déclarations de principe. Afin d'éviter une telle situation, les autorités devraient en permanence informer et expliquer les raisons de l'attitude des pouvoirs publics, grâce au concours indispensable des cadres administratifs civils et des élus locaux ainsi que de tous les vecteurs qui peuvent résulter d'un bénévolat potentiel certainement plus important qu'on ne le croit communément.

**119. Cette décision politique suppose un effort administratif et financier. —**

Il ne fait pas de doute que si la volonté politique est constamment rappelée à l'administration, celle-ci ne se dérobera pas à des missions. Cependant, l'efficacité de l'effort de protection dépend enfin du *renforcement de l'unité de direction*. L'amélioration de la coordination administrative constitue ainsi un objectif primordial. La préparation des infrastructures et des personnels chargés de la défense civile requiert une coordination interministérielle qui ne peut relever que du seul chef du Gouvernement. L'efficacité de l'effort de protection civile dépend ensuite de l'importance des *moyens nécessaires à la réalisation d'objectifs prioritaires*. C'est un problème de financement et de contrainte budgétaire. Il faut cependant bien voir que l'effort à fournir doit être, en tout état de cause, « à effet rapide mais à évolution décroissante ». Nous voulons dire par là qu'un important effort de démarrage doit permettre la mise en place du minimum de structures et d'équipements à partir desquels une plus ou moins grande montée en puissance du système sera toujours possible sans exiger alors de dépenses disproportionnées. Nous pensons que des résultats substantiels peuvent être obtenus au cours des deux ou trois prochaines années qui pourraient correspondre aux conditions d'une sécurité minimale.

Pour concrétiser la poursuite de cet objectif, il peut être bon de fixer le budget indispensable de la défense civile par rapport à une autre catégorie de dépense sans que cela implique nécessairement un lien logique rigide. C'est ainsi qu'on pourrait retenir l'idée d'affecter, pendant chaque exercice, une proportion fixe du budget de la Défense, au programme civil du secrétariat général de la Défense nationale : cette conception présenterait le mérite d'instituer un parallélisme étroit entre la progression des charges militaires et le respect des exigences de la protection de la population. Les choix stratégiques ne risqueraient d'ailleurs pas de se trouver affectés par un faible redéploiement des crédits, au sein de la dotation du ministère de la Défense (1 % de cette dotation représente déjà environ 900 millions de francs... soit 25 fois plus que le montant des crédits inscrits en 1980 au titre du programme civil de défense).

Bien entendu, nous ne prétendons pas que ce chiffre puisse, en l'état actuel, être retenu pour 1981 mais, d'une part, il doit avoir valeur d'objectif, et, d'autre part, un effort budgétaire significatif en 1981 devrait concrétiser une volonté politique de mener rapidement à bien un certain nombre de réalisations urgentes. Nous y reviendrons plus loin.

**120. L'action de l'Etat doit être renforcée par l'initiative privée.** — La défense est l'affaire de tous les citoyens : c'est une vérité qu'il conviendrait de remettre en honneur à une époque où la conscription ne la vivifie plus comme dans le passé. Et comme, en matière de défense civile, l'intérêt individuel coïncide avec l'intérêt général, il devrait être d'autant plus indiqué de rechercher le concours privé des citoyens. En ce domaine comme en d'autres, une politique d'encouragement aux initiatives privées pourrait conduire à des résultats significatifs.

C'est ainsi qu'on peut concevoir, en premier lieu, d'inciter la population à constituer des stocks de survie.

En Suisse, la « délégation de la Défense nationale économique sur les provisions de ménages » a engagé, en septembre 1979, une vigoureuse campagne pour inciter les habitants à prendre des précautions : elle a rappelé à la population la nécessité de stocker les produits alimentaires afin d'assurer la soudure entre l'apparition brutale d'une crise internationale et l'entrée en vigueur des mesures de ravitaillement ; cette période, selon les autorités, peut durer de deux à trois semaines, pendant lesquelles chaque ménage doit pouvoir subvenir à ses propres besoins.

Comme on le verra par la suite, l'initiative privée pourrait être également encouragée dans le domaine de la *construction d'abris individuels*. Il faut parvenir à ce que chaque habitant soit persuadé de l'utilité des abris et songe ainsi, directement, à assumer, grâce à des aides, le surcoût en résultant.

Paragraphe 2. — *Une priorité :*  
*l'information des citoyens.*

**121. « Une vaccination préventive ».** — Il devrait être évident qu'une défense civile à laquelle les civils ne participeraient pas serait illusoire. Les guerres conventionnelles d'autrefois ménageaient un temps d'adaptation que la soudaineté des agressions modernes a pratiquement supprimé. Il est donc indispensable que les populations soient en quelque sorte « vaccinées » contre l'effet de choc de ces agressions : c'est le rôle d'une information préventive.

Car, en définitive, les citoyens représentent l'enjeu d'une crise ou d'un conflit dont beaucoup ignorent, à l'heure actuelle, l'éventualité et la gravité, ignorance désastreuse et si facile à dissiper.

Cette information de la population doit procéder de quelques notions essentielles : ne pas craindre d'informer, savoir choisir les vecteurs d'information, savoir informer en temps de paix, préparer l'information du temps de crise.

**122. Ne pas craindre d'informer.** — Trop souvent, à l'heure actuelle, la crainte de susciter des réactions défavorables de la population incite les pouvoirs publics à ne pas prendre de mesures préventives : le recensement des abris, théoriquement en cours d'exécution, rencontre des obstacles dus à la crainte de provoquer l'hostilité des maires — dont on sous-estime l'esprit de responsabilité — et l'inquiétude des populations, alors que l'expérience menée dans un département semble bien avoir montré que ces craintes sont vaines.

Une nouvelle politique doit donc viser à développer le sens des responsabilités des citoyens ; une nation 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.

Les exemples étrangers nous montrent la voie à suivre. Les brochures de vulgarisation éditées en République fédérale d'Allemagne, et en Suisse, par exemple, ne présentent pas le caractère lénifiant de certaines de nos publications existantes ; elles exposent clairement la nature des dangers et les moyens permettant de s'en prémunir ; elles tiennent aux citoyens un langage très concret susceptible de leur faire prendre conscience du rôle essentiel que chacun peut jouer par les initiatives que requiert une attitude active.

En France, l'évolution des mentalités constitue une nécessité vitale. L'expérience a souvent vérifié cette vérité élémentaire : on ne s'attaque pas sans réfléchir à un peuple tout entier décidé à défendre sa liberté. Il serait suicidaire de ne pas faire en sorte que le peuple français nourrisse une telle résolution.

Il faut ici persuader et convaincre, notamment en faisant prendre conscience de la valeur concrète de la liberté et de l'horreur de l'esclavage.

La première idée à accréditer est que le conflit *n'équivaut pas nécessairement à l'apocalypse* ; sans doute des destructions considérables ne peuvent-elles être évitées au point d'impact des bombes ; mais il n'en reste pas moins que l'ampleur des difficultés se trouverait réduite par la mise en œuvre d'un dispositif de sécurité civile sur tout le territoire.

En second lieu, il est nécessaire d'inculquer à la population des *réflexes et des comportements de défense rationnels*, c'est-à-dire adaptés à la nature des risques encourus. Il faut notamment éviter les mouvements de panique en assurant un encadrement des initiatives individuelles.

En ce domaine, seule une étude très précise des actions à entreprendre permettra de définir des directives efficaces, en évitant des maladresses éventuelles. Il est clair que la franchise nécessaire à l'explication n'est possible que dans le respect des dominantes psychologiques des populations.

**123. Choisir les vecteurs d'information.** — L'information des populations en temps de paix est une tâche extrêmement délicate. Elle est cependant nécessaire pour que l'information du temps de crise puisse avoir toute son utilité. La grande erreur serait évidemment de donner à des « informations pratiques » un caractère sensationnel. C'est pourquoi nous pensons que si l'on se résolvait à utiliser les mass media et en particulier l'audio-visuel, il conviendrait de s'entourer de garanties pour que seuls des spécialistes soient mis à même de donner simplement des conseils. Au surplus, nous estimons qu'il serait infiniment plus efficace et, au demeurant, suffisant, de procéder par diffusion, afin de convaincre en informant : la contribution des cadres, des élus, des associations, des administrations et des entreprises est ici indispensable.

**124. Savoir informer en temps de paix.** — La distinction entre le « temps de guerre » et le « temps de paix » est devenue illusoire.

Un seul exemple suffit à prouver cette réalité première : une action de sabotage, perpétrée dès le temps de paix, peut aboutir à créer un effet de confusion généralisée destiné à éviter, le cas échéant, toute riposte salutaire à une agression. Dès maintenant, la vigilance des citoyens doit constituer une garantie du fonctionnement des services publics.

Mais une prise de conscience collective de cet ambitieux effort d'adaptation des mentalités aux nouvelles réalités de la politique mondiale suppose une accoutumance entretenue à la nature des difficultés à résoudre.

L'avenir des prochaines générations se joue aujourd'hui : l'Etat devrait donc chercher à inculquer au plus tôt aux citoyens des notions de sécurité civile, et ce, dès l'école du premier degré. Mais il est à redouter que de formidables résistances ne s'opposent à cette action d'enseignement. Certains esprits naïfs, pendant l'entre-deux guerres, avaient pourtant contribué, parmi d'autres causes, à un certain état de démobilisation de la population avant les graves événements de 1938-

1939. Des leçons substantielles devraient être retirées de cette déplorable expérience : d'ailleurs, lorsque l'existence de la patrie est menacée, joue, généralement, un réflexe républicain de défense de la liberté et de résistance à l'oppresseur. Le regain souhaitable de civisme s'inscrirait ainsi nécessairement dans la grande tradition démocratique de notre pays.

La directive du Premier ministre du 18 mars 1964 entendait déjà « préparer la population, par une politique appropriée d'éducation et d'information, à une série de mesures d'autoprotection ».

Cet objectif n'a été qu'en partie réalisé par la diffusion, faite en 1967, d'une brochure (*Savoir pour vivre*), actualisée périodiquement depuis lors.

Sans un effort d'instruction de la population, les plus graves difficultés peuvent survenir : une sous-estimation du danger réel en cas de menaces non militaires, d'ordre économique, subversif ou politique ; une acceptation massive de solutions diplomatiques du genre Munich, lourde de conséquences ; l'oubli de la primauté de l'intérêt national généré par un laxisme à l'égard des courants économiques régionaux.

Tous ces risques imposent et justifient par eux-mêmes l'adoption de mesures visant à éduquer et à former la population.

D'ailleurs, les difficultés économiques nées de la crise pétrolière ont ouvert la voie à une possibilité d'information englobant les diverses répercussions possibles sur la vie des individus et des familles des types variés d'événements susceptibles de se produire dans un monde incertain. La réaction très positive des Français aux incitations à l'économie d'énergie quand elles revêtent un caractère réaliste laisse bien augurer des résultats d'une information plus étendue et plus préventive.

S'agissant de la protection civile *stricto sensu* il semble que l'Armée devrait mener une action systématique de formation et d'information. Chaque citoyen français est, en principe, soumis à l'obligation du service national. Il en résulte que, même s'ils ne sont pas tous incorporés, les jeunes Français ont un contact obligé avec l'Armée. Il y a là une occasion qui devrait être exploitée pour donner à tous sans exception une formation minimale en matière de défense civile et de secours. De toute manière, utile en temps de paix, cette formation diffuserait dans l'ensemble de la population des connaissances dont l'intérêt prendrait toute son ampleur en période de crise.

Pourquoi ne pas créer dans les unités, à côté et à l'instar des bureaux de promotion sociale et des bureaux sportifs, des bureaux de protection civile ? Placés sous la responsabilité d'un officier entouré

d'affectés de défense, eux-mêmes chargés de sensibiliser les personnes des différentes unités aux questions de protection civile, ces bureaux constitueraient un moyen privilégié de diffusion de l'information de défense civile.

**125. Préparer l'information du temps de crise.** — L'information de temps de paix doit directement faciliter l'apprentissage des directives à suivre en cas de crise ; en ce sens, elle a pour objectif de préparer l'opinion publique à réagir, selon quelques règles efficaces, à une situation troublée. La fausse opposition entre le temps de paix et le temps de crise apparaît donc, encore une fois, très nettement.

Rappelons qu'en U.R.S.S., la population est soumise, en permanence, à une éducation, à des exercices et à une instruction dispensée dès l'école. Un enrégimentement de ce genre n'est pas acceptable par un peuple libre. Mais il doit être clair que l'information minimale du temps de paix a pour fonction opérationnelle de rendre compréhensible et efficace une information de temps de crise qui revêtirait évidemment un tout autre caractère pratique.

Paragraphe 3 : *Trois urgences :*

*l'alerte, les secours, les abris.*

**126. L'achèvement du réseau d'alerte.** — Notre réseau de sirènes, en voie d'achèvement, présente le mérite d'exister ; mais il demeure vulnérable, car la lenteur de sa constitution a conduit à des anomalies d'ordre technologique ; de plus, il ne couvre pas encore tout le territoire et il ne permet pas de diversifier les informations diffusées.

L'adaptation souhaitable des dispositifs d'alerte, fondée sur le développement et la rénovation de la couverture sonore, ainsi que, dans le domaine de la radioactivité, sur le financement d'équipements de protection et de détection, coûterait près de 110 millions de francs (valeur 1980).

Ajoutons, à ce sujet, que le système d'alerte aux retombées radioactives demeure insuffisant ; sur ce total de près de 110 millions de francs :

— 30 millions de francs devraient être accordés pour le système téléphonique d'alerte aux retombées radioactives (S.T.A.R.R.) ;

— 50 millions de francs seraient affectés au financement d'équipements de protection et de détection de la radioactivité.

Le développement et la rénovation de la couverture sonore ne représenteraient qu'une dépense de 28.3 millions de francs.

**127. L'équipement du corps de défense de la sécurité civile.** — Ce corps a été créé en 1972 pour constituer la structure des secours aux populations sinistrées. Il ne comprend aujourd'hui que deux unités d'instruction de la sécurité civile, à Paris et à Brignoles, dont les effectifs ne sont pas complets et dont la dotation en matériel est partielle. Il convient donc en premier lieu d'assurer leur montée en puissance.

Il avait été prévu à l'origine que chaque zone de défense devait disposer d'une unité d'instruction de sécurité civile. Comme il y a six zones, il faut pourvoir les quatre zones démunies. C'est le second objectif.

Un conseil de défense avait, en 1968, retenu le principe de la mise sur pied de deux colonnes mobiles de secours par zone. Un objectif minimum pourrait être actuellement que les six unités d'instruction de sécurité civile arment chacune une colonne de secours.

Reste le problème des compagnies d'hébergement. Leurs missions concernent l'alimentation, la mise en place de matériels complémentaires, le transport des personnes évacuées ou sinistrées et d'une manière générale toute activité de sécurité civile. Il conviendrait d'armer une compagnie d'hébergement pour chacune des vingt-deux régions économiques. On aurait ainsi une capacité d'hébergement complet d'un effectif de 200 sinistrés par unité d'hébergement, soit en moyenne 600 par compagnie à 3 unités.

Compte tenu de l'effectif total des unités d'hébergement — 26.000 toute mobilisation comprise, 18.000 retenus en service effectif — il est indispensable d'en assurer l'instruction. A vrai dire, c'est la totalité des réservistes de la sécurité civile (alerte, colonnes de secours, centre de secours, unités d'hébergement) qu'il conviendrait d'instruire.

On verra au n° 143 l'évaluation financière des opérations.

**128. La question des masques à gaz.** — On ne saurait laisser en l'état la situation en matière de masques à gaz. Il faut cependant savoir qu'un masque coûte près de 300 F : la dotation de l'ensemble de la population semble d'autant moins réaliste que n'existe actuellement aucune mesure d'accompagnement telle que la mise à l'abri. En revanche, il paraît nécessaire de doter certains personnels : ceux de la sécurité civile et ceux qui doivent procéder à des travaux indispensables en zone radioactive. Il serait judicieux en outre de disposer, dès le temps de paix, d'un stock de masques au niveau de la région ou de la zone pour pouvoir faire face à des circonstances exceptionnelles telles qu'une catastrophe chimique consécutive à un accident ou à un sabotage d'installations industrielles.

**129. Deux types d'abris.** — Une explosion nucléaire produit des effets mécaniques (onde de choc, vents violents...), thermiques (propagation de foyers d'incendie, embrasement général dénommé « tempête de feu ») et radiologiques (rayonnements nucléaires).

Les abris « antisouffle » ont pour objet de résister aux fortes surpressions et aux ébranlements de l'explosion ; les abris « anti-radiations » doivent protéger contre l'irradiation et la contamination.

**130. Les abris « antisouffle ».** — Aucun Etat ne peut raisonnablement envisager une protection intégrale au point d'éclatement des bombes : seuls, des abris très profonds et fortement bétonnés pourraient alors résister. Mais il serait fallacieux de ne considérer que l'importance et le coût très élevé de la construction pour en conclure à l'impossibilité de toute réalisation en ce domaine.

Un examen des « points sensibles » de notre défense fournit déjà une première indication sur les objectifs de frappe d'un adversaire éventuel. Partout où ces « points sensibles » coexistent avec une nombreuse population sédentaire, il conviendrait de prévoir un programme progressif de construction d'abris « antisouffle », financé par les établissements intéressés.

Les entreprises publiques qui, tel Electricité de France, introduisent localement des éléments de risque, comme l'implantation de centrales nucléaires pouvant constituer des cibles privilégiées, devraient supporter le coût de la protection des populations.

Dans les régions vulnérables, les futurs programmes immobiliers devraient prévoir de tels abris au-delà d'un certain seuil de capacité d'hébergement ; la majoration du coût de ces programmes inciterait ainsi les promoteurs à ne pas construire autour de ces « points sensibles ».

Le coût très élevé d'une telle politique conduit à s'interroger sur sa légitimité. Compte tenu des délais d'alerte, il semble bien que la période de tension qu'on suppose devoir précéder le jeu de la dissuasion pourrait être mise à profit pour une évacuation des populations à l'écart des points d'impact éventuels où suffisent les abris antiretombées. Les abris durcis ne seraient donc nécessaires qu'en très petit nombre.

**131. Les abris « antiradiations ».** — La directive du Premier ministre du 18 mars 1964 envisageait essentiellement la protection de la population contre les retombées radioactives. De 1965 à 1972, des études ont abouti à la mise au point d'une méthode automatisée de recen-

sement des abris offrant un coefficient de radiation de 40 (1) ou dans lesquels une atténuation de la dose reçue pouvait être aisément obtenue

Mais la lenteur des résultats du recensement a précédemment été soulignée ; elle contraste avec l'étendue des services que pourraient rendre de tels abris. Les experts helvétiques estiment ainsi qu'à une distance de 2,6 kilomètres du point d'explosion d'une bombe d'une mégatonne, il est possible de protéger les populations de façon sûre contre tous les effets des armes nucléaires.

Contre *l'irradiation*, pour atténuer le rayonnement nucléaire, des matériaux tels que la terre ou le béton présentent une homogénéité suffisante pour constituer de bons écrans ; contre *la contamination*, il est relativement facile d'interdire l'accès de l'abri aux poussières radioactives. Comme l'écrivait le Premier ministre dans ses directives du 18 mars 1964, il est donc possible de combattre les dangers résultant des retombées radioactives « par des moyens qui peuvent être normalement à la portée de chacun ». Une telle politique est d'autant plus souhaitable que la doctrine officielle est celle du maintien sur place des populations.

Mais le réseau « d'abris légers » (ou de « locaux spécialement adaptés aux radiations ») devrait, pour être utile, présenter les caractéristiques suivantes :

— *ce réseau devrait être très ramifié sur tout le territoire* : aucune région ne peut être négligée ;

— *ce réseau devrait être entretenu en permanence*, ce qui suppose notamment un contrôle périodique de la qualité des transmissions entre les différents abris ou du fonctionnement du système de renouvellement de l'air ;

— *ce réseau devrait comporter des éléments en étroite interconnexion* ; une intercommunication souterraine des abris est hautement souhaitable.

L'effort financier à engager serait-il excessif ? Rien ne permet de le croire, compte tenu du dispositif actuel d'incitations financières et fiscales.

En effet, la charge de la réalisation d'abris liés à la construction d'immeubles a été évaluée à 3-5 % (2) des dépenses totales. En Suisse, où toute la population urbaine est protégée, le coût unitaire d'une place d'abri a été chiffré à 2.350 F français.

---

(1) C'est-à-dire limitant la dose de radioactivité reçue par les personnes abritées au quarantième de la dose reçue en terrain découvert.

(2) Certaines évaluations vont jusqu'à 7 %.

Il conviendrait d'abord de procéder, très rapidement, à une étude conduisant à l'élaboration d'une « carte nationale des abris », afin de rationaliser les implantations en évitant les doubles emplois et les constructions inutiles. Le recensement en cours doit donc être vivement accéléré.

Une politique bien conçue « d'abris légers » comporterait ensuite trois types d'actions.

En matière fiscale, toutes les dépenses engagées par des particuliers pour financer un abri individuel devraient être déductibles du revenu imposable, sous réserve de la fixation d'un « plafond » ; de même, les entreprises recevraient la faculté d'amortir très rapidement les équipements de cette nature décidés pour leurs usines.

Dans un autre domaine, les établissements de crédits, les Caisses d'allocations familiales et la Caisse des dépôts et consignations pourraient accorder des prêts à faible taux d'intérêts et à longue échéance, assortis d'un différé de remboursement, à la réalisation de tels équipements ; les entreprises d'assurance pourraient également être obligés de placer une partie de leurs disponibilités dans de telles opérations.

Sur le plan juridique, enfin, les règlements d'urbanisme imposeraient d'assortir toute construction nouvelle d'un local « antiradiations ».

La réalisation d'un abri doit donc devenir un élément obligé de la construction. Il conviendrait d'opérer la mise à jour et de veiller à l'application du décret du 24 février 1939 dont nous avons déjà parlé. Les immeubles existants devraient ainsi progressivement être dotés d'abris, grâce aux mesures précédemment évoquées.

On ne saurait cependant se dissimuler que la mise à l'abri pose des problèmes plus délicats dans les grandes villes, que ce soit en matière de protection contre des effets seconds (incendies), de communication, de ravitaillement, etc., que ce soit en matière d'abris collectifs. Notons au passage que cette formule a été abandonnée par les pays occidentaux les plus avancés (Suisse, Norvège). Il est certain que la mise à l'abri serait d'autant plus efficace que la population aurait pu être préalablement desserrée.

**132. Estimation du coût d'un programme d'abris.** — Quel pourrait être le coût global de ce programme d'abris « antisouffle » et « antiradiations » ?

D'après les études qui ont été communiquées à vos Rapporteurs, le premier objectif à atteindre serait d'assurer la protection de toutes les populations urbaines et rurales exposées.

Le coût de construction d'abris correspondant serait de l'ordre de 90 milliards de francs. En étalant sa réalisation sur quinze ans et en admettant que l'Etat finance le programme à 50 % — soit 45 milliards de francs — les crédits budgétaires annuels seraient de 3 milliards de francs. La seconde partie du financement incomberait aux individus, aux entreprises et aux collectivités qui pourraient être aidés par une caisse de défense civile comme nous l'exposerons plus loin. On peut concevoir aussi que soient accordées des incitations fiscales pour stimuler les initiatives individuelles.

Paragraphe 4. — *Un organisme à renforcer :*  
*le secrétariat général de la Défense nationale.*

Les développements précédemment consacrés à l'insuffisance de la coordination ont souligné la nécessité de confier à un organisme un pouvoir réel de décision. Or, le secrétariat général de la Défense nationale est la seule instance capable de prévoir, à moyen terme, les besoins à satisfaire pour assurer à la population une protection civile digne de ce nom. C'est pourquoi nous proposons de renforcer ses moyens et son autorité.

**133. L'esprit de la réforme administrative proposée.** — Il est évident que la qualité de la riposte, en cas de menace ou d'agression, dépend, avant tout, d'un fort degré de préparation des administrations centrale et locale à assumer un conflit.

Assistant les plus hautes autorités de l'Etat et situé à la charnière des secteurs civils et militaires, c'est au secrétariat général de la Défense nationale que doit incomber la tâche de sensibiliser en permanence tous les responsables administratifs aux impératifs de défense. Peut-on croire que si les fonctionnaires ne sont pas formés, dès le temps de paix, à prendre en compte dans leur action quotidienne les préoccupations de défense civile, leur adaptation à une crise éventuelle pourra s'accomplir sans confusion et sans désordre ?

Mais il est bien évident que le secrétariat général de la Défense nationale ne pourra mener à bien cette activité s'il ne reçoit pas directement une impulsion politique, afin de traduire en modes d'action les décisions prises au plus haut niveau.

**134. Le renforcement du rôle et des compétences du secrétariat général de la Défense nationale.** — Les deux aspects de la réforme proposée doivent conduire à des résultats efficaces.

A. — *Premier aspect de la réforme : renforcement du secrétariat général de la Défense nationale.* — Les modifications suggérées intéressent les structures, les méthodes et les personnels.

Les services doivent être soumis à une concentration des compétences civiles et militaires. L'abandon de la distinction entre le « temps de paix » et le « temps de guerre » impose, de toute urgence, d'améliorer les liaisons entre les circuits administratifs : on peut ainsi s'interroger sur l'opportunité de la distinction trop tranchée établie entre les divisions du secrétariat général de la Défense nationale. Il faut, en ce domaine, unifier pour simplifier.

Les méthodes doivent être caractérisées par une utilisation intensive de la division des renseignements, afin d'améliorer l'information des autorités responsables.

Enfin, le Secrétaire général doit jouir de la même confiance, auprès du Président de la République, que le chef d'état-major. Il faut donc qu'il soit assisté par les hommes les plus compétents, ce qui suppose, bien entendu, que toute affectation au secrétariat général de la Défense nationale constitue d'office une étape positive de la carrière des intéressés.

B. — *Deuxième aspect de la réforme : une simplification des instances de coordination.* — Les divers organes interministériels dont l'existence est quelquefois fictive pourraient utilement être remplacés par une unique commission interministérielle. Placée sous la présidence du Secrétaire général de la Défense nationale, réunie à son initiative, elle regrouperait, outre le chef d'état-major, les directeurs de toutes les administrations centrales intéressées ainsi que les responsables des services de renseignements.

**135. Les résultats attendus de la réforme : une efficacité accrue du secrétariat général de la Défense nationale.** — Les débats sur l'efficacité de la coordination se trouvent généralement faussés par une confusion trop fréquemment commise entre la « coordination-discussion » et la « coordination-décision ». Actuellement, trop d'instances se réunissent trop rarement, pour confronter des opinions et pour aboutir, en définitive, à un constat de compromis, ce qui est peu satisfaisant. Or, en matière de défense civile, il n'est de bonne coordination que par voie d'autorité. L'importance des décisions à prendre impose le recours à une procédure efficace.

Il serait donc parfaitement logique de supprimer les nombreux et inutiles échelons de « coordination » qui fonctionnent à l'heure actuelle, pour les remplacer par la commission proposée, dotée d'un pouvoir de décision. Cette instance de synthèse jouerait ainsi le rôle majeur d'un « ministère des interconnexions », grâce au caractère pluridisciplinaire de ses activités.

Les attributions de cette commission consisteraient à prendre des décisions relatives à l'application, par les différents ministères, de la politique de la défense civile décidée au plus haut niveau.

Elle aurait également pour rôle de formuler les propositions budgétaires relatives aux dépenses de fonctionnement engagées au titre de la protection civile par les administrations centrales. Chaque ministère discuterait ensuite avec la direction du Budget, à partir des chiffres établis par la commission, le Premier ministre conservant, le cas échéant, à l'issue de ces conférences, son pouvoir d'arbitrage.

Une telle solution présenterait l'intérêt de supprimer l'anomalie constituée par les différences actuelles de gestion entre les crédits d'investissements, répartis en cours d'exercice par le secrétariat général de la Défense nationale, et les crédits de fonctionnement, imputés directement sur la dotation correspondante de chaque ministère. Comme on l'a vu, une telle situation n'est pas logique : il est souhaitable de parvenir à déterminer rigoureusement la charge de fonctionnement actualisée des différents équipements financés par le budget de la Protection civile, et d'inscrire chaque année les crédits correspondants.

Cette commission suivrait d'ailleurs de très près, en cours d'exercice, l'évolution de l'exécution des budgets de fonctionnement et d'équipement des ministères. Elle pourrait ainsi éviter que, comme cela a été le cas en 1979, les actions d'entretien des dispositifs d'alerte aient pu, en certaines occasions, se révéler insuffisantes.

Le rôle éminent conféré à cet organisme au sein du secrétariat général de la Défense nationale permettrait ainsi d'assurer la cohérence et l'unité des mesures prises et contribuerait à réanimer la défense civile.

**136. La pénétration de l'impératif de défense civile dans l'administration quotidienne.** — Cette préoccupation conduit à s'interroger sur les liaisons qu'il serait souhaitable d'établir entre le secrétariat général de la Défense nationale et les autres administrations.

*A. — Le rôle des hauts fonctionnaires de défense soulève plusieurs questions.* — Ne font-ils pas écran entre le secrétariat général de la Défense nationale et les directions ? L'insuffisance ou l'absence de leurs moyens, leur marginalisation de fait ne sont-elles pas néfastes

lorsqu'ils n'occupent pas d'autres fonctions ? Et lorsqu'ils en occupent, celles-ci ne les accaparent-elles pas entièrement ? Ne vaudrait-il pas mieux que le secrétariat général de la Défense nationale soit directement en prise sur les directions des ministères ?

On peut alors formuler deux suggestions. La première consisterait à instituer une liaison directe entre le secrétariat général de la Défense nationale et les hauts fonctionnaires de défense. Une telle mesure supposerait de conférer un caractère propre à l'exercice des responsabilités des hauts fonctionnaires de défense. Ceux-ci ne devraient pas pouvoir cumuler des fonctions d'administration générale et des attributions en matière de défense. Leur autorité mériterait d'être accrue grâce à la reconnaissance de la spécificité de leurs fonctions.

Elle imposerait par ailleurs de rattacher directement les hauts fonctionnaires de défense au secrétariat général de la Défense nationale. Réunis dans la commission proposée au sein de ce dernier, ils constitueraient ainsi d'indispensables « instances d'interconnexions », permettant de remédier aux défauts du cloisonnement sectoriel excessif entre les ministères.

B. — *Une seconde suggestion* consisterait à instituer, dans les cabinets ministériels, un responsable qui pourrait utilement informer le Ministre des efforts accomplis par les diverses directions du Ministère, le conseiller et retransmettre ses consignes à l'Administration. Il recevrait également pour mission de rappeler périodiquement, aux services, leurs obligations de protection civile. Ce responsable contribuerait donc directement à intégrer les préoccupations de défense civile à l'action administrative générale du Ministère et à sa direction politique, en maintenant des contacts étroits avec le haut fonctionnaire de défense.

C. — *Le secrétariat général de la Défense nationale doit pouvoir intervenir au niveau local.* — Le niveau territorial a de fortes chances d'être, en cas de crise, le plus opérationnel. Il faudrait donc que les directives données par le secrétariat général de la Défense nationale et les ministères à son initiative, rencontrent aux divers échelons territoriaux des correspondants directs : les préfets recevant directement les instructions auraient en retour à rendre compte directement de l'activité des services de défense. De la sorte le secrétariat général de la Défense pourrait suivre et contrôler l'exécution de ses directives au niveau même de leur impact concret en cas de crise.

Tout cela suppose évidemment l'affectation aux préfetures de moyens indispensables. Dans l'optique qui consiste à lier la défense civile à l'administration de temps de paix, on peut se demander s'il ne serait pas expédient de fusionner les directions départementales de la protection civile et les bureaux de défense.

De plus, la révision de l'organisation territoriale devrait être opérée dans le sens d'une *déconcentration accrue des responsabilités*, car les événements de mai 1968 et les exercices de simulation ultérieurs ont montré, par exemple, toute l'importance de l'échelon de *l'arrondissement*.

Paragraphe 5. — *Les priorités complémentaires des principaux aspects de la défense économique.*

**137. Les transmissions.** — Chacun sait l'importance majeure des moyens de communication dans une société évoluée. Cette donnée impose de réduire la vulnérabilité des communications téléphoniques, de dédoubler les liaisons et d'améliorer la capacité de résistance technique du réseau.

A. — *Réduire la vulnérabilité des communications téléphoniques.* — Le développement de la commutation téléphonique conduit à assumer des risques majeurs en cas de destruction des répartiteurs des centraux. Il s'agit d'un aspect particulier de la vulnérabilité et de la fragilité extrêmes d'une société fondée sur l'informatique : l'extension de l'automatisation des tâches favorise une concentration des informations ; toute atteinte portée au système peut aboutir à une paralysie générale des activités du pays.

Il serait donc urgent de prévoir des mesures particulières de protection non seulement pour les centraux les plus importants — certains d'entre eux se trouvent déjà classés « en première catégorie » et ils bénéficient, à ce titre, d'une surveillance particulière — mais encore pour tous les points nodaux.

D'ores et déjà, un sévère contrôle de l'accès aux centraux doit être institué : les bâtiments neufs peuvent être construits selon des normes spéciales de sécurité ; la situation des locaux anciens exige, en revanche, une amélioration fondée sur l'isolement des équipements stratégiques.

L'importance du budget des télécommunications, de l'ordre de 25 milliards de francs, ne devrait pas imposer, à cet égard, de contraintes financières pour la réalisation de ce programme.

B. — *Réaliser un programme de dédoublement des liaisons* : un des objectifs prioritaires de l'action des télécommunications serait de multiplier les itinéraires. Encore que la situation s'améliore avec le développement du réseau, trop de villes, petites ou moyennes, ne

se trouvent reliées au réseau général que par un seul câble ou une seule station hertzienne. Il conviendrait d'accélérer la résorption de cette faiblesse.

C. — *Améliorer la capacité de résistance technique du réseau téléphonique* : en cas d'explosion nucléaire à basse altitude, une impulsion électro-magnétique très puissante peut se propager le long du réseau et détruire la mémoire électronique. L'existence de ce phénomène de « surtension » constatée au laboratoire est certaine ; mais aucune parade satisfaisante n'a encore été trouvée.

Il faudrait donc rechercher les moyens d'améliorer la capacité de résistance technique du réseau, grâce à la poursuite d'études dans ce domaine.

**138. L'alimentation.** — Le ministère de l'Agriculture est responsable, selon l'ordonnance du 7 janvier 1959 et le décret du 31 juillet 1963 sur l'organisation de la défense dans le domaine alimentaire, de la « ressource agricole ». Mais l'ampleur des missions qui lui ont été dévolues impose de prendre des décisions urgentes en matière de structures et de méthodes.

A. — *Adapter les structures.* — L'article 4 du décret précité, qui imposait, dès 1963, que le préfet dispose d'un bureau départemental du ravitaillement, n'a pas été appliqué. Il conviendrait d'adjoindre au bureau de défense des préfectures un responsable du « ravitaillement », travaillant en liaison étroite avec la future « cellule de défense », dont la création est prévue au sein des directions départementales de l'agriculture.

B. — *Réformer les méthodes.* — La première tâche est d'achever l'élaboration de l'inventaire des ressources agro-alimentaires. Il n'est plus possible de se reposer uniquement sur l'existence des dossiers de mobilisation des directions départementales de l'agriculture.

Le second objectif doit consister à renforcer, en cas de crise, les effectifs de l'Administration. Cette dotation accrue en personnel doit intéresser la mission de défense du ministère de l'Agriculture et l'échelon régional. En effet, dans les douze régions non pourvues d'un intendant militaire, il est nécessaire de créer un poste d'agent spécifique de défense, qui aurait les mêmes missions de coordination et d'animation que les intendants militaires en place. Le développement des actions de protection sanitaire et d'instruction des cadres devrait être également prévu.

C. — *Coût financier.* — Le tableau ci-dessous récapitule le coût financier de ce programme pour l'Agriculture (en francs) :

— Créations d'emplois .....	9.730.350
— Protection sanitaire (protection contre des dangers accrus d'ordre nucléaire, biologique ou chimique ; adaptation des systèmes de détection existants aux technologies nouvelles, renouvellement et installation d'équipements) .....	4.245.000
— Ravitaillement .....	330.000
Total sur dix ans (en francs 1980) .....	<u>143.053.500</u>

**139. Les stockages.** — La question du stockage recouvre deux réalités bien distinctes : les matières premières minérales, dont la valeur stratégique est évidente ; les produits alimentaires, destinés à assurer le ravitaillement de la population.

**140. I. — Le stockage des matières premières minérales.** — Le Gouvernement a décidé, en décembre 1979, d'affecter une somme de 1,6 milliard de francs à l'accroissement de notre stock de sécurité de matières premières. Pour être pleinement efficace, cette mesure devrait intéresser le domaine de la protection civile.

Le stock actuel, constitué en application d'une première décision prise en 1975, représente cinq cents millions de francs ; l'objectif poursuivi alors était de disposer de réserves pour deux mois, à échéance de dix années.

Cette politique est nécessaire pour deux raisons essentielles : l'extrême dépendance de notre économie, vis-à-vis d'un ou deux pays, pour des produits essentiels ; le risque majeur d'une brusque hausse des cours.

Nous importons presque totalement du Maroc notre *cobalt* ; nous achetons surtout à la Bolivie (41 %) et à la Thaïlande (25 %) notre *antimoine* ; notre *chrome* provient de Madagascar (32 %), d'Afrique du Sud (20 %), de Turquie (18 %) et d'Iran (15 %). La menace d'instabilité politique qui pèse sur ces Etats autorise évidemment les plus graves craintes en cas de conflit.

Le degré d'autonomie de notre approvisionnement est inférieur à 30 % pour les métaux suivants : tungstène, cuivre, molybdène, zinc, chrome et cobalt.

A la suite des décisions du Conseil des ministres du 12 décembre 1979, une « Caisse nationale des matières premières » devrait prochainement émettre sur le marché financier des emprunts garantis par l'Etat pour recueillir cette somme de 1,6 milliard de francs.

Mais les projets actuels demeurent incertains et le Gouvernement devrait prendre, au plus vite, des décisions vitales pour notre économie. Il n'est plus possible de différer la réalisation d'une action aussi fondamentale : n'oublions pas que les Etats-Unis ont constitué, depuis longtemps, des « stocks stratégiques » dont la valeur est de quelque neuf milliards de dollars ; de plus, nous assistons, depuis plusieurs années, à une forte diminution de l'effort mondial d'investissement pour maintenir les capacités d'extraction ; au surplus, tout événement politique grave favorise les hausses de cours (ce fut le cas lors de la guerre du Shaba, au Zaïre, pour le cobalt et pour le cuivre ou bien lors des grèves dans les exploitations cuprifères du Pérou).

Mais les premiers stockages de matières premières de caractère stratégique, affectés à la défense civile et économique, ne représentent, pour l'instant, qu'une très faible partie du stock disponible de 500 millions de francs. Il faut souhaiter une modification de cette politique, d'autant plus que les possibilités de plus-values confèrent à la constitution de ce stock une justification financière.

**141. II. — Le stockage des produits alimentaires.** — La question des produits alimentaires soulève, pour notre pays, des difficultés d'un autre ordre. Ici, la ressource existe : encore faut-il savoir la conserver et, surtout, la mettre à la disposition de la population en cas de besoin.

Il conviendrait donc de disperser, à l'échelon local le plus déconcentré sur tout le territoire, des stocks de produits alimentaires, au sein « d'unités fonctionnelles de conservation et de répartition ».

Trois principes devraient être respectés : *l'autonomie énergétique des unités, la diversité des produits stockés* et, surtout, *la permanence des moyens de transport destinés à répartir, en cas de crise, les denrées.*

La responsabilité de la gestion et de l'entretien de ces « unités fonctionnelles de stockage » pourrait être confiée à un directeur, occupé à temps plein et disposant d'un bureau sur place.

**142. La production et les transports.** — Le commissaire à la mobilisation industrielle doit repérer les installations les plus importantes afin de les protéger ; il a également pour mission d'organiser l'économie de défense.

Des établissements ont donc reçu un statut de priorité industrielle.

En fait, il est extrêmement difficile de prévoir, en fonction des diverses hypothèses liées au déroulement d'un éventuel conflit, la nature des difficultés à résoudre.

De même, dans le domaine des transports, un parc d'intérêt national a sans doute été constitué ; mais de nombreuses incertitudes affectent l'attitude, en cas de conflit, de la forte proportion, dans ce secteur d'activité, de travailleurs immigrés.

Des études devraient donc être entreprises pour définir des règles élémentaires de sécurité et pour faciliter à notre appareil de production une reconversion que les circonstances pourraient rendre indispensable.

#### Paragraphe 6. — *Suggestions en matière budgétaire.*

**143. Coût d'un programme minimum d'équipement.** — A quel niveau peut-on évaluer le coût des réalisations qui permettraient aux responsables d'affirmer qu'ils ont mis sur pied un dispositif suffisant pour qu'en cas de troubles graves ou d'attaques armées, la population française bénéficie d'une protection réelle même si elle est imparfaite ?

La mise à l'abri, nous l'avons dit, étalée sur quinze ans, axée sur la protection antiradiations, nécessiterait l'engagement, en dépenses ordinaires et en capital, de quelque 45 milliards de francs (valeur 1980). Il paraît clair que l'Etat ne saurait faire face à cette charge.

Il faut donc procéder différemment, notamment en activant les opérations de recensement, en encourageant les initiatives privées et en recherchant d'autres modes de financement (voir n° 145). Nous ne prendrons donc pas en compte ici un programme de construction d'abris dont l'opportunité doit être évaluée en fonction de considérations stratégiques et économiques. Ce n'est pas à dire que cette décision pourrait être prise sans tenir compte du sentiment des citoyens et de leurs élus, plus particulièrement des maires.

Sous le bénéfice de ces observations, nous considérons que le contenu d'un programme minimum de défense des populations civiles devrait être le suivant :

	(En millions de francs)
— poursuite du recensement des abris .....	20
— amélioration du dispositif d'alerte .....	110
— montée en puissance des deux unités d'instruction de la Sécurité civile .....	35,4
— création de quatre unités d'instruction .....	190
— création d'une compagnie d'hébergement par région .....	35
— instruction des réservistes de la protection civile ..	11,8
— création de six colonnes mobiles de secours ....	35
— acquisition de masques à gaz pour les personnels de la sécurité civile et pour les risques industriels .	97
Total .....	<u>554,2</u>

Cette somme ne représente que 0,6 % du budget de la Défense. C'est un pourcentage nettement inférieur à la fourchette de 1 à 2 % que nous considérons comme souhaitable d'atteindre. Il convient de souligner qu'elle sera affectée pour la majeure partie à des acquisitions de matériels durables. Les exercices suivants verront normalement se substituer aux dépenses d'équipement les dépenses de fonctionnement correspondant à des structures actives.

**144. Elaboration d'une loi de programme.** — Le programme très minimal que nous suggérons ne concerne pratiquement, on s'en sera rendu compte, que le dispositif de secours. Il a, en réalité, pour objet de limiter les conséquences immédiates, pour la population, d'un éventuel conflit. Mais il doit être intégré à un vaste plan d'ensemble échelonné sur plusieurs années. Il appartient au Gouvernement d'assurer, en ce domaine, des responsabilités essentielles. Des actions très vigoureuses doivent être envisagées dans nombre de secteurs : abris, dispositifs d'évacuation, structures sanitaires, renforcement des services des hauts fonctionnaires de défense et des bureaux de défense des préfectures, adaptation des équipements aux impératifs de défense, constitution de stocks, instruction et entraînement des personnels, dispositifs antiterroristes, etc.

L'ampleur de la tâche interdit que nous fassions ici une récapitulation chiffrée de tous ces objectifs. Nous considérons qu'il s'agit d'un problème politique et technique considérable qui appelle un

travail d'élaboration pour servir de base à une décision politique. A notre sens, cette décision devrait se concrétiser dans une loi de programme.

Elaborée par le secrétariat général de la Défense nationale, en liaison avec la direction du budget, cette loi permettrait de définir pour cinq ans les montants de crédits à engager annuellement pour respecter les échéances. Elle devrait donc pouvoir être soumise au Parlement avant la fin de l'année.

Le recours à cette procédure présenterait trois avantages essentiels.

Elle manifesterait, d'abord solennellement, la volonté des pouvoirs publics de compléter leur doctrine de défense, fondée sur la croyance à la vertu dissuasive absolue des « missiles » nucléaires. La loi de programme fournirait ainsi l'occasion d'affirmer, officiellement, une volonté de défense par tout moyen de la collectivité.

Elle constituerait ensuite un excellent indice du maintien ou du recul des exigences de la protection civile parmi les préoccupations du Gouvernement ; la comparaison entre les objectifs et les résultats, en termes strictement financiers, révélerait immédiatement toute déviation dans la réalisation du programme.

Une loi de programme devrait enfin obéir, techniquement, à un financement d'actions hiérarchisées et bien coordonnées. Les imputations budgétaires de la dotation du secrétariat général de la Défense nationale assureraient la cohérence de la politique suivie, grâce à une prise en compte simultanée des dépenses ordinaires et des investissements.

Les résultats de l'exécution de la loi de programme devraient être publiés chaque année dans un document annexé au projet de loi de finances. La publicité de ce rapport permettrait à l'opinion publique de connaître avec précision l'ampleur des efforts accomplis pour protéger les populations. On peut, en effet, penser que ce document ne serait pas ignoré des médias.

**145. Création d'une « Caisse de défense civile ».** — Le recours aux initiatives privées n'est pas possible pour permettre aux responsables des équipements collectifs existants de procéder à des constructions d'abris.

Chacun sait pourtant quelle peut être l'importance de ces réalisations : le cas des hôpitaux est particulièrement critique, car, contrairement aux politiques suivies dans certains pays étrangers, nous ne disposons en ce domaine d'aucune possibilité de protection des malades et du corps médical.

La création d'une « Caisse de défense civile », chargée d'émettre des emprunts sur le marché financier, dont le produit serait affecté au financement d'un programme d'abris dans les équipements collectifs, constituerait ainsi une initiative utile, qui présenterait l'intérêt de ne pas obérer le budget de l'Etat.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

**146. Efficacité de la défense civile.** — L'utilité de la protection civile a été très clairement démontrée au cours de la Seconde Guerre mondiale. La comparaison des pertes en vies humaines à Stuttgart et à Pforzheim en donne un exemple frappant.

Cette protection existait à Stuttgart : 55 attaques aériennes, 25.000 tonnes de bombes tuèrent 4.000 personnes sur 500.000 habitants, soit 0,8 % de la population.

A Pforzheim, elle faisait défaut : 1.600 tonnes de bombes firent 17.600 victimes sur 80.000 habitants, ce qui représente 22 % de la population.

Une étude de l'Institut de la défense nationale rappelle : « La Première Guerre mondiale a tué 20 fois plus de soldats que de civils : 10.000.000 et 500.000.

« Au cours de la Seconde Guerre mondiale, les pertes militaires et civiles furent sensiblement égales : 26 millions pour les premiers, 24 millions pour les seconds.

« A partir de 1945, les rapports s'inversent : la guerre de Corée a tué 100.000 soldats et cinq fois plus de civils ; les guerres du Vietnam accusèrent cette nouvelle tendance en faisant treize fois plus de victimes civiles que de militaires, soit 2 millions d'une part et 150.000 de l'autre. »

Des études précises adressées au Gouvernement établissent qu'en cas de guerre nucléaire, la protection civile se révélerait efficace.

En appelant l'attention du Gouvernement sur la situation pré-occupante de notre dispositif de protection civile pour le temps de crise, notre commission des Finances souligne une urgence nationale vitale que les incertitudes internationales actuelles justifient pleinement.