

COMMISSION DES FINANCES

Séance du Mardi 30 janvier 1923.

La séance est ouverte à 9 heures 30 , sous la Présidence de M. MILLIES LACROIX, Président.

PRESENTS : MM. MILLIES LACROIX. HENRY BERENGER. DE SELVES. DOUMER. JEANNENEY. BUSSON BILLAULT. LEBRUN. BOUVIN CHAMPEAUX. FRANCOIS MARSAL. HUBERT. RENOULT. HIRSCHAUER. LEON PERRIER. BLAIGNAN. LE COLONEL STUHL. SCHRAMECK. MILAN. BESNARD. R.G.LEVY. REYNALD. PASQUET. GUILLIER. DAUSSET. SERRE. FERNAND DAVID. CLEMENTEL. DEBIERRE GOUGE.

+:+:+:+:+:+:+:+:+:+:+:+:+

M. LE PRESIDENT souhaite la bienvenue à M. GOUGE, désigné par le groupe de l'Union Républicaine pour remplacer M. RIBOT et dont la nomination sera proclamée à la séance publique de cet après-midi.

LOI SUR LE RECRUTEMENT

M. LE PRESIDENT.- J'ai reçu de M. LE PRESIDENT DU CONSEIL la lettre suivante :

"Paris le 29 janvier 1923.

"Monsieur le Président et cher Collègue,

"Vous avez bien voulu me faire savoir que la Commis-

" sion des Finances du Sénat examinerait, demain mardi,
" le projet de loi sur le recrutement de l'armée, sur le-
" quel elle est appelée à donner un avis financier. Le
" Gouvernement remercie la Commission de l'empressement
" qu'elle met à lui prêter son concours dans la circons-
" tance. Il se permet d'insister auprès d'elle pour que
" toutes dispositions soient prises en vue de permettre
" au Sénat d'aborder, dès la semaine prochaine, la dis-
" cussion du projet de loi qui a été favorablement rappor-
" té par sa Commission de l'armée. Il y a le plus grand
" intérêt, en effet, à faire voter ce projet par la Haute-
" Assemblée, avant qu'elle ne commence l'examen du budget;
" il est également indispensable que le pays et l'armée
" ne restent pas plus longtemps dans l'incertitude en ce
" qui concerne la durée du service militaire. J'ajoute
" que la Commission de l'armée de la Chambre attend, pour
" faire inscrire à l'ordre du jour le projet de loi sur
" l'organisation générale de l'armée, que le projet sur le
" recrutement ait été voté par le Sénat.

"Etant donné l'intérêt vital qu'il y a pour le pays
" à voir réorganiser son armée qui ne peut demeurer plus
" longtemps dans la situation où elle se trouve actuelle-
" ment, je suis bien certain que la Commission que vous pré-
" sidez et à laquelle on n'a jamais fait appel en vain
" lorsque les intérêts de la défense nationale étaient en
" jeu, aura à coeur d'aider le Gouvernement à obtenir du
" Sénat l'inscription à l'ordre du jour d'une de ses plus
" prochaines séances d'un projet de loi dont j'ai considé-
" ré qu'il était de mon devoir de vous signaler toute l'ur-
" gence.

"Veuillez agréer, Monsieur le Président et cher
" Collègue, les assurances de ma haute considération.

" R. POINCARE.

M. RENE RENOULT, Rapporteur a la parole pour donner connaissance de l'avis financier qu'il a été chargé de préparer.

Il expose que la Commission de l'armée a étudié les répercussions financières du projet du gouvernement et du contre projet présenté par le général Taufflieb. Il convient de l'en féliciter. Cela, toutefois ne saurait diminuer le rôle de la Commission des finances à qui il appartient d'étudier le problème dans son ensemble.

Il importe tout d'abord, pour bien saisir la question, de rappeler rapidement les directives qui ont présidé à l'examen auquel s'est livrée la Commission de l'armée: Il suffit pour cela, d'analyser succinctement le rapport présenté en son nom par M. Le Général Bourgeois.

ANALYSE DU RAPPORT DE

M. LE GENERAL BOURGEOIS -

Après avoir rappelé les enseignements de la guerre, le général Bourgeois définit le rôle dévolu à l'armée active, Ce rôle est triplé. Il consiste : 1° à assurer la sécurité de notre occupation sur le Rhin et l'exécution des clauses du traité de Versailles ;

2° à permettre, au moyen des unités conservées à l'intérieur, la constitution d'une armée de couverture capable d'assurer l'inviolabilité des frontières pendant la

mobilisation et la concentration des réserves, et même d'agir immédiatement en territoire ennemi pour s'assurer la possession de points stratégiques particulièrement importants ;

3° à assurer la défense de notre domaine colonial et à participer, le cas échéant, aux opérations des théâtres extérieurs.

Il suit de là que l'effectif de l'armée du temps de paix doit être suffisant pour pouvoir répondre à ces trois conditions, sans toutefois être tel que son entretien constitue pour le pays une charge que celui-ci serait hors d'état de supporter.

Le Gouvernement, sur l'avis conforme du Conseil supérieur de la Défense nationale, a considéré que le maintien, dans la métropole, de 32 divisions était nécessaire. Ces 32 divisions devront être réparties de la façon suivante :

6 divisions à l'armée du Rhin;

6 divisions disponibles destinées à renforcer immédiatement cette armée ;

20 divisions réparties sur l'ensemble du territoire, à raison d'une division par région.

Ces divisions seront composées de 3 régiments, l'effectif des régiments étant fixé de la façon suivante :

2500 hommes pour les régiments indigènes;

2200 hommes pour les régiments à effectif renforcé;

1600 hommes pour les régiments à effectif normal.

Si l'on ajoute à ces 32 divisions, les éléments non endivisionnés et les unités nécessaires à la défense des colonies et des pays placés sous mandat français, on arri-

vera à un effectif total de l'armée du temps de paix de 659.000 hommes se décomposant ainsi :

32 divisions	244.000 hommes
E.N.E.....	163.000 hommes
services.....	49.000 hommes
Colonies et T.O.E.....	203.000 hommes

Si l'on retranche de ce total de 659.000 hommes; 189.000 indigènes et 10.000 étrangers, on voit que l'effectif français doit être de 460.000 hommes. C'est ce chiffre seul qui est à considérer pour l'établissement de la loi sur le recrutement.

Le nombre des militaires de carrière (hommes de troupe) étant estimé à 100.000, il ressort que l'effectif du contingent des appelés devra être de 360.000 hommes. Une classe fournissant 250.000 hommes, il sera donc nécessaire de maintenir sous les drapeaux une classe et demie fournissant un chiffre de 375.000 hommes, chiffre qui sera ramené à 360.000 hommes en raison de l'exemption de 6 mois accordée aux aînés des familles de 5 enfants, par suite de l'adoption de l'amendement Lenail.

Il appert donc de ces chiffres, que le service de 18 mois s'impose.

Le Général Bourgeois ajoute que le service de 18 mois ne doit être qu'une étape et qu'il doit préparer le passage devant amener de telles modifications dans l'organisation générale de l'armée, il est impossible de fixer dès maintenant le moment où il pourra être effectué sans danger.

CRITIQUES ADRESSÉES AU PROJET -

Ce projet a soulevé des critiques que le Rapporteur

ne croit pas devoir dissimuler à la Commission afin qu'elle puisse émettre l'avis financier qu'on lui demande en toute connaissance de cause.

Il est impossible a-t-on dit de voter une loi sur le recrutement tant que l'organisation générale de l'armée n'aura pas été établie.

D'autre part, le projet est d'un caractère plus politique encore que militaire puisque c'est sur l'avis du conseil supérieur de la défense nationale et non du conseil supérieur de la guerre qu'il a été établi.

Le passage si désirable du service de 18 mois au service d'un an sera très difficile; il nécessitera le remaniement des plans de mobilisation et la révision des programmes d'instruction. D'ailleurs, si l'on s'en rapporte aux paroles prononcées à la Chambre par le Général Buat : "Le service de 18 mois est un minimum indispensable; il n'y a pas d'intermédiaire entre le système et le système des milices qui implique l'absence d'armée de couverture, donc de tout danger extérieur", on est bien obligé de constater que l'engagement pris par le Gouvernement et inscrit dans l'article 103 de passer au service d'un an dès qu'il sera possible de le faire est un engagement illusoire.

Enfin, on déclare que ce projet n'est qu'un retour aux anciennes conceptions militaires préconisant le système de l'offensive hâtive, immédiate qui nous a valu de cruels mécomptes au début de la guerre. En effet, on prévoit l'occupation immédiate, en cas de déclaration de guerre, de certains points stratégiques. Mais pour cela, la mobilisation n'ayant pas eu le temps de s'effectuer, on ne disposera que des 12 divisions de couverture et des 20 divisions

du territoire qui seront peut-être insuffisantes en face des divisions allemandes unies aux divisions russes.

CONTRE PROJET TAUFFLIEB -

S'inspirant de ces critiques, le Général Taufflieb a élaboré un contre projet qui amalgame la loi sur le recrutement avec la loi d'organisation militaire et la loi des cadres.

Dans sa conception, l'armée tout entière est une armée d'instruction. Tout entière, elle constitue le noyau mobilisateur de la Nation armée. Les 19 divisions de couverture qu'il prévoit se bornent à assurer l'inviolabilité de la frontière et à permettre la mobilisation, puis la concentration de toutes les réserves.

Pour le surplus, M. LE GENERAL TAUFFLIEB adopte les données du Ministère de la Guerre (100.000 militaires de carrière, 190.000 militaires indigènes) mais il prétend faire face à tous les besoins non plus avec un effectif total de 659.000 hommes, ce qui permet de ne garder qu'une classe soit 250.000 hommes sous les drapeaux.

EXAMEN FINANCIER DU PROJET -

Les données d'ordre général du problème étant dégagées, le Rapporteur arrive à l'examen des répercussions financières du projet.

Il fait ressortir la difficulté de l'évaluation de ces répercussions.

L'administration de la guerre a néanmoins tenté de les chiffrer en procédant à des comparaisons sur la base des crédits inscrits au budget de 1922.

Cette méthode n'a qu'une valeur relative, le budget de 1922 ne contenant pas les éléments d'une organisation définitive de l'armée et toutes les compressions possibles n'ayant pas été effectuées sur les crédits qui y figurent.

D'ailleurs, l'administration de la guerre ne s'en est pas toujours tenue à cette méthode puisque pour juger les contre projets qui lui sont opposés, elle s'est placée sur le plan d'une réorganisation générale de l'armée. Elle reconnaît donc ainsi que tout projet sur le recrutement suppose un projet d'organisation générale et qu'il est impossible d'établir celui-là sans envisager au préalable celle-ci.

Le Gouvernement, tout en s'engageant à procéder à la réorganisation de l'armée a proposé de ne consacrer à cette réorganisation que les excédents budgétaires que laisserait apparaître, sur les crédits de 1922, l'application du service de 18 mois. C'est dans cet esprit que M. le Ministre de la guerre, dans une lettre en date du 12 octobre 1922 adressée à la Commission des finances de la Chambre, a proposé à cette Commission un certain nombre de mesures propres à assurer l'exécution de cet engagement en affectant aux dépenses de réorganisation, les économies provenant de la diminution des effectifs. Mais les précisions de dépenses contenues dans cette lettre dépassent d'une centaine de millions les réductions proposées par la Commission.

Une telle procédure est d'ailleurs manifestement inadmissible.

Le Rapporteur examine ensuite les éléments d'augmentation et de diminution résultant du projet gouvernemental.

Tout d'abord, la diminution des effectifs va entraîner, une réduction des dépenses, puisque dans un délai de 5 ans, l'effectif total de l'armée devra être ramené à 664.200 hommes, soit 615.000 rationnaires si l'on tient compte du jeu du coefficient d'absence.

Cet effectif étant à l'heure actuelle de 630.000 rationnaires, une réduction de 15.000 sur cet effectif sera donc effectuée.

Pour évaluer le montant de l'économie à réaliser de ce chef, l'administration prend comme base du coût de l'entretien d'un homme, le chiffre de 1900 francs par an et arrive ainsi à une économie de 29 millions.

Mais ce chiffre de 1900 Frs est manifestement trop faible. Relevant dans les tableaux du budget tous les chapitres qui sont fonction du quantum des effectifs, le rapporteur est amené à évaluer à 2 milliards le montant du coût d'entretien des 630.000 hommes, ce qui fait ressortir le coût d'entretien de l'unité à 3.000 Frs. Le chiffre de l'économie à réaliser se trouve donc porté à 45 millions

L'octroi d'allocations aux familles nombreuses dans les mêmes conditions que celles accordées aux familles nécessiteuses par la loi de 1913 étant susceptible d'entraîner une charge de 216 millions, la Chambre des Députés a décidé, par l'adoption de l'amendement Lenail, de remplacer les allocations aux familles nombreuses par une exemption de 6 mois en faveur des aînés de 5 enfants. Cette mesure présente l'avantage de n'entraîner aucune dépense nouvelle. D'autre part, la Commission de l'armée du Sénat, en proposant de limiter à 10 % du contingent le nombre des militaires susceptibles de bénéficier de l'allocation aux familles

nécessiteuses, réduit les dépenses prévues de ce chef de 13 millions.

MILITAIRES DE CARRIERE -

En ce qui concerne la question des militaires de carrière, aucune économie n'est à envisager. C'est au contraire une surcharge de 74 millions sur les crédits du budget de 1922 s'élevant à 349.674.000 Frs, qui est à prévoir.

Pour assurer le recrutement des militaires de carrière, la Commission de l'armée a cru devoir faire revivre à côté du système des rengagements, le système de la commission supprimé en 1913. Cela ne semble pas de nature à favoriser les rengagements, car, en compensant par une augmentation de solde le non paiement aux commissionnés de primes de rengagements, on aboutit à les mettre sur le même pied que les rengagés qui, étant liés au service pour une durée déterminée, sont cependant plus intéressants.

La Commission de l'armée propose, d'une part, de diminuer la prime de rengagement pour les rengagements d'une durée inférieure à 5 ans, mais, d'autre part, elle constitue en faveur des rengagés de 5 à 10 ans un pécule de 5 à 10.000 Frs qui absorberait largement l'économie de 16 millions réalisée grâce à la première mesure.

L'administration prévoit enfin qu'une prime supplémentaire de 500 Frs pourrait être versée aux rengagés, au cas ^{où} ~~que~~ les avantages offerts à ceux-ci ne susciteraient pas un nombre suffisant de rengagements.

PREPARATION MILITAIRE -

Les dépenses afférentes à la préparation militaire sont évaluées par l'administration à cinq millions par an.

OFFICIERS DE COMPLEMENT -

La formation des officiers de complément aura lieu dans des pelotons spéciaux d'instruction et non dans des écoles comme en avait décidé la Chambre. Mais le texte prévoit que 2419 jeunes gens accompliront 6 mois de service en qualité d'officiers. Si l'on évalue à 3486 Frs le coût par unité pendant ces six mois, c'est, en gros, une surcharge nouvelle de 8 millions que le budget aura à supporter.

PERIODES D'INSTRUCTION DES RESERVISTES -

La dépense afférente aux périodes d'instruction des réservistes est estimée à 80 millions par an. Elle ne jouera d'ailleurs en plein qu'à partir de 1926.

Il convient, du reste, de remarquer que cette dépense est en réalité indépendante du projet de loi et qu'elle s'imposerait quelle que soit la durée du service militaire actif.

En résumé, l'adoption du projet entraînerait selon les évaluations de l'administration un surcroît de dépenses de 192 millions, chiffre que le rapporteur estime pouvoir être ramené à 159 millions.

Il convient d'ailleurs d'ajouter à cette somme le montant des crédits qu'il sera nécessaire d'inscrire à d'autres budgets que celui de la guerre, soit 27 millions au budget des finances.

Une remarque, cependant, s'impose. Toutes ces évaluations sont incomplètes. Elles ne prévoient pas les dépenses pour la création de logements destinés aux militaires de carrière dont le nombre doit être augmenté. Mais ce, surtout que les évaluations de l'administration omettent systématiquement, ce sont les dépenses qui seront nécessitées par la réorganisation générale de l'armée.

L'administration prévoit bien, il est vrai, une dépense supplémentaire de 52 millions pour la réduction du nombre des divisions de 50 à 32 ; mais cela est peu de choses par rapport aux dépenses résultant d'une réorganisation générale. Il ne faut pas, en effet, se dissimuler qu'elles seront très élevées.

IMPOSSIBILITE DE CHIFFRER

PRECISEMENT LA DEPENSE -

Ces diverses constatations permettent d'arriver à la conclusion suivante : C'est que la Commission des finances, dans l'impossibilité où elle est de chiffrer d'une manière précise les répercussions financières du projet, doit prévenir l'assemblée et la laisser entièrement libre de se prononcer d'après les données incomplètes qui lui seront fournies.

EVALUATION PAR L'ADMINISTRATION

DU COUT DES CONTRE PROJETS -

Indépendamment de l'évaluation du coût du projet de loi, l'administration a tenté d'évaluer le coût des divers contre-projets, mais elle a déclaré qu'il lui était impossible de le faire d'une manière précise et détaillée, un tel travail supposant une étude préalable de la question

de la réorganisation de l'armée.

M. LEBRUN , lui ayant demandé d'évaluer comparativement en considération d'un effectif donné, identique dans les trois cas de 615.000 hommes, les dépenses qu'entraîneraient le service de 2 ans, le service de 18 mois et le service d'un an, elle a fourni les chiffres suivants :

1° L'adoption du service d'un an entraînerait une surcharge de 566 millions au budget de la guerre et de 258 millions au budget des finances, soit au total une surcharge de 824 millions.

2° L'adoption du service de 18 mois entraînerait une surcharge totale de 243 millions répartie de la manière suivante :

Budget de la Guerre; 192 millions

Budget des Finances : 51 millions.

3° L'adoption du service de 2 ans entraînerait, au budget de la guerre, une surcharge de 1 million, mais permettrait de réaliser, au budget des finances, une économie de 53 millions, soit en définitive une économie de 52 millions.

Le retour au service de deux ans n'étant pas en question, il convient donc seulement d'examiner les deux premiers cas. On voit ainsi que la surcharge au cas d'adoption du service d'un an était fatale puisqu'on conservait un effectif identique de 615.000 hommes, ce qui entraînerait l'augmentation des militaires de carrière.

Mais il est permis de se demander si l'on ne pourrait obtenir les mêmes garanties de sécurité avec des effectifs moindres.

L'administration de la guerre s'est spontanément livrée à une évaluation des dépenses qu'entraînerait l'adoption du contre-projet Taufflieb, mais les chiffres des effectifs ayant été révisés par l'Etat-Major, cette évaluation qui s'élève à 7 milliards, compte tenu des dépenses de réorganisation, ne peut servir de base à une discussion.

M. MILLIES LACROIX A alors demandé qu'on chiffrât la dépense qu'entraînerait l'adoption d'un contre-projet qui, tout en conservant les mêmes effectifs en ce qui concerne les militaires de carrière et les militaires indigènes que le projet du Gouvernement, ne prévoirait que l'incorporation d'une classe au lieu d'une et demie, soit de 250.000 hommes au lieu de 375.000.

L'économie qu'on pourrait ainsi réaliser s'élèverait, d'après l'administration à 223 millions. Il n'est pas téméraire de penser qu'elle s'élèverait en réalité à 352 millions si l'on substituait le chiffre véritable de 3000 Frs représentant le coût d'entretien d'un homme, au chiffre arbitraire de 1900 Frs qui a servi de base de calcul à l'administration.

Il est bon, cependant, de noter que l'administration fait toutes réserves sur les possibilités pratiques de réalisation de cette réduction d'effectif. C'est là un point d'ordre technique par lequel la Commission aura à se faire une opinion.

Il convient également d'indiquer qu'une proposition avait été présentée par M. DOUMER. Cette proposition était basée sur l'adoption du service d'un an et l'augmentation de 10.000 du nombre des militaires de carrière. Pour conclure, M. LE RAPPORTEUR déclare qu'en présence de l'incer-

titude des données du problème tant au point de vue technique qu'au point de vue financier, il ne se croit pas autorisé à formuler un avis favorable, mais qu'il ne peut, non plus, donner un avis nettement défavorable.

D'autre part, il est difficile en raison des instances du Gouvernement et de l'état de désorganisation de l'armée de proposer de surseoir à l'examen du projet jusqu'au vote par la Chambre de la loi d'organisation générale. Une telle loi aurait d'ailleurs dû être votée au lendemain de la signature de la paix, quand l'armée était encore dotée de moyens puissants. Il y aura donc lieu d'appeler l'attention du Sénat sur les 4 constatations suivantes :

1° L'estimation dressée par l'administration de la guerre est inexacte :

- a - en ce qu'elle ne tient pas compte des compressions qu'il est possible d'effectuer sur un grand nombre de chapitres du budget de la Guerre.
- b - en ce que la fixation du coût d'entretien à 1900 Frs est manifestement fausse.
- c - en ce qu'elle ne tient pas compte de la réduction du cadre d'officiers.
- d - en ce qu'elle ne chiffre pas les dépenses afférentes aux militaires de carrière.
- e - en ce qu'elle ne charge pas les dépenses de première mise destinées au fonctionnement du système.

2° L'administration n'a pas sérieusement étudié le système du service d'un an.

3° Les dépenses de réorganisation étant plus grandes que les dépenses effectives, la loi d'organisation devrait précéder la loi sur le recrutement.

4° L'adoption du service d'un an, combiné au maintien des chiffres du Gouvernement en ce qui concerne les engagés, rengagés et indigènes, se traduirait par une économie de 142 millions au lieu d'entraîner comme le projet

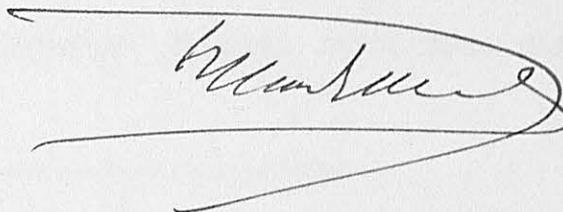
actuel une surcharge de 210 millions.

M. LE PRESIDENT félicite au nom de la Commission,
M. LE RAPPORTEUR pour son très remarquable exposé.

Après un échange d'observations entre MM. SCHRAMECK,
DOUMER, DE SELVES et BOIVIN CHAMPEAUX la Commission, par
9 voix contre 8, décide de renvoyer la discussion des con-
clusions de l'avis financier de M. RENOULT au jeudi 1er fé-
vrier, à 9 heures $\frac{1}{2}$.

La séance est levée à 12 heures.

Le Président
de la Commission des finances :



+++++