

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1960-1961

Annexe au procès-verbal de la 1^{re} séance du 15 novembre 1960.

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 1961, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Marcel PELLENC

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

EXAMEN DES CREDITS ET DES DISPOSITIONS SPECIALES

ANNEXE N° 20

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 866, 886 (annexes 21 et 23), 892 et in-8° 194.
Sénat : 38 (1960-1961).

ADMINISTRATION PROVISOIRE DES SERVICES DE LA FRANCE D'OUTRE-MER

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget qui est soumis à votre approbation comporte essentiellement les dépenses de fonctionnement du service chargé de poursuivre la liquidation des anciens services du « Ministère de la France d'Outre-mer ». Il s'agit donc, cette année encore, d'un budget de liquidation. C'est bien ainsi qu'il apparaît dans le tableau suivant qui résume le contenu de ses quatorze articles, et dans lequel nous avons fait figurer, pour en permettre la comparaison, les chiffres du budget de 1960.

	1960.	1961.
	(En nouveaux francs.)	
A. — Dépenses ordinaires.		
TITRE III. — Moyens des services.		
Dépenses de personnel.....	9.078.096	4.439.524
Dépenses de matériel et remboursement de frais..	3.461.530	1.523.882
Frais de justice.....	20.000	20.000
Soit	12.559.626	5.983.406
TITRE IV. — Interventions publiques.		
Délimitation et abornement des frontières.....	60.000	»
Action sociale.....	118.910	58.910
Soit	178.910	58.910
Total des dépenses ordinaires.....	12.738.536	6.042.316
B. — Dépenses en capital.		
Crédits de paiement :		
Subventions pour l'équipement public des Terri- toires d'outre-mer.....	4.000.000	6.000.000
Total général.....	16.738.536	12.042.316

L'examen de ce budget soulève deux problèmes :

1° Celui de la nouvelle organisation des services, une fois achevée la compression indispensable des effectifs ;

2° Celui du sort de l'ancien personnel de la France d'Outre-Mer.

*
* *

I. — Organisation des services.

Elle est précisée par le décret n° 60-727 du 27 juillet 1960. Ces services comprennent :

a) L'Inspection générale, placée sous la direction d'un Inspecteur général relevant directement du Premier Ministre ; elle se compose du corps de contrôle et des services de contrôle ;

b) L'Administration provisoire, placée sous la direction d'un Gouverneur de la France d'Outre-Mer qui relève du Premier Ministre par l'intermédiaire du Secrétaire général du Gouvernement.

L'Administration provisoire comprend deux sous-directions :

- une sous-direction du personnel ;
- une sous-direction de la comptabilité.

A ces sous-directions se rattachent deux services communs avec le Secrétariat d'Etat aux relations avec la Communauté et l'administration des D. O. M. et des T. O. M. : le service du chiffre et le contrôle financier.

Les effectifs de l'Administration provisoire et de l'Inspection se présenteront comme suit, après l'adoption du présent budget.

Tableau des effectifs.

	TITULAIRES	CONTRACTUELS	MILITAIRES	TOTAL
Au 31 décembre 1960.....	475	4	3	482
Modifications apportées par le projet de budget pour 1961 :				
— Création	+ 8			+ 8
— Suppression	— 331	— 4	— 2	— 337
Reste	152	»	1	153

Ainsi donc, on constate pour 1961 une forte diminution des effectifs par rapport à ceux de 1960.

Cette diminution, qui affecte 337 agents, est analysée dans les pages 15 et suivantes du fascicule budgétaire qui précise les transferts d'emploi, par ministère, auxquels elle a donné lieu.

Il est bon de rappeler enfin qu'au 31 décembre 1957, l'effectif total de l'ancien Ministère de la France d'Outre-Mer s'élevait à 3.094 unités.

Quant à la définition précise des tâches des services maintenus, celle-ci fera l'objet d'un décret à paraître au cours de l'année 1961. D'ores et déjà, il est possible d'indiquer que ces tâches comprendront :

— la gestion des corps autonomes des gouverneurs et des administrateurs des affaires d'outre-mer ainsi que celle des agents en service détachés ;

— la gestion des pensions et le contentieux, notamment celui soulevé par le partage des caisses de réserve entre Dakar et Brazzaville.

II. — Situation du personnel de la France d'Outre-Mer.

Dans notre rapport de l'an dernier, nous avons appelé l'attention du Gouvernement sur le retard apporté à la publication des règlements d'administration publique à prendre en application de l'ordonnance du 28 octobre 1958 relative à la situation de certains personnels de la France d'Outre-Mer : ces textes ont paru à la date du 8 décembre 1959.

A. — LES DÉCRETS DU 8 DÉCEMBRE 1959

Ces décrets ont fixé les conditions dans lesquelles pourront être reclassés dans les corps métropolitains de l'Etat les administrateurs de la France d'Outre-Mer, les fonctionnaires des anciens cadres généraux et les fonctionnaires des anciens cadres supérieurs des Territoires d'Outre-Mer.

1° *Les administrateurs de la France d'Outre-Mer.*

Ils peuvent demander :

— soit leur *intégration dans les corps métropolitains homologues* (ceux qui sont recrutés par l'école nationale d'administration) ;

— soit leur versement dans le *corps des conseillers aux affaires administratives* chargés, sous l'autorité du Premier Ministre, de fonctions, études et travaux tant en métropole qu'outre-mer ;

— soit leur versement dans le *corps autonome des administrateurs des affaires d'outre-mer* chargés, sous l'autorité du Premier Ministre, de fonctions, études et travaux ou de missions d'assistance technique ;

— soit, s'ils comptent au moins quinze années de service et après intégration dans l'un des corps énumérés ci-dessus, à être placés en position de *congé spécial* pour une durée de cinq ans au cours duquel ils perçoivent leur solde et au terme duquel ils bénéficieront d'une pension d'ancienneté avec jouissance immédiate.

Sur un effectif initial de 1.798 unités, les choix des administrateurs ont été les suivants :

— 580 ont demandé leur intégration ;

— 267 ont été versés dans le corps des conseillers aux affaires administratives ;

— 931 ont été versés dans le corps des administrateurs des affaires d'outre-mer.

2° *Les fonctionnaires des anciens cadres généraux de la France d'Outre-Mer.*

Ces fonctionnaires, dont l'énumération est donnée aux pages 11768 à 11770 du *Journal officiel* du 9 décembre 1959, ont été versés dans des corps autonomes de l'Etat constitués en corps d'extinction et placés sous l'autorité du Ministre auquel ils sont désormais rattachés.

Les personnels qui en feront la demande seront intégrés de droit dans un corps métropolitain réputé homologue.

240 intégrations ont déjà été proposées par la Commission interministérielle chargée d'examiner les dossiers.

3° *Les fonctionnaires des cadres supérieurs de provenance métropolitaine, mais appartenant aux fonctions publiques autonomes des ex-fédérations et Territoires d'Outre-Mer* seront, s'ils formulent une demande d'intégration dans un corps métropolitain, versés dans des corps latéraux dont le régime statutaire est identique à celui des corps métropolitains classés en correspondance.

Sur 2.751 fonctionnaires ayant demandé leur intégration, la Commission interministérielle compétente a proposé 2.459 intégrations ; 1.782 ont à ce jour été effectuées.

Par ailleurs, les fonctionnaires qui ne sollicitent pas leur intégration et qui totalisent plus de quinze ans de service effectif peuvent faire valoir leur droit à pension au titre de la Caisse des retraites de la France d'Outre-Mer.

Votre Commission des Finances considère comme satisfaisant le sort qui a été fait à l'ancien personnel de la France d'Outre-Mer. Son attention a toutefois été appelée sur le nombre élevé des fonctionnaires rapatriés qui ont reçu une affectation « pour ordre », c'est-à-dire qui ne sont pas effectivement utilisés par les services métropolitains et dont la gestion continue à être effectuée par l'Administration provisoire.

Selon les renseignements qui nous sont parvenus, leur chiffre serait de 323 dont :

14 conseillers aux affaires administratives ;

14 administrateurs des affaires d'outre-mer ;

240 administrateurs et fonctionnaires des cadres supérieurs ayant demandé leur intégration.

Il serait souhaitable que ces agents, dont la qualité est indéniable, soient utilisés dans les meilleurs délais, tant dans l'intérêt de l'Administration que dans leur propre intérêt.

B. — L'INSPECTION GÉNÉRALE DE LA FRANCE D'OUTRE-MER

Le corps de l'Inspection générale de la France d'Outre-Mer, qui compte 35 membres, était chargé du contrôle de l'ensemble des services civils et militaires ressortissant au Ministère de la F. O. M.

A l'heure actuelle, ce corps continue à effectuer des missions, soit pour le compte de différents Ministres, soit même à la demande des Gouvernements des Etats de la Communauté. On constatera d'ailleurs qu'une demande d'un supplément de 89.593 NF est inscrite au chapitre 31-03. En effet, les missions effectuées maintenant par les inspecteurs sont plus nombreuses et de durée plus courte, donc plus onéreuses.

Quoi qu'il en soit, le corps est amené à disparaître. Aussi le Gouvernement a-t-il déposé le 25 juillet dernier un projet de loi qui est actuellement en instance devant la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale.

Aux termes de ce texte « les inspecteurs généraux et inspecteurs de la France d'Outre-Mer seront, sur leur demande, et dans les conditions fixées par un règlement d'administration publique, soit intégrés dans certains corps ou administrations de l'Etat, civils ou militaires, soit admis par anticipation à la retraite.

« Les membres du corps de l'Inspection de la France d'Outre-Mer, qui n'auront pas fait l'objet d'une des mesures prévues à l'alinéa précédent, seront maintenus dans leur corps, pour lequel il ne sera plus procédé à aucun recrutement ».

Ce texte qui, nous l'espérons, accueillera l'adhésion du Parlement, mettra un point final aux problèmes délicats posés par la reconversion d'un ensemble de personnels dont il convient de rappeler ici les mérites et les services rendus.

*
* *

Observations de la Commission des Finances.

1° Dépenses ordinaires.

Votre Commission des Finances, après avoir entendu l'analyse technique du budget par son Rapporteur spécial, a donné son accord sur la demande de crédits figurant au Titre III, crédits qui, en forte diminution par rapport à ceux demandés pour 1960 (— 6.576.220 NF sur 12.559.626 NF), soulignent les restrictions d'effectifs ci-dessus rappelées.

Mais elle a, une fois de plus, marqué son regret de voir des indemnités figurer sous des rubriques diverses. Sans en discuter ni la nécessité, ni le montant, elle souhaiterait voir celles-ci unifiées et simplifiées.

En ce qui concerne le Titre IV : Interventions publiques, les crédits demandés s'élèvent à la somme de 58.910 NF : ils concernent diverses subventions qui doivent disparaître dans les prochains budgets, parce que prises en charge par les autres Ministères. Votre Commission n'a pas d'observation à formuler.

2° *Dépenses en capital.*

Les crédits demandés passent de 4 millions de nouveaux francs à 6 millions de nouveaux francs, soit une augmentation de 2 millions de nouveaux francs.

Les crédits sont prévus pour faire face au règlement de travaux d'équipement sur des autorisations de programme accordées en 1959 et qui concernent essentiellement la construction de tribunaux et l'édification de la capitale de la Mauritanie.

Ils n'ont pas soulevé d'observation.

*
* *

Enfin votre Commission des Finances, en vous demandant d'accepter le projet de budget qui vous est soumis, a émis le vœu de voir concentrer entre les mêmes mains les crédits relatifs à l'Outre-Mer. Elle s'étonne que ceux qui viennent d'être analysés relèvent de l'autorité directe du Premier Ministre. Elle souhaiterait que, pour l'avenir, ces crédits figurent dans le même fascicule que ceux demandés pour les D. O. M., les T. O. M. et le Sahara, et qu'ils relèvent du Ministre chargé de ces départements et territoires et du Sahara.

*
* *

DEPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Dans le rapport qu'elle m'avait chargé de présenter en son nom pour 1960, votre Commission des Finances avait émis un certain nombre de suggestions. Elle est heureuse de constater qu'il en a été tenu compte dans une large mesure à l'occasion de la préparation du budget pour 1961.

La principale concernait le regroupement des services chargés de la gestion des T. O. M. et des D. O. M. : « Il serait souhaitable, écrivions-nous, 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. »

C'est aujourd'hui chose faite, du moins en ce qui concerne l'Administration générale. Les crédits du Secrétariat général des D. O. M., ceux de l'Administration préfectorale, des tribunaux administratifs, des services des préfetures et de la Sûreté nationale des D. O. M. figurent désormais dans le budget qui nous est soumis.

De ce fait, une simple comparaison d'ensemble entre les budgets de 1960 et 1961 apparaît sans signification. Ce n'est qu'au fur et à mesure de l'analyse des crédits que de véritables comparaisons pourront être faites.

*
* *

Les crédits que l'on nous demande de voter et dont le total s'élève à 196.170.007 NF — compte non tenu du montant des prêts figurant au titre VIII — concernent pour deux tiers environ les T. O. M. et pour un tiers les D. O. M. Nous examinerons successivement ces deux budgets.

I. — Le Budget des Territoires d'Outre-Mer.

Nous étudierons successivement le budget de fonctionnement et le budget d'équipement.

A. — LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT

Il s'élève à 59,2 millions de nouveaux francs, dont :

- 21,9 millions de nouveaux francs pour les dépenses de personnel ;
- 8,2 millions de nouveaux francs pour les dépenses de matériel et les remboursements de frais ;
- 29,1 millions de nouveaux francs pour les subventions.

1° L'augmentation des *dépenses de personnel* résulte d'une nouvelle redistribution des services et du recrutement de nouveaux agents dans les services d'Etat des T. O. M. :

— d'une part, en effet, le présent budget prend en charge 118 agents de l'Administration provisoire de la F. O. M. à raison de :

- 97 au titre de l'Administration centrale qui en comptera désormais 176 ;
- 21 au titre du service administratif central ;

— d'autre part, en vertu de la loi-cadre du 23 juin 1956, l'Etat ne devait assurer, au moyen des crédits inscrits au chapitre 41-95, qu'une partie des dépenses de fonctionnement des services d'Etat.

Cette année, la participation des T. O. M. disparaît (à l'exception de la part relative aux services du Trésor) et les dépenses des mêmes services sont portées aux chapitres nouveaux 31-51 (pour le personnel) et 34-51 (pour le matériel).

2° L'augmentation des *dépenses de matériel* résulte de l'ajustement aux besoins réels de certaines dotations et de mesures particulières.

Parmi les ajustements, notons une majoration de 773.654 NF des dépenses de fonctionnement des services d'Etat dans les T. O. M.

Parmi les mesures particulières notons :

— une participation aux frais de fonctionnement de la délégation française auprès de la commission du Pacifique Sud (9.500 NF) ;

— les frais de transport et de séjour des membres des Conseils de Gouvernement et des assemblées des T. O. M. participant à la conférence périodique des représentants des T. O. M. et D. O. M. (206.900 NF) ;

— l'inscription d'un crédit de 170.680 NF au titre de l'information, inscription qui répond à un vœu formulé l'an passé par votre Commission ;

3° *Les dépenses de subventions* concernent essentiellement deux postes : la radiodiffusion et l'équilibre des budgets locaux ;

a) S'agissant de la *Radiodiffusion*, votre Commission des Finances avait souligné la situation géographique privilégiée des T. O. M. « ceinturant » le monde. De ce fait, ils sont susceptibles d'effectuer une diffusion planétaire des ondes françaises et votre Commission avait demandé qu'un effort financier soit fait dans ce domaine : elle est heureuse de constater une majoration de près d'un demi-million de nouveaux francs, soit 30 % des crédits de 1960.

b) *Les subventions accordées aux budgets locaux* s'accroissent fortement puisqu'elles passent de 18 à 26,6 millions de nouveaux francs. Elles touchent tous les territoires, à l'exception de celui de Saint-Pierre et Miquelon et la Polynésie.

Le détail des opérations financées est le suivant :

— *Iles Wallis et Futuna* (+ 140.000 NF) — mise en place de l'Assemblée territoriale et du Conseil de Gouvernement (ces territoires devant accéder au statut de T. O. M.) — extension du service de la Santé et du service de l'Enseignement ;

— *Nouvelles-Hébrides* (+ 388.706 NF) : poursuite de l'extension de l'enseignement ; remise en état des bâtiments français endommagés ou détruits par le cyclone des 28 et 29 décembre 1959 ;

— *Saint Pierre et Miquelon* (— 381.859 NF) : suppression des contributions aux dépenses des services d'Etat autres que le Trésor ;

— *Terres Australes et antarctiques* (+ 1.480.000 NF) : coût plus élevé de la gestion des bases installées dans ces territoires du fait de l'augmentation des effectifs, de la hausse des prix des

transports et de l'affrètement, des achats de matériels indispensables.

— *Comores* (+ 1.290.223 NF). L'augmentation réelle n'est que de 553.550 NF puisqu'un ajustement de 250.000 NF de la subvention a été accordé par le « collectif » du 14 août dernier et que le territoire prend en charge la garde territoriale et une partie de la douane (486.673 NF) dans la perspective du futur statut en cours d'élaboration.

Il convient de remarquer que si le Territoire des Comores est le plus peuplé des Territoires d'Outre-Mer (181.000 habitants avec une densité de 85 au kilomètre carré), il est également le plus pauvre.

Cette situation a eu pour conséquence de rendre plus difficile sa progression dans tous les domaines. C'est ainsi que fin 1959 la scolarisation n'était que de 10 % et que seuls quelques kilomètres de routes méritaient ce nom. Les salaires y sont très faibles (70 francs pour une journée de manœuvre) et le niveau de vie très insuffisant.

Bien que possédant une fiscalité des plus complètes, les Comores ont le plus petit budget de tous les territoires.

D'autre part le territoire doit faire face aux conséquences de la réorganisation administrative sur la base d'une complète autonomie par rapport à la République de Madagascar. Cette dernière, devenue indépendante, la prive de toute aide et l'oblige notamment à créer de toutes pièces des services particuliers tels que les services des domaines et de l'enregistrement, à renforcer la chefferie des services locaux lesquels recevaient directives et assistance technique des services homologues malgaches.

— *Côte française des Somalis* (+ 920.000 NF).

Alors que le volume des recettes locales reste pratiquement inchangé depuis 1959, le territoire doit faire face à d'importantes charges nouvelles, qui concernent notamment :

— le reclassement des fonctionnaires locaux, depuis 1956, aucune revalorisation de traitement ne leur a été accordée ;

— l'instauration d'un régime de prestations familiales ;

— l'africanisation des cadres entraînant la création de cadres de fonctionnaires supérieurs payés sur le budget local ;

— l'assainissement de la ville de Djibouti.

D'autre part, il n'est pas possible d'accroître de manière notable la fiscalité sans compromettre l'activité de transit et d'escale qui est la seule du territoire, à défaut d'une économie de production et d'exportation.

Il est prévu à partir du 1^{er} janvier 1961 la création d'un droit d'établissement annuel, qui frappera les sociétés ayant leur siège social à Djibouti, mais n'y exerçant pas leur activité principale, ainsi qu'un aménagement des patentes. Le produit attendu de cet effet fiscal ressort à 52 millions de francs Djibouti.

Enfin, la conjoncture politique empêche l'Assemblée territoriale de rétablir l'équilibre de ses finances par une réduction encore plus sévère des dépenses publiques.

Malgré l'accroissement substantiel des subventions allouées aux T. O. M., on peut craindre que l'équilibre de leurs budgets ne puisse être, pour certains d'entre eux, complètement assuré en 1961. En effet, lesdites subventions ont été fixées à partir de propositions établies au début de la présente année. Depuis lors est intervenue une chute des cours de leurs produits d'exportation : vanille, coprah, café, ce qui risque de compromettre leurs rentrées fiscales. Par ailleurs, comme il a déjà été dit, la Côte française des Somalis traverse une période politique très importante. Enfin, pour Saint-Pierre et Miquelon l'aide accordée en 1961 ne fait que reconduire celle consentie en 1960.

On ne peut certes actuellement serrer de près toutes les réalités qui se dévoileront au cours de 1961. Mais il est cependant vraisemblable que des demandes d'aides supplémentaires seront formulées en cours d'année.

A ce sujet, il convient de signaler spécialement le cas du Territoire de la Polynésie française pour lequel aucune subvention n'est prévue dans le présent budget et qui devra vraisemblablement avoir recours à l'aide de l'Etat en 1961. En effet, la chute brutale des cours des produits agricoles qu'il exporte, notamment le coprah, entraîne une diminution sensible du produit des droits de sortie et, du fait de la baisse du pouvoir d'achat des agriculteurs, une diminution du produit des droits d'entrée, tandis que les dépenses budgétaires sont déjà alourdies par l'augmentation rapide des charges sociales provoquées par l'accroissement de la population.

Dans ces conditions il paraît donc probable que la Polynésie devra être aidée financièrement, sous une forme qui reste à déter-

miner. L'opinion locale semble attachée à ce que cette aide revête la forme d'une prise en charge de nouveaux services par l'Etat, plutôt que d'une subvention. Certes la répartition entre services locaux et services d'Etat résulte de la Loi-Cadre, mais nous devons considérer que celle-ci avait été établie en 1956 essentiellement pour les grands territoires d'Afrique et qu'elle n'est pas toujours parfaitement adaptée aux pays qui ont conservé le statut de Territoire d'Outre-Mer. C'est pourquoi, lorsque les Polynésiens demandent par exemple la prise en charge, par l'Etat, des dépenses du lycée de Papeete, cette demande peut paraître justifiée, tant sur le plan des nécessités de l'enseignement que sur le plan budgétaire, la prise en charge directe des dépenses d'un service étant de toute façon préférable à l'octroi d'une subvention globale et non affectée.

En ce qui concerne le Territoire de Saint-Pierre et Miquelon une note spéciale a été rédigée à ce sujet par notre collègue Claireaux, sénateur de ce territoire, note qui est reproduite intégralement dans la partie : « Observations de la Commission ».

Enfin, un crédit de 4.500.000 NF est prévu pour l'application de l'article 6 de l'ordonnance du 28 octobre 1958 et de l'article 23 du décret n° 59-1379 du 8 décembre 1959 : en effet, les fonctionnaires des cadres locaux mais de provenance métropolitaine seront, sur leur demande, intégrés dans un cadre de l'Etat, des départements, des communes ou de leurs établissements publics. En attendant leur intégration, ils sont soumis au régime de rémunération applicable aux fonctionnaires d'Etat sur la base de l'indice métropolitain correspondant à l'indice qu'ils détiennent dans leur cadre d'origine.

En raison de la différence qui existe entre les diverses fonctions publiques territoriales par rapport à la fonction publique d'Etat, cette intégration des cadres communs supérieurs d'Outre-Mer entraînera des majorations de soldes au titre de 1961 avec règlement de rappels pour 1960 et 1959.

Le crédit prévu de 4.500.000 NF a pour objet de faire face à ces dépenses.

Il a été calculé en fonction du nombre d'agents susceptibles d'être intégrés.

B. — LE BUDGET D'INVESTISSEMENT

D'une année sur l'autre, les autorisations de programme et les crédits de paiement varieront de la manière suivante :

	AUTORISATIONS de programme.		CREDITS de paiement.	
	1960	1961	1960	1961
	(En millions de NF.)		(En millions de NF.)	
a) Subvention au Fonds d'Investissement pour le Développement économique et social des Territoires d'Outre-Mer (F. I. D. E. S.) :				
— Section générale.....	9	10	10,5	8,5
— Section des Territoires.....	12	20	15	14
b) Subvention pour l'équipement administratif des Territoires d'Outre-Mer.	4	3	2	3,5
Total	25	33	27,5	26

On peut constater l'accroissement très net des autorisations de programme consacrées au développement économique et social des Territoires d'Outre-Mer.

Le détail des opérations à lancer est donné ci-dessous :

1° Le F. I. D. E. S. :

a) Chapitre 68-90 : *Section générale* :

	En nouveaux francs.
Subvention au B. R. G. M. (Recherche minière).....	5.000.000
Subvention à l'Institut Français d'Océanie (Recherches)	2.500.000
Subvention à l'Institut Géographique National (Etablissement des cartes).....	240.000

En nouveaux francs.

Subvention à la R. T. F.	200.000
Subventions aux œuvres privées (Santé et Enseignement)	1.000.000
Plan d'équipement Wallis et Futuna.....	300.000
Plan d'équipement des Nouvelles-Hébrides.....	560.000
Etudes générales et contrôle du Plan.....	200.000
	<hr/>
	10.000.000

Cette répartition n'a qu'une valeur purement indicative, elle ne sera précisée qu'après réception des demandes des bénéficiaires et arrêtée définitivement par le Comité directeur du F. I. D. E. S.

Le total de 10 millions représente la première annuité d'un projet de loi-programme, actuellement en préparation, qui prévoit, pour 3 ans, un total de 33 millions de nouveaux francs pour la section générale.

b) Chapitre 68-92 : *Section locale.*

Indépendamment de la répartition géographique figurant au projet de budget qui n'a qu'une valeur prévisionnelle et qui ne sera arrêté que par le Comité directeur du F. I. D. E. S., il n'est pas possible de chiffrer pour chacun des territoires, la répartition des crédits par grandes catégories d'investissements. Ces demandes de crédits sont, en effet, à la discrétion totale des autorités locales, le Conseil de Gouvernement présentant à l'Assemblée territoriale un projet que celle-ci a tout loisir de modifier. Cet examen n'aura lieu au plus tôt qu'à la prochaine session desdites Assemblées.

Cependant, dans le cadre des objectifs qui seront retenus pour le IV^e plan, il est possible d'envisager dès maintenant que l'effort principal portera :

— Aux Comores : sur le développement du programme de mise en valeur agricole, les adductions d'eau et les équipements sociaux, principalement ceux du service de l'enseignement en raison de la faiblesse du taux de scolarisation (les réalisations d'infrastructure, programme routier, allongement des jetées, seront vraisemblablement obtenues du Fonds Européen. Au cas où le Fonds Européen serait défaillant, un effort nouveau s'imposerait pour ce territoire) ;

— En *Nouvelle-Calédonie* : sur l'agriculture et surtout sur l'élevage ainsi que dans le domaine de l'infrastructure, sur les dessertes routières et les aménagements portuaires (cale de halage de Nouméa) ;

— En *Polynésie française* : sur le développement agricole (essentiellement régénération de la cocoteraie et amélioration du rendement des cultures industrielles), sur les relations aériennes interinsulaires (aérodrome de Riatea) et sur l'équipement portuaire ;

— En *Côte Française des Somalis* : sur une expérience agricole, sur les extensions du port (y compris l'amélioration du ravitaillement en eau) et sur l'urbanisme et l'habitat à Djibouti ;

— A *Saint-Pierre et Miquelon* : sur la reconversion et la modernisation de la flotte de pêche et des moyens de production du poisson.

Le total de 20 millions de nouveaux francs représente la première annuité du projet de loi-programme qui prévoit pour 3 ans un total de 67 millions de nouveaux francs pour le chapitre 68-92.

2° Le détail des autorisations de programme relatives à l'équipement administratif des Territoires d'Outre-mer figure à la page 110 du fascicule budgétaire auquel votre Rapporteur vous prie de bien vouloir vous reporter.

*
* *

II. — Le Budget des Départements d'Outre-Mer.

A. — LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT

Il est arrêté à 31,2 millions de nouveaux francs se ventilant en :

— dépenses de personnel.	18,4 millions de nouveaux francs.
— dépenses de matériel et de fonctionnement.....	2,3 millions de nouveaux francs.
— subventions	10,5 millions de nouveaux francs.

1° Le *personnel* rémunéré sur ce budget a été, avons-nous dit, transféré du Ministère de l'Intérieur : il s'agit du Secrétariat général des Départements d'Outre-Mer de l'Administration préfectorale, des tribunaux administratifs et de la Sûreté nationale.

Une seule mesure de créations d'emplois concernant la Sûreté nationale : il sera recruté, essentiellement pour la Guadeloupe et la Martinique, à raison de 18 gardiens de la paix et 2 officiers de paix.

Quant aux dépenses de matériel, elles n'appellent pas d'observation particulière.

2° Les subventions sont inscrites à trois chapitres :

41-31 : subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours des Départements d'Outre-Mer, où le crédit de 100.000 NF voté l'an passé, est reconduit ;

41-51 : subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales des Départements d'Outre-Mer : même crédit qu'en 1960, soit 4.350.000 NF ;

41-52 : subventions de caractère facultatif.

A ce dernier titre, il y a lieu de signaler notamment une subvention d'équilibre de 5 millions de nouveaux francs pour l'ensemble des départements de la Guyane et de l'arrondissement de l'Inini, ainsi qu'une subvention exceptionnelle aux communes de 1 million de nouveaux francs.

B. — LE BUDGET D'EQUIPEMENT

Comparé à celui de l'année précédente, le budget d'équipement des Départements d'Outre-Mer se présente de la manière suivante, en forte augmentation :

	AUTORISATIONS de programme.		CREDITS de paiement.	
	1960	1961	1960	1961
	(En millions de nouveaux francs.)		(En millions de nouveaux francs.)	
a) Subventions au F. I. D. O. M. :				
— section centrale.....	47,7	65	50,03	55,65
— section locale.....	20	30	19,81	24,15
Total F. I. D. O. M.....	67,7	95	69,84	79,80
b) Prêts à la Caisse centrale de coopération économique pour le financement du plan de modernisation et d'équipement des Départements d'Outre-Mer (section locale du F. I. D. O. M.)	2,3	—	3,16	1,63

On se souvient que la loi de programme du 30 juillet dernier a prévu pour les Départements d'Outre-Mer *un programme triennal de travaux d'un montant de 290 millions de nouveaux francs financés par le F. I. D. O. M.* — ainsi d'ailleurs qu'un programme triennal de 119 millions de nouveaux francs de travaux financés par les Ministères de l'Education Nationale, de la Construction, des Travaux Publics et des Transports, des Postes et Télécommunications et par la Radiodiffusion-Télévision française — les crédits de ce dernier programme figurant aux budgets respectifs de ces départements.

En 1961, première année du plan, 79,8 millions de nouveaux francs d'autorisations de programme seront accordés au F. I. D. O. M., ce qui représente 27 % du total. Aucune observation particulière n'est donc à formuler quant à l'importance de ces investissements. Le document budgétaire vous donne toutes indications sur leur répartition par grandes catégories. Celle-ci ne sera définitivement arrêtée que par le Comité Directeur du F. I. D. O. M. où siègent des membres de votre Commission.

*
* *

En résumé, les demandes de crédits formulées pour les départements et territoires d'Outre-Mer dans le projet de loi de finances pour 1961 sont résumées dans le tableau ci-après, qui souligne l'augmentation importante des dotations pour l'année à venir par rapport à 1960.

**Comparaison des crédits ouverts par la loi de finances de 1960 et les propositions formulées
dans le projet de loi de finances pour 1961.**

DESIGNATION	1960	1961			DIFFERENCE avec 1960.	
		Mesures acquises.	Services votés.	Mesures nouvelles.		Total.
		(En nouveaux francs.)				
<i>Crédits de paiement.</i>						
Dépenses ordinaires :						
Titre III. — Moyens des services.....	11.660.453	— 1.771.385	9.889.068	+ 43.309.039	53.198.107	+ 41.537.654
Titre IV. — Interventions publiques.....	31.975.709	+ 415.168	32.390.877	+ 4.781.023	37.171.900	+ 5.196.191
Totaux des dépenses ordinaires..	43.636.162	— 1.356.217	42.279.945	+ 48.090.062	90.370.007	+ 46.733.845
Dépenses en capital :						
Titre VI. — Investissements exécutés avec le concours de l'Etat.....	97.340.000	»	56.510.000	+ 49.290.000	105.800.000	+ 8.460.000
Titre VIII. — Prêts et avances.....	3.160.000	»	1.630.000	»	1.630.000	— 1.530.000
Totaux des dépenses en capital...	100.500.000	»	58.140.000	+ 49.290.000	107.430.000	+ 6.930.000
<i>Autorisations de programme.</i>						
Titre VI.....	86.400.000	»	»	»	128.000.000	+ 41.600.000
Titre VIII.....	2.300.000	»	»	»	»	— 2.300.000
Totaux des autorisations de pro- gramme	88.700.000	»	»	»	128.000.000	+ 39.300.000

Observations de la Commission des Finances.

Après avoir étudié l'analyse du budget des Territoires d'Outre-Mer et des Départements d'Outre-Mer que lui a soumis son Rapporteur spécial, la Commission des Finances a enregistré, avec une satisfaction qu'elle désire faire partager au Sénat tout entier, l'effort qui sera fait en 1961 dans ces territoires et départements et qui apparaît beaucoup plus substantiel que par le passé.

En ce qui concerne tout d'abord les Territoires d'Outre-Mer, elle a constaté que le Gouvernement, répondant aux vœux maintes fois exprimés par les Assemblées parlementaires, a supprimé, pour ces territoires, la contribution aux charges des Services d'Etat, à l'exception des charges des Services du Trésor, soit 4.577.000 NF.

Elle a également enregistré l'importance des subventions d'équilibre inscrites au budget national en faveur des territoires, qui passent de 18 à 26,6 millions de nouveaux francs.

Toutefois, notre collègue M. Claireaux, Sénateur de Saint-Pierre et Miquelon, a regretté que pour ce territoire aucune majoration n'ait été accordée pour 1961 par rapport à 1960. La note remise par notre collègue à ce sujet s'exprime ainsi :

« Dans son projet de budget 1961 adressé à M. le Ministre d'Etat chargé des Territoires d'Outre-Mer, le Chef du Territoire de Saint-Pierre et Miquelon demandait que la subvention d'équilibre soit majorée de 620.000 NF par rapport à celle accordée en 1960.

« Cette majoration nécessiterait néanmoins de la part du Territoire un effort supplémentaire de 400.000 NF.

« L'augmentation de cette masse budgétaire par rapport à 1960 est due à un alignement des soldes et avantages sociaux et à l'augmentation du coût des matériaux et combustibles.

« L'opération monétaire de décembre 1958 est la conséquence directe de ces majorations de dépenses. Celles-ci ont d'ailleurs été reconnues nécessaires dans le rapport de M. l'Inspecteur Iehlé, venu à Saint-Pierre en avril 1960. »

« L'effort fiscal et parafiscal des contribuables a été considérablement accru ces dernières années. En 1952, le territoire contribuait pour 860.000 NF à l'équilibre de son budget ; en 1960, ce montant atteindra 4 millions de nouveaux francs.

« C'est grâce au développement de l'industrie de la congélation du poisson que cette majoration de contribution a été rendue possible. Cependant, il serait imprudent d'aller au-delà de ce chiffre, étant donné surtout la perte de pouvoir d'achat subie par plus de la moitié de la population active, perte qui est de l'ordre de 20 %.

« Les rapports de l'Inspecteur Iehlé donnent également des précisions à ce sujet. En deux ans, déclare-t-il, le coût de la vie s'est élevé de 40 à 50 %.

« M. le Premier Ministre a bien voulu intervenir en notre faveur auprès de M. le Ministre des Finances. Cependant, le chiffre inscrit pour 1961 ne comporte aucune majoration par rapport à celui de 1960.

« Si l'on veut faire voter 400.000 NF de majoration de recettes par le Conseil général du Territoire, il me paraît indispensable que des assurances puissent lui être données quant à l'inscription des 620.000 NF demandés sur un collectif de 1961.

« Déjà l'an dernier, le Conseil général avait démissionné pour protester contre la réduction du montant de la subvention de 1960.

« La situation serait encore rendue plus grave cette année si la majoration de subvention sollicitée n'était pas accordée ou promise officiellement. »

La Commission des Finances a pris acte de cette déclaration en demandant à votre Rapporteur spécial de poser à ce sujet une question à M. le Ministre d'Etat chargé des Territoires d'Outre-Mer.

Examinant, pour les territoires d'outre-mer, les dépenses d'investissement, la Commission des Finances a également constaté le progrès très sensible, par rapport aux années précédentes, des crédits Fides. Elle a pris acte que les sections locales du Fides auront été majorées d'un tiers en deux ans, de 1959 à 1961.

Sans doute, certains de nos collègues, intervenant dans la discussion publique, trouveront-ils encore ces crédits insuffisants. Votre Commission des Finances, en reconnaissant l'importance des tâches encore à accomplir et en souhaitant très vivement que la situation financière permette d'accentuer l'effort dans l'avenir, s'est déclarée cependant satisfaite pour 1961 de l'effort accompli.

*
* *

Examinant ensuite les budgets des départements d'outre-mer, votre Commission des Finances a exprimé sa crainte de difficultés administratives probables en présence de la distorsion entre l'ampleur des objectifs à long terme et l'importance des moyens financiers d'une part, et la faiblesse relative de l'appareil administratif des départements d'outre-mer, d'autre part ; le Gouvernement, en application de la loi-programme, se propose, en effet, d'accroître les dotations financières consacrées à l'équipement de ces départements de plus de 50 %, au cours des trois prochaines années, comparativement aux dotations ouvertes au titre des trois années précédentes : le montant des crédits budgétaires prévu dans la loi-programme est voisin de 410 millions de nouveaux francs ; les crédits à l'économie dispensés par la Caisse centrale de Coopération Economique doivent atteindre 240 millions de nouveaux francs. Ces 650 millions de nouveaux francs sont à comparer aux 400 millions de nouveaux francs correspondant aux mêmes objectifs pour les trois années 1957-1959.

Ces dotations doivent permettre un accroissement substantiel du revenu des départements d'outre-mer qu'exige d'ailleurs la réalité pressante d'une expansion démographique considérable.

Les thèmes proposés nous sont connus : amélioration de la productivité agricole et diversification des cultures, promotion de l'industrialisation, politique d'émigration et aussi réforme foncière permettant la mise à la disposition de l'économie agricole de terres domaniales ou de propriétés privées incultes.

En face de tels objectifs, il y a lieu de craindre la sous-administration, notamment dans le domaine économique, qui sévit dans

ces départements. Comment conduire, en effet, une telle politique alors que font très largement défaut notamment les services d'étude et d'orientation de l'économie et des investissements ?

Il n'apparaît pas, en effet, que le Gouvernement ait prévu la mise en place, dans chacun de ces départements, d'un appareil d'observation statistique, cependant indispensable : de même aucun organisme de contrôle de la conjoncture, de connaissance et de surveillance des prix ne se trouve en place au moment où un apport considérable de capitaux publics risque de comporter des effets inflationnistes regrettables.

L'institution de délégués aux affaires économiques avait été naguère prévue dans ces départements. En dehors de la Réunion, il apparaît aujourd'hui qu'aucun d'eux ne s'en trouve doté et cependant ces fonctionnaires avaient pour mission d'être les conseillers de l'administration préfectorale et les animateurs de l'œuvre de développement qu'il s'agit d'entreprendre !

Pense-t-on aussi que sans un étoffement sensible des services de conditionnement, il sera possible de promouvoir la politique rigoureuse de qualité des productions exportées à défaut de laquelle la compétition pour l'expansion des débouchés de l'économie agricole ne saurait être assurée.

Telles sont les appréhensions qu'a suscitées l'examen du budget des départements d'outre-mer, dans lequel rien n'annonce et ne permet de prévoir la constitution prochaine de cet instrument d'action économique, à défaut duquel il sera certainement difficile de tenir les objectifs et les promesses de la loi de programme.

Cette priorité qui doit être donnée aux problèmes économiques doit se traduire dans les faits par des solutions rapides et efficaces.

A ce sujet les décrets du 26 avril 1960 étendant les pouvoirs des préfets et leurs attributions ont apparu à votre Commission comme devant être du meilleur effet, à condition toutefois que l'on n'assiste pas — comme trop souvent on a eu à le déplorer dans le passé — à des mutations fréquentes et nombreuses dans le haut personnel administratif des départements.

Il importe qu'une longue continuité dans l'action soit assurée, et que le personnel administratif, conscient de la tâche à accomplir, soit protégé d'influences trop souvent étrangères à leur véritable mission.

La présence, à cet effet, à la tête d'un département ministériel chargé des D. O. M. et des T. O. M., d'un seul ministre ayant tout pouvoir sur les administrations sans exception, opérant dans ces départements et territoires, est la condition indispensable du succès d'une action heureusement entreprise. Ce pouvoir, la Commission des Finances le souhaite pour le Ministre d'Etat chargé des D. O. M. et des T. O. M.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Finances a accepté sans modification les crédits demandés.

DISPOSITIONS SPECIALES

Article 44.

Participation des Territoires d'Outre-Mer aux dépenses des services du Trésor.

Texte. — Le montant de la participation des Territoires d'Outre-Mer aux dépenses des services du Trésor est fixé pour l'année 1961 à la somme globale de 2.032.954 NF, répartie comme suit :

Comores	152.142 NF.
Côte française des Somalis.....	625.010 »
Nouvelle-Calédonie	552.175 »
Polynésie	481.212 »
Saint-Pierre et Miquelon.....	222.415 »
<hr/>	
Total	2.032.954 NF.

Commentaires. — La loi cadre du 23 juin 1956 relative à l'évolution des Territoires d'Outre-Mer a prévu une participation de ces collectivités aux dépenses de fonctionnement des services du Trésor : pour 1961, cette participation s'élève à 2.032.954 NF.

Votre Commission vous propose l'adoption de cet article.

.....

Article 66.

Dissolution de la Caisse de retraites de la France d'Outre-Mer.

Texte. — I. — La Caisse de retraites de la France d'Outre-mer est dissoute à compter du 1^{er} janvier 1961.

II. — Les pensions servies au 31 décembre 1960 par la Caisse de retraites de la France d'Outre-Mer aux anciens fonctionnaires d'origine métropolitaine ou à leur ayants cause seront prises en charge par le budget de l'Etat et seront inscrites sans qu'il y ait lieu à révision à une section spéciale du Grand Livre de la Dette publique.

III. — L'Etat assurera le paiement des pensions servies au 31 décembre 1960 par la Caisse de retraites de la France d'outre-mer aux ressortissants des territoires d'Outre-Mer. Ces pensions seront inscrites à une section spéciale du Grand Livre de la Dette publique.

L'Etat procédera à la concession et à la liquidation des pensions auxquelles pourront prétendre les ressortissants des territoires d'outre-mer appartenant à des cadres de fonctionnaires affiliés à la date du 31 décembre 1960 à la caisse de retraites de la France d'Outre-Mer.

Les territoires d'Outre-Mer verseront au budget de l'Etat la retenue visée à l'article 4 du décret n° 50-461 du 21 avril 1950 et la contribution visée à l'article 83 du décret du 1^{er} novembre 1928 modifié par le décret du 31 décembre 1937 et le décret n° 52-24 du 3 janvier 1952.

IV. — Des conventions pourront être conclues entre la République française d'une part, les Etats de la Communauté, le Togo et le Cameroun, d'autre part, afin de fixer les conditions dans lesquelles une aide financière pourra être accordée à ces Etats au titre de leurs ressortissants qui étaient tributaires de la Caisse de retraites de la France d'Outre-Mer.

V. — Des décrets contresignés par le Ministre des Finances et des Affaires économiques et par le Secrétaire d'Etat aux Finances fixeront en tant que de besoin les modalités d'application du présent article.

Commentaires. — La Caisse de retraites de la France d'Outre-Mer à laquelle étaient affiliés les fonctionnaires des cadres locaux est dissoute.

Cette dissolution entraîne les conséquences suivantes :

a) *Pour les fonctionnaires et retraités métropolitains :* leurs pensions sont — ou seront — prises en charge par le budget de l'Etat ; ils conserveront, s'ils le désirent, le bénéfice des règles propres à la Caisse de retraites de la France d'Outre-Mer ;

b) *Pour les fonctionnaires et retraités autochtones :*

— s'ils étaient retraités à la date du 31 décembre 1960, leurs pensions seront prises en charge par le budget de l'Etat ;

— s'ils étaient en activité : l'Etat procédera à la concession et à la liquidation de la pension à laquelle ils pouvaient prétendre.

Les paiements s'effectueront par l'intermédiaire des Caisses locales.

Cette mesure ne soulève aucune objection de la part de votre Commission des Finances, qui vous en propose l'adoption.