

N° 207

SÉNAT

REUNION DE PLEIN DROIT DU PARLEMENT
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 16 DE LA CONSTITUTION
ET
2^e SESSION ORDINAIRE DE 1960-1961

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 mai 1961.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi de programme pour les Territoires d'Outre-
Mer, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Henri CLAIREAUX,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 1047, 1111, 1157 et in-8° 247.
Sénat : 180 (1960-1961).

Mesdames, Messieurs,

Dans l'exposé des motifs du présent projet de loi de programme pour les Territoires d'Outre-Mer, le Gouvernement précise son souci « d'accroître son action en faveur du développement des Territoires qui ont choisi de faire partie de la République française ».

Ces cinq Territoires sont : les Comores, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, la Côte française des Somalis, Saint-Pierre et Miquelon.

Bénéficieront également de cette loi de programme : les Terres Australes et Antarctiques, les Iles Wallis et Futuna et le Condominium des Nouvelles-Hébrides.

Importations et exportations des Territoires d'Outre-Mer.
(Opérations en zone franc.)

TERRITOIRES	SUPERFICIE en km ²	POPULATION	IMPORTATION	EXPORTATION	PRODUCTIONS principales.
			(En millions de NF.)		
Les Comores	2.236	181.000 habitants.	15,9	14,6	Vanille, huiles essentielles, coprah.
Nouvelle-Calédonie.	19.000	72.000 habitants (dont 24.000 Européens).	138,5 (dont 50 % de France).	146,1 (dont 86 % de nickel).	Minerais de nickel, fer, chrome.
Polynésie française.	4.000	77.000 habitants (1/4 à Papeete).	63,4	60,6	Phosphate, coprah, vanille.
Côte française des Somalis.	23.000	71.000 habitants (32.000 à Djibouti).	65	86	Port de transit, élevage extensif.
Saint-Pierre et Miquelon.	200	5.000 habitants (exclusivement Européens).	20,1	8,9	Poisson congelé et salé, farine de poisson.
Wallis et Futuna . . .	archipel.	10.000 habitants.			Economie de subsistance.
Terres australes et antarctiques.	Mission de 35 personnes à la Nouvelle-Amsterdam. Mission de 18 personnes en Terre-Adélie.			Postes d'observations météorologiques.
Nouvelles-Hébrides (Condominium franco-britannique).	archipel.	50.000 habitants.	5	6,6	Café, cacao, coton.

Ce tableau fait ressortir les différences très grandes, tant sur le plan économique que social, existant entre ces Territoires.

Le Territoire des Comores, le plus peuplé d'entre eux, est très en retard dans tous les domaines et n'a que de faibles importations. Adduction d'eau, centrale électrique, routes et équipement administratif font cruellement défaut. Pour aider au développement de l'agriculture des prêts aux artisans cultivateurs seront certes nécessaires, mais le problème de la propriété foncière ne pourra pas être résolu sans l'intervention de l'Etat, car des propriétés de 20.000 à 40.000 hectares constituent à cet égard un certain obstacle.

La Nouvelle-Calédonie, grâce surtout à son minerai de nickel, pratique des échanges commerciaux importants, mais cette mono-production présente de grands risques. Les activités agricoles, qui font vivre la quasi-totalité de la population autochtone et une partie de l'élément européen, ont besoin d'être développées. Mais, là également, la propriété foncière pose un problème : 50 exploitants agricoles disposent de 190.000 hectares, tandis que 1.800 colons européens n'ont que 10 hectares chacun, et 10.000 exploitants européens et autochtones disposent de moins de 3 hectares !

La Polynésie française avait 40.391 habitants en 1931, elle en compte actuellement plus de 85.000 : c'est dire qu'il est particulièrement nécessaire de développer à la fois son équipement social et ses ressources traditionnelles : coprah, vanille, nacre. Les gisements de phosphates étant en voie d'épuisement, il importe de favoriser des cultures nouvelles (café, poivre, cacao) en même temps que l'extension de la pêche en haute mer et l'élevage rationnel des huîtres perlières.

Cependant le tourisme s'affirme déjà comme l'industrie d'avenir : il pose le problème de la protection des habitants et de la nature, d'une reconversion des activités économiques, mais aussi de la préservation de l'influence française menacée par le déséquilibre des investissements étrangers par rapport aux placements métropolitains.

La Côte française des Somalis, territoire avant tout producteur de services, grâce à son port moderne, ne possède aucune agriculture : la rareté de l'eau en étant la cause principale, le Gouvernement précise dans son rapport de présentation que des recherches seront systématiquement entreprises dans ce but.

Grand port de relâche, port de transit de l'Ethiopie, Djibouti a encore besoin d'améliorations techniques afin de soutenir la concurrence des ports étrangers.

Saint-Pierre et Miquelon, situé en plein centre des bancs de Terre-Neuve, a la pêche pour seule industrie. Des investissements insuffisants ont jusqu'ici limité sa production. Poisson congelé et farine de poissons sont exportés, moitié sur le marché des Etats-Unis, et moitié sur la France.

Le poisson étant particulièrement abondant dans ces régions et les marchés américains et européens présentant d'immenses possibilités d'absorption de ces deux produits, la construction d'un deuxième frigorifique est à l'étude. Son exploitation réduirait considérablement le sous-emploi particulièrement lourd en période d'hiver et permettrait, en outre, de mettre fin au déficit de la balance commerciale tout en assurant d'importantes rentrées de devises lourdes.

Sur le plan culturel, l'intérêt que présente la situation géographique très particulière de Saint-Pierre et Miquelon vaut également d'être souligné. En effet, on compte en Amérique du Nord plus de 5 millions de personnes de langue française. Il est donc certain que l'installation à Saint-Pierre d'un puissant poste de radiodiffusion présenterait de notables avantages pour la France, tant sur le plan culturel que commercial.

Egalement l'ouverture à Saint-Pierre d'un lycée moderne, non seulement permettrait à nos élèves de bénéficier d'une formation secondaire plus complète mais, de plus, attirerait dans ces îles de jeunes Américains et Canadiens désireux d'apprendre notre langue ou de parfaire sa connaissance.

*
* *

Nos Territoires d'Outre-Mer étant incontestablement sous-développés et leurs populations sous-alimentées dans leur grande majorité, *des investissements considérables seraient nécessaires*, investissements qui entraîneraient inévitablement un déséquilibre de la balance commerciale.

Or il semble que nous ayons beaucoup de mal à sortir de l'ancienne conception de « l'équilibre des échanges ».

Dans le tableau ci-dessus, nous pouvons constater que le pourcentage de couverture des importations par les exportations, pour ces Territoires, est de l'ordre de 96 %. Ce résultat est certes intéressant dans l'optique d'une économie libérale mais, étant donné le retard pris par ces Territoires, il ne saurait complètement satis-

faire des hommes politiques soucieux de venir généreusement en aide à des populations rattachées à la France depuis plus d'un siècle et qui, par un récent référendum, ont librement choisi de faire partie de la République française.

Depuis 1946, date de l'institution du F. I. D. E. S. (Fonds d'investissement pour le développement économique et social), le budget de l'Etat prévoit chaque année, en faveur des Territoires d'Outre-Mer, des crédits dont le montant, en valeur absolue, a sensiblement varié de 1946 à 1960.

On notera précisément dans le tableau ci-dessous que les crédits du premier Plan sont nettement supérieurs à ceux des cinq dernières années du second Plan.

Sections territoriales du F. I. D. E. S.

*Situation des autorisations de programme au 31 décembre 1960
en millions d'anciens francs métropolitains.*

(Exclus les crédits de la Section générale du F. I. D. E. S. dont ces Territoires ont bénéficié.)

PLAN	TRANCHES	COMORES	NOUVELLE- CALEDONIE	POLYNESIE	C. F. S.	SAINT-PIERRE et MIQUELON	TOTAUX
1 ^{er} Plan.....	1947-1948	»	158,40	»	»	»	158,40
	1948-1949	125,46	630,29	302	403,15	75,40	1.536,30
	1949-1950	262,32	1.028	569,41	497,10	262,20	2.619,03
	1950-1951	24	530	631,15	961,70	395,60	2.542,45
	1951-1952	452,98	272,25	642,80	898,30	»	2.266,33
	1952-1953	606	1.044,35	593	929,90	140	3.313,25
1 ^{er} et 2 ^e Plan.....	1953-1954	402	323	114,23	881,35	156	1.876,58
		304	849,23	475,77	527,38	148,5	2.304,88
	»	1954-1955	19,82	»	»	621	»
		190	218,90	170,30	264,38	164,40	1.007,98
2 ^e Plan.....	1955-1956	401	429	410,27	328,28	181,60	1.750,15
	1956-1957	360	285,45	379,88	163,65	181,20	1.370,18
	1957-1958	280	300,85	766,40	186,29	140,50	1.674,04
	1958-1959	243,30	156,69	627,74	95,16	123,12	1.246,01
	1959-1960	339	309,01	582,86	181,77	144,20	1.556,84
	Intérimaire 1960	260,20	169,95	261,36	89,64	80	861,15
Total général des autorisations de programme.....		4.270,08	6.705,37	6.527,17	7.029,05	2.192,72	26.724,39

En conclusion, dans son exposé des motifs le Gouvernement précise que « si l'on compare les sommes prévues pour les années 1961, 1962 et 1963 aux investissements réalisés pendant les quatorze dernières années..., on peut admettre que les moyens financiers dégagés par la loi-programme permettront d'*accélérer sensiblement le rythme* d'expansion économique et d'élévation du niveau de vie dans les Territoires d'Outre-Mer ».

Malheureusement, nous ne partageons pas ce même optimisme ! Il est prévu, dans notre loi de programme, 10 milliards d'anciens francs pour trois ans, mais 65 % de ce montant seront affectés aux sections territoriales, ce qui donnera annuellement 2,166 milliards d'anciens francs.

Cette somme est certes supérieure à celles figurant dans le tableau ci-dessus pour les dernières années du deuxième Plan. Cependant, elle est nettement inférieure, *en valeur absolue*, à celles des tranches annuelles du premier Plan. Et, si l'on veut bien tenir compte de la dépréciation du franc, on remarquera, ainsi qu'en témoigne le tableau ci-dessous, que le pouvoir d'achat de ces 6,5 milliards, prévus dans l'actuelle loi-programme pour sept Territoires et un Condominium, est de moitié inférieure au pouvoir d'achat des sommes allouées dans le premier Plan pour cinq territoires.

Sections locales du F. I. D. E..S. des cinq territoires d'Outre-Mer.

Trois tranches annuelles (1951 à 1954) rectifiées en fonction des variations de l'indice de gros pour les produits industriels.

ANNÉES	TRANCHES annuelles (En millions d'anciens francs.)	INDICE moyen des deux années considérées.	INDICE décembre 1960.	TRANCHES rectifiées en pouvoir d'achat décembre 1960. (En millions d'anciens francs.)
1951-1952	2.266,33	158,4 (1)	182,2	2.610
1952-1953	3.313,25	154	182,2	3.915
1953-1954	4.181,46	147,4	182,2	5.176
	9.761,04			11.701

(1) Indice 100 en 1949.

Ainsi, compte tenu des variations de l'indice de gros des produits industriels, pour donner en 1961 un pouvoir d'achat équivalent aux sommes allouées pour les trois années considérées, cette loi de programme aurait dû prévoir 11 milliards 7 au lieu de 6 milliards 5.

La conclusion que nous pouvons en tirer, c'est qu'au rythme des investissements prévus dans le présent texte, et compte tenu du taux d'accroissement de ces populations, il est certain que ces territoires, dans leur ensemble, ne sont pas à la veille de sortir de leur état de sous-développement ; c'est-à-dire que les crédits inscrits dans cette loi de programme nous apparaissent manifestement au-dessous des besoins réels.

*
* *

Enseignement général et enseignement technique.

Dans ces territoires, les problèmes posés par l'enseignement général et la formation technique sont extrêmement difficiles à résoudre, mais la difficulté essentielle réside toujours dans l'insuffisance des crédits alloués.

L'enseignement dans les territoires d'Outre-Mer.

TERRITOIRES	POPULATION	TAUX de scolarisation.	BUDGET de l'ensei- gnement. (En NF.)	EFFECTIFS 1 ^{er} degré.	EFFECTIFS 2 ^e degré.	EFFECTIFS techniques.
Comores	181.000	13 %	1 million.	3.600	80	0
Nouvelle-Calédonie	72.000	100 % (1)	11 millions.	15.900	1.500	780 (2)
Polynésie	77.000	100 %	5 millions.	16.000	1.300	200
Côte française des Soma- lis	71.000	26 %	1,7 million.	2.600	200	270
Saint-Pierre et Miquelon.	5.000	100 %	0,8 million.	1.000	180	80

(1) Ce taux de scolarisation n'est valable que pour les enfants de 6 à 14 ans.

(2) Sont compris dans ces chiffres les élèves en couture et en art ménager.

Dans notre économie moderne, les investissements intellectuels se révèlent de plus en plus indispensables, mais ces investissements le sont encore davantage dans les pays sous-développés. Les capitaux permettent d'équiper rapidement un pays en machines modernes, mais il faut 14 ans d'enseignement général, puis professionnel, pour former un technicien...

Nous ne saurions donc trop insister sur la nécessité et l'urgence de développer au maximum les enseignements primaires, secondaires et techniques. Or, dans le cadre des crédits inscrits dans cette loi de programme, les sommes qui pourront être dégagées pour les constructions scolaires et la formation des maîtres seront manifestement insuffisantes.

Les pourcentages de scolarisation aux Comores — 13 % — et en Côte française des Somalis — 26 % — nous apparaissent très inquiétants.

Même les 100 % de scolarisation mentionnés pour la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie et Saint-Pierre-et-Miquelon, ne doivent pas être interprétés de façon trop optimiste, car cette pleine scolarisation signifie seulement que les enfants de 6 à 14 ans fréquentent normalement l'école, mais cela ne nous donne aucune garantie pour l'enseignement général et technique au-delà de cet âge.

C'est ainsi qu'on remarquera dans notre tableau les effectifs très limités du « second degré ». Quant à ceux du « technique », non seulement ils sont extrêmement faibles, mais dans ces chiffres sont également compris les élèves des classes de couture et d'enseignement ménager !

*
* *

De tout ce qui précède, il ressort clairement que les 2 milliards 166 d'anciens francs prévus annuellement pour les sections territoriales des huit pays intéressés sont insuffisants.

Vouloir résoudre ce double problème économique et social avec des crédits aussi limités est une impossibilité.

Pour les trois quarts de ces populations d'Outre-mer, c'est véritablement d'un programme d'action sociale, du type de celui mis au point par le Gouvernement en faveur du Sahara, dont il devrait être question.

Les sentiments généreux exprimés par M. le Ministre d'Etat à l'Assemblée Nationale au sujet des hommes du Sahara trouveraient ici leur place : « Il ne s'agit pas, déclarait le Ministre, d'une simple affaire de chiffres ; c'est aussi une affaire de cœur, et c'est ainsi qu'il faut comprendre l'effort massif demandé par le Gouvernement ». Et, de fait, la loi de programme relative au développement de l'action sociale dans les départements des Oasis et de la Saoura met à la disposition du Ministre d'Etat chargé du Sahara un programme quinquennal d'un montant global de 13,7 milliards d'anciens francs pour le développement de l'éducation, la formation professionnelle, l'amélioration de la santé et la promotion sociale.

C'est pourquoi nous estimons qu'un programme d'action sociale de cet ordre, en faveur des populations de nos Territoires d'Outre-Mer, est d'une nécessité absolue, si nous voulons véritablement « accélérer l'élévation de leur niveau de vie ».

Si le « langage des chiffres » peut garder sa valeur lorsqu'il s'agit d'implanter dans ces territoires des industries nouvelles, de développer celles déjà existantes, d'améliorer l'infrastructure ou d'accroître les productions agricoles, seul le « langage du cœur » doit nous guider lorsqu'il s'agit de l'éducation et de la santé de ces populations fidèles à la France depuis plus d'un siècle.

Nous souhaitons ardemment que le Gouvernement veuille bien, au moment de l'établissement de la loi de finances de l'exercice 1962, tenir compte des réels besoins économiques et sociaux de nos Territoires d'Outre-Mer et, en conséquence, y inscrire en leur faveur des crédits pour le moins doubles de ceux prévus dans la présente loi de programme, afin véritablement « d'accélérer sensiblement leur rythme d'expansion économique et d'élévation de leur niveau de vie ».

Sous réserve de ces quelques observations, votre Commission des Affaires économiques et du Plan donne un avis favorable à l'adoption du texte qui est soumis à votre examen.