

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 novembre 1971.

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 1972, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

TOME IV

DEFENSE NATIONALE

Section commune.

Par M. Henri PARISOT,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Raymond Boin, Louis Martin, Jean Périquier, Pierre de Chevigny, vice-présidents ; Jean de Lachomette, Pierre Giraud, Francis Palmero, Serge Boucheny, secrétaires ; Edmond Barrachin, Maurice Bayrou, Jean Berthoin, Charles Bosson, Louis Brives, Maurice Carrier, Léon Chambaretaud, Jean Colin, Roger Deblock, Emile Didier, Jacques Duclos, Baptiste Dufeu, Robert Gravier, Raymond Guyot, Louis Jung, Michel Kauffmann, Emmanuel Lartigue, Jean Legaret, Marcel Lemaire, Jean Lhospied, Georges Lombard, Ladislas du Luart, Michel Maurice-Bokanowski, Gaston Monnerville, André Morice, Dominique Pado, Henri Parisot, Maurice Pic, Roger Poudonson, Georges Repiquet, Abel Sempé, Edouard Soldani, Pierre-Christian Taittinger, Jacques Vassor, Emile Vivier, Michel Yver.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1993 et annexes, 2010 (tomes I à III et annexes 41 et 42)
2013 (tome III) et in-8° 494.

Sénat : 26 et 27 (tomes I, II et III, annexes 37 et 38) (1971-1972).

Mesdames, Messieurs,

Dans la section commune du budget des Armées pour 1972, les crédits de fonctionnement du titre III marquent une augmentation assez considérable par rapport à 1971 ; les crédits de paiement du titre V (Equipement) augmentent moins en pourcentage que ceux des autres sections du budget ; enfin, les autorisations de programme du même titre V augmentent, elles, de plus fort pourcentage dans l'ensemble du budget militaire.

Le tableau suivant représente, en chiffres arrondis et en millions, les sommes totales et leurs variations par comparaison avec les autres sections :

	1971	1972	POURCENTAGE D'AUGMENTATION			
			Sect. com.	Terre.	Air.	Marine.
Titre III.....	4.446	6.223	+ 39,9	— 10,25	+ 2,8	+ 1,1
Titre V :						
Crédits de paiement.....	4.613	4.701	+ 1,9	+ 10	+ 10,79	+ 10,9
Autorisations de programme.	4.732	5.751	+ 21,5	+ 10,9	+ 3,8	+ 22

Disons tout de suite que l'augmentation considérable des crédits de paiement du titre III de la section commune, en relation avec la diminution de ceux du même titre III de la section « Forces terrestres » ne doit pas faire illusion : elle est due pour la plus grande part au fait que, à partir de 1972, la totalité des dépenses des personnels civiles a été regroupée à la section commune. D'autre part, un certain nombre de mesures nouvelles ont été inscrites à cette section, qui, dans les exercices suivants, figureront dans les autres sections. Il faut également tenir compte d'une augmentation sensible des effectifs et des moyens de la gendarmerie.

Au titre V, la faible augmentation des crédits de paiement, qui traduit en fait une diminution en valeur constante, a été rendue possible par des économies et des réévaluations dans les chapitres

concernant les armements nucléaires, économies et réévaluations qui se traduisent pour l'année prochaine, mais qui, vraisemblablement, ne se répéteront pas, par des transferts au profit des titres V des autres sections. Notons que le programme nucléaire n'est nullement touché en fait par ces dispositions.

Enfin, toujours au titre V, l'augmentation des autorisations de programmes est la plus importante en pourcentage dans les quatre sections du budget militaire, ce qui est significatif d'une volonté de maintenir pleinement l'effort d'équipement nucléaire. Ce titre V prouve donc qu'il est, si l'on peut dire, en bonne santé.

Au total, malgré la disparité qui apparaît dans le projet de budget, entre les titres III et V de la section commune, il est utile de remarquer que, *dans son ensemble*, le budget militaire présentera un titre III d'environ 53 % et un titre V d'environ 47 %, ce qui est une proportion tout à fait satisfaisante.

Comme l'ont fait nos prédécesseurs, nous vous proposons maintenant d'examiner cette section commune du budget en commençant par les crédits consacrés à l'équipement nucléaire, en continuant par des observations sur les principaux services communs et en concluant par les remarques qu'appelle l'évolution de la condition militaire.

I. — Les crédits consacrés à la constitution de l'armement nucléaire.

Les crédits consacrés dans la section commune aux armements nucléaires s'inscrivent à l'intérieur du programme majeur « Forces de riposte nucléaire », défini par la nouvelle présentation en budget de programmes que nous a soumise M. le Ministre d'Etat chargé de la Défense nationale. Il serait évidemment d'un grand intérêt de pouvoir analyser l'ensemble des crédits affectés à ce « programme majeur » qui, en paiements, représentent 4.746 millions dans le budget 1972, mais force nous est, pour cette année encore en tout cas, de nous en tenir à l'analyse traditionnelle par sections budgétaires.

Il est néanmoins bon de se référer à la troisième loi-programme relative aux équipements militaires de la période 1971-1975, et de constater que, dans l'ensemble, les totaux des crédits de paiement

prévus par ce texte sont maintenus. Mais il apparaît que cela a pu se faire notamment grâce à une diminution sensible à la section commune, où les crédits du chapitre « Etudes spéciales - Engins » (titre V, chap. 51-89) passent de 1.380 millions votés pour 1971 à 1.000 millions demandés pour 1972 ; cela ne traduit nullement un retard dans l'accomplissement du programme, mais cette réduction est rendue possible par des ventilations de crédits et des ajustements aux besoins réels. De même, l'analyse détaillée du chapitre 51-88 (Etudes spéciales - Atome) fait apparaître une réduction de 160 millions, par rapport aux prévisions de la loi-programme, grâce à la diminution des crédits versés au Commissariat à l'énergie atomique (C. E. A.). Enfin, le chapitre 51-90 (Direction des centres d'expérimentations nucléaires - Etudes spéciales) accuse une diminution de 50 millions pour les essais, en raison d'aménagements de programmes et grâce à la réduction du coût prévu pour les expérimentations (dont l'exécution revient à la Direction des centres d'expérimentation nucléaire (DIRCEN)). Ces trois chapitres font apparaître que les crédits de paiement ouverts au 31 décembre 1970 n'ont pas été entièrement consommés, et qu'il est donc possible de prévoir des reports de crédits sur le prochain exercice.

En somme, des crédits de paiement consacrés à la force nucléaire dans la section commune voient leur pourcentage d'augmentation diminuer par rapport à l'ensemble du budget, ou même sont sensiblement réduits, pour des raisons de gestion, et grâce aux reports envisagés pour 1972 des crédits non utilisés en 1971 ; mais le programme de fabrication n'est nullement modifié, ce qui est un point très important à noter.

L'an dernier, notre rapporteur pour avis parlait de « rééquilibrage » des chapitres concernant la Force nucléaire stratégique (F. N. S.). Ce rééquilibrage se continuera, en quelque sorte, dans le prochain exercice. Comme l'an dernier, remarquons enfin que le programme d'Armement nucléaire tactique (A. N. T.) qui porte sur la bombe tactique pour avions et sur le système « Pluton » (sur châssis AMX 30), fait l'objet d'une augmentation de crédits de paiement de 55 millions par rapport aux 450 millions votés pour 1971 et que les autorisations de programme qui le concernent passent de 560 millions en 1971 à 658 millions pour 1972, ce qui est conforme à la troisième loi-programme et marque l'activité avec laquelle se poursuit la continuation de cet armement.

A ce propos, il nous paraît utile de rappeler qu'en ce qui concerne l'Armée de Terre, l'organisation actuelle des cinq divisions de manœuvre prévoit, en principe, la dotation suivante en engins Pluton :

- au corps d'armée : 8 rampes, soit 16 pour les deux corps ;
- à la division : 4 rampes, soit 20 pour les cinq divisions.

Cette dotation, de 36 rampes au total, envisagée depuis déjà quelques années, ne sera évidemment réalisée que lorsque le « Pluton » sera au point, soit vers 1974-1975 ; elle permettra de matérialiser d'une façon indiscutable le caractère majeur d'une agression.

Alors que la France jusqu'à maintenant ne dispose que de forces nucléaires stratégiques de riposte, l'apparition des armes tactiques permettra de remonter le seuil de l'agression.

Dernière remarque en ce qui concerne les armements nucléaires : notre rapporteur, l'an dernier, demandait que, le plus tôt possible, soit fixé le choix entre un engin nucléaire stratégique « sophistiqué » et long à mettre au point, tel que, par exemple, une arme à charge multiples, et un engin plus simple capable d'être entièrement opérationnel à la fin de l'exécution de la troisième loi-programme. C'est, au début de 1971, à cette dernière formule que s'est rallié le Président de la République, et c'est donc dans ce sens que sont orientées les études, les fabrications et les expérimentations en cours.

II. — Les services communs.

A. — SERVICE DE SANTÉ

Le budget pour 1972 du service de santé des armées s'analyse en grandes masses de la manière suivante :

DESIGNATION	CREDITS 1971.	MODIFICATIONS		CREDITS prévus pour 1972.	DIFFERENCE
		Mesures acquises.	Mesures nouvelles.		
(En francs.)					
Crédits de paiement :					
Titre III.....	289.880.249	+ 8.873.824	+ 219.769	298.973.842	+ 9.000.593
Titre V.....	51.000.000	»	»	52.200.000	+ 1.200.000
Autorisations de pro- gramme	91.000.000	»	»	71.500.000	— 19.500.000

L'augmentation des crédits du titre III porte essentiellement sur le chapitre 31-61 « Soldes et indemnités des personnels militaires » qui passe de 21.227.435 F en 1971 à 45.031.981 F pour 1972 ; l'augmentation de ce chapitre tient aux mesures d'application de la loi du 31 juillet 1968 qui a institué le corps unique de santé des armées et, également, à l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques applicables au 1^{er} octobre 1970. Ces chiffres n'appellent guère d'autre observation de la part de votre commission.

Quant aux crédits du titre V, ils traduisent l'exécution des programmes mis en place lors des précédents exercices et plus particulièrement en 1971, en ce qui concerne la modernisation de l'hôpital du Val-de-Grâce et de l'ensemble des établissements hospitaliers des armées. Ici encore votre commission n'a pas d'observation à formuler.

En ce qui concerne l'application de la réforme des Services de santé des armées, il semble que l'effet psychologique qu'en attendait le Gouvernement n'a pas été obtenu autant qu'on pouvait l'espérer : l'évasion de l'armée reste encore pour trop de jeunes médecins militaires le seul but à atteindre alors qu'il était escompté que, par le système de « qualification » et de revalorisation de la fonction qu'organisait le nouveau statut, il serait possible de retrouver plus de véritables vocations de médecins militaires. De toute manière, il n'est donc pas possible de se prononcer définitivement dans ce domaine, après deux ans seulement de fonctionnement du statut réformé, mais c'est sûrement l'un des points où devra s'exercer la vigilance de notre commission.

B. — GENDARMERIE

Pour ce qui est de la gendarmerie, son budget continue de marquer une nette augmentation après celle, très sensible, qui figurait au budget 1971.

Cette augmentation tient tout d'abord, et essentiellement, à l'application de la troisième loi programme qui a prévu une augmentation de 5.000 unités de l'effectif de la gendarmerie avant la fin de 1975. Par rapport à 1970, les effectifs ont évolué comme l'indique le tableau suivant.

DESIGNATION	EFFECTIFS REALISES au 31 décembre (1).		
	1970	1971	1972
Gendarmerie départementale et divers (a)	40.471	41.635	42.484
Gendarmerie mobile (a).....	16.871	16.871	16.871
Garde républicaine de Paris (a).....	2.965	2.965	2.965
Appelés du contingent mis à la disposition de la gendarmerie.....	»	1.300	1.300
Volontaires féminines	»	»	25
Totaux	60.307	62.771	63.645

(1) Effectifs correspondant aux effectifs budgétaires au 31 décembre.

(a) Officiers et sous-officiers :

Les effectifs budgétaires de l'année considérée correspondent, pour leur ventilation, aux effectifs « moyens » autorisés dans chaque subdivision d'arme, la loi de finances annuelle ne fixant pas la répartition interne des effectifs budgétaires. Par ailleurs, la gendarmerie d'Outre-Mer est exclue ainsi que le surnombre d'officiers subalternes (47).

Il nous semble que les dispositions de la loi-programme sont donc assez exactement respectées dans le projet de budget pour 1972, sauf un léger retard ; les effectifs de la gendarmerie départementale doivent donc augmenter de 804 unités, et ceux de la gendarmerie d'Outre-Mer de 175 unités à partir du 1^{er} juillet 1972.

Il est important de noter que la disposition de la loi sur le service national concernant le recrutement de gendarmes auxiliaires parmi les appelés du contingent est maintenant en cours d'application, puisque l'an prochain il est prévu un effectif de 1.300 de ces jeunes gens. Rappelons qu'ils sont mis à la disposition de la gendarmerie départementale et qu'ils accomplissent par priorité, sous les ordres des officiers et sous-officiers de l'arme, des missions d'aide, d'assistance et de secours ou des tâches techniques correspondant à leur capacité professionnelle ; ils peuvent également être appelés à des missions de protection civile en cas de catastrophes. Mais il est absolument exclu qu'ils puissent participer à des missions de maintien de l'ordre.

Il n'est évidemment pas possible, dès cette année, de se prononcer sur la valeur définitive de cette incorporation dans la gendarmerie qui en est encore, en fait, au stade expérimental. Il semble possible d'affirmer cependant que ces jeunes appelés, sélectionnés avec soin, présentent des qualités certaines et pourront se sentir ensuite une vocation à faire carrière dans la gendarmerie. C'est d'ailleurs l'une des conséquences que l'on espérait lors du

vote du projet de loi sur le service. Il semble en tout cas qu'il soit intéressant, par l'application de la mesure permettant de faire le service militaire dans la gendarmerie, de pouvoir escompter la constitution d'une réserve bien instruite et correctement préparée à sa tâche éventuelle.

Si on ajoute enfin que, dans le total des 1.024 emplois créés dans la gendarmerie par le projet de budget, figurent 45 emplois de gendarmes destinés à remplacer des personnels civils dans la protection de certains établissements de la Délégation ministérielle pour l'armement, on aura une vue satisfaisante sur la portée des augmentations d'effectifs de la gendarmerie.

*
* *

Quant à l'accomplissement des tâches quotidiennes de la gendarmerie départementale, ainsi que l'a fait remarquer l'un des membres de la commission, nous remarquerons, une fois de plus, la faiblesse des crédits de fonctionnement face à des tâches sans cesse accrues, tout particulièrement en ce qui concerne les crédits de carburants et les crédits de fournitures de bureau.

Enfin, pour achever nos observations, nous voudrions rappeler la question, toujours irritante, des casernements. En ce qui concerne la gendarmerie mobile, l'affaire se règle en application des programmes d'équipement rendus nécessaires depuis deux ans par l'augmentation de l'effectif. Mais pour ce qui est de la gendarmerie départementale, le problème reste toujours posé et comporte toujours les difficultés que vos rapporteurs soulignent depuis longtemps, tout particulièrement pour les casernes construites sur les crédits des collectivités locales ou des départements.

Sans revenir sur les détails de ce problème, qui ont été mainte et mainte fois analysés, votre rapporteur se demande s'il ne serait pas possible de rechercher, pour le financement de ces casernes une formule faisant appel aux Offices publics d'H.L.M. En effet, étant donné que les crédits accordés au budget des Armées pour la rénovation des casernes sont insuffisants, il pourrait être intéressant d'envisager que le financement des locaux *d'habitation* des gendarmes puisse être assuré dans les conditions habituelles des

H.L.M. soit par emprunts à taux réduit, soit par emprunt à taux normal assortis de bonification d'intérêts ou de primes à la construction.

Pour ce qui est des locaux *administratifs*, l'Office ferait appel aux collectivités intéressées en leur demandant de consentir une avance de trésorerie sans intérêts représentant la valeur des travaux, l'amortissement par l'Office de cette avance étant assuré en vingt-cinq annuités.

Cette question a déjà été posée, à propos d'une expérience de ce genre qui a été faite dans plusieurs départements ; les services officiels ont été partagés quant à la capacité de l'Office d'H.L.M. à assumer la construction en question. En tout état de cause, les dispositions du Code de l'urbanisme et de l'habitation semblent ne pas s'opposer à l'adoption de la formule envisagée.

Votre commission estime qu'elle mérite l'attention du Gouvernement.

III. — La condition militaire.

En ce qui concerne enfin la condition militaire, le projet de budget pour 1972 contient un certain nombre de mesures prises en application des budgets antérieurs, comme la continuation de la mise à parité avec les catégories civiles C et D des soldes des militaires de même niveau, comme la suite du remodelage de la pyramide des grades des personnels féminins, comme l'aménagement de la pyramide des gendarmes dans le cadre du plan de cinq ans qui prévoit une augmentation de 1 % du nombre des adjudants-chefs, de 2 % du nombre des adjudants et de 3 % de celui des maréchaux-des-logis-chefs. De même, l'échelonnement indiciaire des sous-officiers de gendarmerie s'effectuera tant en application de la règle de parité avec les catégories C et D que de celle de la parité « police-gendarmerie ».

Quant aux mesures nouvelles, certaines sont, soit systématiques, soit délibérées.

Parmi les mesures systématiques, c'est-à-dire applicables à l'ensemble des personnels de l'Etat, il faut noter les hausses de rémunération de la fonction publique (313 millions de francs) et la nécessité de constituer une provision pour l'augmentation de salaires ouvriers (75 millions de francs).

Les mesures délibérées, qui seront nouvellement appliquées en 1972, ont été, pour l'essentiel, annoncées par le Ministre au Conseil supérieur de la fonction militaire, lors de la session du 13 juillet 1971. Nous les rappellerons brièvement en indiquant leurs incidences financières :

— augmentation de 5 % de l'indemnité pour charges militaires (18,2 millions de francs) ;

— relèvement du 25 % du taux de la prime de qualification (2 millions de francs) ;

— application du statut des sous-mariniers (4,75 millions de francs) ;

— accession des officiers subalternes aux échelons terminaux de leur grade à la seule ancienneté (4,75 millions de francs) ;

— bonification d'un an aux sous-lieutenants issus du recrutement semi-direct (sans incidence financière en 1972, cette mesure implique pour 1973 une dépense de 1,7 million de francs) ;

— bonification de trois annuités, valable pour le calcul de la pension de retraite, aux militaires ayant effectué vingt-cinq ans de service et dont la limite d'âge est inférieure à cinquante-huit ans.

Enfin, les hommes du rang sous contrat bénéficieront d'une amélioration de leur pyramide des grades, pour reconnaître la plus grande technicité des emplois qui leur sont confiés. Pour leur part, les appelés verront leur prêt passer, à compter du 1^{er} juillet 1972, de 0,75 F à 1,25 F. La moitié de cette augmentation compensera la suppression des franchises postales consenties jusqu'à présent sous la forme de distribution de timbres de franchise militaire.

Parmi cet ensemble de mesures, nous en relevons deux qui nous semblent d'un intérêt particulier : il s'agit d'abord de celle qui accorde une bonification d'ancienneté d'un an aux officiers issus des écoles de recrutement indirect (Ecole militaire interarmes, Ecole militaire de l'Air et maintenant Ecole militaire de la Flotte). Cette disposition permettra de rattraper dans les faits et dans une certaine mesure, l'inégalité qui s'était établie lors de l'attribution d'une indemnité différentielle aux officiers issus d'écoles de recrutement direct

(Saint-Cyr, Ecole de l'Air, Ecole navale, Ecole polytechnique) : cette mesure, on le sait, avait été bien sûr acceptée par ceux qui en bénéficiaient, mais elle n'a jamais été approuvée en réalité par l'ensemble des officiers, pour qui le principe « à grade égal, rémunération égale » reste fondamental.

La mesure qui, elle, accorde une bonification d'un maximum de trois annuités pour la liquidation de leur pension aux officiers dont la limite d'âge est inférieure à cinquante-huit ans, à l'exception des généraux, est fixée par l'article 47 du projet de loi de finances. Réservée aux militaires ayant fait acte de volontariat pour être rayés des cadres, elle peut contribuer à la diminution des effectifs actuellement en cours ; elle traduit également un effort pour relever le nombre d'annuités des personnes intéressées, en une période où, grâce au Ciel, l'état de paix fait disparaître les bonifications pour campagnes.

*
* *

Telles sont, rapidement passées en revue, les principales dispositions budgétaires concernant la condition militaire. En ce qui concerne plus particulièrement l'état militaire et le moral qui l'anime, il est certain que des éléments nouveaux apparaissent. D'une part, les militaires sont maintenant représentés auprès de leur Ministre, non seulement par leurs chefs, mais également par un conseil supérieur de la fonction militaire, sur l'activité duquel il n'est pas encore possible de se prononcer définitivement, puisqu'il n'existe en fait que depuis un an. Voilà certes un point sur lequel pourra porter une attention sympathique de la part de notre commission et de notre Assemblée.

D'autre part, sans vouloir du tout parler de « malaise » de l'armée, il est certain que les situations matérielles des militaires n'équivalent pas celles des civils qui leur correspondent. L'armée, en outre, doit en quelque sorte se « reconverter » puisque, comme l'a dit M. Michel Debré, elle « est faite désormais pour éviter la guerre » alors qu'autrefois son rôle était d'abord de la faire afin de la gagner. Dans une optique de dissuasion fondée sur la possession d'armements nucléaires, l'armée a le sentiment que, tant par la nature de la vocation

militaire que par l'enseignement civique qu'elle donne aux jeunes gens lors de leur service militaire, elle reste la seule à maintenir un « esprit de défense » qui s'émousse, voire qui disparaît dans une grande partie de la population. Nous en trouvons la preuve dans les difficultés qu'elle éprouve à susciter des engagements et des rengagements. Tout cela est certain, et tout cela appelle une vigilance particulière de la part de tous ceux qui ont une responsabilité, grande ou petite, dans la défense de la France ; notre commission, très attentive à ce problème, partage entièrement le souci du Ministre d'Etat chargé de la Défense nationale, dans ce domaine.

Pour réagir contre cet état d'esprit inquiétant, il semble nécessaire d'élaborer une nouvelle « philosophie de la défense », capable d'amener de nouveau la population à se sentir étroitement solidaire d'une armée qui est, tout compte fait, sa meilleure garantie de sécurité, mais qui perd de sa crédibilité par l'isolement dans lequel elle se trouve de plus en plus confinée.

*
* * *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la section commune du budget des Armées pour 1972.