

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTÉGRAL DES SÉANCES

Abonnements à l'Édition des DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE: FRANCE ET OUTRE-MER: 22 NF; ETRANGER: 40 NF
(Compte chèque postal: 9063 13. Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE
aux renouvellements et réclamations

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION
26, RUE DESAIX, PARIS 15^e

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE
AJOUTER 0,20 NF

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

1^{re} Législature

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1960-1961

COMPTE RENDU INTÉGRAL — 6^e SEANCE

1^{re} Séance du Mardi 18 Octobre 1960.

SOMMAIRE

1. — Loi de programme relative à certains équipements militaires. — Suite de la discussion d'urgence (p. 2547).
MM. Dorey, rapporteur de la commission des finances; Le Theule, rapporteur pour avis de la commission de la défense nationale et des forces armées; Maurice Schumann, président de la commission des affaires étrangères.
Renvoi de la suite du débat.
2. — Ordre du jour (p. 2559).

PRESIDENCE DE Mme JACQUELINE THOME-PATENOTRE,
vice-présidente.

La séance est ouverte à neuf heures et demie.

Mme la présidente. La séance est ouverte.

— 1 —

LOI DE PROGRAMME RELATIVE A CERTAINS EQUIPEMENTS MILITAIRES

Suite de la discussion d'urgence.

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi de programme n° 784 relative à certains équipements militaires (nos 870, 882, 887).

* (21.)

La conférence des présidents, réunie le 14 octobre 1960 conformément à l'article 49 du règlement, a réparti comme suit le temps réservé à ce débat, en prévoyant que la séance du soir du mardi 18 serait poursuivie jusqu'à deux heures du matin et que le débat continuerait jusqu'à son terme, prévu pour quatre heures du matin, dans la nuit de mercredi à jeudi :

Gouvernement, 1 heure 30 minutes;
Commission des finances, 1 heure 30 minutes;
Commission de la défense nationale, 1 heure 30 minutes;
Commission des affaires étrangères, 1 heure 30 minutes;
Groupe de l'union pour la Nouvelle République, 5 heures;
Groupe des indépendants et paysans d'action sociale, 3 heures;
Groupe des républicains populaires et du centre démocratique, 1 heure 30 minutes;
Groupe socialiste, 2 heures 30 minutes;
Groupe de l'entente démocratique, 2 heures 20 minutes;
Groupe de l'unité de la République, 45 minutes;
Isolés, 1 heure.

La parole est à M. Dorey, rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.

M. Henri Dorey, rapporteur. Madame la présidente, mesdames, messieurs, votre commission des finances, après l'avoir amendé, a adopté le projet de loi de programme dont nous commençons ce matin l'examen par 18 voix contre 17 et 9 abstentions.

Ce projet, qui de l'avis du chef d'état-major général de l'armée, est une véritable « révolution » de notre système militaire, a fait l'objet d'une étude très approfondie de la part des commissaires des finances. On nous reprochera peut-être de ne pas nous être cantonnés à l'aspect financier et économique du programme, mais il est apparu qu'il était indispensable

d'examiner non seulement si les crédits demandés correspondaient aux dépenses prévues, mais encore si ces dépenses étaient justifiées.

M. le Premier ministre s'est efforcé, dans son discours de jeudi, de dissiper certaines inquiétudes, notamment sur notre participation au sein de l'O. T. A. N. et sur la volonté du Gouvernement de poursuivre la construction européenne. Mais il reste encore beaucoup d'incertitudes et d'inquiétudes à l'égard du projet. Ce sont les unes et les autres qu'au nom de la commission des finances je voudrais examiner avec vous ce matin.

En nous efforçant d'être aussi bref que possible, nous analyserons, dans une première partie, l'ampleur de l'effort financier qui nous est demandé; dans une deuxième partie, nous examinerons si les moyens prévus dans le projet de loi permettront d'atteindre les buts définis par le Gouvernement dans l'exposé des motifs et, dans la troisième partie, nous étudierons si l'effort qui nous est demandé est compatible avec nos moyens et nous essaierons de mesurer les répercussions économiques de cette politique sur notre industrie et sur l'ensemble de la répartition du revenu national.

Le projet de loi est caractérisé par trois traits essentiels: sa durée, l'enveloppe dans laquelle il s'inscrit et l'effort militaire national qu'il définit.

Les programmes d'études et de fabrications qui nous sont présentés portent sur les années 1960 à 1964. Il convient de noter à ce sujet qu'en réalité la loi de programme est déjà en application depuis un an puisque les crédits qui nous sont demandés pour 1960 ont été inscrits par le Parlement dans la loi de finances promulguée le 26 décembre dernier.

Néanmoins, cette durée est largement dépassée par l'option qui vous est offerte, tant sur le plan politique que sur le plan financier.

En effet, les dispositions inscrites dans le projet orientent les crédits militaires pour une durée d'au moins dix années.

Un grand nombre des autorisations de programme prévues pour la période de 1960-1964 ne sont que l'amorce de dépenses ultérieures qui ne trouveront leur plein volume qu'entre les années 1965-1970. Ceci fait peser une sérieuse hypothèque sur le maintien, pour ces années, du volume des crédits militaires à un taux sensiblement égal à celui actuellement réalisé. Certes, le ministre des armées et les différents techniciens qui ont collaboré à l'établissement de ce programme ont fait état, au cours des diverses auditions, du fait qu'il semblait raisonnable de penser qu'après 1965, les opérations du maintien de l'ordre en Algérie seraient pratiquement terminées, et qu'il serait ainsi possible de dégager un certain nombre de crédits qui permettraient de financer les augmentations de dépenses envisagées.

De plus, à partir de 1963, les réformes de structure de notre défense nationale commenceront à produire leur plein effet et permettront également de dégager de nouvelles ressources tant sur les titres III et IV que sur le titre V.

Si, en ce qui concerne le titre V du budget des armées, il semble que de telles économies resteraient affectées à ce ministère, il faut remarquer que l'on ne peut pas être aussi affirmatif en ce qui concerne les titres III et IV. En effet, il ressort des renseignements recueillis par le groupe de travail que la totalité des économies qui pourront être réalisées sur ces titres ne reviendront pas automatiquement au ministre des armées. Le ministre des finances a manifesté la volonté d'affecter une partie d'entre elles à des tâches d'intérêt civil en Algérie même.

Le projet qui nous est soumis se situe dans une enveloppe financière fixée par le Gouvernement à 31.160 millions de nouveaux francs en autorisations de programme affectés pour cinq ans au titre V du budget des armées.

La loi de programme elle-même ne couvre que 11.790,5 millions de nouveaux francs dont 6.048 millions de nouveaux francs affectés à ce qu'il a été convenu d'appeler la « force de frappe », transformée depuis quelques jours par notre radio nationale en « force de dissuasion ».

En d'autres termes, 30,7 p. 100 des crédits du titre V pour les années 1960-1964 sont programmés. La force de frappe (études spéciales, engins spéciaux, avion stratégique) représente 51 p. 100 des crédits inscrits dans le projet de loi et 19,4 p. 100 du total de l'enveloppe. Les matériels aéronautiques occupent la seconde place avec 25,6 p. 100 des crédits de programme, les véhicules de l'armée de terre interviennent pour 13,7 p. 100, enfin la marine représente 7 p. 100 et les études diverses 3,5 p. 100.

Le Gouvernement justifie cette disposition par les raisons suivantes:

« Les études ou fabrications qui doivent faire l'objet d'une planification tout en conservant pendant cette période — de 1960 à 1964 inclus — une certaine souplesse de choix et de réalisation (arrachements légers, munitions, bâtiments de servitude de la marine, infrastructure de l'air) peuvent sans inconvénients garder le caractère classique de programme soumis au Parlement

dans le cadre des lois de finances annuelles, leur volume général d'ensemble étant d'ores et déjà défini. »

Les dispositions contenues dans l'exposé des motifs ou dans le projet de loi lui-même semblent fixer une double limite aux crédits qu'elles visent: d'une part limite des crédits de programme, d'autre part limite globale de l'enveloppe.

La limitation de l'enveloppe financière à la somme de 31 milliards 160 millions de nouveaux francs semble intangible, aux termes mêmes des déclarations de M. le ministre des finances devant la commission:

« ... considérant que nous avons actuellement un équilibre, soucieux de le sauvegarder, nous nous sommes efforcés de maintenir les charges d'équipement militaires au niveau qu'elles ont atteint au cours des deux dernières années ».

Si l'on interprète strictement ces paroles, on est conduit à constater que, dans la mesure où des évolutions de prix ou du revenu national interviendraient, les moyens obtenus grâce à ces crédits seraient diminués. D'autre part, si, comme chaque année, le budget évolue en fonction des prix et du revenu national, la part réservée aux dépenses militaires diminuera chaque année puisqu'elle sera intangible. Ainsi semble-t-il, le principe de l'enveloppe conduit, dans l'hypothèse, que nous souhaitons tous, d'une expansion économique, à diminuer le poids des dépenses militaires dans le budget de la Nation malgré l'effort important qui est envisagé dans ce domaine. Il y a là un certain paradoxe qui peut être éclairé lorsqu'on examine sous quelle forme pourrait se produire l'évolution respective de la loi de programme et des crédits non programmés.

En effet, selon l'exposé des motifs, les autorisations de programme et les crédits de paiement figurant dans le projet sont exprimés aux conditions économiques du premier trimestre de 1960. La limite de 11.790,5 millions de nouveaux francs peut donc être révisée. Les révisions de crédits correspondant à d'éventuelles variations des conditions économiques se feront au titre des lois de finances annuelles. Par contre, les révisions de prix consécutives aux aléas techniques seront imputées sur les plafonds autorisés par la présente loi.

En clair, cela signifie que le programme de 11.790,5 millions de nouveaux francs pourra varier en hausse dans la mesure où il faudra l'adapter aux variations des conditions économiques mais que tout alourdissement d'origine technique sera sans conséquence sur le chiffre de 11.790,5 millions de nouveaux francs.

Il y a là une application étroite de l'article 12 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, selon lequel les autorisations de programme peuvent être révisées pour tenir compte soit des modifications techniques, soit des variations de prix, les révisions étant imputées par priorité sur les autorisations non utilisées ou sur les autorisations nouvelles.

Le mécanisme proposé est clair. Les révisions d'origine économique augmenteront le volume de la loi programme et donc viendront diminuer le montant des autorisations non programmées pouvant être inscrites chaque année dans la loi de finances dans la limite de l'enveloppe. Par contre, les révisions d'origine techniques seront imputées sur la partie programmée des 11.790,5 millions de nouveaux francs.

Il serait intéressant de savoir si, les autorisations pouvant être révisées en raison des variations des conditions économiques, les seront uniquement en fonction des prix ou également d'autres facteurs tels que, par exemple, l'évolution du revenu national ou l'évolution du budget, auquel cas, les autorisations non programmées pourraient par le jeu de l'enveloppe se trouver réduites dans des proportions considérables sur un délai de cinq ans.

Pour dissiper sur ce sujet toute équivoque, je voudrais poser au Gouvernement trois questions:

1° Les variations des circonstances économiques peuvent-elles entraîner une hausse, non seulement des crédits programmés mais aussi de l'enveloppe globale?

2° Par variations économiques, faut-il entendre variations monétaires ou variations du revenu national, ou variations du budget?

3° Ces variations ainsi définies auront-elles des répercussions mécaniques, ou devront-elles être interprétées chaque année à la lumière du budget?

M. le ministre des armées a bien voulu nous donner des précisions lors de sa dernière audition devant la commission des finances, mais nous souhaiterions qu'elles soient confirmées devant l'Assemblée.

La création de la force de frappe implique l'engagement de 3.988 millions de nouveaux francs au titre des études spéciales et de 1.060 millions au titre des engins spéciaux. Par ailleurs, en attendant que l'on puisse utiliser les fusées, la construction d'avions porteurs exigera une dépense de 1 milliard de nouveaux francs. Toutefois, ces chiffres comprennent également d'autres matériels. Il convient donc d'en faire une étude plus détaillée.

Les crédits prévus au titre des études spéciales sont destinés à permettre la mise en place des structures industrielles atomiques nécessaires à l'étude et à la fabrication de la bombe A puis de la bombe H.

Il est prévu dans ce domaine un volume de crédits de 3.988 millions. Vous trouverez dans les tableaux 3 et 4 la répartition des autorisations de programme par année et l'échéance des paiements.

Néanmoins, la partie militaire du programme du commissariat à l'énergie atomique nécessite des crédits complémentaires qui sont accordés sur le budget même du commissariat. Pour les années 1960 à 1965, la subvention ainsi prévue s'élève à 1.202 millions de nouveaux francs à raison de 202 millions de nouveaux francs en 1960 et 245 millions de nouveaux francs pour chacune des années suivantes.

Pour préciser l'ampleur du programme atomique français, il convient de donner également quelques renseignements sur la partie civile de ce programme et sur son financement.

En 1961, la participation du commissariat à l'énergie atomique à l'ensemble des recherches nucléaires françaises (y compris la partie militaire), s'élèvera à 1.170 millions de nouveaux francs en crédits de paiement.

Le chiffre de 1.030 millions de nouveaux francs comprend une contribution du F. D. E. S. de 180 millions de nouveaux francs sous forme de prêts. Il y a lieu d'ajouter à cela les crédits inscrits pour la plupart au ministère des affaires étrangères qui tendent à assurer le financement de notre participation aux organismes internationaux.

Sans entrer dans le détail des chiffres budgétaires qui lui ont été communiqués, votre rapporteur peut néanmoins vous indiquer que depuis l'origine jusqu'à 1960, les crédits de paiement affectés à l'énergie atomique se sont élevés en tout à 3.949 millions de nouveaux francs, auxquels s'ajoutent 975 millions de nouveaux francs de virements militaires, ce qui fait au total 4.924 millions de nouveaux francs en crédits de paiement et 6.087 millions de nouveaux francs d'autorisations de programme.

On peut supposer que, jusqu'à la fin de la loi de programme, l'ensemble des dépenses au titre des recherches atomiques représentera un décaissement de l'ordre de 200 milliards d'anciens francs en moyenne par an. Pour la période 1965-1970, ces dépenses se monteront à 300 milliards d'anciens francs annuellement.

Le coût des études, recherches et productions qui ont conduit à la première explosion atomique peut être estimé à un chiffre d'environ 200 milliards d'anciens francs.

En ce qui concerne les bombes atomiques, il est difficile d'estimer leur prix, d'une part parce que celui-ci variera en fonction de la production et, d'autre part, parce qu'il est difficile de distinguer dans l'ensemble des dépenses, celles qui sont affectées au secteur militaire de celles qui intéressent le secteur civil.

Les crédits affectés aux études spéciales seront utilisés également à la construction d'une usine de séparation des isotopes à Pierrelatte. Le délai de réalisation de cette usine laisse supposer que nous aurons une production dès la fin de 1966. Son coût est estimé à environ 150 milliards d'anciens francs.

Les bombes A seront livrées à l'armée dans des conditions satisfaisantes à partir de 1964. En ce qui concerne la bombe H, sa mise au point et sa production sont conditionnées par l'achèvement de l'usine de séparation des isotopes.

Si l'effort entrepris dans la loi programme doit permettre à la France de posséder à la fin du programme un certain nombre de bombes du type A, elle ne sera cependant pas en mesure de mettre en œuvre dans les mêmes délais un engin balistique, stratégique ou tactique.

Lors de son audition devant la commission des finances, M. le Premier ministre n'avait pas caché cette situation puisqu'il déclarait : « Alors qu'en ce qui concerne l'énergie atomique nous sommes maintenant lancés dans la course, en ce qui concerne les engins, notre situation n'est pas aussi brillante ; nous avons encore devant nous un assez long chemin avant d'arriver au terme de la fabrication ».

Devant la commission de la défense nationale il précisait par la suite sa pensée en indiquant que la France ne possédait pas encore l'infrastructure industrielle nécessaire à la fabrication d'un vecteur balistique.

Ainsi que l'a expliqué M. Cristofini, directeur général de la S. E. R. E. B., dans ce domaine, la France doit partir de presque rien, car elle n'a pu obtenir l'accord de ses alliés pour échanger des renseignements.

Il lui faut donc poursuivre tout d'abord un certain nombre d'études et d'essais sur différents plans techniques dont la commission de la défense nationale vous entretiendra certainement dans son rapport. Ces études sont prévues pour un montant de 770 millions de nouveaux francs.

Il semble qu'il soit, à l'heure actuelle, impossible de distinguer les crédits qui sont affectés plus spécialement à l'étude d'engins tactiques de ceux affectés à un engin stratégique, les études de base étant évidemment les mêmes dans les deux cas. On peut cependant envisager que les études spéciales pour la mise au point d'un engin tactique seraient de l'ordre de 10 à 15 milliards.

L'ensemble des crédits affectés aux engins doit être complété par des apports divers au cours des cinq années couvertes par la loi : 225 millions de nouveaux francs seront affectés, sur le budget des poudres, aux recherches de propulsion ; 225 millions seront nécessaires pour l'installation du champ de tir, et 50 millions proviendront d'un virement au titre des études spatiales. Au total, la mise au point de nos engins demandera un crédit de 12,5 milliards d'anciens francs en cinq ans. C'est ce que les Anglais ont dépensé pour le Blue Streak, ce qui permet de penser que la France reste dans les normes financières admises par la plupart des pays.

En attendant la mise au point de la fabrication des fusées, le vecteur de la bombe ne pourra donc être qu'un avion piloté, le Mirage IV dont notre collègue, M. Le Theule, rapporteur de la commission de la défense nationale, vous parlera plus en détail.

Si l'on veut procéder à une évaluation du coût de la force de frappe, il faut additionner, et les crédits concernant les études spéciales, et les crédits concernant les engins spéciaux, stratégiques ou tactiques, en négligeant les engins Hawk destinés à la lutte antiaérienne et dont l'utilisation dépasse le seul problème des engins balistiques. Une telle opération est simple sur le plan arithmétique, puisque la loi programme prévoit au titre des autorisations de programme 3.988 millions de nouveaux francs pour les études spéciales et 770 millions de nouveaux francs pour les engins ci-dessus indiqués, soit au total 4.758 millions de nouveaux francs. Toutefois, ces chiffres sont à la fois vrais et faux, en ce sens que pour les études spéciales, il s'agit à la fois d'études et de fabrications, et qu'une part des crédits à une utilisation civile directe, d'autre part, que pour les engins, il s'agit uniquement de crédits d'études, complétés par des crédits hors loi de programme.

De plus, il convient de bien se souvenir que si la mise au point de bombes paraît dans le domaine des possibilités normales d'ici 1964, il n'en est pas de même en ce qui concerne les engins. Dans cette attente, seul, le Mirage IV peut être le support de notre force de frappe, ce qui implique un effort supplémentaire de 1 milliard de nouveaux francs réparti sur les mêmes années du programme.

Au total pour la période 1960-1964, et sous les réserves que je viens d'exprimer, la constitution de notre arme de dissuasion nécessitera environ une somme globale de 6.000 millions de nouveaux francs (600 milliards d'anciens francs) en autorisations de programme.

La modernisation de l'armée intéresse les trois armes : air, terre, marine. Elle consiste principalement en la construction de matériels classiques, mais d'un haut niveau de technicité, les adaptant ainsi aux besoins de la guerre moderne.

Bien que la commission des finances ait procédé à l'étude des programmes envisagés, ainsi que vous le constaterez par les explications contenues dans mon rapport, je laisse le soin à la commission de la défense nationale de vous fournir des précisions sur ce point.

Il est intéressant de se rendre compte, à de nombreux points de vue, des délais dans lesquels ces autorisations de programme seront passées — un tableau dans mon rapport vous renseignera à ce sujet — il est au moins aussi fondamental de prendre conscience des paiements auxquels il y aura lieu de faire face.

Or il convient de souligner que pour 1964, date de l'expiration de la présente loi de programme, 2.770 millions de nouveaux francs ne seront pas payés et devront être répartis sur les exercices ultérieurs.

Dans la deuxième partie de mon rapport, je voudrais examiner avec vous les moyens prévus dans le projet et voir si ces moyens que nous venons d'analyser nous permettront d'atteindre les buts définis par la loi de programme.

Que faut-il penser des crédits qui vous sont demandés ?

Le chiffre de 31.160 millions de nouveaux francs ne représente à peu près, pendant cinq ans, que la reconduction des autorisations de programme accordées en 1960 pour le titre V, dépenses d'équipement des armées, qui s'élevaient à 6.198,7 millions de nouveaux francs.

Or, ce chiffre avait été signalé comme insuffisant par votre rapporteur, pour faire face, à la fois au soutien prioritaire de l'Algérie dans le domaine de l'équipement, aux réalisations de matériels classiques nécessaires aux forces de couverture extérieure et à l'amorce de la constitution d'une force de frappe.

Les rapporteurs particuliers des budgets avaient partagé cette manière de voir lors de l'examen du projet du budget pour 1960.

J'ai cité dans mon rapport les opinions de nos collègues Jean-Paul Palewski, Pierre Ferri, Fraissinet. Nos collègues du Sénat aussi partageaient cette manière de voir.

N'y aurait-il pas lieu de crier soudainement au miracle ? Sans changer le montant de l'enveloppe accordée aux crédits militaires et qui demeure fixe par rapport aux autres grandes masses du budget de la Nation, le Gouvernement s'engage à réaliser dans un délai qu'il estime assez rapide et la création d'un armement thermonucléaire complet, qui jusqu'ici n'avait fait l'objet que d'études partielles, et la modernisation de notre corps de bataille stationné en Allemagne, et la couverture des besoins nouveaux de la Communauté, sans pour autant diminuer en quoi que ce soit les moyens mis à la disposition de ceux qui combattent en Algérie.

Voire rapporteur se bornera sur ce point, à poser une série de questions qui sont présentes à tous les esprits.

Le programme ne risque-t-il pas d'être dépassé très profondément ?

Le Gouvernement pourra-t-il rester dans le cadre du plafond fixé pour les dépenses programmées ?

Ainsi que nous l'avons indiqué, ce plafond nous est apparu à l'intérieur du projet de loi fixe d'une manière limitative sans tenir compte de l'évolution des prix, ni de l'évolution du revenu national, ni de l'évolution du budget. Cette opinion semble confirmée par le projet de budget pour 1961 et il serait intéressant que le ministre nous dise si les crédits affectés à la loi de programme et au titre V en général du budget des armées varient comme les autres dépenses publiques ?

Si la nécessité s'en faisait sentir, le Gouvernement n'aurait que deux solutions pour réaliser son programme :

Ou bien demander au Parlement le vote de crédits supplémentaires

Ou bien procéder à des virements d'autorisations de programme et de crédits de paiement, soit à l'intérieur de la partie programmée, soit de la partie non programmée à la partie programmée.

L'importance des dépenses envisagées, le report sur les années ultérieures des crédits de paiement que j'ai signalés tout-à-l'heure risquent de conduire le Gouvernement à demander, sans doute avant 1965, un effort financier supplémentaire.

S'agissant d'une option politique majeure qui nous est également demandée, il serait plus sain de placer le pays en face de la réalité, de même qu'à une certaine époque, pour réaliser une amélioration fondamentale en ce qui concerne la politique sociale, on n'a pas hésité à majorer les impôts d'un décime et à procéder à d'autres aménagements, pour financer le fonds national de solidarité. Le Gouvernement ne pense-t-il pas qu'il conviendrait d'exposer au pays les sacrifices qui l'attendent et de lui demander de faire un effort supplémentaire pour assurer son indépendance ?

Il ne s'agit pas là d'un problème dans lequel il y a lieu d'opposer l'armée à la nation, mais le sentiment que l'on peut avoir est qu'un certain nombre de techniciens ont des objectifs supérieurs à nos possibilités actuelles et il nous appartient de présenter au pays l'option capitale que nous allons faire sans cacher les avantages qu'elle est susceptible de procurer, mais sans dissimuler ni le choix politique qu'elle comporte, ni les charges financières qu'elle peut entraîner.

Comme le Premier ministre l'a déclaré devant la commission de la défense nationale, il est très difficile de mener de pair une politique qui se veut sociale et de charger le budget de l'Etat d'une masse de dépenses qui, tournées vers des secteurs qui ne touchent pas directement le niveau de vie de l'individu, peuvent lui apparaître comme inutiles. C'est pourquoi nous courons le risque que le Gouvernement, plutôt que de demander des crédits supplémentaires, applique la procédure prévue dans l'exposé des motifs, au paragraphe XIV de la page 11 : « En cas de nécessité de défense nationale et compte tenu des aléas liés à la nature des travaux : à entreprendre, des aménagements entre postes de dépenses pourront se révéler nécessaires. Aussi le Gouvernement doit être autorisé à modifier la répartition des crédits entre les postes de dépenses et à substituer de nouveaux type de matériels à ceux qui ont été désignés, sans que le total des dépenses autorisées soit modifié. »

Pour comprendre la signification de ce commentaire, il faut se reporter aux dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. L'article 14 de ce texte prévoit des transferts et des virements de crédits qui peuvent modifier la répartition des dotations entre les chapitres. Les transferts modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense sans modifier la nature de cette dernière. Ce n'est pas le point en discussion. Les virements, au contraire, conduisent à modifier la nature de la dépense. Ces virements peuvent être autorisés par décret sous réserve d'intervenir à l'intérieur du même titre du budget d'un même ministère et d'être maintenus dans la limite du dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés.

Les questions que pose votre rapporteur sont les suivantes : Sur quels chapitres et sur quel volume de crédits pourrait porter une procédure de ce genre ?

L'exposé des motifs du projet de loi pourrait-il avoir une valeur juridique supérieure à l'ordonnance organique et ouvrir le droit au Gouvernement de procéder à des virements d'un montant non prévu par la loi organique ?

Cette inquiétude est aggravée par la rédaction même du paragraphe XIV qui se réfère aux nécessités de défense nationale, et aux aléas liés à la nature des travaux à entreprendre. Il est à craindre, en effet, que le Gouvernement ne veuille utiliser sur ce point, de manière d'ailleurs discutable, les facilités qui lui sont offertes par l'article 11 de l'ordonnance organique pour les cas urgents et les nécessités impérieuses d'intérêt national.

Certes, le paragraphe XIV de l'exposé des motifs ne prévoit que des aménagements dans les postes des dépenses, alors que le paragraphe 3 de l'article 11 de l'ordonnance organique prévoit des crédits supplémentaires. Néanmoins, le fait que dans l'article unique qui vous est proposé, des crédits aient été regroupés par sections du budget des armées laisse entendre qu'à l'intérieur de ces sections, des virements pourront intervenir.

Il en est ainsi notamment pour le dernier paragraphe de l'article unique qui regroupe les études spéciales concernant l'énergie atomique et les engins. Ainsi, dans ce domaine, les virements seraient possibles, sans limite.

Notre inquiétude vient enfin du fait que, aux termes mêmes de l'ordonnance organique, les lois de programme ne sont pas, au sens étroit du terme, des lois de finances, de sorte que toute la législation que nous avons rappelée pourrait se révéler sans effets. Il ne servirait alors de rien de demander au Parlement de se prononcer sur un projet de loi de programme qui constituerait un chèque en blanc pour un montant global, le Gouvernement demeurant libre en face d'impératifs nationaux ou, ce qu'il est plus difficile d'apprécier, d'aléas liés à la nature des travaux à entreprendre, d'apprécier sur quels postes imputer ces crédits. Ce serait une véritable délégation de pouvoirs en matière de crédits budgétaires.

Il est certain, si l'on quitte le domaine juridique pour la réalité, qu'une des missions imparties aux forces armées peut ainsi ne pas bénéficier, même à l'intérieur de la loi de programme, des crédits nécessaires à son accomplissement. La situation peut s'aggraver encore si l'on considère que des crédits supplémentaires peuvent être pris sur la partie non programmée du titre V.

A ce moment-là, non seulement la modernisation de certaines parties de notre armée — et nous pensons en particulier à l'armée de terre — pourrait être encore retardée, mais nous ne serions pas sûrs que les opérations conduites en Algérie puissent toujours bénéficier d'une aide inconditionnelle, puisque c'est justement sur les crédits non programmés mis à sa disposition que seraient prélevées les augmentations de crédits rendues nécessaires par l'application de la loi de programme.

Cette analyse me conduit à demander au Gouvernement :

Le caractère juridique qu'il donne au paragraphe XIV de la page 11 de l'exposé des motifs ;

S'il pense limiter les virements aux dispositions admissibles de l'ordonnance organique ;

Si ces virements seront limités à la loi de programme militaire ou pourront porter également sur les crédits non programmés.

Je lui demande enfin de renouveler l'engagement formel qu'il ne pourra en aucun cas être porté atteinte à l'effort militaire engagé en Algérie.

Devant cet ensemble de considérations, il a semblé nécessaire à la commission des finances de prévoir une procédure qui, tout en respectant le secret indispensable en cette matière, permette aux parlementaires responsables de l'exécution de la loi de programme, de suivre de près l'exécution de cette loi. Certes les rapporteurs spéciaux disposent, en vertu de l'article 164 de la loi de finances pour 1959 et de l'article 145 du règlement de l'Assemblée, de pouvoirs concrets et il n'est pas question de leur attribuer d'autres pouvoirs. Cependant dans l'état actuel de ces textes, c'est aux rapporteurs spéciaux qu'il appartient de provoquer ces renseignements. Il me paraît préférable que le Gouvernement soit tenu de leur fournir, chaque année, un compte rendu de l'exécution de cette loi de programme. Il n'y a là rien d'extraordinaire puisque d'ores et déjà, l'exécution du plan fait l'objet de rapports annuels, et qu'il en est de même en ce qui concerne d'autres lois de programme, notamment dans le domaine agricole. S'agissant du domaine militaire et d'un problème qui intéresse au premier chef les finances publiques et la vie même du pays, je pense que les rapporteurs spéciaux militaires, sous la responsabilité du président de la commission des finances, doivent être tenus informés : de l'exécution du programme par rapport aux prévisions ; des difficultés rencontrées ; des modifications envisagées.

Je proposerai d'ailleurs sur ce point un amendement.

Bien entendu, conformément aux dispositions de l'article 145 du règlement, les renseignements ainsi recueillis seraient communiqués aux rapporteurs pour avis des divers budgets militaires désignés par la commission de la défense nationale.

Les membres de la commission des finances se sont, d'autre part, demandé comment nous ferions face à nos obligations internationales.

A l'heure actuelle, le Gouvernement français se trouve engagé dans deux systèmes d'alliance distincts: le premier, le Traité du pacte atlantique, vise à assurer la sécurité de l'Europe occidentale avec l'appui des Etats-Unis; le second, la Communauté, fait obligation à notre pays de concourir à la défense des Républiques issues de son empire colonial.

Dans le cadre de la défense européenne, la France est tenue par deux traités, le traité de l'Atlantique-Nord, signé en 1949, et le traité instituant l'Union de l'Europe occidentale, signé à Paris en 1954.

Sur le plan militaire, quelles sont les obligations qui résultent des engagements pris? Elles sont de deux ordres: mettre à la disposition des forces alliées un certain volume de moyens militaires; se soumettre à une certaine discipline commune nécessaire à la mise en place d'organismes de commandement unique.

Les moyens militaires que l'O. T. A. N. depuis sa création nous demande de lui assurer, sont d'ordre classique.

Jusqu'à présent le « bouclier » atomique de l'Europe est assuré par les Etats-Unis. S'il peut paraître essentiel à la France de posséder une force de frappe nationale, il est peu vraisemblable que, comme d'ailleurs la force de frappe anglaise, elle apporte une contribution très importante au potentiel de dissuasion totale allié, étant donné la puissance des immenses moyens mis en œuvre par les Etats-Unis.

Selon les indications fournies au groupe de travail au cours de sa mission en Allemagne, la France devait mettre, d'après les dernières décisions du commandement supérieur de l'O. T. A. N., à la disposition de celui-ci un contingent de 50.500 hommes.

C'est compte tenu de nos engagements en Algérie que nos alliés ont accepté de fixer ce contingent à un niveau extrêmement bas. En 1954, la France s'engageait à fournir aux forces de l'O. T. A. N. quatorze divisions modernes. A l'heure actuelle elle ne possède en Allemagne que six brigades incomplètes.

Il ne faut pas, cependant exagérer l'importance de cette différence, qui se justifie partiellement par deux raisons: d'une part, comme je l'ai rappelé ci-dessus, la France se bat en Algérie et est en droit de penser qu'elle défend sur ce sol, non seulement ses propres intérêts, mais aussi ceux de l'Europe face à la subversion mondiale organisée par les puissances de l'Est. (Applaudissements au centre gauche, à gauche, au centre et à droite.) D'autre part, les progrès obtenus dans l'armement et la modernisation des grandes unités rendent inutile le maintien sous les drapeaux de grandes masses d'hommes.

On pourrait donc penser que l'équipement très poussé de nos éléments stationnés en Allemagne pourrait, en augmentant leur puissance de feu et leur mobilité, pallier l'insuffisance numérique passagère de leurs effectifs. Il n'en est malheureusement rien, et notre armée présente à l'heure actuelle des déficits importants qu'il est nécessaire de combler dans les délais les meilleurs.

Le programme d'équipement contenu dans la loi de programme doit effectivement permettre de compléter l'équipement des six brigades dont nous disposons en Allemagne. Une seconde loi de programme permettrait ensuite de porter cet effectif à dix-huit brigades.

Cependant, il convient de noter que, dans le texte qui nous est soumis, ne figurent que des modernisations partielles et insuffisantes aux yeux de votre groupe de travail des questions militaires de la commission des finances, et qui, en dehors même du point de vue strictement militaire, placent les forces françaises dans un état d'infériorité politique vis-à-vis de nos alliés.

Il convient malgré tout d'insister sur la nécessité du maintien de ces forces classiques. C'est une nécessité politique dans le cadre de nos alliances et une nécessité militaire, la dissuasion devant pouvoir jouer à chaque échelon des conflits possibles afin d'éviter ou de reculer au maximum le chaos thermonucléaire.

La dissuasion est une partie de poker permanente; encore faut-il la jouer avec un jeu complet.

M. Marc Lauriol. Très bien!

M. le rapporteur. C'est du moins l'avis exprimé par plusieurs officiers généraux occupant ou ayant occupé des postes importants dans les organismes de défense nationaux et atlantiques.

Sans vouloir entrer dans le détail d'une étude qu'il appartient à la commission de la défense nationale de mener à bien, il convient de noter deux choses. Tout d'abord, la présence à l'Est, en premier échelon, en Allemagne orientale, de vingt divisions russes supérieurement équipées en armements classiques, y

compris l'armement tactique atomique. Ces vingt divisions peuvent être renforcées en trois jours par vingt autres divisions du même type et en huit jours par vingt divisions supplémentaires.

De plus, la masse des réserves de l'armée russe, non atomique, mais fortement armée de manière classique, est estimée à deux cents divisions auxquelles s'ajoutent les formations nationales des divers pays satellites.

On ne peut sous-estimer la puissance de cette armée, que les événements de Hongrie ont contribué à faire éclater aux yeux de tous, ainsi que l'a exposé le général Valluy devant notre groupe de travail.

Néanmoins, si l'O. T. A. N. pouvait mettre sur pied les trente divisions prévues, il est certain qu'elle pourrait tout d'abord freiner l'avance ennemie et peut-être limiter un conflit qui risque rapidement de dégénérer en une hécatombe atomique. D'autre part, nos alliés eux-mêmes préconisent cette méthode.

Effectivement, les forces classiques représentent encore un élément très important des forces armées modernes, que ce soit aux Etats-Unis, où la seule armée de terre et le corps des marines comptent plus d'un million d'hommes, ou en U. R. S. S. ainsi que nous l'avons vu il y a quelques instants.

Le Gouvernement, dans l'exposé des motifs de la loi de programme, affirme d'ailleurs la nécessité « de disposer en permanence d'une force d'intervention interarmées de volume limité mais de grande qualité ». Les actes ne correspondent malheureusement pas entièrement aux intentions, et la mise sur pied de cette force d'intervention est freinée, particulièrement en ce qui concerne les forces terrestres, par suite des deux priorités quasi absolues données par le Gouvernement aux opérations en Algérie et à la création de la force de frappe nationale atomique, ainsi que de la limitation des crédits d'équipement militaire à un chiffre préalablement déterminé pour cinq ans.

Il est à craindre, comme nous l'avons déjà indiqué, qu'elle le soit plus encore au cours de la deuxième période de cinq ans d'application de la loi de programme, au fur et à mesure que la création de la force de frappe développera à plein ses conséquences sur le plan financier.

En dehors de l'appui quantitatif et qualitatif qu'il convient de donner à l'alliance, il est nécessaire que votre rapporteur signale l'apparente antinomie qui risquerait d'exister entre deux des missions confiées à nos forces armées, d'une part défendre l'indépendance nationale, et d'autre part faire face à nos engagements pour la défense de l'Europe et du monde libre.

Certes, M. le Premier ministre a fait valoir qu'en augmentant sa puissance militaire la France contribuerait d'autant plus au renforcement du potentiel atlantique. Néanmoins, certains de nos chefs militaires estiment nécessaire que dès le temps de paix soit réalisée entre les commandements des diverses nations alliées une intégration, limitée, certes, aux échelons supérieurs, mais qui permette, si une action ennemie se déclençait, aux chefs interalliés de manœuvrer. C'est en particulier ce que le général Valluy, après l'avoir exposé dans divers articles, est venu expliquer devant notre groupe de travail.

En résumé, à l'heure actuelle, et même dans le cadre de cette loi de programme, une impasse est faite sur nos obligations vis-à-vis de l'O. T. A. N. Rendue partiellement nécessaire par notre combat outre-Méditerranée, elle ne saurait se prolonger indéfiniment. Elle risque d'être lourde de conséquences politiques pour nous et nos alliances et en particulier de mettre en cause ce qui reste des buts fondamentaux de notre époque, la réalisation de l'unité européenne.

M. Paul Reynaud, président de la commission. Très bien!

M. le rapporteur. La France a, d'autre part, en Afrique la charge de participer, aux termes mêmes des traités qu'elle a signés, à la défense de chacune et de l'ensemble des Républiques indépendantes qui se sont liées à elle au sein de la Communauté.

Sur ce plan, elle ne pourra guère s'appuyer avant plusieurs années sur les jeunes armées des Etats que ceux-ci ne peuvent équiper que lentement en raison des nombreuses charges de tous ordres qui pèsent sur leurs finances publiques.

Il lui est donc nécessaire de maintenir des garnisons dans les différents points névralgiques qui lui ont été concédés et de posséder également une force d'intervention rapide, groupant les trois armes de la terre, de l'air et de la mer, et lui permettant d'intervenir à tout moment, dans les meilleurs délais, au profit de l'un ou de l'autre de ces Etats.

Dans ce domaine, il faut noter que la loi de programme militaire, à partir de l'année 1964 environ, lui donnera un instrument valable dans le domaine aérien. En effet, le Mirage IV employé comme bombardier classique est capable, à partir des terrains d'Alger, Dakar, Djibouti, Brazzaville et Tananarive, de couvrir l'ensemble de l'Afrique.

En revanche, malgré ses insuffisances, notre marine apparaît capable de supporter une force d'intervention qui sera principalement aéroterrestre.

Dans ce domaine, nous aimerions savoir si le Gouvernement pense que la force de frappe atomique peut jouer, au profit de ces différents Etats et en faveur de nos engagements, le rôle d'un « déterrent » à l'échelon africain.

Quelle sera la valeur stratégique de notre « déterrent » ?

Ces considérations nous entraînent à examiner maintenant les caractères plus proprement nucléaires de la force de frappe envisagée. L'élément initial, l'élément du choix politique fondamental que le pays et le Parlement doivent effectuer dans ce projet de loi de programme, réside en la mise à la disposition de nos forces armées d'un armement à base atomique d'abord, puis thermo-nucléaire. Il convient, sans doute, sans pour cela empiéter sur le domaine de M. Le Theule, rapporteur de la commission de la défense nationale, que j'indique les justifications stratégiques d'une telle politique.

Ces justifications ont été exposées devant le groupe de travail par le général Ely, le général Lavaud et le général Gallois. Elles peuvent se résumer en trois points principaux.

D'abord, l'équilibre des forces nucléaires entre la Russie et les Etats-Unis conduira inmanquablement ces derniers à ne plus assurer la couverture atomique totale du monde libre. En outre, la force thermonucléaire rétablit un certain équilibre entre les pays, car elle permet une dissuasion proportionnelle. Enfin, le « déterrent » est véritablement la possibilité de rendre la guerre impossible.

Après avoir examiné sommairement ces trois points, il reste à répondre à la question suivante : La loi de programme nous procure-t-elle un « déterrent », et dans combien de temps ?

Jusqu'en 1954, les Etats-Unis ont pu accepter de prendre l'engagement de couvrir automatiquement l'ensemble des nations du monde libre contre une attaque russe qui ne pouvait être, à l'époque, que conventionnelle. Ils ne supportaient, du fait de leur engagement, aucun risque direct. Or, depuis la première explosion de la bombe H soviétique, depuis l'apparition de l'engin intercontinental balistique et le lancement du premier spoutnik, pour la première fois dans leur histoire les Américains se trouvent sous le feu direct de l'ennemi et peuvent à tout moment subir eux-mêmes des dévastations incalculables.

Cela ne peut manquer de réagir sur leur comportement vis-à-vis même de leurs alliés, et en particulier il ne semble plus maintenant certain, dans la pensée de différentes personnalités, que les Américains emploient leur force de frappe atomique pour défendre un pays autre que les Etats-Unis. La tentation ne serait-elle pas grande pour eux, afin d'éviter tout contact direct avec l'adversaire, de se retirer des bases qu'ils occupent à l'étranger ?

Les pays jusqu'à présent couverts par le « déterrent » américain peuvent donc estimer nécessaire de se protéger par un « déterrent » propre. Dans cette hypothèse, un petit pays peut-il avoir des chances d'imposer sa politique aux Grands, ou tout au moins de lutter à armes égales avec eux s'il possède une force de frappe, même d'importance très limitée ?

Jusqu'à présent la couverture atomique totale n'est assurée, face à face, que par les deux Grands : les Etats-Unis et l'U. R. S. S. Cependant, déjà l'Angleterre, à partir de 1949, a décidé de se donner les éléments d'une dissuasion atomique qui, pour ne pas être d'une puissance illimitée, doit lui permettre de faire respecter l'indépendance de la Grande-Bretagne.

Le raisonnement britannique est le suivant : si la Russie veut bombarder nucléairement la Grande-Bretagne, elle peut facilement la détruire, mais elle risque cependant de recevoir elle aussi un certain nombre de projectiles nucléaires britanniques qui peuvent détruire un certain nombre de ses villes ou de ses régions. L'anéantissement de la Grande-Bretagne serait donc payé de lourdes pertes que la Russie ne serait peut-être pas prête à supporter.

Une force de frappe limitée possédée par un pays d'importance moyenne peut donc aboutir à poser des problèmes aux géants atomiques, problèmes qu'il est facile de définir comme étant le prix que l'on serait prêt à payer pour obtenir la destruction totale du pays visé.

La France aurait donc intérêt à posséder ses propres moyens de dissuasion nucléaire qui lui permettraient, dans le contexte de ce raisonnement, d'obtenir sur le plan politique une liberté de manœuvre que les armes classiques ne donnent plus.

De plus — autre raison avancée par les experts atomiques — il n'est pas possible à l'heure actuelle de penser arrêter la course aux armements, et cette course semble gagner tous les pays du monde. Une revue américaine fixe à douze le nombre de pays capables, dans les cinq ans à venir, de se donner des armes atomiques, auxquelles s'ajoutent bientôt huit autres pays capables de posséder un arsenal limité. La France ne saurait, dans la conjoncture actuelle, renoncer à se procurer ces moyens de défense.

La puissance de destruction qui risquerait d'être mise en œuvre dans un conflit thermo-nucléaire entraînerait la disparition totale des belligérants. Il s'ensuit, comme l'ont souligné devant le groupe de travail les généraux Lavaud et Gallois, que c'est l'arme du désespoir. Plus qu'un instrument militaire, la force de dissuasion est une arme politique dont le seul but est de rendre la guerre nucléaire impossible.

La loi de programme nous procure-t-elle un « déterrent », et dans combien de temps ?

Il convient en premier lieu de noter que la réalisation de l'arme atomique ne saurait être entièrement le fait de la loi de programme, pour une question, tout d'abord, de délais.

Il ne paraît pas que la loi de programme qui nous est présentée puisse nous donner à son terme une force de dissuasion stratégique véritablement capable de rivaliser en qualité avec celle des U.S.A. ou de l'U.R.S.S.

En effet, ainsi que l'a déclaré au cours de son audition M. Guillaumat, il ne semble pas que la France puisse disposer d'un stock de bombes important avant les années 1968, et encore, s'agit-il de bombes A. La bombe H ne pourra être prête avant cette date, et sa production ne saurait intervenir qu'après les années 1970.

En ce qui concerne le vecteur, la situation se présente de la manière suivante : 50 Mirage IV capables de porter la bombe stratégique seront prêts, dans les plans, en 1965. Cependant, on peut s'étonner que les crédits de paiement afférents à la construction de ces avions, soient pour moitié imputables sur les budgets postérieurs à cette date, si l'on admet comme normal que l'avion soit payé à la livraison. Il semble donc que la prévision de temps fournie à la commission soit particulièrement optimiste.

Les vecteurs balistiques, de leur côté, seront expérimentés à partir de 1963 mais ne pourront être opérationnels avant l'année 1968, d'après les prévisions les plus optimistes qui nous ont été données par le délégué à l'Air de M. le ministre des armées. Or, d'après ce que nous savons de la production de matières fissiles, il y aura peu de possibilités de fournir la tête thermo-nucléaire de ces engins avant 1970.

Il semble donc que nous nous trouvions en présence ici d'un vide dans la force de dissuasion, il sera environ de sept ans suivant les prévisions les plus optimistes et de dix ans suivant les plus pessimistes mais qui cependant risquent de se réaliser.

D'autre part, il convient de remarquer que le vecteur avion chargé de faire la liaison entre l'absence d'armes atomiques et l'arme atomique portée par un engin, est soumis à un certain nombre de critiques. D'après le constructeur, M. Vallières, le Mirage IV peut porter la bombe à des distances variant de 2.500 à 3.500 kilomètres, suivant les conditions de vol, sa vitesse étant située entre 0,9 et 2,2 mach.

A partir des différents aérodromes français ou allemands, ce rayon d'action permettrait de couvrir une grande partie de la Russie d'Europe. Cependant, d'autres opinions ont été émises suivant lesquelles les performances de cet avion seraient moins élevées, en particulier les premiers chiffres annoncés par M. le ministre des armées étaient moins importants.

Dès maintenant, il est prévu d'adjoindre à l'appareil une bombe planante d'une portée de 350 kilomètres qui permettrait d'augmenter d'autant le rayon d'action de l'avion et de diminuer sa vulnérabilité en lui évitant de survoler son objectif.

On peut, d'ailleurs, s'étonner que la loi de programme laisse entièrement de côté le problème de la défense intérieure du territoire. Je tiens cependant à souligner que la guerre subversive peut être une des formes de la guerre de demain. Ne pas se préoccuper dès maintenant de donner aux forces de la défense intérieure une structure et des matériels adaptés risque plus tard de mettre en péril l'indépendance nationale.

Les considérations que je viens de développer peuvent être rapprochées de l'exposé des motifs du projet dans lequel on lit :

« A l'expiration de la période couverte par le présent projet de loi, les forces armées nationales se présenteront avec une valeur qualitative et un potentiel nettement accrus par rapport à ceux qu'elles détiennent actuellement, même si, pour certains armements, le nombre a dû être sacrifié à la puissance. »

Je ne puis faire, monsieur le ministre, que les plus grandes réserves sur des conclusions dont l'optimisme a de grandes chances d'être démenti par la réalité des faits.

J'en arrive à la troisième et dernière partie du projet. Là, il apparaît nécessaire d'étudier si l'effort qui nous est demandé est compatible avec les moyens et nous essaierons de mesurer les répercussions économiques et sociales de cette politique sur notre industrie et sur l'ensemble de la répartition du revenu national.

En premier lieu, l'effort militaire est-il compatible avec nos moyens ?

Deux pays se sont engagés jusqu'à présent dans la création d'un armement thermo-nucléaire national. Il nous paraît important de tenir compte de leur expérience avant de déterminer ce qui peut être fait par la France.

Les Etats-Unis sont le pays d'Occident qui a fait le plus gros effort en matière d'engins et de recherche nucléaires. Il convient d'examiner le coût de ses réalisations et les sommes que ce pays consacre à sa force de dissuasion.

Un Atlas avec sa rampe de lancement coûte de 18 à 20 milliards d'anciens francs, un Titan 17 milliards ; avec le Minuteman, le prix baisse, mais reste encore de l'ordre de 1,2 milliard d'anciens francs. Le prix de revient d'un sous-marin de lancement d'engins balistiques, à propulsion atomique, est estimé à 45 milliards d'anciens francs avec les seize engins dont il est armé. Le plan quinquennal américain, qui s'étend sur les années 1960-1965, s'élève pour les seuls missiles à 11.450 milliards d'anciens francs, soit une fois et demie le budget de la France en 1960.

Pour fixer les idées, je rappelle que le projet de loi de programme quinquennal soumis à l'examen de notre commission s'élève à 600 milliards d'anciens francs pour les études spéciales, les engins spéciaux et l'avion stratégique porteur de bombes. Entre 1951 et 1960 inclus, les Etats-Unis ont consacré aux systèmes d'engins — recherches, études, fabrications, construction de bases de lancement — 15.686 milliards d'anciens francs. Les dépenses ont progressé à un rythme extraordinaire, de 367 milliards d'anciens francs en 1951 à 3.606 milliards d'anciens francs en 1960.

Je ne veux pas abuser des chiffres, que vous trouverez dans mon rapport, mais en définitive les fonds consacrés par les Etats-Unis au cours de l'exercice financier 1960-1961 au titre des engins devraient être de l'ordre de grandeur de six milliards de dollars, soit 3.000 milliards d'anciens francs.

On sait que les Etats-Unis, malgré leur énorme puissance économique, sont à l'heure actuelle dans l'obligation de procéder à des choix parce qu'il leur devient de plus en plus difficile de supporter financièrement et économiquement une charge aussi lourde.

En ce qui concerne la Grande-Bretagne, elle a, pour sa part, renoncé à la fusée Blue Streak, sans doute pour des raisons techniques mais aussi pour des raisons financières.

Il ne s'agit certes pas pour nous d'accéder au rang de puissance atomique majeure et de nous aligner sur les Américains et les Russes.

Mais, toutes proportions gardées, il est bien évident que nous nous engageons, en entreprenant la constitution d'une force atomique indépendante, dans une voie longue et difficile qui exigera « d'importants sacrifices d'ordre financier », ainsi que l'exposait le général Lavaud, chef d'état-major d'armée, dans le bulletin d'information de l'Association générale de prévoyance militaire du troisième trimestre 1960. Et cela même pour parvenir et se maintenir au rang de puissance atomique secondaire. Partant d'ailleurs avec un retard considérable, nous sommes exposés à consacrer d'importantes sommes à des formules plus ou moins dépassées lorsqu'elles aboutiront.

Ne nous exposons-nous pas à nous engager dans une compétition au-dessus de nos moyens ?

En ce qui concerne l'atome, 4 milliards de nouveaux francs sont prévus pour la période de 1960 à 1964. Mais un chiffre très certainement supérieur, de l'ordre d'au moins 5 milliards de nouveaux francs, est à prévoir pour la période de 1965 à 1969. Il convient cependant de noter, ainsi que je l'ai précisé, que notre première explosion de Reggane nous a coûté moins de 200 milliards d'anciens francs, alors que les Etats-Unis avaient dépensé 2 milliards de dollars pour fabriquer la bombe A et 2 milliards de dollars pour mettre au point la première bombe H.

Pour les engins spéciaux sol-sol balistiques, la dépense totale à envisager, non compris les fabrications de série, serait de l'ordre de 4 milliards de nouveaux francs. Le crédit prévu pour la phase initiale, majoré de certains appoints extérieurs indiqués plus haut, implique donc que seront reportés sur les budgets des années 1965 à 1969 près de 3 milliards de nouveaux francs.

La modernisation de cinq tranches divisionnaires de l'armée de terre en matériels principaux, pratiquement repoussée à la deuxième tranche du plan, exigera 5 milliards de nouveaux francs environ ; la marine, sans même parler de son vieillissement entre 1960 et 1965, faute de constructions neuves — escorteurs en particulier — et auquel il faudra pourtant porter remède entre 1965 et 1969, débouchera en 1965 sur la capacité atomique et devra être dotée d'un troisième porte-avions, ce qui exigera des crédits de l'ordre de 1 milliard 700 millions de nouveaux francs au moins.

Même en tenant compte d'une réduction des crédits sur l'armée de l'air, on se trouve en présence d'un total de dépenses de l'ordre de 16 milliards de nouveaux francs pour la période 1965-1969, contre 12 milliards pour la période 1960-1964, dont

8 milliards pour l'atome et les engins, au lieu de 6 milliards dans la première phase.

Aux dépenses ci-dessus qui, en ce qui concerne l'atome et l'engin, l'engin surtout, permettent à peine de déboucher hors du domaine expérimental et peuvent être inférieures à la réalité, s'ajoutera, bien entendu, toute la partie non programmée des titres V.

Au cours des années suivantes devront être abordées les fabrications de série sur lesquelles, bien entendu, aucune précision ne peut être donnée. Mais il est certain que le prix en sera élevé.

Il faut prendre clairement conscience de l'effort financier qui sera demandé en fin de compte au pays et qui ne pourra pas toujours être contenu dans des limites qui apparaissent dès maintenant comme trop sévères.

Nous avons cherché à mesurer l'évolution de nos dépenses militaires par rapport au budget et au revenu national dans le passé et à obtenir des renseignements pour l'avenir. Les tableaux contenus dans mon rapport montrent l'évolution de la part des dépenses militaires et le budget de l'Etat depuis 1913 ainsi que l'évolution de la part des dépenses militaires de l'ensemble du revenu national :

Le tableau I représente la part budgétaire des dépenses militaires et, à ce titre, n'a qu'un intérêt limité en raison de l'évolution des dépenses inscrites dans le budget de l'Etat depuis 1913. Il permet de constater que la proportion des dépenses militaires va décroissant depuis 1953. Dans l'avenir, cette part doit continuer à décroître dans la mesure où l'enveloppe reste fixe et où les dépenses budgétaires continuent à progresser en raison d'un certain nombre de facteurs.

Plus instructive et plus sûre est la comparaison des dépenses militaires par rapport au revenu national. La courbe présente des variations du même ordre que la courbe précédente et l'on constate également une baisse des dépenses militaires depuis 1953. Si les prévisions économiques sont réalisées et si le revenu national augmente chaque année d'un pourcentage de 5 à 6 p. 100, les dépenses militaires étant maintenues dans les limites d'un plafond, à la fin de la loi de programme notre effort militaire sera encore moins grand qu'aujourd'hui. Il y a là quelque chose d'assez contradictoire avec la politique que nous désirons mener et avec l'expérience étrangère, que je viens d'analyser car, comme chacun sait, les recherches et la mise en place des techniques nouvelles coûtent très cher.

Nous aurions désiré avoir des renseignements plus précis sur ce point et nous avons posé des questions au ministre des finances et des affaires économiques. Il nous a été répondu qu'il n'était pas possible pour le moment d'y répondre avec une précision suffisante. En effet, les études portant sur l'évolution du revenu national et des charges publiques au cours de la période 1961-1965 sont en cours dans le cadre de la préparation du quatrième plan. Il est simplement rappelé : « que les directives adressées par le Gouvernement en vue de l'élaboration du quatrième plan prévoient que le volume des dépenses militaires restera sensiblement constant au cours des prochaines années ». Cette formule peut être interprétée comme une limitation quantitative ou comme maintenant un pourcentage fixe des dépenses militaires par rapport au revenu national. Les questions que nous posons plus haut doivent permettre de préciser cette interprétation.

Il ne faut pas oublier qu'en outre la France supporte un effort particulier d'investissements pour ses départements et territoires d'outre-mer et pour la Communauté. A cet égard, le volume des crédits consacrés annuellement par le budget français est de l'ordre de 100 milliards. Les projets qui viennent d'être votés ou qui sont en cours d'élaboration porteront certainement ce chiffre à un niveau plus élevé, de l'ordre de 120 milliards au minimum ; cela sans parler des contributions françaises aux différents organismes internationaux qui apportent leur aide aux pays sous-développés.

Il ne faut pas s'étonner alors qu'un écart risque de se produire entre le rythme de croissance de la France et celui de ses deux principaux partenaires du Marché commun.

En effet, ainsi que l'indique le rapport sur les comptes de la nation pour l'année 1959 :

« Les nécessités à long terme qui s'imposent à notre pays : créer des emplois nouveaux pour une jeunesse plus nombreuse, soutenir une concurrence extérieure de plus en plus rigoureuse, pacifier et développer l'Algérie, aider les jeunes Etats de la Communauté, contribuer à l'effort occidental de défense, requièrent une expansion soutenue. Devant la montée des besoins, le taux de progression du produit national en 1958 et 1959 apparaît trop modéré. »

En 1960, certes, la situation s'est redressée, mais elle n'a pas permis de combler le retard pris par rapport à nos partenaires ainsi qu'en fait foi le tableau que j'ai inséré dans mon rapport.

De même, on peut avoir des craintes sur les chances de la France de participer à la compétition européenne à moins de faire un effort d'investissement. De 1958 à 1959, le taux de progression de la formation brute de capital fixe, exprimé en pourcentage par rapport à l'année précédente, s'est établi ainsi dans les principaux pays de la Communauté européenne, d'après les comptes de la nation 1959 :

Allemagne : 1958, plus 5,2 p. 100 ; 1959, plus 10,4 p. 100 ;
 Italie : 1958, plus 1,6 p. 100 ; 1959, plus 8,3 p. 100 ;
 Angleterre : 1958, plus 0,6 p. 100 ; 1959, plus 5,1 p. 100 ;
 France : 1958, plus 1,8 p. 100 ; 1959, plus 0,4 p. 100.

Ici aussi, 1960 a permis un redressement de la situation, mais il subsiste un net retard et surtout, ainsi que le soulignent le rapport sur les comptes de la nation pour l'année 1959 et le rapport économique et financier, il a fallu limiter la consommation pour permettre aux investissements de se maintenir à un niveau compatible avec une expansion qui ne soit pas fragile.

De 1958 à 1959 les revenus réels des ménages n'ont pas progressé et le niveau de vie est resté stagnant. En 1960 l'effort consenti a permis de retrouver le niveau atteint en 1957.

Nous courons donc un double risque sur le plan économique. D'une part de ne pouvoir résister au dynamisme de nos partenaires du Marché commun, d'autre part, de ne pas fournir à nos populations le niveau de vie souhaitable. Or, il ne faut pas oublier que dans la conquête entreprise par le monde soviétique, M. Khrouchchev a lancé au monde occidental un défi économique. Sous-estimer ce défi serait commettre une grave erreur de nature à décevoir les Français quant à leur système politique, et à faciliter les actions subversives.

Toute politique militaire a sur l'économie des répercussions de deux ordres : d'une part, les crédits militaires, par leur volume et leur affectation, interviennent dans les circuits économiques ; d'autre part, les dépenses faites en vue d'assurer notre défense peuvent comporter directement ou indirectement des investissements rentables pour l'ensemble de l'économie.

Les dépenses militaires jouent dans ce domaine un double rôle quantitatif et qualitatif.

Il est évident que plus la masse des crédits budgétaires consacrés aux dépenses militaires est importante, plus certaines dépenses civiles doivent être sacrifiées. La masse de ces crédits est donc importante à considérer, car elle peut aboutir à diminuer les moyens financiers nécessaires pour une politique d'expansion.

Il faut toutefois tempérer cette appréciation par un examen qualitatif de ces crédits. En effet, s'ils sont employés par exemple à des dépenses courantes résultant de l'augmentation de la durée du service militaire, leur influence aboutit à la fois à augmenter les crédits militaires sans profit pour l'économie, et à retirer du marché de la main d'œuvre les moyens qui lui sont nécessaires. Ce double facteur a un effet sur les coûts de production qu'il tend à accroître et sur les prix. Il contribue ainsi à réduire le revenu national.

Par contre, si la durée du service militaire se trouve réduite — et donc les dépenses qu'elle entraîne — au profit d'investissements dans le cadre d'un total inchangé, il est remis dans le circuit économique des crédits qui bénéficient à l'industrie et une main-d'œuvre importante. La politique militaire contribue dans ce cas à soutenir une politique d'expansion. C'est à certains égards, ce à quoi peut tendre la présente loi de programme.

On voit donc que les crédits militaires peuvent jouer un rôle important sur le plan de la politique économique intérieure. Il est évident que ces incidences se retrouvent dans le domaine de la balance des comptes. En effet, selon que nous serons acheteurs de matériel étranger pour l'équipement de nos armées, ou que nos alliés nous achèteront des matériels produits en France, il s'ensuivra des répercussions très importantes, dont ces dernières années ont montré suffisamment qu'elles constituaient une réalité.

Les points que nous avons analysés plus haut ne visent, d'une façon générale, que les circuits de notre économie.

Une analyse plus approfondie s'impose qui, nous semble-t-il, conduit à penser que dans la masse des crédits militaires figure un certain nombre de crédits qui profitent directement ou indirectement à l'industrie.

Il en est ainsi tout d'abord dans la mesure où, pour des motifs de protection nationale, les matériels d'origine nationale que l'armée commande sont à des coûts plus élevés que ceux produits à l'étranger. A ce moment, une part des crédits militaires bénéficie, non pas à l'armée, mais aux industriels français. Il s'agit là d'un phénomène que les agriculteurs connaissent bien.

D'autre part, les études et fabrications effectuées au bénéfice de l'armée au titre de la loi de programme, dans des domaines aussi variés que l'aéronautique, l'électronique, la chimie des métaux, les plastiques, l'étude des poudres, peuvent jouer le rôle d'accélérateur tant dans le développement des techniques que dans l'accroissement des productions.

C'est ainsi que les études de cellules et de réacteurs effectuées pour la construction du Mirage IV serviront à la mise au point du « Super Caravelle » destiné à concurrencer les avions commerciaux supersoniques américains.

Dans le domaine de nos exportations, orientées principalement vers les secteurs de haute qualité, les études entreprises pourront certainement nous permettre de prendre une place de premier ordre.

On pourrait légitimement penser qu'une partie de cet effort ne ressort pas directement des budgets militaires. Ceci est encore plus net lorsque le budget militaire supporte quasi-intégralement la charge de la construction ou de la mise au point de techniques nouvelles, comme c'est le cas pour l'atome et les engins qui, ultérieurement, seront appelés à être utilisés à des fins civiles. Les progrès réalisés grâce à des crédits militaires serviront le réarmement mais aussi, indiscutablement, l'économie générale de notre pays.

On a estimé à 60 p. 100 des investissements réalisés en matière de recherches spéciales et d'engins spéciaux la part correspondant à la création d'une infrastructure industrielle. De plus, une telle politique ne peut manquer de provoquer des réactions en chaîne accroissant de manière considérable la production de certains secteurs.

L'ensemble de ces considérations nous conduit à regretter qu'aucun des documents présentés à l'appui du projet de budget ni aucun des documents transmis au Parlement ne fassent état de ce double aspect des crédits militaires.

Certes, on retrouve des renseignements fragmentaires dans les comptes économiques pour 1959, à l'occasion de l'étude des dépenses des administrations.

On constate ainsi que, si la défense nationale absorbe 28,1 p. 100 des dépenses de l'Etat, elle ne représente que 16,9 p. 100 du total des dépenses de l'ensemble des administrations.

Plus suggestif est l'examen des tableaux consacrés au pourcentage des dépenses relatives à chaque fonction, par fonction et par catégorie économique.

On constate que, si 12,1 p. 100 seulement des dépenses des administrations sont des dépenses de consommation nette, ce pourcentage s'élève à 45,4 p. 100 pour la défense nationale.

Les dépenses en matière de défense nationale concernent surtout la consommation nette et n'ont qu'une très faible part consacrée à la formation brute de capital fixe.

Dans la consommation des biens et services par les administrations, la défense nationale occupe une place prépondérante, 63,2 p. 100. Il en est de même pour les salaires et les dépenses extérieures nettes.

La loi de programme doit avoir pour effet de modifier cette répartition.

Quel que soit l'intérêt de ces chiffres, ils n'ont qu'un aspect fragmentaire et ne permettent pas de prendre une vue d'ensemble des réactions de la politique de défense sur notre économie dans les deux sens que nous avons souhaités.

Je pense qu'il est donc utile que le Gouvernement entreprenne les études économiques nécessaires pour que, chaque année, lors du budget, un rapport soit fourni au Parlement, faisant ressortir dans quelle mesure la nouvelle politique militaire augmente les investissements sur le plan national et quelle part d'investissements est supportée par la défense nationale. De même, il faudrait que cette étude comporte à la fois les incidences des variations de notre politique militaire sur l'économie, le niveau des prix, les investissements, les salaires, ainsi que la part bénéficiant au secteur civil dans les études ou les commandes. Ainal serait mieux dégagée la réalité de l'effort demandé à la nation pour sa défense.

Il ne faut pas négliger aussi trois aspects également essentiels à la vie nationale qui sont intéressés, directement ou indirectement, par le projet de loi de programme. Votre rapporteur n'a pas l'intention de les traiter d'une manière approfondie, mais simplement de les noter au passage pour que le Gouvernement en tienne compte.

Par ses incidences économiques, la loi de programme aura une première conséquence : celle d'offrir des débouchés à notre élite intellectuelle. Elle permettra également de participer à l'accroissement des emplois dont il faut se préoccuper avec une démographie en pleine expansion. Enfin, il est juste et nécessaire que le Gouvernement se penche sur le problème de la condition militaire en France et de l'avenir de nos cadres dans ce domaine.

En conclusion, je voudrais poser au Gouvernement quatre grandes questions que j'ai déjà formulées devant la commission des finances.

1^o Le Gouvernement peut-il donner l'assurance que les réalisations qu'il envisage pour la période de 1965-1970 seront obtenues dans la limite des prévisions actuelles sans accroître des charges budgétaires ?

2^o Le Gouvernement n'estime-t-il pas qu'il serait nécessaire pour mieux mesurer l'effort militaire à proprement parler, de

replacer cet effort dans l'ensemble de l'économie et, par ailleurs, d'en montrer les répercussions ?

3° La conséquence logique de ces deux premiers points conduit à demander que le Parlement soit mis en mesure de suivre, de la manière la plus efficace, l'évolution de la mise en œuvre de la loi de programme.

4° Enfin, il est nécessaire que le pays soit mis en face des responsabilités qui lui incombent. Ces responsabilités sont de deux sortes : politiques et économiques.

En ce qui concerne les responsabilités politiques, le vote de cette loi risque, pendant un laps de temps qu'il est difficile d'évaluer, de mettre la France dans l'impossibilité de faire face aux charges qui sont imposées actuellement par son système d'alliance.

D'autre part, la France peut aussi donner l'impression qu'elle se sépare sur ce point d'une construction européenne menée depuis quinze ans.

Je sais, monsieur le Premier ministre, que vous avez répondu à cette préoccupation dans votre discours de jeudi dernier.

Quant aux responsabilités économiques, il faut ici souligner l'apparente antithèse qui veut que cette force de frappe soit une force de frappe nationale risquant de nous placer en dehors de l'Europe, et la réalité qui consiste à faire peser sur les épaules de la France la fabrication et la mise en œuvre d'une arme qui ne pourra être utilisée en fait que dans un cadre européen.

Comme en Afrique, la France se lance dans une politique qui risque, en fin de compte, de profiter principalement à des pays qui n'y auront pas financièrement participé.

Mesdames, messieurs, je m'excuse d'avoir été trop long, mais la gravité de l'option que nous avons à prendre me faisait un devoir d'exposer l'essentiel des études et des réflexions de votre commission des finances. Puissent-elles, ces études et ces réflexions vous aider à vous déterminer dans un choix difficile qui engage l'avenir de notre pays. (Applaudissements au centre gauche, à gauche et au centre et sur plusieurs bancs à droite.)

Mme la présidente. La parole est à M. Le Theule, rapporteur pour avis de la commission de la défense nationale et des forces armées. (Applaudissements à gauche et au centre.)

M. Joël Le Theule, rapporteur pour avis. Mesdames, messieurs, il y a environ un an, lors de la discussion en séance publique du budget des armées, le Gouvernement avait annoncé le dépôt d'un projet de loi de programme militaire et M. le Premier ministre promettait d'associer la commission de la défense nationale à la préparation de ce projet.

Au sein de notre commission, un groupe d'études avait été constitué devant lequel M. Messmer présentait, en avril 1960, les grandes lignes de l'avant-projet.

Les exposés de M. le Premier ministre, du ministre des armées, les auditions des chefs d'état-major, celles des généraux Valluy et Gallois formèrent, avec un voyage d'études effectué par plusieurs commissaires, l'essentiel de la documentation sur laquelle a travaillé notre commission.

Durant ces six mois, M. le ministre des armées s'est efforcé de nous fournir le maximum d'informations, ce dont notre président a tenu à le remercier, comme il l'a remercié de la bienveillance et de la bonne volonté avec lesquelles il a répondu à nos nombreuses questions.

Finalement, la semaine passée, la commission de la défense nationale et des forces armées adoptait le projet proposé par le Gouvernement après l'avoir amendé. Cette adoption était acquise par 42 voix contre 33 et 3 abstentions.

Nous étudierons, en conclusion, ces amendements. Leur importance ne vous échappera pas. S'ils n'avaient pas été adoptés, le projet gouvernemental risquait fort d'être refusé par notre commission.

Je désirerais, dans ce rapport oral, expliquer le sentiment général de la commission, ses réserves, qui se traduisent par ces amendements et par l'opposition au projet de 33 de ses membres.

Parlant des conséquences pour l'armée, le général Lavaud, dans un article récent, déclarait qu'il s'agissait beaucoup plus d'une révolution que d'une évolution.

L'importance de ce projet de loi de programme a d'ailleurs été précisée dans l'exposé des motifs et dans les exposés de M. le Premier ministre. Cette importance dépasse de très loin le titre, qui est fort modeste. Et même la programmation d'études et de fabrications va au-delà de la période de cinq ans. Elle engage l'avenir.

En effet, certaines autorisations de programme, particulièrement pour les études spéciales et pour les engins spéciaux, ne sont que l'amorce de dépenses ultérieures qui ne trouveront leur plein volume qu'après 1965. En bref, il s'agit d'une sérieuse modification de l'orientation de notre politique de défense nationale.

La politique militaire demeure la même : maintenir la paix et dissuader un adversaire de venir la troubler, que ce soit sous forme de guerre subversive généralisée ou localisée, de guerre conventionnelle avec ou sans emploi d'armes atomiques tactiques, ou de guerre thermo-nucléaire.

Cela nécessite l'organisation d'un système de forces comprenant, outre des éléments participant au bouclier O. T. A. N., une force de dissuasion nucléaire, une force de défense intérieure du territoire et une force d'intervention interarmées polyvalente.

Dans la loi de programme, il n'est pas question de défense intérieure du territoire, car le projet gouvernemental est, selon son titre, relatif à certains équipements militaires. Il n'en demeure pas moins que, sans l'existence d'une défense intérieure du territoire, une force de dissuasion atomique peut perdre toute efficacité, et il est impossible de faire face, sans cette défense intérieure du territoire, à des menaces de subversion.

Mais la défense intérieure du territoire doit être le fait de la nation tout entière ; sans coopération armée-population, elle risque d'être illusoire. Certes, elle exige un minimum d'équipement, mais elle suppose surtout, avec un progrès continu dans le domaine économique et social, une volonté ferme de lutter contre toute subversion. (Applaudissements sur divers bancs à gauche et au centre.)

Le projet qui nous est soumis a pour but à la fois la préparation d'une force de dissuasion nucléaire nationale et la modernisation de l'équipement conventionnel.

Les études et les discussions de la commission de la défense nationale ont été centrées sur ces deux aspects, ainsi que sur un troisième problème, celui des exigences financières et de leurs conséquences sur l'avenir de l'armée française.

Je voudrais très simplement présenter les conclusions de nos travaux sur ces trois points.

La création d'une force de dissuasion thermonucléaire nationale a été étudiée à la fois dans son principe et dans les moyens qui ont été retenus par le Gouvernement pour la former.

Le principe de cette réalisation a été peu discuté.

Notre commission a demandé à la commission des affaires étrangères de donner un avis sur certaines de ses conséquences.

De nombreux commissaires ont été séduits par l'argumentation du général Valluy, pour qui une force de frappe européenne serait efficace et raisonnable et la seule qui puisse accorder de saines finances à une saine politique.

Malgré cela, la majorité de notre commission s'est montrée favorable au principe de la force de dissuasion nationale. Les explications et les engagements de M. le Premier ministre en commission et en séance publique, ceux de M. Messmer, la définition de la politique de défense nationale anglaise telle que son ministre l'a présentée au congrès de son parti :

« Ou nous sommes une grande puissance, ou nous ne le sommes pas. Si nous sommes une grande puissance, nous avons à prendre nos responsabilités en tant que puissance militaire. Si nous ne le sommes pas, nous nous effacerons derrière les Américains et notre influence à l'O. T. A. N. et ailleurs n'aura aucun poids. En restant puissance nucléaire, la Grande-Bretagne renforce le pacte de l'Atlantique, car elle se met ainsi en mesure de faire face à ses responsabilités », toutes ces raisons expliquent le choix de la majorité de la commission qui fait sien la réflexion de M. le Premier ministre : nous ne voyons pas pourquoi ce qui serait vrai pour un pays ne le serait pas pour un autre. (Applaudissements à gauche et au centre.)

M. René Schmitt. Demain, ce sera vrai pour l'Allemagne.

M. Joël Le Theule, rapporteur pour avis. Mais dans l'esprit de tous les commissaires, ce choix n'est pas exclusif du maintien des alliances, bien au contraire, et notre commission a adopté à l'unanimité le premier paragraphe d'un amendement qui précise : « La politique de défense de la République est fondée sur la volonté d'assurer l'indépendance nationale et de renforcer l'efficacité des alliances qui garantissent la sécurité du monde libre. »

Si l'adoption du principe de la force de dissuasion nationale a fait peu de difficultés, la discussion du choix des moyens retenus a été beaucoup plus poussée. Là aussi, l'exemple anglais a été évoqué.

Les Britanniques ont tenté plus tôt que nous de se constituer une force de dissuasion. Leurs recherches atomiques ont abouti avant les nôtres.

Mais dans le domaine du vecteur les premières recherches concernant la fusée Blue-Streak viennent d'être abandonnées pour différentes raisons. Assujéti à des bases fixes, le Blue-Streak était considéré comme trop vulnérable. L'utilisation de propergols liquides exigeait des délais de mise en œuvre trop longs pour un système de dissuasion. Ce système d'armes n'aurait pas

été opérationnel avant 1965, et sa réalisation aurait coûté plus de 500 millions de livres. Il risquait finalement d'être périmé avant sa mise en service.

Aussi le gouvernement britannique s'est-il orienté dans deux autres directions, le transport des engins nucléaires par les bombardiers V, qui seront revalorisés vers 1964 par l'adoption du Skybolt, engin air-sol de 1.200 kilomètres de portée, et, seconde direction, le sous-marin atomique.

Le choix du gouvernement français est différent. Des études sont entreprises pour la réalisation d'un engin qui n'entrera pas en service avant huit ou dix ans, ce qui nous oblige à adopter un vecteur intermédiaire, le Mirage IV, qui sera opérationnel vers 1965.

La commission de la défense nationale s'est étonnée que la marine n'ait pas été intégrée dès le départ dans la force de dissuasion.

Nous avons cité l'exemple anglais. Les Américains et les Russes considèrent que le sous-marin atomique, avec ses engins, constitue la meilleure arme de dissuasion.

Pour des raisons techniques, la construction du sous-marin atomique français ne peut être envisagée avant 1965. Mais pour hâter sa réalisation, la commission a estimé nécessaire d'ouvrir des crédits pour la fabrication d'un sous-marin expérimental et pour les études qui s'y rattachent. C'est l'objet d'un amendement — adopté par la commission — présenté par M. Frédéric-Dupont et M. François Valentin.

Une seconde remarque concerne les crédits prévus pour les études spéciales et les engins spéciaux.

M. le Premier ministre nous a indiqué que notre retard dans le domaine des engins était beaucoup plus considérable que dans celui de l'atome.

En ce qui concerne ce dernier, la loi de programme donne le résultat des études entreprises et envisage le financement de la fabrication industrielle.

En revanche, en ce qui concerne les engins, le projet a simplement pour objet de financer les études, les expériences et les fabrications expérimentales.

Une part importante des crédits d'études spéciales sera consacrée à l'usine de séparation des isotopes qui nous permettra d'obtenir de l'uranium enrichi.

Depuis quelques jours, la presse fait grand bruit autour d'un procédé allemand permettant d'obtenir de l'uranium 235 par centrifugation. Ce système est-il connu des chercheurs français ? Peut-il être adopté pour la production d'uranium enrichi ?

Il m'a été indiqué que le commissariat à l'énergie atomique était au courant de ce procédé, mais que celui-ci ne remettait pas en question la construction de l'usine de Pierrelatte qui doit permettre la réalisation du programme gouvernemental dans des délais beaucoup plus rapides. En effet, si l'ultracentrifugation est un procédé sérieux, elle ne pourrait être compétitive qu'après de longues mises au point et trois ans seraient nécessaires à la France pour sortir un prototype industriel.

S'il y a des inconnues techniques dans le domaine de l'atome, ces inconnues sont beaucoup plus importantes dans le domaine de l'engin. Aussi le Gouvernement a-t-il décidé de faire effectuer toute une série de travaux préliminaires afin de définir les caractéristiques précises de l'engin, cela vers la fin de 1961.

Les choix techniques ne seront donc faits qu'à cette date. Aussi paraît-il imprudent d'envisager dans ce domaine des volumes de crédits précis utilisés sur cinq ans. Lorsque les données techniques de base seront connues, leur évaluation pourra être complètement modifiée.

Ces remarques ont amené de nombreux commissaires à se demander si cette loi n'était pas un peu prématurée et si, les inconnues techniques se traduisant vraisemblablement par des aléas financiers, il n'aurait pas été préférable de ne présenter la loi de programme que dans un an, c'est-à-dire lorsque les principaux choix techniques auront été effectués.

De toute façon, l'engin ne sera utilisable que vers 1970. Aussi le Gouvernement a-t-il choisi un vecteur intermédiaire, le Mirage IV.

Le choix de cet avion, s'il n'est pas discuté pour les bombardements tactiques, l'est beaucoup plus pour son utilisation comme vecteur intermédiaire, son rayon d'action paraissant court. Mais peut-être, nous dit-on, ne faut-il envisager son utilisation comme porteur de bombe atomique que dans le contexte d'une situation qui serait désespérée. Dans ce cas, la dissuasion ayant échoué, un cataclysme nucléaire étant inévitable, le retour à la base n'est plus considéré comme une condition indispensable. (*Mouvements divers.*) De plus, d'ici quelques années, un engin air-sol prolongera son rayon d'action de quelques centaines de kilomètres.

Si ces remarques montrent que la commission de la défense nationale discute certains moyens retenus et demande que la marine soit intégrée dans la force de dissuasion, il n'empêche que la majorité de ses membres accepte la réalisation d'une force de frappe nationale, c'est-à-dire accepte la première partie du projet de loi de programme.

Le deuxième aspect de la loi de programme concerne la modernisation de l'équipement conventionnel, pour reprendre l'expression utilisée jeudi par M. le Premier ministre. Celui-ci ajoutait que, dans ce domaine, un choix avait été fait, imposé sans doute par des considérations financières, mais aussi par la prudence.

« Chaque année, précisait M. Debré, nous apporte des innovations et des surprises et nous ignorons si les transformations ou les exigences de la technique atomique n'obligeront pas demain à certains bouleversements dans les armements classiques. Dès lors, nous restons à un rythme normal d'entretien et de modernisation pour ce qui est indispensable, c'est-à-dire l'armée de pacification en Algérie et pour quelques autres formations, sans envisager un grand programme qui, s'il était trop ambitieux, risquerait dans deux ou trois ans d'être caduc. »

Ces déclarations n'ont nullement, je crois, apaisé les inquiétudes de la commission de la défense nationale qui, dans sa très grande majorité, estime que la modernisation des forces dites conventionnelles a été sacrifiée. (*Applaudissements à droite et sur divers bancs au centre.*)

Déjà, le 30 octobre 1959, M. Guillaumat expliquait à notre commission que le plafond adopté pour le budget des armées — c'est le même qui est retenu actuellement — accusait un abattement de 85 milliards d'anciens francs par rapport aux exigences initiales des plans, abattement supporté en quasi-totalité par les 200 à 250 milliards d'anciens francs réservés à la modernisation de nos forces. Le retard qui existait sera donc prolongé, peut-être même aggravé.

Or, même pour les défenseurs de la force de frappe nationale, celle-ci ne constitue pas une panacée. Le général Gallois nous a indiqué très clairement qu'il s'agissait d'un élément s'ajoutant à d'autres moyens. Elle ne couvre pas tous les risques. L'exposé des motifs du projet de loi de programme reconnaît d'ailleurs qu'elle ne peut jouer seule : « Il demeure nécessaire de disposer en permanence d'une force d'intervention interarmées... de grande qualité adaptée à d'autres formes de conflit. »

Bien sûr, des crédits sont prévus, permettant de construire un certain nombre d'avions de combat, de transports légers, d'avions-écoles. Des hélicoptères, des véhicules de combats, des jeeps, des autos-mitrailleuses, des camions et des camionnettes seront acquis. Mais cela sera-t-il suffisant ? La commission ne le croit pas.

Comment, d'ailleurs, pourrait-il en être autrement ? Le montant de l'enveloppe accordée aux crédits militaires demeure fixe. Malgré cela, le Gouvernement s'engage à réaliser un armement thermo-nucléaire complet, à moderniser notre corps de bataille stationné en Allemagne et à faire face à nos obligations vis-à-vis de la Communauté, sans pour autant diminuer en quoi que ce soit les moyens mis à la disposition de ceux qui combattent en Algérie.

Aussi pouvons-nous citer à notre tour l'expression de M. Dorey : « Si tout cela est possible, n'y a-t-il pas lieu de crier au miracle ? »

L'impasse sur la modernisation de nos forces, qui existe, sera donc prolongée jusqu'en 1965 et ce n'est vraiment qu'après que pourra être entreprise, dans le cadre des prévisions gouvernementales, une modernisation conforme à nos besoins. Or, pendant cette période, la force nationale de dissuasion n'existera pas. Ce seront donc les forces dites conventionnelles qui devront remplir les missions précises au début de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi, c'est-à-dire toutes les missions. Certains matériels auront été changés, nous l'avons vu ; mais il n'y aura pas eu de véritable modernisation. Je ne cite qu'un exemple : aucun crédit de fabrication n'est prévu pour les S. S. B. T., c'est-à-dire les engins atomiques tactiques. Or, on ne conçoit pas de force moderne sans cela.

On nous indique, en réponse, que notre inquiétude est excessive, qu'un tiers seulement du titre V est programmé et que restent les deux autres tiers. Or la plupart de ces crédits non programmés sont consacrés à des dépenses inévitables : habillement, équipement, munitions, rechanges de certains matériels, fabrication de matériels mineurs, etc., l'ensemble étant consommé, pour la plus grande partie, dans les opérations engagées en Algérie.

Notre commission s'est posé une question très simple : l'armée conventionnelle pourra-t-elle remplir les missions qui lui sont fixées, c'est-à-dire, pour la période 1960-1965, toutes les missions ?

Les discussions que nous avons eues en commission conduisent à une double série de réflexions.

Les premières concernent la structure et les équipements de chaque armée.

L'armée de terre est, avec la marine, l'arme à qui l'on impose le plus de sacrifices. Les dispositions prévues permettent d'entreprendre le renouvellement d'une fraction du matériel-auto et la construction de matériel blindé. Mais ce n'est qu'à partir de 1965 que pourra être mise sur pied notre force d'intervention sous la forme définitive qui doit être la sienne. Ce n'est qu'après 1965 que sera réorganisée définitivement notre défense intérieure du

territoire avec un équipement et un armement peut-être usagés mais complets. Ce n'est que vers 1970-1972 que notre corps de bataille sera à même de participer à la défense de l'Europe aux côtés des unités alliées avec des moyens comparables aux leurs.

La poursuite des opérations en Algérie explique, avec le maintien du plafond des dépenses, cette situation.

Nous avons indiqué que le sous-marin atomique paraissait à beaucoup être l'arme de dissuasion la meilleure. L'amendement de M. Frédéric-Dupont, adopté par la commission, permettra de pousser plus rapidement les études. Il convient également que soit défini au plus tôt l'engin qui doit armer ce sous-marin, car c'est en fonction de l'engin que sera dessinée la coque.

Enfin, entre la première tranche navale 1960-1965 et celle qui suivra nécessairement, un déséquilibre très important apparaît. Le chef d'état-major de la marine a indiqué qu'il faudrait augmenter de 2 milliards de nouveaux francs les crédits actuels pour la période des cinq années suivantes.

Les observations concernant l'armée de l'air ne traduisent pas d'aussi sérieuses inquiétudes. Pour cette armée, le projet de loi de programme prévoit un très gros effort de modernisation. Cependant, une faiblesse réside dans la force de transport, dont la capacité paraît insuffisante; et si le Nord 2501 est toujours un excellent appareil, on escompte de lui, semble-t-il, une trop longue durée de vie.

L'aviation de combat sera très inférieure en nombre à ce qui la compose actuellement, mais sa qualité sera très supérieure. N'existe-t-il pas néanmoins une certaine disproportion entre les possibilités de ce matériel hautement perfectionné et celles des éléments terrestres du corps de bataille qu'il aura pour mission d'appuyer ?

La seconde série d'observations concerne l'aptitude des forces mises sur pied par les armées à remplir leur mission, c'est-à-dire à unir leurs efforts pour participer, avec leurs possibilités propres, au même combat contre le même ennemi.

Le combat moderne, même sous sa forme la plus élémentaire et aux échelons les plus bas, est nécessairement interarmées. Il n'est pas un bataillon d'infanterie engagé dans une opération de présence ou de pacification qui ne puisse avoir besoin de la reconnaissance, du transport, de la protection ou de l'appui que peut fournir l'armée de l'air, ou des moyens de débarquement et d'appui que possède seule la marine. Il en résulte que le développement et la modernisation des armées doivent suivre des rythmes étroitement coordonnés sous peine de s'exposer à ce que chacune d'elles ne puisse engager dans un même combat des moyens également adaptés à la situation. Cette cohérence des forces, condition première de toute action efficace, ne semble pas atteindre un degré suffisant de réalisation dans le présent projet de loi de programme complété par les titres V non programmés correspondants. Cela apparaît en considérant ensemble les divers moyens que chaque armée pourra consacrer aux diverses missions qui leur sont fixées, soit maintenant, soit en 1965 à la fin du premier plan, soit en 1970 qui sera le terme des perspectives actuellement ouvertes.

Faute d'un volume et d'une modernisation comparables à ceux des autres armées de l'O. T. A. N., la partie terrestre du corps de bataille ne sera pas en mesure de participer à des opérations autonomes, tandis que la force aérienne devra se borner à renforcer les formations alliées en se mettant, comme aujourd'hui, à leurs ordres puisqu'elle n'aura rien à appuyer qui soit à sa mesure avant de nombreuses années. La disparité qui existera entre nos armées empêchera finalement un emploi national de nos moyens dans le cadre de l'alliance atlantique.

Notre force d'intervention sera jusqu'en 1965, et probablement jusqu'en 1970, composée d'éléments qui ajouteront cette mission à d'autres dans lesquelles ils sont parfois déjà complètement engagés. Or l'intervention exige une action rapide, c'est-à-dire une disponibilité et un entraînement constant de toutes les forces prévues pour y participer.

Supposons que les éléments de l'armée de terre puissent être dégagés de leur emploi du moment, dans des conditions acceptables avant 1965; la participation des autres armées à cette mission ne pourra constituer un ensemble suffisamment cohérent à cette date; notre division aéroportée est adaptée à cette tâche, mais la force amphibie ne sera réalisée qu'à 50 p. 100; la protection et l'appui ne pourront être assurés que par l'aéronautique navale, c'est-à-dire par un volume de forces limitées; la force de transport sera insuffisante; quant aux armes nucléaires tactiques dont nous avons déjà parlé, leur production n'est pas prévue à cette date.

Comme pour le corps de bataille, bien qu'à un degré moindre, l'équipement des éléments qui entrent dans la composition de la force d'intervention ne semble pas avoir été organisé pour former en permanence un système de forces cohérent.

Si l'on ajoute à ces observations que les éléments de chaque armée sont prévus comme devant participer, non au simple renforcement, mais à l'ossature même de plusieurs forces opéra-

tionnelles et qu'il ne suffit pas d'un simple changement d'étiquette pour passer de l'une à l'autre — car le plus souvent une modification d'articulation, de structure interne et même d'armement peut s'imposer — il faut constater un manque de cohérence qui limitera peut-être leur emploi. La différence de modernisation de chaque armée créera des lacunes obligeant à recourir à une aide extérieure ou à renoncer à des entreprises nécessaires. C'est, en dernier ressort, l'autonomie nationale de l'emploi de nos forces qui en souffrira.

Ces remarques peuvent paraître sévères. Elles fournissent la preuve que le retard apporté à la modernisation de notre armée, de notre armée de terre en particulier — et ce dans le cadre des perspectives envisagées par le Gouvernement — aura de graves conséquences. M. le Premier ministre indiquait jeudi que les considérations financières n'avaient pas dominé les choix. Il semble pourtant qu'elles aient pesé beaucoup. Je ne prendrai qu'un exemple: dans le projet de loi de programme qui nous fut présenté au mois d'avril, des crédits étaient inscrits pour la réalisation d'un char moyen. Par la suite, il fut décidé d'inclure, dans la partie programmée, la construction de l'usine de séparation des isotopes. Des crédits furent retirés sur différents chapitres et ceux du char disparurent. Qui l'a emporté, des considérations financières ou des considérations techniques ?

A la question que nous posions de savoir si nos forces conventionnelles seraient à même de remplir les missions fixées par le Gouvernement, la commission de la défense nationale a implicitement répondu non puisque, par 72 voix contre 7 et une abstention, elle adoptait le principe de l'augmentation des crédits terre et mer et que, par 40 voix contre 13 et 10 abstentions, elle faisait sien un amendement du président François Valentin, complété par un amendement de M. Frédéric-Dupont, qui enlevait 280 millions de nouveaux francs aux crédits prévus pour l'armée de l'air et 120 millions aux crédits des études spéciales et des engins. Par ce vote, la commission entendait, d'un côté ne pas sacrifier la modernisation des forces terrestres, de l'autre assurer une modernisation équilibrée de l'ensemble de nos forces.

Cet amendement est d'une grande importance. S'il n'avait pas été présenté, il n'y aurait pas eu, à la commission de la défense nationale, de majorité pour adopter le projet de loi de programme, même modifié par les deux autres amendements. (Applaudissements sur plusieurs bancs au centre et à droite.)

La modification apportée est à peine technique: elle est avant tout indicative, indicative d'une volonté de voir la modernisation des forces terrestres et maritimes menée de pair avec la réalisation de la force nationale de dissuasion nucléaire et la modernisation de l'armée de l'air.

Au début de cet exposé, je disais que le projet de loi de programme engageait l'avenir bien au-delà de 1964. A l'exception des constructions aéronautiques, la plupart des objectifs ne seront atteints qu'après 1965. Aussi importe-t-il de connaître les obligations financières pour la période 1965-1970 qui résultent de l'adoption de la présente loi de programme.

Les exposés des chefs d'état-major et les discussions que nous avons eues en commission permettent d'indiquer que le titre V des cinq années à venir — partie programmée et partie non programmée — devra être augmenté d'au moins 10 milliards de nouveaux francs. Cette augmentation sera rendue nécessaire par les besoins de la marine, 2 milliards de nouveaux francs en plus; par ceux de l'armée de terre, 3.200 millions de nouveaux francs en plus; par ceux qui découlent de la fabrication des engins, 5 ou 6 milliards de nouveaux francs en plus. Ces augmentations ne seront compensées par aucune diminution dans le domaine de l'armée de l'air ou dans celui de l'atome. En effet, la poursuite des études, la fabrication des bombes et leur stockage exigeront, pour ce domaine particulier, des crédits identiques. Cela se traduira par un accroissement du titre V de plus de 30 p. 100. Encore n'est-il pas tenu compte dans cette évaluation des 2.700 millions de nouveaux francs d'autorisations de programme prévues au premier plan et qui ne seront pas couvertes par des crédits de paiement au 1^{er} janvier 1965, ni des aléas techniques et financiers qui pourraient survenir d'ici 1965 et qui se traduiraient par un retard plus grand de la modernisation de nos forces conventionnelles puisqu'il ressort des déclarations de M. le ministre des finances devant la commission des finances que la limitation de l'enveloppe financière serait intangible.

Cette augmentation nécessaire de 30 à 40 p. 100 du titre V après 1965 pose deux séries de problèmes: Est-ce possible sans bousculer l'équilibre économique du pays? L'industrie française absorbera-t-elle de telles commandes dans des délais acceptables? D'autre part, où seront pris ces 10 milliards minima de nouveaux francs? Seront-ils obtenus par une augmentation du budget des armées? Il est possible, nous a-t-on indiqué, d'envisager qu'à partir de 1965 les opérations du maintien de l'ordre en Algérie seront terminées, que des économies seront réalisables sur le titre V, et que des crédits dégagés du titre III seront alors

affectés au titre V. Mais le ministre des finances a précisé au groupe d'études de la commission des finances qu'une partie importante des économies réalisées sera affectée à des tâches d'intérêt civil en Algérie et qu'une autre partie sera destinée à la revalorisation de la condition militaire.

Ne doit-on pas craindre que cette augmentation massive des besoins ne soit satisfaite qu'au prix de sacrifices plus graves pour notre défense que les impasses déjà acceptées de 1960 à 1965 ? Il serait souhaitable que des précisions nous fussent fournies à ce sujet par M. le Premier ministre ou par M. le ministre des finances.

Tels sont, mesdames, messieurs, les principaux points qui furent discutés par la commission de la défense nationale.

A plusieurs reprises, je vous ai parlé de trois amendements qui furent adoptés.

Le premier, présenté par M. François Valentin, définit la politique de défense, en précise l'inspiration, en indique les buts et les moyens. Cet amendement réunit des éléments de l'exposé des motifs et du discours de M. le Premier ministre.

Le deuxième amendement, présenté par MM. François Valentin et Frédéric Dupont, modifie l'article unique du projet gouvernemental : 280 millions de nouveaux francs, retirés des crédits prévus pour la modernisation de l'armée de l'air, sont affectés en supplément à la modernisation de l'armée de terre ; 120 millions de nouveaux francs sont affectés à la construction d'un sous-marin expérimental et aux études qui s'y rattachent. Ces derniers crédits sont retirés des sommes affectées aux études spéciales et aux engins spéciaux, car la construction de ce sous-marin expérimental intégrera plus rapidement la marine dans la force nationale de dissuasion nucléaire. Les attributions ainsi envisagées permettent de rééquilibrer la répartition des crédits, d'une part en proportionnant dans le corps de bataille les unités terrestres et les appareils de combat, d'autre part en aménageant le programme de dissuasion thermonucléaire afin de hâter la sortie du sous-marin atomique.

Enfin, le troisième amendement, présenté par M. François Valentin, oblige le Gouvernement à déposer chaque année, à l'occasion du dépôt du projet de loi de finances, un rapport précisant le degré d'adaptation de nos forces armées aux missions définies dans le premier amendement. Il précise en outre que les crédits dégagés sur d'autres titres des budgets militaires seront affectés par priorité en complément des titres V.

Ainsi amendé, le projet gouvernemental a été, à son tour, adopté par 42 voix contre 33, avec 3 abstentions. (Applaudissements à gauche, au centre et à droite.)

Mme la présidente. La parole est à M. Maurice Schumann, président de la commission des affaires étrangères. (Applaudissements au centre gauche.)

M. Maurice Schumann, président de la commission des affaires étrangères. Mes chers collègues, je sollicite votre indulgence pour un rapporteur involontaire.

Lorsque la commission des affaires étrangères a été appelée à procéder à la nomination d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi de programme militaire, certains de ses membres avaient proposé la désignation de leur président. Cette offre fut alors déclinée comme contraire aux usages et, cependant, c'est vers cette procédure de caractère exceptionnel que les circonstances nous ont ramenés.

En effet, la commission des affaires étrangères, au terme de longs débats, s'est partagée en deux fractions égales, fortes chacune de 28 voix, lors du vote sur l'ensemble des décisions qu'elle avait prises et qui eussent constitué son avis.

Ses conclusions finales n'ayant pas été adoptées, notre rapporteur, M. Maurice Faure, au talent et à la force de conviction duquel je tiens à rendre hommage (Applaudissements) n'a pas estimé possible, en dépit de l'insistance de nombreux commissaires, de conserver ses fonctions.

C'est dans ces conditions que votre commission des affaires étrangères a chargé son président de vous exposer le déroulement et le résultat de ses travaux. Je crois employer à bon escient le mot « résultat » car, en dépit du caractère négatif du vote final, la commission — j'espère que vous en jugerez ainsi — a fait œuvre positive en adoptant plusieurs amendements qu'elle ne pourra cependant pas déposer sur le bureau de l'Assemblée.

La commission a entrepris l'examen du projet de loi en entendant M. le ministre des affaires étrangères. Celui-ci, après avoir rappelé que ce texte est l'aboutissement d'une politique remontant à une dizaine d'années, a répondu aux objections qui lui sont présentées sur le plan de la politique extérieure.

Il s'est déclaré convaincu que le projet de loi ne porte aucune atteinte aux engagements européens et atlantiques de la France et qu'il répond à une évolution normale et nécessaire pour une armée moderne.

Avec une certaine différence dans les styles, c'est très exactement, vous le voyez, l'exposé que M. le Premier ministre nous a fait jeudi dernier à cette tribune.

Puis la commission a entendu un exposé de son rapporteur, M. Maurice Faure. Celui-ci a notamment déclaré que personne ne saurait contester le droit légitime qu'a la France de créer une force de frappe, ni la nécessité de moderniser nos forces militaires. Il a souligné, d'autre part, que la République n'avait jamais reculé devant les charges financières indispensables pour assurer sa défense.

Analysant ensuite le projet de loi, M. Maurice Faure a considéré que ce texte ne prévoyait rien pour la protection civile, qu'il risquait de compromettre notre participation au bouclier atlantique, et qu'en tout état de cause « les limites techniques » de la force proposée « resteraient étroites ».

M. Maurice Faure a terminé en exprimant l'avis que le but visé devrait être d'aboutir non pas à « la juxtaposition de forces de frappe nationales », mais à « une intégration beaucoup plus poussée des fabrications atomiques entre les pays de l'O. T. A. N. ainsi que de l'emploi de ces armes, c'est-à-dire, de la stratégie atlantique elle-même à laquelle tous les pays membres de l'O. T. A. N. doivent être admis à participer ».

Mes chers collègues, vous trouverez dans mon rapport écrit la relation détaillée de nos discussions et des scrutins auxquels nous avons procédé. Je me contenterai de vous donner lecture des amendements qui furent longuement discutés ou mis aux voix. Cela me permettra de souligner très rapidement six points.

Premier point : MM. Mondon, Abdesselam, Albert-Sorel, Lefèvre d'Ormesson et Peyrefitte, déposèrent un amendement qui tendait à l'adoption du nouvel article suivant :

« La politique étrangère et de défense de la République a pour objet d'assurer l'indépendance nationale et de renforcer l'efficacité des alliances et des communautés qui garantissent la sécurité et la prospérité des peuples libres.

« Elle est fondée sur la volonté de remplir les obligations qui découlent de ces alliances et les engagements dictés par les traités en Europe, en Afrique et dans le monde libre.

« Elle se donne pour but de resserrer les liens qui unissent les peuples d'Europe occidentale afin d'aboutir à une véritable communauté européenne, élément indispensable de la sauvegarde du monde libre. »

Cet amendement fut mis aux voix sous la signature de MM. Lefèvre d'Ormesson, Albert-Sorel, Abdesselam et Peyrefitte et adopté par 51 voix, aucun commissaire ne s'étant prononcé contre, et 4 s'étant abstenus.

Deuxième point : M. Maurice Faure, rapporteur pour avis, présente un second amendement tendant à insérer de nouvelles dispositions au début de l'article unique du projet de loi. Pour éviter une perte de temps, je vous donne lecture non pas du texte initial de M. Maurice Faure, mais de l'amendement dans la forme où il fut présenté à nos suffrages après avoir été modifié, en accord avec le rapporteur pour avis, par MM. Félix Gaillard et Raymond Mondon. Voici ce texte :

« Afin de mettre le Gouvernement en mesure de proposer aux alliés de la France la création, sous une forme intégrée, d'une force commune de dissuasion, et afin de promouvoir l'unification politique de l'Europe en contribuant à lui fournir les moyens de participer, en tant que telle, dans le respect des traités en vigueur et dans la sauvegarde de nos responsabilités africaines, à sa défense et à celle du monde libre... » Le reste de l'article unique demeurait sans changement.

M. Habib-Dehoncle proposa alors un sous-amendement tendant à remplacer les mots « en mesure de proposer aux alliés de la France la création, sous une forme intégrée, d'une force commune de dissuasion », par le texte suivant : « ... en mesure de proposer aux nations membres des organisations régionales de sécurité qui constituent l'alliance occidentale une refonte de ces pactes destinée à exprimer la solidarité du monde libre sur l'ensemble de la planète et à reconnaître le rôle particulier des puissances ayant des responsabilités mondiales, et, dans ce nouveau cas, l'intégration de la totalité des armes nucléaires, mesure seule susceptible de donner toute son efficacité à une force commune de dissuasion destinée à constituer le moyen essentiel de la défense des intérêts du monde libre sur tous les continents... » (Mouvements divers.)

Après un large échange de vues sur l'amendement modifié de M. Maurice Faure et sur le sous-amendement de M. Habib-Dehoncle, M. Peyrefitte présenta un nouveau sous-amendement tendant à insérer, après les mots « force commune de dissuasion » les mots « sans contester le droit de la France à conserver une force nationale de dissuasion, dans la mesure où nos partenaires continueraient à user eux-mêmes de ce droit ».

Le sous-amendement de M. Peyrefitte, mis aux voix par scrutin, fut rejeté par 25 voix contre 24 et 8 abstentions.

Comme nous sommes ici au cœur du débat, je tiens à souligner, dans un souci de loyauté, que M. Maurice Faure avait déclaré avant le vote qu'il n'était nullement en désaccord sur le principe posé par ce texte, mais qu'il jugeait plus opportun d'y faire référence dans son rapport écrit ou oral à l'Assemblée.

L'amendement modifié de M. Maurice Faure fut alors adopté au scrutin, par 33 voix contre 23 et 1 abstention.

Quatrième point : l'article unique du projet de loi fut complété par l'amendement suivant de M. Roclere, adopté par 23 voix, 14 commissaires s'étant abstenus et aucun n'ayant voté contre :

« Chaque année le Gouvernement devra soumettre aux suffrages de l'une et l'autre Chambre une déclaration rendant compte des efforts accomplis en vue d'atteindre les objectifs d'ordre politique et militaire définis par la présente loi. »

J'ai le sentiment qu'ici le souci de la commission des affaires étrangères rejoignait celui de la commission des finances et celui de la commission de la défense nationale.

Cinquième point : les dispositions de l'article unique du projet de loi qui vous est soumis, furent approuvées au scrutin, par 35 voix contre 8 et 13 abstentions.

L'article, modifié par l'amendement de M. Maurice Faure et par celui de M. Roclere, fut adopté au scrutin, par 20 voix contre 5 et 31 abstentions.

Sixième et dernier point : Après une courte suspension de séance, l'ensemble des décisions de la commission, mis aux voix par scrutin, ne fut pas adopté, 28 commissaires s'étant prononcés pour, et 28 contre.

M. Maurice Faure ayant alors renoncé à ses fonctions de rapporteur, la commission a bien voulu me charger de rendre compte de ses travaux à l'Assemblée.

Telle est, dans toute sa sécheresse, l'énumération des décisions de la commission. Je pourrais me contenter de dire que nos travaux — vous avez pu le constater — ont été guidés par deux désirs, également sincères et profonds : définir clairement les termes d'un large accord et ne laisser subsister aucune équivoque.

C'est en cela que votre commission des affaires étrangères espère avoir contribué, malgré son vote final, à préparer utilement vos débats.

A ce compte rendu, me sera-t-il permis d'ajouter, non certes une opinion personnelle — je n'en ai pas le droit — mais un bref commentaire personnel que je crois sincèrement objectif ?

L'analyse de nos travaux vous aura conduits à la conclusion que les membres de la commission des affaires étrangères ont été séparés par un désaccord irréductible. Cette conclusion n'est pas fautive dans la mesure où sont en cause le choix des moyens et l'appréciation des méthodes, voire des intentions qui guident actuellement la conduite des affaires extérieures de la France.

S'il s'agit, en revanche, des maximes fondamentales de notre diplomatie, des conditions irremplaçables de notre sécurité, des principes irréversibles de la politique française, alors je suis, au contraire, frappé par le consentement général que rencontrent au moins deux idées essentielles.

En premier lieu, aucun des membres de notre commission ne s'est prononcé pour un relâchement quelconque des liens de l'alliance atlantique. Le projet qui vous est soumis a, au contraire, été jugé, en sens divers et même en sens opposés, au nom du même critère : l'extension ou le renforcement d'un traité qu'approuvèrent il y a dix ans tous les groupes de l'Assemblée nationale d'alors, à l'exception du seul groupe communiste. Les adversaires — il y en a eu de passionnés — et les avocats — il y en a eu de chaleureux au sein de notre commission — du projet de loi relatif à certains équipements militaires, souscriraient tous à cette analyse extraite d'un document publié il y a un peu plus d'un mois et qu'on ne relit pas aujourd'hui sans émotion puisque son signataire a vu, il y a juste une semaine, son fils tomber en Algérie pour la France :

« Si nous commettons l'erreur de chercher une troisième voie entre Washington et Moscou, il ne nous resterait plus ensuite qu'à payer le prix de cette illusion. Tout commencerait par la solitude. Lequel de nos partenaires européens courrait le risque

de renoncer au bouclier nucléaire américain, fût-ce pour le remplacer par une force d'intervention française qui serait peut-être au service d'une confédération politique ? Et tout finirait par la servitude.

« Depuis 1946 le fil directeur de la stratégie soviétique est la recherche des moyens de provoquer le rembarquement des Américains stationnés en Europe ; cette condition remplie, le communisme serait libre de renouveler à Berlin-Ouest, Rome, Bruxelles, Paris, le coup de Prague sans s'exposer à un danger plus grave que celui d'avoir à recommencer l'opération de Budapest. » (Applaudissements au centre gauche et sur plusieurs bancs à gauche, au centre et à droite.)

En second lieu, aucun des membres de notre commission n'a contesté que l'alliance — l'alliance irremplaçable — ne doive être adaptée à une situation transformée, pour ne pas dire métamorphosée depuis 1949 et que les inégalités qu'elle comporte ne doivent être corrigées.

Ici encore les plaidoiries et les réquisitoires s'opposent à partir d'une conviction commune, commune par exemple à M. Couve de Murville, ministre des affaires étrangères, et à M. Maurice Faure qui fut notre rapporteur pour avis, et qui l'ont l'un et l'autre exprimée avec autant de force : Toute diplomatie française doit tendre non seulement vers l'échange de renseignements dont parlait tout à l'heure M. le rapporteur de la commission des finances, mais vers la direction collective de la stratégie atlantique, donc de la stratégie atomique, direction collective qui est un droit pour les uns, une obligation pour les autres, une nécessité pour tous.

Mes chers collègues, d'ardentes controverses vont maintenant s'engager autour de ces principes. Mon devoir sera de ne pas y prendre part ; mais il était aujourd'hui de souligner, à votre intention sans doute, mais encore davantage à l'intention de ceux qui guettent, les uns avec crainte, les autres avec espoir, les déchirements du monde libre, que, derrière les apparences, ce qui nous sépare est moins fort que ce qui nous unit. (Applaudissements au centre gauche et sur divers bancs au centre, à gauche et à droite.)

Mme la présidente. Mesdames, messieurs, nous en arrivons à la question préalable opposée par M. Jean-Paul David. La discussion peut en être longue. Il me semble donc préférable d'interrompre ici nos travaux.

La suite du débat est renvoyée à la prochaine séance.

— 2 —

ORDRE DU JOUR

Mme la présidente. Cet après-midi, à quinze heures trente, deuxième séance publique :

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi de programme n° 784 relative à certains équipements militaires. (Rapport n° 870 de M. Dorey, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan ; avis n° 882 de M. Le Theule, au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées ; avis n° 887 de M. Maurice Schumann, au nom de la commission des affaires étrangères.)

A vingt et une heures trente, troisième séance publique : Suite de la discussion inscrite à l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(La séance est levée à onze heures cinquante minutes.)

Le Chef du service de la sténographie
de l'Assemblée nationale,
RENÉ MASSON.