

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1968-1969

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1968.

## 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 1969, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,  
*Rapporteur général.*

TOME III

EXAMEN DES CREDITS  
ET DES DISPOSITIONS SPECIALES

ANNEXE N° 23

Services du Premier Ministre.

V. — TERRITOIRES D'OUTRE-MER

*Rapporteur spécial* : M. Jean-Marie LOUVEL.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Yvon Coudé du Foresto, Georges Portmann, André Dulin, vice-présidents ; Jacques Descours Desacres, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Jean Berthoin, Edouard Bennefous, Jean-Eric Bousch, André Colin, Antoine Courrière, André Diligent, Paul Driant, Yves Durand, Marcel Fortier, Lucien Gautier, Henri Henneguelle, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Modeste Legouez, Jean-Marie Louvel, Marcel Martin, René Monory, Paul Pauly, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Robert Schmitt, Charles Suran, Louis Talamoni, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4<sup>e</sup> législ.) : 341 et annexes, 359 (tomes I à III et annexe 28), 360 (tome V), 394 (tome V) et in-8° 42.

Sénat : 39 (1968-1969).

---

Lois de finances. — Territoires d'outre-mer.

Mesdames, Messieurs,

Le budget des territoires d'Outre-Mer ne saurait être utilement examiné et ne peut être apprécié sans considérer la situation économique de ces territoires puisque le budget devrait avoir essentiellement pour objet de promouvoir l'économie de ces territoires et départements, de relever le niveau de vie de leur population et de combler le retard existant entre leur situation économique et sociale et celle de la métropole.

Depuis quelques années, les territoires d'Outre-Mer ont connu des évolutions importantes dans leur situation économique et sociale liées soit à des événements internationaux, soit à des actions d'origine extérieure. C'est ainsi que la crise de juin 1967 dans le Proche-Orient a bouleversé le cours de certaines matières premières (coprah notamment), et que la fermeture du canal de Suez a eu des répercussions importantes non seulement pour le territoire des Afars et des Issas et dans une moindre mesure pour les Comores, mais aussi pour les territoires du Pacifique. De même, la forte demande de nickel dans le monde, qui a provoqué une majoration des prix de l'ordre de 10 % en 1967, a eu des répercussions importantes en Nouvelle-Calédonie.

Mais quelle que soit l'importance de ces répercussions, le V<sup>e</sup> Plan a eu le mérite de dégager en tout état de cause certains objectifs et d'inciter à la mise en place des moyens nécessaires à leur réalisation, les aides de la Métropole permettant une relance des économies locales ou leur sauvegarde. Aussi faut-il souligner que le projet de budget des territoires d'Outre-Mer pour 1969, qui nous est soumis, doit présenter à cet égard un intérêt tout particulier.

Comparé à celui de 1968 le budget des Territoires d'Outre-Mer s'élève à 233.203.421 F contre 214.229.692 F et se présente de la manière suivante :

	1969	1968	DIFFERENCE
	(En francs.)		
<i>Dépenses ordinaires.</i>			
Titre III. — Moyens des services...	62.573.923	59.817.012	+ 2.756.911
Titre IV. — Interventions publiques.	82.929.498	78.412.680	+ 4.516.818
<b>Total .....</b>	<b>145.503.421</b>	<b>138.229.692</b>	<b>+ 7.273.729</b>
<i>Dépenses en capital.</i>			
Crédits de paiement.....	87.700.000	76.000.000	+ 11.700.000
<b>Total .....</b>	<b>233.203.421</b>	<b>214.229.692</b>	<b>+ 18.973.729</b>
<i>Dépenses en capital.</i>			
Autorisations de programme.....	81.800.000	80.150.000	+ 1.650.000

De cette comparaison, quelques caractéristiques générales peuvent être dégagées :

— une augmentation modérée des dotations qui d'une année sur l'autre progressent de 18.973.729 F contre 12.969.369 F en 1968, soit de 8,9 % contre 10,6 % ;

— un accroissement également moyen des dépenses ordinaires (+ 7.273.729 F contre + 13.669.369 F en 1968), soit de 5,3 %, moins de la moitié du pourcentage de majoration relevé l'an dernier ;

— un relèvement substantiel des crédits de paiement (+ 11.700.000 F contre — 700.000 F en 1968), soit + 15,4 %, taux qui contraste avec la légère diminution observée en 1968 (— 1 %).

## I. Les dépenses ordinaires.

### A. — LES MESURES ACQUISES

En ce qui concerne les *mesures acquises*, le supplément de la charge budgétaire, qui est de 1.012.189 F résulte de l'application de décisions relatives au personnel, de transferts et de majorations de subventions, d'une part, et de la non-reconduction de crédits ouverts en 1968, d'autre part.

#### 1° *L'application de décisions relatives au personnel.*

Pour + 525.033 F au titre de l'extension en année pleine de la revalorisation des rémunérations publiques décidée au 1<sup>er</sup> février 1968 ;

Pour + 816.120 F au titre de la revalorisation des traitements des agents à statut territorial ;

Pour + 167.513 F au titre de l'incidence de modifications statutaires et de cotisations d'assurances sociales ;

Pour + 12.610 F au titre de la réorganisation des services par la suppression à l'administration centrale de 8 emplois d'administrateur des affaires d'Outre-Mer, et dans les services d'Etat dans les Territoires d'Outre-Mer de 8 emplois du corps des gradés et gardiens de la paix de la police nationale, et la création respectivement de 9 emplois (6 d'administrateur civil et 3 d'attaché d'administration centrale) et de 8 autres emplois (1 commissaire divisionnaire, 6 d'officier de police et 1 de gardien de la paix).

#### 2° *Les transferts.*

Un transfert de 15 emplois et des crédits correspondant est effectué au budget du Ministère des Transports (Secrétariat général de la Marine marchande), en application du décret n° 68-212 du 6 mars 1968 portant transfert audit Ministère des attributions

du Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre chargé des départements et territoires d'Outre-Mer en ce qui concerne les affaires maritimes dans les territoires d'Outre-Mer (— 640.945 F).

3° *Les subventions.*

Pour + 960.818 F, des subventions sont octroyées aux budgets locaux des territoires d'Outre-Mer pour leur permettre de faire face aux dépenses supplémentaires provoquées par l'amélioration des rémunérations publiques et des prestations familiales.

4° *La non-reconduction de crédits ouverts en 1968.*

Les dotations des chapitres 34-02 (matériel administration centrale) et 34-21 (dépenses de fonctionnement des Services d'Etat dans les territoires d'Outre-Mer) sont réduites de 831.954 F.

\*  
\* \*

B. — LES MESURES NOUVELLES

Au titre des *mesures nouvelles*, un crédit de 6.261.540 F est prévu. Nous regrouperons les dépenses en cause en deux rubriques :

- les mesures adoptées en vue de la modification de l'activité ou de l'organisation des services ;
- les mesures diverses.

1° *Les mesures adoptées en vue de la modification de l'activité ou de l'organisation des services.*

Ces mesures qui avaient intéressé en 1968 les Services d'Etat principalement dans le *Territoire des Afars et des Issas*, concernent essentiellement pour 1969 ceux de la *Nouvelle-Calédonie* et de la *Polynésie française* qui reçoivent à eux seuls 1.716.160 F sur les 1.781.160 F réservés aux décisions de réorganisation administrative.

Les crédits consacrés à ces opérations représentent environ le tiers des dotations réservées à l'application des mesures nouvelles et doivent permettre :

- une modification des effectifs ;
- une majoration des crédits de matériel.

a) *Une modification des effectifs* : elle est relativement importante puisqu'elle représente une dotation de 1.690.335 F résultant à la fois d'une augmentation (+ 1.781.160 F) et d'une réduction (— 90.825 F) de crédits.

L'augmentation des personnels concerne essentiellement la progression de l'effectif des Services d'Etat dans les Territoires de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française.

— à la *Nouvelle-Calédonie*, l'expansion démographique, la concentration urbaine, l'augmentation du trafic aérien et maritime, la recrudescence de la délinquance rendent indispensable le renforcement des services de police (+ 208.910 F : création de 6 emplois de cadres territoriaux, habillement et matériel).

Il est prévu, en outre, d'accroître les effectifs du Service des Douanes, compte tenu du développement des missions qui lui incombent à la suite de l'expansion économique que connaît ce territoire.

— en *Polynésie française*, la progression des trafics maritime et aérien et celle des échanges commerciaux rendent nécessaire la création de trois emplois de préposé du Service des Douanes (+ 65.000 F).

Parallèlement la suppression de certains emplois est prévue :

— à l'*administration centrale*, en contrepartie de la création au budget des Départements d'Outre-Mer d'un emploi de sous-directeur ;

— dans le *Territoire des Afars et des Issas*, en application de la loi n° 67-521 du 3 juillet 1967 relative à l'organisation de ce territoire, il est proposé de modifier la composition de l'effectif de la milice locale par la réduction (— 36) du nombre des emplois des cadres territoriaux et la création simultanément d'un emploi de commandant ; ces mesures étant compensatoires, ce changement n'a aucune incidence financière.

b) *Une majoration des crédits de matériel :*

Une dotation supplémentaire de 334.375 F est destinée :

— à faire face aux besoins de l'administration centrale, notamment en ce qui concerne les fournitures de bureau et à régler des sommes dues à diverses administrations (+ 211.000 F) ;

— dans les Territoires de la Nouvelle-Calédonie, des Comores et de la Polynésie française, à majorer les crédits d'entretien (+ 132.375 F).

2° *Les mesures diverses.*

Des crédits d'un montant de 4.284.465 F sont prévus pour payer les dépenses nouvelles inscrites au titre des moyens des services (+ 738.465 F) et des interventions publiques (+ 3.556.000 F).

a) En ce qui concerne les moyens des services (titre III), l'augmentation résulte :

— de l'ajustement aux besoins des crédits pour frais de relève et de transport du personnel des Services d'Etat dans les Territoires des Comores, de la Nouvelle-Calédonie et de Saint-Pierre et Miquelon (+ 38.465 F) ;

— d'une dotation de 700.000 F inscrite au chapitre 34-21 en vue de combler le déficit de l'exploitation du cargo postal de Saint-Pierre et Miquelon.

b) En ce qui concerne les *interventions publiques* (titre IV), deux séries de mesures sont envisagées :

— les unes relatives aux actions nouvelles ;

— les autres correspondant à des ajustements aux besoins.

= Les *actions nouvelles* nécessitent une augmentation de crédits de 1.277.000 F (contre + 7.180.000 F en 1968) ; comme l'année précédente, elles concernent la recherche scientifique dans le Territoire des terres australes et antarctiques (+ 800.000 F) et l'aide technique (+ 477.000 F) aux Comores.

+ Dans le *Territoire des terres australes et antarctiques*, l'augmentation de 800.000 F permettra notamment de procéder au recrutement de huit agents supplémentaires afin de poursuivre le programme de recherches, ainsi qu'il est indiqué dans l'annexe I au présent rapport ;

+ L'aide technique au *Territoire français des Afars et des Issas* :

Un crédit supplémentaire de 77.000 F doit permettre notamment le recrutement d'un brigadier de paix pour l'encadrement de la garde territoriale ; ainsi l'effort exceptionnel consenti en faveur de ce territoire dans le budget de 1968 se trouve-t-il réduit à des proportions modestes.

Certes, la modicité de cette dotation ne doit pas faire illusion ; ce Territoire a en effet une situation de trésorerie difficile et il est probable qu'il ne pourra pas, sans aide du budget de l'Etat, faire face à ses obligations dans les mois à venir.

Outre les mesures à envisager dans ce domaine, il y aura lieu de se préoccuper de l'aide aux dockers. En effet le budget territorial a pris, du 1<sup>er</sup> janvier au 31 août 1968, la relève du budget de l'Etat en ce qui concerne la charge des dockers en surnombre. Or, malgré les compressions des effectifs, cette charge n'a pu disparaître entièrement et le Territoire a saisi le Secrétariat d'Etat pour en assurer le financement. Une solution devra donc être prochainement recherchée pour résoudre ces différents problèmes.

+ L'aide technique au *Territoire des Comores* :

Il est proposé d'accorder à ce Territoire en 1969 une aide complémentaire de 400.000 F en vue de lui permettre d'accélérer son effort en matière de santé publique et de scolarisation dans l'enseignement primaire.

Rappelons que pour mener à bien la lutte contre les grandes endémies l'hôpital de Moroni a été réaménagé et que des dispensaires de campagne ont été créés.

= *Les ajustements aux besoins* concernent la majoration (+ 1.906.000 F) des subventions d'équilibre versées aux Territoires :

— de Wallis et Futuna (+ 200.000 F) ;

— des Nouvelles-Hébrides (+ 706.000 F),  
afin de soutenir leurs efforts en matière de scolarisation, de travaux publics, de renforcement de leur infrastructure générale ;

— des Terres australes et antarctiques (+ 1 million de francs),  
afin de l'aider à supporter les charges de transport ainsi qu'à diverses dépenses complémentaires de l'effort de recherche.



Sans doute pourrait-on critiquer la pratique de ces subventions d'équilibre. Pour notre part, nous estimons que lorsque celles-ci répondent aux besoins inhérents au développement économique et social des territoires d'Outre-Mer, elles doivent être octroyées dans la mesure où le budget de ceux-ci ne supporte pas de charges inutiles ou excessives.

En raison du faible niveau de vie des populations, de leurs facultés contributives peu élevées, de l'absence totale d'industries locales, d'un essor démographique continu provoquant la montée en flèche des dépenses à caractère social et culturel, les territoires d'Outre-Mer sont en effet contraints :

— de limiter leurs dépenses d'investissements sur ressources propres ;

— de demander à la métropole une aide financière pour équilibrer leurs budgets ;

— de consacrer une partie importante de leurs recettes ordinaires au fonctionnement des services de santé et de l'enseignement, dans des proportions beaucoup plus importantes que dans la Métropole.

Tous les territoires d'Outre-Mer reçoivent une aide de la Métropole ; celle-ci est constituée par des subventions d'équilibre et participations, d'une part, et des prises en charge de personnels métropolitains affectés dans les Services territoriaux, d'autre part.

#### C. — LES TRANSFERTS DE CHARGES PUBLIQUES PAR LES TERRITOIRES A L'ETAT

La loi de finances rectificative du 30 décembre 1965 a prescrit la prise en charge par le Ministère de l'Education nationale des dépenses résultant de l'enseignement du second degré en Nouvelle-Calédonie à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1966. De même la loi de finances pour 1967 a classé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1967, parmi les Services de l'Etat le Service de l'Enseignement du premier degré à Saint-Pierre et Miquelon. Il en résulte pour le Ministère de l'Education nationale en 1967 une charge de 609.840 F. La loi de finances pour 1968 a également fait valoir notamment que les Territoires d'Outre-Mer ne peuvent mettre en œuvre des moyens suffisants pour lutter contre les grandes endémies et assurer parfaitement la protection de la santé publique sans l'intervention des Services compétents de l'Etat.

Ainsi sont devenus des Services d'Etat dans les Territoires d'Outre-Mer :

1° En *Polynésie française* : les Services de lutte contre la tuberculose, la lèpre et la filariose (Services de prévention) : Une première approche avait chiffré aux environs de 2 millions les crédits nécessaires. Une mission de la Santé publique doit se rendre dans le Pacifique pour procéder à une évaluation précise de la dépense ;

2° A *Saint-Pierre et Miquelon* : le Service de la Santé publique dans son ensemble. Un crédit de 2.188.042 F figure à cet effet au budget du Ministère des Affaires sociales.

Par ailleurs, en application de la loi n° 67-521 du 3 juillet 1967 relative à l'organisation du *Territoire français des Afars et des Issas*, une convention particulière d'aide financière a été conclue le 27 mai 1968 entre le Président du Conseil de Gouvernement et le Haut-Commissaire, aux termes de laquelle le Ministère des Affaires sociales prend en charge, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1968, la lutte contre la tuberculose (dépistage, contrôle, vaccinations, traitements ambulatoires, examens cliniques, radiologiques et bactériologiques, fournitures des moyens nécessaires à la marche du service, en personnel et en matériel). Le coût de ce transfert a été évalué à 1.331.343 F en 1968.

Il convient de rappeler aussi qu'à *Saint-Pierre et Miquelon* les frais d'exploitation de la flotte administrative assurant les liaisons extérieures étaient jusqu'à présent imputés sur le crédit de subvention de l'Etat au budget du Territoire. Les navires de la flotte administrative étant hors d'âge, un nouveau cargo, l'*Ile-de-Saint-Pierre*, a été acheté et a pris son service en avril 1967. L'Etat est propriétaire du navire et subvient totalement au déficit de son exploitation. Un crédit de 700.000 F a été ouvert au budget des T. O. M. en 1968 et sera reconduit en 1969.

Dans le même temps, un bureau chargé d'assurer les radio-communications a été institué à Saint-Pierre et Miquelon, à la charge du Ministère des Postes et Télécommunications. Les dépenses prises en compte par ce département se sont élevées à 476.997 F en 1967, étant précisé que seul le trafic international relève de la compétence du Ministère de tutelle.

## II. — Les dépenses en capital.

Les dépenses en capital passent :

— de 80.150.000 F en 1968 à 81.800.000 F pour 1969 au titre des autorisations de programme, soit une progression de 2,1 % contre 22,9 % l'an dernier ;

— et de 76.000.000 F en 1968 à 87.700.000 F pour 1969 au titre des crédits de paiement, soit une augmentation de 15,4 % contre une diminution de 1 % l'année précédente.

### A. — LES INVESTISSEMENTS EXÉCUTÉS PAR L'ÉTAT

Au *chapitre 58-00*, réservé aux *opérations d'extension du port de Djibouti*, aucune dotation nouvelle n'est prévue en autorisation de programme, mais un crédit de paiement de 6.500.000 F est inscrit.

Jusqu'à ces dernières années, on pouvait admettre que le port de Djibouti possédait un outillage moderne ; mais une évolution récente a fait ressortir la prédominance du trafic d'escale sur celui d'approvisionnement soit du territoire lui-même, soit de l'Éthiopie. La construction d'un nouveau môle dans le port de Djibouti a été décidée, le financement étant assuré par un crédit spécial figurant au *chapitre 58-00*.

B. — LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENTS ACCORDÉES PAR L'ÉTAT

Les subventions d'investissements accordées par l'Etat permettent de financer d'une part l'équipement administratif des T.O.M., et les investissements par l'intermédiaire du F.I.D.E.S.

1° Au titre de *l'équipement administratif des Territoires d'Outre-Mer* (chapitre 68-94) figurent :

- une autorisation de programme de 12.500.000 F ;
- et des crédits de paiements de 12.800.000 F,

au titre d'opérations nouvelles. Celles-ci concernent essentiellement la construction de logements permettant d'assurer l'hébergement des fonctionnaires servant dans les Services d'Etat. Ces opérations nouvelles sont énumérées à la page 66 du document budgétaire.

2° Le budget d'équipement consenti par le F.I.D.E.S. est prévu aux chapitres 68-90 (Section générale) et 68-92 (Section des Territoires). Pour 1969, il faut signaler un accroissement sensible des crédits du F.I.D.E.S., tant au titre des autorisations de programme, qui progressent de 3.700.000 F, soit de 5,6 % par rapport à celles votées pour 1968, qu'à celui des crédits de paiement, qui passent de 61.000.000 F en 1968 à 68.400.000 F pour 1969, soit une augmentation de 12,1 %. Pour 1969, les dotations seront les suivantes :

a) *La section générale :*

Rappel 1968.

Autorisations de programme....	43.500.000 F	(37.500.000 F)
Crédits de paiement.....	41.000.000 F	(31.000.000 F)

Par rapport à 1968, on constate que pour la Section générale du F.I.D.E.S. le montant des autorisations de programme a été accru de 16 % et celui des crédits de paiement de 32,2 %.

La répartition de la dotation ainsi ouverte chaque année au chapitre 68-90 réservé à la subvention du F.I.D.E.S. (Section générale) tient compte non seulement du chiffre de la population, du montant des ressources propres et des investissements réalisés avec des crédits différents de ceux fournis par le F. I. D. E. S., mais encore de la situation économique de chaque territoire, de ses possibilités, de l'importance de son retard dans l'équipement.

S'agissant des opérations nouvelles, nous donnons ci-après la répartition prévisionnelle des autorisations de programme de la Section générale ainsi qu'un échéancier des crédits de paiement correspondants. Cette répartition n'a qu'une valeur indicative ; elle ne sera arrêtée qu'après examen par le Comité directeur du F.I.D.E.S.

	1969	
	Autorisations de programme.	Crédits de paiement.
	(En francs.)	
Comores (équipement).....	10.000.000	7.000.000
Nouvelle-Calédonie (équipement des communes)	5.500.000	2.800.000
Territoire français des Afars et des Issas (équipement) .....	5.100.000	3.300.000
Nouvelles-Hébrides .....	4.000.000	3.000.000
O. R. S. T. O. M. ....	3.100.000	2.200.000
Equipement social.....	3.000.000	3.000.000
Actions économiques.....	3.000.000	1.400.000
Réserve pour opérations en cours d'études....	2.900.000	1.900.000
Œuvres privées.....	2.400.000	1.300.000
Etudes et divers.....	2.000.000	1.400.000
T. A. A. F. ....	1.500.000	1.500.000
Equipement pour opérations en cours d'études.	1.000.000	500.000
<b>Total</b> .....	<b>43.500.000</b>	<b>29.300.000</b>

b) <i>La section des territoires :</i>		Rappel 1968.
Autorisations de programme...	25.800.000 F	(28.100.000 F)
Crédits de paiement.....	27.400.000 F	(30.000.000 F)

Le montant des autorisations de programme est diminué de 8,2 % et celui des crédits de paiement de 8,7% par rapport à celui voté pour 1968.

Pour les opérations nouvelles, la répartition prévisionnelle des autorisations de programme section locale est donnée ci-après ainsi qu'un échéancier indicatif des crédits de paiement correspondants pour 1969 :

	1968	
	Autorisations de programme.	Crédits de paiement.
	(En francs.)	
Polynésie française.....	13.000.000	6.500.000
Nouvelle-Calédonie .....	9.000.000	4.000.000
Saint-Pierre et Miquelon.....	2.500.000	1.700.000
Wallis et Futuna.....	1.100.000	600.000
Réserve pour opérations en cours.....	200.000	200.000
<b>Total .....</b>	<b>25.800.000</b>	<b>13.000.000</b>

A ces crédits s'ajoutent des concours extérieurs — prêts et avances des organismes publics de crédit, subvention du Fonds européen de développement. C'est donc l'ensemble de ces moyens qui donnera pour l'année 1969 la mesure et le caractère des actions poursuivies ou entreprises pour réaliser les objectifs définis par la loi-programme d'équipement.

Quoi qu'il en soit, malgré l'effort entrepris par les Ministères techniques dans les Territoires du fait du rattachement de leur plan au V<sup>e</sup> Plan national, les crédits du F. I. D. E. S. restent l'élément primordial du développement économique et social des Territoires d'Outre-Mer.

### Observations de la Commission des Finances.

La Commission des Finances a, comme l'an dernier, pris acte de l'effort consenti pour 1968 dans le projet de budget des Territoires d'Outre-Mer, au titre de la section générale du F. I. D. E. S. mais a relevé des diminutions sensibles au titre de la section locale du F. I. D. E. S.

Laissant, suivant l'habitude, le soin aux Parlementaires des Territoires d'Outre-Mer de présenter leurs observations locales respectives, votre Commission des Finances insiste auprès du Gouvernement pour que les crédits budgétaires soient rigoureusement affectés à la promotion économique et sociale de ces Territoires et ne servent, en aucun cas, à d'autres fins telles que le fonctionnement des administrations ou des services publics par exemple.

Votre Commission des Finances estime que l'aide apportée sous forme de subventions d'équilibre aux budgets locaux doit constituer un relais et s'appliquer à des dépenses essentiellement d'équipement.

#### *1° La politique d'investissement dans les Territoires d'Outre-Mer.*

Votre Commission des Finances a été également très attentive aux problèmes des investissements dans les Territoires d'Outre-Mer et particulièrement en Nouvelle-Calédonie. Elle tient d'abord à indiquer que dès l'examen du projet de budget des Territoires d'Outre-Mer pour 1967, ayant évoqué le projet d'implantation d'une nouvelle société d'exploitation des gisements de nickel néocalédonien, elle avait souligné que toute participation étrangère dans une telle entreprise ne saurait remettre en cause le caractère majoritaire de la présence de la France, le nickel constituant une matière dont nul n'ignore l'importance stratégique et l'intérêt national qu'elle représente.

Votre Commission s'était félicitée l'an dernier de constater que le Gouvernement avait, dans ce domaine, assuré la priorité aux intérêts nationaux. La nouvelle société nommée « Compa-

gnie française industrielle et minière du Pacifique » (COFIM-PAC) sera en effet une société de droit français ayant son siège à Paris. Elle sera constituée entre l'International Nickel of Canada (INCO) qui détiendra 40 % du capital social et une société *holding* groupant les intérêts français sous le nom de « Société auxiliaire minière du Pacifique » (SAMIPAC) qui possédera 60 % du capital social.

Votre Commission estime que la réussite d'une opération de cette ampleur permettrait d'assurer un développement important de la production du nickel grâce à la mise en exploitation des gisements à basse teneur, puisqu'il est permis de prévoir que la production globale de nickel-métal de Nouvelle-Calédonie passerait à 150.000 tonnes par an dans les dix années qui viennent. Une expansion d'une telle importance ne manquera pas d'apporter de profondes transformations dans la vie économique de l'île.

Elle a appris avec satisfaction que sur le plan social, il est prévu dès maintenant qu'au moins 1.000 emplois nouveaux seront ainsi créés.

Votre Commission des Finances souligne que cette mutation industrielle de la Nouvelle-Calédonie, qui met en jeu de très puissants intérêts internationaux et nationaux tant dans l'investissement que dans la commercialisation, exige dans l'intérêt même du Territoire comme dans celui de la Nation, l'intervention de la puissance publique afin qu'elle se traduise dans les faits par un harmonieux développement, source de mieux-être pour la population du Territoire.

## *2° Le développement économique du Territoire français des Afars et des Issas.*

Votre Commission des Finances qui avait été sensible à l'effort sans précédent effectué en faveur du Territoire français des Afars et des Issas dans le budget des Territoires d'Outre-Mer voté pour 1968, pense que la faiblesse alarmante des ressources budgétaires de ce Territoire pourrait conduire la Métropole à soutenir davantage qu'il n'est prévu, le développement économique de ce Territoire.



Votre Commission des Finances estime que ce problème doit être posé clairement car, dans l'état actuel des choses, malgré les efforts déjà consentis, le niveau des populations peut tout juste être maintenu.

### 3° *La situation particulière des Comores.*

Votre Commission des Finances engage le Gouvernement à procéder à un effort d'investissement indispensable dans ce Territoire dont le retard en matière d'équipements est très préoccupant. Elle constate en effet que le développement démographique, les retours de Comoriens expatriés dans les pays de l'Est africain et à Madagascar, réduisent les effets pour chaque habitant des efforts entrepris pour améliorer les ressources locales.

En outre la baisse des cours des principales productions d'exportation a eu un effet défavorable : les exportations de produits riches (vanille et huiles essentielles) ont subi des baisses sensibles en volume et encore plus en valeur.

La pression démographique, le niveau de développement des populations, la rareté des terres, leur position géographique peu favorable, l'absence d'importants capitaux locaux et d'investisseurs nouveaux constituent autant d'obstacles difficiles à surmonter.

L'accroissement du produit intérieur brut par habitant n'a sans doute pas dépassé 2 % par an depuis le début du V<sup>e</sup> Plan. Encore ces 2 % sont-ils l'effet des dépenses d'investissement et non de l'accroissement de la production intérieure.

### 4° *Les difficultés économiques de Saint-Pierre et Miquelon.*

Votre Commission des Finances a constaté que l'aménagement du port de Saint-Pierre, financé pour 875 millions CFA par le Fonds européen de développement, a été achevé l'an dernier.

Elle rappelle au Gouvernement que la baisse des cours du poisson a mis la Société de pêche et congélations (S. P. E. C.) en difficulté.

Bien que des mesures aient été prises pour aider cette société à surmonter une grave crise, il apparaît nécessaire de permettre à la S. P. E. C. de porter sa production à un niveau suffisamment élevé et de rénover la flotte de pêche avec des unités modernes et plus grandes pour faire baisser le prix de revient.

Enfin votre Commission rappelle l'intérêt qu'il y aurait à doter l'archipel d'une infrastructure touristique moderne, l'Exposition internationale de Montréal ayant suscité une augmentation du nombre des touristes.

\*  
\* \* \*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat le projet de budget des Territoires d'Outre-Mer pour 1968.

# ANNEXES



## ANNEXE I

---

### PROBLEMES SPECIFIQUES A CHAQUE TERRITOIRE

#### La Polynésie.

##### a) *Situation économique.*

La prospérité économique de ce territoire est déterminée :

— par le maintien des activités du Centre d'expérimentation, qui apporte des ressources aux budgets locaux et fait naître des activités indirectes. Les prix, depuis l'installation du C.E.P., ont monté de 30 % mais leur mouvement s'est stabilisé. Un tiers de la population a quitté les activités traditionnelles pour être employé au C.E.P. ;

— par le développement du tourisme, qui a augmenté de 30 % en 1968 et les deux grands hôtels en construction (Panam et Uta) n'entreront en service qu'au début de 1969.

En revanche, les productions traditionnelles continuent de décliner : fin de l'exploitation des phosphates ; production de coprah en réduction — réduction moins forte (10 %) qu'on ne pouvait d'ailleurs le redouter ; la nacre se heurte à la concurrence de produits synthétiques. Un élément prometteur apparaît cependant : on reprend le peuplement des lagons en huîtres perlières.

Enfin, il faut noter les problèmes de la route traversière de Tahiti dont les études en cours sont évaluées entre 4 et 5 millions.

Au total, la Polynésie a connu et continuera à connaître une grande aisance financière, et les excédents du budget territorial permettent de compléter l'effort du F.I.D.E.S.

##### b) *Situation sociale.*

La vie et l'économie de ce territoire ont connu une mutation profonde du fait de la mise en route du Centre d'expérimentation du Pacifique.

Il en est résulté, en particulier, une concentration urbaine nouvelle à Papeete et aux environs, qui exige de multiples équipements économiques et sociaux. Le nouvel hôpital de Mamao comportant 350 lits entrera en service en février 1969. Il est financé conjointement par le F.E.D. et le F.I.D.E.S. La construction du lycée technique de Pirae est commencée. Le territoire réalise sur le budget local le nouveau palais de l'Assemblée territoriale, tandis que l'Etat finance un important programme de logements de fonctionnaires, la construction de la nouvelle résidence du gouverneur et plusieurs immeubles administratifs sur le nouveau port.

Deux nouveaux aéroports ont été mis en service récemment, l'un à Moorea, pour avions légers (F.I.D.E.S.), l'autre aux Gambiers (C.E.P.). D'importants travaux d'urbanisme sont en cours dans la zone urbaine de Papeete (voirie, aménagement du front de mer, adduction d'eau). Ils complètent un gros effort d'investissements privés soit dans la partie commerciale de la ville, soit dans la zone industrielle.

L'équipement sportif et culturel est très largement amorcé : Maison de la culture et de la jeunesse, stade et piscine olympiques, terrains de sports scolaires, stades et terrains d'entraînement dans les districts et les îles.

c) *Le tourisme.*

Tout le monde rêve de connaître la Polynésie et les innombrables îles de son archipel : Moorea, les Iles-sous-le-Vent et Bora-Bora, les atolls des Tuamotu et les lagons des Marquises.

Mais l'éloignement de la métropole ne favorise guère les rêves d'évasion des Français. Il faut tout de même noter que 23.574 touristes séjournèrent en Polynésie en 1967 (45,52 % d'augmentation par rapport à 1966).

Cette nette progression est due essentiellement aux trois facteurs suivants : accroissement de la capacité d'hébergement du Club Méditerranée, premiers résultats de la campagne de presse entreprise depuis le 1<sup>er</sup> mai 1967 par l'Office de développement du tourisme sur le continent nord-américain et action d'information menée auprès des agences de voyages aux Etats-Unis.

La Polynésie française comptait, en 1966, 13 hôtels de tourisme dont la capacité dépassait 400 chambres et autant d'autres hôtels non classés dont le confort était plus rudimentaire.

Les objectifs du V<sup>e</sup> Plan, en ce qui concerne la Polynésie, visent à faire du tourisme l'industrie qui prendra le relais à la fois des activités de construction du C.E.P. et de l'exploitation des phosphates. Ils ont été fixés à 1.000 chambres d'hôtel nouvelles devant permettre la venue en 1970 de 70.000 touristes.

Pour mettre ce programme en œuvre, un Office de développement du tourisme a été créé et pourvu d'un directeur. Un Code des investissements et un régime fiscal de longue durée ont été approuvés par l'Assemblée territoriale et mis en vigueur. Un service de l'urbanisme et de l'habitat a également été créé.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1966, deux grands projets hôteliers ont démarré : l'hôtel de Taharaa, de 200 chambres, dont le promoteur est Américain et qui sera exploité par I.H.C., filiale hôtelière de la Panam ; l'hôtel d'Utu Maoro, de 234 chambres, dont le promoteur est l'U.T.H., filiale hôtelière de l'U.T.A., et qui sera exploité par cette société.

**La Nouvelle-Calédonie.**

C'est là qu'on trouve le niveau de vie le plus élevé de nos Territoires d'Outre-Mer grâce à la prospérité croissante de l'exploitation du nickel. Certes, la production de produits métallurgiques reste stationnaire à 30.000 tonnes (plan d'extension à 40.000 et 65.000 tonnes) mais l'augmentation des exportations de minerai en 1968 a été de 30 %, ce qui représente une plus-value de 300 à 350 millions de francs C.F.P. En fait, la Société du nickel alimente actuellement, soit par la fiscalité indirecte dont elle est tributaire, soit par des droits de douane, environ un tiers du budget du Territoire (le reliquat des autres ressources est assuré par les droits d'octroi de mer et les autres droits d'entrée de douane). Cet apport est d'autant plus important que la Nouvelle-Calédonie échappe à la fiscalité directe, ce qui rend d'ailleurs ce Territoire réticent à toute idée d'assimilation. C'est ainsi que la création d'une université ou même d'un lycée d'études secondaires pose des problèmes politiques.

L'absence de fiscalité directe est enfin compensée par les taux très élevés des taxes sur les différents produits, notamment le tabac et l'énergie électrique.

Le seul problème grave dans ce Territoire privilégié par ses ressources naturelles réside dans la distorsion flagrante qui existe entre la population employée par la Société du nickel (environ 5.000 emplois) qui bénéficie de salaires élevés, et celle qui continue de vivre en dehors de Nouméa, dans des régions souvent inaccessibles par mer et peu accessibles par terre, du fait de l'insuffisance de l'infrastructure routière. Une enquête sur les différences de niveau de vie est actuellement en cours. Ses résultats seront connus dans huit mois environ et devraient, normalement, s'insérer dans le chapitre du VI<sup>e</sup> Plan consacré aux T. O. M.

Deux perspectives d'avenir : le tourisme qui a accompli en 1967 des progrès importants puisque le nombre des touristes (surtout Australiens) a atteint environ 10.000 personnes. Les difficultés de pénétration à l'intérieur de l'île, où les beautés naturelles ne manquent pas, les concentrent cependant principalement à Nouméa, en limitant ainsi momentanément l'extension du tourisme.

La seconde perspective d'avenir est la création, il y a dix-huit mois, d'une nouvelle société d'exploitation du nickel dont l'Etat français détient 60 % du capital. Les travaux en sont encore au stade de la recherche.

### Saint-Pierre et Miquelon.

La situation économique est bonne, étant entendu toutefois que les exportations de ce Territoire représentent moins de 20 % de ses importations.

Le développement des installations portuaires a fait disparaître le chômage au point qu'une certaine tendance à l'immigration se manifeste. En 1969, il convient de noter l'ouverture d'un centre de stockage des produits de la pêche.

Les travaux qui ont été financés sur le Fonds européen de développement pour un montant de 875 millions C. F. A., permettront au port de Saint-Pierre d'accueillir les chalutiers modernes de toutes nationalités qui fréquentent les bancs de l'Atlantique Nord-Ouest.

En outre, le F. I. D. E. S. a financé pour un montant de 125 millions C. F. A. la construction d'un quai adossé à la parie nord du môle frigorifique. Cette installation est pratiquement achevée.

Dans le domaine des transports maritimes, l'archipel s'est vu doter d'un nouveau paquebot postal, l'*Ile-de-Saint-Pierre*, mis en service au début de 1967, destiné à assurer la desserte régulière de Saint-Pierre avec le Canada.

Le commerce extérieur du territoire a évolué comme suit au cours des années 1965, 1966 et 1967 :

DESIGNATION	1965	1966	1967
		(En tonnes.)	
Importations globales.....	39.115	51.097	62.125
Exportations globales.....	3.062	3.575	2.657
Dont :			
Vers les Etats-Unis.....	1.824	2.796	2.076
Vers la France.....	1.034	705	478

Les importations portent essentiellement sur les denrées de première nécessité indispensables à la vie du Territoire. Quant aux exportations, il s'agit surtout de poissons congelés et de farine de poissons produits par la Société de pêche et de congélation (S. P. E. C.), principale installation industrielle de l'île. Il faut signaler à ce propos un renversement des courants d'exportation enregistré depuis quelques années au profit du continent américain et au détriment de la France métropolitaine.

La baisse des cours du poisson a mis la S. P. E. C. en difficulté. Des mesures ont été prises pour l'aider à surmonter une grave crise et les moyens sont recherchés pour faire baisser les prix de revient.

Il faut noter la vive reprise du tourisme après un léger ralentissement dû à l'attrait de l'exposition internationale de Montréal.

### Nouvelles-Hébrides.

Dans ce condominium franco-britannique, le quatrième trimestre 1968 verra la fin de l'exploitation du manganèse. En revanche, on assiste à une très belle réussite dans le domaine de l'élevage : surtout le charolais avec un potentiel de quatre bêtes à l'hectare.

Sur les 70.000 hectares que l'Etat possède des études sont en cours pour l'exploitation des huiles et des oléagineux. Les réalisations ont commencé sur 2.000 hectares.

Dans le domaine culturel, le retard sur les Anglais a été plus que rattrapé. En matière de tourisme, on a prévu, fin 1969, la construction d'un ensemble de bungalows, de 80 chambres.

### Comores.

La situation économique, et donc sociale, du Territoire a peu évolué depuis 1966. En effet le développement démographique, les retours de Comoriens expatriés dans les pays de l'Est africain et à Madagascar, provoqués par ces pays, réduisent les effets pour chaque habitant, des efforts entrepris pour améliorer les ressources locales.

En outre, la baisse des cours des principales productions d'exportation a eu un effet défavorable.

Les exportations de produits riches (vanille et huiles essentielles) ont subi des baisses sensibles en volume et encore plus en valeur.

Les financements prévus au V<sup>e</sup> Plan ont été mis en place normalement (60 % du total en 1968), mais les objectifs essentiels : formation des hommes, production agricole destinée à l'autoconsommation, réalisation d'une infrastructure de base en rapport avec les ressources de fonctionnement, exigent des efforts longs dont les résultats ne peuvent être que progressifs.

La pression démographique, le niveau de développement des populations, la rareté de terres, leur position géographique peu favorable, l'absence d'importants capitaux locaux et d'investisseurs nouveaux constituent autant d'obstacles difficiles à surmonter.

L'accroissement du produit intérieur brut par habitant n'a sans doute pas dépassé 2 % par an depuis le début du V<sup>e</sup> Plan. Encore ces 2 % sont-ils l'effet des dépenses d'investissement et non de l'accroissement de la production intérieure.

### Territoire des Afars et des Issas.

Le Territoire dépend étroitement de l'activité du port de Djibouti et de l'aide métropolitaine.

Or la crise de Suez, en juin 1967, a porté un coup sévère à la vie économique du Territoire déjà ébranlée précédemment par les incidents politiques. Les événements du Proche-Orient, en supprimant le rôle de port d'escale et de soutage de Djibouti et en provoquant la crainte des investissements, ont en effet réduit les ressources du Territoire.

L'avitaillement des navires qui, en 1966, portait sur 5.190 millions de francs Djibouti n'a atteint pour les quatre premiers mois de 1968 que 481 millions de francs Djibouti.

Les ressources budgétaires du Territoire qui étaient de 2.109 millions de francs Djibouti en 1966 ne dépassent pas 2.177 millions en 1968.

L'aide métropolitaine a dû suppléer la réduction des activités du port de Djibouti qui fort heureusement a continué à assurer le transit éthiopien.

Le niveau de vie des populations est tout juste maintenu malgré ces efforts.

L'arrêt total du transit « via Suez », le 5 juin 1967, a eu pour conséquence directe une baisse importante des recettes propres du budget du port de Djibouti, dont l'aisance en temps normal facilitait la trésorerie du budget territorial.

Les recettes du budget annexe du port de Djibouti provenaient, à concurrence d'environ 45 % de leur montant total, des opérations d'avitaillement des navires, et de 55 % du trafic, entrées et sorties de marchandises relevant du transit de ou vers l'Ethiopie, des transbordements à destination d'autres ports de la mer Rouge ou du trafic propre du Territoire.

Or le nombre de touchées de navires est tombé de 2.959 en 1966 à 2.167 en 1967 et à 326 pour les quatre premiers mois de 1968, la moyenne mensuelle passant de 245/250 à 70/80 navires, entraînant l'évolution suivante du trafic avitaillement (en tonnes) :

DESIGNATION	1966	1967	1968 (Janvier à avril inclus.)
Hydrocarbures :			
Réception .....	1.863.461	1.280.695	184.966
Soutage .....	1.739.528	1.153.516	145.373
Eau .....	275.724	240.855	39.511

Les opérations commerciales sur marchandises n'ont pas subi cette chute rapide. Elles se sont maintenues à 306.529 tonnes en 1967 contre 370.952 tonnes en 1966, le chiffre des quatre premiers mois de 1968 marquant une nette reprise avec 111.721 tonnes et on peut espérer que le tonnage de 1966 sera dépassé.

Le volume des échanges en transit de ou vers l'Ethiopie est resté relativement stable malgré la concurrence d'Assab ; la même remarque s'applique au trafic propre du territoire. On note en outre un certain regain du trafic de distribution au détriment d'Aden. Enfin, la durée moyenne des escales s'est accrue par suite du rendement faible au début de leur emploi, des dockers Afars qui ont remplacé la main-d'œuvre étrangère précédemment utilisée. Ce rendement s'est progressivement accru, il est maintenant satisfaisant et toujours en progrès.

Il n'en reste pas moins que le déficit réel prévisible du budget annexe du port à la clôture de l'exercice 1968 peut d'ores et déjà être évalué raisonnablement à 80 millions de francs Djibouti après épuisement du fonds de renouvellement et du fonds de réserve.

Aussi dès 1967, le budget de l'Etat a-t-il été appelé à intervenir en un domaine exceptionnel en faveur du Territoire.

La main-d'œuvre Afar venue de l'intérieur devait être logée et formée ; à la suite de la fermeture du Canal de Suez et de la diminution du trafic portuaire qui l'a immédiatement suivie, une partie de cette main-d'œuvre, dont on ne trouvait plus l'emploi au port, a dû être utilisée à des travaux d'intérêt général. Il a été consenti à cet effet un crédit exceptionnel de 900.000 francs, entièrement utilisé au 31 décembre 1967.

Parallèlement, les efforts de la métropole en matière d'équipement se sont poursuivis : 29 millions seront consacrés à l'extension du port de Djibouti pour la construction de deux nouveaux postes à quai conçus pour le trafic des marchandises ; sans attendre la réouverture du Canal de Suez, cette extension trouve en effet sa justification dans le nouvel essor du port dans le commerce de redistribution à destination des ports secondaires en mer Rouge ou de l'Ethiopie.

Quoi qu'il en soit, la trésorerie du Territoire ne permettra pas au Gouvernement local de faire face à ses obligations fin 1968.



Outre les mesures à envisager pour fournir au Territoire les moyens financiers nécessaires à l'exécution de ses obligations, il y aura lieu de se préoccuper de l'aide aux dockers. En effet, le budget territorial a pris du 1<sup>er</sup> janvier au 31 août 1968, la relève du budget de l'Etat en ce qui concerne la charge des dockers en surnombre. Or, malgré les compressions des effectifs, cette charge n'a pu disparaître entièrement et le Territoire a demandé au Secrétariat d'Etat d'en assurer le financement.

Une solution est recherchée à ces différents problèmes.

#### Territoire des Terres australes et antarctiques françaises.

L'infrastructure des bases des T.A.A.F. s'est particulièrement développée au cours de ces trois dernières années :

Sur les fonds du F.I.D.E.S. ont été construits un quai de débarquement et une centrale électrique à Port-aux-Français, des dépôts de carburant en vrac, une station d'émission radio à Kerguelen. Il a été installé des bases de tir de fusées sondes à Kerguelen et en Terre Adélie.

Sur les crédits alloués par la Délégation générale à la recherche scientifique et technique, ont été créés essentiellement plusieurs laboratoires : biologie marine à Kerguelen et à Amsterdam, géophysique à Amsterdam, recherche ionosphérique à Terre Adélie.

\*  
\* \*

Les trois dernières années concernent la fin du IV<sup>e</sup> Plan et le début du V<sup>e</sup> Plan. Le tableau ci-dessous indique les moyens financiers qui ont été mis à la disposition de l'ensemble des Territoires (en millions de francs) ; il marque leur progression.

DESIGNATION	1965	1966	1967	1968	TOTAL
F. I. D. E. S.....	40,10	43,30	59,7	»	143,10
Ministères techniques.....	19,30	49,55	58,40	»	127,25
Budget Etat (port Djibouti, chapitre 58-00).....	6,30	5,70	10,70	»	22,70
F. E. D.....	»	»	»	46,30	(1) 46,30
Totaux .....	65,70	98,55	128,80	46,30	339,35

(1) Il s'agit des engagements au 2 avril 1958 à partir du début du deuxième F. E. D. soit 1964.

## ANNEXE II

**Dépenses publiques civiles effectuées par la métropole dans les T. O. M.  
en 1967 (dernière année connue.)  
(En millions de francs.)**

DESIGNATION	DEPENSES ordinaires.	DEPENSES en capital.	MATERIEL fourni gratuitement.	TOTAL
<b>Dépenses civiles des départements ministériels :</b>				
Ministère des T. O. M. ....	100,43	47,92	»	148,35
Intérieur .....	1,86	»	»	1,86
Justice .....	7,20	»	»	7,20
Finances .....	7,13	0,20	»	7,33
Equipement et transports.....	21,63	23,23	3,92	48,78
Anciens combattants.....	0,87	»	»	0,87
Education nationale.....	29,70	6,34	»	36,04
Jeunesse et sports.....	1,59	1,37	»	2,96
Affaires étrangères.....	0,75	»	»	0,75
Agriculture .....	0,01	»	»	0,01
Services Premier ministre.....	0,41	»	»	0,41
<b>Totaux dépenses civiles..</b>	<b>171,58</b>	<b>79,06</b>	<b>3,92</b>	<b>254,56</b>
<b>Totaux comptes du Trésor</b>	<b>52,67</b>	<b>»</b>	<b>»</b>	<b>52,67</b>
<b>Dépenses d'organismes divers :</b>				
O. R. T. F. ....	4,99	1,39	0,27	6,65
Réseau général radioélectrique.	2,54	0,65	0,36	3,55
O. R. S. T. O. M. ....	0,85	»	0,06	0,91
Office des anciens combattants.	0,07	»	»	0,07
Pensions .....	16,84	»	»	16,84
<b>Caisse centrale de coopération économique :</b>				
— Paiements pour compte				
F. E. D.....	»	11,45	»	11,45
— Avances et crédits divers.	»	16,97	»	16,97
<b>Totaux divers.....</b>	<b>25,29</b>	<b>30,46</b>	<b>0,69</b>	<b>56,44</b>
<b>Totaux généraux.....</b>	<b>249,54</b>	<b>109,52</b>	<b>4,61</b>	<b>363,67</b>