

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1959-1960

Annexe au procès-verbal de la 1^{re} séance du 1^{er} décembre 1959.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1960, CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ, PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, EN PREMIÈRE LECTURE, AUX TERMES DE l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Par M. Marcel PELLENC

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

**EXAMEN DES CRÉDITS
ET DES DISPOSITIONS SPÉCIALES**

ANNEXE N° 21

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

VIII. — Administration des Services
de la France d'Outre-Mer.

X. — Départements et Territoires d'Outre-Mer.

Rapporteur spécial : M. Jean-Marie LOUVEL

(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, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Marc Desaché, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, Jacques Duclos, Pierre Garet, Michel Kistler, Roger Lachèvre, Jean-Marie Louvel, Fernand Malé, André Maroselli, Georges Marrane, Max Monichon, René Montaldo, Geoffroy de Montalembert, Eugène Motte, Guy Petit, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Jacques Soufflet, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 300, 328 (annexe 21), 339 (tome II, annexe XI) et in-8° 68.
Sénat : 65 (1959-1960).

ADMINISTRATION DES SERVICES DE LA FRANCE D'OUTRE-MER

Mesdames, Messieurs,

L'Administration des services de la France d'outre-mer a été confiée, sous l'autorité du Premier Ministre, à un haut fonctionnaire dont la mission a été définie par le décret du 24 janvier 1959 relatif à la gestion provisoire des services relevant précédemment du Ministre de la France d'Outre-Mer :

« Sous l'autorité du Premier Ministre, un haut fonctionnaire prenant le titre d'Administrateur Général est chargé de préparer les mesures de transfert ou éventuellement de suppression des services relevant précédemment du Ministre de la France d'Outre-Mer, ainsi que les mesures d'application de l'ordonnance n° 58-1036 du 29 octobre 1958.

« Jusqu'à l'intervention des mesures prévues ci-dessus, l'Administrateur Général assurera la gestion administrative et financière des services visés à l'alinéa précédent. »

Il est rappelé que l'ordonnance du 29 octobre 1958 a pour objet de définir le cadre dans lequel doit être réglé le sort de certains personnels relevant du Ministre de la France d'Outre-Mer.

La mission impartie à l'Administrateur Général des Services de la France d'Outre-Mer n'étant pas actuellement terminée, le budget des Services de la France d'Outre-Mer se présente en conséquence comme un budget d'attente et de liquidation, se vidant progressivement de sa substance. Il comporte essentiellement des dépenses de fonctionnement qui représentent les trois quarts du total des crédits demandés. S'y ajoutent quelques dépenses d'interventions publiques d'un montant relativement faible (délimitation de frontières) et 4 millions de NF de dépenses en capital, destinés à terminer des opérations d'équipement public (construction de tribunaux et transfert de la capitale de la Mauritanie à Nouakchott) entreprises sur les exercices précédents dans les Territoires d'Outre-Mer devenus Etats de la Communauté.

*
* * *

Les vingt et un chapitres que contient ce budget peuvent se regrouper ainsi.

A. — DÉPENSES ORDINAIRES

TITRE III. — *Moyens des services.*

— Dépenses de personnel	9.078.096 NF
— Dépenses de matériel et remboursement de frais	3.461.530 NF
— Frais de justice	20.000 NF
	<hr/>
Soit	12.559.626 NF
	<hr/> <hr/>

TITRE IV. — *Interventions publiques.*

— Délimitation et abornement des frontières....	60.000 NF
— Action sociale	118.910 NF
	<hr/>
Soit	178.910 NF
	<hr/> <hr/>
Total des dépenses ordinaires.....	12.738.536 NF

B. — DÉPENSES EN CAPITAL

(*Crédits de paiement.*)

— Subventions pour l'équipement public des Ter- ritoires d'Outre-Mer	4.000.000 NF
	<hr/>
Total général	16.738.536 NF

*
* *

Le problème important que soulève l'analyse de ce budget est celui de l'avenir des personnels autrefois rémunérés sur les crédits du budget de la France d'Outre-Mer.

Certes des transferts d'emplois du Ministère de la France d'Outre-Mer dans d'autres départements ministériels ou organismes ont été effectués par les décrets des 2 et 4 juillet 1959 pris en application de l'article 113 de la loi de finances de 1959, d'autres trans-

ferts ont été opérés par le Ministre des Finances, au moment de la rédaction des budgets ; c'est ce qui apparaît tout le long du budget qui vous est soumis et qui est résumé dans le tableau suivant :

EFFECTIFS avant l'éclatement du ministère F. O. M. (services votés 1959).	EFFECTIFS transférés.	EFFECTIFS supprimés. (Economies.)	EFFECTIFS restant au budget services F. O. M.
3.094	692	1.885	484

Le total des effectifs transférés, supprimés par économies et restants atteint 3.061 unités, soit une différence de 33 avec l'effectif global de l'ancien Ministère de la France d'Outre-Mer ; 33 emplois ont en effet été supprimés dont 26 au titre des services votés en 1959.

Les 1.885 postes supprimés au titre des économies comprennent des postes des personnels servant dans les Territoires d'Outre-Mer ou à l'Administration Centrale. Cette suppression n'est qu'apparente, puisque, si ces fonctionnaires ne sont plus rémunérés au titre d'un budget issu de l'ex-budget de la France d'Outre-Mer, ils seront provisoirement jusqu'à leur recasement ou leur dégageement, pris en charge par le Ministère des Finances au moyen d'inscriptions budgétaires qui n'ont pas été précisées.

L'ordonnance n° 58-1036 du 29 octobre 1958 a posé le principe du reclassement de ces personnels.

Votre Commission des finances s'est étonnée des retards apportés par le Gouvernement à la publication des règlements d'administration publique pris en application de l'ordonnance du 29 octobre 1958, relative à la situation de certains personnels relevant précédemment du Ministre de la France d'Outre-Mer.

Elle admet qu'il s'agissait d'une matière particulièrement complexe, que les mises au point ont été fort longues, portant sur un ensemble de corps aux statuts touffus ; elle retient néanmoins qu'aucune de ces difficultés n'aurait dû être ignorée du Gouvernement lorsqu'il s'était accordé lui-même un délai de six mois pour la sortie des règlements d'administration publique.

Quoi qu'il en soit, elle enregistre que les textes en question sont actuellement soumis à l'examen du Conseil d'Etat et que leur publication est imminente.

Votre Commission tient en outre à signaler que plusieurs corps de fonctionnaires de la France d'Outre-Mer demeurent dans l'incertitude en ce qui concerne leur avenir ; elle souligne, en particulier, la situation des Gouverneurs Généraux et Gouverneurs qui, progressivement, voient disparaître les postes qui leur étaient statutairement affectés ; elle émet le vœu que le Gouvernement utilise, dans des emplois correspondant aux services rendus et aux fonctions importantes qu'ils ont remplies jusqu'ici, les hauts fonctionnaires qui, dans des conditions difficiles, ont représenté la France et assuré l'exécution des décisions du Gouvernement.

L'article 51 du projet de loi de finances sur lequel votre commission des finances a donné son accord, précise que de nouveaux transferts pourront avoir lieu en 1960.

En attendant, les services provisoirement maintenus à l'Administration générale des services de l'ancien Ministère de la France d'Outre-Mer comprennent :

1° *L'Administrateur général* (et son cabinet) dont la mission a été définie par le décret n° 59-187 du 24 janvier 1959 ;

2° *La Direction du Personnel et des affaires administratives et la Sous-Direction de la comptabilité.* Les services et bureaux de la Direction du Personnel et des Affaires Administratives dont le rôle actuel est non seulement d'administrer les fonctionnaires et agents de l'ancien Ministère de la France d'Outre-Mer, mais aussi de préparer et d'assurer les conditions de leur intégration dans la fonction publique métropolitaine, ne peuvent donc que demeurer groupés aussi longtemps que les textes portant reclassement dans les cadres métropolitains ne seront pas entrés en vigueur.

Il est également indispensable que la gestion des personnels en cause (paiement de leurs émoluments, mise en route, congés, etc.) continue à être régulièrement assurée par les services compétents, Sous-Direction de la Comptabilité, Service Administratif Central, Régulation maritime et aérienne ;

3° *Le Service du Chiffre* qui est un service commun à la Présidence de la Communauté (Secrétariat Général), au Ministre chargé de la gestion des Territoires d'Outre-Mer et au Ministre d'Etat chargé de l'aide et de la coopération ;

4° *Le Service des Archives, de la Bibliothèque et de l'Etat Civil* qui est également un service commun, mais dont le rattachement aux Archives de France ne saurait tarder ;

5° *L'Inspection de la France d'Outre-Mer* dont le statut n'a pas encore fait l'objet de décision. En attendant, ses membres continuent d'assurer leur mission traditionnelle dans les Territoires d'Outre-Mer ; ils peuvent en outre être mis temporairement à la disposition des Etats de la Communauté pour effectuer des missions d'études ou des vérifications de services.

*
* *

Elle a fait siens les abattements votés par l'Assemblée Nationale et acceptés par le Gouvernement concernant certaines dépenses de matériel.

Ces abattements se traduisent par un total de 194.290 NF.

Par ailleurs, votre Commission des finances a constaté la suppression d'emplois au budget de l'Administration générale de la France d'Outre-Mer pour gager la création d'emplois contractuels dans des organismes nouveaux, tel le Secrétariat général de la Communauté. Ainsi se trouvent supprimés des postes de fonctionnaires de la F. O. M. au bénéfice de fonctionnaires d'autres corps, qui se trouvent, de ce fait, employés à titre contractuel à des conditions nettement plus avantageuses que dans leur corps d'origine.

Votre Rapporteur n'a pas eu le temps matériel de procéder à une enquête détaillée, qui aurait nécessité la collation de plusieurs budgets. Il se propose de le faire, mais, d'ores et déjà, il a tenu à souligner le fait, se faisant ainsi l'écho des observations de la Commission des finances, soucieuse de l'avenir du personnel de l'ancien Ministère de la France d'Outre-Mer, auquel elle a tenu à rendre hommage pour les services rendus et son dévouement à la chose publique. Elle confirme son souhait de voir le Gouvernement prendre devant le Sénat l'engagement de régler ce douloureux problème de personnel rapidement et de manière équitable et satisfaisante.

DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Les Départements d'Outre-Mer sont, vous le savez, constitués par :

La Martinique.....	260.000	habitants.
La Guadeloupe.....	255.000	—
La Réunion.....	312.000	—
Et la Guyane.....	30.000	—

Les Territoires d'Outre-Mer sont les territoires qui, après avoir répondu « Oui » au référendum, ont décidé de conserver leur statut ; la loi-cadre du 23 juin 1956 et ses décrets d'application continuent donc de régler les modalités de leurs rapports politiques, économiques et financiers avec la Métropole. Dotés d'un statut particulier et très libéral, ces territoires font partie de la République française.

Ce sont :

L'Archipel des Comores.....	182.000	habitants.
La Nouvelle-Calédonie.....	69.000	—
La Polynésie française.....	75.000	—
La Côte française des Somalis..	67.000	—
Saint-Pierre et Miquelon.....	5.000	—

et, enfin, les Terres australes et antarctiques.

En fait, dans le fascicule analysé, il n'est question des Départements d'Outre-Mer qu'aux dernières pages : financement du F. I. D. O. M. et répartition indicative des dotations du F. I. D. O. M. Encore que ces inscriptions soient sans doute équivoques, puisqu'à notre connaissance les services chargés du F. I. D. O. M. n'ont pas été rattachés au Ministre délégué auprès du Premier Ministre, mais continuent à dépendre du Secrétaire d'Etat aux Affaires économiques.

Il convient, à ce propos, de souligner qu'il est pratiquement impossible de chiffrer le volume global des dépenses effectuées au profit des Départements d'Outre-Mer, ces dépenses étant inscrites à de nombreux chapitres de budgets de ministères différents (Intérieur, Affaires économiques, Justice, Travaux publics, Education nationale).

Il serait souhaitable, puisque les Départements d'Outre-Mer ont été judicieusement placés sous la même autorité que les Territoires d'Outre-Mer, que les crédits afférents aux Départements d'Outre-Mer soient présentés de la même manière que ceux afférents aux Territoires d'Outre-Mer et qu'ils soient, en conséquence, groupés en un seul document financier qui permettrait au Parlement d'apprécier clairement les efforts consentis en faveur de ces terres lointaines.

Ceci posé, le budget qui vous est soumis est incontestablement un budget d'attente et de transition. Issu directement du budget de l'ancien Ministère de la France d'Outre-Mer, pour lequel ces petits territoires qui ont opté pour le *statu quo* ne constituaient, il faut bien le reconnaître, qu'une préoccupation mineure. Ce budget, profondément marqué par son origine, représente un passage vers un avenir encore mal défini. Un avenir qui sera, il ne faut pas se le dissimuler, fonction de notre compréhension et de la collaboration qui s'instaurera entre autorités locales et autorités métropolitaines, entre parlementaires locaux et parlementaires métropolitains.

Remarquons que ces territoires, de faible superficie mais connaissant pour la plupart une expansion démographique telle qu'elle posera incessamment de graves problèmes, occupent, autour du monde, une position géographique si remarquable que l'on est tout naturellement conduit à faire reposer sur eux l'universalité du rayonnement français.

*
* *

Ce budget, arrêté à 43.636.162 NF pour les dépenses de fonctionnement, est entièrement présenté en autorisations nouvelles. Cela tient, sans doute, aux attributions confiées au Ministre délégué auprès du Premier Ministre et à la difficulté d'assurer une ventilation des crédits inscrits en 1959 au budget de l'ancien Ministère de la France d'outre-mer.

Nous examinerons successivement :

A. — Les dépenses ordinaires qui se rapportent uniquement aux Territoires d'Outre-Mer ;

B. — Les dépenses en capital, arrêtées à 97.340.000 NF, qui concernent Départements et Territoires d'Outre-Mer.

A. — Les dépenses ordinaires.

Elles sont réparties en deux titres : Titre III : « Moyens des Services », et Titre IV : « Interventions publiques ».

I. — MOYENS DES SERVICES

Le volume global des dépenses afférentes à ce titre s'élève à 11.660.453 NF.

a) *Administration centrale.* — Elle comprend essentiellement :

— le Cabinet militaire du Ministre, créé en contrepartie de suppressions d'emplois effectuées au budget des armées ;

— des agents au nombre de 79, provenant de différents services de l'ancien Ministère de la France d'Outre-Mer, dont les emplois ont été transférés et qui constituent la Direction des Territoires d'Outre-mer,

soit au total : 2.234.345 NF.

b) *Personnel en service dans les Territoires d'Outre-mer.* — Il est réparti entre personnel d'autorité et magistrats.

Personnel d'autorité en service dans les T. O. M.

TERRITOIRES	NOMBRE	CREDITS
Comores	14	339.921
Nouvelle-Calédonie	37	1.208.325
Polynésie française	21	688.083
Saint-Pierre et Miquelon	3	77.485
Côte des Somalis	16	696.956
Terres australes	4	200.679
Total	95	Soit au total, compte tenu de dépenses accessoires : 3.894.253.

Magistrats en service dans les T. O. M.

TERRITOIRES	NOMBRE	CREDITS
Comores	6	127.689
Nouvelle-Calédonie	12	373.223
Polynésie française	11	333.339
Saint-Pierre et Miquelon	2	50.621
Côte des Somalis	8	281.286

soit au total: 39 magistrats pour une dépense globale de 1.198.994.

En conclusion, le personnel en service Outre-Mer atteint 134 unités et entraîne, avec les dépenses diverses et accessoires, un coût total de 7.725.565 NF.

Il convient, toutefois, de souligner que certaines catégories de personnel ne figurent pas dans ce budget :

— le personnel des services du Trésor en service dans les Territoires d'Outre-Mer est inscrit au budget du Ministère des Finances (Services Financiers) ;

— le personnel de l'Aviation Civile et celui des Phares et Balises, bien qu'en service dans les Territoires d'Outre-Mer, comptent au budget du Ministère des Travaux Publics.

Il apparaît qu'un effort de regroupement financier serait souhaitable. Nous reviendrons sur cette question lorsque nous traiterons de l'incidence de la loi-cadre.

Sans doute, le personnel en service tant à l'Administration Centrale que dans les Territoires apparaît-il, compte tenu de ces précisions, quelque peu pléthorique. Il faut noter, toutefois, que, dans la réalité, l'encadrement administratif ne peut être proportionné à l'importance des territoires administrés. S'agissant de petits territoires, il est des limites en dessous desquelles on ne peut descendre, ce qui nous oblige à reconnaître que l'administration de petits territoires est lourde et, partant, coûte cher.

En outre, le problème du recasement du personnel en service dans les anciens Territoires d'Outre-Mer, problème évoqué dans le rapport sur l'Administration générale de la France

d'Outre-Mer, trouve ici une solution partielle, mais relativement satisfaisante. Cependant, il serait souhaitable que les règlements d'administration publique qui doivent régler ce problème de recasement, entraînent un allègement notable du personnel administratif actuellement affecté aux Territoires d'Outre-Mer.

c) *Matériel et fonctionnement des services.* — Le volume des dépenses inscrites à cet effet s'élève à 1.556.360 NF et n'a suscité aucune observation de votre Commission.

d) *Subventions de fonctionnement.* — La sixième partie « Subventions de fonctionnement » ne comprend qu'une inscription de 1.700.000 NF au chapitre 36-24 : Subventions à la R. T. F. et aux stations de radiodiffusion des Territoires d'Outre-Mer et appelle quelques explications.

Aux termes de la loi-cadre du 23 juin 1956, la radiodiffusion était classée Service d'Etat. En fait, le service de la radiodiffusion était assuré par une société d'Etat, la S. O. R. A. F. O. M., financée par une subvention de fonctionnement (siège social, studio-école, stations d'outre-mer) inscrite au budget du Ministère de la France d'Outre-Mer.

L'ordonnance du 4 février 1959, qui a fait de la R. T. F. un établissement public de l'Etat, stipule, en son article 2, que la R. T. F. a le monopole de la radiodiffusion « dans tous les Territoires de la République ». Il convenait de transférer de la S. O. R. A. F. O. M. à la R. T. F. la gestion des stations des territoires ayant opté, après le référendum, pour le statut de Territoire d'Outre-Mer. Tel fut l'objet de la Convention générale, signée le 18 août 1959, entre le Ministre délégué auprès du Premier Ministre et le Directeur général de la R. T. F. Une partie de la subvention attribuée à la S. O. R. A. F. O. M. fut donc transférée à la R. T. F., pour lui permettre d'assurer la gestion des stations de ces territoires : Radio-Nouméa, Radio-Tahiti et Radio-Djibouti. Evaluée en année entière à 1.600.000 NF, cette partie de l'ancienne subvention S. O. R. A. F. O. M. se retrouve au chapitre 36-24.

Le fonctionnement du petit poste de Saint-Pierre et Miquelon était assuré, non au titre de la S. O. R. A. F. O. M., mais au titre des Services d'Etat. Il a été repris en charge par la R. T. F., d'où l'inscription de 100.000 NF au chapitre 36-24 en contrepartie d'un abattement de 84.820 NF au chapitre 41-95 (Services d'Etat).

Il apparaît que, relativement à leur objet, ces crédits sont très limités. D'autant plus que les services de la Direction des T. O. M. et ceux de la R. T. F. ont l'intention de faire fonctionner, en 1960, une nouvelle station de radiodiffusion aux Comores. En effet, la population comorienne connaît une forte pression démographique et a essaimé sur la côte Nord-Ouest de Madagascar et sur la côte orientale d'Afrique ; estimée à plus de 300.000 âmes, dont 182.000 dans l'archipel originel, elle parle un dialecte mi-bantou mi-arabe : le « souahéli ». Actuellement, les seules émissions radiophoniques en souahéli sont effectuées par la radio du Caire et la radio de Dar-es-Salam.

Il était politiquement indispensable et urgent de remédier à cette situation en installant, le plus rapidement possible, aux Comores, une station radio.

J'ajouterai que l'inscription de 1.700.000 NF ne tient pas compte de l'incidence sur les frais de fonctionnement de Radio-Djibouti de la dernière dévaluation de 17,5 %, ce qui conduit Radio-Djibouti, seul poste français de cette région souvent hostile à notre pays, à réduire ses heures d'émission.

Votre Commission tient, enfin, à souligner que, sur le plan de la radiodiffusion, territoires et départements d'outre-mer occupent une situation géographique privilégiée. Pratiquement, ils « ceinturent » le monde et devraient permettre l'implantation de puissantes stations, susceptibles d'effectuer une diffusion planétaire des ondes françaises.

Il serait souhaitable que l'on s'attelle à cette tâche dès 1961, après la pause que les crédits inscrits en 1960 obligent à marquer.

Avant d'en terminer avec le Titre III, « Moyens des Services », il reste à s'étonner qu'aucun crédit n'ait été retenu au titre de l'Information et des relations culturelles. Ce département ministériel a, en effet, d'importantes responsabilités politiques et le devoir d'assurer la présence française dans toutes les parties du monde. Votre Commission souhaite qu'il ne s'agisse que d'un répit destiné à préparer une action qui, dans ce domaine, doit être la somme d'efforts, puissants, continus et susceptibles d'agir en profondeur sur la masse des populations.

II. — INTERVENTIONS PUBLIQUES

D'un montant total de 31.975.709 NF, les interventions publiques ne comprennent pratiquement que :

- les subventions aux budgets locaux ;
- l'incidence de la loi-cadre du 23 juin 1956, c'est-à-dire les dépenses que cette loi a mises à la charge du budget de l'Etat.

a) Les subventions aux budgets locaux :

La comparaison entre les subventions accordées aux Territoires d'Outre-Mer en 1959 et celles demandées pour 1960 fait ressortir les chiffres suivants :

	1959	1960	DIFFERENCE
		(En N.F.M.)	
Article 1 ^{er} . — Subvention aux îles Wallis et Futuna	429.420	453.094	+ 23.674
Article 2. — Subvention au budget spécial des Nouvelles-Hébrides	1.150.000	1.794.000	+ 644.000
Article 3. — Subvention au budget spécial de Saint-Pierre et Miquelon	6.570.000	6.575.281	+ 5.281
Article 5. — Subvention au budget des Terres australes et antarctiques	3.740.000	5.250.000	+ 1.510.000
Article 7. — Subvention au budget local des Comores	1.100.000	850.000	— 250.000
	12.989.420	14.922.375	+ 1.932.955

Les majorations importantes concernent les Nouvelles-Hébrides et les Terres Australes. S'agissant des Nouvelles-Hébrides, la majoration provient moins de dépenses nouvelles que du relèvement de l'indice de correction et de l'incidence de la dévaluation de 1958. Il est rappelé que l'indice de correction, qui s'applique uniquement aux soldes des cadres généraux, est fonction du coût de la vie.

S'agissant des Terres Australes, il est rappelé que le Gouvernement a décidé le 16 septembre dernier de maintenir au-delà de l'année géophysique la recherche scientifique dans l'Antarctique.

La subvention aux territoires des Comores n'apparaît pas devoir être exceptionnelle. La situation financière et économique de ce territoire est, en effet, très fragile. Pays pauvre et volcanique, essentiellement agricole, à population très dense (163 habitants au km² dans l'île d'Anjouan), cet archipel aura besoin pendant plusieurs années d'une aide financière appréciable.

Il n'est pas sans intérêt de comparer les subventions aux budgets locaux au volume de ces budgets. Les budgets locaux de 1960 sont actuellement délibérés par les Assemblées territoriales. Il sera donc fait état des budgets de 1959.

TERRITOIRES	BUDGETS	SUBVENTIONS
	1959	1960
	(En nouveaux francs.)	
Wallis et Futuna	523.380	453.094
Nouvelles-Hébrides	2.694.280	1.794.000
Saint-Pierre et Miquelon	7.813.200	6.575.281
Comores	7.080.000	850.000

Encore une fois, votre Commission s'est étonnée du volume de la subvention demandée par le territoire de Saint-Pierre et Miquelon, dont la population ne dépasse pas 5.000 habitants. Vous connaissez cependant les sujétions et les difficultés que rencontrent les courageux habitants de ce petit territoire, qui reste la seule terre française de l'Atlantique Nord.

b) Incidence de la mise en application de la loi-cadre du 23 juin 1956 :

Aux termes de la loi-cadre du 23 juin 1956 et de ses décrets d'application, le budget de l'Etat doit prendre à sa charge les dépenses de personnel et de matériel de l'ensemble des services classés services d'Etat, déduction faite de contributions versées par les Territoires selon un montant fixé annuellement par la Loi de Finances.

Pour l'ensemble des Territoires d'Outre-Mer, le personnel des services d'Etat comprend 1.098 agents entraînant une dépense de 11.489.706 NF, soit au total, compte tenu des dépenses de matériel et autres dépenses diverses : 18.261.295 NF desquels il convient de déduire la contribution des Territoires fixée à 4.421.601 NF, ce qui représente un solde de 13.839.694 NF.

La contribution des Territoires, fixée par l'article 52 de la Loi de Finances, se décompose ainsi :

Comores	345.994 NFM.
Côte française des Somalis.....	736.632 NFM.
Nouvelle-Calédonie	2.306.861 NFM.
Polynésie	1.421.092 NFM.
Saint-Pierre et Miquelon.....	1.799.384 NFM.
	<hr/>
Total	6.609.963 NFM.

La contribution fixée par l'article 52 de la Loi de Finances dépasse donc de 2.188.362 NF le montant déduit du total des dépenses inscrites au chapitre 41-95.

Le solde de 2.188.362 NF représente la contribution versée par les Territoires d'Outre-Mer au fonctionnement des services du Trésor dans les Territoires d'Outre-Mer et doit se retrouver dans le document budgétaire du Ministère des Finances (Services Financiers).

En effet, l'article 6 du décret n° 56-1227 du 3 décembre 1956, pris en application de la loi du 23 juin 1956 et portant définition des Services d'Etat, dispose :

« Les Territoires d'Outre-Mer contribueront aux services du Trésor et des douanes à concurrence de 5 % du montant des recettes de ces services, effectuées au profit des Territoires, sans toutefois que cette contribution puisse être supérieure aux deux tiers du montant des dépenses budgétaires de leur fonctionnement. »

Il y a lieu de signaler que la contribution inscrite au profit du Trésor est supérieure de 611.442 NF à celle versée en 1959.

Votre Commission des finances estime que cet enchevêtrement de subventions et de contributions rend difficile une claire appréciation des réalités financières. Elle relève d'autre part que les traitements du personnel en service Outre-Mer sont inscrits, tantôt au chapitre 31-41, tantôt au chapitre 41-95, certains éléments de ces traitements étant même inscrits au chapitre 41-91 au titre des subventions aux budgets locaux (il s'agit alors d'éléments de rémunérations de fonctionnaires d'Etat détachés dans les services territoriaux). Elle souhaiterait, en conséquence, que le Gouvernement s'efforce de remédier à cet état de choses.

D'une manière plus générale, votre Commission des finances pense que le monument que constitue la loi du 23 juin 1956 et ses 47 décrets d'application a été conçu pour les grands ensembles d'Afrique Occidentale, d'Afrique Equatoriale et de Madagascar et non point tellement pour les petits territoires auxquels il reste maintenant seul applicable.

Il lui apparaît que la loi-cadre devrait être revue et simplifiée, notamment en ce qui concerne la répartition des services d'Etat et des services territoriaux et les dispositions financières régissant cette répartition.

Il a déjà été signalé combien était lourde l'administration de ces petits territoires. Il ne paraît pas impossible à votre Commission que l'adoption de procédures moins complexes que celles édictées par la loi-cadre ne puisse conduire à un allègement substantiel de l'encadrement administratif.

c) Action sociale.

Ce chapitre ne comporte qu'une inscription de 20.000 NF : Subventions aux œuvres privées. Il s'agit d'aider les œuvres laïques et confessionnelles poursuivant une action sociale dans les Territoires d'Outre-Mer en leur accordant notamment le remboursement d'une partie des frais de voyage de leurs agents. Afin de donner une idée de l'importance de ces œuvres, il est noté que les pourcentages des effectifs de l'enseignement privé par rapport aux effectifs scolarisés atteignent : 66 % à Saint-Pierre et Miquelon, 50 % en Nouvelle-Calédonie, 39 % en Côte Française des Somalis et 28 % en Polynésie Française. Votre Commission a tenu à souligner la modicité de cette subvention et souhaiterait la voir augmenter dans les prochains budgets.

*
* *

B. — Dépenses en capital.

Ce sont essentiellement les subventions au Fonds d'Investissement pour le Développement économique et social des Départements d'Outre-Mer et au Fonds d'Investissement pour le Développement économique et social des Territoires d'Outre-Mer.

Ces dépenses en capital se décomposent ainsi :

	AUTORISATION	CREDITS de paiements.
	(En nouveaux francs.)	
F. I. D. O. M. :		
Section centrale	47.700.000	50.030.000
Section locale	20.000.000	19.810.000
F. I. D. E. S. (T. O. M.) :		
Section générale	9.000.000	10.500.000
Section des Territoires	12.000.000	15.000.000
Equipement administratif des T. O. M.	4.000.000	2.000.000
Prêt à la caisse de coopération économique (pour F. I. D. O. M.)	2.300.000	3.160.000

I. — F. I. D. O. M.

La page 82 du document bleu donne, à titre indicatif, une répartition détaillée de la dotation pour 1960. En fait, cette répartition vient d'être entérinée par le Comité Directeur du F. I. D. O. M., dans des conditions telles qu'il n'a pas été possible à votre Rapporteur, membre de ce Comité, d'examiner les propositions et donc de prendre une position valable sur cette répartition.

Tout au plus peut-on signaler le déséquilibre qui paraît exister entre la section centrale et la section locale, la première recevant une dotation deux fois plus importante que la seconde.

Il est bon de rappeler que, de 1946 à 1959, les investissements publics effectués dans les Départements d'Outre-Mer dépassent 1.250 millions NF, ainsi répartis :

Investissements réalisés à l'aide du F. I. D. O. M. de 1946 à 1959.
(Milliards de francs actuels.)

SECTEURS	GUADELOUPE	GUYANE	MARTINIQUE	REUNION	TOTAL
<i>I. — Equipements de base.</i>					
Routes nationales.....	2,85	1,65	3,003	4,13	11,633
Routes secondaires	1,01	0,227	0,605	1,33	3,172
Ports et équipements portuaires.	1,56	1,679	3,941	1,505	8,685
Equipement aérien	1,106	0,356	0,100	1,2	2,762
Equipement divers	0,037	0,273	0,021	0,36	0,691
Total I.....	6,563	4,185	7,67	8,525	26,943
<i>II. — Aide à la production.</i>					
Recherches agricoles, actions expérimentales, et assistance technique, forêts, pêches.....	1,512	3,446	0,529	1,553	7,04
Recherches minières	»	3,33	»	»	3,33
Equipement électrique.....	2,11	1,158	0,46	3,538	7,266
Enseignement technique	0,12	0,08	0,45	0,32	0,970
Tourisme	0,05	0,05	»	»	0,1
Total II	3,792	8,064	1,439	5,411	18,706
<i>III. — Investissements de caractère social.</i>					
Equipement scolaire	0,497	0,033	0,610	0,21	1,35
Equipement sanitaire	1,351	1,207	1,548	3,128	7,234
Adduction d'eau	1,597	0,693	6,131	1,998	10,419
Assainissement	0,1	0,711	0,61	0,28	1,701
Logement habitation	0,868	0,42	0,869	0,673	2,83
Total III	4,413	3,064	9,768	6,289	23,534
Total général = I + II + III.	14,768	15,313	18,877	20,225	69,183

Il convient d'y ajouter :

- budget des Ministères (investissements) : 19,1 milliards de francs actuels ;
- prêts Caisse centrale de coopération économique : 37, 4 milliards de francs actuels,

soit au total 125,683 milliards de francs actuels ou 1.256,83 millions de NF. Ce montant considérable en valeur absolue souligne l'effort de la métropole en faveur de ces départements lointains, et cela depuis la Libération. Cet effort sera à poursuivre dans l'avenir et se chiffre, par habitant et par an, à environ :

- 4.000 F pour la Guadeloupe ;
- 5.000 F pour la Réunion ;
- 6.100 F pour la Martinique ;
- 42.000 F pour la Guyane.

Certains de nos collègues de la Commission des finances ont cru devoir signaler la situation de la Guyane française, en la comparant à la prospérité de sa voisine la Guyane hollandaise. Il ressort cependant des chiffres précédents que la Guyane française a bénéficié d'une part importante de l'effort de la métropole, si on la rapporte à sa faible population.

II. — F. I. D. E. S.

Les dotations mises annuellement à la disposition du Fonds d'Investissement économique et social sont réparties par un Comité Directeur où siègent des membres du Parlement. La création de la Communauté entraînait une réorganisation de ce Comité Directeur, responsable maintenant des seuls territoires ayant opté pour le « statu quo ». Il est regrettable que cette réorganisation ne soit pas encore intervenue, puisque nous sommes appelés à donner notre avis sur des dotations alors que nous ignorons la compétence et la composition de l'organisme qui sera chargé de répartir ces dotations.

Votre Commission des finances souhaite que le Gouvernement comble rapidement cette lacune, en s'inspirant des règles antérieures qui, à notre sens, ont donné satisfaction.

Il est rappelé que les exercices du Fonds d'Investissement et de développement économique et social vont du 1^{er} juillet au 30 juin. Les dotations inscrites au budget pour l'exercice 1960

correspondent donc à des opérations à engager entre le 1^{er} juillet 1960 et le 30 juin 1961.

Cependant, en raison des estimations fondées sur l'expérience des années antérieures et des indications sommaires déjà recueillies, il est possible de faire, pour la dotation de 9 millions NF de la section générale, les prévisions suivantes :

— Bureau de Recherches Géologiques et Minières : prospection minière de la Nouvelle-Calédonie, aux Nouvelles-Hébrides, Côte française des Somalis et aux Terres Australes et Antarctiques.....	4,5	millions NF.
— Institut Français d'Océanie : Recherches appliquées en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie dans les domaines de l'agronomie, de l'océanographie et de la géophysique (après réorganisation de l'Institut qui sera érigé en établissement public autonome). A noter que jusqu'en 1959 ces dépenses étaient supportées par le Fonds Commun de la Recherche.....	0,24	—
— Institut Géographique National : poursuite des relevés et de la confection des cartes (Nouvelle-Calédonie, Nouvelles-Hébrides, Polynésie)	0,24	—
— Nouvelles-Hébrides : Plan conjoint (Financé à égalité par la France et par la Grande-Bretagne), part de la France.....	0,5	—
— Nouvelles-Hébrides : Plan national.....	0,25	—
— Subventions aux œuvres privées au titre de l'enseignement et de la Santé (dans les cinq territoires).....	0,8	—
— Etudes diverses : enquêtes agricoles et socio-économiques aux Comores et en Nouvelle-Calédonie, Electrification des Iles Kerguelen, etc.	0,8	—

S'agissant des sections locales, les prévisions sont rendues plus difficiles par le fait que les règles posées par la loi du 30 avril 1946 et la loi du 23 juin 1956 appellent les Assemblées Territoriales à délibérer des opérations de ces sections. Or les Assemblées Territoriales n'en délibèreront que durant le premier semestre 1960.

Cependant, de valables indications peuvent être tirées des tableaux de prévisions de répartition par Territoire des crédits de la tranche 1959-1960 correspondant aux inscriptions budgétaires de l'exercice 1959. Ces tableaux se résument ainsi :

TERRITOIRES	ECONOMIE rurale.	INFRA- STRUCTURE	EQUIPE- MENTS sociaux.	TOTAL
	(En millions de francs actuels.)			
Comores	84	114	132	330
Nouvelle-Calédonie	155,57	137,5	84,25	377,32
Polynésie française	105	384,67	127,5	617,17
Somalis	63,135	»	120,865	184
Saint-Pierre et Miquelon	25	109	16	150
Totaux	432,705	745,17	480,615	1.658,49

Bien que ce tableau soit incomplet, puisque certaines opérations n'ont pas encore été chiffrées, on constatera que le montant total dépasse de plus de 4,5 millions de nouveaux francs la dotation inscrite.

La dotation de 12 millions de nouveaux francs inscrite au budget 1960 est, en effet, bien inférieure à la moyenne des crédits alloués au cours des deux premiers plans aux Territoires d'Outre-Mer, moyenne qui devrait s'établir aux environs de 20 millions de nouveaux francs, ainsi que le montre le

tableau suivant, qui ne tient pas compte des dévaluations intervenues :

Investissements F. I. D. E. S.
(En millions de francs courants.)

PLAN	TRANCHES	COMORES	NOUVELLE- CALEDONIE	POLYNESIE	COTE DES SOMALIS	SAINT- PIERRE ET MIQUELON	TOTAL
1 ^{er} plan....	1947-48	»	158,40	»	»	»	158,40
	1948-49	125,46	630,29	302	403,15	75,40	1.536,30
	1949-50	262,32	1.028	569,41	497,10	262,20	2.619,03
	1950-51	24	530	631,15	961,70	395,60	2.542,45
	1951-52	452,98	272,25	642,80	898,30	»	2.266,33
	1952-53	606	1.044,35	593	929,90	140	3.313,25
	1953-54	402	323	114,23	881,35	156	1.876,58
	1954-55	19,82	»	»	621	»	640,82
Total		1.892,58	3.986,29	2.852,59	5.192,10	1.029,20	14.953,56
2 ^e plan.....	1953-54	304	849,20	475,77	527,20	148,50	2.304,67
	1954-55	190	218,90	170,30	264,40	164,40	1.008
	1955-56	401	429	410,18	328,20	181,60	1.749,98
	1956-57	360	285,45	374,30	164	181,20	1.364,95
	1957-58	280	300,85	766,39	127,78	140,50	1.615,52
	1958-59	243,30	156,69	627,73	144,06	123,12	1.294,90
Total		1.778,30	2.240,09	2.824,67	1.555,64	939,32	9.338,02
Total général.....		3.670,88	6.226,38	5.677,26	6.748,14	1.968,52	24.291,18

Votre Commission tient à souligner particulièrement l'insuffisance de la dotation du Fonds d'investissement pour les sections locales. L'économie de ces petits territoires est encore le plus souvent déséquilibrée ; elle est en tout état de cause excessivement fragile. Par ailleurs, la population autochtone est en voie d'accroissement rapide, pouvant se traduire dans certaines zones par des doublements d'effectifs en moins d'une génération. Il convient donc, en s'attachant au développement agricole, de pratiquer les investissements nécessaires pour assurer à la fois la subsistance et l'élévation du niveau de vie de masses rurales de plus en plus nombreuses.

Le cas du territoire des Comores, déjà évoqué, doit retenir plus particulièrement l'attention, puisqu'il s'agit du territoire le

plus peuplé, le plus pauvre et le plus attardé sur le plan de la scolarisation (taux de scolarisation : 10,7).

Votre Commission retient que cette dotation constitue la première tranche du troisième plan de développement. Elle émet le vœu que les tranches suivantes soient augmentées de façon appréciable et portées au niveau que justifie le développement économique et social des territoires d'outre-mer.

C. — Services du F. I. D. O. M. et du F. I. D. E. S.

Ainsi que je l'ai indiqué au début du rapport, des services différents dépendant de divers départements ministériels assurent la préparation des décisions du Comité directeur du F. I. D. O. M. et du Comité directeur du F. I. D. E. S., suivent et contrôlent l'exécution de ces décisions.

Il y a lieu de se demander s'il n'y a pas là un double emploi auquel il serait peut-être facile de remédier, puisque départements d'outre-mer et territoires d'outre-mer sont placés sous l'autorité du même Ministre.

Sans doute des considérations politiques et psychologiques conduisent-elles à souhaiter le maintien du dualisme des organismes directeurs. Il semble que, s'agissant des services centraux, il n'en aille pas de même.

Votre Commission des finances souhaite que l'attention du Gouvernement soit appelée sur ce point.

*
* *

En conclusion, compte tenu des réserves et des suggestions exprimées au cours du rapport, votre Commission des finances vous propose de bien vouloir adopter le budget qui vous est soumis.

Toutefois, votre Commission tient à marquer combien elle estime nécessaire de faire un effort très spécial en faveur des Territoires d'Outre-Mer qui, par leurs votes librement exprimés, ont manifesté leur attachement et leur fidélité à la France.

DISPOSITIONS SPECIALES

Article 51.

Transfert des crédits et emplois afférents aux dépenses d'outre-mer.

Texte. — Sont prorogées, pour 1960, les dispositions de l'article 113 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959. La procédure prévue par ledit article pourra, en tant que de besoin, être étendue au budget des services du Premier Ministre (Section IX. — « Aide et coopération » et section X. — « Départements et territoires d'outre-mer »).

Commentaires. — Une procédure de transfert de crédits et d'emplois par décret a déjà été autorisée en 1959 par l'article 113 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

Le présent article a pour objet d'y recourir à nouveau pour achever les opérations de transfert concernant l'outre-mer.

Article 51 bis.

Présentation par le Gouvernement d'un document annexé aux projets de lois de finances relatif à l'aide de la France aux Etats de la Communauté et aux territoires d'outre-mer et départements d'outre-mer.

Texte. — Le Gouvernement présentera à l'appui des projets de loi de finances pour 1961 et les années suivantes un document annexe récapitulant l'ensemble de l'effort accompli par le budget national à destination des Etats membres de la Communauté, des territoires et départements d'outre-mer de la République.

Ce document comprendra :

— les crédits de personnel, de matériel et d'interventions publiques consacrés par chaque ministère intéressé à des activités concernant les Etats de la Communauté d'une part, les territoires et les départements d'outre-mer, d'autre part ;

— les crédits d'investissements consacrés par chaque ministère intéressé au financement d'opérations dans les Etats de la Communauté d'une part, les territoires et les départements d'outre-mer, d'autre part ;

— les prêts et avances consentis à un titre quelconque par le Trésor public français à l'un ou l'autre des Etats de la Communauté, à l'un ou l'autre des territoires et départements d'outre-mer ou à des organismes y exerçant leur activité ;

— les garanties et cautions de toutes sortes accordées, soit aux budgets d'un Etat, d'un territoire ou d'un département d'outre-mer (garantie d'équilibre), soit à des emprunts contractés auprès d'organismes internationaux ou sur le marché financier par les Etats, territoires ou départements eux-mêmes ou par tous organismes effectuant des investissements au profit de ces derniers ;

— d'une manière générale, toutes décisions qui, sous une forme ou une autre, relatives aux Etats de la Communauté, aux territoires et aux départements d'outre-mer, peuvent entraîner une charge pour le Trésor public français.

Commentaires. — Cet article résulte d'un amendement déposé par MM. Marc Jacquet et Burlot devant l'Assemblée Nationale.

Aux termes de ce texte, le Gouvernement fournira tous les ans, dans un document annexé au budget, la récapitulation de l'effort consenti par le budget national en faveur des Etats membres de la Communauté et des Territoires et Départements d'Outre-Mer.

Une telle disposition ne soulève aucune objection de la part de votre Commission des finances qui vous demande de l'adopter.

Article 52.

Participation des territoires d'outre-mer aux dépenses des services d'Etat.

Texte. — Le montant de la participation des territoires d'outre-mer aux dépenses des services d'Etat est fixé pour l'année 1960 à la somme globale de 6.609.963 NF métropolitains, répartie comme suit :

Comores	345.994 NF.
Côte française des Somalis.....	736.632 NF.
Nouvelle-Calédonie	2.306.861 NF.
Polynésie	1.421.092 NF.
Saint-Pierre et Miquelon.....	1.799.384 NF.

Commentaires. — Les textes pris en application de la loi n° 56-619 du 23 juin 1956 relative à l'évolution des territoires d'outre-mer ont prévu une participation de ces collectivités aux dépenses de fonctionnement des services de l'Etat. Le montant de cette contribution est fixé chaque année par la loi de finances.

Pour 1960, ce montant s'élève à 6.609.963 NF.

Votre Commission des finances vous demande d'adopter cette disposition.