

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE OUVERTE LE 28 AVRIL 1959

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 juin 1959.

RAPPORT

FAIT

Au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant dispositions financières intéressant l'Algérie.

Par M. Marcel PELLENC

Sénateur

Rapporteur général

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi ainsi que celui relatif à la circulation monétaire constituent les deux premiers éléments d'une série de textes que le Gouvernement se propose de déposer — et dont

(1) Cette Commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Jacques Masteau, Gustave Alric, Jean-Eric Bousch, vice-présidents ; Yvon Coudé du Foresto, Hector Peschaud, Julien Brunhes, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Fernand Auberger, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, André Boutemy, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Marc Desaché, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, Jacques Duclos, Pierre Garet, Michel Kistler, Roger Lachèvre, Henri Longchambon, Jean-Marie Louvel, Georges Marie-Anne, André Maroselli, Georges Marrane, Geoffroy de Montalembert, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Jacques Richard, Edouard Soldani, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 112, 122 et in-8° 9.

Sénat : 85 (1958-1959).

certains sont même déjà déposés — pour traduire dans les faits cette politique d'unité entre la France et l'Algérie dont les grandes lignes ont été dégagées par le Premier Ministre dans la déclaration qu'il a faite devant l'Assemblée Nationale, le 4 juin dernier.

Ces deux projets, en s'insérant ainsi dans un ensemble beaucoup plus vaste, revêtent incontestablement un aspect politique et M. Michel Debré a même précisé qu'ils avaient été inspirés par les travaux de plusieurs députés représentant les départements algériens (1).

Toutefois, leur importance technique n'est pas négligeable puisque le premier tend à fixer les nouvelles modalités d'établissement du budget algérien et que le second a pour objet l'unification des signes monétaires des deux côtés de la Méditerranée.

Aussi, votre Commission des Finances, sans jamais oublier cette toile de fond politique sur laquelle se profilent ces deux projets, s'est bornée à n'en examiner que les seules caractéristiques techniques.

En agissant ainsi elle a voulu soumettre au Sénat les éléments purement financiers des deux problèmes dont il est saisi et lui permettra de se prononcer en pleine connaissance de cause dans la plénitude de ses pouvoirs législatifs et politiques.

*
* *

En ce qui concerne plus particulièrement le présent projet, cette étude technique comprendra trois chapitres.

Dans le premier, votre Rapporteur Général fera une analyse de la législation budgétaire actuellement applicable en ce qui concerne les dépenses publiques effectuées en Algérie.

Dans le second, il s'efforcera de dégager les conséquences financières du programme énoncé par le Général de Gaulle dans son discours de Constantine et dont la mise en œuvre pèsera sur les budgets des prochaines années.

Dans le troisième enfin, il procédera à l'examen du projet de loi et présentera les conclusions de la Commission des Finances.

(1) J. O., Débats, A. N., séance du 4 juin 1959, page 776.

CHAPITRE I^{er}

LA PROCEDURE BUDGETAIRE ACTUELLE

Pour mieux apprécier l'importance du projet qui nous est soumis, votre Rapporteur Général a pensé qu'il était nécessaire, dans ce premier chapitre :

— d'une part, de rappeler quelques notions juridiques relatives au budget algérien et aux pouvoirs du Gouvernement en matière financière,

— d'autre part, d'essayer de regrouper toutes les dépenses publiques effectuées en Algérie.

*
* *

I. — La législation applicable en matière budgétaire et financière.

La loi du 19 décembre 1900 avait affirmé l'autonomie financière de l'Algérie tout en accordant à la Métropole un droit de contrôle assez étroit.

Sous l'empire de ce texte, le projet de budget, préparé par le Gouvernement général, était soumis aux délégations financières, organismes consultatifs créés en 1898, et voté par l'Assemblée plénière de ces délégations ; mais il était définitivement arrêté par un décret pris sur le rapport du Ministre de l'Intérieur.

Ce régime — partiellement remis en cause par une ordonnance du 15 septembre 1945 qui avait remplacé les délégations financières par une Assemblée financière (laquelle en différait beaucoup plus par le mode de désignation de ses membres que par les pouvoirs) — a subsisté jusqu'à l'intervention de la loi n° 47-1853 du 20 septembre 1947 (*J. O.* 21 septembre) portant statut organique de l'Algérie.

Ce texte avait créé, auprès du Gouverneur Général, une assemblée élue, à parts égales, par deux collèges, l'Assemblée algérienne, qui devait notamment voter le budget. Cette assemblée jouissait d'un pouvoir d'amendement élargi en matière d'initiative de dépenses et en matière fiscale.

Mais l'Assemblée algérienne fut dissoute en 1956 par un décret (1) pris en application de la loi n° 56-258 du 16 mars 1956 (J. O. 17 mars).

Cette loi, en effet, accordait au Gouvernement des pouvoirs exceptionnels en l'autorisant à mettre en œuvre un programme d'expansion économique, de progrès social et de réforme administrative et en l'habilitant à prendre toutes mesures en vue du rétablissement de l'ordre, de la protection des personnes et des biens et de la sauvegarde du territoire.

Ce texte n'avait toutefois qu'une portée limitée dans le temps puisqu'il ne pouvait être utilisé que par le Gouvernement alors en fonction. Il fut complété et prorogé à plusieurs reprises et notamment par une loi du 3 juin 1958 en faveur du Gouvernement présidé par le Général de Gaulle ; mais depuis l'intervention de l'ordonnance n° 58-915 du 7 octobre 1958 (J. O. 8 octobre), il revêt un caractère permanent et un autre texte législatif serait nécessaire pour faire cesser son application (2).

Entre temps, la loi n° 58-95 du 5 février 1958 avait prévu la mise en place de nouvelles institutions en Algérie, mais elle n'a jamais été mise en vigueur.

*
* *

En résumé, à l'heure actuelle, le Gouvernement dispose de très larges pouvoirs en matière financière. En particulier, depuis la suppression de l'Assemblée algérienne, c'est lui qui prépare et qui arrête le budget de l'Algérie.

C'est cette procédure que le présent projet de loi tend à modifier en soumettant le budget algérien au contrôle du Parlement métropolitain.

(1) Décret n° 56-379 du 12 avril 1956 (J. O. 13 avril).

(2) Cf. troisième chapitre, page 23.

II. — Le regroupement des dépenses publiques en Algérie.

Pour pouvoir exercer efficacement son contrôle, le Parlement doit, tout d'abord, essayer de prendre une vue d'ensemble des dépenses publiques en Algérie.

Pour y parvenir, il doit se référer à trois documents :

- le budget métropolitain ;
- le budget spécial de l'Algérie ;
- l'état des opérations de la Caisse d'équipement pour le développement de l'Algérie.

*
* *

A. — LE BUDGET MÉTROPOLITAIN

Abstraction faite des dépenses militaires, la participation du budget métropolitain aux dépenses publiques en Algérie comprend essentiellement (1) :

- la prise en charge de certaines dépenses ordinaires de caractère général ;
- une subvention au titre des dépenses en capital ;
- une contribution du Fonds de développement économique et social en ce qui concerne les H. L. M.

1° *La prise en charge de certaines dépenses ordinaires de caractère général.*

Après l'intervention de la loi du 20 septembre 1947 relative au statut de l'Algérie, la métropole ne devait prendre en charge, en matière de dépenses civiles, que celles relatives à l'Education Nationale et à la Justice.

En 1956, le budget métropolitain dut, toutefois, consentir au budget algérien, dont les recettes propres ne parvenaient plus à couvrir la totalité des dépenses, une subvention d'équilibre dont le montant fut porté, en 1957, à 18.575 millions.

(1) Nous ne mentionnerons que pour mémoire la participation (800 millions en 1959) de la Métropole au déficit des houillères du Sud-Oranais.

Parallèlement, la loi de finances pour 1957 (1) autorisait le Ministre de l'Intérieur à transférer au budget de l'Etat, dans la limite du montant de cette subvention d'équilibre, des dépenses dont la charge incombait alors à l'Algérie. Ces transferts ont été effectués au cours de la même année et ont porté notamment sur les crédits afférents à l'administration préfectorale, les sections administratives spécialisées (S. A. S.), la Sûreté nationale et l'aviation civile.

Pour 1959, ces dépenses, qui ont été regroupées dans une section du budget des dépenses ordinaires de la Présidence du Conseil (2), s'élèvent à 39.431 millions.

2° *La subvention au titre des dépenses en capital.*

Depuis de nombreuses années, le budget métropolitain participait au financement des dépenses d'équipement en Algérie. Son aide, qui s'était déjà développée avec les premières applications du plan Maspétiol, s'est encore accrue, cette année, pour permettre d'entreprendre les réalisations annoncées par le Général de Gaulle dans le discours qu'il a prononcé à Constantine le 3 octobre 1958 (3).

Les crédits prévus à cet effet sont également inscrits à une section spéciale du budget de la Présidence du Conseil et s'élèvent à 92 milliards (4).

3° *Le financement des H. L. M.*

Avec les dotations qui lui sont affectées, le Fonds d'équipement économique et social participe au financement de la construction d'habitations à loyer modéré en Algérie. Pour 1959, son concours atteint un montant de 7,7 milliards.

*
* *

(1) Art. 102 de la loi n° 56-1327 du 29 décembre 1956 (J. O., 30 décembre).

(2) Section D, Secrétariat général pour les Affaires algériennes.

(3) Cf. ordonnance n° 59-7 du 3 janvier 1959 (J. O., 4 janvier) ; cf. également deuxième chapitre, page 20.

(4) Dépenses en capital, section D, chapitre 68-80. Les crédits ouverts à ce chapitre s'élèvent à 100 milliards, mais 8 milliards sont affectés à l'O. C. R. S.

En résumé, la participation totale du budget métropolitain aux dépenses publiques d'Algérie (à l'exclusion des dépenses militaires) atteindra, en 1959, 139 milliards se décomposant comme suit :

Prise en charge de dépenses d'intérêt général...	39,4 milliards.
Subvention au titre des dépenses en capital.....	92 —
Financement des H. L. M.....	7,7 —
	<hr/>
Total.....	139,1 milliards.

*
* *

B. — LE BUDGET SPÉCIAL DE L'ALGÉRIE

Jusqu'au 1^{er} avril de cette année, le budget spécial de l'Algérie comprenait deux sections : un budget ordinaire regroupant les dépenses de fonctionnement et un budget extraordinaire correspondant aux dépenses d'équipement.

Depuis le 1^{er} avril, les dépenses d'équipement sont prises en charge par la Caisse d'équipement pour le développement de l'Algérie — dont il sera parlé un peu plus loin — et le budget spécial ne retrace donc plus que les seules dépenses ordinaires de fonctionnement.

Il faut également souligner une autre particularité — qui disparaîtra si le Parlement vote le présent projet de loi — et qui concerne l'année budgétaire. Alors qu'en France, celle-ci commence actuellement le 1^{er} janvier, en Algérie, au contraire, elle débute le 1^{er} avril.

Par suite, le budget algérien, actuellement en cours d'approbation, n'a été établi que pour les neuf derniers mois de 1959.

Il s'élève à 188 milliards environ, ce qui représenterait approximativement, si l'on extrapolait en année pleine, un volume annuel de dépenses de l'ordre de 230 milliards.

Sous réserve de modifications de détail destinées à ajuster le montant des dépenses à celui des recettes, la répartition, par

grandes masses, de ces 188 milliards de dépenses pour les neuf derniers mois de 1959 s'effectue ainsi qu'il suit :

Charges communes	59,7 milliards,	
dont :		
— service des emprunts.....	18,1 milliards	
— remboursement des charges fiscales et sociales des- tiné à favoriser l'emploi de la main-d'œuvre.....	6 —	
— réparation des dommages causés par le terrorisme.	7,5 —	
— bonifications d'intérêts en faveur de la construction.	2 —	
— prestations sociales de s fonctionnaires	2 —	
— versement forfaitaire de 5 % sur les salaires.....	2,3 —	
Administration centrale	3,2	—
Administration départementale	10,1	—
Sections administratives spécialisées.....	11,5	—
Santé publique et population.....	17,6	—
Services pénitentiaires et éducation surveillée...	3,5	—
Sûreté nationale	16,1	—
Education nationale (enseignement primaire)....	23,4	—
Services financiers	7,3	—
Travaux publics et transports.....	19,1	—
Logement et urbanisme.....	2,6	—
Agriculture et forêts.....	7,5	—
Energie et industrie.....	1	—
Travail et sécurité sociale.....	3	—
Hydraulique	2,6	—
Total		188,2 milliards.

Ces dépenses doivent être couvertes par des recettes qui, en chiffres arrondis, sont les suivantes, compte tenu d'une part, des mesures fiscales qui ont été prises au début de l'année parallèlement à celles qui sont intervenues dans la Métropole et, d'autre part, du récent relèvement de la taxe sur l'essence (1) :

Contributions directes	27,7	milliards.
Taxes sur le chiffre d'affaires.....	55,8	—
Contributions diverses	59	—
Enregistrement	6	—
Douanes	4,9	—
Domaines	1,2	—
Produits divers	3,4	—
Versement de la Caisse d'équipement (2).....	7,7	—
Recettes d'ordre et ressources diverses (3).....	22,1	—
	<hr/>	
Total	187,8	milliards.

Une remarque particulière doit être faite en ce qui concerne la contribution de l'Algérie aux dépenses militaires. Celle-ci avait été expressément prévue par l'article 18 de la loi du 20 septembre 1947 et son montant avait été fixé à 3 % des recettes ordinaires du budget algérien par l'article 44 de la loi n° 48-1516 du 26 septembre 1948 (*J. O.* 30 septembre); mais l'article 89 de la même loi en a affecté les trois quarts au financement des dépenses d'équipement en Algérie. Seul le dernier quart demeure à la disposition des autorités militaires pour régler des dépenses qu'elles effectuent en Algérie et qui transitent par la Caisse d'équipement. En 1959, le montant global de cette contribution est de l'ordre de 6 milliards.

*
* *

(1) Il s'agit d'un relèvement de 9 francs par litre, qui porte le prix du litre d'essence en Algérie à 74 fr. 80 contre 96 francs dans la Métropole.

(2) En contrepartie de certaines dépenses qui figuraient auparavant dans le budget extraordinaire et qui ont été réintégrées dans le budget ordinaire.

(3) Y compris 12,5 milliards devant provenir d'une accélération du recouvrement des impôts en raison de la modification de l'année budgétaire.

C. — LA CAISSE D'ÉQUIPEMENT POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ALGÉRIE

Cette caisse, qui s'est substituée au Fonds d'équipement de l'Algérie, a été créée par le décret n° 59-433 du 17 mars 1959 (J. O. 18 mars).

C'est un établissement public national, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière qui est administré par un administrateur général sous l'autorité d'un Comité directeur présidé par le Commissaire Général au Plan et comprenant de hauts fonctionnaires ainsi que certaines personnalités choisies en raison de leur compétence.

La caisse peut, dans des conditions définies par un décret (1) « effectuer toute dépense concourant au développement économique et social de l'Algérie ». Elle dispose à cet effet de ressources constituées essentiellement par les subventions qui lui sont accordées et les emprunts qu'elle contracte.

La caisse a commencé ses opérations à compter du 1^{er} avril 1959 et a absorbé celles qui étaient effectuées auparavant dans le cadre du budget extraordinaire.

Pour avoir une vue d'ensemble des dépenses d'équipement prévues en Algérie pour l'année 1959, il faut donc regrouper les travaux financés par le budget extraordinaire pour le premier trimestre et ceux financés par la Caisse d'équipement pour les trois derniers trimestres.

Tel est l'objet du tableau ci-après duquel il ressort que le *volume des crédits d'investissement doit atteindre, en 1959, 211 milliards de francs*, dont une vingtaine de milliards sont couverts par des ressources d'autofinancement des collectivités et organismes publics et par des ressources diverses de caractère extra-budgétaire.

(1) Décret n° 59-434 du 17 mars 1959 (J. O., 18 mars).

Dépenses d'équipement en Algérie au cours de l'année 1959.

MONTANT DES OPERATIONS	MONTANT des dépenses.	MOYENS DE FINANCEMENT				
		Budget extraordinaire.	Recettes spécifiques de la Caisse.	Ressources d'emprunts.	Auto- financement (c).	Concours divers.
(en millions de francs).						
A. — <i>Equipement économique :</i>						
— agriculture (a).....	14.500	1.500	5.400	2.000	»	5.600
— hydraulique	13.800	2.400	9.300	1.900	200	»
— énergie et industrie.....	39.183	600	6.800	28.100	1.673	2.010
— communications et transports..	34.339	4.000	20.900	8.239	1.100	100
— travaux d'intérêt communal...	7.000	1.500	5.500	»	»	»
<i>Total pour l'équipement économique</i>	108.822	10.000	47.900	40.239	2.973	7.710
B. — <i>Equipement social.....</i>	68.700	7.400	31.600	19.600	2.000	8.100
C. — <i>Equipement administratif.....</i>	10.000	2.300	7.500	200	»	»
D. — <i>Dépenses sur ressources affectées (b).</i>	15.600	3.700	11.900	»	»	»
E. — <i>Dépenses exceptionnelles.....</i>	7.500	3.200	4.300	»	»	»
F. — <i>Etudes et frais de fonctionnement...</i>	500	»	500	»	»	»
<i>Totaux généraux.....</i>	211.122	26.600	103.700	60.039	4.973	15.810
<p>(a) Notamment la réforme agraire.</p> <p>(b) Dont le versement est effectué par la Caisse au budget algérien en contre-partie de certaines dépenses qui figuraient auparavant dans le budget extraordinaire et qui ont été réintégrées dans le budget ordinaire.</p> <p>(c) Autofinancement des collectivités et des établissements publics.</p>						

Sur ce total, la participation du budget métropolitain, ainsi que nous l'avons déjà vu, s'élèvera à 99,7 milliards, dont :

— 92 milliards au titre des dépenses en capital sur les crédits ouverts au budget de la Présidence du Conseil (section D) ;

— 7,7 milliards versés par le Fonds de développement économique et social au titre du financement des H. L. M.

*
* *

Si l'on récapitule toutes les dépenses publiques effectuées en Algérie, à l'exclusion des dépenses militaires, on aboutit au résultat suivant, en chiffres arrondis :

a) *Montant brut* :

Participation du budget métropolitain.....	139 milliards.
Budget spécial de l'Algérie (1).....	230 —
Caisse d'équipement	211 —
Total brut	580 milliards.

b) *A déduire* (pour éviter les doubles emplois) :

Concours apporté par le budget métropolitain à la Caisse d'équipement	100 milliards.
Transferts entre le budget spécial et la Caisse d'équipement	20 — (2)
Total à déduire.....	120 milliards.

c) *Montant net* 460 milliards.

(1) Evaluation en année pleine.

(2) Evaluation approximative. Il s'agit, notamment, de la participation du budget spécial au financement de la Caisse d'équipement et des versements que celle-ci effectue au budget spécial en contrepartie de la prise en charge par le budget ordinaire de dépenses qui figuraient auparavant dans le budget extraordinaire.

C'est donc sur un *volume de dépenses de plus de 450 milliards* — dont quelque 140 milliards de participation directe du budget métropolitain — que le Parlement aura désormais à se prononcer, au titre de l'Algérie, s'il adopte le projet de loi dont il a été saisi.

Toutefois, avant de procéder à l'examen de ce dernier, votre Rapporteur général a estimé qu'il serait utile de rechercher les conséquences financières du programme de Constantine, afin d'apprécier, très approximativement, dans quelle mesure le volume de dépenses que nous venons de déterminer sera appelé à croître, au cours des prochaines années, du fait des dépenses d'équipement.

CHAPITRE II

LES CONSEQUENCES FINANCIERES DU DISCOURS DE CONSTANTINE

Le 3 octobre 1958, à Constantine, le Général de Gaulle traçait devant ses auditeurs les grandes lignes d'un plan économique et social d'une durée de cinq ans, applicable à l'Algérie, et dont les objectifs peuvent se résumer ainsi :

- mise à un niveau comparable à ce qu'ils sont dans la métropole des traitements et des salaires payés en Algérie ;
- attribution de 250.000 hectares de terres nouvelles à des cultivateurs musulmans ;
- mise en valeur agricole et industrielle de l'Algérie de telle sorte que seront créés 400.000 emplois nouveaux ;
- construction de logements pour un million de personnes ;
- scolarisation des deux tiers des enfants.

Le résultat de cette action serait, d'après des directives complémentaires données ultérieurement, d'améliorer tous les ans le niveau de vie de la population de 5 % en s'efforçant de faire bénéficier de cette amélioration les groupes sociaux les plus défavorisés.

Le coût d'un tel programme n'a fait l'objet d'aucune publication officielle. Il serait cependant opportun que l'opinion, aussi bien internationale que nationale, soit tenue informée de l'effort que la France est décidée à accomplir en Algérie. Aussi votre Rapporteur général, avec les quelques moyens d'information dont il dispose, a-t-il tenté de combler cette lacune en utilisant, comme base de travail, les deux documents suivants :

- d'une part, le « *Rapport du groupe d'étude des relations financières entre la métropole et l'Algérie* », plus connu sous le nom de Rapport Maspétiol (publié en juin 1955) (1) ;

(1) L'essentiel de ce rapport a été reproduit dans la note d'information du Rapporteur général, n° 22, en date du 10 février 1956, et dans le tome II du rapport général n° 587 du 3 juillet 1956.

— d'autre part, les « *Perspectives décennales de développement économique de l'Algérie* » (publiées en mars 1958), établies par un groupe de hauts fonctionnaires du Ministère de l'Algérie et du Ministère des Finances, sur des bases fixées par le rapport précédent

Mais avant de procéder au calcul du « coût » du programme de Constantine, rappelons le contenu du plan décennal qui couvrait la période 1957-1966.

*
* *

I. — Le plan décennal 1957-1966.

A. — SES OBJECTIFS

1° En fin de période, la *production intérieure* de l'Algérie devait atteindre 1.619 milliards de francs (valeur 1955) contre 591 en 1954, année de référence. Autrement dit, *elle aurait été multipliée par 2,7*, ce coefficient de croissance moyen étant la résultante des coefficients de croissance par secteurs suivants :

- 1,2 pour l'agriculture,
- 2,3 pour le commerce,
- 2,6 pour les services,
- 3 pour les industries de transformation,
- 3,4 pour les transports,
- 4,5 pour le bâtiment et les travaux publics,
- 9,9 pour l'énergie, le pétrole et les mines.

2° Le nombre des *emplois* devait passer de 665.000 en 1954 à 1.540.000 en 1966, soit un *coefficient d'accroissement de 2,3* ; soit encore 875.000 *emplois supplémentaires*, dont 780.000 offerts aux Musulmans.

Négligeable en ce qui concerne l'agriculture (1) (9.000 emplois supplémentaires), assez faible en ce qui concerne l'énergie, le pétrole et les mines qui ne sont pas de gros utilisateurs de main-d'œuvre (37.500 emplois supplémentaires), l'accroissement du nombre des

(1) Par contre, le nombre annuel des journées de travail par individu aurait passé de 90 jours à 110 jours.

emplois aurait surtout affecté le bâtiment et les travaux publics (322.000), les industries de transformation (193.000), le secteur commercial (105.000) et les services (101.000).

3° La progression annuelle moyenne des *revenus globaux* des particuliers aurait été de 7,50 p. 100, ce qui, compte tenu de l'accroissement démographique se serait traduit par une progression annuelle de 5 p. 100 des revenus individuels.

4° Comme objectifs particuliers, il était notamment prévu qu'en 1966 :

— 2,4 millions d'enfants seraient scolarisés (sur 2,6 millions en âge scolaire) contre 500.000 en 1954.

— 735.000 logements seraient construits.

— 500.000 hectares de terres nouvelles seraient distribués aux petits exploitants.

B. — LES MOYENS NÉCESSAIRES POUR ATTEINDRE CES OBJECTIFS

1° Les dépenses de fonctionnement.

Les dépenses de fonctionnement auraient subi l'évolution suivante :

	1954	1957	1966
	(en milliards de francs 1955).		
Budget de l'Algérie.....	(1) 88	145	(2) 290
Budget des collectivités locales.....	30	42	65
Sécurité sociale.....	40	54	122
Total.....	158	241	477

(1) Soit 14.000 francs par habitant contre 38.000 en Métropole.

(2) Soit 22.000 francs par habitant contre vraisemblablement 55.000 francs dans la Métropole.

Toute subvention du budget métropolitain étant exclue, la pression fiscale et parafiscale en Algérie aurait passé de 20 % à 25 % du produit algérien brut.

2° *Les dépenses d'investissement.*

a) *Leur volume.*

Leur volume était évalué à *4.711 milliards de francs 1955*, dont 3.973 d'immobilisations nouvelles et 738 de dépenses de renouvellement, répartis de la manière suivante :

Agriculture	773 milliards.
Energie, mines.....	149 —
Pétrole	963 —
Matériaux de construction, entreprises de construction et de travaux publics.....	206 —
Industries de transformation.....	322 —
Infrastructure des communications.....	734 —
Logement	684 —
Commerce, P. T. T., hôpitaux.....	355 —
Administration, sécurité sociale.....	525 —

b) *Leur financement.*

Le financement des dépenses d'investissement devait être assuré :

— *pour 2.318 milliards, par des capitaux privés, dont 1.700 à provenir de l'épargne algérienne,*

— *pour 2.393 milliards, par des fonds publics ou semi-publics, dont 1.170 (un quart du total) transitant par le budget métropolitain selon le rythme suivant établi par la Commission Maspétiol :*

1957	67,8 milliards (1).
1958	67,8 — (1).
1959	87 —
1960	102 —
1961	117 —
1962	132 —
1963	147 —
1964, 1965, 1966.....	150 —

(1) Les crédits d'équipement ouverts en 1957 au budget de l'Intérieur et en 1958 au budget de l'Algérie s'élevaient respectivement à 50,8 milliards et 72,1 milliards.

Il y a donc dans les « perspectives décennales de développement économique de l'Algérie » suffisamment d'éléments pour apprécier le montant des fonds nécessaires au financement du plan quinquennal, à l'exclusion toutefois du point relatif aux traitements et salaires.

En effet, l'expression « mise à un niveau comparable » est susceptible d'interprétations diverses. S'agit-il d'aligner purement et simplement les traitements et salaires algériens sur ceux de la Métropole ? Dans ce cas, le S. M. I. G. algérien serait augmenté de 20 % et les traitements amputés de la bonification appelée couramment « tiers colonial » ; de plus, la législation sociale métropolitaine serait introduite dans les départements d'Afrique du Nord.

Ou bien s'agit-il de tenir compte des genres de vie respectifs des autochtones et des métropolitains pour établir une sorte d'égalité, en ce qui concerne la couverture des besoins par les rémunérations ?

Quoi qu'il en soit — et sans pour autant le considérer comme négligeable — cet aspect du programme n'a pas sur les finances publiques une incidence comparable à celle des investissements, par exemple, et nous n'en tiendrons pas compte dans le calcul qui va suivre.

*
* *

II. — Le programme de Constantine.

A partir des évaluations effectuées dans le document précité, il est possible de chiffrer chacun des points du programme de Constantine, c'est-à-dire d'évaluer le coût des investissements nécessaires (1).

Les calculs particuliers que nous allons effectuer le seront en francs-1955, la conversion en francs-1959 sera faite à l'occasion du total.

1° *Distribution de 250.000 hectares de terres* : pour une surface double, le plan décennal a prévu 47 milliards de francs pour

(1) En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, rappelons que le budget de l'Etat prend à sa charge les dépenses qui revêtent un caractère d'intérêt général, dont le montant, en 1959, atteint près de 40 milliards.

l'acquisition des terrains. Mais il faut y ajouter le coût des travaux d'équipement qui permettront le recasement des fellahs : ces dépenses représentent les deux tiers du prix d'achat des terres.

Il est donc possible d'évaluer à 30 ou 35 milliards le prix de cet objectif du plan quinquennal.

2° *Scolarisation des deux tiers des enfants* : en 1964, il y aura 2,4 millions d'enfants d'âge scolaire ; les investissements actuels permettent d'en scolariser 500.000. Il faudra donc prévoir, dans le cadre du programme de Constantine, un volume de constructions scolaires capable d'accueillir $(2/3 \times 2,4) - 0,5 = 1,1$ million d'élèves supplémentaires.

Or, pour scolariser 1,9 million d'enfants, la moitié dans des classes normales — ceux des villes et de la zone côtière —, l'autre moitié dans des « centres sociaux » — ceux du bled —, le plan décennal avait chiffré à 90 milliards le coût des investissements neufs nécessaires et à 25 milliards le montant des dépenses de renouvellement, soit, au total, 115 milliards, ce qui donne pour le plan quinquennal : 65 milliards.

3° *Construction de logements pour 1 million de personnes* : nous retiendrons le chiffre de 200.000 logements, auquel nous appliquerons le prix unitaire de 1,2 million adopté dans le plan décennal (735.000 logements pour 684 milliards).

Coût : 240 milliards.

4° *Création de 400.000 emplois* : pour créer 875.000 emplois, le plan décennal estimait le montant des investissements nécessaires à 3.865 milliards (4.711 milliards, desquels ont défalqué les 684 milliards de logements, les 115 milliards de constructions scolaires et les 47 milliards d'achat de terres), soit 4,4 millions par emploi.

Pour 400.000 emplois, le coût serait d'environ 1.760 milliards, chiffre sans doute inférieur à la réalité parce que le plan quinquennal prévoit la mise en place par priorité d'une infrastructure pétrolière, chimique et sidérurgique dont le montant par emploi est au moins quadruple du chiffre moyen que nous avons utilisé.

*
* *

Au total, les quatre objectifs précités supposent la mobilisation d'une masse de capitaux égale au moins à 2.100 milliards valeur 1955, soit environ 2.500 milliards valeur 1959.

Mais ces chiffres, s'ils concernent les actions économiques et sociales les plus importantes du plan — celles qui frappent dans un discours — ne recouvrent pas la totalité de l'effort à accomplir ; c'est la raison pour laquelle le Gouvernement a donné des « directives complémentaires » aux autorités chargées d'élaborer le programme.

Aussi, pour serrer la réalité de plus près, *on peut dire que le coût en dépenses d'investissement du plan de Constantine représente à peu près la moitié du coût du plan décennal dont il s'inspire d'ailleurs étroitement : 2.200 à 2.300 milliards valeur 1955 pour le programme de Constantine contre 4.711 pour le plan décennal, ce qui représenterait quelque 2.600 à 2.700 milliards valeur 1959, dont près du quart devrait être financé par le budget métropolitain.*

Le plan quinquennal doit donc démarrer plus rapidement que ne l'aurait fait le plan décennal dans sa première période de cinq ans.

Aussi l'ordonnance n° 59-7 du 3 janvier 1959 (J. O. 4 janvier) a-t-elle prévu que, pour assurer la réalisation du plan de développement économique et social de l'Algérie, les concours financiers de l'Etat comporteront, pour les années 1959 à 1963, deux tranches annuelles : l'une, inconditionnelle, fixée à 100 milliards ; l'autre, conditionnelle, déterminée chaque année par la loi de finances.

Ce texte a déjà reçu une première application puisque, ainsi que nous avons vu précédemment, le concours de la Métropole en 1959 sera effectivement de 100 milliards, ce qui correspond sensiblement à la prévision du plan Maspétiol pour 1960 seulement.

En d'autres termes, pour fixer les idées, il semble que le calendrier du plan Maspétiol devrait être avancé approximativement d'une année pour traduire dans les faits le discours de Constantine, ce qui représenterait pour les prochaines années *une participation du budget métropolitain, en valeur 1959, de l'ordre de :*

- 120 milliards en 1960,
- 140 milliards en 1961,
- 150 milliards en 1962,
- 160 milliards en 1963.

CHAPITRE III

L'EXAMEN DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi, adopté sans modification par l'Assemblée nationale — après que le Gouvernement se soit opposé, dans les formes constitutionnelles, aux amendements dont il était assorti — tend essentiellement à substituer une procédure parlementaire à la procédure administrative actuellement suivie pour l'établissement du budget algérien.

Cet objectif pouvait être atteint par deux voies.

La première aurait consisté à intégrer, plus ou moins complètement, le budget algérien dans le budget métropolitain. Deux amendements en ce sens avaient, d'ailleurs, été déposés à l'Assemblée Nationale ; mais le Gouvernement les a combattus en faisant valoir trois arguments ou plus exactement en affirmant une triple nécessité : éviter la centralisation excessive à Paris, ne pas supprimer le Trésor algérien et assurer, pendant de longues années encore, des caractères spécifiques de la gestion financière algérienne (1).

Telles sont les raisons pour lesquelles il a préféré recourir à une deuxième solution en faisant du budget algérien *un texte spécial, distinct du budget métropolitain, mais qui serait soumis au Parlement dans des conditions analogues à celles prévues pour les lois de finances.*

*
* *

De ce principe, découlent deux conséquences qui font justement l'objet des articles 1^{er} et 2 du projet et qui concernent, l'une la forme du budget, l'autre le vote de l'impôt.

A. — *La forme future du budget algérien* (art. 1^{er} du projet).

Texte de l'article. — Avant le premier mardi d'octobre, le Premier Ministre soumet au Parlement les dépenses des services civils d'Algérie qui ne sont pas supportées par le budget de l'Etat ni par les budgets départementaux et communaux, et les voies et moyens qui leur sont applicables.

(1) J. O., Débats, A. N., 2^e séance du 10 juin 1959, page 874.

Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble. Les dépenses font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés, d'un vote par titre en ce qui concerne les autorisations nouvelles.

Le vote et la promulgation de ce budget ont lieu selon des procédures identiques à celles prévues pour le budget de l'Etat par les articles 34, 39, 42 et 44 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959.

Indépendant du budget métropolitain, mais voté selon la même procédure, le budget d'Algérie qui sera soumis au Parlement,

— d'une part, ne retracera que les dépenses des services civils qui ne sont pas supportées par le budget métropolitain ou les budgets locaux ;

— d'autre part, prendra désormais effet, comme la loi de finances de la métropole, au 1^{er} janvier de chaque année au lieu du 1^{er} avril comme sous le régime antérieur.

Une question se pose en ce qui concerne la Caisse d'équipement pour le développement de l'Algérie qui, ainsi que nous l'avons vu, est un établissement public autonome dont les opérations ne sont pas retracées dans le budget algérien.

Votre Commission des finances demande au Gouvernement — par analogie avec les dispositions concernant, dans la métropole, le Fonds de développement économique et social — qu'un rapport du Comité directeur de la Caisse d'équipement soit annexé, chaque année, au projet de budget algérien.

Ce n'est qu'à cette condition, en effet, que le Parlement pourrait avoir une vue d'ensemble de toutes les dépenses publiques en Algérie dont nous avons fait précédemment la récapitulation.

B. — *Le vote de l'impôt* (art. 2 du projet).

Texte de l'article. — A l'exception des redevances correspondant à la rémunération de services rendus, aucun impôt, taxe ou redevance fiscales ne peut être établi en Algérie qu'en vertu de la loi.

Toutefois, pendant la période d'application de la loi n° 56-258 du 16 mars 1956 modifiée, des décrets, pris en la forme prévue à l'article 4 de ladite loi, pourront introduire en Algérie la législation fiscale en vigueur dans la Métropole, soit purement et simplement, soit en l'adaptant aux conditions locales, et apporter à la législation et à la réglementation fiscales en vigueur en Algérie toutes modifications et adaptations de nature à faciliter le développement économique et social.

L'article 2 du projet de loi pose, en principe, que l'impôt ne pourra être consenti, désormais, que par le Parlement.

Il prévoit toutefois une dérogation à ce principe en autorisant le Gouvernement, pendant la période d'application des pouvoirs exceptionnels en Algérie, à modifier, par décrets, la législation fiscale qui y est applicable.

*
* *

A ce propos, votre Commission des finances tient à rappeler que la loi du 16 mars 1956 relative aux pouvoirs exceptionnels a perdu son caractère transitoire pour devenir une loi de portée permanente dont l'application dans le temps ne pourrait, désormais, être limitée que par une autre loi.

Cette loi, en effet, avait permis au Gouvernement de prendre, par décrets, diverses dispositions de caractère économique, social ou administratif ainsi que des mesures exceptionnelles en vue du rétablissement de l'ordre et de la protection des personnes et des biens.

Cependant, son article 6 précisait que « les pouvoirs accordés par les articles précédents prendront fin à l'expiration des fonctions du présent Gouvernement. Toutefois, en cas de démission du Gouvernement ou de vacance de la Présidence du Conseil, le nouveau Gouvernement devra demander la confirmation par le Parlement de la loi accordant les mesures exceptionnelles prises en vertu des pouvoirs conférés par l'article 5, dans un délai de dix jours francs à compter de la date à laquelle il a obtenu la confiance de l'Assemblée nationale.

« Si cette demande n'est pas présentée dans le délai prescrit, la loi sera caduque ».

Ultérieurement, cette loi fut complétée, modifiée et prorogée par divers textes (1), et notamment par la loi n° 58-521 du 3 juin 1958 (J. O., 4 juin 1958), dont l'article unique est ainsi rédigé :

« Les dispositions de la loi n° 56-258 du 16 mars 1956 ... sont reconduites jusqu'à l'expiration des fonctions du présent Gouvernement », le « présent Gouvernement » étant, à l'époque, celui du Général de Gaulle.

(1) Loi n° 57-832 du 26 juillet 1957 (J. O., 28 juillet) ; loi n° 57-1203 du 15 novembre 1957 (J. O., 16 novembre) ; loi n° 58-496 du 22 mai 1958 (J. O. 23 mai).

Quelques mois après, l'ordonnance n° 58-915 du 7 octobre 1958 (J. O., 8 octobre 1958) abrogea l'article 6 de la loi du 16 mars 1956 supprimant ainsi le caractère provisoire de cette loi et la transformant en une loi de portée permanente.

C'est la raison pour laquelle aucun texte nouveau n'a prorogé l'application de ces dispositions, lorsqu'au mois de janvier 1959 le Gouvernement de M. Debré a succédé à celui du Général de Gaulle.

Le dernier alinéa de l'article 2 du présent projet tend donc à accroître, en matière fiscale, les pouvoirs exceptionnels dont peut user le Gouvernement, sans aucune limitation de durée.

*
* *

Après un long échange de vues, votre Commission des finances a adopté ces deux articles sans aucune modification.

Auparavant, *elle avait repoussé, à une faible majorité, un amendement* déposé par M. Chochoy, qui tendait à insérer un article additionnel 3 (nouveau) précisant le caractère provisoire du texte en discussion, et qui était ainsi rédigé :

« Les dispositions de la présente loi ont un caractère provisoire. Elles ne préjugent pas ce que sera le statut politique de demain de l'Algérie, qui devra être défini avec l'accord des intéressés. Elles cesseront d'être applicables à l'expiration de la période d'application de la loi du 16 mars 1956. »

Elle avait également pris acte des remarques de M. Armengaud qui a appelé l'attention de la Commission sur les difficultés soulevées, notamment au regard du traité de Communauté européenne, par le maintien de régimes fiscaux différents en France et en Algérie.

*
* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission des finances vous propose de n'apporter aucune modification au texte adopté par l'Assemblée nationale et dont la teneur suit :

PROJET DE LOI

Article premier.

Avant le premier mardi d'octobre, le Premier Ministre soumet au Parlement les dépenses des services civils d'Algérie qui ne sont pas supportées par le budget de l'Etat ni par les budgets départementaux et communaux, et les voies et moyens qui leur sont applicables.

Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble. Les dépenses font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés, d'un vote par titre en ce qui concerne les autorisations nouvelles.

Le vote et la promulgation de ce budget ont lieu selon des procédures identiques à celles prévues pour le budget de l'Etat par les articles 34, 39, 42 et 44 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959.

Art. 2.

A l'exception des redevances correspondant à la rémunération de services rendus, aucun impôt, taxe ou redevance fiscales ne peut être établi en Algérie qu'en vertu de la loi.

Toutefois, pendant la période d'application de la loi n° 56-258 du 16 mars 1956 modifiée, des décrets, pris en la forme prévue à l'article 4 de ladite loi, pourront introduire en Algérie la législation fiscale en vigueur dans la métropole, soit purement et simplement, soit en l'adaptant aux conditions locales, et apporter à la législation et à la réglementation fiscales en vigueur en Algérie toutes modifications et adaptations de nature à faciliter le développement économique et social.