

SÉNAT

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 juin 1962.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) *sur le projet de loi relatif à l'organisation de la*
Guyane,

Par M. Paul-Jacques KALB,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission a été saisie de deux textes relatifs à l'organisation de la Guyane, le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport et une proposition de loi de notre collègue M. Guéril.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, Georges Boulanger, secrétaires ; Abel-Durand, Youssef Achour, Paul Baratgin, Robert Bouvard, Robert Bruyneel, Maurice Charpentier, Adolphe Chauvin, Louis Courroy, Jacques Delalande, Emile Dubois, Pierre Fastinger, André Fosset, Jean Geoffroy, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Paul-Jacques Kalb, Waldeck L'Huillier, Pierre Marcilhacy, Marcel Molle, Léopold Morel, Louis Namy, Jean Nayrou, Paul Ribeyre, Jean-Paul de Rocca Serra, Abdelkrim Sadi, Fernand Verdeille, Modeste Zussy, N...

Voir le numéro :

Sénat : 241 (1960-1961).

Il est apparu aux membres de la Commission, à la fin de la précédente session, qu'il était pratiquement impossible de délibérer valablement sur ces textes sans connaître le pays auquel ils devaient s'appliquer. Au début de l'année 1962, une mission d'information aux Antilles et en Guyane nous permit de mieux saisir les problèmes de ces terres lointaines.

Notre mission a déposé à son retour un rapport d'information aussi complet que possible sous le n° 162, session 1961-1962.

Ce rapport, auquel nous prions nos collègues intéressés de se reporter, nous dispensera de reprendre l'ensemble des considérations qui y sont consignées sur la Guyane.

Il est nécessaire cependant de vous présenter un condensé de nos observations afin de situer le projet de loi dans son contexte administratif, économique et social.

Nous examinerons ensuite ce projet ainsi que la proposition de M. Guéril qui ne peut en être dissociée.

PREAMBULE

— I —

La Guyane, appelée jadis « la France Equinoxiale », est située sur la côte Nord-Est de l'Amérique du Sud, en zone équatoriale. De la forme d'un quadrilatère irrégulier, elle est baignée au Nord par l'Océan atlantique. A l'Ouest, elle est séparée du Surinam (ancienne Guyane hollandaise) par le Maroni, à l'Est, du Brésil par l'Oyapock. Au Sud, c'est le tracé probable et mal défini du partage des eaux du bassin de l'Amazone et de celui du Maroni et de l'Oyapock qui forme sa frontière avec le même Etat du Brésil. On peut évaluer la superficie de la Guyane à environ 90.000 kilomètres carrés, soit environ 9.000 kilomètres carrés pour la Guyane administrative proprement dite, constituée par une bande côtière d'une largeur de 30 à 40 kilomètres et 81.000 kilomètres carrés pour le territoire de l'Inini. Sa population est environ de 35.000 habitants, dont les

quatre cinquièmes sont fixés sur cette bande côtière. La ville de Cayenne, chef-lieu du département, compte à elle seule environ 17.000 habitants. Le vaste territoire de l'Inini ne compte qu'environ 4.500 habitants. Il est vrai que les populations dites « primitives » n'ont, en fait, pas d'état civil et ne sont que très partiellement recensées, sauf peut-être dans quelques communes ou cercles municipaux organisés. En se basant sur ces données, on peut fixer la densité de la population à environ 0,3 habitant par kilomètre carré.

Notons, à ce sujet, que :

— la Martinique, d'une superficie de 1.100 kilomètres carrés, compte environ 275.000 habitants, et accuse une densité de population de 250 au kilomètre carré ;

— la Guadeloupe, d'une superficie de 1.510 kilomètres carrés, compte environ 278.000 habitants et accuse une densité de population de 185 au kilomètre carré.

En Guyane, le taux de natalité était en 1960 d'environ 35 0/00, contre 19 0/00 en Métropole. Le taux d'accroissement était en 1960, compte tenu de la mortalité, d'environ 19 0/00, contre 7 0/00 en Métropole.

— II —

La situation économique de la Guyane est précaire ; elle risque de devenir catastrophique si des mesures urgentes et efficaces n'étaient pas prises, et cela malgré l'appui financier important de la Métropole. Selon le rapport financier de Monsieur le Préfet René Erignac, présenté au Conseil Général de la Guyane le 13 novembre 1961, lors de l'ouverture de sa deuxième session :

— les importations se chiffraient en	
1956 à	2.815.304.000 anc. francs
Contre des exportations d'un	
montant de	342.143.000 anc. francs
Soit une différence de.....	2.473.161.000 anc. francs
en faveur des importations.	

— les importations se chiffraient en	
1960 à	3.723.000.000 anc. francs
contre des exportations d'un mon-	
tant de	634.114.000 anc. francs
	<hr/>
soit une différence de.....	3.088.886.000 anc. francs
en faveur des importations.	

Sur l'ensemble des importations en 1956, les biens de consommation figurent pour 67 % et les biens d'équipement pour 32 %. En 1960, la situation s'est peu améliorée. Les biens de consommation représentent environ 54 % des importations et ceux d'équipement 38 %. Il est quelque peu affligeant de constater que la Guyane, dont les ressources devraient pouvoir être importantes, ou tout au moins suffisantes pour nourrir une population très réduite et vivant sobrement, a été obligée, en 1960, d'importer pour des millions d'anciens francs de viandes, de conserves et de salaisons de poissons, de café, de riz, de maïs et de jus de fruits, etc.

Les exportations étaient notamment constituées en 1960 par l'or, le rhum, le bois. En 1961 elles ont subi une nette régression et n'atteignent que 410 millions d'anciens francs, soit une diminution d'environ 220 millions d'anciens francs par rapport à 1960.

— III —

Une mission d'information de la Commission des Finances de notre Assemblée s'est rendue également aux Antilles françaises et en Guyane. Le rapport qu'elle déposera, en conclusion de son enquête, nous dispense d'entrer dans les détails de la situation budgétaire de la Guyane, qui reflète la stagnation de son économie générale. Précisons cependant, tout en restant dans le cadre des réformes qu'il convient de prévoir, que dans le budget départemental qui atteint un montant de 1.786.152.589 anciens francs de dépenses directes ou réelles, les charges du personnel interviennent pour 29,50 % et celles de l'aide sociale, de l'hygiène et de la santé, pour 61 %. A eux seuls, ces chefs de dépenses absorbent ou neutralisent 3/4 du budget départemental et ne laissent que peu de place aux autres dépenses, notamment aux charges d'entretien normal, ce qui occasionne une dangereuse dégradation du patrimoine immobilier. La section d'investissements

ne représente que 150.547.747 anciens francs sur un total, comme déjà indiqué, de 1.786.152.589 anciens francs. Quant aux recettes prévisionnelles l'apport de la métropole peut être chiffré à environ 90 %, alors que l'effort direct du contribuable local se situe en fait qu'à environ 10 % du budget. Il est certes difficile de lui demander davantage eu égard à la situation économique et sociale de la Guyane. Les budgets communaux sont à l'image de celui du département, leurs recettes sont essentiellement constituées par le produit des droits d'octroi de la mer et la taxe locale ou pour être plus exact par le minimum garanti et le jeu de la péréquation. L'appel aux centimes additionnels est, en général, extrêmement modéré, sauf dans certaines communes, notamment à Cayenne où ils représentent une charge fiscale d'environ 9.000 anciens francs par habitant. Dans le domaine des dépenses, les charges du personnel pèsent lourdement sur les budgets communaux ; elles représentent entre 27 % et 71 % de l'ensemble des budgets ordinaires et celles d'aide sociale se chiffrent entre 4 et 11 %.

L'apport financier de la métropole est considérable. En 1959, les dépenses du budget de l'Etat en Guyane se sont élevées à 2.987.147.565 anciens francs auquel montant il convient d'ajouter les dépenses des sociétés d'Etat, soit 478.071.204 anciens francs. Cet effort s'est encore accru. Il atteint en 1960 4.016.064.190 anciens francs et en 1962 environ 5 milliards d'anciens francs, contre 450 millions d'anciens francs d'impositions diverses. Il convient à ce sujet de déplorer un certain manque de discernement dans l'emploi des fonds mis à la disposition de la Guyane par le budget de l'Etat. Nous croyons devoir conseiller pour l'avenir un contrôle plus rigoureux des dépenses de tous ordres et de certains investissements décidés sans plans d'ensemble bien réfléchis et judicieusement définis.

Ce contrôle devrait s'exercer notamment en ce qui concerne le fonctionnement de certaines sociétés d'Etat, créées dans une intention louable mais dont le rôle est souvent mineur par rapport à la tâche à accomplir et face aux objectifs à atteindre. Leur efficacité reste sans nul doute à démontrer. Elles absorbent 50 % de la tranche centrale du F. I. D. O. M. soit pour 1962 environ 500 millions d'anciens francs. Ces sociétés d'Etat — certaines du moins — entravent en réalité le fonctionnement normal de l'Administration, notamment des Services agricoles, des Ponts et Chaussées, du Génie rural, etc. qui assument leur rôle avec des moyens nette-

ment insuffisants. En bénéficiant d'une partie des subventions accordées aux sociétés d'Etat, ils pourraient singulièrement augmenter leur efficacité, sous le contrôle du Préfet.

Il conviendrait de même de moderniser le fonctionnement de la Caisse centrale de la France d'Outre-Mer, de la libérer d'une sorte de routine néfaste. Son rôle ne doit pas être de freiner l'indispensable expansion économique de la Guyane, mais au contraire de la favoriser par une politique audacieuse, axée sur des réalités et sur le rôle économique que devrait jouer cette terre lointaine aux possibilités immenses. Il est absurde de voir que certains crédits ne sont accordés qu'en fonction d'une rentabilité immédiate, alors que cette notion ne devrait jouer qu'en regard à des perspectives lointaines de rendement.

— IV —

La Guyane est, pour le moment, un pays incontestablement sous-développé, entraînant une sorte de misère à l'état chronique de sa population. Nous n'hésitons pas à dire que cette situation est grave. Elle risque de créer une ambiance de découragement et un climat dangereux. Pour sortir la Guyane de son marasme actuel il faut avant tout rendre possible l'exploitation rationnelle de ses richesses naturelles, celles de son sous-sol, celles de son incomparable forêt et celles d'une agriculture adaptée. Il conviendrait avant tout de dresser un inventaire sérieux des objectifs à atteindre et des priorités à retenir. Le problème majeur à résoudre est celui de l'infrastructure du pays. Tant que la Guyane ne sera pas dotée d'un réseau routier répondant aux besoins de son redressement économique et de voies d'accès indispensables vers l'intérieur, autrement dit vers les sources de ses richesses, les investissements auxquels on a recours seront dépensés en pure perte. Pour que cette infrastructure ait réellement un caractère d'utilité, il conviendrait d'opérer par zones et non en s'attaquant à l'ensemble ; de ce vaste territoire. La construction d'un port moderne s'avère de même indispensable en vue des exportations futures, de même qu'une amélioration sensible et rapide des moyens de communication de la Guyane avec ses voisins et, d'une façon générale, avec le monde extérieur.

Parallèlement à l'exploitation des richesses du sol et du sous-sol de la Guyane il faut songer à l'implantation d'industries petites et moyennes, d'usines de fabrication et de transformation. Des efforts louables sont à enregistrer sur ce plan. L'intéressement de

sociétés françaises ou étrangères et l'afflux de capitaux indispensables ne s'obtiendront pourtant que le jour où des facilités d'installation importantes pourront être accordées, notamment par l'exonération totale ou partielle pour une période déterminée, du paiement de la patente et de taxes diverses et par des aménagements indispensables des tarifs douaniers.

— V —

La question de la main-d'œuvre doit également retenir l'attention des Pouvoirs publics. Le sous-peuplement de la Guyane rendra nécessaire l'application d'une politique d'immigration bien étudiée et judicieusement dosée. Il ne faudrait en aucune façon faire appel à n'importe qui sous prétexte d'augmenter cette main-d'œuvre nécessaire, mais au contraire tenir compte, dans cet appel aux bras indispensables, des possibilités d'adaptation des différents groupes ethniques sollicités.

L'exploitation du sol de la Guyane, pour qu'elle soit rentable aussi bien sur le marché intérieur que sur celui de l'extérieur, demande à être étudiée avec un soin particulier et adaptée aux régions prospectées. Des essais intéressants ont été tentés souvent sans lendemains. Ils méritent d'être encouragés, intensifiés et dotés de moyens suffisants. De toute façon il conviendra d'éviter de pousser des productions qui ne feraient que concurrencer celles de la Guadeloupe et de la Martinique dont l'exploitation est déjà difficile. Une production similaire à celles des Antilles serait, en tout état de cause, peu rémunératrice et ne constituerait pas un démarrage encourageant. C'est avant tout de l'avis de personnes compétentes, à la production du cacao, du riz, du poivre, qu'il faudrait songer et cela parallèlement avec la constitution d'un cheptel suffisant pour assurer au moins sur le plan local un ravitaillement normal en viande... sans être obligé d'avoir recours à des importations excessives et certainement anormales. La terre guyanaise est fertile, elle le sera davantage demain quand auront été menées à bonne fin les travaux d'assainissement des sols. L'intérêt que présente le renouveau agricole commande de retenir les populations rurales à la terre par une amélioration grandement nécessaire de ses conditions de vie, notamment au point de vue habitat. Il serait regrettable de voir demain, par suite de l'indifférence des services compétents, son exode vers les grandes communes ou vers des zones industrialisées.

— VI —

Les problèmes sociaux, ceux de la jeunesse et de la santé publique, sont traités dans le rapport d'ensemble de la Mission d'Information sans qu'il soit nécessaire de les évoquer à nouveau. Au surplus, il est renvoyé au sujet de ces questions d'une importance capitale à l'excellent rapport n° 231 présenté par la Mission d'Information de la Commission des Affaires sociales du Sénat, annexé au procès-verbal de la séance du 19 mai 1961.

— VII —

L'institution du Service Militaire Adapté (S. M. A.), applicable aux Antilles et en Guyane, a été une innovation heureuse. Le Parlement a approuvé cette mesure en votant, une première fois, un crédit de 2 milliards 300 millions inscrit dans la Loi Rectificative de Finances de juillet 1961 et en accordant un crédit de 3 milliards 600 millions d'anciens francs dans le budget de 1962.

Pendant des années les jeunes gens des départements français de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane, n'accomplissaient, en principe, pas de service militaire. Ils étaient recensés et incorporés pour la forme, mais de suite placés dans la position de « Congé budgétaire ». Seul un petit nombre d'entre eux était appelé à satisfaire aux obligations militaires légales, dans des unités stationnées aux Antilles et en Guyane, soit 10 % de l'effectif du contingent. Un courant d'engagements volontaires s'établit peu à peu qui portait sur environ 500 jeunes, dirigés généralement sur la Métropole. Sur un contingent de 5.000 hommes, réparti par moitié entre la Guadeloupe et la Martinique (l'apport de la Guyane ne représentant que 200 jeunes) un millier servaient de ce fait dans les Forces Armées. Cette situation s'était avérée défavorable tant au point de vue du marché du travail qu'à celui de la formation civique, morale et physique de la jeunesse. En 1961, l'incorporation effective de la totalité du contingent fut ordonnée, avec une affectation de 60 % dans des unités de la Métropole. Ce système n'apportait cependant pas de solution heureuse et restait notamment sans effet en ce qui concernait les problèmes essentiels des trois départements d'Outre-Mer. C'est alors, et après de sérieuses

études, qu'on décida d'avoir recours au service militaire adapté. La répartition du Contingent se fera désormais de la façon suivante :

- 10 % d'inaptes physiques ;
- 10 % de sursitaires ;
- 10 % d'engagés ;
- 10 % d'incorporés dans les unités normales stationnées dans le groupe Antilles-Guyane ;
- 25 % dirigés sur des unités en Métropole ;
- 35 % incorporés dans le S. M. A.

Les jeunes gens incorporés dans des unités S. M. A. recevront, après une instruction militaire rudimentaire :

— une formation professionnelle à différents niveaux, suivant leur qualification initiale, leurs aptitudes, leurs goûts et en fonction aussi des besoins de l'économie.

Ils devront participer à des travaux d'intérêt général et, en Guyane notamment, apporter leur concours aux travaux nécessités pour la réalisation de l'indispensable infrastructure du pays.

En résumé, le S. M. A. a pour but essentiel de préparer un nombre important de jeunes gens des Antilles et de la Guyane aux tâches de la vie civile dans une économie améliorée et développée et de les faire participer, tout en leur assurant une formation professionnelle, aux travaux envisagés.

Les effectifs ainsi astreints au S. M. A. sont groupés dans une unité militaire dénommée « Régiment Mixte des Antilles-Guyane », qui comprendra en Guyane un groupement de formation professionnelle d'environ 600 hommes. Ce groupement sera doté de tout le matériel technique nécessaire.

Les travaux de ce « groupement » porteront sur des ensembles individualisés et seront menés de bout en bout et, une fois terminés, livrés aux collectivités bénéficiaires qui devront en assurer l'entretien et l'amélioration.

Le S. M. A. doit, pour correspondre au but envisagé, être entrepris et réalisé avec le maximum de précaution et cela au début de son fonctionnement. C'est son démarrage qui déterminera son succès et il serait vain de dissimuler nos inquiétudes à ce sujet.

Il doit être entendu aussi que ce n'est pas l'autorité militaire qui déterminera les travaux à entreprendre et que le concours des groupements du S. M. A. sera demandé par les services compétents de l'Administration pour l'exécution de plans étudiés et arrêtés par eux. Le S. M. A. ne doit être que l'organe d'exécution pour des travaux qui lui seront confiés. Une autre conception risquerait de compromettre la participation de l'armée à une œuvre d'intérêt local et régional.

La Guyane, seul pays du continent de l'Amérique du Sud où flotte notre drapeau, a droit à toute la sollicitude de la Métropole. C'est notre devoir, nous semble-t-il, de l'aider, par tous les moyens dont nous disposons, pour la mener vers un avenir meilleur et pour assurer à ses habitants des lendemains de stabilité économique et de prospérité. De longues années seront nécessaires pour la mise en valeur des richesses naturelles de ce vaste territoire, pour lui permettre de bénéficier pleinement à son tour, des progrès scientifiques et techniques.

Une œuvre aussi importante cadre néanmoins parfaitement avec les possibilités françaises. Pour la mener à bonne fin, il sera nécessaire d'y intéresser de plus en plus la jeune génération guyanaise qui, formée dans nos grandes écoles, pourra assurer sur place, la continuité de son exécution. Tout en rendant hommage au dévouement des hauts fonctionnaires métropolitains et de leurs collaborateurs à tous les échelons, il faut tenir compte du fait que leur présence en Guyane n'est que temporaire et que les changements normaux et légitimes, mais beaucoup trop fréquents dans le personnel de direction, rend parfois difficile le maintien d'une orientation donnée à la nécessaire expansion économique et à l'indispensable promotion sociale.

EXAMEN DES TEXTES

Il convient maintenant d'examiner :

- le projet de loi relatif à l'Organisation de la Guyane ;
- la proposition de loi de notre collègue Georges Guénil tendant à accorder à la Guyane française un statut spécial.

— I —

La Commission d'information de votre Commission des lois a acquis la conviction, au cours des nombreux entretiens qu'elle a pu avoir sur place avec des représentants des collectivités régionales et locales et de groupements divers que malgré des tendances assez opposées qui se dessinent quant au statut administratif qui conviendrait le mieux à la Guyane, l'attachement de ce pays lointain à la culture française et à son passé français reste profondément ancré dans les cœurs des populations. L'unanimité des opinions concordent cependant sur un point : la nécessité de procéder à des réformes et de trouver des solutions qui tiendront compte de la situation particulière de la Guyane et surtout de ses aspirations. Il ne fait pas de doute que le développement économique considérable et l'évolution politique de ses voisins immédiats : le Surinam et la Guyane britannique ont des répercussions profondes dans les esprits guyanais. De même convient-il de ne pas négliger l'influence que peut provoquer dans certains milieux les incertitudes politiques que caractérisent la situation dans certains Etats de l'Amérique du Sud et les événements de Cuba.

Pour apprécier comme il convient le « climat de l'opinion » il faut toujours se rappeler que la Guyane se trouve à plus de 8.000 km de la Métropole et que pour administrer ce pays il est nécessaire de tenir compte de son climat et des influences qui s'y font jour.

Les adversaires et partisans de la départementalisation s'affrontent avec des arguments essentiellement politiques qui ne sont guère à la mesure des réalités. On oublie par trop souvent dans

certain milieux ce qui a déjà été réalisé, de même les efforts accomplis et les sacrifices consentis par la Métropole en faveur de la Guyane. Les intentions les meilleures sont parfois déformées dans leur esprit, viciées dans leur application ou critiquées par un besoin presque morbide d'opposition.

Le malaise actuel, encore qu'il convienne de ne pas l'exagérer, provient du fait que dans les assemblées départementales et communales on manque souvent d'hommes valables et que ceux qui pourraient, par leur formation, leurs connaissances et leur compétence, apporter un renouveau dans la vie publique, s'en abstiennent ou sont tenus à l'écart pour des raisons multiples.

La Guyane, individualisée dès 1635 et exploitée dans les débuts de son existence par la Compagnie des Indes pour devenir en 1674 une colonie du domaine royal est restée sous le régime colonial défini par le sénatus-consulte du 3 mai 1854 jusqu'à sa départementalisation, avec quelques modifications de peu d'importance.

Par décret en date du 6 juin 1930, ce vaste territoire a été scindé en deux par la création de deux personnes morales de droit public, relevant de l'autorité d'un seul gouverneur :

— la Guyane proprement dite, comprenant la zone côtière de 9.000 km² environ, divisée en cantons et en communes et dotée d'un Conseil général ;

— le territoire de l'Inini, autrement dit l'intérieur du pays, de 81.000 km² environ, administré directement par le gouverneur, assisté d'un Conseil d'Administration dont les membres étaient désignés par décret.

Ce découpage avait été opéré, semble-t-il, en vue de l'utilisation avec un maximum d'efficacité d'une dotation budgétaire spéciale destinée à la mise en valeur de l'Inini.

La loi du 19 mars 1946 a érigé en départements d'Outre-Mer les quatre vieilles colonies : Guadeloupe, Martinique, Réunion et Guyane, sans toutefois abroger, en ce qui concerne cette dernière, le décret du 6 juin 1930 concernant l'organisation de l'Inini. Le Conseil d'Etat saisi, estima, dans un avis du 19 mars 1948, que le décret de 1930, aux termes duquel avait été opéré le découpage de la Guyane, se trouvait implicitement abrogé par la loi de la départementalisation. L'Inini aurait de ce fait dû disparaître en tant que territoire soumis à un régime spécial et être intégré au sein du département de la Guyane. Il n'en a rien été. L'Inini a

continué à être administré selon les règles anciennes au motif que sa situation particulière ne permettait pas d'y mettre en vigueur les lois communales et départementales de la Métropole. A la suite de protestations formulées par les représentants qualifiés de la Guyane, le Parlement vota la loi du 14 septembre 1951 qui créa deux arrondissements :

— celui de la Guyane proprement dit, comprenant les cantons et communes qui existaient dans la bande côtière au moment où fut pris le décret de découpage ;

— celui de l'Inini, doté cependant d'un statut particulier pour une durée de 10 ans. Ce statut plaçait son administration sous la direction du Préfet, associait le Conseil général de la Guyane à sa gestion et prévoyait l'accélération de la formation de collectivités locales en vue de les organiser en communes.

La loi-programme du 30 juillet 1960 pour les départements d'Outre-Mer, disposait en son article 6 que le Gouvernement devait, avant le 31 décembre 1960, soumettre au Parlement un projet de loi tendant à accorder à la Guyane, dans le cadre départemental, un statut spécial unique, pour l'ensemble de son territoire, statut qui, en application des articles 72 et 73 de la Constitution de 1958 devait définir une collectivité territoriale nouvelle répondant aux nécessités de développement économique guyanais.

C'est en application de ces dispositions que le Gouvernement a déposé au Sénat le projet de loi relatif à l'organisation de la Guyane dont nous avons à connaître.

Notons que, conformément à l'article 73 de la Constitution qui stipule que le régime législatif et administratif des départements d'Outre-Mer peut faire l'objet de mesures d'adaptation, quatre décrets avaient déjà été pris le 26 avril 1960 :

— le premier, n° 60-406, relatif aux attributions des Conseils généraux, des Chambres de commerce et des Chambres d'agriculture ;

— le deuxième, n° 60-407, définissant les pouvoirs des Préfets ;

— les troisième et quatrième, n° 60-408 et 60-409, concernant l'organisation et le fonctionnement des Fonds d'investissement des départements d'Outre-Mer (F. I. D. O. M.).

Notre collègue Georges Guéril, Sénateur de la Guyane, indique à leur sujet dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi que « quelle que soit la valeur de ces textes, ils apparaissent comme

des mesures fragmentaires, alors que s'impose une véritable réforme du cadre départemental tel que conçu pour la Métropole ».

Contrairement à cet avis, nous pensons que les dispositions notamment du décret n° 60-406 du 26 avril 1960 constituent des mesures sérieuses d'adaptation de la départementalisation. Les pouvoirs donnés aux Conseil généraux des départements d'Outre-Mer tranchent singulièrement avec ceux dont disposent les assemblées départementales de la Métropole.

L'article 1^{er} de ce décret précise que « tous les projets de loi et décrets tendant à adapter la législation ou l'organisation administrative des départements d'Outre-Mer à leur situation particulière seront préalablement soumis, pour avis, aux Conseils généraux de ces départements par le soin du Ministre d'Etat ».

L'article 2 de ce décret stipule encore que « les Conseils généraux des départements d'Outre-Mer pourront saisir le Gouvernement, par l'entremise du Ministre d'Etat, de toutes propositions tendant à l'intervention de dispositions spéciales, motivées par la situation particulière de leur département » ;

En fait et en droit, le décret n° 60-406 du 26 avril 1960 associe étroitement les assemblées départementales à l'œuvre d'adaptation. Il ne s'agit nullement de mesures fragmentaires. L'efficacité de leur application dépend essentiellement de la volonté des Conseils Généraux d'œuvrer dans l'intérêt de leur département et du souci de l'intérêt général qui devrait les guider dans l'accomplissement de la mission importante qui leur est confiée. Il est cependant évident que ces dispositions ne peuvent être considérées comme donnant une solution définitive aux problèmes qui se posent en Guyane et qu'elles ne tracent que la voie devant aboutir à une plus large décentralisation administrative au fur et à mesure de l'évolution économique et de la promotion sociale du pays guyanais.

Les membres de la mission d'information de la Commission des Lois de notre Assemblée ont pu se convaincre sur place que, dans les controverses concernant le statut administratif et politique de la Guyane, il n'est pas souvent tenu compte de cette vérité qui veut que seule une expansion économique de ce département et la promotion sociale de sa population permettront aux Guyanais de prendre réellement conscience de leur personnalité et que ce ne sont pas les bouleversements politiques qui apporteront les solutions souhaitées légitimement. Il faudrait certes — et sur ce plan nous partageons les préoccupations des élus de la Guyane et des

représentants qualifiés des professions et des syndicats — que cessent au plus vite les complications et tracasseries administratives qui freinent ou annihilent les souhaitables initiatives privées.

En présence de l'action des opposants à la départementalisation et des campagnes politiques qui se dessinent, sans jamais mettre en cause l'appartenance de la Guyane à la grande communauté française, il semble évident que le Gouvernement sera amené à préciser sa politique future en ce qui concerne les Départements d'Outre-Mer.

Votre Rapporteur pense, après avoir mûrement réfléchi aux problèmes posés, qu'il serait psychologiquement préférable de maintenir dans son esprit et dans son principe la loi du 19 mars 1946 tout en procédant à des adaptations évolutives successives. Contrairement à certains avis émis, notamment en Métropole, on n'assimile pas par des lois, ordonnances ou décrets des populations qui ont leurs traditions et nourrissent des aspirations respectables.

Il y a, aussi bien en Guyane que dans les autres Départements d'Outre-Mer, une jeunesse qui a reçu sa formation dans nos écoles et nos facultés. A moins de vouloir rester sourds aux leçons de l'Histoire, il convient de faire de plus en plus appel à elle et de l'intégrer dans les diverses activités administratives et économiques du département. Rien ne serait plus dangereux pour l'avenir de ce pays français que de sous-estimer la valeur et la volonté de ces élites autochtones et de laisser s'ancrer en elles un certain complexe d'infériorité. Il est normal, il est légitime que la nouvelle génération de la Guyane ait le souci et le désir de participer étroitement à l'immense tâche qui attend ceux qui veulent sortir cette terre française de l'Amérique du Sud du marasme actuel et d'en faire un fleuron de la plus grande France.

a) En exécution de l'article 6 de la Loi-Programme concernant les Départements d'Outre-Mer du 30 juin 1960, le Gouvernement a, comme déjà dit, déposé devant le Sénat le projet de loi n° 241. L'exposé des motifs, tout en soulignant que le statut administratif forme un élément du statut général, fait état des mesures déjà prises en vue de faire de ce vaste territoire français une zone d'attraction pour des capitaux neufs et de favoriser le réinvestissement des revenus réalisés sur place. Qu'il nous soit permis d'indiquer que les dispositions auxquelles il est fait allusion ne sont que d'ordre fiscal. Sans grands effets pour le moment, elle ne deviendront bénéfiques que le jour où sera donné le départ d'une expan-

sion économique, elle-même tributaire de l'implantation d'une infrastructure qui fait totalement défaut. La Guyane peut et doit devenir une zone d'attraction, mais pour cela il faut reconsidérer le plan d'aménagement du territoire, reconnaître franchement les erreurs commises dans le passé, les réparer et donner au Préfet, de même qu'au Conseil Général des pouvoirs de décision exceptionnels. Ces réformes nécessaires, indispensables, ne trouvent cependant pas leur place dans le cadre restreint du projet de loi. Votre Rapporteur, au nom de la Commission des Lois, demande avec insistance au Gouvernement et surtout au Ministre d'Etat, chargé des affaires des Départements d'Outre-Mer, de saisir, dans les moindres délais, le Parlement d'un projet d'ensemble, en vue d'assurer, par des mesures économiques, financières et même politiques, l'essor de la Guyane, en s'inspirant de la proposition de loi n° 351 de notre collègue Georges Guénil.

Le projet de loi n° 241 s'inspire, comme déjà dit, des articles 72 et 73 de la Constitution de 1958 et de la loi du 14 septembre 1951.

L'article premier du projet supprime le régime spécial de l'Inini et précise que l'ensemble du territoire guyanais est dorénavant soumis au régime départemental et municipal de droit commun. En réalité, cet article du texte ne fait qu'entériner, d'une part, la portée de la loi du 14 septembre 1951, qui n'avait doté l'Inini d'un régime spécial que pour une durée de dix ans, et légalise, d'autre part, une situation de fait qui s'était établie par la désignation d'un Sous-Préfet de l'arrondissement de l'Inini avec résidence à Saint-Laurent-du-Maroni et le vote, par le Conseil Général de la Guyane, du budget du territoire de l'Inini en tant qu'annexe du budget du département de la Guyane, autrement dit de celui de l'arrondissement de Cayenne.

Du moment que le Gouvernement a estimé possible de réaliser une étape nouvelle dans le domaine administratif du pays Guyanais, en supprimant légalement les derniers vestiges du découpage opéré par le décret du 6 juin 1930 et les mesures transitoire édictées par la loi du 14 septembre 1951, nous pensons qu'il serait souhaitable de préciser dans le texte la création de communes nouvelles et le rattachement des cercles municipaux à des communes déjà existantes ou à créer. De même est-il nécessaire de prévoir le découpage du nouvel arrondissement de l'Inini en cantons pour pouvoir fixer le nombre de Conseillers Généraux

du nouvel arrondissement appelés à siéger à l'Assemblée Départementale de la Guyane unifiée. Il est nécessaire aussi, à notre avis, de préciser dans le texte de l'article premier qu'il sera procédé, dans un délai de six mois, après promulgation de la présente loi, au recensement de tous les habitants du nouvel arrondissement, de l'octroi en faveur de ceux dont le statut national est indéterminé de la citoyenneté française et de l'établissement, enfin, de listes électorales nouvelles. Il nous paraît de sage politique évolutive de permettre au nouvel arrondissement de l'Inini de participer sans aucune réserve à la vie politique et administrative du département de la Guyane.

L'article 2 du projet de loi constitue une heureuse innovation par la création auprès du Préfet de la Guyane, d'un Comité permanent économique et social avec mission de l'assister pour l'étude des questions intéressant le développement économique et social et les finances de la Guyane, avec obligation faite au Préfet de consulter le Comité permanent sur tous les projets et propositions de cette nature qui doivent être soumis au Conseil général en vertu des lois et règlements et sur lesquels ce dernier demeure compétent pour statuer ou donner son avis en dernier ressort. La mesure envisagée rejoint pleinement le souci de votre Commission des lois et celui de notre collègue Georges Guénil exprimé dans sa proposition de loi de voir accorder une primauté absolue aux problèmes économiques et sociaux dont les solutions conditionneront, bien plus que la politique, l'avenir de la Guyane française.

Votre Commission des lois estime cependant opportun de donner à ce futur organisme une autre dénomination pour souligner toute son importance. Elle vous propose qu'il soit institué un Conseil départemental permanent d'action économique et de promotion sociale. Ce Conseil pourrait être composé de 15 membres, répartis de la façon suivante :

— un tiers élus par le Conseil général et l'association des Maires selon des modalités à déterminer ;

— un tiers élus par la Chambre de commerce, la Chambre d'agriculture et les Syndicats professionnels ;

— un tiers désignés par le Préfet de la Guyane et choisis parmi les notabilités du département particulièrement qualifiées.

La durée du mandat des membres de ce Conseil permanent pourrait être pour les premiers égale à celle du mandat qu'ils

détiennent en leur qualité de conseillers généraux ou de maires et pour les autres de trois ans.

L'institution de ce Conseil permanent devrait permettre la suppression des innombrables commissions consultatives qui alourdisent singulièrement le bon fonctionnement de l'administration départementale et rendent difficile toute coordination en matière économique et sociale.

Votre Commission pense que c'est à ce Conseil permanent qu'il appartiendra de désigner trois candidats aux fonctions de représentant de la Guyane au Conseil économique et social siégeant à Paris et dont le choix sera arrêté par décision gouvernementale.

Le fonctionnement et la composition de ce Conseil permanent d'action économique et de promotion sociale seront fixés par un décret en Conseil d'Etat, après avis préalable du Conseil général.

L'article 3 du projet de loi concernant l'exécution des budgets primitif et supplémentaire, délibérés par le Conseil général, ne devrait susciter aucune réserve. Cette disposition correspond à une nécessité absolue.

Le bien-fondé de l'article 4 découle de l'article premier du projet de loi mettant légalement fin au régime spécial de l'Inini institué par la loi n° 51-1098 du 14 septembre 1951. Votre Commission des Lois estime cependant souhaitable d'incorporer cette disposition dans l'article premier du projet et de supprimer l'article 4.

b) Il convient maintenant d'examiner la proposition de loi n° 351 présentée par notre collègue Georges Guéril, Sénateur de la Guyane, tendant à accorder un statut spécial à la Guyane Française. Votre rapporteur tient avant tout à rendre hommage à l'exposé très sincère de son auteur et son souci de respecter la volonté du Parlement, autrement dit, de prévoir ce statut spécial dans le cadre départemental.

Notre collègue Guéril met, avec raison, dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi, l'accent sur les difficultés économiques de la Guyane, qui font de ce vaste territoire un pays sous-développé. Il émet l'avis que la départementalisation insuffisamment adaptée à la situation particulière de la Guyane la stagnation économique et la conjoncture politique générale (accession à l'autonomie interne ou à l'indépendance de ses voisins immédiats,

l'évolution politique des territoires de l'ancienne Union Française) donneraient aux Guyanais le sentiment qu'ils vivraient en dehors de leur temps et qu'ils auraient politiquement régressé. Le fait du sous-développement économique est indiscutable. Votre rapporteur l'a longuement souligné. Quant aux conséquences politiques de cette situation, nous pensons, sans vouloir minimiser l'action de certains groupements ou mouvements, que le but essentiel de la politique du Gouvernement de la République doit être l'accession du peuple guyanais à la prospérité, en élevant son niveau de vie, en lui donnant une plus déterminante conscience de sa personnalité, en l'associant effectivement à l'expansion économique tout en favorisant sa promotion sociale.

Les solutions préconisées par notre collègue Guéril prévoient :

— la création « d'un Conseil Départemental », donneur d'avis, démocratiquement désigné, qui se situe entre les solutions extrêmes : exécutif local et maintien du *statu quo* départemental classique ;

— une augmentation des membres du Conseil général, pour tenir compte de la population réelle de la Guyane, en particulier de celle de l'agglomération de Cayenne, de la représentation de l'ancien territoire de l'Inini et des problèmes qui seront désormais posés à cette assemblée ;

— des attributions précises données à la Haute Assemblée locale en matière de fixation des impôts, taxes et contributions de toute nature et l'établissement d'une fiscalité privilégiée nécessitée par la situation économique de la Guyane ;

— l'augmentation de la représentation parlementaire (deux députés au lieu de un) en plaçant ce problème dans la perspective de l'expansion économique de la Guyane et de son évolution politique dans la Communauté française ;

— l'institution d'un Conseil économique et social guyanais.

La création d'un « Conseil départemental » nous paraît inopportune et de toute façon ne pas correspondre à une nécessité absolue. Selon l'article 8 de la proposition de loi Guéril, ce Conseil aurait pour mission d'assister le Préfet pour l'étude des questions intéressant le développement économique et social et les finances du département et généralement toutes les questions d'intérêt local. Nous pensons que l'institution d'un Conseil départemental permanent d'action économique et de promotion sociale, selon

l'article 2 du projet de loi amendé et avec la mission précise qui lui est confié, devrait donner satisfaction à l'auteur de la proposition de loi sans qu'il soit nécessaire de prévoir encore la création d'un « Conseil permanent ». Il serait, à notre avis, contraire aux intérêts mêmes de la Guyane de multiplier les assemblées départementales. Le but recherché est l'efficacité de l'adaptation de la départementalisation et non sa complication. Un Conseil général avec des pouvoirs exceptionnels et un nombre de Conseillers suffisant pour faire face aux nouvelles tâches qui lui incombent à la suite de la création de l'Arrondissement de l'Inini avec, à ses côtés, un Conseil départemental d'action économique et de promotion sociale, devrait permettre une saine gestion départementale, même dans la perspective de l'évolution politique et économique de la Guyane. Un conseil départemental tel que défini dans la proposition de loi ne trouverait sa place dans la structure administrative que pour le cas où on abandonnerait le principe de la départementalisation pour revenir à l'état d'un territoire d'Outre-Mer.

Une augmentation du nombre des membres du Conseil Général ne pourra par ailleurs être prévue et arrêtée qu'après le recensement de la population du nouvel arrondissement de l'Inini, la création de communes nouvelles et le découpage de l'arrondissement en cantons.

En ce qui concerne les attributions à donner au Conseil Général de la Guyane en plus des pouvoirs exceptionnels qui lui sont déjà accordés par le décret du 26 avril 1960, nous pensons que les observations de notre collègue Guéril et les solutions préconisées par lui à l'article 24 de sa proposition de loi sont d'ordre réglementaire et ne sauraient trouver leur place dans un texte législatif. Nous estimons que certaines suggestions de l'auteur de la proposition de loi méritent de retenir l'attention du Gouvernement et pourraient faire l'objet d'une extension du décret du 26 avril 1960. Il en est notamment ainsi des dispositions prévues à l'article 32 de la proposition de loi en ce qui concerne les budgets primitifs et supplémentaires délibérés par le Conseil Général.

Dans un souci d'équilibre politique et partant du caractère évolutif de l'adaptation de la départementalisation, notre collègue Guéril prévoit, à l'article 6 de sa proposition de loi, que la Guyane française sera représentée au Parlement de la République par deux députés et un sénateur.

Ce doublement de la représentation à l'Assemblée Nationale constituerait, selon l'auteur de la proposition de loi, d'une part, un impératif politique guyanais dans la perspective de l'évolution future et, d'autre part, une nécessité sur le plan de la complexité des problèmes à résoudre. Il est bien évident que cette proposition ne doit pas être examinée uniquement en fonction de la densité de la population évidemment insuffisante, mais en tenant compte aussi de l'éloignement de la Guyane et des influences que ne manque pas d'avoir dans sa vie interne la politique évolutive des pays voisins. Cette question du doublement de la représentation guyanaise à l'Assemblée Nationale ne saurait cependant trouver sa place que dans une loi organique.

Votre Rapporteur partage, d'une façon générale, l'avis de notre collègue Guéril qui, très justement, s'est inspiré dans sa proposition de loi du fait que les problèmes qui se posent en Guyane ne sauraient être assimilés à ceux auxquels doit faire face une sage administration politique, économique et sociale d'un département de la Métropole. C'est dans le cadre du caractère propre de ce vaste territoire et de ses particularités que devront être recherchées le plus rapidement possible les solutions qui s'imposent. Il appartient au Gouvernement de tout mettre en œuvre en vue de pratiquer enfin une politique hardie de réalisations efficaces donnant à la fois satisfaction aux légitimes aspirations du peuple guyanais et constituant un acte de foi en l'avenir de ce pays français de l'Amérique du Sud.

Votre Commission des Lois estime cependant ne pas pouvoir proposer à notre Assemblée la prise en considération de la proposition de loi n° 351, tout en s'en inspirant dans ses amendements. Sous réserve de ces amendements, figurant ci-dessous, elle vous propose d'adopter le texte du projet de loi présenté par le Gouvernement.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi.

Article premier.

Le régime spécial de l'Inini est supprimé. L'ensemble du territoire du département de la Guyane, y compris celui de l'ancien arrondissement de l'Inini, est soumis au régime départemental et municipal de droit commun de ce département.

Article 2.

Il est institué auprès du Préfet de la Guyane un Comité permanent économique et social. Ce comité permanent a pour mission d'assister le Préfet pour l'étude des questions intéressant le développement économique et social et les finances de la Guyane. Le Préfet le consulte obligatoirement sur tous les projets et propositions de cette nature qui doivent être soumis au Conseil général en vertu des lois et règlements et sur lesquels ce dernier demeure compétent pour statuer ou donner son avis en dernier ressort.

Texte proposé par votre Commission.

Article premier.

Le régime spécial de l'Inini est supprimé. L'ensemble du territoire du département de la Guyane, y compris celui de l'ancien arrondissement de l'Inini, est soumis au régime départemental et municipal de droit commun de ce département.

La loi n° 51-1098 du 14 septembre 1951 est abrogée.

Article premier bis (nouveau).

Dans les six mois qui suivront la promulgation de la présente loi, il sera procédé dans l'arrondissement de l'Inini à la création de communes nouvelles et au rattachement à des communes déjà existantes ou nouvellement créées des cercles municipaux.

Dans le même délai, il sera procédé au découpage de l'arrondissement de l'Inini en cantons, au recensement de tous les habitants et à l'établissement des listes électorales de façon à donner à tous les ressortissants du nouvel arrondissement la qualité de citoyen français.

Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du Conseil général de la Guyane, fixera les modalités d'application du présent article.

Article 2.

Il est institué auprès du Préfet de la Guyane un Conseil départemental permanent d'Action économique et de Promotion sociale. Ce Conseil départemental permanent a pour mission d'assister le Préfet pour l'étude des questions intéressant le développement économique et social et les finances de la Guyane. Le Préfet le consulte obligatoirement sur tous les projets et propositions de cette nature qui doivent être soumis au Conseil Général en vertu des lois et règlements et sur lesquels ce dernier demeure compétent pour statuer ou donner son avis en dernier ressort.

Texte du projet de loi.

Un décret en Conseil d'Etat fixera la composition et le fonctionnement de ce Comité.

Article 3.

Les budgets primitif et supplémentaire, délibérés par le Conseil général, sont exécutoires, dans le délai d'un mois à compter de leur réception par les Ministres compétents, si ceux-ci n'ont pas formulé d'observations dans ce délai.

Article 4.

La loi n° 51-1098 du 14 septembre 1951 est abrogée.

Texte proposé par votre Commission.

L'institution de ce Conseil départemental permanent d'Action économique et de Promotion sociale entraîne la suppression de toutes les commissions permanentes consultatives.

Le Conseil départemental permanent d'Action économique et de Promotion sociale proposera, après avis du Conseil Général, trois candidats à l'appréciation du Gouvernement en vue de la désignation du représentant de la Guyane au Conseil économique et social de la République française.

Un décret en Conseil d'Etat, après avis du Conseil Général, fixera la composition et le fonctionnement de ce Conseil départemental permanent d'Action économique et de Promotion sociale.

Article 3.

Conforme.

Article 4.

Supprimé.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Compléter l'article par la disposition suivante :
La loi n° 51-1098 du 14 septembre 1951 est abrogée.

Article premier bis (nouveau).

Amendement : Rédiger comme suit ce nouvel article :

Dans les six mois qui suivront la promulgation de la présente loi, il sera procédé, dans l'arrondissement de l'Inini, à la création de communes nouvelles et au rattachement à des communes déjà existantes ou nouvellement créées des cercles municipaux.

Dans le même délai, il sera procédé au découpage de l'arrondissement de l'Inini en cantons, au recensement de tous les habitants et à l'établissement de listes électorales, de façon à donner à tous les ressortissants du nouvel arrondissement la qualité de citoyen français.

Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du Conseil général de la Guyane, fixera les modalités d'application du présent article.

Art. 2.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Il est institué auprès du Préfet de la Guyane un Conseil départemental permanent d'action économique et de promotion sociale. Ce Conseil départemental permanent a pour mission d'assister le Préfet pour l'étude des questions intéressant le développement économique et social et les finances de la Guyane. Le Préfet le consulte obligatoirement sur tous les projets et propositions de cette nature qui doivent être soumis au Conseil général en vertu des lois et règlements et sur lesquels ce dernier demeure compétent pour statuer ou donner son avis en dernier ressort.

L'institution de ce Conseil départemental permanent d'action économique et de promotion sociale entraîne la suppression de toutes les commissions permanentes consultatives.

Le Conseil départemental permanent d'action économique et de promotion sociale proposera, après avis du Conseil général, trois candidats à l'appréciation du Gouvernement en vue de la désignation du représentant de la Guyane au Conseil économique et social de la République française.

Un décret en Conseil d'Etat, après avis du Conseil général, fixera la composition et le fonctionnement de ce Conseil départemental permanent d'action économique et de promotion sociale.

Art. 4.

Amendement : Supprimer l'article.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article premier.

Le régime spécial de l'Inini est supprimé. L'ensemble du territoire du département de la Guyane, y compris celui de l'ancien arrondissement de l'Inini, est soumis au régime départemental et municipal de droit commun de ce département.

Art. 2.

Il est institué auprès du Préfet de la Guyane un Comité permanent économique et social. Ce Comité permanent a pour mission d'assister le Préfet pour l'étude des questions intéressant le développement économique et social et les finances de la Guyane. Le Préfet le consulte obligatoirement sur tous les projets et propositions de cette nature qui doivent être soumis au Conseil général en vertu des lois et règlements et sur lesquels ce dernier demeure compétent pour statuer ou donner son avis en dernier ressort.

Un décret en Conseil d'Etat fixera la composition et le fonctionnement de ce Comité.

Art. 3.

Les budgets primitif et supplémentaire, délibérés par le Conseil général, sont exécutoires, dans le délai d'un mois à compter de leur réception par les Ministres compétents, si ceux-ci n'ont pas formulé d'observations dans ce délai.

Art. 4.

La loi n° 51-1098 du 14 septembre 1951 est abrogée.