

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 octobre 1961.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi relatif à l'accueil et à la réinstallation des
Français d'Outre-Mer.*

Par M. Henri LONGCHAMBON,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

La révolution mondiale que nous vivons a, entre autres conséquences inéluctables, le retour en métropole d'importants contingents de Français établis au dehors de celle-ci.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, vice-présidents ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, secrétaires ; Louis André, Octave Bajeux, Jean Bardol, Amar Beloucif, Jean Bène, Auguste-François Billiemaz, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Gabriel Burgat, Michel Champleboux, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Etienne Dailly, Léon David, Jean Deguise, Alfred Dehé, Henri Desseigne, Hector Dubois, Baptiste Dufeu, Emile Durieux, René Enjalbert, Jean Errecart, Jacques Gadoin, Jean de Geoffre, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Mohamed Gueroui, Roger du Halgouet, Yves Hamon, René Jager, Eugène Jamain, Michel Kauffmann, Jean Lacaze, Henri Lafleur, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Charles Laurent-Thouverey, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Robert Liot, Henri Longchambon, Jacques Murette, Pierre-René Mathey, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôte, Pierre Patria, Gilbert Paulian, Marc Pautzet, Paul Pelleray, Jules Pinsard, Michel de Pontbriand, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Eugène Romaine, Laurent Schiaffino, Abel Sempé, Edouard Soldani, Charles Suran, Gabriel Tellier, René Toribio, Camille Vallin, Emile Vanrullen, Jacques Verneuil, Pierre de Villoutreys.

Voir les numéros :

Sénat : 1, 4, 6 et 7 (1961-1962).

Devant une Commission des Affaires économiques et du Plan, ce retour se présente sous un aspect plus large que celui d'une charge d'assistance vis-à-vis de compatriotes dans la détresse.

Ces Français représentent, par leurs personnes et par les biens qu'ils possèdent ou qu'ils gèrent hors de la métropole, un investissement productif dont il faut sauver la valeur dans toute la mesure du possible.

Investissement humain d'abord.

Nous ne sommes pas encore à l'ère des robots assurant toute la production sans participation de l'homme, et nous n'y serons jamais d'ailleurs. Une famille avec ses adultes en pleine capacité de travail, ses enfants par lesquels se préparent les forces productives de demain, ses membres âgés dont le rôle reste important par les tâches qu'ils remplissent encore au sein de la famille et parfois au dehors, une telle famille est la cellule essentielle des activités économiques. Sa création représente un investissement coûteux, plus coûteux souvent que les investissements matériels, et dont, s'il le fallait, la valeur pourrait être chiffrée. Pour un être de l'âge moyen de trente ans, c'est au moins 15 millions d'anciens francs qu'il a fallu dépenser au cours de trente années pour le nourrir, le vêtir, l'abriter, l'éduquer, à raison de 500.000 anciens francs par an. Que 100.000 personnes rentrent ainsi en France, elles représentent une valeur moyenne d'investissement de 1.500 millions d'anciens francs, qu'il s'agit de ne pas laisser périr dans l'inaction.

Que pour sauver et utiliser ce capital il faille quelques investissements supplémentaires, cela est certain, mais, si ceux-ci sont judicieusement effectués, ils sont une charge temporaire incontestablement productive pour l'avenir. Du point de vue économique, si elle est bien conduite, cette opération n'est pas un sacrifice à fonds perdus fait pour des raisons morales et sentimentales. Elle est aussi une opération fructueuse par la récupération et l'insertion dans les activités nationales d'éléments qui eussent demandé beaucoup de temps et coûté très cher à former par le jeu normal de nos activités économiques et sociales.

Et parce que ces cellules arrivent ainsi de l'extérieur complètement formées, qu'elles ne se sont pas développées suivant le processus normal au sein de la vie métropolitaine, *leur insertion harmonieuse dans celle-ci exige des mesures sortant des normes habituelles.*

Les problèmes de constitution du capital mobilier et immobilier familial, ceux du logement, de l'emploi, ceux de l'éducation des enfants, d'assistance aux membres âgés et déshérités, tous ces problèmes se posent à toute famille en évolution ; mais à une famille métropolitaine, ils se posent les uns après les autres dans le temps, tout au long de l'évolution. Pour une famille déracinée et rapatriée, ils se posent tous en même temps, en un jour. Ils doivent tous être résolus simultanément et en un bref délai si l'on veut qu'elle puisse à nouveau s'enraciner et revivre.

Et, se trouvant en situation de déséquilibre exceptionnel, cette famille doit bénéficier non seulement des prestations d'assurances sociales, d'allocations de chômage, de retraite, réservées par nos lois aux familles métropolitaines, *mais aussi de secours spéciaux* correspondant à cette situation spéciale.

De là la nécessité d'une intervention spécifique de l'Etat, cohérente et ferme, rassemblant sous une même autorité les fils administratifs qui commandent les actions à exercer et se trouvent dispersés dans un grand nombre de Départements ministériels, obligeant à la conjonction de ces actions dans le temps et vers le but à obtenir, but défini et par les caractéristiques propres de la famille intéressée et par les possibilités nationales s'offrant à son réemploi.

Une telle tâche est toute nouvelle pour l'Etat français.

Elle est évidemment lourde et difficile, appelant effort financier et mesures administratives ou légales exceptionnelles, ainsi qu'action de nature exceptionnelle dans le cadre de ces mesures générales pour qu'à la fois soient respectées l'individualité, les caractéristiques de chaque famille, qui font de chacune un cas particulier, et que soit cependant servi l'intérêt général.

C'est à ce prix, c'est-à-dire au prix d'une véritable novation dans le comportement économique-social de l'Etat, ainsi que dans celui des collectivités publiques ou privées, que peut être obtenue cette réussite de donner satisfaction aux rapatriés et de servir l'intérêt national.

Je ne m'attacherai pas à l'objection parfois faite que l'économie française non seulement n'a pas besoin de cet apport, mais n'a pas la possibilité de le recevoir et de l'utiliser convenablement. Certes, bien des difficultés de détail apparaissent immédiatement comme obstacles à cette intégration. Mais si l'on s'élève au-dessus d'elles, il est indéniable que dans un pays où la densité démographique

n'est que la moitié ou le quart de ce qu'elle est dans d'autres pays européens, où l'appel à la main-d'œuvre étrangère est considérable, où l'achat des terres par des étrangers se développe, *il est indéniable qu'il y a place pour cet apport de forces vives.*

Dans la voie du Marché Commun, l'Europe sera dans peu d'années une des régions économiques les plus puissantes du monde. Si la France veut y tenir une place honorable, c'est maintenant qu'il faut qu'elle rassemble et augmente toutes ses forces et, en particulier, les plus précieuses, celles en hommes.

Or, malgré le relèvement de notre natalité, survenu trop tardivement, ces dernières vont encore décliner pendant les années qui viennent. De 1960 à 1965, la population active augmentera de 200.000 personnes, mais les non-actifs augmentent de 1.300.000. C'est seulement en 1975 que se fera l'inversion de ce processus.

Ne craignons donc pas d'accueillir maintenant des bras et des cerveaux supplémentaires. *Devrions-nous accueillir 400.000 rapatriés, ce serait moins de 1 % de notre population, et notre densité démographique de 82 habitants au kilomètre carré en serait peu affectée, alors que cette densité est de 127 en Suisse, 216 en Angleterre et en Allemagne, 354 aux Pays-Bas.*

Sans que les conditions soient exactement comparables, l'exemple de l'Allemagne Fédérale, dont la densité démographique est presque triple de la nôtre, qui a accueilli environ 13 millions de réfugiés représentant plus de 30 % de sa population antérieure et qui se trouve encore à court de main-d'œuvre, peut nous faire réfléchir.

Les véritables obstacles qu'il faut craindre sont d'ordre psychologique : conformisme malthusien dans les esprits métropolitains, refus d'adaptation à des conditions nouvelles chez les rapatriés. C'est à les vaincre que devra s'attacher l'administration nouvelle du Secrétariat d'Etat aux Rapatriés avec les moyens qui résulteront de la loi actuellement en discussion.

*
* *

D'autre part, à l'investissement humain que représentent les rapatriés sont liés *des investissements matériels* constituant les patrimoines familiaux et les outils d'activités économiques hors de la métropole. La valeur de ces investissements est également consi-

dérable. Trop souvent, la rupture d'établissement, même si elle ne résulte pas d'une expulsion brutale, impliquera l'abandon sur place de tout ou partie de ces biens. Il importe également, tant à l'égard de leurs propriétaires qu'à celui de l'intérêt national, que leur valeur soit sauvegardée dans toute la mesure du possible, et cela implique également une action vigoureuse de l'Etat, menée non seulement par négociations diplomatiques, mais aussi par tout autre moyen efficace. Si les propriétaires ont pu vendre ces biens avant leur départ, l'Etat français doit veiller à ce que la valeur puisse en être transférée en métropole. S'ils ont dû les abandonner, l'Etat français doit veiller à ce qu'un organisme approprié puisse les prendre en charge, les sauvegarder et les négocier au mieux. Si leur perte totale et définitive survient et paraît engager la responsabilité de l'Etat agissant au nom de la nation française, il faut alors songer à une indemnisation, problème sur lequel nous reviendrons.

*
* *

Mesdames et Messieurs, *que nous apporte le projet de loi gouvernemental* pour répondre à tous ces impératifs ?

Vis-à-vis des personnes, il apporte la promesse d'une politique délibérée de leur insertion dans la vie économique et sociale de la nation par convergence de tous les moyens appropriés. Si l'évocation de ces moyens reste assez vague, les discussions qui ont eu lieu en Commission avec le Gouvernement ont permis de mieux les préciser et de les faire apparaître comme satisfaisants dans leurs principes. L'énumération plus complète de ces moyens, que votre Commission des Lois vous propose de faire figurer dans la loi est d'ailleurs une mesure utile. Mais la réalité répondant à ces promesses, c'est dans la loi de finances spéciale prévue à l'article 4 du projet et dans les modalités d'action du Secrétariat d'Etat aux Rapatriés que nous la trouverons. C'est dire qu'elle nous est inconnue pour le moment.

Sur deux points de ces modalités, votre Commission des Affaires économiques et du Plan a tenu à vous proposer de fixer des points de doctrine.

Par le premier paragraphe de son article premier, la loi dispose que les Français « mis dans la nécessité » de quitter un territoire dans lequel ils étaient établis « pourront » bénéficier de certaines mesures.

Cette disposition comporte dans son application deux arbitraires superposés : arbitraire dans la reconnaissance du caractère de nécessité et, celui-ci serait-il reconnu, arbitraire dans la simple possibilité de bénéficier des mesures prévues par la loi. *Par voie d'amendement, votre Commission des Affaires économiques vous proposera de supprimer au moins l'un d'eux, le premier.*

D'autre part, il est apparu à votre Commission que, ces mesures étant basées uniquement sur la notion de solidarité nationale, il n'y avait pas lieu d'exclure *a priori* et en tout état de cause du bénéfice de cette solidarité des Français rapatriés d'autres lieux que ceux précisés limitativement par l'article premier de la loi. L'amendement qu'elle vous propose à cet effet vous est également présenté par la Commission saisie au fond et fera donc l'objet d'une discussion commune.

*
* *

Vis-à-vis des biens éventuellement abandonnés à l'extérieur par les rapatriés, le projet de loi est par contre muet. Vos Commissions s'en sont étonnées, et par divers amendements qui vous sont proposés ont cherché à combler cette lacune.

Pour sa part, votre Commission des Affaires économiques, après en avoir longuement délibéré, a estimé à une forte majorité devoir vous proposer un amendement établissant le principe de l'indemnisation de ces biens, et ce pour les raisons suivantes :

Le principe d'indemnisation par la collectivité nationale des biens perdus par les rapatriés implique qu'il y ait dans cette perte responsabilité de l'Etat français agissant au nom de cette collectivité. Cette responsabilité peut être plus ou moins lourde selon qu'il s'agit de biens situés en territoires de pleine souveraineté française, tels les départements français d'Algérie, ou de biens situés en territoires de protectorat comme au Maroc et en Tunisie, ou de biens situés en pays sans liens de suzeraineté politique avec la France, comme en Egypte. Mais, bien qu'à des degrés divers, elle paraît incontestable.

Dans les pays anciennement de souveraineté, de protectorat ou tutelle de la France que vise la loi, il est incontestable que l'établissement de familles françaises s'est fait non seulement

sous la garantie de la puissance publique française, mais souvent à l'instigation des autorités la représentant, et que leur départ est aujourd'hui la conséquence d'un changement de la politique de la France en cette matière ; que ce changement ait été délibéré ou simplement accepté ne modifie pas la responsabilité qui en résulte.

Il a été observé que le projet de loi ne visait pas le cas des rapatriés d'Algérie, le territoire algérien étant encore sous souveraineté française et son statut final restant en principe indéterminé. Mais outre que le Gouvernement, dans ses déclarations en Commission, a déclaré accepter d'étendre le bénéfice de la loi à cette catégorie de rapatriés, le fait qu'il prend comme hypothèse le rapatriement de 100.000 personnes en moyenne par an pendant quatre ans implique que la majeure partie de celles-ci proviennent d'Algérie. Et, pour ce territoire, la responsabilité de l'Etat français est particulièrement nette.

Pour toutes ces raisons, votre Commission des Affaires économiques et du Plan vous propose un amendement à l'article premier du projet de loi, en son paragraphe deux, tendant à établir le principe d'une indemnisation des biens selon des normes et moyens à fixer par une loi ultérieure. La majorité de votre Commission entend bien qu'une telle indemnisation ne soit pas forcément équivalente à la valeur intégrale des biens perdus, que l'utilisation en métropole de cette indemnisation puisse être soumise à des règles d'étalement dans le temps et d'affectation à des œuvres conformes à l'intérêt national, pour éviter des effets inflationnistes ou spéculatifs néfastes à cet intérêt, mais elle n'a pas cru devoir accepter le rejet de tout principe d'indemnisation.

*
* *

Enfin, à l'article 4, votre Commission a estimé qu'il était nécessaire de fixer un délai au Gouvernement au sujet du dépôt de la loi de finances qui est le complément indispensable du texte qui vous est soumis. A cet effet, par voie d'amendement, elle propose, pour le dépôt, la date limite du 1^{er} janvier 1962.

En conclusion, votre Commission donne un avis favorable au projet de loi, sous réserve de l'adoption des amendements suivants :

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendements :

I. — Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

Les Français *ayant estimé devoir*, par suite d'événements politiques, quitter un territoire où ils étaient établis et qui était antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France, pourront bénéficier de la solidarité nationale dans les conditions prévues par la présente loi.

II. — Rédiger comme suit le deuxième alinéa de cet article :

Indépendamment de l'indemnisation des biens perdus, qui fera l'objet d'un projet de loi distinct que le Gouvernement devra déposer dans le délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, cette solidarité se manifeste par un ensemble de mesures de nature à intégrer les Français rapatriés dans les structures économiques et sociales de la Nation.

Art. 3.

Amendement : Insérer, en tête de cet article, un nouvel alinéa ainsi conçu :

Par décret, le Gouvernement pourra étendre en totalité ou en partie les mesures prises en application de la présente loi à des rapatriés français autres que ceux visés à l'article premier.

Art. 4.

Amendement : Rédiger comme suit le début de cet article :

Une loi de finances, dont le projet sera déposé avant le 1^{er} janvier 1962, créera... (le reste sans changement).