

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 novembre 1964.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi de finances pour 1965, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME I

ARMÉES

Section commune.

Par M. le Général Jean GANEVAL,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Vincent Rotinat, président ; Marius Moutet, Philippe d'Argenlieu, Paul Piales, vice-présidents ; Jean Clerc, Georges Repiquet, Jacques Ménard, secrétaires ; Edmond Barrachin, Maurice Bayrou, Jean Bène, Daniel Benoist, le général Antoine Béthouart, Raymond Boin, Marcel Boulangé, Julien Brunhes, Roger Carcassonne, Maurice Carrier, Pierre de Chevigny, Georges Dardel, Edgar Faure, le général Jean Ganeval, Georges Guille, Raymond Guyot, Jean Lacaze, Jean de Lachomette, Bernard Lafay, Charles Laurent-Thouverey, Guy de La Vasselais, Jean Lecanuët, Etienne Le Sassier-Boisauné, Louis Martin, André Monteil, Roger Morève, Léon Motais de Narbonne, Henri Parisot, Jean Peridier, le général Ernest Petit, Paul Ribeyre, François Schleiter, Edouard Soldani, Jacques Soufflet, Jean-Louis Tinaud, Jacques Vassor, Michel Yver.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1087 et annexes, 1106 (tomes I à III et annexes 36 et 37), 1121 (I, tomes 1^{er} et 2 ; II, tome 1^{er}) et in-8° 266.

Sénat : 22 et 23 (tomes I, II et III, annexe 39) (1964-1965).

Mesdames, Messieurs.

Le budget de la section commune couvre les dépenses de la Gendarmerie et des services communs proprement dits (services de santé des armées, action sociale, postes à l'étranger...) de l'infrastructure interarmée et interalliée, et aussi de la majeure partie du programme nucléaire.

Ce budget est en constante augmentation. Il est passé de 3.475 millions en 1962 à 6.450 en 1964. Il sera de 7 milliards en 1965. Cette progression, sensiblement freinée dans le projet qui nous est présenté, est due avant tout à l'effort d'investissement dans l'armement nucléaire.

Les dépenses se répartissent comme il suit (en millions de francs) :

	1964	1965	DIFFÉRENCE
Dépenses ordinaires.....	2.595	2.355	— 240
Dépenses en capital.....	3.855	4.649	+ 794
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	6.450	7.004	554

En ce qui concerne les crédits de paiement et les autorisations de programme, la répartition est la suivante :

Dépenses en capital (en millions).

<i>Autorisations de programme :</i>			
	1964	1965	DIFFÉRENCE
Etudes et recherches.....	4.292	4.173	— 119
Investissements	99	98	— 1
Fabrications	58	78	+ 20
Infrastructure	226	228	+ 2
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	4.675	4.576	— 98
	<hr/> <hr/>	<hr/> <hr/>	<hr/> <hr/>
<i>Crédits de paiement :</i>			
Etudes et recherches.....	3.276	4.073	+ 797
Investissements	92	88	— 4
Fabrications	176	186	+ 10
Infrastructure	311	302	— 9
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	3.855	4.649	+ 794

Le programme nucléaire.

Il paraît intéressant d'établir le bilan aussi complet que possible des autorisations de programme pour l'armement nucléaire.

Elles s'élèvent :

— sur le budget « section commune » (Etudes spéciales comprenant atomes, engins et Centres d'expérimentation nucléaire — partie du budget des Poudres et de celui de la Direction des Recherches et moyens d'essais) à 4.125 millions ;

— sur le budget Air, à 740 millions ;

— sur le budget Marine, à 250 millions,

soit 5.120 millions sur les budgets militaires.

Il convient de préciser que les chiffres qui figurent dans les sections « Air » et « Marine » correspondent aux dépenses directes et ne comprennent pas certaines dépenses non spécialisées entraînées par le programme nucléaire, ni certaines incidences sur le plan du fonctionnement.

En ce qui concerne le budget du Commissariat atomique, les dépenses d'aspect militaire compensent à peu près les sommes mises en jeu par les armées qui, à des fins militaires, couvrent des activités qui seraient, de toute façon, nécessaires à des fins civiles.

C'est ainsi qu'on arrive, en fin de compte à un total complet d'environ 5 milliards et demi, sensiblement égal à celui de l'an dernier.

Ce bilan établi, où en est-on de la réalisation du programme militaire atomique ?

— la fabrication des bombes A se poursuit et on met au point une seconde version présentant plus de puissance et plus de souplesse ;

— les études relatives aux charges à grande puissance destinées aux engins Sol-Sol et Mer-Sol se poursuivent également ;

— les efforts pour la production des matières se poursuivent normalement à Marcoule et à Pierrelatte ;

— les Mirage IV sortent à la cadence prévue de 2 par mois. Une vingtaine sont déjà livrés, sur 62, et une escadre est constituée ;

— les 12 avions ravitailleurs K. C. 135, qui proviennent, rappelons-le, des Etats-Unis, et sans lesquels le rayon d'action des Mirage IV serait absolument insuffisant, sont livrés ;

— la réalisation du sous-marin nucléaire se poursuit normalement. Le prototype du réacteur en essai à terre en est à la phase des essais globaux ;

— enfin le Centre d'Essais du Pacifique est en voie d'établissement.

*
* *

L'évolution de ce programme appelle certaines observations :

— la décision a été définitivement prise en ce qui concerne l'engin Sol-Sol : celui-ci assurera la transition entre la première génération (vecteurs aériens et bombe A) et la deuxième génération (sous-marins, lance-fusées). Sa portée sera de 3.000 kilomètres.

— l'an dernier, les études spéciales figuraient sous un chapitre unique du fascicule, avec 4 milliards d'autorisations de programme. Cette année, nous trouvons trois chapitres distincts : Atome, Engins, Centres d'expérimentation nucléaires. Le premier, l'Atome, est en forte diminution par rapport à 1964, tandis que le second présente une sensible augmentation. Quant au chapitre « Centres d'expérimentation nucléaires », il s'inscrit pour la première fois, avec 835 millions d'autorisations de programme. Ceux-ci sont destinés avant tout à l'établissement du Centre du Pacifique qui remplacera les bases que nous allons perdre au Sahara, et où les installations nouvelles doivent être à la mesure des problèmes qui mettent en jeu les techniques les plus avancées de l'électronique.

L'articulation du Centre du Pacifique comprend :

— des installations portuaires assurant le support logistique, la liaison avec la Métropole, et la vie même de la base : c'est Tahiti ;

— une base opérationnelle, à Hao, destinée au stockage des engins, et, à chaque essai, au recueil du personnel ;

— et un champ de tir établi sur deux atolls déserts : c'est Mururoa.

A combien peut-on estimer le total des dépenses qu'exigeront l'implantation du Centre et son fonctionnement, ainsi que l'achat et la transformation des navires qui assureront les transports nécessaires ?

En additionnant les crédits utilisés en 1963 et 1964, les besoins de l'infrastructure, des équipements généraux, des transmissions, des moyens aériens et navals, l'équipement des zones de tir et les crédits de fonctionnement, il semble qu'une estimation raisonnable des dépenses à prévoir jusqu'en 1970 soit de l'ordre de 4 milliards de francs. Pour être tout à fait complet, il faut observer que de nombreuses dépenses de fonctionnement seront rendues plus lourdes en raison de leur lieu d'application.

En résumé, en ce qui concerne la création de la force nucléaire militaire, on peut déplorer que, dans cette entreprise, l'isolement paraisse être une fin en soi ; on peut déplorer aussi que cette force de dissuasion soit présentée avec tant de présomption.

Mais, dans un monde où la maîtrise de l'atome commande l'avenir non seulement sur le plan militaire, mais aussi sur les plans économique et scientifique, il faut reconnaître que notre programme nucléaire militaire se développe sans surprise technique, et conformément aux délais prévus.

Les bases extérieures.

Les crédits pour les bases extérieures suscitent peu d'observations.

Ceux concernant Mers-el-Kébir ont pratiquement disparu de la section commune, puisque nous relevons 100.000 F seulement.

Mers-el-Kébir est passée du rang de base stratégique à celui de base secondaire : les possibilités de réparation sont très réduites, et les activités de l'arsenal ramenées à un strict minimum.

Pour le moment, le nouvel aérodrome de Bousfer, dont la piste est achevée, est le relais nécessaire avec l'Afrique Noire quand on utilise le Noratlas.

Mers-el-Kébir est encore la base arrière des sites sahariens qui seront abandonnés dès que fonctionnera le Centre du Pacifique.

En ce qui concerne Diégo-Suarez et Djibouti, dont l'importance croît avec la centralisation — et la contraction — de nos forces en Afrique Noire, les autorisations de programme sont assez importantes. On peut noter pour Diégo-Suarez 13 millions d'autorisations de programme pour les stocks et la maintenance, et 10 millions pour les travaux (essentiellement le nouvel aérodrome).

La gendarmerie.

Le fait essentiel du projet de budget de la gendarmerie est une réduction d'effectifs de 2.000 officiers et sous-officiers, dont 1.500 pour la Métropole, sous forme de suppression de dix escadrons de gendarmerie mobile et 500 pour l'Outre-Mer. Les effectifs reviennent de 63.239 à 61.248 (dont 2.393 Outre-Mer).

Le Gouvernement ayant cru devoir opérer une diminution sur l'ensemble des forces de l'ordre avait un choix à faire entre les C. R. S. et la gendarmerie. C'est sur celle-ci qu'il a décidé de faire porter la diminution d'effectif.

C'est du point de vue militaire qu'il convient avant tout de juger cette option, et sans que ce jugement puisse avoir quoique ce soit de désobligeant à l'égard des C. R. S., dont chacun reconnaît les qualités.

La suppression de 10 escadrons de gendarmerie mobile s'inscrirait logiquement dans le cadre de la politique du « Tout ou rien ».

Or, à l'issue des manœuvres nationales, le Ministre des Armées et les représentants du Haut-Commandement ont formellement écarté cette politique. Ils ont admis la possibilité du déclenchement d'un conflit qui, au point de vue nucléaire, ne dépasserait pas l'emploi des armes tactiques. Le thème même des manœuvres, fort indicatif, mettait en action la Défense Opérationnelle du Territoire.

Or, dans le cadre de la D. O. T., le rôle de la gendarmerie serait essentiel. Au point de vue des liaisons, du renseignement, de la préparation de la mobilisation, elle est un instrument incomparable. Il est illogique de s'orienter en même temps vers la création de régiments régionaux et la dissolution d'escadrons de gendarmerie mobile.

Par ailleurs, la diminution d'effectifs obligera à interrompre presque complètement le recrutement pendant de longs mois, alors que déjà 3.000 demandes sont pratiquement agréées. Sans même insister sur les inconvénients d'un vieillissement du personnel, cela risque de porter un coup très grave au recrutement de l'arme.

La Commission ne peut approuver la réduction des effectifs de la gendarmerie qui est tout à la fois une force multivalente et un élément essentiel de la D. O. T.

Nous retrouvons, par ailleurs, les problèmes habituels de la gendarmerie.

D'abord, celui des brigades départementales, qui sont pour la plupart à l'effectif de cinq sous-officiers, alors que, compte tenu des charges croissantes, chaque brigade devrait compter un gradé et six sous-officiers. Et ce n'est pas la diminution générale des effectifs qui apportera un espoir en ce domaine !

En ce qui concerne la matériel roulant, la situation empire lentement. Il avait été décidé que le parc automobile, soumis en partie à une rude épreuve en Algérie serait renouvelé en dix ans. Compte tenu des crédits, on en était à 13 ans l'an dernier. On en est à 14, cette année. Le matériel se détériore, les réparations se multiplient. Ce n'est peut-être pas, à terme, une bonne gestion financière.

Les autorisations de programme pour l'infrastructure ont été ramenées de 38 à 35 millions, dont 30 pour la Métropole. Ce modeste crédit est entièrement appliqué à la construction à Nanterre d'un casernement destiné à recevoir 4 compagnies de Garde Républicaine et à héberger éventuellement 4 compagnies qui seraient déplacées pour le maintien de l'ordre.

Il n'y a donc rien à espérer cette année pour les logements départementaux dont beaucoup, dans leur vétusté, n'offrent pas le confort le plus élémentaire. Rien à espérer, sinon de la bonne volonté de la part des collectivités locales. Mais les prêts accordés à celles-ci par la Caisse des Dépôts et Consignations sont limités à 12 millions, alors que les demandes sont de l'ordre de 150 millions.

Signalons que l'indemnité pour cyclomoteurs a bien été accordée en 1964, comme le Sénat l'avait demandé, mais elle a été fixée à un taux sensiblement trop faible pour couvrir les frais.

La Justice militaire.

Les deux problèmes signalés l'an dernier semblent devoir recevoir très prochainement une solution.

La Direction de la Gendarmerie et de la Justice militaire avait présenté un projet de loi portant refonte et remise à jour des Codes de justice des différentes armées. Ce projet vient d'être approuvé et sera sans doute prochainement déposé.

En ce qui concerne le statut des magistrats militaires, on s'oriente vers la solution suivante : la Justice militaire serait confiée à des magistrats civils, qui seraient mis en position de détachement. Ce système supprimerait le caractère discrétionnaire que l'on attache parfois, et à tort, à la Justice militaire et assurerait à celle-ci une indépendance complète à l'égard du commandement.

Le corps des magistrats militaires deviendrait un corps d'extinction, et ses membres bénéficieraient de la situation des magistrats civils détachés.

Service de santé.

Le service de santé est l'objet d'une sévère réduction d'effectifs : 675 officiers et 150 infirmières.

Sans doute, la réduction générale des effectifs des forces armées facilite-t-elle, pour une part, cette décision. Mais d'un autre côté, l'intervention d'armes nouvelles, l'intervention possible d'armes biologiques, pose au service de santé des problèmes nouveaux et très complexes. La médecine militaire, la médecine de défense doivent s'engager délibérément dans le domaine de la recherche en raison de la multiplicité des moyens d'agression et de l'aspect scientifique qu'ils revêtent. C'est dire que l'on a atteint — sinon dépassé — la limite extrême jusqu'à laquelle on peut réduire les effectifs sans grave inconvénient.

La loi de dégagement volontaire des cadres, votée l'an dernier, ne s'applique pas jusqu'à présent aux médecins militaires. Il semble équitable que ceux qui vont quitter l'armée, par suite des prochaines réductions d'effectifs, puissent en bénéficier.

Le problème des infirmières se pose toujours de la même façon. La situation qui leur est faite reste très inférieure à celle des infirmières civiles. La Commission déplore que la révision de leur statut soit sans cesse ajournée.

En ce qui concerne l'infrastructure, les autorisations de programme passent de 20 à 30 millions, mais en même temps les crédits de paiement sont ramenés de 26,7 millions à 13,5 millions. En ce qui concerne les hôpitaux, on semble ainsi admettre la nécessité d'un programme de rénovation non négligeable, mais en même temps, on en ajourne la réalisation.

C'est ainsi qu'on a beaucoup parlé de la nécessité, dans la région parisienne, de la rénovation du complexe hospitalier Val-de-Grâce—Bégin. Les opérations nouvelles prévoient bien, à cet effet, 18 millions d'autorisations de programme, mais les crédits de paiement s'élèvent à 300.000 francs ! ...

Les autres opérations nouvelles s'appliquent notamment, avec des crédits modestes, à la rénovation des hôpitaux militaires de Versailles et de Nancy.

Action sociale des armées.

Les crédits du service d'action sociale, qui représentent moins du millième du budget des armées, sont pratiquement inchangés.

Les moyens du service sont donc réduits, mais grâce au dévouement de son personnel, il peut remplir dans des conditions satisfaisantes l'essentiel de ses tâches.

Logements militaires.

Alors que les retours d'Algérie n'ont fait qu'augmenter les besoins, l'année 1964 a plutôt marqué un ralentissement dans la réalisation du programme de logements militaires.

Durant le premier semestre, 1.000 logements seulement ont été livrés.

En 1965, il est prévu que 2.000 seront construits par le secteur privé et que la Société de gestion immobilière militaire continuera à remettre en état de nombreux logements domaniaux.

Cette société gère actuellement 35.000 logements, dont 23.600 appartiennent au Domaine.

Les crédits de paiement pour 1965 sont passés de 35 à 39 millions, mais les autorisations de programme ont été ramenées de 40 à 31 millions.

La condition militaire.

Le projet de loi inscrit une provision de 7,5 millions pour majoration de taux des primes de qualification — mesure naturelle à l'heure où l'armée a des besoins toujours plus pressants de techniciens.

Mais il ne prévoit aucune mesure nouvelle concernant les sous-officiers.

Sans doute, l'élévation considérable des primes d'engagement et de rengagement intervenue l'an dernier est-elle reconduite, et il faut reconnaître qu'elle a apporté un remède certain à l'hémorragie des effectifs. Mais ce n'est là qu'un palliatif, et de mauvaise qualité. Les sous-officiers ne raisonnent plus comme autrefois. Ce qu'ils veulent, c'est une situation améliorée sans doute, mais sans à-coups, qui leur assure des ressources régulières et sur laquelle sera calculée leur pension.

Ce qui compte pour eux, ce qui s'impose, c'est un reclassement général indiciaire.

Les cadres militaires, dans leur ensemble, ont profondément souffert du reclassement de 1948, qui s'est opéré en l'absence de leurs représentants. On peut estimer raisonnablement que, de 1946 à 1960, la dévaluation de leur rémunération atteint, suivant les cas, de 15 à 25 %.

Depuis, pour la première fois, il y a trois ans, le Gouvernement a apporté un correctif. Un correctif très modeste — et on ne peut le lui reprocher, car on comprend fort bien qu'une amélioration sérieuse doive être progressive — mais un correctif proportionnellement trop faible à l'égard des sous-officiers, et parfaitement injuste à l'égard des plus anciens d'entre eux et des plus qualifiés. Et encore a-t-il fallu l'insistance très vive du Parlement, et particulièrement du Sénat, pour que l'on finisse par attribuer à ceux-ci la majoration dérisoire de 5 points !

Le reclassement indiciaire s'impose. Il faut bien préciser qu'il ne s'agit pas là d'une revalorisation quelconque : il s'agit seulement de remédier, progressivement, au déclassement dont les cadres militaires ont été les victimes depuis 1948.

Les sous-officiers ont également souffert, depuis cette date, de l'établissement des échelles de solde. Celles-ci ont été instituées au lendemain de la guerre, et elles avaient alors plus de raison d'être qu'aujourd'hui. Quoi qu'il en soit, elles ont créé des anomalies choquantes entre sous-officiers et on peut trouver un sergent touchant une solde égale à celle d'un adjudant. Elles ont lésé gravement les sous-officiers dont les pensions ont été établies en fonction de critères qui n'existaient pas au moment de leur mise

à la retraite. Il faut revenir à un système de rémunération qui, à égalité d'ancienneté, accorde le classement indiciaire le plus élevé au détenteur du grade le plus élevé.

Afin d'éviter le renouvellement d'injustices semblables à celles de 1948, il conviendrait que les cadres pussent être normalement représentés auprès de leur défenseur naturel, le Ministre des Armées. C'est ce que prévoit un projet déjà ancien, celui de la création d'un Conseil supérieur de la Fonction militaire. Ce conseil serait composé à la fois de représentants des différentes catégories de militaires de carrière et de représentants des retraités. Il ne pourrait s'agir, bien entendu, que d'un organisme officiel, afin d'éviter de façon absolue tout ce qui pourrait être susceptible de porter atteinte à la discipline de l'armée.

Depuis 1960, le Ministre a accepté l'étude de cette proposition. Cette année même, il a déclaré que « le Conseil supérieur verra sans doute le jour dans un projet de loi qui sera déposé à la fin 1964 ou au début de 1965 ».

La Commission souhaite la réalisation prochaine de la promesse du Ministre.

Enfin le budget prévoit que le prêt du soldat passera, dans le courant de 1965, de 0,30 F à 0,50 F par jour. Depuis plusieurs années, la Commission des Affaires étrangères et de la Défense a estimé qu'il devait être porté à 1 F. Il s'agit là d'un minimum, et qui devra être très considérablement élevé si le régime du service militaire devient sélectif. Il sera alors nécessaire que ceux qui n'auront pas été exemptés pour des motifs sociaux ou des raisons de santé reçoivent une modeste compensation.

Il n'est pas question de la chiffrer avant que ne soit défini le nouveau régime de service militaire. On doit seulement noter, à l'heure où l'appelé allemand reçoit 3,50 F par jour, que l'élévation du prêt de 0,50 à 1 F coûterait au budget 45 millions par an pour 250.000 hommes effectuant leur service normal, et que la somme de 0,50 F par jour ne répond pas aux besoins les plus élémentaires.

Le projet de budget de la section commune est donc en augmentation cette année (de 8,5 % contre 42 % et 35 % l'an dernier et en 1962).

L'augmentation est freinée par la diminution des dépenses ordinaires de fonctionnement, et aussi par le fait que l'accession à la force nucléaire stratégique à la phase de réalisation se fait désormais sans grave imprévu.

Mise à part la diminution regrettable des effectifs de la gendarmerie, le budget présenté pour la section commune est, en fait, un budget de reconduction. Sous réserve des observations faites, la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées se prononce, à la majorité, pour son adoption.