

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

2^e Législature

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1962-1963

COMPTE RENDU INTEGRAL — 33^e SEANCE2^e Séance du Lundi 21 Janvier 1963.

SOMMAIRE

1. — Loi de finances pour 1963 (2^e partie). — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 1355).

Articles 12 à 29 et états B et C (suite).

Coopération (suite).

MM. de Lipkowski, Spenale, Odrú, Bourgund, Voisin, rapporteur spécial; Flornoy.

MM. Triboulet, ministre délégué chargé de la coopération; le rapporteur spécial.

Etats B et C. — Adoption des crédits des titres III, IV, V et VI. Après l'article 57.

Amendement n° 130 de la commission des affaires étrangères et de la commission de la production et des échanges: MM. Maurice Schumann, président de la commission des affaires étrangères; le ministre de la coopération, le rapporteur spécial. — Retrait.

Affaires algériennes et Sahara.

M. Prioux, rapporteur spécial.

Renvoi de la suite du débat.

2. — Ordre du jour (p. 1388).

PRESIDENCE DE M. PIERRE PASQUINI,
vice-président.

La séance est ouverte à vingt et une heures trente minutes.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

LOI DE FINANCES POUR 1963 (DEUXIEME PARTIE)

Suite de la discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1963 (deuxième partie) (n° 22, 25).

[Articles 12 à 29 (suite).]

COOPERATION (suite).

M. le président. Cet après-midi, l'Assemblée a commencé l'examen des crédits du ministère de la coopération et a entendu les rapporteurs.

Je rappelle les chiffres des états B et C:

ETAT B

Répartition des crédits
applicables aux dépenses ordinaires des services civils.
(Mesures nouvelles.)

« Titre III : + 17.156.505 francs ;

« Titre IV : + 70 millions de francs. »

ETAT C

Répartition des autorisations de programme et des crédits de paiement applicables aux dépenses en capital des services civils.

(Mesures nouvelles.)

TITRE V. — INVESTISSEMENTS EXÉCUTÉS PAR L'ÉTAT

« Autorisation de programme : 6 millions de francs ;

« Crédit de paiement : 3 millions de francs. »

TITRE VI. — SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDÉES PAR L'ÉTAT

« Autorisation de programme : 466 millions de francs ;

« Crédit de paiement : 209 millions de francs. »

Voici les temps de parole encore disponibles dans ce débat :

Gouvernement, 35 minutes ;

Groupe de l'U. N. R.-U. D. T., 35 minutes ;

Groupe socialiste, 10 minutes ;

Groupe du centre démocratique, 10 minutes ;

Groupe communiste, 5 minutes ;

Groupe du rassemblement démocratique, 5 minutes ;

Groupe des républicains indépendants, 5 minutes ;

Isolés, 5 minutes.

Les commissions ont épuisé leur temps de parole.

La parole est à M. de Lipkowski, premier orateur inscrit.
(Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T.)

M. Jean de Lipkowski. Mes chers collègues, que la coopération tienne dans les relations internationales une place de plus en plus importante, c'est une évidence.

Cette vérité devenue première, il convient cependant de la répéter pour souligner, chaque fois que cela est possible, que la France, consciente la première de l'importance de la coopération, consent en faveur des peuples sous-développés un effort plus grand, en valeur relative, que celui de tout autre pays du monde : 2,6 p. 100 de son revenu national. Aucun autre pays industrialisé ne consacre une telle proportion de son revenu à l'aide aux pays sous-développés.

L'ampleur de cet effort, je le sais, effraie certains et nous les entendons faire preuve d'un faux réalisme en prêchant un repli égoïste de l'Occident sur lui-même.

A ceux-là il est sans doute inutile d'opposer des arguments moraux, pourtant élémentaires et qui militent en faveur du devoir de solidarité que les pays riches ont envers les pays pauvres. Mieux vaut donc parler de notre intérêt et considérer que l'aide que nous apportons au développement de ces pays, si elle paraît un sacrifice pour le présent, constitue, en réalité, pour la nation donatrice un investissement pour l'avenir.

Une nation industrialisée a besoin, d'une part, d'assurer ses approvisionnement en matières premières et, d'autre part, d'élargir ses débouchés qui stimuleront son potentiel industriel. La prospérité internationale ne se développe que par l'accrois-

sement des échanges, si bien que l'aide que nous apportons en créant une nouvelle couche de consommateurs et de producteurs est le stimulant essentiel de ces échanges.

Quoi qu'il en soit, vis-à-vis des pays africains et malgache, c'est-à-dire les Etats de la zone franc, le volume de nos échanges revêt une importance considérable, puisque 7 p. 100 de nos exportations sont dirigées vers ces pays.

Cependant, mes chers collègues, je ne m'attarderai pas longuement à justifier le principe de notre aide. Il ne suffit pas de dire que celle-ci est légitime et nécessaire. Encore faut-il faire en sorte qu'elle soit utile et efficace. Je me permets donc, monsieur le ministre, de vous livrer quelques réflexions toutes orientées par cette notion d'efficacité.

J'aborderai d'abord un sujet un peu épineux et dont a déjà traité le rapporteur pour avis, M. Bettencourt. Il s'agit de la multiplicité des organismes qui, en France, s'occupent de la coopération.

Nous faisons — je le rappelle — de la coopération à partir de six autorités différentes. Il y a d'abord votre ministère, celui dont la compétence se limite aux Etats africains et malgache de la zone franc, puis le ministère chargé des affaires algériennes qui déterminera, encore que cette question ne soit pas tranchée, l'aide à apporter à l'Algérie; M. Jacquinet, qui dispense sa coopération aux territoires et départements d'outre-mer; le ministère des affaires étrangères, qui se penche plus particulièrement sur le cas du Maroc, de la Tunisie et des Etats du Sud-Est asiatique; le ministère des finances, qui fait de la coopération de type classique; et il y a, enfin, les bureaux d'études semi-publics ou privés, qui font également de la coopération.

Voilà donc six manières de dispenser l'aide selon six procédés différents.

Or le danger de cette fragmentation a été largement souligné ici. Il est évident qu'indépendamment des doubles emplois ou des contradictions que tant de procédures comportent, il est à craindre que plus les années passent, plus ces cinq ou six formes de coopération tendent à créer leurs propres traditions. Si bien que le jour où nous voudrions faire disparaître ces cloisonnements pour instaurer une nécessaire uniformisation, celle-ci se révélera impossible.

Cependant, la coopération doit être envisagée dans une perspective d'ensemble, c'est-à-dire dans une perspective mondiale, et il faut éviter déjà la provincialisation de l'aide.

Je sais bien que j'énonce encore ici une évidence qui — vous le savez, monsieur le ministre — a fait l'objet de longues discussions au sein de la commission des affaires étrangères et a déjà été évoquée par son rapporteur, M. Bettencourt.

La question qui se pose est donc de savoir s'il est possible d'ores et déjà de concentrer et de simplifier vos appareils d'intervention en regroupant nos assistances techniques sous l'autorité d'un seul ministère de tutelle. Tel a été le thème de nos discussions à la commission. Sur ce point, monsieur le ministre, je ne disposerai pas du sort de votre ministère aussi catégoriquement que l'a fait notre excellent rapporteur, parlant d'ailleurs au nom des différentes tendances qui se sont exprimées à la commission des affaires étrangères.

Je ne prendrai donc pas parti sur le point de savoir s'il faut un grand ministère de la coopération ou s'il faut rattacher l'assistance technique au ministère des affaires étrangères en considérant qu'elle constitue, dans le monde moderne, l'accessoire essentiel de la diplomatie. Il est vain d'épiloguer sur cette question qui suppose une décision politique prise à l'échelon le plus élevé.

En revanche, quelle que soit la solution politique qui interviendra certainement un jour, quel que soit le ministère choisi pour gérer la coopération, on peut, d'ores et déjà, et sans sortir du *statu quo*, prévoir l'unification des méthodes d'assistance technique et unifier à la base les principes qui régissent notre politique de coopération, en bref, quels que soient les ministères qui dispensent cette aide il s'agit, d'ores et déjà, d'instaurer la confrontation permanente entre les différents ministères intéressés pour que chacun d'eux s'inspire des mêmes principes et qu'ils harmonisent leurs procédures.

Cette confrontation permanente entre les différents départements intéressés, en attendant qu'intervienne une solution rationnelle et indispensable, peut avoir lieu en créant, par exemple, une sorte d'agence générale de la coopération rattachée au ministère de la coopération et qui comprendrait un comité directeur où siègeraient les représentants des autres départements intéressés.

Nous aboutirions ainsi à une solution heureuse et nous faciliterions aussi les entreprises privées d'« engineering » qui constituent les éléments indispensables de notre expansion mondiale et qui seraient satisfaites de ne s'adresser qu'à une seule administration.

Quant à la forme de notre aide, le problème consiste évidemment à la rendre la plus efficace possible, en évitant notamment le gaspillage. A ce sujet, la première remarque qui s'impose est qu'il importe, dans toute la mesure du possible, de limiter les subventions budgétaires aux Etats intéressés. Nous savons tous combien ces subventions risquent d'être impopulaires dans notre propre opinion publique dans la mesure où le contribuable français voit d'un mauvais œil les finances publiques combler le déficit des Etats en question.

D'autre part, vis-à-vis des Etats eux-mêmes, cette aide est malsaine dans la mesure où elle leur évite de faire le nécessaire effort d'austérité qui s'impose à eux pour atteindre à leur indépendance économique.

Cependant il faut se dire que, dans certains cas, ces subventions, pour malsaines qu'elles puissent paraître, sont indispensables dans la mesure où certains Etats ont des structures très rudimentaires, où ils doivent procéder à des investissements non productifs, dans le domaine administratif notamment, et qu'il n'y a pas d'autres moyens pour nous de couvrir l'inévitable déficit qui en résulte.

On peut cependant trouver — et je me permets de vous demander votre avis sur ce point monsieur le ministre — un système qui récompense les bonnes gestions, c'est-à-dire que les économies faites par les Etats sur une subvention pourraient être réaffectées à certains secteurs essentiels comme l'enseignement, la santé publique ou la recherche scientifique.

Je pense que c'est dans cet esprit qu'est conçu le plan de dégressivité pour l'aide de fonctionnement.

La recherche de l'efficacité, le souci d'éviter le gaspillage nous conduisent à nous demander s'il ne convient pas de reviser certaines de nos procédures financières. Autrement dit, pour encourager l'élaboration chez les différents Etats de plans cohérents et à long terme, ne devons-nous pas, de notre côté, envisager le système d'un aide pluriannuelle ?

Je ne ferai ici que poser la question sans prétendre la résoudre définitivement, car elle est délicate et, au fond, elle se rattache à une conception que vous avez évoquée vous-même, c'est-à-dire la conception d'une loi de programme élaborée par nous.

Un plan n'a, en fait, de valeur que dans la mesure où il peut être financé pendant toute la période où il s'applique. Or, actuellement, notre règle étant celle de l'annualité budgétaire, notre aide ne peut s'engager que pour l'année en exercice. Les bénéficiaires n'ont donc pas la possibilité de savoir si nous pourrions ou non financer les opérations qui, dans leur plan, sont prévues pour les années à venir. Or, à se limiter à des opérations annuelles qui se seraient pas intégrées dans un plan à long terme, nous augmenterions le risque de financer des opérations de gaspillage.

On peut donc se demander si une loi-programme fixant notre aide dans les années à venir ne nous permettrait pas, au contraire, de sélectionner les projets précis du plan qui sembleraient les plus utiles pour y affecter notre aide.

En somme, plutôt que de procéder par reconduction des budgets annuels qui entraînent des acceptations fragmentaires de demandes d'aide, il serait peut être préférable, ainsi que le conseil économique et social l'a demandé dans un récent avis, de déterminer, à partir de la comptabilité nationale, la fraction de notre revenu que la France peut, sans danger pour son propre taux de croissance, consacrer à son effort d'aide et de coopération avec le tiers monde.

Cet effort devrait d'ailleurs varier en fonction de l'aide des autres pays industrialisés. C'est donc au Gouvernement qu'il appartient de réagir contre les solutions au jour le jour et de chercher à déterminer cette fraction de notre revenu national disponible.

En troisième lieu — cela me paraît capital — notre aide gagnerait en efficacité si elle pouvait s'inscrire dans le cadre d'un plan régional. Autrement dit, il y aurait quelque chose d'artificiel pour chaque pays d'Afrique à concevoir son propre plan de développement sans se soucier d'harmoniser ce plan avec celui des autres Etats.

Les pays africains doivent de plus en plus prendre conscience du danger d'une balkanisation économique de l'Afrique.

Je noterais d'ailleurs à ce sujet les efforts louables faits par l'O. A. M. C. E. dans le sens d'une harmonisation du dévelop-

pement des douze Etats membres et en particulier dans le domaine des implantations industrielles.

Mais ces efforts ne sont pas suffisants et les Etats bénéficiaires doivent de plus en plus confronter entre eux leurs besoins et élaborer leurs plans de développement en tenant compte de la complémentarité qui peut exister entre les uns et les autres.

Les Etats africains doivent prendre conscience que ce n'est pas dans le cadre de chaque micronationalisme local qu'ils parviendront à améliorer leur niveau de vie et à prendre leur essor économique. Cet essor, ils ne le prendront qu'en tenant compte de leur interdépendance économique, en créant un vaste marché à l'échelle de l'O. A. M. C. E.

Donc, dans un premier stade, il faut réaliser une plus grande harmonisation entre chacun des plans nationaux.

Mais ceci entraîne cela et cette idée comporte à mon sens la nécessité d'aller plus loin et de faire en sorte que les pays bénéficiaires, au lieu de discuter individuellement avec la France, puissance prestataire, puissent aussi discuter en bloc avec elle. Il ne suffit pas seulement qu'ils confrontent entre eux leurs besoins ; il faut aussi qu'ils les confrontent ensemble vis-à-vis de nous. Ce qui manque au fond, dans nos mécanismes d'aide, c'est ce dialogue de l'ensemble des Etats bénéficiaires avec le prestataire français. A mon sens ce dialogue est la seule manière d'éviter le désordre, la cacophonie ou même — disons les choses franchement — la surenchère que peuvent exercer individuellement nos interlocuteurs lorsqu'ils discutent, individuellement — comme c'est le cas — du montant de notre aide avec nous.

On pourrait, dans cet esprit, concevoir que, dans un premier temps, des colloques se réunissent à Paris, groupant les planificateurs et les différents ministres des finances des pays intéressés, afin d'obtenir une double harmonisation : celle des différents plans des Etats membres entre eux et, celle-ci étant connue, l'harmonisation des besoins, en général, avec les possibilités de financement de la France.

Il faut aussi se départir d'un réflexe élémentaire qui consisterait à voir dans cette confrontation une nouvelle volonté d'ingérence de notre pays car, à cette critique, je répondrai par l'argument suivant : une telle confrontation s'inspire directement de celle qui fut établie au lendemain de la guerre par l'Europe occidentale vis-à-vis de l'Amérique distributrice de l'aide Marshall. Qu'est-ce donc que l'O. E. C. E. sinon cette confrontation entre le pays prestataire, d'une part, c'est-à-dire les Etats-Unis et, d'autre part, les pays bénéficiaires, ceux de l'Europe occidentale ?

C'est donc dans ce sens que nous devrions orienter nos efforts, en pensant qu'un jour ces nécessaires confrontations d'ensemble pourraient déboucher, du côté de l'Afrique, sur un organisme plus structure que l'O. A. M. C. E. qui, au surplus, aurait l'avantage d'acheminer plus rapidement l'Afrique vers cette unité qu'elle est la première à réclamer.

Le problème des méthodes qui se pose entre nos partenaires africains et la France se pose aussi sur le plan international. En ce domaine on peut noter une choquante multiplication et un très mauvais foisonnement des organismes internationaux qui dispensent une aide au tiers monde en général et, par conséquent, aux pays de la zone franc. Il serait regrettable que tous ces organismes internationaux continuent d'agir de manière aussi dispersée, voire concurrente.

En tout cas, il serait absurde qu'à la rivalité Est-Ouest qui fait des pays du tiers monde un enjeu politique, on voie se superposer une rivalité à l'intérieur de l'Occident, chacun des partenaires occidentaux s'efforçant, par le truchement de leur aide, de s'assurer des positions économiques dans les pays bénéficiaires.

Pour les pays de l'Occident qui dispensent leur aide, soit par la voie multilatérale, soit par la voie bilatérale, la coordination des efforts s'impose donc.

Mais, soyons réalistes. Dans le domaine de l'harmonisation je ne rends bien compte qu'il y a des choses qui sont possibles et d'autres qui ne le sont pas. Je veux dire qu'il ne faut pas trop se faire d'illusions, et ne pas espérer qu'une parfaite coordination s'instaure à l'intérieur du monde occidental entre toutes les procédures d'aide.

Cependant, ce qui est possible, c'est cette coordination qui doit être recherchée avec nos partenaires immédiats, c'est-à-dire la Communauté européenne économique. Il faut reconnaître que, dans ce domaine, l'harmonisation n'en est qu'à ses débuts. Certes — vous nous l'avez dit — la nouvelle convention d'association passée entre la C. E. E. et les pays d'outre-mer a institué un début d'harmonisation, notamment par l'instauration d'un

comité consultatif. Mais peut-on dire, peut-on croire que ce comité suffira à coordonner les actions menées, d'une part, par le fonds européen de développement et, d'autre part, par notre organisme d'aide, c'est-à-dire le F. A. C. Je ne le crois pas. Aussi faut-il rechercher au sein de la C. E. E. une répartition préalable des efforts à réaliser en faveur des pays d'outre-mer et l'harmonisation de ces efforts. En somme, le même effort d'harmonisation que nous-mêmes devons rechercher à l'égard de l'organisation africaine et malgache de coopération économique doit être fait entre la C. E. E. et l'O. A. M. C. E., de façon à coordonner à l'échelon régional des plans de développement. Si nous n'arrivons pas à mettre sur pied une véritable action concertée de la C. E. E. avec les pays d'outre-mer, nous risquons de voir la France continuer à s'épuiser, seule, à poursuivre certaines formes d'aide, tout en voyant en même temps diminuer le volume de nos échanges avec les pays dont il s'agit.

Si je suis sceptique quant à l'harmonisation nécessaire dans le domaine international, en d'autres termes, si je ne pense pas que l'on puisse obtenir cette harmonisation de la part d'autres organismes internationaux, qu'il s'agisse de la E. I. R. D., de la Banque interaméricaine de développement ou des organismes spécialisés de l'O. N. U., je pense qu'une certaine coordination pourrait être recherchée entre les différentes procédures d'aide bilatérale. Sans entrer dans le détail, on est forcé de constater que les différents pays qui dispensent l'aide bilatérale le font d'une façon très désordonnée. Chacun sollicite les jeunes Etats africains dans le plus grand désordre, quand ce n'est pas pour aboutir à une regrettable compétition. Du côté des Africains, cette tendance est d'ailleurs naturellement encouragée car, l'aide bilatérale étant considérée par eux avec une certaine suspicion, les pays assistés se montrent soucieux de diversifier les influences économiques qui s'exercent sur eux et sont par conséquent amenés à faire appel au maximum de concours, sans souci d'harmonie ou de logique.

Pour être efficace, l'aide bilatérale doit comporter un minimum de coordination entre les pays prestataires pour éviter à la fois d'inutiles rivalités, génératrices elles-mêmes de gaspillage.

En tout cas, sur ce sujet, je noterai au passage que la procédure bilatérale devrait, à mon sens, rejeter la notion de l'aide liée.

A première vue, il peut paraître logique de lier l'aide d'un pays à des achats dans les pays donateurs. L'aide financière que la France dispense par le F. A. C. est, dans une certaine mesure, liée du fait que les travaux effectués sur les fonds que nous donnons doivent, en principe, être effectués à l'aide de matières premières et de biens d'origine française.

Une telle procédure est certainement à première vue logique mais, à la réflexion, on peut penser qu'elle est contraire à l'intérêt de l'Etat bénéficiaire et qu'elle est contraire aussi à l'intérêt de l'Etat prestataire.

Pour l'Etat bénéficiaire, une aide liée revient à l'obliger à chercher, dans certains cas, à effectuer des achats sur des marchés où les prix peuvent être plus élevés qu'ailleurs ; pour l'Etat prestataire, il est dangereux de lier la notion de coopération et celle d'échange car c'est implicitement admettre que, si la coopération subit des fluctuations, c'est-à-dire que si elle diminue ou même disparaît, les échanges, à leur tour, subiront cette même diminution ou cette disparition.

Il faut, en fait, considérer le problème des échanges comme un problème à part et le régler par voie de négociations, menées sur un pied d'égalité en vue d'aboutir à des accords commerciaux comportant des avantages réciproques.

Telle est la procédure qui a été retenue pour nos échanges avec la Côte-d'Ivoire et qui a fait l'objet d'un accord précis en 1962, dont nous pourrions nous inspirer.

Quoi qu'il en soit, même si nous parvenons à une harmonisation des différentes aides bilatérales, il ne faut pas se dissimuler que, du fait de l'association des pays de la zone franc avec les nations européennes, nous avons, en ce qui nous concerne, perdu une situation protégée pour être désormais dans une situation de concurrence avec nos autres partenaires.

A nous donc de montrer assez de dynamisme, d'initiative pour faire face à cette concurrence.

Or, cette concurrence, qui va la subir ?

Ce sont surtout nos entreprises, nos investisseurs privés qui travaillaient avec les Etats de la zone franc. S'il faut attendre d'eux qu'ils fassent les efforts nécessaires d'adaptation, il faut aussi que le Gouvernement français ne les laisse

L'indépendance des pays d'outre-mer n'est pas le fait déterminant en cette matière. Nous n'avons aucun regret d'une évolution politique dont la loi-cadre de Gaston Defferre avait d'ailleurs sagement préparé les transitions.

Nous avons plutôt lieu d'être fiers d'avoir passé ce cap, exceptionnellement difficile, dans la paix générale, l'estime réciproque, l'amitié fièrement préservée des deux côtés. Et je crois qu'il faut ici, fût-ce furtivement, rendre un hommage légitime à ces corps d'outre-mer qui ont su en quelques décennies s'adapter admirablement dans l'ensemble aux mouvances d'une évolution accélérée et dont l'influence sur les populations est restée considérable jusqu'aux tout derniers jours par le simple prestige de leur travail, de leur dévouement profond, de leur certitude de servir toujours la France là où ils servaient l'homme.

Si l'indépendance n'a pas posé de problème, aujourd'hui un véritable problème se trouve posé par l'association de ces pays d'outre-mer à l'Europe.

Par cette association, les produits européens vont entrer dans les pays africains aux mêmes conditions que les produits similaires français, en sorte que la France est en train de perdre toute position juridiquement privilégiée à l'égard de ses partenaires européens.

Il devient, dans ces conditions, illogique et dangereux que la France continue d'assumer seule une part majoritaire dans l'assistance à ces pays. Partageant l'égalité des droits, il faut partager l'égalité des charges. Sinon tout se passera comme si un seul ensemençait alors que tout le monde vient récolter.

Il est donc légitime que l'effort d'assistance assuré par la France dans ces pays soit transféré à l'Europe. C'est dans cette perspective que le gouvernement de M. Guy Mollet avait provoqué, dans les accords de Rome, l'institution d'un fonds européen de développement et prévu, dès 1961, l'association des territoires d'outre-mer, au fur et à mesure de leur accession à l'indépendance.

Certes, les sommes dont ce fonds avait été doté pour les cinq premières années étaient insuffisantes mais il avait été décidé que les cinq tranches annuelles seraient largement progressives, la première ne mobilisant que 10 p. 100 des ressources, la dernière 38,5 p. 100. On espérait ainsi que, dans l'étape suivante, chaque annuité serait au moins équivalente à celle de l'an V, soit d'environ 200 millions d'unités de compte, c'est-à-dire 200 millions de dollars, ce qui eût permis le transfert progressif des charges, des anciens colonisateurs à l'Europe associée.

Cela impliquait de doubler au moins les crédits de la première période et nous ne vous cacherons pas, monsieur le ministre, que nous avons été déçus de voir que la France, qui avait proposé un total, à notre avis modeste, de 1 milliard d'unités de compte pour cinq ans, n'ait pas rencontré toute la compréhension nécessaire de la part de ses partenaires européens.

En passant seulement de quelque 600 millions d'unités de compte pour la première période à 730 millions pour la seconde, nous avons marqué une progression médiocre, compte tenu de l'enrichissement des choses en cinq ans et de l'immensité des besoins.

Car, par delà les arguments d'équité et de logique que nous avons évoqués, il existe aussi un problème de dimensions, de délais et de psychologie.

Le problème de dimensions c'est que l'Afrique, même la seule Afrique francophone, est beaucoup plus grande que l'Europe, infiniment moins développée dans sa profondeur, insuffisamment prospectée en tous sens.

Pour donner en quelques années le coup d'accélérateur nécessaire, la France, qui subit elle-même, ici et là, un phénomène de « désertification intérieure », la France ne peut suffire. Il faut agir à la fois vite et massivement, d'abord parce que les jeunes générations africaines, qui n'ont pas connu le dénuement et les difficultés de l'Afrique traditionnelle, ont plus qu'un sentiment de reconnaissance, un sentiment de frustration. Les jeunes Africains sont comme des enfants nés en voyage qui ne connaissent que le pays de l'arrivée, qui n'ont pas connu le pays de leurs ancêtres et tout ce qu'on y a fait. Le pays d'aujourd'hui leur paraît avoir toujours existé. Ils le comparent au nôtre, et leur niveau de vie au nôtre, et ils ont un sentiment de frustration, sentiment qui risque d'aller en s'aggravant du fait que l'Europe, par son accumulation de connaissances, d'outillages, de capital, de techniques évolue aujourd'hui encore plus vite que l'Afrique et que, finalement, l'écart continue de

se creuser. A tort ou à raison, ils pensent que l'Afrique de 1963 est plus loin de l'Europe de l'électronique que l'Afrique de 1900 ne l'était de l'Europe de la bicyclette.

Enfin vous savez que ces pays d'Afrique, avec plus ou moins de bonheur jusqu'ici, se sont presque tous donnés comme idéal l'édification raisonnable d'un socialisme démocratique, qui répond certainement aux nécessités de l'évolution accélérée de la production dans des pays où il convient de travailler par grandes masses et où l'initiative individuelle a été le plus souvent emmaillottée dans de très anciennes coutumes.

Mais ce socialisme démocratique ne saurait résister indéfiniment au sentiment de la misère et de la frustration ; et, dans ce cas, vous savez comme moi que les peuples se portent d'eux-mêmes aux extrêmes, et davantage encore les plus jeunes, car l'adolescence est la saison des grandes fugues.

Seule l'Europe, si elle se décide à prendre à bras le corps ce grand problème, pourra le résoudre en temps voulu, et alors il est certain qu'elle pourra poser enfin, entre l'Amérique et l'Asie, sur le plan des coexistences pacifiques, les dimensions d'un troisième continent.

Il ne nous semble pas possible que nos partenaires européens refusent de s'associer à la tâche grandiose à laquelle sont conviés pour le bien de l'Afrique, pour le bien de l'Europe, pour le regroupement en perspective de tous les hommes de bonne volonté.

Est-ce à dire que nous voulions abandonner à l'Europe le soin du devenir africain ? La réponse est non, bien sûr. Autant il nous paraît anormal de supporter seuls les financements d'équilibre et les investissements d'infrastructure, autant il peut nous paraître légitime d'assurer directement certains investissements intellectuels et d'exporter gratuitement vers ces pays des compétences, des idées, du droit, de la culture.

On se trompe souvent sur ce que Rome a laissé parmi nous de plus durable. Ce ne sont ni le pont du Gard ni les voies romaines : l'herbe y pousse et le temps les effritera. C'est l'héritage de la langue, de la pensée et du droit qui resteront aussi longtemps que la France et les filles de la France.

Nous trouvons par conséquent normal qu'on bâtisse une université là où elle est justifiée et qu'on lui donne une âme et des maîtres, mais sans oublier qu'il en manque chez nous.

Nous trouvons normal qu'on bâtisse ailleurs un lycée ou qu'on accueille à l'institut des hautes études d'outre-mer, qui nous fait honneur, tous ces jeunes hommes qui doivent être les cadres de ces républiques sœurs.

Nous souhaitons encore que l'on aide à la formation accélérée des cadres moyens et des utilités techniques fondamentales.

Tout cela, je crois, peut et doit rester notre honneur et notre charge.

Pour le surplus, il m'apparaît que l'Afrique vit son quotidien aux abords de la disette, alors que nous avons, l'Europe et nous, et d'autres, des surplus alimentaires qui faussent le marché mondial et engendrent, par paradoxe, des récessions du niveau de vie sur les lieux mêmes de surproduction.

Ici encore, pour le bien des uns et des autres, il convient de se montrer généreux. Quand d'autres ont faim, la thésaurisation de denrées périssables est infiniment pire que l'avarice.

Voilà, monsieur le ministre, ce que nous voulions vous dire.

En résumé, nous pensons que, d'une façon générale, la France doit transférer à l'Europe la charge du soutien et de l'équipement de l'Afrique, en souscrivant, d'ailleurs, sa contribution, qui doit rester importante ; que les sommes ici épargnées doivent être transférées aux régions les moins favorisées où les paysans attendent, eux aussi, l'arrivée du XX^e siècle, en restant Français depuis toujours ; que nous devons continuer, en accord avec nos amis africains — plus, sur leur fervente demande — à leur fournir les investissements intellectuels et la culture ; qu'on doit régler, dans l'esprit le plus généreux, la distribution de nos surplus à ceux qui pâtissent.

Vous répondrez sans doute que certaines de nos demandes dépassent votre compétence actuelle ; nous le savons. Mais je tiens à vous dire par avance qu'une telle réponse ne nous satisfera pas entièrement. Nous pensons, en effet, que, dans les choix et les initiatives qui s'imposent, vous devez être, au moins parmi vos collègues, le meneur du jeu gouvernemental. Car il ne s'agit pas seulement de mieux répartir les charges et d'accélérer l'action. Il s'agit encore de préserver, avec ces pays que nous avons taillés, pétris, animés, une compréhension supérieure, une amitié d'élection, une ressemblance émouvante, en quelque sorte un esprit et des traits de famille.

Pour cela, nous ne pouvons compter ni sur un département financier, ni sur un département économique, ni sur les affaires étrangères qui, leur nom l'indique, ont vocation d'« extranéité ». Cet esprit de famille, c'est donc à vous, dans le plus grand respect des jeunes indépendances, que nous demandons de l'entretenir.

Aussi, monsieur le ministre, si vous pouviez agir dans le sens que nous souhaitons, vous ne sauriez trouver d'appui plus résolu que le nôtre.

C'est dire que nous n'avons pas d'hostilité de principe contre le budget qui nous est soumis et que nous considérons comme un budget de transition et de nécessité dans une période de transition et de nécessité. Mais nous n'arrêterons notre vote qu'en fonction des assurances que vous pourrez nous donner.

Car, malgré le peu de temps imparti à ce débat, nous sommes en présence d'un des problèmes les plus importants pour l'évolution de notre pays, pour la meilleure application de nos forces, pour nos articulations simultanées avec l'Afrique et avec l'Europe, pour le rayonnement fraternel de l'âme française. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et sur divers bancs.)

M. le président. La parole est à M. Odru.

M. Louis Odru. Mesdames, messieurs, le groupe communiste, dans les quelques minutes qui lui sont imparties, désire présenter de brèves observations sur la politique du Gouvernement à l'égard des pays d'Afrique — au sud du Sahara — et de Madagascar.

Nous pensions que M. le secrétaire d'Etat aux affaires étrangères aurait été présent à ce débat, car il nous semble impossible de discuter les problèmes de la coopération en ignorant si peu que ce soit leur contexte politique. Cependant, monsieur le ministre de la coopération, nous ne doutons pas que vous pourrez nous répondre.

L'année 1960, que l'on a baptisée l'année de l'Afrique, n'a pas mis un point final aux luttes nationales des Africains et des Malgaches. Elle a marqué le début d'une nouvelle étape historique pour la réalisation d'une complète indépendance nationale, tant dans le domaine de la politique que dans celui de l'économie.

Toute politique qui ne tiendrait pas compte de cette donnée essentielle n'apporterait que déconvenue au peuple français et aux peuples africains et malgache qui ont lutté et qui luttent pour que l'administration indirecte ne succède pas à l'administration directe, le néo-colonialisme au colonialisme d'hier.

Les réceptions de l'Elysée et les rencontres avec les puissances du Marché commun ne devraient pas cacher cette vérité élémentaire confirmée par l'expérience des quinze dernières années : ce sont les peuples africains qui décident de leur destin et ces peuples haïssent le colonialisme et ses succédanés. C'est sur cette notion, qui ouvre les portes de l'avenir, et sur aucune autre que doit être bâtie une véritable politique de coopération.

Telle est la première observation que nous désirons présenter.

De graves événements se sont déroulés au Togo, d'autres peut-être s'y préparent avec leurs prévisibles répercussions. Commentant ces événements marqués par la dramatique disparition du président Silvanus Olympio, les étudiants togolais en France et l'association Jeune Togo viennent de déclarer :

« Le coup d'Etat est incontestablement un épisode de la lutte d'influence entre l'impérialisme français, d'une part, les impérialismes ouest-allemand et anglo-saxon, d'autre part. Nous pouvons affirmer que le déroulement des événements, notamment l'intervention d'anciens serviteurs de sociétés françaises à la tête du pays, va dans le sens de la sauvegarde des intérêts de sociétés privées françaises aux dépens d'intérêts anglo-saxons. Dans cette affaire, le peuple togolais, qui est le premier concerné, est aussi la première victime des discordes inter-impérialistes ».

Nul n'ignore, en effet, que les événements du Togo ont provoqué l'inquiétude la plus profonde en Afrique. Avant qu'il soit trop tard nous voulons crier l'alerte.

Les entreprises concertées comme les règlements de compte du colonialisme sont néfastes aux peuples africains et ils portent en même temps atteinte aux véritables intérêts du peuple français.

La dernière partie de mon court propos a trait à l'évolution des événements au Cameroun. Depuis 1954 le sang coule dans ce pays. La proclamation de l'indépendance du Cameroun n'a pas mis fin à cette effusion de sang. Au contraire, nous l'avons déjà dit dans cette Assemblée, tout a été mis en œuvre pour fausser et empêcher la libre détermination du peuple camerounais.

La vérité, la douloureuse vérité, est que, malgré tous ses efforts, l'actuel gouvernement camerounais n'aurait pu faire face au peuple de son pays s'il n'avait reçu assistance du Gouvernement français.

Cette constatation, nous ne sommes pas les seuls à la formuler. Bien que présentée en termes différents, vous la retrouverez dans le rapport distribué ici même, en novembre 1960, sur les crédits du ministère des armées prévus au projet de loi de finances pour 1961. Rien, depuis, n'a changé, si ce n'est dans le sens de l'aggravation. Nous souhaiterions savoir combien de militaires français sont engagés dans la guérilla au Cameroun et combien sont tombés, Camerounais et Français, dans cette sanglante entreprise qui était vouée à l'échec.

L'intérêt de la France est, non pas dans la poursuite de ces combats, mais dans l'établissement avec le peuple camerounais, enfin maître de son destin, de relations politiques, économiques et culturelles fondées sur l'égalité, l'amitié et l'intérêt réciproque.

La poursuite de la politique actuelle risque d'aliéner à la France l'amitié d'un grand peuple et de favoriser les desseins d'autres puissances, en particulier des Etats-Unis et de la République fédérale allemande.

Dans un autre domaine, et même si cela déborde le cadre de la coopération, nous aimerions être renseignés sur les conditions de séjour et sur le rôle joué au Congo ex-belge par ces mercenaires qu'on appelle les « Affreux » et dont le recrutement s'est effectué sans entrave aucune dans diverses villes de France.

Est-il exact que ces personnages partirait maintenant pour l'Angola ? Le Gouvernement n'entend-il pas intervenir pour que cessent leurs sanglantes équipées, nuisibles au renom de notre pays ?

Telles sont, mesdames, messieurs, les questions que nous voulions poser et les observations que nous voulions présenter dans ce débat, certains que nous sommes de bien servir ainsi les intérêts de notre pays et l'amitié nécessaire entre le peuple français et les peuples d'Afrique et de Madagascar. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

M. Gérard Prioux. Vous avez oublié la Guinée !

M. le président. La parole est à M. Bourgund.

M. Gabriel Bourgund. Je désire faire une simple mise au point.

Dans le rapport de M. Voisin, présenté au nom de la commission des finances, j'ai été surpris de lire ce qui suit :

« Les dépenses militaires sont en diminution puisqu'elles passent de 1.122.708.190 francs en 1960 à 876.927.000 francs en 1963. Cette diminution, légère, ne correspond pas à celle que l'on eût été en droit d'attendre du transfert du coût des armées nationales au budget des Etats. Cette « résistance » des crédits militaires provient, d'une part, de l'entretien de nos troupes stationnées outre-mer et des bases qui s'y trouvent, d'autre part de l'aide militaire que nous continuons d'apporter aux Etats en vertu de traités bilatéraux et dont l'application prévoit parfois une progression des dépenses connue, c'est le cas du traité franco-malgache. »

Je me permets d'observer que le budget de la coopération n'a pas à connaître de l'entretien de nos troupes stationnées outre-mer et des bases qui s'y trouvent.

Ces dépenses figurent, en effet, à la section commune — services outre-mer — du budget du ministère des armées, budget que j'aurai précisément le privilège de présenter ces jours prochains à l'Assemblée.

Je m'étonne non seulement que ces dépenses figurent dans le budget de la coopération, mais que la résistance à leur diminution ait été soulignée avec insistance à la tribune, à la fois par le rapporteur spécial de la commission des finances et par le rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges.

On pourrait ainsi penser que cette enveloppe militaire, absolument déplacée dans le seul budget du ministère de la coopération et présentée avec des arguments discutables, camoufle en

réalité des charges déséquilibrées ou prépare des prélèvements incompatibles avec les impératifs tactiques et stratégiques du corps d'intervention outre-mer.

Connaissant au mieux les pays nouvellement indépendants, et étant entièrement d'accord sur les conclusions du rapporteur de la commission des affaires étrangères, j'estime qu'il est bon, honnête et souhaitable de laisser les crédits militaires à la place qui leur revient pour que chaque budget intéressé en porte la responsabilité.

Au nom de la commission de la défense nationale, je demande donc à M. le ministre de la coopération de bien vouloir me donner tous apaisements sur ce point.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. André Voisin, rapporteur spécial. Je répondrai à mon collègue et ami le général Bourguind que le passage de mon rapport qu'il a lu est purement statistique. C'est un élément d'information : il s'agit d'une récapitulation de crédits annexés à la loi de finances. Ces crédits se retrouvent dans le budget des armées et le Parlement aura à en discuter. Il n'a jamais été question pour le rapporteur du budget de la coopération de vouloir enlever des crédits au ministre des armées.

M. le président. La parole est à M. Flornoy.

M. Bertrand Flornoy. Je ne serais pas intervenu si je ne venais d'entendre les propos du parlementaire communiste.

Bien entendu, je ne veux pas défendre la position gouvernementale. Je veux seulement relever une contradiction apparente.

On a évoqué, au sujet du Togo, des manœuvres qui auraient été liées à des intérêts français ou ouest-allemands. C'est une singulière façon de situer les influences politiques en Afrique.

Au nom des ethnologues, des archéologues et de tous ceux qui, comme moi, ont représenté la science et la recherche française pendant des décennies en Afrique, et qui continuent aujourd'hui leur tâche, appelés par les gouvernements de ces pays auxquels nous avons donné la liberté, je rappelle à notre collègue communiste que ces savants français sont actuellement, dans un certain nombre de républiques africaines, en butte à l'opposition de savants soviétiques qui profitent de leur présence dans ces territoires d'Afrique pour se livrer à une propagande politique essentiellement antifrançaise. Je pourrais en donner un exemple précis qui intéresse la République du Mali.

Mais que les parlementaires communistes qui entendent dénoncer des manœuvres des pays impérialistes et qui attaquent d'abord la France se renseignent un peu mieux sur ces problèmes avant de venir ici, dans notre Assemblée nationale, élever leur voix pour condamner les efforts que les Français ont entrepris depuis longtemps et qu'ils poursuivent non seulement avec l'accord, mais à la demande de ces pays libres et indépendants d'Afrique.

Monsieur le parlementaire communiste, vous avez cité des propos et des textes d'étudiants togolais. Je ne vous pose qu'une seule question : est-ce que le parti communiste français les accepte ; est-ce que vous êtes venu ici les défendre ? (*Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R. - U. D. T.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué chargé de la coopération. (*Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R. - U. D. T.*)

M. Raymond Triboulet, ministre délégué chargé de la coopération. Mesdames, messieurs, chacun de vous sait que si je présente ici ce budget, ce n'est pas moi qui l'ai préparé, si bien que je ne me targuerai pas d'une expérience toute récente. Je veux seulement assurer l'Assemblée que j'aborde la tâche qui m'a été confiée avec courage, conviction et zèle, et que je mesure l'importance considérable des problèmes dont a parlé tout à l'heure en termes émouvants M. Spénale, et du même coup le poids de mes responsabilités.

A première vue, le ministère de la coopération se présente de façon simple et semble pouvoir être embrassé d'un coup d'œil. En effet, l'effectif de son personnel est peu important et passera de 545 en 1962 à 556 en 1963. C'est un ministère de création récente composé plutôt d'états-majors. Comme l'indiquait M. le rapporteur de la commission des finances, l'augmentation d'effectif que je viens de signaler porte essentiellement sur l'administration centrale, qui passe de 301 à 324 unités. Il y a, à côté, bien entendu, l'effectif des missions permanentes d'aide et de coopération et ce que l'on appelle le service administratif installé hier à Bordeaux et Marseille et aujourd'hui à Marseille seulement.

Je m'excuse de commencer l'examen de mon budget par un chapitre modeste, le chapitre n° 31-31 qui vise, précisément, les dix-neuf fonctionnaires de ce service administratif de Marseille. Mais cela me permettra de répondre immédiatement aux questions qui m'ont été posées à ce sujet par les rapporteurs.

La délégation de Marseille a des attributions administratives et sociales. Elle assure vers les Etats d'Afrique, qui n'ont pas de service de commandes groupées ou de service d'expéditions, l'expédition du matériel destiné à ces Etats ou commandé par eux. Elle assure en même temps l'expédition du matériel pour le compte du ministère d'Etat chargé des territoires d'outre-mer et des départements d'outre-mer.

En même temps — et cela figure d'ailleurs dans le rapport de M. Voisin — elle groupe et contrôle toutes les commandes de produits pharmaceutiques envoyés dans les Etats africains, tâche qu'elle accomplit d'ailleurs en liaison avec le ministère de la santé publique.

Mais sa tâche sociale est la plus importante, car c'est cette délégation qui reçoit les travailleurs africains. Ces derniers arrivent maintenant en nombre croissant, au nombre de 10.000 environ chaque mois. Pour ce service, la tâche est lourde. Ces travailleurs doivent être accueillis et placés dans les meilleures conditions possibles. Comme cette main-d'œuvre noire n'est nullement qualifiée, la délégation de Marseille s'efforce d'assurer son orientation, grâce aux renseignements administratifs qu'elle obtient de différents ministères et notamment du ministère du travail.

Dans l'état actuel des choses, donc, et sous la réserve qu'un jour peut-être les Etats africains disposeront d'un bureau de commandes ou d'expédition du matériel pour leur propre compte, cette délégation de Marseille est extrêmement utile, spécialement étant donné les conditions actuelles d'entrée de la main-d'œuvre noire.

Après cette réponse, j'en viens aux trois grands chapitres qui constituent le budget du ministère. Examinons tout d'abord le chapitre 41-41 du titre IV qui vise à la fois les subventions d'équilibre, l'aide militaire et l'assistance technique en personnels.

L'augmentation de la dotation de ce chapitre est assez sensible. Elle s'élève à 63 millions de francs et porte apparemment, d'après un premier état qui avait été fourni à la commission des finances, sur les subventions d'équilibre. Mais un état plus détaillé a pu être fourni à la commission et son rapporteur en a assuré la publication à la page 21 de son rapport. Il est évident que les renseignements varient de jour en jour dans ce domaine, en raison de l'aspect contractuel des discussions avec les Etats.

La dotation globale du chapitre 41-41 s'élève à 560 millions, qui se répartissent actuellement de la façon suivante, qui ne figure pas encore dans vos rapports : 107 millions pour les subventions d'équilibre ; 41 millions pour les interventions d'aide militaire spécifique ; 60 millions pour les aides et concours divers, et 352 millions pour les dépenses d'assistance technique.

D'où vient ce changement ? Du virement des 12 millions de la subvention d'équilibre qui avait été prévue pour le Congo. C'est M. Hauret, je crois, qui a signalé dans son rapport les efforts entrepris par le Congo pour réaliser son équilibre budgétaire. Eh bien, ce pays nous a annoncé cette semaine qu'il renonçait à la subvention d'équilibre ; de ce fait, les 12 millions initialement prévus à cet effet passent aux aides et concours divers.

En effet, pour encourager les Etats à renoncer aux subventions d'équilibre — ce que nous souhaitons comme vous — nous nous efforçons de transformer cette aide d'équilibre globale en une aide spécifique sur telle ou telle dépense d'équipement administratif ou d'investissement. Ainsi avons-nous pu procéder à une évolution extrêmement intéressante depuis quelques années. On se plaint du maintien des subventions d'équilibre, mais il faut comprendre d'où elles sont nées. C'est là vraiment une des tâches, un des devoirs, une des responsabilités du décolonisateur. Nous ne pouvons pas du jour au lendemain donner l'indépendance à des Etats et les laisser dans une situation périlleuse et même dramatique du point de vue budgétaire.

C'est ce que la Cour des comptes elle-même explique fort bien dans un rapport public dont je vous donne la primeur :

« Les subventions d'équilibre perçues par plusieurs des nouveaux Etats et mises en relief par l'actuelle présentation budgétaire ne constituent pas un procédé nouveau. Elles ont toujours existé pour la plupart des budgets locaux des territoires lorsqu'il s'agissait de territoires d'outre-mer. Pour les territoires aujourd'hui indépendants, qui étaient groupés dans les fédérations d'A. O. F. et d'A. E. F., cette forme d'assistance financière a été longtemps masquée par les liens qui s'étaient créés

au sein du groupe, c'est-à-dire par les fédérations. En effet, par la mise en commun de certains produits et la prise en charge de certains services, chacune des fédérations assurait une redistribution des ressources du groupe afin de compenser les charges des territoires les plus déservés.

« L'abandon du système fédéral a donc eu notamment pour effet de mettre en lumière le problème des subventions d'équilibre. L'accession des Etats à l'indépendance devait davantage encore appeler l'attention sur ce point. »

Ce texte de la Cour des comptes est intéressant parce qu'il montre comment les subventions d'équilibre sont nées dans les territoires les plus déservés. Or, ce que nous demandons, c'est que chacun des Etats à son tour réalise cet effort. Ils ne peuvent pas le faire tous à la fois car il y a un échelonnement dans les ressources et, par suite, dans les possibilités de chacun.

Dès 1960, le Gabon n'a plus demandé de subvention d'équilibre. suivi en 1962, par la Côte d'Ivoire, le Sénégal, le Mali, le Togo. Pour le budget de 1963 que nous sommes en train de discuter, nous prévoyons qu'abandonneront la subvention d'équilibre la République Central africaine, Madagascar, le Tchad ainsi que le Congo dont je viens de parler.

Il y a par conséquent là une évolution extrêmement intéressante.

Je sais que M. Bettencourt, dans son intervention fort équilibrée, a fait valoir que, certes, nous devions éviter tout « néo-colonialisme » — c'est l'expression qu'il a curieusement employée dans son rapport — mais que nous devons néanmoins savoir refuser, étant un peuple majeur qui s'adresse à des peuples majeurs, ces subventions d'équilibre. Et, dans son intervention à la tribune, il ajoutait, si j'ai bien noté ses propos, qu'il ne fallait pas passer du colonialisme au paternalisme.

Je demande à M. Bettencourt de bien vouloir réfléchir à la difficulté de nos négociations avec ces jeunes Etats. En réalité, c'est quand nous leur refusons ce qu'ils demandent que nous sommes accusés de paternalisme, et on nous reproche alors de vouloir faire le bonheur de ces jeunes Etats, selon nos goûts, nos sentiments et nos habitudes financières, et non pas selon leurs propres sentiments et leurs désirs. De sorte que précisément en matière de subventions d'équilibre nous ne pouvons pas brusquer les choses.

L'évolution que j'ai décrite montre bien que le ministère de la coopération, répondant aux vœux du Parlement, s'efforce de faire en sorte que soit supprimé le plus rapidement possible le recours aux subventions d'équilibre,

M. Voisin, rapporteur de la commission des finances, a émis à propos de ces subventions d'équilibre, l'idée d'élaborer une loi-programme. Cela n'a pas manqué de me surprendre car, dans ce domaine, et tout ce que je viens de dire le prouve, je ne crois vraiment pas que l'on puisse envisager une loi-programme. La subvention, dans chaque Etat, est fonction de la situation budgétaire et des négociations menées avec la France. Nous ne pouvons pas dire d'avance à chacun d'eux ce que nous pourrions lui donner dans les prochaines années, nous ne pouvons leur dire non plus que nous refuserons tout. Il est évident qu'une situation subite peut modifier l'équilibre financier : s'il est un domaine où l'on ne peut donner que des indications globales, sans trop de précisions, c'est bien celui-là, et je n'en prendrai pour exemple que le cas du Congo, où la modification s'est produite dans un sens heureux.

Ce n'est donc pas dans cette perspective que j'ai parlé de loi-programme devant la commission, c'était à propos des investissements, ainsi que de la recherche et de l'action culturelle, qu'il serait bon de prévoir à terme.

Si cet équilibre est difficile à trouver pour les différents Etats, c'est que, notamment, nous avons mis à leur charge les armées nationales, ce qui représente pour eux un surcroît de dépenses extrêmement lourd. Je ne crois pas encourir les foudres du général Bourguini si je vous dis que le montant des charges militaires s'est élevé, en 1962, pour les Etats considérés, à 191 millions de francs. L'inclusion de cette charge nouvelle dans leur budget rendait donc très difficile la suppression des subventions d'équilibre ; l'effort que j'ai souligné tout à l'heure n'en est que plus méritoire de leur part.

Je passe maintenant au deuxième point du même chapitre 41-1, l'assistance technique en personnel.

C'est à ce poste que, comme tous les rapporteurs l'ont signalé, on note la plus forte augmentation de crédits puisque la dotation passe de 317 millions à 352 millions. Cela s'applique à un personnel de plus de 8.800 fonctionnaires envoyés en

assistance technique et l'augmentation est d'environ 15 p. 100 sur 1961. Sur quels personnels porte-t-elle ? Essentiellement sur les enseignants.

Comme l'indique le rapport de M. Voisin, le nombre des enseignants servant en Afrique noire s'élevait fin 1962, à 4.040, en augmentation de près de 600 unités sur la fin 1961.

En contrepartie, le personnel d'administration technique, lui, diminue, ce qui est conforme à une saine gestion. L'effectif des fonctionnaires d'administration générale, que nous entendons retirer dès que la relève est assurée par les cadres nationaux des nouveaux Etats — n'est-ce pas un des attributs d'indépendance que d'assurer soi-même son administration générale ? — est en moyenne en baisse de 40 p. 100 : justice, 30 p. 100 de moins, santé 15 p. 100 et moins, agriculture, 12 p. 100, etc. Bref, nous accomplissons un effort de compression et nous essayons de hâter la relève dans tous ces domaines de l'administration technique. L'augmentation des fonctions d'assistance technique porte donc essentiellement sur l'enseignement où le besoin, comme vous le savez, est très pressant.

Les rapporteurs ont signalé que nous réalisons un effort sérieux pour octroyer des bourses. Je crois nécessaire à ce propos de rectifier certains chiffres erronés qui ont été fournis. Le nombre de ces bourses était, pour l'année 1960-1961, de 3.678, parmi lesquelles 2.208 étaient destinées à l'enseignement supérieur.

C'est alors que le Gouvernement a décidé que le ministère de la coopération devait assurer peu à peu la relève. En effet, le ministère de la coopération n'intervenait pas pour les bourses de l'année scolaire 1960-1961. Elles étaient assurées par les Etats africains et malgache avec une aide du ministère de la coopération. Or, pour l'année scolaire 1961-1962, sur 3.825 bourses attribuées, le ministère en finançait 450. Pour l'exercice 1962-1963 — dont nous discutons aujourd'hui — sur 3.900 bourses envisagées, il en règlera 860.

Ainsi, chaque année, il doit prendre en charge une part plus importante des bourses. Cela paraît essentiel. En effet, lorsqu'elles sont laissées à la disposition des Etats, ceux-ci ont tendance à les fixer à des montants différents. La centralisation et l'égalité entre les bourses de chaque Etat ne peuvent être obtenues que par un circuit raccourci de financement et par la fixation du nombre des bourses par le ministère de la coopération.

Enfin nous nous sommes préoccupés de demander une contribution de chaque Etat au paiement du personnel d'assistance technique afin d'assurer sa relève sans à-coups. En effet, le remplacement d'un fonctionnaire français, payé entièrement par nos soins, par un fonctionnaire indigène à la charge de l'Etat, provoquerait une surcharge redoutable sur le plan financier local. Des coefficients, des index territoriaux ont donc été fixés selon la richesse de l'Etat considéré. M. Hauret, à la page 23 de son rapport, les a très justement relevés.

La contribution que nous demandons à chaque Etat lui impose une charge à peu près égale à celle qu'entraînerait l'emploi d'un fonctionnaire national. Du moins nos efforts vont-ils dans ce sens afin d'éviter tout à-coup budgétaire lors de la relève.

Actuellement tous les Etats consentent un accroissement de leur participation : l'année 1963 verra augmenter ce concours dans des proportions variant entre 25 et 100 p. 100. La Côte-d'Ivoire, qui donnait par mois 1.200 F, a accepté d'en verser 1.300. La contribution du Sénégal va passer de 900 F à 1.100 F, celle de Madagascar de 850 F à 1.050 F, celle du Tchad de 200 F à 400 F.

Je tenais à fournir ces renseignements pour montrer que nous préparons précisément la relève et que nous prenons soin de demander une contribution à chaque Etat pour ces personnels d'assistance technique.

Dans ce domaine, une loi-programme s'impose et je réponds par là aux désirs des rapporteurs. Il est indispensable de ne plus répondre empiriquement aux demandes des Etats et, à cette fin, de connaître leurs besoins essentiels en personnel qualifié ; ce qui suppose l'envoi dans chacun d'eux d'une mission composée d'un haut fonctionnaire de l'ordre administratif — membre du Conseil d'Etat, de l'inspection des finances ou de l'inspection de la France d'outre-mer — et d'une petite équipe de techniciens, agronomes et professeurs, par exemple.

Les rapports établis pour la plupart des Etats, ne sont pas encore complètement terminés. Ils nous indiquent, à la suite d'études menées en liaison étroite avec l'Etat considéré, quels seront les personnels essentiels dont il aura besoin dans les années à venir. Il ne faut plus agir « à la demande », mais essayer d'orienter la demande de chaque Etat dans le sens le plus constructif.

Je passe au deuxième chapitre essentiel de notre budget, le chapitre 36-41, relatif à l'action culturelle et aux études générales. Bien qu'elle soit indiquée dans les rapports, la répartition de ce crédit résulte en définitive de décisions du fonds d'aide et de coopération, de même que pour le chapitre 68-91 dont je parlerai dans quelques instants et qui gage les investissements. Dans un cas comme dans l'autre la répartition n'est effective que lorsque le F. A. C. a précisé chacune des actions à exercer.

On a très justement signalé que, de 1962 à 1963, les crédits étaient augmentés de 17 millions de francs et que la majoration portait surtout sur l'action culturelle que nous développons, sur l'information — je ne reviendrai pas sur ce que M. Bettencourt a excellemment dit dans son rapport à ce sujet, en rendant hommage au ministère de la coopération, ce dont je le remercie — sur la radiodiffusion et la télévision — les rapports de MM. Hauret et Voisin y font eux aussi allusion — enfin, sur la recherche scientifique.

Dans ce dernier secteur, nous disposons d'un office de la recherche scientifique et technique outre-mer, l'O. R. S. T. O. M. — la manie des sigles règne dans mon ministère peut-être plus qu'en aucun autre — organisme qui est en voie de mutation.

En effet, voici vers quels buts nous voudrions l'orienter. Tout en conservant, en France, son caractère d'établissement de recherche fondamentale, le rôle de l'O. R. S. T. O. M. devrait désormais consister essentiellement à coordonner des programmes de recherche appliquée et, par des conventions passées avec chaque Etat, à créer une liaison entre tous les instituts locaux de recherche.

Il existe dans plusieurs Etats des instituts locaux de recherche comme l'O. R. S. T. O. M. Par convention, nous donnerions un caractère national à ces instituts de recherche qui accepteraient dans leur travaux la coordination et la direction scientifique de l'O. R. S. T. O. M.

C'est cette tâche de conclusion des accords en vue de la nationalisation des instituts locaux que nous devons remplir dans les mois qui viennent. Je tenais à le signaler notamment à la commission des finances qui a consacré à ce problème une partie importante de son rapport.

J'en arrive maintenant au chapitre essentiel des investissements, le chapitre 68-91, qui fait l'objet des décisions du fonds d'aide et de coopération.

Et voici que je me trouve, dès l'abord, devant une redoutable querelle portant sur la représentation parlementaire au sein du comité directeur du fonds d'aide et de coopération.

Le texte a été élaboré en décembre 1960. Il est donc relativement récent et, auparavant, aucun parlementaire — mais enfin « vingt fois sur le métier remettez votre ouvrage » — ne participait à ce comité. Depuis décembre 1960, deux membres de l'Assemblée nationale en font partie.

M. André Bettencourt, rapporteur pour avis. C'était en effet la première fois !

M. le ministre délégué chargé de la coopération. Le texte parle de « membres de l'Assemblée nationale », mais il ne donne aucune précision sur la commission qui doit les désigner, à telle enseigne qu'il est difficile à trois commissions, dont chacune prétend — à juste titre d'ailleurs — être représentée dans le comité, de se partager deux sièges.

Si la commission des finances a effectivement désigné les deux représentants, l'Assemblée peut elle-même reviser ce mode de nomination.

Je vous demande de ne pas me prendre à la gorge. Mes fonctions, à la tête de ce département commencent à peine et c'est la première fois que je me présente en cette qualité devant le Parlement, avec une grande humilité, je le répète.

Le texte ne datant que de décembre 1960 et n'assurant ces responsabilités ministérielles que depuis un mois et demi, ne m'oblige pas à prendre dès maintenant des engagements formels. J'ai été trop longtemps parlementaire pour que vous puissiez douter, mesdames, messieurs, du sens dans lequel j'interviendrai pour essayer d'améliorer ce décret.

Je répondrai maintenant aux observations qui m'ont été présentées sur l'aide liée. Le principe de cette aide est à l'origine de la discussion des crédits du F. A. C. Je souligne que nous ne pouvons pas renoncer à assortir d'un certain lien l'aide que nous accordons. J'ai entendu M. Lipkowski déclarer : « Il faudrait par ailleurs négocier des accords commerciaux ».

Je lui réponds que la France serait le seul pays à ne pas recourir à l'aide bilatérale liée. Tous les intervenants, dès lors

qu'ils pratiquent une assistance bilatérale, et quelle que soit leur origine recourent à l'aide liée et tous mènent ces opérations avec plus de rigueur que la France.

Nous risquerions — il faut bien le dire — d'être les dupes de l'opération, si nous globalisons notre aide ou si nous ne la faisons d'aucune façon. Le lien que nous avons choisi est très modeste en comparaison des conditions imposées par les autres puissances. Vous en connaissez les termes. Nos conventions financières prévoient que les gouvernements s'engagent à limiter la participation aux adjudications aux seules personnes physiques et morales ressortissantes des Etats de la zone franc.

De même les matériels, fournitures et matériaux nécessaires pour la réalisation des projets définis devront être originaires de la zone franc et en provenance d'un pays de cette zone, sauf dérogation éventuelle qu'accorde notre représentant sur place.

Ces clauses ne me semblent pas léonines et rien ne peut les remplacer. Vous avez évoqué l'accord avec la Côte-d'Ivoire : il n'empêche que notre politique d'aide à ce territoire maintient ces clauses.

En même temps M. de Lipkowski a demandé la garantie des investissements privés. Il y a là, à mon sens, quelque contradiction à moins qu'il ne voie au contraire dans cette garantie une contrepartie au fait que l'aide accordée par les pouvoirs publics ne serait en aucune façon liée au recours aux entreprises françaises.

Je ne crois pas que la question puisse être placée sur le même terrain...

M. Jean de Lipkowski. Je ne l'y place pas.

M. le ministre délégué chargé de la coopération. ... et que ceci compenserait cela.

Cependant la garantie des investissements privés est souhaitable et nous essayerons d'obtenir que les Etats le reconnaissent par des assurances multilatérales. Mais si la France n'agit pas dès maintenant comme certains Etats que vous avez cités, l'Allemagne entre autres, c'est parce qu'elle jouit de garanties qui lui sont propres et qui tiennent précisément aux codes des investissements, aux avantages fiscaux que la plupart des Etats ont octroyés dans les accords passés avec la France et dans leur législation interne, d'ailleurs sur les conseils de nos experts.

Des garanties sérieuses existent donc pour les investissements français, ne serait-ce que celle de notre union monétaire avec les Etats dont nous parlons ce soir. Nos investissements ne sont pas désavantagés actuellement, mais je conviens avec vous qu'il importe d'aller plus loin encore et je m'y attacherai dans les mois à venir.

Quant aux crédits mêmes du chapitre 68-91, les autorisations de programme atteignent 466 millions de francs, soit une augmentation de 37.500.000 francs, dont 7.500.000 francs figurent au titre d'opérations d'intérêt général et 30 millions au titre de l'organisation commune des régions sahariennes.

A cet égard je rassure M. Voisin. Les crédits qui ont été alloués au Niger et au Tchad étaient imputés en fait sur la contribution du budget de l'Etat à l'O. C. R. S. et non sur les redevances pétrolières. Et dans l'organisme franco-algérien qui va succéder à l'O. C. R. S., la contribution du budget de l'Etat sera très réduite alors que, au contraire, la totalité des versements sera effectuée par les compagnies pétrolières.

Ainsi se trouvera clarifiée la dévolution des tâches que l'O. C. R. S. remplissait au Niger et au Tchad.

Je signale par acquit de conscience que les tableaux fort intéressants publiés par M. Voisin à la page 29 de son rapport, sur l'action du fonds d'aide et de coopération doivent subir certains rectificatifs du fait que les crédits mentionnés pour 1962 ne valent que jusqu'en septembre 1962. Pour certaines lignes de ces états les comparaisons chiffrées ne sont rigoureusement pas valables.

L'essentiel qu'il ne faut pas perdre de vue, c'est qu'en attendant la loi de programme dont je viens de parler, nous avons déjà essayé d'orienter l'action de la France dans les Etats africains et malgache.

Voici les pourcentages par grands secteurs de l'aide que nous avons apportée pour le développement de ces Etats.

Le programme réalisé en 1962 représente 12 p. 100 pour les études, 34 p. 100 pour la production, 23 p. 100 pour l'infrastructure et 31 p. 100 pour les équipements sociaux. Ceux-ci étaient exceptionnels en 1962, l'année où nous avons dû assurer le financement des universités de Tananarive, d'Abidjan

et de Yaoundé : la proportion de 31 p. 100 est bien supérieure à celle de 1961, où elle n'atteignait que 20 p. 100.

Vous avez lu dans le rapport les prévisions en pourcentages de 1963 : pour les études, 8 p. 100 contre 12 p. 100 ; pour la production, 42 p. 100 contre 34 p. 100 ; pour l'infrastructure, 32 p. 100 au lieu de 23 p. 100 et pour les équipements sociaux, 18 p. 100 au lieu de 31 p. 100.

Les 42 p. 100 affectés à la production traduisent l'effort que nous accomplissons dans cette tâche d'aide et de conseil que nous essayons de mener à bien.

Nous incitons bien entendu les Etats aux investissements productifs. Nous le faisons même au Sénégal, par exemple, pays relativement évolué mais où l'importance considérable des investissements sociaux — certainement urgents — notamment dans l'enseignement, doit être à présent compensée par la priorité donnée aux investissements productifs. M. le président Senghor m'a assuré qu'il partageait cette façon de voir et qu'il s'efforcera de la mettre en œuvre dans les années qui viennent, car l'indépendance économique de ces Etats ne peut être assurée que par des investissements qui augmenteront leur capacité de production.

Je signale au passage qu'on a beaucoup recommandé les opérations « clés en mains », c'est-à-dire celles menées d'un bout à l'autre par le donateur français. J'avais été assez étonné à ce propos de voir en un raccourci saisissant mes anciennes fonctions reliées aux nouvelles par le doyen de notre Assemblée, M. le chanoine Kir, qui avait déclaré dans une envolée lyrique à cette tribune que le financement du port de Cotonou, situé au Dahomey — ce que, disait-il, beaucoup de Français ignoraient sans doute — lui paraissait avoir nuï à celui de la retraite du combattant.

J'assure M. le chanoine Kir — j'espère que mon propos lui sera rapporté — qu'il n'en est rien : si je me suis efforcé naguère de rétablir la retraite du combattant, je n'en approuve pas moins l'opération « clés en mains » effectuée pour le port de Cotonou et qui assure un débouché essentiel aux productions du Dahomey et du Niger. On peut même espérer, par une coopération, le voir servir de débouché pour le Nigéria, le port de Lagos étant à l'heure actuelle en voie de saturation.

J'arrive maintenant, pour terminer l'examen des crédits du fonds d'aide et de coopération à la loi de programme dont j'avais parlé.

Ce qui est essentiel, comme pour l'emploi du personnel technique, c'est que nous précisions les orientations en accord avec les Etats et, à cet effet, que nous obtenions que chacun de ces Etats réalise lui-même un plan, sache ce qu'il veut faire dans l'avenir, en discute avec nous et que nous lui indiquions du même coup quelle participation nous pouvons apporter à cet effort.

Telle est, dans mon esprit, la vraie loi de programme pour l'avenir. Elle doit, en un sens exprimer l'effort de planification de chacun des Etats africains et malgache. Cet effort, nous essayons de le faciliter. Actuellement, deux stages de planification ont lieu au ministère de la coopération, l'un concernant la coopération technique, destiné aux agents de notre propre ministère, à l'élite de nos experts, et l'autre, pour lequel, sur propositions des Etats, nous essayons de retenir un certain nombre d'Africains et de Malgaches particulièrement qualifiés. Ceux-ci viennent, de juin à octobre, suivre des stages au ministère de la coopération afin d'acquérir les qualités nécessaires au planificateur.

Nous espérons activer l'évolution en ce domaine et, par là, coordonner l'ensemble de ces plans, qui existeront dans chaque Etat. C'est ce qui me semble justifier la distinction que, après M. Durand-Réville, M. Bettencourt ne paraissait pas parfaitement saisir lorsqu'il disait ne pas voir cette distinction, dans les crédits du fonds d'aide et de coopération, entre les opérations d'intérêt général de l'article 1^{er} et les opérations de développement de l'article 2. Il n'a, peut-être pas pris garde qu'aux opérations de développement nous ajoutons les programmes des Etats, c'est-à-dire les programmes de développement de ces Etats, lesquels étaient assez empiriques jusqu'à maintenant, mais que nous voulons perfectionner par une planification sérieuse.

Tel est l'essentiel de notre action de demain.

Enfin, je parlerai rapidement de l'Europe. Il est bien vrai que la coopération réclamée par M. de Lipkowski n'est pas opérée de façon institutionnelle. Cette coopération s'est effectuée parce que, dans chaque secteur géographique, le chargé de mission du fonds européen et notre chargé de mission ont coordonné leur action, sur les instructions de la commission

européenne et du ministère de la coopération et qu'au sommet nous avons évidemment des relations étroites et amicales.

Mais cela ne suffit pas et j'espère que le comité consultatif, que M. de Lipkowski juge encore insuffisant, réalisera néanmoins, sur le plan institutionnel cette fois, une bonne liaison entre l'action du fonds européen et l'action du fonds d'aide et de coopération.

Jusqu'à maintenant, au cours des cinq premières années d'activité de ce fonds européen, il faut bien reconnaître que nos actions n'ont pas été concurrentielles, mais coordonnées. Si l'on prend le total des crédits attribués par le F. A. C. et par le fonds européen, on s'aperçoit, par exemple, que nous avons consacré 580 millions de francs aux études, à la préparation des plans, aux cartes géologiques, aux recherches, alors que le fonds européen, lui, n'a apporté que 78 millions de francs dans ce domaine. Dans le même sens, nous avons accordé aux actions de production 495 millions de francs alors que le fonds européen n'a donné que 297 millions de francs.

En revanche, pour les investissements d'infrastructure, routes, ponts, ports, investissements sociaux, l'Europe a donné plus que nous. Le fonds européen s'est, dans une certaine mesure, réservé ce secteur. Il a accordé 890 millions de francs, alors que nous n'avons donné que 500 millions de francs.

Nous avons donc, chacun, nos secteurs, si je puis dire, et l'on voit bien que ceux que nous avons choisis vont dans le sens exact de ce que souhaite l'Assemblée nationale : exécuter les études et les recherches pour l'avenir, et, dans le même temps, s'occuper de tout ce qui concerne la production, l'agriculture, l'élevage ou l'industrialisation.

M. Spénale a souhaité que nous allions plus loin et demandé que l'Europe prenne totalement la relève. Il a déjà exprimé sa déception parce que nous étions passés pour les cinq premières années de 580 millions, unités de compte, à 800 millions seulement, a-t-il dit. Comment peut-il espérer, dans ces domaines, que nous convaincrions nos cinq partenaires, dont les décisions paraissent un peu vacillantes à l'heure actuelle sur ce point, de prendre totalement la relève ? Il est même allé jusqu'à parler de la relève européenne pour les subventions d'équilibre. Mais il ne saurait en être question. Les subventions d'équilibre, je l'ai dit, c'était le devoir de l'ancien colonisateur, la séquelle même de la colonisation. Nous assurons le passage de la colonisation à l'indépendance, notamment par ces subventions d'équilibre budgétaire. Nous ne pouvons, en aucun cas, au moins dans ce domaine, demander à l'Europe de prendre notre relève.

Certes, il faut continuer à intéresser nos cinq partenaires à cette action collective. La voie qui a été tracée est tout à fait féconde et il faut essayer de développer cette action ; mais je ne peux pas penser qu'elle nous dispense un jour d'une action propre. Je tiens à le dire très clairement à M. Spénale qui a bien compris que nous avions, en même temps, essayé d'accorder à nos partenaires européens des satisfactions en supprimant peu à peu les avantages dont bénéficiaient les produits des Etats de la zone franc sur notre marché.

Sur 800 millions, unités de compte, 70 millions sont consacrés aux territoires et départements français et néerlandais. Il reste donc 730 millions qui se répartissent en 500 millions d'investissements et en 230 millions pour aider précisément les Etats de la zone franc à renoncer aux préférences dont ils jouissaient pour certains produits.

Il s'agit donc là d'une aide à la diversification de leur production pour les inciter à ne pas rester en régime de monoculture et pour les aider peu à peu à faire disparaître leur caisse de soutien des cours.

Un pas très important et très difficile a donc été fait vers le régime du prix mondial de ces produits tropicaux, qui était indispensable si nous voulions que l'Europe intervienne de façon plus importante en Afrique.

J'ai lu votre rapport, monsieur Hauret, avec beaucoup d'intérêt, notamment lorsque vous avez fait valoir qu'il fallait combattre l'état d'esprit de certains Français, de certains journalistes, de certains écrivains qui laissent entendre que l'effort de la France, tout spécialement en Afrique, était vain et excessif.

Il faut, au contraire, faire comprendre à tous les Français que cet effort est nécessaire, d'abord, et qu'il n'est pas excessif.

Voici le rapport de la Cour des comptes, dont j'ai parlé tout à l'heure : « De 1959 à 1962, en quatre ans, l'ensemble des charges civiles et militaires pour l'outre-mer a augmenté de 13 p. 100 ; le budget général de la France a augmenté de 28 p. 100 ». Donc, ces charges, qui au temps de la colonisation augmentaient au moins aussi vite que l'ensemble du budget général et, même, croissaient plus rapidement, sont aujourd'hui en régression par rapport au budget général de la nation.

Elles ne sont pas excessives et sont en tout cas indispensables. Elles s'intègrent dans une politique qui se dessine depuis fort longtemps pour tous les esprits clairvoyants. Je n'en veux pour preuve que ce texte sur l'émancipation des colonies que je livre, pour conclure, aux méditations de l'Assemblée.

« La mère patrie... » écrivait-on le 7 septembre 1816, « s'allégerait de ses charges et n'en conserverait pas moins tous ses avantages ; elle conserverait pour liens la foi des traités, les intérêts réciproques, la similitude du langage, la force de l'habitude. Que perdrait-elle ? Rien ! et elle sauverait les embarras d'une administration qui ne la font que trop souvent détester ». C'est ce que disait de la colonisation Napoléon, à la fin de sa vie. Et quand il parle « des embarras d'une administration qui ne la font que trop détester », on comprend bien que la politique que poursuit la France dans ces Etats est une politique de coopération mais de coopération totale, c'est-à-dire que l'on ne coopère vraiment qu'avec le cœur, et que si le cœur prend part à ce travail en commun.

Il faut intéresser les Français à cette action en Afrique ; il faut créer cet esprit de famille dont parlait à cette tribune M. Spénale. C'est ce que nous nous efforçons de faire par notre action auprès des jeunes du contingent que nous voulons envoyer là-bas. Nous nous préoccupons également des mouvements de jeunesse dans ces Etats. Nous essayons de créer entre les jeunes de ces Etats et ceux de France une coopération véritable basée, non pas sur des intérêts, mais sur un idéal commun.

Est-ce que cela peut être la mission d'un seul ministère en France, qui aurait à la fois la charge de la politique étrangère et l'action morale, sociale, économique et financière de planification que je viens d'indiquer ? Je ne le crois certainement pas. Je sais bien que, dans son rapport, M. Bettencourt nous a dit que tous les problèmes que l'on nous a confiés participent au politique et que, par conséquent, le ministère des affaires étrangères a vocation à les traiter.

Mais le ministre délégué auprès du Premier ministre a aussi vocation politique : l'essentiel est donc qu'il y ait coordination sous l'autorité du Premier ministre, de son action et de celle du ministre des affaires étrangères, ce qui n'est pas difficile puisque ces deux hommes entretiennent une vieille amitié née sur les bancs de la Faculté.

M. Bettencourt parle des conclusions d'une commission qui avait été chargée d'étudier les mesures propres à permettre la réorganisation. Je n'ose pas lui montrer ces conclusions que je possède. Elles ne vont pas du tout dans le sens qu'il a indiqué, au contraire. Mais je ne veux pas m'en targuer maintenant car c'est une action que je serai amené à poursuivre.

Il semble que l'avis qu'il a émis n'est celui d'aucun responsable africain. S'il a voyagé en Afrique, je crois qu'il est édifié à cet égard. Je vais plus loin : ce n'est l'avis d'aucun des directeurs d'instituts, bureaux, caisses ou autres organismes dont l'activité s'étend à la fois sur les Etats dont nous avons la charge et sur d'autres Etats. Si bien que les usagers, si je puis dire, ne pensent pas qu'un seul ministère — le ministère des affaires étrangères — puisse répondre à toutes les questions qui leur importent à l'heure actuelle et cela se conçoit aisément.

Je signale à M. Bettencourt que dans son rapport même, à la page 26, la raison pratique en est donnée clairement.

M. André Bettencourt, rapporteur pour avis. C'est pourquoi j'étais prêt à le relire.

M. le ministre délégué chargé de la coopération. Il indique, à la page 26 de son rapport, que les ministères qui ont des tâches de coopération sont innombrables : ministère des finances, ministère de la justice, ministère de l'éducation nationale, ministère des travaux publics et des transports, ministère des armées, etc.

Or, monsieur Bettencourt, vous avez pratiqué comme moi ces ministères. Vous êtes sans doute moins vieux parlementaire que moi, mais enfin vous avez eu des activités parlementaires nombreuses et diverses. En connaissez-vous qui soient plus étrangers — si vous me permettez ce mauvais jeu de mots — aux affaires étrangères ? Il n'y a dans leurs relations courantes rien qui les rapproche du ministère des affaires étrangères alors qu'on a créé un ministère de la coopération, qui est difficile à diriger précisément parce qu'il est composé de fonctionnaires venant de toutes les administrations que vous citez et que, par suite, c'est bien un ministère de la coopération dans son titre et dans son but, mais que dans sa composition et sa forme, c'est un ministère de coordination.

Tel qu'il existe, il coordonne et c'est pourquoi lorsque les responsables africains ou les directeurs d'instituts viennent

chez nous, nous leur ouvrons non seulement nos portes, mais aussi celles des autres ministères, toutes les portes nécessaires. Donc, dès maintenant, nous sommes un ministère efficace.

Mais, ce n'est pas là le problème. Le problème est un problème de fond. Est-ce que l'existence de la coopération est une séquelle du colonialisme ?

C'est, je le sais, ce que pensent certains diplomates.

Est-ce que c'est, au contraire, une forme nouvelle de l'action nationale ? J'ai répondu à la commission des affaires étrangères qu'à mon avis c'était une forme nouvelle et j'avais fait allusion à un texte du général de Gaulle que — ô surprise — vous avez eu l'amabilité de reproduire in extenso dans votre rapport. Ce texte est celui de la conférence de presse tenue le 25 mars 1959 par le Président de la République : il montre à l'évidence que, pour le général de Gaulle, la coopération est la grande tâche de demain et que c'est une tâche tout à fait nouvelle qui apporte la certitude des exigences territoriales, des prétentions idéologiques, des ambitions impérialistes chez les Etats les mieux développés.

C'est le terrain traditionnel, redoutable et capital d'ailleurs, du ministère des affaires étrangères. Et puis, il y a, à côté, tous les Etats moins développés. Le problème nouveau consiste précisément à trouver les moyens de diriger l'humanité mieux développée, non pas à se combattre et à s'entre-dévoré, mais à coopérer au mieux-être des nations défavorisées.

Je crois que c'est la grande tâche de demain. Je ne dis pas que nous sommes déjà parfaitement dignes de la remplir, mais enfin nous nous y efforçons et nous nous y efforcerons chaque jour davantage. Que l'on prenne les méthodes de l'agence de coopération qu'a proposée M. de Lipkowski ou, pourquoi pas, que l'on fasse un jour un grand ministère de la coopération, il faudra trouver une méthode pour faire face à ce grand problème de la coopération dans le monde moderne.

Je remercie M. Hauret d'avoir reconnu que nous avons déjà acquis une personnalité et M. Voisin d'avoir dit que nous devons affirmer de plus en plus cette personnalité pour parfaire notre réussite.

Eh bien ! à chercher le progrès et à affirmer cette réussite au service de la coopération, c'est-à-dire au service de la France et de l'Afrique, mais surtout au service de l'homme, les fonctionnaires du ministère de la coopération et le ministre consacreront toutes leurs forces et ils demandent à l'Assemblée nationale de bien vouloir leur assurer l'aide de sa sympathie et de ses votes. (Applaudissements sur les bancs de l'U.N.R.-U.D.T.)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. André Voisin, rapporteur spécial. Monsieur le ministre, j'aurais voulu vous demander avant le vote quelques précisions.

La commission des finances est d'accord sur l'orientation envisagée pour l'O. R. S. T. O. M. Nous serions également d'accord sur une loi de programme portant sur les investissements, mais il faudrait que le problème des subventions d'équilibre y soit au moins évoqué, à défaut d'être chiffré.

L'effort de planification demandé aux Etats doit être effectué dans la perspective d'une disparition à terme de ces subventions et non pas de leur maintien, d'où la nécessité d'évoquer le problème dans la loi de programme.

Enfin, une dernière précision.

J'avais posé dans mon rapport la question de la suppression éventuelle de la délégation de Marseille. Vous nous avez précisé son rôle social, et nous sommes d'accord pour la maintenir.

Mais vous avez confirmé la suppression de la délégation de Bordeaux. Je voudrais alors savoir pourquoi, au chapitre 34-02, « mesures nouvelles », vous demandez une voiture pour cette délégation de Bordeaux qui est supprimée ?

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué chargé de la coopération.

M. le ministre délégué chargé de la coopération. Concernant ce point de détail, je signale que nous avons, en accord avec le ministère de la santé publique et le ministère du travail, maintenu les tâches sociales.

Il s'agit donc, non plus d'attributions dans le domaine des livraisons de matériel, qui nous sont propres, ni dans le domaine du ravitaillement en produits, qui sont propres aux services de santé d'outre-mer, mais des tâches sociales consistant à recevoir les travailleurs africains qui abordent en France par le port de Bordeaux. Nous continuerons à exécuter ces tâches grâce aux crédits délégués par ces ministères.

La contribution de ce ministère a consisté à acquérir une voiture. Ainsi s'explique de ce crédit.

M. le président. La commission est-elle satisfaite de ces observations ?... (*Sourires et mouvements divers.*)

Personne ne demande plus la parole ?..

Je mets aux voix le titre III de l'état B, concernant le ministère de la coopération, au chiffre de 17.156.505 francs.

M. René Lamps. Le groupe communiste votera contre.

(Le titre III de l'état B, mis aux voix, est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix le titre IV de l'état B, concernant le ministère de la coopération, au chiffre de 70 millions de francs.

(Le titre IV de l'état B, mis aux voix, est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix, pour le titre V de l'état C, concernant le ministère de la coopération, l'autorisation de programme au chiffre de 6 millions de francs.

(L'autorisation de programme, mise aux voix, est adoptée.)

M. le président. Je mets aux voix, pour le titre V de l'état C, concernant le ministère de la coopération, le crédit de paiement au chiffre de 3 millions de francs.

(Le crédit de paiement, mis aux voix, est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix, pour le titre VI de l'état C, concernant le ministère de la coopération, l'autorisation de programme au chiffre de 466 millions de francs.

(L'autorisation de programme, mise aux voix, est adoptée.)

M. le président. Je mets aux voix, pour le titre VI de l'état C, concernant le ministère de la coopération, le crédit de paiement au chiffre de 209 millions de francs.

(Le crédit de paiement, mis aux voix, est adopté.)

[Après l'article 57.]

M. le président. MM. Maurice Schumann et Maurice Lemaire, au nom de la commission des affaires étrangères et de la commission de la production et des échanges, saisies pour avis, ont déposé un amendement n° 130 qui tend, après l'article 57, à insérer le nouvel article suivant :

« Le comité directeur du fonds d'aide et de coopération comprendra quatre députés désignés par l'Assemblée nationale : deux sur proposition de la commission des finances, un sur proposition de la commission des affaires étrangères et un sur proposition de la commission de la production et des échanges. »

La parole est à M. le président de la commission des affaires étrangères, pour défendre l'amendement.

M. Maurice Schumann, président de la commission des affaires étrangères. Mes chers collègues, je crois que l'exposé des motifs suffit à justifier l'amendement.

Les problèmes qui se posent au fonds d'aide et de coopération relèvent à la fois du domaine de la politique étrangère, des finances, de la production et des échanges. Il nous paraît donc normal que les trois commissions intéressées désignent les représentants de l'Assemblée à ce fonds.

Je dois dire d'ailleurs que, dans ce domaine, non seulement la commission de la production et des échanges, mais même la commission des finances nous ont donné raison. En effet, j'ai relevé à la page 10 du rapport de M. Voisin la phrase suivante :

« Le F. A. C. est le principal instrument de notre politique de coopération avec les Etats africains et malgache, puisqu'il regroupe la majorité des fonds de subventions qui leur sont destinés ».

Tout notre débat de ce soir prouve, d'ailleurs, à quel point notre requête est justifiée. Je prends un seul exemple. On a beaucoup insisté sur la coordination nécessaire entre les interventions du F. A. C., d'une part, et les interventions du fonds d'investissement outre-mer de la Communauté économique européenne d'autre part, M. de Lipkowski, d'autres orateurs et le ministre lui-même en ont parlé.

Il est évident que cette coordination et cette répartition des tâches posent au premier chef un problème de politique internationale dont la commission des affaires étrangères a à connaître.

M. le ministre délégué chargé de la coopération nous a fait observer que la question relevait du domaine réglementaire et que, par conséquent, si je l'ai bien compris, notre amendement dans la forme était irrecevable.

Nous le retirerons donc bien volontiers si M. le ministre veut bien, comme il l'a déjà indiqué, prendre l'engagement de plaider notre cause devant les pouvoirs publics.

Il y a déjà eu un décret de 1960 qui a complété le décret de 1959. Nous espérons que le décret de 1963 complétera rapidement le décret de 1960. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué chargé de la coopération.

M. le ministre délégué chargé de la coopération. Je donne bien volontiers confirmation à M. le président de la commission des affaires étrangères des intentions que j'ai exprimées à la tribune.

Je suis tout à fait décidé à plaider cette cause, car je comprends l'intérêt que la commission de la production et des échanges et la commission des affaires étrangères portent à ce problème.

Bien entendu, la prise d'un décret concernant le fonds d'aide et de coopération ne dépend pas seulement du ministre délégué chargé de la coopération, mais celui-ci fera valoir vos arguments.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. André Voisin, rapporteur spécial. Monsieur le ministre, la commission des finances ne voudrait pas qu'on profite de cet amendement, ou du moins de l'étude que vous allez faire, pour supprimer ses représentants, ou l'un de ses deux représentants au fonds d'aide et de coopération.

Elle est saisie au fond de ce problème, qui est un problème financier ; elle désire de toute manière conserver ses deux représentants.

M. le ministre délégué chargé de la coopération. Je suis tout à fait d'accord.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des affaires étrangères.

M. le président de la commission des affaires étrangères. Je n'ai pas besoin de souligner que nous n'avons aucune intention homicide à l'égard de la commission des finances (*Sourires*), puisque nous avons pris soin dans notre amendement de proposer quatre représentants et non pas trois.

Vous constatez que nous vous faisons une part très belle, puisque nous conservons vos deux représentants et que nous n'en demandons qu'un pour chacune des deux autres commissions.

Vous dites, monsieur le rapporteur, que le fonds d'aide et de coopération est essentiellement financier par sa destination et par sa tâche.

Vous avez raison, mais je vous renvoie une fois encore à la page 10 de votre propre rapport. C'est vous — ce n'est pas moi — qui avez écrit qu'il est le principal instrument de notre politique de coopération avec les Etats africains et malgache.

Cela dit, et sous le bénéfice des observations de M. le ministre délégué chargé de la coopération, que je remercie très vivement de l'engagement qu'il a bien voulu prendre devant l'Assemblée, je crois être l'interprète de la commission de la production et des échanges en même temps que celui de la commission des affaires étrangères en retirant notre amendement.

M. le président. L'amendement est retiré.

Nous en avons terminé avec les textes relatifs au budget de la coopération.

[Articles 12 à 29 (suite).]

M. le président. Nous abordons la discussion commune des crédits relatifs aux affaires algériennes et au Sahara.

AFFAIRES ALGERIENNES

ETAT B

Répartition des crédits applicables aux dépenses ordinaires des services civils.

(Mesures nouvelles.)

« Titre III : — 497.172.512 francs ;

« Titre IV : + 1.078.849.636 francs ».

ETAT C

Répartition des autorisations de programme et des crédits de paiement applicables aux dépenses en capital des services civils.

(Mesures nouvelles.)

TITRE V. — INVESTISSEMENTS EXECUTES PAR L'ETAT

« Autorisation de programme, 10 millions de francs ;

« Crédit de paiement, 2 millions de francs ».

TITRE VI. — SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT
ACCORDÉS PAR L'ÉTAT

- « Autorisation de programme, 1 million de francs ;
« Crédit de paiement, 1 million de francs ».

SAHARA

ÉTAT B

Répartition des crédits applicables aux dépenses ordinaires
des services civils.

(Mesures nouvelles.)

« Titre III : — 129.048.774 francs ;

« Titre IV : — 14.913.750 francs ».

Le temps consacré à l'examen des crédits des affaires algériennes et du Sahara a été réparti comme suit :

- Gouvernement, 50 minutes ;
- Commissions, 55 minutes ;
- Groupe de l'U. N. R.-U. D. T., 50 minutes ;
- Groupe socialiste, 15 minutes ;
- Groupe du Centre démocratique, 10 minutes ;
- Groupe communiste, 10 minutes ;
- Groupe du Rassemblement démocratique, 10 minutes ;
- Groupe des républicains indépendants, 10 minutes ;
- Isolés, 5 minutes.

Je donne la parole à M. Prioux, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du plan, étant entendu que la séance sera levée à minuit.

M. Gérard Prioux, rapporteur spécial. Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, en raison des exigences de l'heure — je veux dire de l'horloge, et non pas des événements qui se produisent autour de nous — je m'efforcerai d'être bref.

A la suite des accords d'Evian, l'Algérie est devenue indépendante et le Sahara est devenu algérien.

Ces accords ont été, vous le savez, approuvés à 90 p. 100 par l'opinion française. Mais il convient dès maintenant de faire une distinction.

Si 90 p. 100 des Français ont approuvé l'arrêt des combats, il y en a peut-être un peu moins — encore que la majorité ait été « pour » — qui ont approuvé la coopération ; il y en aurait beaucoup moins si celle-ci devait être coûteuse, et plus du tout si elle devait être à sens unique ou consister simplement en l'octroi d'une aide à l'Algérie sans, en contrepartie, le respect des garanties promises dans les accords.

Lorsque j'ai préparé le rapport qui vous est soumis, j'ai pensé qu'il convenait d'examiner ce problème de l'Algérie avec, d'une part, le souci de ne compromettre aucune chance et, d'autre part, la volonté de ne pas être dupe. Je suis persuadé que c'est également dans cet esprit que l'Assemblée voudra examiner ce problème.

Le budget des affaires algériennes qui nous est soumis comporte, bien entendu, un certain nombre d'innovations par rapport à celui qui vous a été soumis l'année dernière, innovations qui traduisent l'évolution, la mutation des rapports entre la France et l'Algérie.

Ces innovations se retrouvent à la fois dans la répartition, le montant des masses budgétaires, comme dans la présentation des documents.

Deux projets de budget vous ont été soumis, l'un relatif au Sahara, qui ne comporte que des mesures d'annulation de crédits, l'autre relatif à l'Algérie qui, en fait, comporte, lui aussi, pour une bonne part, des annulations et, par conséquent, très peu de pages utiles.

L'ensemble des crédits inscrits au budget est de 1.277 millions de francs, dont 30 millions pour le Sahara.

Je signale tout de suite, en comparaison, les chiffres de l'an dernier.

En 1962, l'ensemble des crédits ouverts était de 1.857 millions de francs, dont 265 millions pour le Sahara, ce qui représente une réduction de 580 millions de francs, réduction qui provient essentiellement des suppressions d'emplois très importantes que vous pouvez trouver en annexe à la fin du fascicule budgétaire concernant l'Algérie.

Il ne s'agit pas d'ailleurs, à proprement parler, d'une économie, puisque, en fait, tous les agents en question ont été reclassés

dans l'administration française et que cette réduction est compensée par une augmentation du même ordre dans les dépenses du budget métropolitain.

En ce qui concerne la répartition, sur 1.277 millions de francs, 200 millions concernent des dépenses d'ordre administratif et intéressent essentiellement les 150.000 Français restés en Algérie.

Sur ces 200 millions de francs, 6 millions sont affectés à l'administration centrale qui — ainsi que je le signale dans mon rapport écrit — a regroupé l'administration du ministère de l'Algérie et celle du ministère du Sahara, avec certaines réductions d'effectifs.

Vingt-sept millions sont consacrés à notre représentation diplomatique qui a été étoffée en fonction des besoins particuliers nécessités par la présence de ces nombreux Français demeurés là-bas.

Cette représentation diplomatique est d'ailleurs évolutive, puisqu'elle comprend 1.094 agents, dont 94 seulement sont à temps complet, les autres étant des contractuels, ce qui permettra évidemment d'adapter aux besoins les structures de notre représentation diplomatique.

Cent soixante-cinq millions de francs environ sont consacrés à des dépenses intéressant le fonctionnement des organismes universitaires et culturels, dont 130 millions pour le seul office universitaire et culturel, qui, dans mon rapport, figure d'ailleurs au titre de la coopération et non pas au titre des dépenses intéressant les Français restés en Algérie.

Il y a là en tout cas un effort très important, puisque cet office universitaire et culturel, qui remplace les anciens services de l'éducation nationale en Algérie, a pour tâche de gérer, pour l'usage des Français demeurés là-bas, 200 écoles primaires, 25 lycées et 5 instituts d'enseignement supérieur et que les personnels mis à sa disposition se décomposent ainsi : environ 2.800 instituteurs et 1.900 enseignants et agents de l'enseignement du second degré.

Sur le reste des 1.277 millions de francs, 1.080 millions, soit la majeure partie, sont consacrés à la coopération. Et cela fait apparaître le caractère essentiel de ce budget qui est un budget de coopération.

Cette coopération se présente sous différentes perspectives.

C'est d'abord une coopération technique, qui consiste dans la mise à la disposition de l'Algérie des personnels nécessaires à la réorganisation de son administration et dans la formation de jeunes cadres par la voie de stages organisés aussi bien en France qu'en Algérie.

C'est ensuite une coopération culturelle, qui nous est imposée par la situation actuelle de l'enseignement en Algérie.

Avant l'indépendance, 30.000 personnes environ étaient employées dans l'enseignement, dont 27.000 professeurs et instituteurs. Sur ces 30.000 personnes, 5.000 seulement étaient des Musulmans, et parmi ces 5.000 Musulmans, on ne comptait que 3.600 professeurs et instituteurs.

De très gros besoins se manifestent donc, et c'est pourquoi, par le biais de la coopération culturelle, la France a décidé de mettre à la disposition de l'Algérie des personnels supplémentaires, soit 8.000 pour l'enseignement du premier degré et 2.000 pour l'enseignement du second degré.

La coopération culturelle revêt un deuxième aspect sous la forme de l'aide à l'enseignement privé, qui permettra de subventionner un certain nombre d'établissements dont le rôle est essentiel pour le maintien et le développement de notre influence culturelle.

Enfin, on peut également comprendre dans la coopération culturelle, ainsi que je l'ai indiqué dans mon rapport, l'office universitaire et culturel, puisque les établissements gérés par cet office pourront accueillir des élèves musulmans.

Troisième aspect de la coopération : la coopération économique.

C'est évidemment là le point le plus important, puisque c'est sous cette rubrique que figure l'essentiel de la subvention consacrée à la coopération, à savoir 1.050 millions de francs, subvention qui a pour but d'aider au développement de l'Algérie.

Ce chiffre correspond aux engagements que nous avons pris lors de la signature des accords d'Evian, par lesquels nous avons décidé de fournir à l'Algérie une aide comparable à celle qui lui avait été accordée dans les programmes précédents, c'est-à-dire le plan de Constantine, et qui était de l'ordre de 1 milliard de francs par an.

Cette aide économique à l'Algérie est justifiée par l'importance des intérêts que nous avons conservés dans ce pays, intérêts qui sont de divers ordres.

Ce sont d'abord les biens, dont l'évaluation, si incertaine qu'elle soit, peut être fixée à quelques dizaines de milliards. En regard de ce chiffre, le milliard qui est consenti sous forme

d'aide économique pour le développement de l'Algérie est relativement modeste.

Ce sont, d'autre part, les échanges commerciaux qui sont liés à la réorganisation de l'économie algérienne, complètement ruinée par le départ massif des Européens d'Algérie. Il est évident que nous avons intérêt à rétablir au plus vite le niveau de ces échanges à ce qu'il était précédemment, et ce, dans l'intérêt des deux pays.

Troisième aspect de ces intérêts, les investissements pétroliers.

Là encore, je dois le souligner et je l'ai dit dans mon rapport, il faudra plusieurs années d'exploitation paisible dans le cadre des accords d'Evian pour amortir les installations existantes.

Je dois ajouter que le Sahara étant resté assez en marge des événements qui se sont déroulés en Algérie, l'exploitation pétrolière marche bien et que la production attendue cette année sera de l'ordre de 23 millions de tonnes. Elle correspond d'ailleurs, aux possibilités maxima d'évacuation des deux pipe-lines en fonctionnement.

Cette aide est fournie à l'Algérie par l'intermédiaire de deux organismes. D'une part l'office franco-algérien, de caractère technique et paritaire, qui est chargé de la mise en valeur du sous-sol saharien. Cette part est d'ailleurs relativement faible dans l'ensemble du budget de l'Algérie, puisqu'elle ne figure que pour une somme de 30 millions de francs, conformément au protocole signé avec l'Algérie. Cette somme correspond à la somme que, de son côté, verse également le Gouvernement algérien pour le fonctionnement de cet organisme. Il s'y ajoute comme ressource 12 p. 100 sur les recettes fiscales provenant des pétroles. C'est relativement peu de choses.

Mais l'essentiel de l'aide consentie à l'Algérie pour son développement, c'est la subvention consentie et versée à la caisse d'équipement, et qui doit servir à la réalisation du programme d'équipement.

Cette caisse est restée ce qu'elle était, c'est-à-dire un établissement français. Son rôle est de préparer le programme d'équipement de l'Algérie, en accord avec le Gouvernement algérien, et de le soumettre ensuite à l'accord du Gouvernement français.

Cette année les crédits prévus serviront, à raison de 75 p. 100, à l'apurement d'opérations essentielles, et pour le reste, soit 20 à 25 p. 100, le programme doit être préparé par le Gouvernement algérien. Il n'est pas encore prêt à l'heure actuelle, mais il est bien évident qu'il faudra s'y mettre rapidement.

A propos de la caisse d'équipement, je voudrais indiquer, monsieur le ministre, que malgré l'importance des crédits qu'elle sera amenée à gérer et des investissements qu'elle aura à effectuer, il n'y a dans cette caisse aucune possibilité de contrôle parlementaire.

Cela est d'autant plus surprenant que tous les organismes analogues, comme le F. A. C., le F. I. D. E. S. ou le F. I. D. O. M., comportent dans leur comité directeur une représentation parlementaire.

La chose m'a frappé et j'en ai fait l'observation à la commission des finances. Celle-ci à l'unanimité, comme sans doute l'ensemble du Parlement, souhaite que les crédits mis à la disposition de l'Algérie, comme de tout pays étranger, soient gérés avec le plus de soins possible.

La commission a également estimé qu'il y avait là une modification à apporter. Je pense que cette modification, normale, légitime, devrait être l'introduction de représentants de l'Assemblée nationale d'une part, du Sénat d'autre part, de la même façon que pour le fonds d'aide et de coopération, dont il a été question lors du débat précédent.

J'aimerais donc, monsieur le ministre, que, non pas tout à l'heure puisque le temps nous est limité, mais demain matin, dans la réponse que vous nous ferez, vous puissiez nous dire que vous êtes d'accord sur cette modification dans la composition du comité directeur de la caisse d'équipement et que vous ferez en sorte que le Parlement y soit représenté dans les mêmes conditions qu'au fonds d'aide et de coopération.

J'ajoute, d'ailleurs, que vous serez de toute façon obligé de modifier le texte fixant la composition du comité puisqu'un certain nombre de personnes qui en font partie ne pourront plus y figurer, en raison même de l'évolution de nos relations avec l'Algérie.

La contrepartie de notre coopération économique ce sont, bien entendu, les garanties qui ont été données à la France dans le cadre des accords d'Evian. Sur le plan gouvernemental, ce doit être l'élaboration d'une politique économique et financière sérieuse, ce qui suppose, d'une part un effort budgétaire que le Gouvernement algérien est, je crois, en train de faire, d'autre part la mise au point d'un plan de développement ainsi que la remise en marche de l'administration.

Mais le plus difficile à réaliser, sur le plan de l'action quotidienne, c'est la sécurité des personnes et la sauvegarde des biens. A cet égard, il serait important pour l'avenir des relations entre nos deux pays et le maintien éventuel de l'aide que nous pourrions continuer à apporter à l'Algérie, que l'agence autonome chargée de la sauvegarde des biens et intérêts des rapatriés — dont les crédits ne figurent pas à votre budget, mais à celui des rapatriés — puisse être rapidement mise à même de remplir ses fonctions qui sont de recenser et, dans une certaine mesure, d'assurer la gestion des biens des Français rentrés d'Algérie.

J'arrive à ma conclusion, en rappelant les déclarations très nettes que M. le Premier ministre a faites en ce qui concerne la volonté que nous avons de voir respecter les garanties consenties en contrepartie de l'aide donnée par la France à l'Algérie.

Des faits intolérables se sont sans doute produits, qu'expliquent l'accumulation des haines, le caractère fruste des populations et l'état de désorganisation administrative et économique où se trouve l'Algérie. Notre Gouvernement doit obtenir que de tels faits ne se renouvellent pas. Mais avant de condamner l'Algérie, en se laissant aller à des réactions personnelles, si compréhensibles soient-elles, que l'on se demande les conséquences qu'elles auraient et que l'on songe aux excès et aux violences injustes et souvent odieuses que la libération de notre pays a entraînés.

Les indices de maturation qui se développent depuis quelque temps, du moins à l'échelon gouvernemental, et qui se traduisent par des relations de plus en plus fréquentes et confiantes entre Gouvernement français et Gouvernement algérien — comme il vient d'y en avoir ces jours-ci encore — nous imposent d'aider au relèvement de l'Algérie, sans que nous cessions d'être vigilants au sujet des garanties qui nous sont données.

La France ne peut pas, par contre, sous prétexte que les débuts du nouvel Etat ont été difficiles ou que certains faits ou certaines déclarations sont de nature à alimenter notre inquiétude ou notre courroux, prendre la responsabilité, en ne tenant pas ses engagements, de rejeter l'Algérie dans le chaos. C'est ce que votre commission des finances, suivant votre rapporteur dans ses conclusions, a estimé et c'est pourquoi, sous réserve que le Gouvernement ou plutôt, vous-même, monsieur le secrétaire d'Etat, preniez les dispositions nécessaires pour que le Parlement puisse contrôler, au sein de la caisse d'équipement, l'emploi des fonds consacrés au développement de l'Algérie, elle demande à l'Assemblée d'adopter le budget des affaires algériennes. (*Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R. - U. D. T.*)

M. le président. La suite du débat est renvoyée à la prochaine séance.

— 2 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Mardi 22 janvier, à neuf heures trente, première séance publique :

Nomination de deux membres du comité directeur du fonds d'aide et de coopération ;

Suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1963 (2^e partie) n° 22 (rapport n° 25 de M. Louis Vallon, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan) :

Affaires algériennes et Sahara (*suite*). — Annexe n° 1 : M. Prioux, rapporteur spécial.

Départements d'outre-mer. — Annexe n° 10 : M. Pierre Bas, rapporteur spécial ; avis n° 57 de M. Renouard, au nom de la commission de la production et des échanges.

Territoires d'outre-mer et article 34. — Annexe n° 11 : M. Pierre Bas, rapporteur spécial ; avis n° 57 de M. Renouard, au nom de la commission de la production et des échanges.

Anciens combattants et victimes de la guerre et articles 42 à 48. — Annexe n° 7 : M. Charvet, rapporteur spécial ; avis n° 110 de M. Schnebelen, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

A seize heures, deuxième séance publique :

Dans les salles voisines de la salle des séances et successivement :

1° Troisième tour de scrutin pour l'élection de douze juges titulaires à la haute cour de justice ;

2° Scrutin pour l'élection de six juges suppléants à la haute cour de justice ;

Suite de la discussion des affaires inscrites à l'ordre du jour de la première séance.

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :
Suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1963 (2^e partie) n° 22 (rapport n° 25 de M. Louis Vallon, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan) :

Affaires algériennes et Sahara (fin). — Annexe n° 1 : M. Prioux, rapporteur spécial.

Départements d'outre-mer (fin). — Annexe n° 10 : M. Pierre Bas, rapporteur spécial ; avis n° 57 de M. Renouard, au nom de la commission de la production et des échanges.

Territoires d'outre-mer et article 34 (fin). — Annexe n° 11 : M. Pierre Bas, rapporteur spécial ; avis n° 57, de M. Renouard, au nom de la commission de la production et des échanges.

Anciens combattants et victimes de la guerre et articles 42 à 48. — Annexe n° 7 : M. Charvet, rapporteur spécial ; avis n° 110, de M. Schenebelen, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt-trois heures cinquante-cinq minutes.)

Le Chef du service de la sténographie
de l'Assemblée nationale,
RENÉ MASSON.

Nomination de membres d'un organisme extraparlamentaire.

La commission des finances, de l'économie générale et du plan a nommé MM. Bas et Roux membres du comité directeur du fonds d'investissement des départements d'outre-mer.

Désignation de candidatures pour le comité directeur du fonds d'aide et de coopération.

Conformément à la décision prise par l'Assemblée dans sa séance du 15 janvier 1963, la commission des finances, de l'économie générale et du plan présente les candidatures de MM. Bas et Voisin pour faire partie du comité directeur du fonds d'aide et de coopération.

Ces candidatures seront soumises à la ratification de l'Assemblée.

Convocation de la conférence des présidents.

La conférence constituée conformément à l'article 48 du règlement est convoquée par M. le président pour le mercredi 23 janvier 1963, à dix-neuf heures, dans les salons de la présidence, en vue d'établir l'ordre du jour de l'Assemblée.

QUESTIONS ECRITES

REMISES A LA PRESIDENCE DE L'ASSEMBLEE NATIONALE
(Application des articles 133 à 138 du règlement.)

Art. 138 du règlement :

« Les questions écrites... ne doivent contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés.

« Les réponses des ministres doivent être publiées dans le mois suivant la publication des questions. Ce délai ne comporte aucune interruption. Dans ce délai, les ministres ont toutefois la faculté soit de déclarer par écrit que l'intérêt public ne leur permet pas de répondre, soit, à titre exceptionnel, de demander, pour rassembler les éléments de leur réponse, un délai supplémentaire qui ne peut excéder un mois. Lorsqu'une question écrite n'a pas obtenu de réponse dans les délais susvisés, son auteur est invité par le président de l'Assemblée à lui faire connaître s'il entend ou non la convertir en question orale. Dans la négative, le ministre compétent dispose d'un délai supplémentaire d'un mois. »

450. — 21 janvier 1963. — M. Houël attire l'attention de M. le ministre de la construction sur la situation déplorable dans laquelle se trouvent les habitants du quartier de Tonkin, à Villeurbanne (Rhône), dont l'expulsion a été prononcée. D'une part, non seulement les occupants perdent leurs droits d'anciens locataires, mais, de plus, en ce qui concerne le logement des personnes âgées

et de celles qui ont également des ressources très modestes et des jeunes ménages sans enfant, il n'a été prévu ni la construction de logements F2 dans les H. L. M., ni l'attribution de l'allocation logement aux familles ne bénéficiant pas d'allocations familiales. D'autre part, les artisans et commerçants, qui n'ont reçu que des indemnités dérisoires, sont dans l'obligation de contracter au prix de mille difficultés des emprunts au taux de 12 p. 100 pour pouvoir se réinstaller. Il lui demande les dispositions qu'il envisage de prendre en vue : 1° d'assurer le logement de tous les intéressés, qu'ils soient ou non chargés de famille, le prix des loyers ne devant pas être supérieur à celui qu'ils acquittaient pour leur ancien logement s'il s'agit de personnes ayant des ressources modestes comme c'est le cas de plus de la moitié d'entre eux ; 2° de permettre aux artisans et commerçants d'obtenir des prêts de réinstallation de longue durée à faible taux d'intérêt.

651. — 21 janvier 1963. — M. Martel expose à M. le ministre de l'Industrie que la réduction du taux des abattements de zone n'a pas été effectuée dans les houillères où, par exemple, le bassin d'Auvergne, on est toujours à 7 p. 100 d'abattement par rapport à celui du Nord et du Pas-de-Calais. Il lui rappelle que le 15 décembre 1962 il a été déclaré à la fédération nationale des travailleurs du sous-sol que le « décret du 30 octobre 1962 n'entraîne aucune conséquence directe dans les mines ». Or, les abattements de salaires dans les charbonnages résultent bien des abattements de zone, ainsi que l'atteste la fixation des salaires en 1946-1947 avec l'application de l'article 12 du statut. D'autre part, lors de la réduction des abattements de zone de salaire intervenue en 1956, le Gouvernement de l'époque, à la requête de la fédération nationale des travailleurs du sous-sol, ramena l'abattement pour le bassin d'Auvergne à 7 p. 100 (gain 2,5 p. 100) et pour le bassin du Dauphiné à 6 p. 100 (gain 2 p. 100). Il lui demande les dispositions qu'il compte prendre pour que dans les charbonnages, entreprise nationale, les abattements de zone de salaire ne soient pas supérieurs, dans aucun bassin, à ceux qui ont été fixés, à compter du 1^{er} janvier 1963, par l'article 3 du décret n° 62-1263 du 30 octobre 1962.

652. — 21 janvier 1963. — M. Lollive expose à M. le ministre du travail que le 5 mai 1959, répondant à une question orale, son prédécesseur déclarait : « Je donne l'assurance à l'Assemblée nationale que le Gouvernement prendra des mesures qui permettront aux chauffeurs de taxi propriétaires de leur voiture, qui sont assurés volontaires, de bénéficier au maximum de tous les avantages prévus par les ordonnances de 1945 et de 1946 ». (Journal officiel, débats A. N. n° 21). Or, ces promesses n'ont pas été tenues, malgré les pressantes démarches effectuées par les organisations syndicales auprès du ministère du travail. C'est ainsi que le décret n° 62-1246 du 20 octobre 1962 relatif à l'assurance sociale volontaire ne permet pas aux chauffeurs de taxi de bénéficier des avantages qui leur avaient été promis, en dépit des cotisations élevées qui sont payées par les intéressés. Il lui demande les mesures qu'il compte prendre pour inclure dans le texte du décret n° 45-0179 du 29 décembre 1945, modifié par le décret précité du 20 octobre 1962, un article 103 bis ainsi conçu : « Les chauffeurs de taxi assurés volontaires, conformément aux dispositions de l'article 244 du code de la sécurité sociale, bénéficient des indemnités journalières longue maladie et maternité, nonobstant les dispositions des 2^e et 3^e alinéas de l'article 103 ».

653. — 21 janvier 1963. — M. Manceau expose à M. le ministre des travaux publics et des transports la situation douloureuse dans laquelle se trouvent les agents de la S. N. C. F. qui ont été révoqués, radiés des cadres ou rétrogradés par suite de leur participation aux grèves de 1947 à 1953. La très grande majorité de ces agents sont actuellement en retraite depuis des années, ils subissent une diminution importante du taux de leur retraite, et n'ont aucun droit aux avantages accessoires. Il lui demande si, à l'occasion du 25^e anniversaire de la création de la Société nationale des chemins de fer français, il envisage de rétablir pour tous ces agents le droit à la retraite intégrale avec bénéfice des avantages accessoires, comme s'ils n'avaient pas été sanctionnés, et ce à partir du 1^{er} janvier 1963.

654. — 21 janvier 1963. — Mme Prin expose à M. le ministre du travail que le froid et le verglas sévissant dans toute la France frappent durement l'ensemble des travailleurs et spécialement les ouvrières du textile et de la confection de la région du Nord, où le froid est particulièrement rigoureux. En effet, ces ouvrières doivent effectuer de longs parcours pour se rendre de leurs domiciles aux usines où elles travaillent. Le 2 janvier 1963 au matin les autobus ont eu 1 h 30 à 2 heures de retard, les 3 et 4 janvier aucune voiture n'est passée et après une attente de deux heures les ouvrières sont rentrées chez elles. Certains soirs les autobus n'ont pu reprendre la route et les ouvrières ont dû passer la nuit dans les ateliers. Elles furent dans l'impossibilité de travailler le lendemain et rentrèrent chez elles à 16 heures, alors qu'elles étaient parties depuis la veille à 10 heures. Une jeune ouvrière de dix-huit ans fut tuée au cours d'une collision d'autobus provoquée par le verglas. Si cette situation est moins tragique pour les ouvrières des usines du Pas-de-Calais, elle se traduit pour l'ensemble par une perte de salaire d'autant plus pénible que le froid rend indispensables des dépenses supplémentaires de nourriture et

de vêtements. Elle lui demande les mesures qu'il compte prendre pour : 1° que les heures de retard soient payées au taux de l'heure normale de travail ; 2° que les journées perdues à cause des intempéries soient rémunérées à 75 p. 100 de la rémunération normale.

655. — 21 janvier 1963. — M. Pic expose à M. le ministre de l'intérieur que, dans la circulaire n° 618 du 12 octobre 1962 émanant de la direction générale des collectivités locales pour l'application du décret n° 62-544 du 5 mai 1962 relatif à certaines dispositions du statut du personnel communal, il est indiqué ce qui suit : « Il me paraît très souhaitable que les magistrats municipaux usent de la faculté qui leur est offerte de régulariser la situation de leurs agents auxiliaires. Il est en effet anormal d'occuper de façon permanente, dans des emplois régulièrement approuvés, des personnes qui demeurent auxiliaires et ne peuvent de ce fait bénéficier ni des garanties statutaires, ni d'avancement d'échelon ou de grade. Cette situation est également celle de nombreux agents départementaux que les conseils généraux ont été obligés de recruter pour les besoins du service. Il lui demande s'il ne lui paraît pas nécessaire et équitable de permettre aux assemblées départementales de prendre pour ce personnel auxiliaire les mêmes dispositions que celles qui sont recommandées aux magistrats municipaux pour les auxiliaires communaux.

656. — 21 janvier 1963. — M. Henri Duffaut expose à M. le ministre des finances et des affaires économiques que le décret du 14 avril 1962, complété par un arrêté du 30 juillet 1962, a révisé, à compter du 1^{er} janvier 1962, le classement indiciaire de certains agents de la direction générale des impôts. Ainsi, par exemple, l'indice brut des inspecteurs centraux, 4^e échelon, a été porté de 685 à 735. Si les agents en activité ont perçu leur traitement en fonction de ces nouveaux indices, rien n'a, par contre, encore été fait en faveur des retraités, dont la situation est souvent fort difficile. Il lui demande si les retraités sont appelés à bénéficier de ces révisions et, dans l'affirmative, si elles interviendront prochainement.

657. — 21 janvier 1963. — M. Pierre Bas attire l'attention de M. le ministre de la santé publique et de la population sur les inconvénients qui résultent, pour les habitants de l'agglomération parisienne, de l'installation, de l'extension ou de la modernisation de certaines industries et artisanats au cœur même de l'agglomération. Certes, des procédures et des enquêtes sont imposées par la loi avant que ne soient créées certaines industries. Mais outre que cette règle n'est pas suivie à l'égard de toutes les industries, la simple substitution d'une machine bruyante à une machine silencieuse peut gêner considérablement les habitants d'une rue, d'un quartier ou d'un immeuble, en particulier la nuit. Il lui demande quels textes permettent d'interdire l'emploi, par qui que ce soit, de machines bruyantes et gênantes pour le voisinage, en particulier le soir et la nuit.

658. — 21 janvier 1963. — M. Jarrot attire l'attention de M. le ministre des travaux publics et des transports sur les enfants débiles mentaux titulaires de la carte de grand infirme, qui ne peuvent bénéficier de la gratuité du transport pour la tierce personne qui les accompagne dans le train ou dans les autres moyens de transport public. Cette gratuité est accordée aux aveugles ; et cependant un enfant débile mental, s'il voyageait seul, serait autrement plus dangereux pour l'ordre public, qu'un aveugle qui peut parler, demander à son prochain de l'aider. Par ailleurs un enfant débile mental profond, titulaire de la carte de grand infirme, est souvent infirme moteur et a donc de grandes difficultés pour marcher. Il lui demande s'il ne serait pas équitable de prendre des décisions pour remédier à cette situation particulièrement pénible.

659. — 21 janvier 1963. — M. Dellaune expose à M. le ministre des armées que des membres du personnel féminin des armées se voient désigner pour l'Algérie, sans qu'il soit tenu compte de leur âge ; que notamment l'une d'elles, âgée de cinquante-quatre ans, est encore en service en Algérie. Il lui demande quelle est la limite d'âge, dans chacune des armées, au-delà de laquelle ce personnel n'est plus astreint à des séjours en Algérie ou dans un territoire d'outre-mer.

660. — 21 janvier 1963. — M. Godefroy demande à M. le ministre de la santé publique et de la population de lui faire connaître : 1° pour un ménage, dont l'un des deux conjoints est grand infirme, quelle est la part de salaire du conjoint valide qui doit être prise en considération au titre de celui qui est infirme pour déterminer les droits à pension d'aide aux grands infirmes et ce, dans le cas d'un ménage sans enfant ainsi que dans celui d'un ménage avec enfants à charge ; 2° pour un ménage dont les deux conjoints sont grands infirmes, si un seul dossier de demande d'aide sociale doit être constitué pour le ménage ; dans l'affirmative, si les plafonds de ressources et allocations doivent être multipliés par deux ; dans la négative, si une partie des allocations d'aide sociale de l'un des deux conjoints doit être prise comme ressources personnelles au titre de l'autre conjoint.

661. — 21 janvier 1963. — M. Pierre Bas attire l'attention de M. le ministre du travail sur le droit aux allocations familiales dans le cas d'une famille qui a plusieurs enfants dont l'avant-dernier poursuit ses études et atteint l'âge de vingt ans. Dans ce cas-là, cette famille perd le droit aux allocations. Or, les dernières années d'études sont les plus coûteuses. De plus, le ministère des finances et des affaires économiques considère que l'enfant en question n'est plus à charge et les impôts de la famille s'en trouvent majorés en conséquence. Par ailleurs, certains pères de famille fonctionnaires ont fréquemment atteint l'âge de la retraite au moment même où leurs derniers enfants achèvent leurs études. C'est dire que leur situation financière n'est pas améliorée. Il lui demande si, sur ce point précis, la législation actuelle ne pourrait faire l'objet d'une étude attentive et, le cas échéant, d'une révision, de façon à permettre aux familles, qui font des sacrifices pour l'instruction de leur dernier enfant, de poursuivre leur effort.

662. — 21 janvier 1963. — M. Davoust, se référant à sa question écrite n° 16791 du 25 août 1962 et à la réponse d'attente qui lui a été faite le 11 octobre 1962, demande à M. le ministre de l'agriculture s'il n'envisage pas d'étendre aux cotisations cadastrales d'allocations familiales les dispositions du décret n° 60-1483 du 30 novembre 1960 relatif aux cotisations d'assurance vieillesse agricole, de manière : 1° à permettre aux caisses de mutualité sociale agricole de connaître avec précision, en début d'exercice, les charges qu'elles doivent inscrire au budget soumis au comité départemental qui fixe le taux des cotisations ; 2° à supprimer les opérations de surcompensation et de péréquation existant actuellement.

663. — 21 janvier 1963. — M. René Plaven demande à M. le ministre du travail pourquoi la caisse de retraites des clercs de notaire, 16, rue de la Pépinière, à Paris, ne s'est pas encore conformée aux dispositions de la loi n° 56-1222 du 1^{er} décembre 1956, complétée par le décret n° 57-1039 du 23 septembre 1957 (*Journal officiel* du 24 septembre 1957) et la loi n° 61-841 du 2 août 1961 (*Journal officiel* du 3 août 1961) sur les retraites complémentaires servies par les organismes professionnels. Il attire son attention sur les difficultés que rencontrent les anciens clercs de notaire qui ont dû changer de profession sans avoir acquis les droits à une retraite complète pour faire valider par une autre caisse leurs années de présence dans cette profession.

664. — 21 janvier 1963. — M. Pierre Vitter expose à M. le ministre de la justice : qu'une réforme de l'administration judiciaire est en cours ; que les greffes cantonaux de justice de paix ont été supprimés et rattachés au greffe du tribunal d'instance de chaque arrondissement ; que les titulaires desdits greffes d'instance doivent verser des sommes importantes à leurs cédants et souvent hors de proportion avec les produits desdits greffes ; que les indemnités versées à chaque greffier cantonal de justice de paix (environ 10.000 AF par mois) ont été supprimées ; que les nouveaux titulaires ne peuvent pas faire face à leurs nouvelles obligations ; que, d'après une enquête personnelle dans ma région, le plus grand nombre desdits greffiers d'instance est surmené, déprimé, malade ; qu'ils ne peuvent pas remettre leurs charges tant que la réforme en cours ne sera pas terminée, et qu'ils ne peuvent pas embaucher de personnel du fait de la modicité de leurs salaires. Il lui demande s'il ne serait pas possible, en vue de remédier sur le plan général à cette lamentable et regrettable situation : 1° d'activer la réforme en question ; 2° de relever les salaires de façon au moins provisoire ; 3° d'accorder aux greffiers d'instance, en attendant la réorganisation définitive, les indemnités afférentes aux greffes supprimés, ce qui leur permettrait de se faire aider et d'atténuer leur surmenage.

665. — 21 janvier 1963. — M. Jacques Hébert appelle l'attention de M. le ministre des travaux publics et des transports sur la situation des retraités de la S. N. C. F., notamment en ce qui concerne les points suivants : 1° contrairement aux dispositions initialement prévues, la pension maximum des intéressés ne correspond plus qu'à 53 p. 100 environ au lieu de 75 p. 100 de la solde d'un agent en activité du fait que les indemnités de résidence et de productivité, qui représentent une part importante de la rémunération totale, ne sont pas prises en compte pour le calcul de ladite pension ; 2° la pension minimum de ces agents est de 90 p. 100 de la valeur du salaire de base, alors qu'elle est égale à celui-ci pour les retraités de la fonction publique ; 3° le taux de la pension de réversibilité allouée aux veuves est de 50 p. 100 seulement, alors qu'il serait souhaitable de le fixer à 66 p. 100 ; 4° les anciens combattants retraités de la S. N. C. F. ne bénéficient pas des bonifications d'ancienneté qui sont allouées à ce titre aux fonctionnaires et aux agents des entreprises nationalisées. Il lui demande les dispositions qu'il envisage de prendre pour remédier aux situations ci-dessus exposées qui sont particulièrement défavorables.

666. — 21 janvier 1963. — M. Buot appelle l'attention de M. le ministre des finances et des affaires économiques sur la situation des contribuables qui ne peuvent faire échec à l'imposition dont ils ont fait l'objet en application de l'article 168 du code général des impôts alors qu'ils n'ont pu maintenir leur train de vie qu'en procé-

dant à l'allénation de meubles ou d'immeubles recueillis par succession. Il lui demande s'il envisage de prendre des dispositions permettant à ces contribuables d'apporter la preuve de l'exactitude de leurs déclarations et de ne pas être assujettis à des impositions pour des sommes qui ne présentent pas le caractère de revenus.

667. — 21 janvier 1963. — **M. Buot** appelle l'attention de **M. le ministre des finances et des affaires économiques** sur la situation des contribuables, dont la situation de famille est la même et dont les revenus, s'ils sont d'origines différentes, s'élèvent à la même somme : 1^o une veuve sans enfant dont les revenus d'un montant de 2.600 F par an sont constitués par des créances hypothécaires, l'intéressée étant propriétaire de son petit appartement : impôt sur le revenu : 416,50 ; 2^o une autre veuve sans enfant, propriétaire de sa petite maison ayant comme revenu 2.000 F de rente viagère et 600 F de retraite de commerçant : impôt sur le revenu : 173,20 ; 3^o enfin une veuve sans enfant, propriétaire de sa petite maison et ayant une retraite d'Etat, d'un service public ou d'une caisse autorisée à payer l'impôt spécial de 3 p. 100 d'un montant de 2.600 F : impôt sur le revenu : 0. Il lui demande de lui faire connaître les mesures qu'il envisage d'adopter pour remédier à de telles injustices fiscales.

668. — 21 janvier 1963. — **M. Buot** appelle l'attention de **M. le ministre des finances et des affaires économiques** sur les différences qui existent entre les impositions auxquelles sont soumis un salarié et un artisan dont la situation de famille est la même (mariés deux enfants à charge) et dont les revenus sont du même montant soit 12.000 F.

1^o Imposition du salarié : revenu imposable 80 p. 100 de 12.000 F, soit 9.600 F ; impôt brut 750 F ; crédit d'impôt de 5 p. 100, 480 F ; reste 270 F, décote, 180 F ; à payer, 90 F, plus demi-décime, 4,50 F, soit net : 94,50 F.

2^o Imposition de l'artisan : bénéfice, frais déduits, 12.000 F ; impôt brut 1.110 F ; plus demi-décime, 55,50 F ; total : 1.165,50 F ; plus taxe complémentaire 6 p. 100 (12.000—4.400) 456 F ; total : 1.621,50 F.

Le bénéfice imposable dudit artisan étant déterminé avec suffisamment de précisions par l'inspecteur des impôts directs, il lui demande de lui faire connaître les mesures qu'il envisage d'adopter pour remédier à une telle injustice fiscale.

REPONSES DES MINISTRES

AUX QUESTIONS ECRITES

ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE

339. — **M. Alduy** demande à **M. le ministre des anciens combattants et victimes de guerre** pour quelles raisons les veuves d'invalides militaires « hors guerre » ne bénéficient pas des dispositions de l'article L. 136 bis du code des pensions militaires d'invalidité sur la sécurité sociale, et les propositions qu'il envisage de faire au parlement pour l'extension de la loi du 29 juillet 1950 à leur profit. (Question du 3 janvier 1963.)

Réponse. — Les ministres des anciens combattants et victimes de guerre qui se sont succédé n'ont pas manqué de se préoccuper de l'extension éventuelle de la loi du 29 juillet 1950 à certaines victimes de guerre qui se trouvent encore privées du bénéfice de ses dispositions. Les pourparlers engagés à cet effet avec les départements intéressés n'ont pu, jusqu'à présent, aboutir. Cependant, la question reste suivie avec la plus grande attention.

CONSTRUCTION

115. — **M. Carter** expose à **M. le ministre de la construction** que le décret n^o 60-1063 du 1^{er} octobre 1960 a permis tant aux locataires qu'aux propriétaires d'invoquer l'application d'un nouveau coefficient d'entretien dans le calcul de la surface corrigée. Il lui demande si un propriétaire peut opposer au locataire, qui lui a notifié un décompte de nouveau coefficient d'entretien, le fait qu'il ne lui avait pas notifié en même temps que le décompte du loyer calculé sur la nouvelle base, alors qu'il ne s'est pas opposé dans les deux mois de cette notification au calcul qui lui était présenté. (Question du 18 décembre 1962.)

Réponse. — Aux termes de l'article 32 bis de la loi du 1^{er} septembre 1948 complété par l'article 1^{er} du décret n^o 60-1057 du 1^{er} octobre 1960, la personne demandant la révision du loyer en raison de la modification totale ou partielle des éléments ayant servi de base à sa détermination, doit faire connaître à l'autre partie par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par acte extra-judiciaire, les nouveaux éléments proposés ; elle doit joindre à l'envoi de cette notification un décompte détaillé, établi d'après un modèle type annexé au décret n^o 48-1766 du 22 novembre 1948, des bases de calcul de ce loyer. Pour l'application du nouveau coefficient d'entretien ce décompte doit être conforme au modèle figurant à l'annexe IV du décret précité (cf. décret n^o 61-565 du 3 juin 1961). Il y a donc lieu d'estimer, sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux, qu'en l'espèce les formalités requises par l'article 32 bis n'ont pas été respectées et que par suite la notification qui a été faite ne peut produire effet.

138. — **M. Philibert** expose à **M. le ministre de la construction** que l'article 14 de la loi n^o 62-902 du 4 août 1962 a ajouté à la loi du 1^{er} septembre 1948 un article 22 bis interdisant l'exercice du droit de reprise à l'encontre des locataires âgés de plus de soixante-dix ans. En application de cet article divers tribunaux ont rendu des arrêts contradictoires, en particulier en ce qui concerne l'applicabilité de cet article aux instances en cours au moment de la promulgation de la loi susvisée. Il lui demande si les nouvelles dispositions sont ou non applicables aux procédures engagées avant la parution de la loi du 4 août 1962. (Question du 18 décembre 1962.)

Réponse. — L'article 22 bis de la loi n^o 48-1360 du 1^{er} septembre 1948, modifiée et complétée par la loi du 4 août 1962, a effectivement donné lieu à des décisions judiciaires contradictoires. Certaines juridictions d'appel ont considéré qu'en l'absence de disposition explicite dans cet article, l'article 2 du code civil s'opposait à ce qu'il reçoive une application rétroactive. Il convient de remarquer à l'appui de cette thèse que, dans un autre ordre de dispositions figurant également dans la loi du 4 août 1962 et que le législateur a estimé devoir rendre applicables aux instances en cours, une mention expresse a été introduite en ce sens dans les dispositions en cause. Il s'agit de l'article 19 de cette loi rétablissant sous une nouvelle forme l'article 1751 du code civil. Quel qu'il en soit, d'autres juridictions ont estimé qu'en raison du caractère d'ordre public conféré à la loi du 1^{er} septembre 1948 par son article 87, l'article 22 bis de ce texte doit s'appliquer aux instances en cours sans porter préjudice aux droits des parties puisque ceux-ci ne sont définitivement acquis qu'à la suite d'un jugement passé en force de chose jugée. Il appartiendra, en conséquence, à la cour de cassation de prendre souverainement position sur ce point, étant observé que la haute juridiction a refusé, dans le silence du texte, de considérer comme applicable aux instances en cours l'article 4 du décret du 9 août 1953 modifiant l'article 34 bis de la loi du 1^{er} septembre 1948 relatif à la fixation du prix limite des loyers (Soc. 1^{er} mars 1956).

279. — **M. Drouot-L'Herminie** demande à **M. le ministre de la construction** s'il ne pourrait pas faire en sorte qu'une loi commune existe pour toutes les habitations d'offices H. L. M. concernant la présence dans les appartements d'animaux domestiques, tels que chiens, chats et oiseaux. Si dans le département de la Seine, M. le préfet de police a pris la décision de tolérer dans les immeubles H. L. M. des chiens et des chats — à la condition formelle qu'ils ne causent aucun trouble de jouissance aux autres locataires de l'immeuble — il n'en est pas de même pour les autres régions de France et, actuellement, l'Office d'habitations à loyer modéré de Seine-et-Oise procède à des congés vis-à-vis de tous les locataires qui possèdent un chien, et cela semble constituer un abus de pouvoir assez caractérisé. Il semble donc urgent que des instructions soient données par le ministre de la construction à l'ensemble des offices d'habitations à loyer modéré, précisant que les animaux domestiques dont il s'agit peuvent être tolérés à la condition formelle qu'il n'y ait aucune nuisance de leur part vis-à-vis des autres occupants des immeubles. Cette mesure doit être une simple mesure de bon sens, car dans la plupart des cas, les chiens ou les chats appartenant à des personnes habitant les offices en question causent moins de perturbation aux autres locataires que certains habitants de ces immeubles, contre lesquels aucune mesure n'a jamais été prise pour faire respecter la tranquillité et le calme qui doivent être de règle en cohabitation. (Question du 27 décembre 1962.)

Réponse. — Les organismes d'H. L. M., comme tous propriétaires sont libres d'inclure dans les engagements de location les conditions qu'ils estiment nécessaires à la bonne tenue de leurs immeubles, dans la mesure où ces conditions ne sont en contradiction ni avec le droit commun, ni avec la législation sur les H. L. M. C'est ainsi que la clause interdisant d'avoir des animaux dans les locaux loués est usuelle dans la région parisienne, même s'il existe en fait une certaine tolérance. Si certains organismes d'H. L. M. ont cru devoir prendre les mesures incriminées par l'honorable parlementaire, afin d'éviter divers abus qui avaient été constatés, tels que l'élevage d'animaux de basse-cour dans des appartements, d'autres par contre tolèrent la présence de petits animaux, chiens ou chats, à condition qu'ils ne soient ni bruyants, ni malpropres. Il n'appartient pas au ministre de la construction de décider, par voie réglementaire, des clauses susceptibles d'être introduites dans les contrats de location, ni d'imposer aux organismes d'H. L. M. une modification de leur règlement intérieur sur le point considéré. En ce qui concerne, par ailleurs, les sanctions susceptibles d'être prises à l'encontre des locataires qui troubleraient la tranquillité de leurs voisins, un article de l'engagement de location adopté généralement par les offices publics d'H. L. M. prévoit que tous cas d'ivrognerie, violences, tapages, constitueront autant de causes de congé immédiat.

INTERIEUR

221. — **M. Robert Ballanger** demande à **M. le ministre de l'intérieur** : 1^o pour quelles raisons les chefs de bureau, agents supérieurs et rédacteurs des préfectures n'ont pas perçu le rappel des révisions indiciaires résultant du décret du 14 avril 1962, comme leurs collègues attachés ; 2^o si des démarches ont été faites pour que les rédacteurs bénéficient de cette révision à compter du 1^{er} janvier 1960, comme l'ensemble des cadres B. (Question du 21 décembre 1962.)

Réponse. — 1^o Le décret du 14 avril 1962, qui prévoit en faveur des rédacteurs de préfecture la normalisation de l'indice 340, ne peut être appliqué aux intéressés qu'après une modification de

leur statut. Il est signalé, par ailleurs, qu'outre la modification évoquée ci-dessus et dont doivent bénéficier les rédacteurs, il a été créé au profit des chefs de bureau et des agents administratifs supérieurs par décret du 31 octobre 1962, une classe exceptionnelle dotée de l'indice net 440. La création de cette classe exceptionnelle nécessite également l'intervention d'une disposition statutaire. 2° En vertu des décrets des 14 avril et 31 octobre 1962 susvisés, les mesures mentionnées ci-dessus prennent effet respectivement du 1^{er} janvier et du 1^{er} juillet 1962. Le ministère de l'intérieur a toutefois proposé que ces dates d'effet soient reportées au 1^{er} janvier 1960, ou à défaut que lesdits aménagements comportent une rétroactivité aussi favorable que possible.

225. — M. Robert Ballanger demande à M. le ministre de l'intérieur s'il envisage de modifier le statut du cadre A des préfetures, en particulier pour le mettre en harmonie avec celui des cadres A de la direction des impôts, et normaliser l'accès des attachés de la 2^e à la 1^{re} classe, actuellement entravé par le pourcentage de 30 p. 100. (Question du 21 décembre 1962.)

Réponse. — La question posée comporte une réponse affirmative.

226. — M. Robert Ballanger demande à M. le ministre de l'intérieur : 1° dans quel délai sera publié le nouveau statut du cadre B des préfetures ; 2° quand sera appliquée aux secrétaires administratifs des préfetures la bonification d'ancienneté dégressive, accordée aux contrôleurs des administrations financières et étendue à leurs collègues des postes et télécommunications. Il est rappelé que les secrétaires administratifs ont été particulièrement lésés par l'application du décret statutaire du 27 février 1961, qui a allongé leur carrière et entraîné des préjudices judiciaires importants. (Question du 21 décembre 1962.)

227. — M. Robert Ballanger demande à M. le ministre de l'intérieur dans quels délais sera opéré le transfert des commis « ancienne formule » des préfetures dans le grade d'extinction de rédacteur. (Question du 21 décembre 1962.)

228. — M. Robert Ballanger demande à M. le ministre de l'intérieur : 1° où en est la discussion du statut des agents spéciaux des préfetures ; 2° quand sera appliquée aux commis des préfetures la circulaire du 6 mai 1959. (Question du 21 décembre 1962.)

Réponse. — Le ministre de l'intérieur souhaite que soient adoptées dans un proche avenir les propositions qu'il a adressées aux ministères intéressés en vue du règlement des problèmes qui font l'objet des questions n° 226, 227 et 228 ci-dessus. Il ne peut toutefois indiquer actuellement avec précision dans quels délais interviendront les mesures envisagées en faveur des cadres de fonctionnaires dont il s'agit.

229. — M. Robert Ballanger demande à M. le ministre de l'intérieur s'il envisage de doter le personnel des préfetures abusivement désigné sous l'appellation d'agents de service d'un nouveau statut en rapport avec les fonctions exercées, et qui pourrait s'inspirer des mesures intervenues en faveur de leurs homologues des établissements de l'éducation nationale. (Question du 21 décembre 1962.)

Réponse. — La situation du personnel dont il s'agit a été examinée par le comité technique paritaire central des préfetures, qui a exprimé le vœu que ces agents soient soumis à un régime statutaire et indiciaire tenant compte de la technicité acquise par un grand nombre d'entre eux, dans différentes spécialités professionnelles. Le ministère de l'intérieur a mis à l'étude un projet de décret tendant à la réalisation de cette réforme. La mise au point de ce projet se heurte toutefois à des difficultés, du fait de la diversité des situations individuelles.

230. — M. Marcel Guyot demande à M. le ministre de l'intérieur quelles sont les dispositions qui ont été prises pour transformer les postes d'agents de bureau des préfetures en emplois de commis, dont ils assurent effectivement les fonctions. (Question du 21 décembre 1962.)

231. — M. Marcel Guyot demande à M. le ministre de l'intérieur les mesures qu'il compte prendre pour faire admettre en charge par l'Etat les auxiliaires départementaux des préfetures, et pour titulariser ceux-ci et leurs collègues déjà rétribués sur le budget de l'Etat. (Question du 21 décembre 1962.)

Réponse. — Les impératifs budgétaires n'ont pas permis de proposer dans le projet de loi de finances pour 1963 l'ouverture des crédits nécessaires à la réalisation des mesures, qui font l'objet des questions n° 230 et 231. Le ministère de l'intérieur est toutefois disposé à reprendre l'examen de ces problèmes, en vue de leur règlement total ou partiel, lors de l'élaboration du budget de 1964.

RAPPORTS ET AVIS

concernant le projet de Budget de 1963 publiés en annexe au compte rendu intégral, en application de la décision communiquée à l'Assemblée nationale le 3 janvier 1963.

SOMMAIRE

	Pages.
Justice :	
Annexe n° 17. — Rapporteur spécial : M. Sabatier.....	1373
Avis n° 107, par M. Lavigne, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.....	1379
Coopération :	
Annexe n° 9. — Rapporteur spécial : M. Voisin.....	1383
Avis n° 57, par M. Hauret, au nom de la commission de la production et des échanges.....	1393
Avis n° 118, par M. Bettencourt, au nom de la commission des affaires étrangères.....	1401

ANNEXE N° 25

RAPPORT fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 1963 (n° 22), par M. Louis Vallon, rapporteur général, député.

TOME II

ANNEXE N° 17

JUSTICE

Rapporteur spécial: M. SABATIER

Mesdames, messieurs, le budget du ministère de la justice a le privilège, si l'on peut dire, de ne représenter qu'une partie très faible de l'ensemble des dépenses de l'Etat. En 1962, il représentait 0,62 p. 100 de celles-ci. En 1963, il représentera à peu près le même pourcentage, puisque le taux d'accroissement qui nous est proposé, de 1962 à 1963, s'inscrit sensiblement dans la moyenne de la progression du budget général.

Le tableau suivant récapitule l'évolution des grandes masses budgétaires de 1962 à 1963.

Budget du ministère de la justice en 1962 et 1963.

(Prévisions en francs.)

DESIGNATION	1962	1963	DIFFERENCES	
			En francs.	En pourcentage.
Dépenses ordinaires..	416.554.066	447.779.388	+ 31.225.322	+ 7
Dépenses en capital (crédits de paiement)	16.470.000	31.440.000	+ 14.970.000	+ 90
Totaux.....	433.024.066	479.219.388	+ 46.195.322	+ 10
Dépenses en capital (autorisations de programme)	29.500.000	85.350.000	+ 56.850.000	+ 196

En 1962, comme en 1963, les dépenses de fonctionnement représentent de loin l'essentiel du budget du ministère de la justice (96 p. 100 en 1962 et 93 p. 100 en 1963).

En 1963, toutefois, la part des dépenses en capital tend à s'accroître de façon substantielle puisque les crédits de paiement doubleront presque par rapport à l'année précédente, tandis que les autorisations de programme seront multipliées à peu près par trois. A cet égard, mais à cet égard seulement, le budget de la justice est un budget en expansion.

A. — Les dépenses ordinaires.

L'augmentation proposée pour 1963 au titre des dépenses ordinaires s'explique pour l'essentiel par le jeu des « mesures acquises ». L'accroissement global est, en effet, de 31.225.322 F ; or, les seules mesures acquises justifient un relèvement de 31.087.648 F de la dotation prévue en 1962.

C'est dire que la marge des mesures nouvelles dans le budget de 1963 est particulièrement faible, puisque celles-ci s'élèvent seulement, en définitive, à 137.674 F.

En réalité, il faut tenir compte, pour une appréciation plus exacte de l'effort prévu pour 1963, de l'incidence de certaines annulations venues en réduction des dépenses nouvelles.

A cet égard, votre rapporteur rappellera qu'au chapitre 37-12 « Aides et subventions diverses accordées aux auxiliaires de la justice et à leur personnel », il est proposé un abattement de 2.500.000 F par rapport à la dotation de 1962, compte tenu, comme l'indique l'exposé des motifs formulé page 58 du projet de loi, d'un « ajustement aux besoins réels ». Sur ce chapitre, sont imputées les primes de démission, subventions pour charges fiscales et indemnités de licenciement allouées aux greffiers de tribunal d'instance et aux avoués.

Au chapitre 37-92 : « Réforme de l'administration judiciaire », sur lequel figuraient en 1962 des crédits pour un montant de 4.300.000 F, il n'est plus proposé, en 1963, que 1.300.000 F, soit une réduction de 3 millions de francs. Il s'agit là d'un abattement destiné à gager l'ouverture d'une autorisation de programme de même montant, au chapitre 57-11 du budget de la justice, sur lequel sont financés les travaux à effectuer au titre de la réforme judiciaire dans les palais de justice appartenant à l'Etat.

Enfin, de nombreuses annulations d'emplois sont proposées dans le cadre de ce projet de budget. Elles concernent 291 postes, dont 240 postes d'auxiliaires. Elles ont servi à gager, en partie, les créations de postes qui sont demandées par ailleurs dans le budget.

Il n'en reste pas moins que les augmentations réelles de crédits au titre des mesures nouvelles demeurent assez limitées.

Votre rapporteur aura l'occasion, dans la suite de son rapport, d'analyser les plus importantes d'entre elles. Il rappelle brièvement qu'elles ont porté sur les points suivants :

— administration centrale : création de deux emplois de conseillers du Gouvernement pour les affaires judiciaires, mise en place de l'inspection des services judiciaires, poursuite de la réorganisation du casier judiciaire central ;

— services judiciaires : aménagement des effectifs du Conseil d'Etat pour tenir compte de l'avancement automatique des maîtres des requêtes et création de six emplois de conseillers d'Etat en service ordinaire, en surnombre provisoire ; création de cinq postes de juges des enfants de tribunal hors classe et de quatre postes de premiers juges d'instruction au tribunal de la Seine ; poursuite de la reconstitution des registres d'état civil des mariés de Paris ; réorganisation matérielle des services du Conseil d'Etat ;

— services pénitentiaires : création de trente emplois (éducateurs de deuxième classe et assistantes sociales) pour les comités de probation, création de vingt emplois pour les centres spéciaux affectés à la détention des jeunes détenus, relèvement de 129 à 140 de l'indice de rémunération des surveillants auxiliaires ;

— services de l'éducation surveillée : renforcement très sensible des effectifs en vue de permettre la création de nouveaux établissements d'éducation surveillée ou l'extension des établissements existants (226 emplois de personnel titulaire et 49 emplois de personnel contractuel).

Au total, l'augmentation des crédits en 1963, par rapport à 1962, sera la suivante pour chacun des grands services du ministère de la justice :

Education surveillée	+ 12,50 p. 100.
Administration centrale	+ 9,80 p. 100.
Services judiciaires	+ 6,70 p. 100.
Services pénitentiaires	+ 6,60 p. 100.

B. — Les dépenses en capital.

Le budget des dépenses en capital du ministère de la justice ne comprend que quatre chapitres, ces chapitres demeurant, dans l'ensemble, encore modestement dotés puisque les crédits de paiement prévus pour 1963 représentent, au total, moins de 7 p. 100 de l'ensemble des dépenses du ministère.

Mais votre rapporteur appelle tout particulièrement votre attention sur la progression très sensible, et très opportune d'ailleurs, de ces dépenses depuis 1961 et surtout 1962. Le tableau suivant récapitule cette évolution, en autorisations de programme et en crédits de paiement, pour chacun des quatre chapitres des dépenses en capital de 1960 à 1963.

Dépenses en capital.

CHAPITRES	1960		1961		1962		1963	
	Autorisations de programme.	Crédits de paiement.	Autorisations de programme.	Crédits de paiement.	Autorisations de programme.	Crédits de paiement.	Autorisations de programme.	Crédits de paiement.
(En milliers de francs.)								
56-30. — Etablissements d'éducation surveillée. — Equipement.....	5.070	2.895	6.000	4.500	20.000	9.070	40.150	17.000
57-10. — Services judiciaires. — Logements de fonction.....	1.130	630	1.200	1.100	1.500	900	1.500	1.600
57-11. — Services judiciaires. — Opérations immobilières à la charge de l'Etat.....	"	"	"	"	"	"	4.200	840
57-20. — Etablissements pénitentiaires. — Equipement.....	7.800	3.400	8.500	6.400	7.000	6.500	39.500	12.000
Totaux	14.000	6.925	15.700	12.000	28.500	16.470	85.350	31.440

En trois ans, de 1960 à 1963, les autorisations de programme auront été à peu près multipliées par huit en ce qui concerne les établissements d'éducation surveillée et par cinq en ce qui concerne les établissements pénitentiaires.

L'effort important aura été fait, dès 1962, pour les établissements d'éducation surveillée; il apparaît dans le budget de 1963 pour les établissements pénitentiaires.

Pour 1963, les autorisations de programme globales représentent près du triple de celles de 1962 (85.350.000 F au lieu de 28.500.000 F) et les crédits de paiement près du double (31.440.000 F au lieu de 16.470.000 F).

Les crédits de l'éducation surveillée ont été inscrits au exécution du IV^e plan, et constituent la deuxième tranche de ce plan, la première ayant été inscrite en 1962

Pour l'administration pénitentiaire, si l'inscription des crédits n'a pas été effectuée en exécution directe du IV^e plan, elle lui est cependant liée, car la grande majorité des crédits prévus est destinée à des opérations de « désurbanisation » (un des objectifs du IV^e plan); certains de ces projets, tel celui relatif à la création d'une maison d'arrêt dans la région parisienne, à Fleury-Mérogis, pour lequel des autorisations de programme s'élevant à 20 millions de nouveaux francs nous sont demandés, sont très importants.

**

Telles sont les brèves observations qu'appellent sur le plan strictement budgétaire, les propositions de crédits faites pour 1963 au titre du ministère de la justice.

Votre rapporteur voudrait toutefois fournir quelques indications complémentaires sur plusieurs points de ce budget.

Il examinera, tout d'abord, les mesures nouvelles qui ont entre elles ce lien commun d'avoir été dictées par le souci d'améliorer le fonctionnement des services judiciaires.

Il évoquera ensuite trois problèmes particuliers qui ont trouvé leur expression dans ce budget :

- la situation des magistrats rapatriés des territoires d'outre-mer;
- la situation des effectifs du Conseil d'Etat;
- les frais de reconstitution d'actes de l'état civil.

I. — LES MESURES NOUVELLES DICTÉES PAR LE SOUCI D'AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES JUDICIAIRES

A. — La création de deux postes de conseillers du Gouvernement.

Etant donné la complexité des problèmes judiciaires, leur caractère technique et délicat, le Gouvernement a estimé qu'il pouvait être entouré de conseillers judiciaires comme il l'est déjà de conseillers diplomatiques.

Il est assurément normal de vouloir faire appel à des magistrats éminents qui ont acquis au cours de longues et brillantes carrières une expérience irremplaçable de la vie judiciaire et qui, déchargés de leurs fonctions actives, pourront, avec un recul suffisant, conseiller la garde des sceaux sur la ligne générale de sa politique, comme sur les projets de réforme les plus importants.

Cette mesure — création de deux postes de conseillers de gouvernement — doit donc avoir un caractère bénéfique. Elle est gagée par la suppression de cinq postes de magistrats des anciens cadres de la France d'outre-mer.

B. — L'inspection des services judiciaires.

Il est créé deux postes, l'un d'inspecteur général adjoint, l'autre d'inspecteur adjoint, le directeur du personnel et de l'administration étant inspecteur général des services judiciaires.

Il convient de noter que le ministère de la justice était le seul à ne pas avoir jusqu'alors de service d'information sur le fonctionnement de ses services extérieurs.

Sans doute, les chefs de cour ont-ils un pouvoir traditionnel de contrôle, et sans doute des magistrats de la Cour de cassation sont-ils parfois désignés pour des missions d'inspection, mais il n'y a pas d'inspection systématique des services, ce qui empêche une nécessaire coordination et rend difficile de procéder à des études approfondies dans le temps et dans l'espace.

Le ministère a notamment l'intention de charger le service d'inspection d'une étude sur le rythme d'évacuation des affaires. Dans la mesure où la lenteur est une des caractéristiques de la justice, l'on ne peut qu'approuver cette initiative qui permettra de cerner le problème, d'en définir les données et de proposer les remèdes qui se révéleraient possibles.

C. — Les services de l'éducation surveillée.

La délinquance juvénile pose un problème d'une gravité certaine.

Il a été jugé en 1960, 26.894 mineurs et ce chiffre, comparé à celui de 1959, fait apparaître un taux d'accroissement de 21,5 p. 100 et comparé à celui de 1958, un taux d'accroissement de 42,3 p. 100.

Il est assurément nécessaire de prendre des mesures d'une certaine ampleur de manière à porter remède à ce problème social qui s'explique sans doute par des raisons sociologiques et démographiques, mais qui n'en est pas moins inquiétant.

L'expérience a prouvé que le temps des maisons de correction était révolu et qu'il fallait songer beaucoup plus à éduquer qu'à punir, qu'il convenait de recourir à des solutions de placement, soit qu'il s'agisse de confier le mineur délinquant à une personne digne de confiance, soit qu'il s'agisse de le placer dans un internat approprié, ou dans une institution médico-pédagogique.

Si l'on songe qu'il y a actuellement 1.500 places disponibles dans les centres d'observation et institutions d'éducation surveillée, l'on imagine quelle peut être l'importance de l'effort à accomplir.

C'est dans cet esprit qu'il est prévu dans le présent budget la création de 226 postes d'agents titulaires de l'éducation surveillée, et de 53 postes d'agents contractuels, et au titre des dépenses en capital des crédits de paiement pour 17 millions de francs, et des autorisations de programme pour 40.150.000 francs.

La direction de l'éducation surveillée entend en effet poursuivre et intensifier en 1963 l'effort d'investissement entrepris en 1962.

Les grandes lignes du programme pour 1963 sont les suivantes :

1. — Dans le domaine de la création d'organismes légers (centres d'accueil et de consultation, foyers de rééducation et de post-cure) le programme comprend les travaux d'aménagement de 9 organismes légers achetés en 1962, l'acquisition et les travaux d'aménagement de 10 organismes légers, l'acquisition seule de 4 autres organismes dont les travaux d'aménagement ne seront effectués qu'ultérieurement, enfin la création de 4 foyers post-cure attachés soit à des établissements existants, soit à des établissements nouveaux.

2. — En ce qui concerne les centres d'observation, le programme de l'année 1963 prévoit un complément aux autorisations précédemment accordées pour l'aménagement du centre d'observation du Nord, la réalisation, sur un terrain acheté en 1962, de la première tranche d'un centre d'observation, l'aménagement de deux autres centres d'observation, l'un dans la région parisienne pour les filles, l'autre dans la région toulousaine, enfin l'acquisition de terrains pour la création de 2 internats d'observation dans des régions prioritaires.

3. — Dans le domaine des internats professionnels, 3 établissements sont entrepris, l'un dans la région parisienne pour lequel une première tranche de crédits figure au budget de 1962, un second également dans la région parisienne sur un terrain acheté en 1962, enfin le troisième dans le Nord de la France.

Le programme comprend, en outre, l'acquisition de quatre terrains sur lesquels les constructions seront réalisées ultérieurement.

4. — Dans la catégorie des établissements spéciaux, il est prévu une seconde tranche de travaux pour l'aménagement d'un établissement acheté en 1961, ainsi que l'acquisition d'un terrain et les travaux d'aménagement d'une institution spéciale d'éducation surveillée fermée.

5. — La modernisation et l'extension des établissements existants seront poursuivies ; un programme d'ensemble a d'ailleurs été dressé à cet effet.

Le tableau suivant précise ces diverses mesures :

Autorisations de programme demandées pour 1963.

DESIGNATION	ARTICLE 1	ARTICLE 2	ARTICLE 3	ARTICLE 4
	Acquisitions immobilières	Travaux.	Matériel	Etudes et honoraires.
1. — Création d'organismes légers. (Centres d'accueil et de consultations; foyers de rééducation et de post-cure).				
a) Travaux d'aménagement de cinq centres et de quatre foyers achetés en 1962: Paris, secteur 2; Clermont-Ferrand; Béthune; Beauvais; Pontoise; Corbeil; Valence-leunes; Lyon; Metz		2.700.000	300.000	
b) Acquisitions d'immeubles et travaux d'aménagement pour la création de cinq centres et de cinq foyers de rééducation: Centres: Seine (Paris); Seine (Paris); Nice; Metz; Saint-Brieuc. Foyers: Seine (banlieue, secteur 10); Seine (banlieue, secteur 12); Rouen; Béthune; Lyon	1.000.000	2.750.000	400.000	
c) Acquisition d'immeubles pour la création de deux centres et de deux foyers.....	1.500.000			
d) Acquisition d'immeubles et travaux d'aménagement pour la création de 4 foyers de post-cure: Pour deux établissements existants et pour deux nouveaux établissements	1.000.000	1.000.000	100.000	
2. — Créations de centres d'observation (C. O.).				
a) Travaux d'aménagement d'un C. O. de garçons (72 places) à Fiers (Nord) sur un terrain acheté en 1962. Autorisation du budget 1962..		2.100.000		
Complément 1963		780.000	250.000	
b) Travaux d'aménagement d'un C. O. de garçons (72 places) sur un terrain acheté en 1962 — première tranche		1.440.000		
c) Travaux d'aménagement d'un C. O. de filles (72 places) pour la région parisienne sur un terrain acheté en 1962.....		2.880.000		
d) Travaux d'aménagement d'un C. O. de garçons (72 places) à Toulouse sur un terrain acheté en 1962.....		2.880.000	250.000	

DESIGNATION	ARTICLE 1 — Acquisitions immobilières	ARTICLE 2 — Travaux.	ARTICLE 3 — Matériel.	ARTICLE 4 — Etudes et honoraires
e) Acquisition de terrains pour deux C. O. dans des régions prioritaires: Normandie; Nice	800.000			
3. — Création d'internats professionnels (I. P. E. S.).				
a) Travaux d'aménagement d'un I. P. E. S. de garçons (144 places) sur un terrain acheté en 1961 (Emanca) — deuxième tranche....		1.750.000	300.000	
b) Travaux d'aménagement d'un I. P. E. S. de garçons (144 places) sur un terrain acheté en 1962 (Brucy-en-Arlois) — 1 ^{re} tranche....		1.750.000		
c) Travaux d'aménagement d'un I. P. E. S. de garçons (144 places) sur un terrain acheté en 1962 (projet en cours à Némours) — 1 ^{re} tranche.....		1.750.000		
d) Acquisition de quatre terrains pour I. P. E. S. dont trois destinés à des garçons et un à des filles.....	1.200.000			
4. — Création d'établissements spéciaux (institutions spéciales d'éducation surveillée I. S. E. S.; centres spéciaux de sécurité).				
a) Travaux d'aménagement d'une I. S. E. S. sur un terrain acheté en 1961 — 2 ^e tranche.		1.000.000	100.000	
b) Acquisition d'un terrain et travaux d'aménagement d'une I. S. E. S. terminée.....	250.000	1.300.000	250.000	
5. — Modernisation et extension d'établissements existants		3.400.000		
6. — Centre de formation (création)	400.000	800.000	150.000	
7. — Mobilier. — Matériel.			850.000	
8. — Crédits d'études architectes				400.000
Total	10.650.000	26.180.000	3.070.000	400.000

40.000.000 F

Crédits de recherche. — Centre d'études de Vaucresson, mobilier, matériel, article 5.....

150.000

40.150.000 F

D. — Les services pénitentiaires.

L'administration pénitentiaire se trouve actuellement dans une situation difficile parce qu'elle ne dispose pas de l'équipement nécessaire à la mise en œuvre des tâches qui lui incombent.

La plupart des bâtiments, qu'il s'agisse de prisons, maisons centrales ou maisons d'arrêt, sont vétustes (dans bien des cas ces bâtiments sont d'anciennes abbayes ou casernes) et ne répondent plus aux besoins de sécurité et d'hygiène.

Les conséquences en sont d'une part, des possibilités accrues d'évasion, et d'autre part, une inadaptation de ces locaux à la détention de certaines catégories pénales, et aux exigences d'une politique pénitentiaire moderne.

Une prison qui devrait être une maison de répression est le plus souvent une maison de contamination par suite de l'impos-

sibilité d'assurer notamment l'isolement nocturne, en même temps qu'une organisation de groupe pour le travail et le sport.

La encore l'expérience a démontré qu'il fallait penser davantage à réédifier qu'à incarcérer, et donc pouvoir disposer d'ateliers, de terrains de sport, et même d'un enseignement professionnel.

Le problème est d'autant plus préoccupant que la moitié de l'effectif pénal actuel n'atteint pas en moyenne l'âge de 30 ans et que faute de locaux appropriés, les deux tiers de ces jeunes détenus vivent dans une promiscuité et une oisiveté dangereuses.

Dans l'état actuel des bâtiments et du nombre des détenus il manque pour organiser une détention normale, 4.526 cellules pour les condamnés et 10.151 cellules pour les prévenus.

On doit tenir compte d'autre part du fait que l'administration pénitentiaire a entrepris une politique de désurbanisation et de regroupement.

La désurbanisation consiste à édifier les bâtiments pénitentiaires à l'extérieur des villes sans toutefois trop les éloigner des tribunaux qu'ils desservent.

Elle permet une économie sur le prix de construction, une sécurité accrue et également l'organisation d'un régime souhaitable de semi-liberté pour certains condamnés.

Le regroupement de quelques établissements pénitentiaires doit d'autre part faciliter la réalisation de bâtiments mieux adaptés aux techniques pénitentiaires modernes.

Dans ces conditions, les crédits demandés pour 1963, soit 12 millions de francs en crédits de paiement et 39.500.000 F en autorisations de programme ne peuvent être qu'approuvés.

Les propositions budgétaires du chapitre 57-20 sont divisées d'ailleurs en deux catégories :

1. — Mesures acquises : continuation ou achèvement de constructions en cours (maisons d'arrêt de Valenciennes et de Bordeaux et maison centrale de Moret). Ces opérations n'appellent que peu d'explications, leur principe ayant été accepté dans les lois de finances antérieures.

2. — Mesures nouvelles :

a) Centres spéciaux pour jeunes détenus :

Un groupe de travail a été créé par M. le garde des sceaux à l'effet d'étudier les conditions de détention des mineurs et des jeunes adultes. Cette commission a souligné la nécessité d'organiser la vie de groupe de ceux-ci dans les établissements spécialisés comportant notamment classes, ateliers et terrains de sport.

b) Centre pénitentiaire de Fleury-Merogis :

La nouvelle maison d'arrêt à édifier à Fleury-Merogis devrait permettre de remplacer huit établissements (Santé, Roquette, Versailles, Corbeil, Etampes, Provins, Rambouillet et Coulommiers) et d'en effectuer ainsi la désurbanisation.

L'autorisation de programme proposée au budget de 1963 correspond à la réalisation d'un ensemble fonctionnel susceptible de remplacer la prison de la Roquette.

E. — Les comités de probation.

L'institution récente du sursis avec mise à l'épreuve a modifié sérieusement le problème de la répression.

En vertu de cette nouvelle institution, le délinquant peut se voir infliger pour une infraction de droit commun, et si certaines conditions sont réunies, une peine de prison avec sursis valable pendant une période qui ne pourra être inférieure à trois ans, et supérieure à cinq ans, et être en même temps placé sous le régime de la mise à l'épreuve.

Ce régime comporte pour le condamné qui évite ainsi d'aller en prison des mesures de surveillance et d'assistance en vue de son reclassement social.

L'institution de la probation connaît un développement très important.

Le nombre des décisions de sursis avec mise à l'épreuve, en augmentation constante de mois en mois, est passé de 881 en 1959 à 2.156 en 1960, à 3.750 en 1961.

Au rythme actuel, il faut prévoir 12.000 probationnaires au 1^{er} janvier 1964 et ce nombre sera certainement dépassé. En lui ajoutant 2.500 libérés conditionnels placés sous le patronage des comités, c'est donc environ 15.000 condamnés que l'administration pénitentiaire aura en charge en milieu libre, soit un effectif à peu près égal à celui des condamnés qu'elle détient dans les prisons.

Il est à souligner que l'effort financier demandé dans le cadre du budget de 1963 (en particulier création de 17 emplois d'éducateurs de 2^e classe et de 13 assistantes sociales) sera rentable car le coût pour le Trésor d'un condamné placé sous le régime du sursis avec mise à l'épreuve ou libéré conditionnellement est sans commune mesure avec celui d'un détenu.

II. — PROBLEMES PARTICULIERS DANS LE CADRE DU BUDGET DE 1963

Votre rapporteur évoquera sous ce titre, la réintégration des magistrats de l'ancien cadre de la France d'outre-mer, la création de six postes de conseillers d'Etat en surnombre, les frais de reconstitution d'actes de l'état civil.

A. — La réintégration des magistrats de l'ancien cadre de la France d'outre-mer.

Les magistrats de l'ancien cadre de la France d'outre-mer qui étaient au nombre de 694 ont été intégrés, lors de la réforme judiciaire, dans le corps judiciaire unique. La gestion administrative et financière de ces magistrats a été transférée du ministère de la France d'outre-mer au ministère de la justice.

Ces magistrats se trouvent actuellement placés dans des situations diverses.

Un grand nombre d'entre eux ont été nommés dans la métropole ou dans les départements d'outre-mer soit dans des postes vacants soit en surnombre des effectifs statutaires des juridictions. Dans ce dernier cas les crédits nécessaires à leur rémunération sont transférés du budget des charges communes au budget du ministère de la justice. Ils sont rémunérés sur les crédits du chapitre 31-11 « Services judiciaires. — Rémunérations principales ».

Certains magistrats ont été détachés soit dans les Etats de la Communauté soit dans des pays étrangers (Maroc-Tunisie) au titre de la coopération technique.

Ils sont alors rémunérés par l'Etat qui les emploie ainsi que par le ministère de la coopération.

Les postes de juridictions des territoires d'outre-mer ont été transférés du budget du ministère de la France d'outre-mer au budget du ministère de la justice ainsi que les crédits correspondants. Ils figurent au chapitre 31-11, article 8.

Tous ces emplois sont occupés par des magistrats de l'ancien cadre de la France d'outre-mer.

Enfin tous les magistrats d'outre-mer qui n'occupent aucune des situations précédentes sont « maintenus par ordre en métropole » en attendant leur nomination. Ils sont rémunérés sur le chapitre 31-11 du budget du ministère de la justice mais les crédits nécessaires au paiement des traitements de ces magistrats sont transférés suivant les besoins, du budget des charges communes au budget du ministère de la justice.

Le tableau suivant récapitule la situation des magistrats de la France d'outre-mer au 20 septembre 1962.

Situation d'ensemble au 20 septembre 1962
des magistrats de l'ancien cadre d'outre-mer.

MAGISTRATS	NOMBRE
Affectés dans les territoires d'outre-mer avant 1961.	42
Nommés en métropole, dans les départements d'outre-mer ou dans les territoires d'outre-mer.	139
Détachés au titre de la coopération technique.	367
Détachés au Maroc.	12
Détachés dans divers organismes.	11
En congé de longue durée.	3
En congé spécial.	12
En position de maintien par ordre.	61
Décédés ou à la retraite.	47
Total	694

B. — La création de postes de conseillers d'Etat en surnombre.

Il est créé six postes de conseillers d'Etat en service ordinaire et en surnombre provisoire, mais dans le même temps il est procédé à un blocage corrélatif de six emplois de maîtres des requêtes.

Cette mesure qui n'augmente pas l'effectif global du conseil répond au souci de remédier à la dégradation de la carrière que l'on a pu constater au cours des dernières années et qui va en s'aggravant.

Pour les conseillers d'Etat d'origine « interne », aujourd'hui en fonction, la durée moyenne des services dans l'auditorat et la maîtrise variant selon les cas, de 24 ans à 27 ans ; et à des âges qui dépasseraient en général la cinquantaine.

Pour sept autres le temps d'auditorat et de maîtrise oscillerait entre 27 ans et demi et 29 ans et demi. L'âge d'accession au grade de conseiller se situerait bientôt au-delà de 53 ans, puis de 55 ans, pour atteindre 58 ans.

Enfin, pour ceux qui suivent, dans l'ordre du tableau, c'est-à-dire pour la grande majorité, l'attente se prolongerait progressivement, jusqu'à la limite d'âge. La durée totale des services accomplis en qualité d'auditeur, puis de maître des requêtes, s'étendrait de 30 à 34 ans.

Certains maîtres des requêtes provenant de l'auditorat devraient renoncer à être nommés conseillers.

La mesure proposée sera donc de nature à procurer aux maîtres des requêtes les plus anciens, un déroulement de carrière normal.

C. — Les frais de reconstitution d'actes de l'état civil.

Les frais de reconstitution d'actes de l'état civil sont à la charge de l'Etat depuis la loi de finances du 13 novembre 1936.

Or, il se trouve que bien des actes de mairies de Paris sont en très mauvais état, et risquent de devenir incessamment inutilisables.

A plusieurs reprises depuis quelques années le préfet de la Seine a insisté de façon pressante auprès de la Chancellerie sur l'extrême gravité de la situation actuelle qui risque, si l'on ne prend pas d'urgence des mesures nécessaires, de mettre les mairies parisiennes dans l'impossibilité de délivrer à un grand nombre d'administrés les expéditions d'actes d'état civil qui leur sont indispensables.

A la suite de cette demande du préfet de la Seine, et des réclamations des mairies, il a été décidé de reconstituer les registres détériorés en procédant à la photographie des registres qui sont détenus par le greffe.

C'est la raison de l'ouverture au chapitre 34-12 de ce budget d'un crédit de 130.000 F.

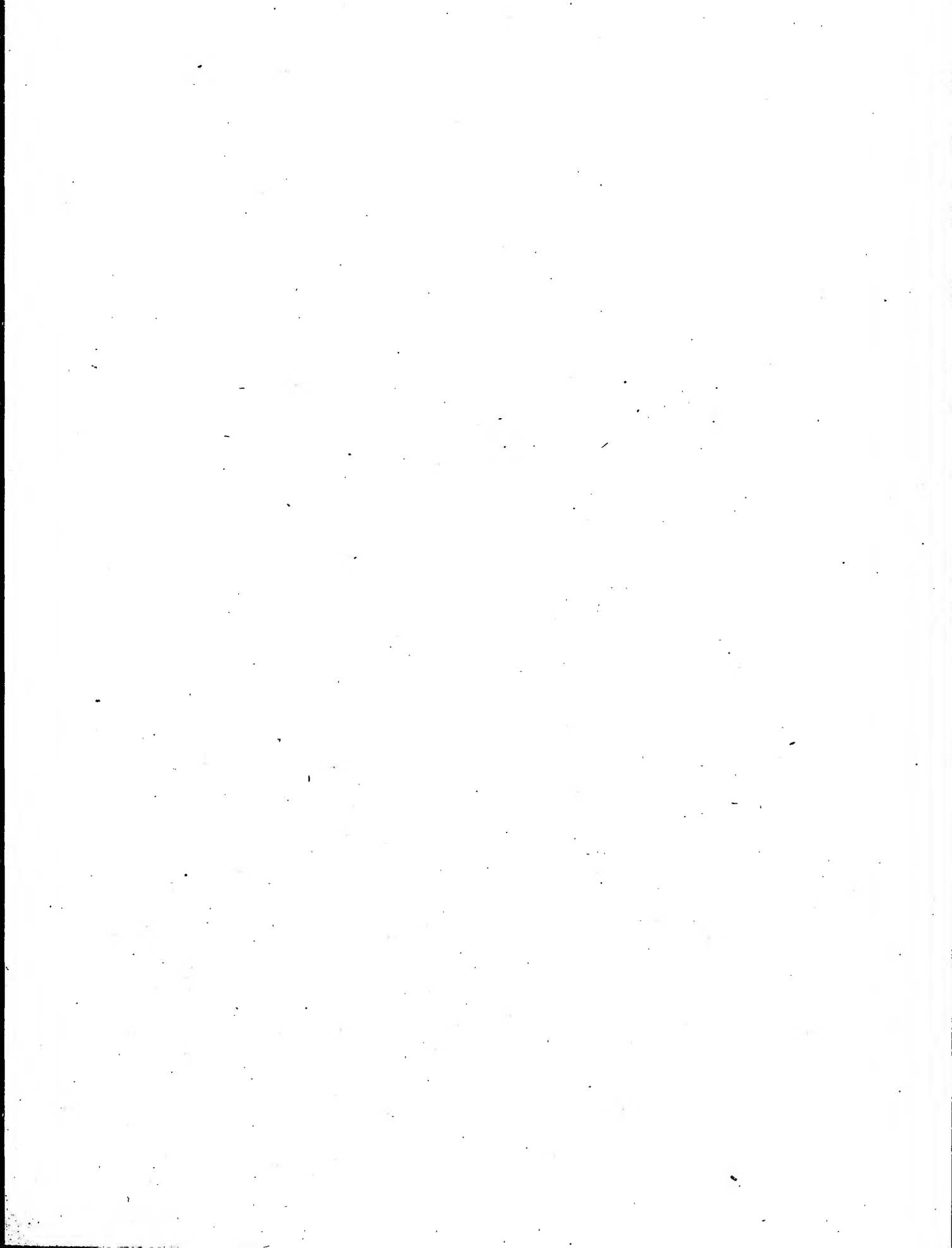
Examen en commission.

L'examen du projet de budget du ministère de la justice a donné lieu à un échange de vues au sein de votre commission des finances.

M. Chandernagor s'est étonné, d'une part, de la création de deux postes de conseillers du Gouvernement, dont il conteste l'opportunité et, d'autre part, a marqué sa surprise de constater qu'il n'était pas prévu de mesures destinées à faciliter l'avancement des magistrats de l'ordre judiciaire.

La commission, unanime, a estimé qu'un effort particulier devait être fait en vue de faciliter l'avancement des magistrats. Des décisions pourraient être prises, soit pour abaisser la limite d'âge de certains magistrats, soit pour mettre en œuvre des mesures de dégagement. Ainsi, l'intégration des magistrats de la France d'outre-mer et le rapatriement des magistrats d'Algérie n'auraient pas d'incidence sur le déroulement normal de la carrière judiciaire. La qualité du recrutement et la dignité des magistrats resteraient de cette façon sauvegardées.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre commission des finances vous propose d'adopter le projet de budget du ministère de la justice pour 1963.



RAPPORTS ET AVIS

concernant le projet de Budget de 1963-publiés en annexe au compte rendu intégral
en application de la décision communiquée à l'Assemblée nationale le 3 janvier 1963.

(Suite.)

ANNEXE N° 107

AVIS présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finances pour 1963 (n° 22), par M. Lavigne, député.

TOME II

JUSTICE

Mesdames, messieurs, si la discussion budgétaire annuelle doit permettre au Parlement d'exercer véritablement son contrôle direct sur la marche des services administratifs et de faire, en quelque sorte, le point de la situation après chaque année de fonctionnement, il serait néanmoins hors de propos et pratiquement impossible de faire un tour d'horizon général sur l'ensemble de l'appareil judiciaire dont la Chancellerie assume la charge et la responsabilité.

Il semble à la fois plus rationnel et plus efficace de détacher les grandes options qui ont été manifestées par le Parlement à l'occasion de la discussion du budget précédent, d'examiner si ces choix ont trouvé leur prolongement dans la gestion de l'exercice écoulé et de fixer pour l'exercice suivant une ligne directrice en étroite liaison avec les différents départements ministériels intéressés.

C'est ainsi que la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République s'est penchée plus spécialement cette année sur quatre importants problèmes que l'on étudiera sous les rubriques suivantes :

- 1° Le sort de la magistrature ;
- 2° Le recrutement et le centre national d'études judiciaires ;
- 3° Les comités de probation ;
- 4° L'enfance en danger et l'éducation surveillée.

I. — La magistrature.

Si la réforme de 1958 a apporté d'incontestables avantages aux fonctionnaires du monde judiciaire, comme toute réforme après une période de rodage, elle est à l'évidence perfectible et certains aménagements s'imposent.

C'est ainsi que dans l'application des textes, la réglementation de l'avancement nécessite des mesures urgentes que la commission des lois constitutionnelles soumet à l'examen de la Chancellerie au cours du présent rapport.

Il est, en effet, certain que sans avoir à citer des chiffres pourtant éloquentes, la liste d'aptitude et le tableau d'avancement sont doré et déjà saturés si bien que l'ensemble des magistrats ne peut espérer une carrière normale, l'avancement subissant des retards très importants, certaines catégories n'ayant même pour toute perspective qu'un piètement décourageant.

Le problème avait été évoqué lors de la précédente législation puisque intervenant dans la discussion du projet de budget de l'exercice 1962, M. Chenot, alors garde des sceaux, n'avait pas hésité à déclarer :

« La Chancellerie présente, au projet de budget, une première tranche de mesures qui avaient été préconisées par la commission consultative de l'organisation judiciaire. Cette pre-

mière tranche est limitée au tribunal de la Seine et elle ne porte que sur seize postes... Il faut bien remarquer que, dans l'esprit de la Chancellerie, il ne s'agit que d'une première étape et que des tranches ultérieures doivent permettre d'accroître le nombre des transformations de postes pour la Seine et de régler la situation de quelques tribunaux importants de province. Ces mesures sont, en elles-mêmes, insuffisantes, elles appellent d'autres étapes. »

Or, la deuxième étape — celle de l'exercice budgétaire de 1963 — reste, il faut le dire, bien timide aux yeux de la commission des lois constitutionnelles.

Il appert, en effet, des chapitres 31-01 et 31-11 de l'annexe II du projet de loi de finances que si quatre postes de magistrats conseillers du Gouvernement et inspecteurs généraux font l'objet d'une création, si seize maîtres des requêtes au Conseil d'Etat voient consacrer leur ancienneté, les postes créés dans les tribunaux de grande instance et au tribunal de la Seine ne comprennent que cinq juges des enfants et quatre premiers juges d'instruction, ces derniers d'ailleurs correspondant à la suppression de quatre postes de juges d'instruction ordinaires.

Tout cela est bien faible par rapport aux besoins.

La nation s'honorerait en donnant à ses juges non seulement un traitement décent — un effort a été fait dans ce sens depuis 1958 — mais aussi, pour les meilleurs d'entre eux, l'espoir d'un avancement certain avant le crépuscule de l'âge.

Si nous méconnaissions ces impératifs, nous allons au devant des déboires sérieux dont la difficulté de recrutement à la fois quantitatif et qualitatif ne sera pas un des moindres.

L'an dernier déjà, mon prédécesseur, M. Pasquini, avait, au nom de la commission des lois, jeté un cri d'alarme et attiré sur ce point l'attention de la Chancellerie.

Reprenant le vœu émis par la commission des lois à l'occasion du précédent budget, il apparaît souhaitable de faire bénéficier les juges d'instruction et les juges des enfants d'une bonification d'ancienneté dans les échelons de manière à leur attribuer un indice de traitement supérieur à celui auquel peuvent prétendre leurs collègues ayant la même ancienneté.

Il apparaît également souhaitable, afin de faciliter l'avancement de magistrats qui consacrent toute leur existence professionnelle à des tâches difficiles et souvent ingrates d'obtenir l'accord de M. le ministre des finances pour créer dans chaque tribunal de grande instance hors classe un emploi de premier juge d'instruction pour trois juges d'instruction, de poursuivre la création des postes de premier juge des enfants et de premier substitut.

Il serait juste enfin de majorer l'indemnité de fonction créée en 1958 et destinée à rémunérer les responsabilités particulières et les travaux supplémentaires auxquels sont astreints les magistrats dans leur ensemble. En tout état de cause, il serait convenable d'exonérer le montant de cette indemnité de la surtaxe progressive, sans justifications spéciales, comme cela est le cas pour un grand nombre d'agents de l'ordre administratif.

Ces différentes mesures ne sauraient compenser un reclassement général des traitements de la magistrature susceptible de pallier un recrutement difficile qui fera l'objet du deuxième chapitre du présent rapport.

La commission des lois saurait gré à M. le garde des sceaux de lui donner quelques apaisements sur ces différentes suggestions.

II. — Recrutement et centre national d'études judiciaires.

Si l'amélioration du sort des magistrats constitue un facteur important du futur recrutement, il n'est pas moins vrai qu'un deuxième facteur doit être pris en considération, à savoir le bon fonctionnement du centre national d'études judiciaires.

Les données de ce problème sont apparues à la commission des lois beaucoup plus satisfaisantes et rassurantes qu'à l'occasion du précédent débat budgétaire.

Certes, les statistiques restent encore partiellement décevantes puisque, depuis la création du centre national qui remonte au 1^{er} mars 1959, le nombre des candidats n'a pas répondu aux légitimes espérances; les chiffres sont les suivants :

255 en 1959 dont 116 femmes ;
205 en 1960 dont 88 femmes ;
152 en 1961 dont 32 femmes ;
164 en 1962 dont 29 femmes.

La courbe n'amorce donc qu'une faible progression; mais des espoirs sont permis compte tenu des conditions favorables dans lesquelles s'exerce actuellement la scolarité.

Répondant à un souci de décentralisation administrative, le centre national a été transféré à Bordeaux et les auditeurs de justice ont commencé le 13 février 1961 leur première année de scolarité bordelaise.

Il est possible d'affirmer que le centre a trouvé dans cette ville les ressources matérielles ainsi que les concours professionnels et pédagogiques permettant de poursuivre dans les meilleures conditions le fonctionnement du C. N. E. J.

La ville de Bordeaux ayant acquis à cette fin un immeuble de belle présentation a mis ce dernier à la disposition du centre et les aménagements l'ont rendu parfaitement apte à sa nouvelle destination.

La période bordelaise de la scolarité correspond à la phase pendant laquelle les auditeurs, après avoir effectué des stages techniques dans les juridictions des départements, mûrissent leurs connaissances juridiques et professionnelles, et suivent des cours d'information générale de nature à les éclairer sur les mouvements de la pensée moderne et sur les caractéristiques de toutes les activités nationales.

Pour parvenir au résultat recherché, les auditeurs partagent leur temps entre les travaux suivants :

- assistance aux cours et conférences, suivis d'un échange d'idées entre le conférencier et les auditeurs;
- participation à des directions d'études portant sur le droit civil, sur le droit pénal, la procédure et le droit pénal spécial, ainsi que sur le droit commercial.

Ces directions d'études doivent permettre aux auditeurs de confirmer leurs connaissances juridiques et de s'entraîner, sous l'autorité de magistrats expérimentés, à l'application de la règle de droit aux cas concrets dont les juridictions peuvent être saisies;

- participation aux travaux des juridictions bordelaises, c'est-à-dire assistance aux audiences et aux actes d'instruction.

Si l'on ajoute à ce programme diverses visites d'étude, on peut se rendre compte que l'emploi du temps de l'auditeur est suffisamment rempli, étant entendu que le centre ménage à chacun un temps de travail personnel, de recherche et de réflexion absolument indispensable.

Peut-être conviendrait-il, par une publicité appropriée et de bon aloi, d'attirer plus précisément l'attention de nos jeunes universitaires sur les conditions matérielles offertes aux auditeurs dès la première année de stage.

Ces derniers sont considérés comme de véritables magistrats et l'indice de leur traitement est de 270, soit 355 brut ancien, ce qui correspond à un traitement approximatif mensuel de 800 F, auxquels s'ajoutent différentes indemnités.

La question du logement des auditeurs au cours de leur deuxième année de stage à Bordeaux a pu être résolue dans un minimum de temps à des prix convenables, des chambres et des appartements meublés étant mis à leur disposition par le centre régional des œuvres universitaires; la direction du centre a pu également obtenir la mise à la disposition des auditeurs mariés de quelques appartements dans une cité moderne.

Les auditeurs ont enfin accès, soit aux cantines des services administratifs, soit au restaurant universitaire où les prix de repas sont très modérés.

Cette période de scolarité se déroule, en outre, dans une atmosphère particulièrement sympathique due, en grande partie, aux magistrats qui ont présidé à l'organisation et à la direction du stage. Ceux-ci ont en effet suscité cordialité et respect par une autorité paternelle empreinte d'un dévouement inlassable qui a profondément touché leurs jeunes collègues.

Le respect de l'individualité de chaque auditeur est scrupuleusement observé et ce respect de l'individu, qui est l'essence même de l'homme libre, permet d'affirmer que l'indépendance du magistrat est concrétisée dès le départ de la vie professionnelle.

La commission des lois constitutionnelles est reconnaissante de cette réussite à tous ceux qui, malgré de nombreuses difficultés, en ont été les animateurs et les artisans.

III. — Les comités de probation.

Nous retrouvons la trace budgétaire des comités de probation aux chapitres 31-21, 34-21, 46-21 portant création de trente emplois, dépenses de fonctionnement et interventions diverses.

Mise en application le 2 mars 1959, l'institution de la probation, c'est-à-dire sursis avec mise à l'épreuve, connaît un développement qui dépasse les prévisions de ses promoteurs et qui s'est poursuivi régulièrement malgré le manque de personnel.

Le nombre des décisions de sursis avec mise à l'épreuve, en augmentation constante de mois en mois, est passé de 881 en 1959 à 2.156 en 1960, à 3.730 en 1961, et cela malgré l'action modératrice des juges de l'application des peines qui craignent d'être débordés et la conscience qu'ont les tribunaux de l'insuffisance extrême des moyens mis à leur disposition pour appliquer la nouvelle mesure.

Au rythme actuel, il faut prévoir 12.000 probationnaires au 1^{er} janvier 1964, ce nombre constituant un minimum. En lui ajoutant 2.500 libérés conditionnels placés sous le patronage des comités, c'est donc environ 15.000 condamnés que l'administration pénitentiaire aura en charge en milieu libre, soit un effectif égal à celui des condamnés qu'elle détient dans les prisons.

Cette situation impose à l'évidence un effort financier, lequel — il n'est pas besoin de le souligner — sera rentable, car le coût pour le Trésor d'un condamné sous le régime du sursis avec mise à l'épreuve ou libéré conditionnellement est sans commune mesure avec celui d'un détenu.

Or, la mise en route des comités de probation s'est heurtée d'abord à la difficulté de nommer des juges titulaires de l'application des peines et surtout à un défaut d'équipement cependant indispensable.

Malgré un effort réel du ministère des finances, les crédits portés au budget du ministère de la justice et encore davantage la pénurie de personnel ne permettaient pas l'équipement immédiat de tous les comités.

L'administration s'est donc résolue à équiper par priorité un certain nombre de « comités-pilotes » choisis en raison soit de leur activité passée dans l'assistance postpénale, soit de leur rattachement aux tribunaux les plus importants.

Ainsi put être faite, dès le début, une expérience d'assez grande ampleur dans certains ressorts, notamment à Paris, Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Mulhouse, Rennes, Strasbourg, Toulouse.

Dans ces comités furent installés au moins un agent de probation et une assistante sociale à temps complet. Ce sont eux qui reçurent les premiers le matériel nécessaire à une organisation rationnelle du service et qui durent promouvoir les méthodes nouvelles faisant la preuve de l'efficacité de l'institution. Les normes ainsi dégagées seront ensuite étendues à l'ensemble des ressorts.

Ce sont d'ailleurs, il faut le dire, les ressorts les mieux équipés qui utilisent le plus la mesure nouvelle: 328 probations dans le ressort de Douai en 1960, 194 dans celui de Colmar, tous deux bénéficiant d'un équipement déjà poussé dès avant le code; d'autres les suivent qui n'avaient pas le même passé, mais dans lesquels des comités-pilotes ont été pourvus d'agent de probation et — sans trop de retard — d'un juge de l'application des peines actif: ainsi en 1960, la cour d'appel de Rennes comptait 261 décisions, Aix 164, Dijon 115, Bordeaux 100.

Partout, les chefs des cours et tribunaux attestent de leur volonté de développer l'usage de la probation dès lors que des moyens satisfaisants, en personnel surtout, leur seront donnés.

Il semble aussi que la mise à l'épreuve soit, en bien des cas, prononcée à la place du sursis simple. C'est là moins

voire d'un ami, rester attentif aux soubresauts intellectuels imprévus d'une jeunesse malheureuse.

Tâche passionnante mais ô combien délicate !

Le budget qui nous est présenté donne à ces éducateurs une grande partie des moyens qui leur sont nécessaires et le Parlement peut, avec fierté, s'associer à cette très belle politique de « reconversion humaine et morale ».

V. — Examen en commission.

Outre les problèmes traités précédemment et les perspectives qui peuvent s'en dégager, la commission des lois constitutionnelles a examiné quelques questions particulières sur interventions de MM. Dubuis, Dejean, Coste-Floret, Hoguet et de Grailly.

C'est ainsi que la commission s'est inquiétée de savoir si la Chancellerie envisageait, comme cela avait été précisé par M. Chenot, alors garde des sceaux, le rétablissement de quelques tribunaux de grande instance supprimés à la suite de la réforme.

D'autre part, la commission a souhaité unanimement que le principe de l'immovibilité soit respecté, les atteintes qui y ont été partiellement portées étant susceptibles de nuire au recrutement des magistrats.

En ce qui concerne le problème de la fonctionnarisation éventuelle des greffes et la fusion des professions d'avocat

et d'avoué, le rapporteur a indiqué aux membres de la commission qu'il ne figurait, dans le fascicule budgétaire, aucune prévision de ce chef.

Il a fait observer que, renseignements pris auprès de M. le garde des sceaux, le ministère de la justice n'entendait pas, tout au moins au cours de l'exercice 1963, donner une suite définitive au projet en cours.

Néanmoins, pour répondre aux soucis des commissaires, la commission des lois saurait gré à M. le garde des sceaux de bien vouloir préciser, au cours de la discussion, en séance publique, l'état des études en cours, le prolongement de ces études entravant parfois, en province, totalement la cession des études d'avoués.

La commission serait donc reconnaissante à la Chancellerie de mettre fin à une incertitude gravement préjudiciable aux intérêts des officiers ministériels titulaires d'une charge d'avoué.

Enfin — et notamment sur intervention de M. Dejean — la commission souhaiterait que le Gouvernement puisse mettre à l'étude, dans les délais les plus brefs, une réforme de l'assistance judiciaire dont les modalités très anciennes, en France, ne correspondent plus au but poursuivi.

Au bénéfice de ces observations et compte tenu de ces réserves, votre commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République émet un avis favorable au vote des crédits du ministère de la justice.

RAPPORTS ET AVIS

concernant le projet de Budget de 1963 publiés en annexe au compte rendu intégral en application de la décision communiquée à l'Assemblée nationale le 3 janvier 1963.

(Suite.)

ANNEXE N° 25

RAPPORT fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 1963 (n° 22), par M. Louis Vallon, rapporteur général, député.

TOME II

ANNEXE N° 9

COOPERATION

Rapporteur spécial : M. VOISIN.

Mesdames, messieurs, en 1960, le Parlement a voté un texte qui fait obligation au Gouvernement de présenter chaque année, à l'appui des documents budgétaires, une récapitulation de l'ensemble de l'effort accompli par le budget national à destination des Etats membres de la Communauté et des territoires d'outre-mer.

A l'occasion de l'examen du budget 1961, le rapporteur d'alors, à qui je tiens à rendre le plus vif hommage, avait tenté, à l'aide notamment de la première publication de ce document, un bilan global des dépenses consenties par la France pour aider les régions en voie de développement.

Deux années se sont écoulées depuis. Les bouleversements intervenus dans le tiers-monde, en particulier dans les liens qui unissaient les pays de la Communauté, n'ont pas ralenti, bien au contraire, l'effort de la France. L'indépendance récente de l'Algérie se traduira, de ce point de vue, par une charge financière nouvelle au titre de la coopération. Par ailleurs, l'évolution extrêmement rapide des structures politiques au cours des dernières années écoulées, paraît devoir maintenant marquer un temps dans la mesure où le processus de décolonisation étant parvenu à son terme, la situation est stabilisée. Il semble donc opportun de tenter une étude très générale de l'aide fournie par la France dans le passé, de ses caractéristiques actuelles et des perspectives d'avenir.

L'aide de la France au tiers-monde. — Volume et caractéristique.

La France détient le premier rang de tous les pays industrialisés puisqu'elle est la seule à consacrer 2,6 p. 100 de son revenu national à l'aide aux pays sous-développés (1,5 p. 100 pour les Etats-Unis et 0,9 p. 100 pour la Grande-Bretagne). Encore ce pourcentage ne tient-il pas compte de l'effort consenti par les consommateurs français dans le soutien des prix tropicaux.

Le tableau ci-dessous permet de comparer les volumes de l'aide consentie en 1960 et 1961 par les principaux pays industrialisés :

PAYS	1960			1961		
	Dons.	Prêts.	Total.	Dons.	Prêts.	Total.
	(En millions de \$ U. S.)			(En millions de \$ U. S.)		
France	772	65	837	880	73	953
U. S. A.	2.695	131	2.826	2.853	561	3.414
Grande-Bretagne	259	146	405	248	199	447
Allemagne	129	102	231	169	404	573
Japon	93	67	160	80	151	231
Belgique	105	"	105	107	"	107
Italie	31	56	87	47	21	68
Pays-Bas	48	"	48	70	"	70

La participation de notre pays aux organismes multilatéraux demeure relativement faible par rapport à celle des autres puissances industrielles.

D'après le rapport de l'O. E. C. E. sur les moyens financiers mis à la disposition des pays sous-développés, le total des contributions françaises aux multilatéralismes s'est élevé, pour la période de 1956 à 1959, à 94 millions de dollars U. S., alors que les contributions bilatérales s'élevaient, pour la même période, à 4.732 millions de dollars. Encore faut-il remarquer que la plus grande part de notre concours aux organismes internationaux est réservée au fonds européen de développement puisque, sur le total de 94 millions de dollars, notre contribution à ce fonds est entrée pour 45 millions de dollars ; elle a atteint en 1962, fin de la première période d'application, 200 millions de dollars.

Ces différentes remarques montrent que l'aide française se caractérise essentiellement par une préférence très nette au bilatéralisme et par une tendance à la régionalisation.

Il s'agit là d'un choix délibéré de consacrer la majeure partie de nos crédits aux Etats africains et malgache et plus généralement aux pays de la zone franc.

Cette position n'est pas sans soulever certaines critiques de la part notamment des pays anglo-saxons qui souhaiteraient une modification des pourcentages respectifs de chaque pays dans les crédits distribués multilatéralement.

Le désaccord discret qui s'est fait jour lors de la dernière assemblée annuelle du fonds monétaire international a donné l'occasion à notre ministre des finances de confirmer la position de la France qui, ne pouvant réduire le volume de son aide bilatérale souhaiterait, pour être en mesure d'acroître sa contribution internationale, que celle-ci soit assortie de conditions financières plus strictes.

Analyse des états récapitulatifs annexés aux lois de finances.

Ces documents, limités par leur nature exclusivement budgétaire, ne sauraient fournir une synthèse de l'aide financière. Leur étude permet cependant d'en avoir une première vue d'ensemble qui, bien qu'incomplète, donne de précieuses indications sur certaines tendances, certaines orientations de notre politique.

Le tableau ci-dessous permet de comparer les crédits budgétaires globaux consacrés aux Etats africains et malgache, ainsi qu'aux territoires d'outre-mer depuis 1960 à 1963 inclus.

DEPENSES	1960	1961	1962	1963
Dépenses civiles	1.683.184.381	1.869.709.397	2.085.484.232	1.899.292.254
Dépenses militaires	1.122.708.190	1.091.945.000	982.417.000	876.927.000
Totaux	2.806.192.571	2.961.654.397	3.068.201.232	2.776.219.254

On constate :

— une augmentation constante des dépenses civiles avec tendance à la stabilisation de 1962 à 1963, trop récente par conséquent pour pouvoir en tirer quelque conclusion. Le chiffre pour 1963 est même inférieur au total 1962, mais cette diminution n'est qu'apparente. Elle est due en effet au fait que la participation de la France au fonds de développement européen pour 1963 a été fixée à titre prévisionnel sur la base de son montant en 1958, chiffre très inférieur à celui de 1962, année terminale de la première période d'application, où cette participation avait atteint son maximum ;

— une diminution constante des dépenses militaires due à la prise en charge progressive de leurs dépenses par les budgets des Etats.

Les dépenses civiles.

Si l'on ne tient pas compte des contributions de la France au fonds de développement européen qui, étant progressives conformément au plan quinquennal commencé en 1958, faussent la comparaison, on obtient les chiffres suivants :

DÉPENSES	1960	1961	1962	1963
Dépenses ordinaires ...	869.440.681	1.002.718.697	1.177.359.033	1.279.896.051
Dépenses en capital	651.353.700	636.800.700	528.125.199	469.396.200
Totaux...	1.520.794.381	1.639.609.397	1.705.484.232	1.749.292.251

On constate que les dépenses ordinaires sont en augmentation constante, tandis que les dépenses en capital sont en diminution sensible. Cette orientation ne signifie cependant pas que notre politique tendrait à consacrer une place de plus en plus importante aux dépenses de fonctionnement au détriment des investissements. Les chiffres ci-dessus n'indiquent, en effet, que les crédits de paiement. Les autorisations de programme sont en très nette augmentation, puisque de 372 millions de nouveaux francs accordés en 1960, elles passent à 466 millions de nouveaux francs en 1963. L'effort économique ne tend donc pas à se ralentir, bien au contraire. Il n'en demeure pas moins que la comparaison entre dépenses ordinaires et dépenses en capital montre qu'une certaine priorité est donnée à la formation de cadres administratifs et techniques chez les jeunes Etats. Cette remarque suffit à montrer le caractère désintéressé de notre aide et l'esprit dans lequel la France s'est engagée dans la voie de la coopération. C'est ainsi que l'accroissement des dépenses ordinaires est dû essentiellement à l'augmentation de deux rubriques : les « interventions politiques et administratives » dont l'essentiel est constitué par l'assistance technique (451.459.864 NF en 1960, 649.803.726 NF en 1963) et l'action individuelle et sociale (50.318.864 NF en 1960 à 169.572.931 NF en 1963).

Les dépenses militaires.

Elles sont en diminution puisqu'elles passent de 1.122 millions 708.190 NF en 1960 à 876.927.000 NF en 1963. Cette diminution, légère, ne correspond pas à celle que l'on eût été en droit d'attendre du transfert du coût des armées nationales au budget des Etats. Cette « résistance » des crédits militaires provient, d'une part, de l'entretien de nos troupes stationnées outre-mer et des bases qui s'y trouvent, d'autre part, de l'aide militaire que nous continuons d'apporter aux Etats en vertu de traités bilatéraux et dont l'application prévoit parfois une progression des dépenses connues, c'est le cas du traité franco-malgache.

Cette première vue d'ensemble étant prise, deux conclusions paraissent se dégager :

- l'importance croissante de l'assistance technique ;
- l'effort soutenu dans le domaine économique, lequel revêt d'ailleurs de multiples aspects dont certains débordent largement le cadre budgétaire.

Une étude plus approfondie sur ces deux points permettra de connaître l'essentiel de l'effort consenti par la France, non seulement dans les pays de la zone franc mais également, afin d'avoir un caractère général, dans d'autres Etats.

L'assistance technique.

La France, qui est incontestablement le premier « exportateur » d'experts du monde, a consacré à l'aide technique en 1962, environ 500 millions de nouveaux francs, dont 80 p 100 environ ont été absorbés par les Etats africains et malgache.

Nos liens semi-privilegiés que nous entretenons avec le Maroc, la Tunisie, le Cambodge, le Laos et le Viet-Nam, expliquent que 11,5 p. 100 de nos crédits leur soient consacrés.

Les autres pays du « tiers-monde » (Amérique du Sud, Asie, Proche et Moyen-Orient) absorbent 6,5 p. 100, toujours sous forme bilatérale.

La coopération multilatérale ne recueille finalement que 2,5 p. 100 de l'ensemble.

Il est assez difficile de faire la part exacte de l'aide technique proprement dite, de l'aide financière et économique.

Les chiffres ci-dessous donnent cependant une idée de l'effort français dans ce domaine. Ils concernent les experts envoyés en mission pour une longue durée, en fait mis à la disposition des Etats pour en constituer les cadres administratifs. 99 p. 100 sont, en effet, des fonctionnaires :

— Etats africains et malgache.....	8 527
— Maroc	10 857
— Tunisie	2 198
— Cambodge, Laos, Viet-Nam.....	960
— Autres pays.....	550

Mais l'effort de la France porte de plus en plus sur la formation des ressortissants des Etats. Une grande part de son assistance technique est consacrée à l'enseignement, tant par l'envoi de professeurs que par sa participation à la fondation d'universités et de centres culturels dont elle assume la majeure partie des charges et fournit le personnel.

Les besoins à cet égard vont toujours croissants et nous ne parvenons pas à répondre aux offres qui nous viennent, non seulement des Etats africains et malgache, mais également de Tunisie, du Maroc et des pays de l'ex-Indochine.

La Tunisie, à elle seule, demande 531 professeurs, 600 instituteurs et 300 professeurs et instituteurs section culturelle.

Dans les Etats africains et malgache, les besoins sont actuellement les suivants :

Création de postes à pourvoir, en première urgence, pour la rentrée d'octobre 1962.

PAYS	NOMBRE de professeurs ou instituteurs demandés.
République centrafricaine.....	29
Congo	32
Dahomey	18
Gabon	29
Mali	35
Mauritanie	22
Niger	31
Tchad	28
Haute-Volta	22
Sénégal	97
Côte d'Ivoire.....	119
Cameroun	79
Madagascar	124
Togo	9
Total.....	664

L'importance du personnel déjà en place apparaît dans le tableau suivant :

Personnel en place au 31 décembre 1962.

PAYS	ENSEIGNEMENT primaire.	ENSEIGNEMENT secondaire.	DIVERS Jeunesse et sports admiss.	ENSEIGNEMENT technique.	TOTAUX
Cameroun	163	81	31	47	325
Centrafrique	88	37	4	20	149
Congo	113	73	6	31	253
Côte d'Ivoire.....	415	163	78	131	790
Dahomey	28	35	12	27	102
Gabon	58	33	1	23	115
Haute-Volta	67	34	3	13	112
Madagascar	416	218	38	131	880
Mali	60	40	1	30	151
Mauritanie	27	21	1	6	54
Niger	61	29	4	6	103
Sénégal	290	303	51	169	813
Tchad	91	31	10	15	147
Togo	20	17	5	4	46
Totaux	1.945	1.115	294	656	4.040

Dans l'enseignement supérieur, l'effort est particulièrement important : université complète à Dakar, université à Tananarive dont le développement a fait l'objet d'un accord franco-malgache en octobre 1961, et bientôt universités à Abidjan, Yaoundé et Brazzaville.

Par ailleurs, le nombre d'étudiants africains et malgaches venant en France, ne cesse de croître. Pour l'année scolaire 1960-1961, 5.300 étudiants sont venus en France disposant de 3.136 bourses dont 1.922 bourses d'enseignement supérieur. Deux organismes ont été créés, l'un d'accueil: l'office des étudiants d'outre-mer, l'autre spécialisé dans la formation des cadres supérieurs de la fonction publique: l'institut des hautes études d'outre-mer.

Enfin, la France offre de nombreux stages: 2.500 jeunes Africains et Malgaches en suivent actuellement, dont la moitié environ dispose de bourses de faculté. 600 jeunes suivent des cours de formation militaire.

Parallèlement à ces initiatives pour former les futures élites, la France s'efforce de ne pas accentuer dangereusement l'écart qui risque de se produire entre une minorité évoluée, imprégnée de culture française et des masses à demi-illettrées. Il faut donc atteindre aussi les milieux populaires et principalement le monde rural. L'action culturelle doit donc faire appel à toutes les techniques modernes de diffusion et d'information. L'image exerce un attrait incomparable sur le public africain, d'où l'importance croissante qu'il faut attacher au film, à l'illustré, au document et à l'expression photographique. Les centres culturels sont, à cet égard, l'instrument idéal, et le F. A. C. leur accorde à juste titre une place de plus en plus grande dans la répartition de ses crédits.

Cet aperçu d'ensemble sur l'assistance technique explique que ce poste soit l'un des plus sensibles de nos budgets depuis ces dernières années et qu'il tende même à absorber les économies réalisées l'une sur l'autre dans d'autres secteurs.

L'examen des crédits du budget 1963 permettra de préciser cette orientation.

L'ASSISTANCE ECONOMIQUE

I. — L'assistance économique directe.

a) L'AIDE FINANCIÈRE

Le problème des subventions d'équilibre est délicat car sa solution dépend, de la volonté, qui est certaine, des jeunes Etat à le résoudre, de l'efficacité des mesures prises pour y parvenir qui est parfois discutable, mais aussi de l'ensemble des données géographiques, économiques et humaines, sur lesquelles ces nations se sont fondées. S'il est permis d'espérer que ces subventions ne seront plus nécessaires pour certains dans un proche avenir, il serait présomptueux de prévoir leur disparition à une échéance certaine pour d'autres, il serait pourtant anormal que la France consente pour une durée indéterminée et, comme par tacite reconduction, à assurer artificiellement la viabilité de certains pays. L'examen des crédits du budget 1963 sera l'occasion de déterminer dans quelle voie s'engage le Gouvernement et si la réduction constatée du volume de ces subventions (144 millions contre 175 millions en 1963) correspond à un progrès réel.

Par ailleurs, la France accorde aux Etats africains et malgache des avances destinées à pallier des difficultés momentanées de trésorerie.

Au cours des années antérieures, leur montant global a porté sur 35 millions de nouveaux francs pour celles qui n'ont pas été consolidées, et 23.686.677 nouveaux francs consolidées.

On sait, par ailleurs, que les ressources de la Caisse centrale de coopération économique sont constituées principalement par des prêts du fonds de développement économique et social.

Les crédits ouverts par l'octroi de ces prêts se sont élevés à 175 millions de nouveaux francs en 1962. La même somme est prévue pour 1963.

b) ANALYSE DU RAPPORT PUBLIÉ PAR LA CAISSE CENTRALE DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE POUR 1961

Le concours de la Caisse centrale et des fonds dont elle assure les paiements se répartissent, du point de vue financier, en deux groupes, les subventions et les prêts ou prises de participations.

Depuis 1946 jusqu'au 31 décembre 1961, le montant total des engagements financiers pris par la Caisse centrale pour le compte du F. A. C., de la F. I. D. E. S. et F. I. D. O. M. et pour son propre compte, s'est élevé à 11.166,4 millions de nouveaux francs. Ce total se répartit comme suit :

- 8.501,8 millions de nouveaux francs au titre des concours accordés par le F. A. C., le F. I. D. E. S. et le F. I. D. O. M. ;
- 2.664,6 millions de nouveaux francs au titre des prêts consentis ou des participations prises par la Caisse centrale pour son propre compte.

Les opérations du Fonds d'aide et de coopération.

Le F. A. C. est le principal instrument de notre politique de coopération avec les Etats africains et malgache, puisqu'il regroupe la majorité des fonds de subvention qui leur sont destinés.

D'août 1959 à janvier 1962, les engagements du F. A. C. se sont élevés à 1.337,9 millions de nouveaux francs, dont 407,3 au titre des opérations effectuées par la France à la demande des Etats et 930,6 correspondant à des opérations effectuées par les Etats eux-mêmes.

Le tableau ci-dessous fournit la répartition des crédits alloués en 1961 :

OPÉRATIONS effectuées par la France.		OPÉRATIONS effectuées par les Etats.	
	P. 100.		P. 100.
Recherches en faveur du développement des productions	60,7	Dépenses générales.....	10,1
Action culturelle et sociale	22,7	Développement de la production	32,5
Interventions diverses.....	16,6	Infrastructure	37,1
		Équipement social.....	20,3

On constate, en ce qui concerne les opérations effectuées par la France, que plus de la moitié des crédits ont été consacrés aux recherches en faveur du développement des productions. Ceux-ci se répartissent approximativement, par moitié, entre les recherches minières et pétrolières, d'une part, et la recherche scientifique, d'autre part.

Près des deux tiers des crédits alloués aux Etats pour les opérations dont ils ont la responsabilité sont consacrés au développement de l'infrastructure et de la production.

Dans ces deux domaines, l'accent est mis sur la formation des cadres et la politique dite « des investissements au ras du sol » (amélioration du ravitaillement en eau, développement des cultures vivrières, amélioration des rendements). L'équipement routier et l'habitat reçoivent respectivement chacun 30 p. 100 des crédits consacrés à l'infrastructure.

Les opérations de la Caisse centrale de coopération économique.

Le tableau ci-dessous fournit la répartition, selon leur objet, des concours financiers accordés par la Caisse centrale sur ses ressources propres de 1946 à 1962 :

a) Aide au secteur public et semi-public :

Crédit agricole et immobilier.....	274.926 millions NF.
Construction de logements économiques	236.834 —
Production d'énergie.....	338.463 —
Equipements publics d'intérêt économique	425.086 —
Total	1.275.309 millions NF.

b) Aide au secteur privé :

Exploitations et industries agricoles et forestières.....	129.758 millions NF.
Grandes entreprises minières ou industrielles	397.092 —
Industries diverses.....	205.625 —
Total	732.674 millions NF.

Total général... 2.007.983 millions NF.

L'aide aux secteurs public et semi-public. — L'accession des Etats africains et malgache a entraîné de profondes modifications dans la structure et le fonctionnement des organismes de crédit et d'investissement. Ceux-ci, qui ont été fondés par la Caisse centrale en association avec les Etats intéressés, sont placés sous le contrôle de leurs gouvernements respectifs. Ils se répartissent les principaux secteurs de l'économie :

- les banques de développement, dont le rôle est extrêmement large, puisqu'elles peuvent financer des investissements de toute nature ;
- les sociétés immobilières, qui s'orientent progressivement vers l'établissement de zones, avec mise en place d'une infrastructure sanitaire et sociale ;
- les sociétés d'énergie électrique, dont l'activité tend à s'élargir à l'installation d'ensembles industriels.

La Caisse centrale accorde, en outre, son concours aux collectivités publiques. De très nombreux aménagements urbains, portuaires et communaux ont été réalisés grâce aux prêts de la Caisse, qui ont représenté un cinquième des concours financiers qu'elle a consentis depuis 1946.

L'aide au secteur privé. — Elle revêt le plus souvent la forme de prêts à long terme au taux d'intérêt de 5,5 p. 100. Depuis 1946, ces prêts ont bénéficié à 264 entreprises d'importance inégale exerçant leur activité dans les domaines les plus divers.

Il serait souhaitable que ces concours, qui ne dépassent que rarement la moitié des investissements, soient, sinon accrus, du moins facilités par l'institution de crédits à moyen terme. Il semble d'ailleurs que la Caisse se propose de s'engager dans cette voie.

Les opérations du F. I. D. E. S. et du F. I. D. O. M. et de la Caisse centrale de coopération économique dans les départements et territoires d'outre-mer. — Une étude détaillée de l'activité du F. I. D. E. S. (territoires d'outre-mer) et du F. I. D. O. M. (départements d'outre-mer) n'entre pas dans le cadre du présent rapport.

Votre rapporteur tient à souligner que cette brève analyse n'est donnée qu'à titre indicatif, pour permettre une vue d'ensemble des activités de la Caisse centrale. Les départements d'outre-mer sont aussi la France. Notre aide à ces Français n'est qu'un devoir.

Les programmes et les opérations de ces deux organismes sont étudiés par le ministère d'Etat chargé des départements et territoires d'outre-mer, après délibération des assemblées territoriales ou départementales et approuvés par les comités directeurs du F. I. D. E. S. et du F. I. D. O. M.

De 1946 à la fin 1961, les investissements effectués par le F. I. D. E. S. et la Caisse centrale dans les territoires d'outre-mer se sont élevés au total à 578,4 millions de nouveaux francs.

La dotation du F. I. D. E. S. est passée de 30 millions de nouveaux francs en 1961 à 34 millions de nouveaux francs en 1962. Elle sera de 36 millions en 1963, de manière à respecter le total de 100 millions prévu par la loi-programme des Territoires d'Outre-Mer du 23 juin 1961 pour les trois années 1961, 1962 et 1963.

En ce qui concerne les départements d'outre-mer, la loi-programme datée de 1960 a prévu un total de 290 millions de nouveaux francs pour les trois années 1961, 1962 et 1963. Le rythme des autorisations accordées est conforme à cette précision : 95 millions en 1961, même somme en 1962 et 100 millions en 1963. Depuis 1946 jusqu'en 1961, première année d'application de la loi-programme, le montant des investissements effectués par le F. I. D. O. M. et la Caisse centrale s'est élevé à 1.038,8 millions de nouveaux francs.

II. — L'aide économique indirecte.

a) LA STABILISATION ET LE SOUTIEN DES COURS

Les caisses de stabilisation ont pour objectif de créer dans l'intérêt du producteur une épargne collective susceptible de compenser les fluctuations des cours par des interventions sur le plan local.

Leur création résulte d'un décret de février 1954, la plus ancienne caisse étant celle du café en Côte-d'Ivoire. Les produits intéressés, soit environ vingt-cinq, essentiellement le café, le cacao, le coton et l'arachide.

Deux organismes centraux métropolitains fournissent leur concours à ce réseau.

— Le fonds national de régularisation des cours des produits d'outre-mer, créé en 1955, doté de ressources inscrites au budget français, accorde des prêts aux caisses lorsque les prix descendent au-dessous d'un minimum. Jusqu'à la fin de 1960, ces prêts ont atteint 76,3 millions de nouveaux francs, dont 49,1 étaient remboursés à cette date.

— Le fonds de soutien des textiles, créé en 1957, finance les subventions destinées aux primes d'ensemencement, prêts aux caisses de stabilisation, pour compenser les excès de prix.

Fin 1960, le fonds avait versé aux caisses un montant total de 55 millions de nouveaux francs à titre de subventions et consenti des prêts pour un total d'environ 20 millions de nouveaux francs.

La dotation budgétaire s'est élevée en 1961 et 1962 à 10 millions de nouveaux francs (budget des finances et affaires économiques, charges communes) par an.

— Le soutien proprement dit consiste à vendre sur le marché français des produits en provenance des pays africains et malgache à un prix supérieur au cours du marché international. Les caisses de ces pays maintiennent, avec l'accord du Gou-

vernement français, les prix au-dessus du niveau international. C'est le cas, notamment, pour le café, les huiles de palme, le coprah, le cacao...

Un système de quota d'exportation sur la France adapte l'offre et la demande, le prix de réalisation en France permettant d'alimenter les caisses de stabilisation et de vendre sur l'étranger au cours du marché international.

Il est assez difficile de chiffrer la charge globale qui en résulte pour le consommateur métropolitain. Une comparaison effectuée à partir des prix moyens C. A. F. en France et des prix moyens C. A. F. mondial permet de l'évaluer à environ 350 millions de nouveaux francs.

Ces surprix constituent donc, pour les ex-territoires français, une aide appréciable. Il convient d'ailleurs de rappeler qu'aux termes du nouveau traité d'association entre les pays d'outre-mer et le marché commun, ils doivent disparaître progressivement au cours des prochaines années.

b) LES INVESTISSEMENTS PRIVÉS

Selon le rapport de l'O. E. C. E., le montant des investissements privés français s'élève à 350 millions de dollars par an.

Afin d'inciter les entreprises métropolitaines à investir outre-mer, il serait nécessaire que des garanties leur soient accordées à l'exemple de ce qui a été institué par d'autres pays étrangers, tels que les Etats-Unis, l'Allemagne et le Japon, dont la concurrence se fait d'ailleurs de plus en plus pressante. Le décret du 26 septembre, qui a élargi le nombre des entreprises susceptibles de recevoir la garantie du Trésor français pour leurs emprunts est un premier pas dans ce sens. Le problème n'en demeure pas moins d'élaborer un système de garantie aux investissements eux-mêmes, dont l'efficacité serait d'autant plus forte que la situation de notre balance des paiements permet l'exportation des capitaux.

Pendant, on ne soulignera jamais assez l'effort qu'il appartient aux entreprises françaises outre-mer d'entreprendre de leur côté pour le renouvellement de leurs méthodes commerciales. Elles doivent prendre conscience du fait que l'industrie sera de plus en plus en compétition ouverte dans la zone franc avec les autres pays industrialisés, en particulier avec nos partenaires de la C. E. E.

* *

Aux termes de cette étude, et avant d'étudier les crédits proposés pour cette année, il convient d'examiner brièvement si, en définitive, notre politique de coopération est avantagée par notre propre activité.

Cette politique de coopération repose sur la poursuite de deux objectifs :

- le maintien et l'expansion de l'influence française ;
- le développement de la demande des produits français par la consommation africaine.

Notre concours étant directement fonction de notre prospérité, le meilleur gage de la générosité française réside dans la sauvegarde des intérêts de la zone franc.

Assistance et influence françaises.

Les avantages de la politique française d'assistance technique ne se prêtent pas à une évaluation chiffrée. Cependant, la présence de près de 9.000 agents et experts français apportant leur concours à tous les services des nouveaux Etats, garantit évidemment le maintien de notre influence. Les orientations administratives sont généralement prises à partir de modèles français, les programmes d'investissement sont inspirés des nôtres, la pratique des services publics découle des coutumes françaises et les élites africaines donnent d'elles-mêmes leur préférence à une formation française. Il s'opère ainsi, dans tous les domaines, un véritable investissement de prestige. La tendance à donner une physionomie française à la vie publique des nouveaux Etats est probablement irréversible.

Coopération et expansion françaises.

Notre intérêt dans les pays où s'exerce la coopération est de maintenir notre position commerciale. Le problème est de conserver l'équilibre entre cette sauvegarde et le respect des indépendances politiques.

Notre effort d'aide au développement de chaque économie nationale aboutit en fait à renforcer nos positions commerciales outre-mer. Loin de contribuer à instituer un continent concurrent de l'Europe, nos dépenses rendent l'Afrique meilleure cliente en améliorant son revenu utile. Notre conception contractuelle de la coopération est mise à profit pour protéger dans la mesure

du possible les produits et les services offerts par la zone franc. Il convient de rappeler à cet égard que toutes les conventions de financement reconnaissent une telle préférence en stipulant dans leur article 16 :

— que les gouvernements s'engagent à limiter et à assurer la participation aux adjudications, appels d'offres et marchés aux seules personnes physiques et morales ressortissant des Etats de la zone franc ;

— que les matériels et fournitures pour la réalisation des projets définis par les conventions devront être d'origine zone franc, et en provenance d'un pays de cette zone.

Le tableau ci-dessous montre que l'accroissement de la part française des importations africaines est continu, alors que les exportations de l'Afrique sur la France vont en diminuant. C'est dire que les dépenses engagées dans ces Etats le sont pour la plupart, et en tout cas, à long terme, au bénéfice de l'activité économique française.

Commerce extérieur des Etats de la zone franc.

ANNÉES	EXPORTATIONS			IMPORTATIONS		
	Totales.	Sur la France.	Pourcentage des exportations sur la France.	Totales.	De la France.	Pourcentage des importations en provenance de la France.
	(Millions de NF.)			(Millions de NF.)		
1958...	2.700	1.800	67	3.100	2.000	64
1959...	2.800	1.700	61	3.300	2.150	65
1960...	2.850	1.700	60	3.500	2.200	63,4
1961...	3.200	1.900	59	4.100	2.600	63,6

Il est donc déjà possible de conclure sur le plan économique que la politique de coopération est, dans son ensemble, avantageuse pour la France.

Au surplus, l'évaluation récente de nos rapports politiques avec les Etats africains nous laisse bien préjuger de l'avenir et cette aide qui, en définitive, constitue un acte de confiance, est le meilleur gage du rapprochement que depuis la création de la Communauté chacun souhaitait le plus étroit possible. L'exemple de la Guinée qui, après s'être écartée de cet ensemble, paraît désireuse de renouer des liens qui n'ont jamais complètement disparu est le meilleur encouragement que puisse recevoir notre politique.

Quant à la crise sénégalaise, elle a montré que les bouleversements internes qui peuvent encore se produire ne remettent pas en cause notre association.

EXAMEN DES CREDITS

I. — Dépenses ordinaires.

A. — Les demandes de crédits figurant au titre III, Moyens et services passent d'un total de 153.921.792 NF à 171.152.750 NF, soit une augmentation de 17.230.958 NF (11,7 p. 100) qui se décompose comme suit :

1. — Les dépenses de personnel passent de 11.481.355 NF à 11.922.567 NF, soit un accroissement de 441.212 NF qui s'analyse :

a) En une augmentation des crédits pour les rémunérations du personnel contractuel de l'administration centrale par suite de :

— la création de 17 emplois destinés à renforcer les effectifs des directions ;

— dans le même but, le transfert d'emplois du budget des services du Premier ministre au budget de la coopération ;

— la création de 6 emplois (1 chef de mission et 5 chargés de mission) par suite de la prise en charge par le ministère de la coopération de tâches jusqu'ici assumées par l'O. C. R. S.

b) En une diminution de crédits pour gager ces augmentations, obtenue par :

— la suppression de 4 emplois à l'administration centrale ;

— surtout, la suppression de 10 emplois des services extérieurs inscrits au chapitre 31-41 (Missions permanentes d'aide et de coopération).

Dans l'ensemble, les mesures énumérées ci-dessus se traduisent donc par un renforcement relativement important des effectifs de l'administration centrale au détriment de certains postes des services extérieurs.

Il convient de rappeler que lors de la suppression de l'ancien ministère de la France d'outre-mer, les attributions qui lui incombait furent transférées, avec le personnel qui les exerçait, à divers départements ministériels. Le ministère d'Etat chargé de l'aide et de la coopération qui lui succéda n'avait qu'un rôle de coordination et ne fut pourvu que d'un effectif relativement restreint. Cependant, le secrétariat d'Etat aux relations avec la Communauté créé en février 1960, puis le ministère de la coopération créé en mai 1961 furent très rapidement conduits à assumer des tâches de gestion sans qu'en contrepartie les emplois que certains ministères techniques avaient reçu de l'ancien ministère de la France d'outre-mer aient fait l'objet d'un nouveau transfert au bénéfice de ce département.

Il paraît donc nécessaire de renforcer les effectifs des directions de l'administration centrale notamment les secteurs concernant les accords de coopération, le développement économique, la coopération technique, l'enseignement et la formation, la coopération culturelle.

En revanche, et conformément à la circulaire du 9 mars 1962 du ministre des finances prescrivant toute motion d'emploi non gagée, il a été procédé à la suppression de certains emplois qui ont été choisis dans les services extérieurs, l'expérience ayant montré la possibilité de se passer des postes de conseiller économique ou chargé de mission dans les ambassades comportant déjà des postes d'attaché commercial.

La commission a remarqué que sur ce point il serait souhaitable de parvenir rapidement à une répartition définitive des tâches entre le ministère de la coopération et, s'il y a lieu, les autres départements ministériels. Il serait anormal, alors que nos relations avec les Etats africains et malgache sont maintenant assises sur des bases solides et durables que l'action entreprise continue à souffrir des bouleversements de ces dernières années et de l'empirisme inévitable qu'ils ont entraîné dans l'organisation de nos rapports avec ces Etats. C'est pourquoi il faut espérer que les mesures proposées n'ont pas un caractère fragmentaire.

La prise en charge par le budget de la coopération des tâches assumées jusqu'ici par l'O. C. R. S. entraîne la création de 6 emplois. La suppression de cet organisme ne conduira en effet dès le 1^{er} janvier 1963, à un transfert de compétence au profit du ministère de la coopération, de manière à ce que le Niger et le Tchad, primitivement associés au développement des régions sahariennes n'en soient pas écartés. L'examen des dépenses en capital permettra de revenir ultérieurement sur ce point particulier.

2. — Les dépenses de matériel et fonctionnement des services de l'administration métropolitaine passent de 3.017.191 NF à 2.953.646 NF, soit une réduction de 63.545 NF qui s'explique essentiellement par des transferts de crédits au ministère des affaires étrangères, la suppression du service administratif central prévue par la loi de finances pour 1962.

3. — Les subventions de fonctionnement passent de 130.336.500 NF à 147 millions de nouveaux francs, soit une augmentation de 16.663.500 NF.

Les crédits inscrits sous cette rubrique (chapitre 36-41) concernent l'action culturelle et sociale dans les différents Etats. Le tableau comparatif ci-dessous indique, par nature d'interventions, la répartition des crédits votés en 1962 et celle prévisionnelle pour 1963.

INTERVENTIONS	1962	1963	DIFFERENCES
Action culturelle et information (centres culturels, échanges culturels, diffusion du livre, presse, cinéma, etc.)	10.900.000	16.000.000	+ 5.100.000
Exports, missions temporaires	3.800.000	3.500.000	— 300.000
Radio-diffusion, télévision	20.500.000	21.500.000	+ 1.000.000
Formation technique. — Stages et bourses	26.500.000	28.000.000	+ 1.500.000
Action sociale (lutte contre les grandes endémies, aide à l'enseignement privé, action sociale pour ressortissants outre-mer, jeunesse, sports, éducation populaire)	10.900.000	12.000.000	+ 1.100.000
Recherche scientifique et médicale	53.800.000	60.000.000	+ 6.200.000
Organismes d'assistance technique	3.900.000	3.000.000	— 900.000
Totaux	130.300.000	147.000.000	+ 16.700.000

On constate que l'augmentation des crédits porte essentiellement sur trois points :

— *l'action culturelle et d'information* + 5.100.000. Depuis l'indépendance des Etats africains et malgache le problème de maintenir et d'affirmer la présence française ne se pose plus dans les mêmes termes. Pour faire face aux activités étrangères nous devons non seulement maintenir, mais accentuer notre effort.

A cette préoccupation correspondent l'extension des échanges culturels, le fonctionnement de nouveaux centres culturels, le développement de l'information sous toutes ses formes. Par ailleurs l'africanisation des cadres administratifs nécessite de notre part une politique soutenue dans le domaine de la formation technique ;

— *la radiodiffusion et la télévision* + 4.000.000. Il s'agit surtout en fait, de l'installation de chaînes de télévision dans certains pays africains. Ceux-ci sont en effet très sollicités par des compagnies étrangères, au demeurant indifférentes aux dépenses de fonctionnement qu'entraîne ultérieurement l'installation effectuée. La France a estimé devoir s'associer dès l'origine à ces projets. Deux Etats, le Sénégal et la Côte d'Ivoire disposeront d'un poste émetteur l'an prochain ;

— *la recherche scientifique et médicale* + 6.200 000. L'augmentation constatée résulte essentiellement de la hausse des traitements du personnel et des prix des services. Le tableau ci-dessous montre l'évaluation du budget total de la recherche et des subventions du F. A. C.

ANNEES	BUDGET TOTAL de la recherche.	SUBVENTIONS F. A. C.
1960.....	55.927.000	37.475.000
1961.....	70.364.000	44.089.000
1962.....	85.273.000	51.614.000

Ces chiffres indiquent l'importance grandissante des instituts de recherche qui sont en effet un des instruments essentiels d'une politique de coopération technique. Nous disposons actuellement d'un ensemble de recherche scientifique appliquée en milieu tropical, sans doute unique au monde. Malheureusement le nombre de techniciens formés est insuffisant pour faire face à la demande. L'effort entrepris depuis une quinzaine d'années par la plupart des instituts de recherche doit donc être poursuivi.

Il serait cependant souhaitable que la recherche soit orientée vers des solutions pratiques et non pas théoriques. La recherche pure doit rester le domaine des organismes métropolitains dépendant du ministère de l'éducation nationale déjà orientés vers ces différents domaines. La recherche appliquée doit être effectuée sur place et destinée à instruire les populations des nouveaux Etats africains sur les modes d'exploitations les plus rentables et les mieux adaptés aux conditions de vie. La commission suggère, à cet effet, qu'une réforme de structure de l'O. R. S. T. O. M. soit entreprise afin d'aboutir entre cet organisme et les instituts locaux à une répartition des tâches qui pourraient faire l'objet de conventions bilatérales. Cette formule aurait le mérite de limiter, avec toute la souplesse désirable, la fâcheuse tendance des instituts locaux à acquérir une autonomie scientifique qui fait obstacle à nos efforts de coordination.

Liste des principaux organismes de recherche scientifique.

- l'office de la recherche scientifique et technique outre-mer,
- l'institut de recherches des huiles et oléagineux (I. R. H. O.),
- l'institut de recherches du coton et des textiles exotiques (I. R. C. I.),
- l'institut de recherches fruitières outre-mer (I. F. A. C.),
- l'institut français du café, du cacao et autres plantes stimulantes (I. F. C. C.),
- l'institut de recherches sur le caoutchouc en Afrique (I. R. C. A.),
- l'institut de recherches agronomiques tropicales et de cultures vivrières (I. A. A. T.),
- l'institut d'élevage et de médecine vétérinaire des pays tropicaux (I. M. E. V.T.),
- le centre technique forestier tropical (C. T. F. T.).

4. — Enfin les dépenses diverses passent de 9.086.746 NF à 9.276.537 NF, soit une augmentation de 18.791 NF due essentiellement à l'augmentation des tarifs des transports aériens.

B. — Les dépenses figurant au titre IV, *Interventions publiques*, passent de 497.000.000 NF à 567.000.000 NF, soit une augmentation de 70.000.000 NF qui est entièrement absorbée par « les subventions politiques et administratives ».

Ce crédit supplémentaire sera, en effet, pour sa totalité, consacré à l'assistance technique.

Le tableau ci-dessous permet de comparer les situations budgétaires du chapitre 41-41 en 1962 et 1963, en indiquant les modifications qui interviennent dans la destination des crédits.

NATURE DES INTERVENTIONS	1962	1963	DIFFERENCES
Subventions d'équilibre	177.620.000	119.000.000	- 58.620.000
Interventions à caractère militaire	40.023.539	41.000.000	+ 976.461
Aide et concours divers.....	3.796.956	48.000.000	+ 44.203.044
Total.....	221.440.495	208.000.000	- 13.440.495
Assistance technique.....	275.559.505	359.000.000	+ 83.440.495
Total général.....	497.000.000	567.000.000	+ 70.000.000

I. — Les subventions d'équilibre sont en diminution par rapport à 1962 de 58.620.000 francs. Cette réduction résulte essentiellement de :

- la disparition de la subvention allouée à Madagascar ;
- la non-reconduction de l'aide supplémentaire accordée au Cameroun lors de sa réunification ;
- une certaine tendance, encore timide, à la résorption des déficits, mais qui ne se manifeste malheureusement pas dans tous les Etats.

Votre commission souligne la nécessité d'aboutir à la suppression des subventions d'équilibre. Sans doute s'agit-il d'un mal provisoirement nécessaire et pour l'instant inévitable. Il est cependant anormal que la France consacre une part importante de son aide à combler le déficit des dépenses ordinaires, alors que ces crédits fournis pour ainsi dire à fonds perdus, seraient infiniment plus profitables à l'équipement de ces jeunes Etats, dont dépend précisément l'équilibre définitif et sain de leurs budgets. L'an dernier, la commission des finances avait pris acte des déclarations du ministre qui lui avait confirmé la volonté de chacun de réduire au maximum ce genre d'interventions. Elle constate avec satisfaction que certains résultats ont été obtenus prouvant qu'à travers les difficultés rencontrées, cette volonté ne s'est pas démentie. L'exemple de Madagascar, à qui elle rend hommage, les efforts de tous sont le meilleur encouragement que puisse recevoir notre pays dans la voie d'une coopération sincère entre pays égaux et indépendants.

Votre commission estime cependant que pour parvenir le plus rapidement possible à cet objectif commun, il ne suffit pas de s'en remettre aux efforts isolés de chacun en constatant d'une année à l'autre les résultats obtenus. Ce serait admettre, à plus ou moins brève échéance, une stabilisation du volume des subventions d'équilibre, surtout dans les pays les moins développés, où les dépenses ordinaires, par une pente naturelle, tendent à augmenter plus rapidement que les nouvelles ressources obtenues.

C'est pourquoi votre commission estime nécessaire de réaliser une large entente sur ce point avec nos Etats associés afin de rechercher ensemble, dans l'intérêt commun, les moyens de parvenir le plus rapidement possible à la disparition de cette forme d'aide. C'est dans cet esprit qu'il vous propose de demander au Gouvernement d'élaborer une loi-programme dont il fixerait la durée d'application, compte tenu des résultats des contacts pris à cet égard avec nos partenaires.

De cette façon les engagements seraient connus par avance et limités dans le temps. Les Etats africains seraient dans l'obligation de s'en inspirer pour l'établissement de leur budget.

II. — Les crédits figurant au précédent tableau sous le titre « aide et concours divers » sont analysés en second lieu car leur volume est, cette année, lié à celui des subventions d'équilibre. On constate en effet une augmentation de 44.203.044 francs qui est la contrepartie de l'économie réalisée sur les subventions d'équilibre et traduit la volonté du Gouvernement de transformer désormais la plus grande part des disponibilités obtenues sur ces crédits en dépenses d'équipement.

L'expérience a montré en effet que l'une des méthodes les plus propres à encourager un Etat à réduire le déficit de son budget de fonctionnement consistait à laisser à sa disposition, sous forme de subvention à son budget d'équipement une par-

tie de l'économie réalisée sur la subvention de fonctionnement. Cette politique, ne pourra cependant trouver sa pleine efficacité que dans le cadre d'un plan d'ensemble concerté. Ainsi, l'examen des transferts opérés dénote un certain empirisme qui risque de faire manquer le but recherché. On constate en effet que près de la moitié des crédits supplémentaires prévus sont destinés :

— d'une part aux travaux d'équipement administratif et secours en cas de calamités publiques (10.000 NF), qui ne répondent évidemment pas à la notion d'investissement productif ;

— d'autre part (12.000.000 NF) à l'apurement du passif d'anciennes gestions qui traduit, en fait, une insuffisance des subventions d'équilibre en 1960 et 1962.

Ces observations justifient à elles seules la nécessité d'élaborer une loi-programme.

III. — *Les interventions à caractère spécifiquement militaire* sont en augmentation de 976.461 francs. Cet accroissement est dû :

— à la poursuite du plan progressif de constitution des forces armées malgaches, avec le concours budgétaire de la France, dans le cadre des accords de coopération conclus en matière de défense en avril 1960. Votre rapporteur espère que ce concours, qui a un caractère exceptionnel, atteint cette année son maximum et qu'ultérieurement, selon le plan prévu, il ira en diminuant pour disparaître le plus rapidement possible ;

— à l'élévation du nombre et du niveau technique des stagiaires militaires de l'ensemble des Etats africains et malgache consécutive au développement de leurs forces armées nationales.

IV. — *L'assistance technique* absorbe, comme le montre le précédent tableau, la totalité des crédits supplémentaires prévus pour 1963, soit 70.000.000 NF auxquels il convient d'ajouter les 13.440.495 francs qui figurent en moins au total des trois rubriques précédentes et constituent, en quelque sorte, un transfert.

Encore convient-il de préciser que sur les 70.000.000 NF supplémentaires, 40.000.000 NF ont été votés lors du collectif de juillet dernier, de sorte qu'en réalité, les mesures nouvelles pour 1963 s'élèvent à 30.000.000 NF.

L'augmentation des dépenses résulte de l'effort encore à fournir dans la formation technique des futurs cadres.

Dans l'administration générale, le niveau des effectifs atteint maintenant un point d'équilibre satisfaisant et on constate, en tout cas, une dégression constante du personnel français. Une exception doit être faite, notamment dans les tribunaux où le manque de personnel est quasi total, notamment dans les tribunaux de première instance. Les Etats paraissent d'ailleurs assez paradoxalement souhaiter le maintien des magistrats français pendant encore un certain temps. Votre rapporteur saisit cette occasion pour rendre hommage à ces fonctionnaires qui accomplissent au service des jeunes Etats une des tâches les plus nobles et les plus délicates.

Le domaine où l'effort est le plus lourd et dont les charges ne cessent d'augmenter est celui de l'enseignement. En moyenne, les Etats africains et malgache reçoivent 650 enseignants de plus par an. La poussée sera particulièrement importante en 1963 puisqu'on prévoit un effectif total de 4.500 enseignants dans les seuls pays africains au 1^{er} octobre 1963.

Cette augmentation des effectifs, jointe à la conséquence de la réforme en 1961, sur les rémunérations du personnel de l'assistance technique (environ 9.400 agents) explique l'augmentation des crédits prévus.

II. — Dépenses d'investissement.

A. — *Les crédits figurant au titre V « investissements exécutés par l'Etat »* sont inchangés.

En autorisations de programme le crédit demandé pour 1963 au titre des mesures nouvelles s'élève à 6 millions de nouveaux francs, d'un montant égal et d'une répartition identique à ceux du crédit accordé en 1962, soit :

— missions permanentes d'aides et de coopération (investissements) 2.000.000 NF
— centres culturels (investissements)..... 4.000.000 NF

En 1962, le crédit accordé a permis :

— la construction des bureaux de deux missions permanentes et de six logements pour chefs de mission et conseillers ;
— la construction et l'équipement de cinq centres culturels et d'un centre d'information.

Le crédit demandé pour 1963, est destiné :

— à la poursuite du programme de construction de bureaux de missions permanentes et de logements pour chefs de mission et conseillers ;

— à la construction et à l'équipement de quatre centres culturels et de quatre annexes.

Les crédits de paiement s'élèveront également comme l'an dernier à 6 millions de nouveaux francs, la moitié au titre des services votés, l'autre moitié au titre des mesures nouvelles.

B. — *Les crédits figurant au titre VI « Subventions d'investissement accordées par l'Etat »* sont en légère augmentation puisqu'ils passent de 428.500.000 NF à 466 millions, soit un accroissement de 37.500.000 nouveaux francs.

Le tableau ci-dessous fournit la répartition prévisionnelle des autorisations de programme demandées :

FONDS D'AIDE ET DE COOPÉRATION

Titre VI. — Chapitre 68-91.

Répartition prévisionnelle des autorisations de programme.

DESIGNATION	AUTORISATIONS
	de programme. (Nouveaux francs.)
I. — Opérations d'intérêt général	
Etudes générales.....	12.500.000
Radiodiffusion et télévision.....	10.500.000
Universités	16.000.000
Action sociale: accueil et logement des étudiants originaires d'outre-mer, aide aux investissements d'enseignement privé.....	22.700.000
Recherche scientifique (investissements), recherches géologiques et minières.....	37.000.000
Organismes d'assistance technique (B. D. P. A., C. F. D. T., I. G. N.).....	13.500.000
Grands projets (MIFERMA, TAIBA, chemin de fer transeaméricain, port de Colonou).....	16.800.000
Total I.....	159.000.000
II. — Programmes de développement.....	307.000.000
Total I et II.....	466.000.000

Les opérations figurant sous la rubrique « opérations d'intérêt général » sont pour la plupart engagées à l'initiative de la République française.

Leur total, 159 millions de nouveaux francs est en augmentation de 75 millions de nouveaux francs par rapport aux autorisations accordées en 1962 :

DESIGNATION	AUTORISATIONS de programme.		DIFFERENCE
	accordées en 1962.	demandées en 1963.	
Opérations d'intérêt général.	151.500	159.000	+ 7.500
Programme de développement.	277.000	307.000	+ 30.000
Totaux.....	428.500	466.000	+ 37.500

Cette somme supplémentaire sera consacrée au développement de l'action sociale et de l'enseignement supérieur, où la charge de la France est particulièrement importante.

Si la répartition des dépenses d'intérêt général a pu être fournie, en revanche il n'est malheureusement pas possible de donner dès maintenant par nature le détail des opérations relatives aux programmes de développement des Etats. Ceux-ci sont en effet de l'initiative des gouvernements intéressés et font l'objet de négociations entre ces derniers et le ministre de la coopération avant d'être présentés au comité directeur du F. A. C. ; à titre indicatif on doit considérer comme probable la répartition par grands secteurs suivants :

Etudes générales, recherche, radiodiffusion.....	8 p. 100.
Production	42 p. 100.
Infrastructure	32 p. 100.
Equipements sociaux	18 p. 100.

Cette répartition est identique à celle de l'an dernier.

En revanche le volume global des crédits au titre des programmes de développement augmente de 30 millions de nouveaux francs qui résultent de la prise en charge par le ministère de la coopération des tâches assumées par l'O. C. R. S. et dont nous avons examiné l'incidence sur les dépenses ordinaires.

Cette somme correspond en fait aux autorisations de programme jusqu'alors inscrites au budget de l'O. C. R. S. en vue du financement des programmes de développement des régions sahariennes du Niger et du Tchad.

Il est important de rappeler que les activités de l'O. C. R. S. ne devaient être financées que partiellement à l'aide de subventions de l'Etat ; une part importante des dépenses étant couverte par la contribution des sociétés pétrolières intéressées.

Le montant des dépenses prévues initialement pour le Niger et le Tchad se retrouvant intégralement dans le budget, on en déduit que celui-ci assumera désormais en totalité le financement des programmes élaborés.

En ce qui concerne la consommation des crédits, le décalage normal entre les autorisations de programme et l'ouverture des crédits de paiement se complique du mécanisme assez complexe qui régit le fonctionnement du F. A. C. Il en résulte qu'il est assez difficile de suivre l'utilisation réelle des crédits. A titre indicatif, le tableau figurant à la suite de cette étude fournit la répartition des crédits alloués par le comité directeur du F. A. C. depuis sa création en 1959 jusqu'au 1^{er} septembre 1962.

Les opérations figurant sous la rubrique dépenses générales sont engagées à l'initiative de la France. Celles qui ont été financées en 1959, 1960 et 1961 sont entièrement réalisées. Celles dont le financement a été autorisé en 1962 seront pratiquement exécutées pour leur totalité au cours de l'exercice.

Pour les opérations figurant sous les rubriques « Production » « Infrastructure » et « Equipements sociaux » qui sont exécutées par les Etats bénéficiaires de l'aide française, il est estimé qu'elles sont totalement réalisées pour celles financées en 1959, réalisées au 5/6 et au 3/5 pour celles respectivement financées en 1960 et 1961 et engagées au 2/5 pour celles financées en 1962.

L'échéancier des paiements prévisibles correspondant aux autorisations de programme demandées (466.000.000 NF) s'étale sur trois ans, 1963, 1964 et 1965, la quasi-totalité des crédits se répartissant sur 1963 et 1964 (respectivement 209.000 et 233.000).

Quelles sont les grandes orientations de la politique économique du F. A. C. ?

Elles dépendent évidemment du contexte géographique, de la situation économique et sociale de chaque Etat. Les principaux problèmes sont néanmoins communs :

- accroissement du rendement agricole, notamment par protection des sols, développement de l'hydraulique, aménagements fonciers, formation professionnelle des agriculteurs ;
- diversification des productions d'exportation ;
- mise en place d'une infrastructure économique dans le domaine de l'énergie, des communications permettant la mise en valeur de nouvelles régions ;
- exploitation des richesses minières et installation d'usines de transformation à partir des matières premières produites localement.

Le tableau ci-dessous montre les secteurs sur lesquels l'effort est le plus important, suivant les Etats :

ETATS	ETUDES	PRODUCTION	INFRA-STRUCTURE	EQUIPEMENTS sociaux.
Sénégal	19,28	26,60	7,35	46,77
Gabon	7,41	38,17	15,28	12,14
Côte-d'Ivoire	24,43	12,42	"	29,15
Haute Volta	20,91	50,32	2,22	26,55
Niger	16,55	18,71	51,53	10,21
Mauritanie	10,60	10,05	70,25	"
Madagascar	7,51	58,73	23,76	10

Ce tableau marque seulement certaines tendances. Il permet cependant de classer les Etats qui y figurent en trois groupes :

- les Etats pour lesquels l'effort porte sur le développement des productions agricoles (Madagascar, Haute-Volta) ou leur diversification (Côte-d'Ivoire) ;
- les Etats pour lesquels l'effort porte surtout sur le développement des transports et des moyens de communication (Gabon, Niger) ;
- les Etats dont le degré de développement économique auquel ils sont déjà parvenus permet d'améliorer les équipements sociaux et où l'enseignement occupe une place importante (Sénégal).

La situation économique des Etats africains et malgache et leurs perspectives d'avenir dans les prochaines années mériteraient évidemment de beaucoup plus amples développements. Votre rapporteur souhaite pouvoir, à l'occasion du budget de l'an prochain, vous soumettre une étude plus complète.

En réalité, l'œuvre est immense et la France se trouve, par le choix qu'elle a fait, placée, plus peut-être qu'aucune autre nation industrielle, devant le problème des pays sous-développés.

C'est dire l'étendue et la diversité des tâches qui incombent au ministère de la coopération qui est autant responsable de cette politique que l'instrument placé par notre pays à la disposition des jeunes Etats pour mener cette œuvre à bien.

Il en a déjà acquis une certaine personnalité qu'il doit affirmer de plus en plus pour parfaire sa réussite.

Répartition par nature d'opérations des crédits ouverts par le comité directeur du fonds d'aide et de coopération au titre du chapitre 68-91 (à la date du 1^{er} septembre 1962).

NATURE DES OPERATIONS	1959	1960	1961	1962	TOTAUX
					(En nouveaux francs.)
Etudes générales.....	5.198.000	19.782.000	16.748.000	18.726.400	60.754.400
Carte géologique et prospection minière.....	35.020.000	21.125.000	28.679.920	29.530.000	104.364.920
Cartographie	6.000.000	1.783.800	7.352.650	8.555.606	23.692.065
Information. — Radiodiffusion.....	439.000	11.135.000	7.457.168,84	11.566.303,40	30.588.562,24
Action culturelle.....	90.000	370.000	"	"	460.000
Formation technique.....	"	750.000	12.550.000	350.000	13.650.000
Recherches	2.889.000	50.533.249	56.477.308	8.200.200	118.099.757
Missions permanentes et temporaires d'aide et de coopération	"	"	"	"	"
Missions d'experts.....	4.800.000	"	2.500.000	"	7.300.000
Action sociale.....	"	577.400	2.535.600	"	3.113.000
Etudes générales d'hydraulique.....	2.500.000	2.850.000	1.300.000	7.512.400	14.262.400
Dépenses diverses.....	730.000	150.000	989.893,76	1.750.000	3.619.893,76
Totaux Dépenses générales.....	47.957.000	109.056.449	136.690.519,60	86.200.990,40	379.904.998

NATURE DES OPERATIONS	1959	1960	1961	1962	TOTAUX
	(En nouveaux francs.)				
Agriculture	74.389.000	93.489.330	84.491.135	54.449.440	306.218.655
Forêts. — Chasses. — Pisciculture. — Tourisme.....	5.878.000	11.651.500	14.520.000	7.290.000	36.339.500
Elevage	6.764.000	11.780.960	8.507.280	3.510.000	30.562.240
Pêche maritime.....	150.000	140.000	685.080	400.000	1.075.080
Mines	974.000	21.193.400	41.247.757	865.000	61.279.857
Industrialisation	"	"	360.000	1.940.000	2.400.000
Electricité	"	720.000	6.120.000	49.310.000	26.150.000
Totaux Production.....	88.155.000	138.974.940	152.731.252	87.464.440	467.025.332
Chemins de fer.....	8.425.800	3.374.000	14.821.620	8.500.000	32.121.420
Routes et ponts.....	49.238.000	40.310.000	31.994.000	19.466.000	143.508.000
Port: maritimes.....	89.120.000	6.460.000	21.056.615	800.000	118.436.615
Voies navigables.....	"	2.144.000	1.016.000	300.000	3.460.000
Aéronautique	7.542.000	6.592.000	6.452.045	4.782.481,56	25.368.529,56
Télécommunications	2.170.000	11.150.000	8.111.391,5	4.397.227	25.858.621,50
Urbanisme et habitat.....	18.976.000	61.575.800	38.562.000	27.439.315,55	116.553.115,55
Totaux infrastructure.....	175.471.800	131.305.800	122.573.704,5	65.685.027,41	495.036.331,61
Santé	16.614.000	35.099.760	30.390.643,66	13.702.665	95.816.373,66
Enseignement	46.620.000	46.569.500	40.933.460	76.483.380	180.606.340
Sport et jeunesse.....	1.680.000	1.595.000	2.774.800	1.000.000	7.049.800
Totaux Equipements sociaux.....	31.914.000	84.074.260	74.098.873,66	91.185.380	281.272.513,66
Totaux généraux.....	346.497.800	463.441.449	486.094.379,76	330.235.546,51	1.626.239.175,27

Discussion en commission.

Notre commission, sans méconnaître le caractère irréversible de la politique de coopération dans laquelle notre pays s'est engagé, s'est d'abord préoccupée des contreparties d'ordre économique que notre pays est en droit d'en attendre. Elle souhaite que l'étude du budget de la coopération se situe désormais dans un contexte économique très large de manière à déterminer les incidences actuelles et futures sur notre propre économie et notamment sur notre commerce extérieur des opérations réalisées avec l'aide des crédits inscrits à ce budget.

M. Abelin, en particulier, a insisté pour qu'une telle étude soit entreprise qui déborderait d'ailleurs le cadre de la coopération franco-africaine pour aborder le problème plus général de l'aide aux pays sous-développés, situer la position de la France à l'égard du tiers-monde et examiner les perspectives qui lui sont offertes. M. Jean-Paul Palewski, président, est intervenu dans le même sens en suggérant que l'ensemble du problème fasse l'objet d'un large débat en commission.

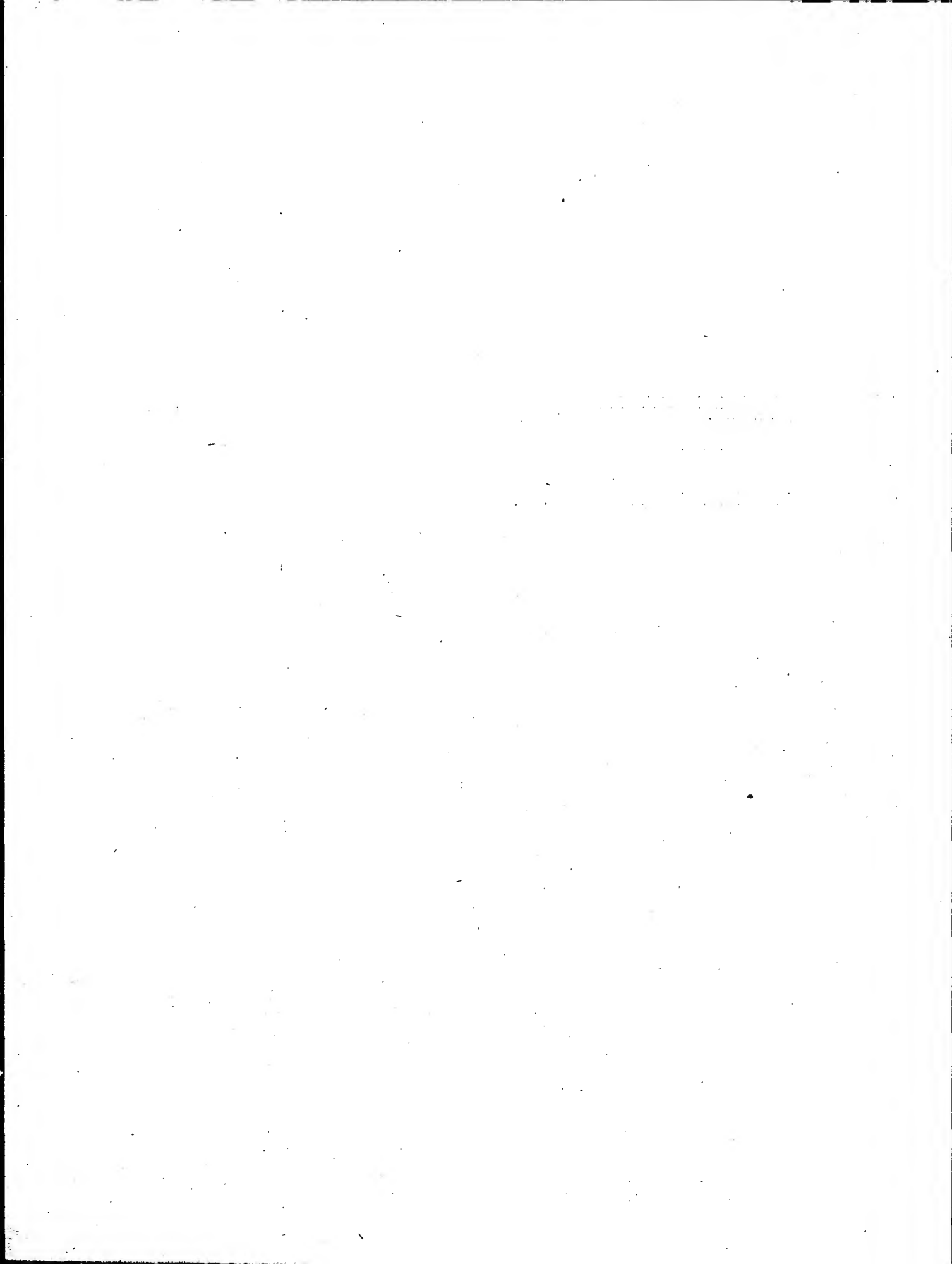
Les subventions d'équilibre ont retenu tout particulièrement l'attention de la commission. Elle fait sienne la proposition de votre rapporteur d'élaborer, en accord avec les Etats inté-

ressés, une loi-programme dont le but sera de parvenir à la disparition de cette forme d'aide au profit de dépenses productives. A cet égard, votre commission rend hommage aux efforts déployés par les jeunes Etats pour résorber, en dépit des déficiences de leur économie, leurs déficits budgétaires.

Diverses questions particulières ont été ensuite évoquées. M. Chaze a insisté sur le rôle important des caisses de secours et d'accueil.

En ce qui concerne les délégations de Marseille et de Bordeaux, votre rapporteur a indiqué à M. Pierre Bas qui demandait des précisions sur leur rôle, que les attributions administratives de la délégation de Bordeaux avaient été supprimées et que leur activité était essentiellement d'ordre sanitaire et social. La commission s'est prononcée pour leur maintien en 1963, sous réserve toutefois que le ministère lui fournisse l'an prochain un rapport détaillé justifiant la nécessité de ces organismes.

C'est sous réserve de l'ensemble de ces observations, dont votre rapporteur s'est efforcé d'être l'interprète fidèle, que votre commission des finances a décidé de vous proposer l'adoption sans modification des crédits demandés par le ministre de la coopération pour 1963.



RAPPORTS ET AVIS

concernant le projet de Budget de 1963 publiés en annexe au compte rendu intégral en application de la décision communiquée à l'Assemblée nationale le 3 janvier 1963.

(Suite.)

ANNEXE N° 57

AVIS présenté au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi de finances pour 1963 (n° 22), par M. Haurét, député.

TOME II

XII. — COOPERATION

Mesdames, messieurs, les plus importants fournisseurs d'aide aux pays sous-développés sont dans l'ordre :

- les U. S. A. ;
- la France ;
- la Grande-Bretagne,

mais il est reconnu que par rapport aux possibilités de chacun, c'est la France qui supporte la charge la plus élevée puisqu'elle consacre à cette aide plus de 2 p. 100 de son revenu national.

Selon une étude publiée en avril 1961 par l'O. C. D. E., l'aide apportée aux pays en voie de développement pour la période 1956-1959 représentait pour :

— l'Allemagne fédérale.....	2.328 millions de dollars.
— la Grande-Bretagne.....	3.149 —
— la France.....	4.921 —
— les U. S. A.....	14.000 —

Si l'on considère pour cette même période les dons nets du secteur public, ils s'établissent de la manière suivante :

— U. S. A.....	5.326 millions de dollars.
— France.....	2.555 —
— Grande-Bretagne.....	555 —
— République fédérale.....	30 —

Or, en examinant ces deux tableaux, il n'est pas inutile de préciser que la République fédérale allemande enregistre les exportations les plus élevées vers les pays en voie de développement.

Toujours selon le rapport de l'O. C. D. E. sur l'activité du comité d'aide au développement le total des moyens financiers fournis par l'Occident aux pays en voie de développement s'est élevé en 1961 à 8,7 milliards de dollars, en augmentation de 17 p. 100 par rapport à l'année précédente.

La nature de l'aide est très variable, elles est fournie de plus en plus dans le cadre des plans nationaux de mise en valeur. Ce rapport constate que la pratique de « l'aide liée » (obligation pour le pays bénéficiaire d'utiliser les crédits chez le pays donateur) ne semble pas en voie de disparaître et qu'ainsi l'aide au pays sous développés demeure souvent fort intéressée.

A. — LES LIENS POLITIQUES ET ECONOMIQUES ENTRE LA FRANCE ET LES PAYS AFRICAINS ET MALGACHE

1. — L'évolution de la Communauté.

Il n'est pas inutile de rappeler en ce début de législature l'évolution récente et rapide des liens politiques entre la France et ses anciens territoires africains.

Le référendum constitutionnel du 28 septembre 1958 avait ouvert à ces territoires des possibilités immédiates d'indépendance, dont seule la Guinée avait alors cru devoir saisir l'occasion pour faire sécession.

Les autres territoires africains avaient opté pour la constitution d'un grand ensemble politique lié à la République française. La Communauté était née de ce choix et devenait une institution.

Cette construction ne devait pas résister à l'épreuve du temps et, moins de deux ans après, les passions, les impatiences devaient bouleverser cet édifice peut-être un peu trop juridique.

La révision constitutionnelle du 4 juin 1960 a transformé la communauté constitutionnelle de 1958 en une communauté contractuelle. Désormais, les liens unissant la France aux Etats devenus autonomes puis indépendants sont établis après discussion par les gouvernements et ratification par les parlements des Etats.

Toute une série d'accords bilatéraux devenait alors possible. La véritable coopération était née.

Le tableau ci-dessous présente cette évolution en rappelant pour chaque Etat la date :

- d'accession à l'autonomie interne ;
- des accords de transfert de compétence ;
- de la proclamation de l'indépendance ;
- d'admission aux Nations Unies ;
- de signature des accords de coopération.

Les grandes étapes des Etats d'Afrique noire et de Madagascar (1958-1962).

ETATS	AUTONOMIE INTERNE (a).	ACCORDS de transfert de compétences.	PROCLAMATION de l'indépendance.	ADMISSION aux Nations-Unies.	ACCORDS de coopération avec la France
Côte-d'Ivoire	4 décembre 1958.	11 juillet 1960.	7 août 1960	20 septembre 1960.	24 avril 1961.
Dahomey	4 décembre 1958.	11 juillet 1960.	1 ^{er} août 1960.	20 septembre 1960.	21 avril 1961.
Haute-Volta	11 décembre 1958.	11 juillet 1960.	5 août 1960.	20 septembre 1960.	21 avril 1961.
Mali (b)	21 novembre 1958.	4 avril 1960.	22 septembre 1960.	28 septembre 1960.	9 mars 1962.
Mauritanie	28 novembre 1958.	19 octobre 1960.	28 novembre 1960.	27 octobre 1961	19 juin 1961.
Niger	18 décembre 1958.	11 juillet 1960.	3 août 1960.	20 septembre 1960.	21 avril 1961.
Sénégal (b)	25 novembre 1958.	4 avril 1960.	20 août 1960	28 septembre 1960.	19 septembre 1960 (c).
Togo	30 décembre 1958.	"	27 avril 1960.	20 septembre 1960.	"
Cameroun	30 décembre 1958.	"	1 ^{er} janvier 1960.	20 septembre 1960.	13 novembre 1960.
Congo (Brazzaville).....	28 novembre 1958.	12 juillet 1960	15 août 1960.	20 septembre 1960.	15 août 1960.
R. C. A.	1 ^{er} décembre 1958.	12 juillet 1960.	13 août 1960.	20 septembre 1960.	13 août 1960.
Gabon	28 novembre 1958.	15 juillet 1960.	17 août 1960	20 septembre 1960.	17 août 1960.
Tchad	28 novembre 1958.	12 juillet 1960.	11 août 1960.	20 septembre 1960.	11 août 1960.
Madagascar	11 octobre 1958.	2 avril 1960.	26 juin 1960.	20 septembre 1960.	27 juin 1960.

(a) Pour les territoires de l'ex-A. O. F. et de l'ex-A.E.F., option en faveur du statut d'Etat membre de la Communauté, faite après référendum d. 28 septembre 1958; pour le Cameroun et le Togo, ordonnance portant statut.

(b) Membres de la Fédération du Mali du 17 janvier 1959 au 20 août 1960.

(c) Echange de lettres du 19 septembre 1960 maintenant en vigueur, en ce qui concerne la République du Sénégal, les accords entre la France et la Fédération du Mali du 22 juin 1960.

La République du Mali n'a pas connu une longue existence, la séparation en deux Etats indépendants s'est effectuée en août 1960.

Par contre, dans le cas particulier de la Guinée qui s'était séparée de l'ensemble lors du référendum de 1958, une évolution favorable n'a cessé de se développer qui laisse présager pour l'avenir une amélioration très nette de nos rapports.

2. — Les accords de coopération.

Un accord de coopération a été signé avec chacun des Etats ayant accédé à l'indépendance, le contenu de ces accords est sensiblement identique.

Leur but est essentiellement de favoriser le développement de ces nouveaux Etats, en les faisant bénéficier de l'expérience administrative, des personnels et des moyens techniques, de moyens financiers que la France peut leur fournir.

La République française est certainement la Nation la mieux préparée à fournir cette aide aux Etats africains d'expression française étant donné la longue expérience africaine de notre pays et les efforts que nos spécialistes ont déjà fournis.

Ces accords qui donnent une assise juridique à la zone franc contiennent les engagements réciproques des deux parties de coordonner leurs politiques commerciale, monétaire et financière externes entre elles et avec les autres Etats de la zone franc.

3. — La zone franc.

Ce vaste ensemble groupant les Etats africains d'expression française et qui couvre une grande partie de l'Afrique se caractérise :

— par une entente monétaire entre la France et les pays de la zone dont la caractéristique principale est la convertibilité sans limitation des différentes monnaies ;

— par un contrôle des changes commun assuré pour les règlements avec l'extérieur de la zone ;

— par des préférences douanières qui sont mutuellement accordées.

L'espoir qu'avait mis le Mali dans la création d'une zone monétaire africaine ne s'est pas réalisé et la scission qui s'est effectuée avec le Sénégal laisse penser que cette idée ne verra pas de réalisation immédiate.

L'avantage de ce système, vaste marché commun, se manifeste par la création d'importants courants commerciaux dont les tableaux suivants permettront d'évaluer l'importance.

I. — Pourcentage des exportations françaises dirigées vers la zone franc :

1952	42 p. 100	1958	34 p. 100
1953	37 p. 100	1959	35 p. 100
1954	36 p. 100	1960	36 p. 100
1955	32 p. 100	1961	35 p. 100
1956	32 p. 100	1962	35 p. 100
1957	35 p. 100		

de 1958 à 1960 les exportations de produits français vers ces Etats sont passées de 1.162.305 tonnes à 1.339.423 tonnes et 1 million 351.317 tonnes.

2. — Pourcentage des exportations des pays d'outre-mer de la zone franc vers la France :

1955	72 p. 100	1957	75 p. 100
1953	74 p. 100	1958	67 p. 100
1954	73 p. 100	1959	61 p. 100
1955	71 p. 100	1960	60 p. 100
1956	74 p. 100	1961	59 p. 100

3. — Pourcentage des importations de la France métropolitaine en provenance de la zone franc :

1952	33 p. 100	1957	34 p. 100
1953	35 p. 100	1958	34 p. 100
1954	37 p. 100	1959	33 p. 100
1955	35 p. 100	1960	33 p. 100
1956	33 p. 100	1961	32 p. 100

4. — Importation des pays d'outre-mer de la zone franc :

1952	76 p. 100	1957	74 p. 100
1953	76 p. 100	1958	75 p. 100
1954	78 p. 100	1959	75,5 p. 100
1955	75 p. 100	1960	76 p. 100
1956	73 p. 100	1961	76,5 p. 100

Sur le plan financier, le fonctionnement de cette zone laisse à la France la charge du déséquilibre de la balance des paiements.

Déficit des paiements dans l'ensemble des pays d'outre-mer vis-à-vis de la France (en anciens francs) :

L'excédent des exportations françaises étant de :

— 335 milliards en 1952 ;	— 239 milliards en 1955 ;
— 273 milliards en 1953 ;	— 190 milliards en 1956 ;
— 251 milliards en 1954 ;	— 230 milliards en 1957.

Déficit des pays d'outre-mer vis-à-vis des pays étrangers :

— 10 milliards en 1952 ;	— 47 milliards en 1955 ;
— 20 milliards en 1953 ;	— 50 milliards en 1956 ;
— nul en 1954 ;	— 78 milliards en 1957.

L'intérêt pour la France de ce vaste marché est évident mais pour certaines branches de l'activité française cet intérêt est encore plus accentué.

En 1960, par exemple, le pourcentage des exportations françaises vers ces états par rapport aux exportations totales de la France a représenté :

27 p. 100 pour les cotonnades ;
21 p. 100 pour le ciment ;
19 p. 100 pour les sucres et sucreries ;
8 p. 100 pour les céréales et farines ;
7 p. 100 pour les véhicules automobiles, les cycles et l'appareillage électrique.

Sans ce régime particulier propre à cette zone, ces courants commerciaux ne pourraient être maintenus à un tel volume.

4. — Justification de la politique d'aide et de coopération.

Pendant de longues années, la France a exercé en Afrique une souveraineté qui se matérialisait par des actions administratives et économiques découlant de la possession, de la propriété de ces territoires.

Durant cette période, les sommes dépensées pour la gestion, la mise en valeur, l'évolution n'étaient contestées par personne, d'autant plus qu'il n'y avait pas à proprement parler de budget particulier pour les individualiser.

Aujourd'hui que des liens nouveaux ont détaché notre pays de l'idée de la possession de ces territoires, nous nous devons de concevoir nos relations sur d'autres bases et en particulier sur celles de la solidarité qui se révéleront à l'usage beaucoup plus solides.

Votre rapporteur pense à ce sujet qu'un effort particulier d'information à l'égard de nos compatriotes devrait être entrepris pour faire échec à un courant de pensées, communément appelé « cartérisme », qui tend à vouloir réserver à la seule métropole les sommes, certes importantes, qui sont mises à la disposition de la coopération.

En effet,

— la prise de conscience des immenses besoins d'investissements nécessaires dans certains de nos départements pour rattraper le retard sur d'autres régions métropolitaines plus développées ;

— le vif désir d'utiliser d'abord nos moyens pour améliorer la situation des couches sociales les moins favorisées de notre population ;

— quelques dépenses peu justifiées, notamment dans le domaine militaire de certains Etats africains, ont créé dans certains secteurs de l'opinion métropolitaine un courant peu favorable à une aide massive.

Votre commission cependant, consciente de la nécessité de cette aide, n'en formule pas moins sa volonté de voir ces crédits utilisés pour le seul but valable : l'amélioration du niveau de vie des populations.

Il est par ailleurs bon de faire remarquer et votre rapporteur au cours de la dernière législature, M. Fouchier, avait déjà très justement souligné que les sacrifices financiers consentis ne sont pas dénués de contrepartie, mais que plusieurs mobiles d'ordre moral, politique, économique, nous obligent à maintenir notre aide.

Les raisons d'ordre moral d'abord.

Nous avons administré hier ces territoires en reconnaissant que la mission de la République française était alors de les faire évoluer vers leur développement économique et social et l'autonomie.

Il n'est pas pensable aujourd'hui que nous abandonnions notre action au moment même où cette indépendance est acquise et où ces jeunes Etats ont précisément le plus grand besoin de conseils et d'appui.

Les raisons politiques ensuite.

Chacun sait bien que si la France abandonnait cette aide généreuse, le relais serait assuré par des nations dont les buts recherchés sont fort différents de ceux de notre République.

Notre absence en ce moment précis alors que ces pays d'expression française se tournent vers nous, serait une grave faute politique.

Les raisons économiques sont également déterminantes.

— le vaste marché que constitue la zone franc permet à notre pays d'y trouver une source importante d'approvisionnement en produits tropicaux payables en franc.

— par le jeu de la préférence douanière et de la liberté d'entrée qui leur est accordée, les produits français trouvent dans cette immense zone de libre échange un marché ouvert particulièrement protégé et favorable dont bénéficient notre industrie, notre commerce et notre agriculture.

Est-il besoin de souligner que les missions techniques que la France envoie et entretient dans ces Etats outre la valeur précieuse de l'aide qu'elles y apportent, constituent une garantie pour les intérêts que la France possède dans ces Etats.

5. — Les différents aspects de l'aide.

Cette aide prend plusieurs formes que nous retrouverons au cours de l'examen du projet de budget mais qu'il n'est pas inutile de résumer ici.

1. — L'assistance technique : sans cette aide de nombreux Etats n'auraient pas eu à leur indépendance l'ossature administrative nécessaire au fonctionnement de leurs services publics, qui se seraient trouvés sans eux paralysés ou gravement perturbés.

On trouvera dans l'étude du budget un tableau donnant l'état des effectifs par catégorie et chacun pourra apprécier l'importance des effectifs utilisés.

2. — Les subventions d'équilibre accordées aux différents Etats pour couvrir le déficit de leur budget.

Cette forme particulière d'aide, doit tendre vers sa suppression, cette volonté a été régulièrement et constamment exprimée par les membres de votre commission. Pour que les crédits votés à la coopération puissent trouver à nos yeux leurs justifications, car nous sommes responsables d'une saine utilisation de nos finances, et puissent être acceptés par l'ensemble de la nation, qui fournit l'effort, il convient que ces sommes importantes soient affectées avant tout aux dépenses d'équipement des Etats bénéficiaires.

Il importe de reconnaître ici et de saluer l'effort effectué par plusieurs Etats pour assurer l'équilibre de leur budget.

Cependant les nouveaux Etats doivent être mis en garde contre le coût exorbitant de certains attributs de souveraineté non indispensables, les dépenses somptuaires, les investissements de prestige toujours d'un entretien dépassant les possibilités financières d'un jeune Etat.

3. — L'aide militaire : depuis le 1^{er} janvier 1962 les dépenses militaires sont à la charge des budgets de chaque pays, les charges militaires de la France demeurent néanmoins importantes du fait d'une part de l'entretien de nos troupes dans les pays avec lesquels nous avons passé des accords d'assistance, et en particulier la construction de bases comme c'est le cas à Madagascar, et d'autre part des engagements pris par notre pays pour la création et la modernisation des armées nationales.

4. — Les investissements.

Le mécanisme de l'aide — Le F. A. C.

La gestion des sommes importantes de ce budget, dont la destination est fort diverse, est effectuée :

— soit directement par les services du ministère de la coopération ;

— soit par l'intermédiaire de la caisse centrale de coopération économique qui assure la majeure partie des investissements publics réalisés par la France pour le développement des Etats d'Afrique noire et de Madagascar.

Les crédits votés par le Parlement à cet effet, inscrits au budget du ministère de la coopération, sont virés à la caisse centrale de coopération économique et versés à un compte « Fonds d'aide et de coopération » (F. A. C.) qui regroupe la majorité des subventions destinées au financement de l'aide aux Etats africains et malgache.

Ce fonds d'aide et de coopération n'est pas uniquement destiné à recevoir et à gérer les subventions d'investissements, mais sert également à financer les dépenses d'assistance technique en personnel et, le cas échéant, les subventions d'équilibre versées à certains Etats.

Le F. A. C. est donc le principal instrument de la politique française d'aide au développement africain.

Les opérations du F. A. C.

Les opérations du F. A. C. se répartissent en deux catégories :

— celles qui sont effectuées à la demande des Etats par la République française ou par des organismes français ou inter-Etats ;

— celles qui sont effectuées par les Etats eux-mêmes au titre des programmes de développement économique et social, qu'ils ont élaborés.

Les crédits du F. A. C. sont, sauf quelques exceptions, attribués sous forme de subventions. Etant donné l'importance de cet organisme, votre rapporteur a pensé qu'il était bon de vous signaler la composition de son comité directeur et que, d'autre part, il y aurait intérêt à ce que soient souvent publiés les détails des opérations à réaliser, la date et la nature des adjudications.

Le comité directeur du F. A. C. qui étudie le financement des opérations d'investissement est présidé par le ministre de la coopération et comprend :

- 2 représentants du ministre de la coopération ;
- 3 représentants du ministre des finances ;
- le commissaire général au Plan ;
- le directeur général de la caisse centrale de coopération économique ;
- 2 membres du conseil économique et social désignés par le président de cette assemblée ;
- 3 représentants du Parlement (2 députés, 1 sénateur) désignés par l'Assemblée nationale et par le Sénat ;
- 3 personnalités choisies en raison de leur compétence et désignées par arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre de la coopération et du ministre des finances.

6. — Le soutien du prix des produits d'outre-mer.

Les principales ressources des états africains étant tirées des productions agricoles, le prix de ces produits conditionne directement le niveau de vie des populations. La Grande-Bretagne, grâce à la régularisation des cours obtenue par des organismes connus sous le nom de Marketing Board, a réussi à donner aux populations nigériennes un niveau de vie convenable.

Le régime préférentiel réciproque prévu par les accords de coopération assure des débouchés privilégiés pour les principaux produits ; les mesures prises en faveur de l'amélioration des prix des produits agricoles exportés par les pays de la zone franc tendent d'une part à la régularisation des cours et d'autre part à leur soutien.

A. — La régularisation.

Son objet est de stabiliser les prix à un niveau moyen, ceci grâce à deux possibilités d'intervention :

a) Localement fonctionnent des caisses de stabilisation, établissements publics soumis à la tutelle du Gouvernement de l'Etat où elles existent. Ces caisses assurent aux producteurs un prix régulier.

En général, il existe dans chaque Etat une caisse spécialisée pour chacune des grandes productions : café, cacao, coton, oléagineux, fibres, vanille, jutilères, etc.

Les interventions de ces organismes sont variées ; en général, elles organisent le stockage et pratiquent des prélèvements compensateurs ;

b) Au niveau de la zone franc a été créé en 1955 un Fonds national de régularisation des cours des produits d'outre-mer, géré par le ministre des finances de la République française ; il intervient par des prêts aux caisses de stabilisation, l'importance de cette aide étant calculée chaque année en fonction du prix de régularisation du produit, ce qui permet une régularisation à court terme (pour une campagne) et même à moyen terme (sur plusieurs années) et aussi dans l'espace.

Les ressources de ce fonds sont renouvelées à l'ouverture de chaque exercice. A la fin de chaque exercice, les avances non utilisées et les remboursements effectués par les caisses locales de stabilisation sont reversés au Trésor. En 1961, le fonds a été alimenté par une inscription de 20 millions de NF au titre des comptes spéciaux du Trésor et un report de 35 millions de NF de crédits non utilisés de l'année précédente.

Dans le budget de 1962, une nouvelle inscription de 20 millions de NF a été portée et le report à nouveau de la dotation non utilisée de 35 millions de NF.

Dans le projet de budget pour 1963 ces chiffres sont inchangés.

B. — Le soutien.

Les mécanismes qu'il met en œuvre ont pour but d'élever le niveau des prix au-dessus des cours mondiaux, ils arrivent ainsi également à une régularisation en maintenant le prix soutenu à un niveau constant.

Certains mécanismes sont financiers prix F. O. B. garantis par l'Etat et intervention d'un fonds qui comble la différence entre son niveau et le cours de réalisation.

Le coton et le sisal bénéficient d'un tel soutien depuis la création en 1950 du Fonds de soutien des textiles d'outre-mer.

D'autres sont d'ordre commercial :

- le tarif douanier relativement élevé en France ;
- les restrictions contingentaires à l'égard des produits concurrents en provenance d'autres pays qui permettent aux producteurs d'outre-mer d'obtenir un prix plus élevé.

Quelquefois un engagement officieux est pris de s'en tenir très fermement au volume du contingent ouvert au produit étranger tant qu'un prix déterminé et convenable n'a pas été atteint par le produit de la zone franc (ex-pour le café).

Ces dispositions aboutissent pratiquement à donner aux Etats une garantie d'écoulement de leur production.

Pour certains produits existent des formules combinées de garantie de prix et d'écoulement :

- grâce à l'existence d'un monopole d'importation de la S. I. O. F. A. pour les oléagineux (arachide) et l'O. N. I. C. pour les riz ;
- grâce à l'existence d'accords professionnels qui assurent les mêmes garanties pour l'huile d'arachide et l'huile de palme ;
- grâce à des organisations de marché plus complexes comme pour le sucre par exemple.

Dans le cadre nouveau qui sera celui de l'association de ces pays avec la Communauté économique européenne toute cette politique aura évidemment été adoptée en tenant compte des importantes décisions qui viennent d'être prises à Bruxelles le 21 décembre 1962.

Ces dispositions seront examinées dans un chapitre suivant.

B. — LA NOUVELLE CONVENTION D'ASSOCIATION ENTRE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE ET LES PAYS D'OUTRE-MER DU 21 DECEMBRE 1962

Le traité de Rome prévoyait la création du Marché commun européen. La formation d'organismes politiques et économiques européens n'a pas manqué d'avoir des répercussions sur l'équilibre qui s'établissait dans les relations de la France et des pays de la zone franc. Cet élément nouveau et d'importance aura certainement dans l'avenir des conséquences dont nous devons tenir compte. Verrons-nous alors l'Europe prendre le relais ou chaque pays continuer à apporter son aide propre ?

Les Etats africains ont déjà signé une convention d'association avec la Communauté économique européenne.

Les dix-huit pays associés au Marché commun.

ETATS ASSOCIES (Traité de Rome.)	SUPERFICIE (milliers de km ²)	POPULATION (milliers)	PRODUIT intérieur brut approximatif (millions de dollars.)	VOLUME du commerce extérieur (a) (milliers de dollars.)
Sénégal	197	3.100	394	} 285.071
Mali	1.204	1.100	324	
Mauritanie	1.086	725	59	
Haute-Volta	282	1.400	175	
Dahomey	116	2.050	173	
Côte-d'Ivoire	322	3.100	466	
Niger	1.189	2.900	198	
Gabon	267	150	63	
Congo (Brazzaville)	342	900	103	
Tchad	1.284	2.600	140	
Centre-Afrique	617	1.200	94	
Madagascar	590	5.100	349	
Togo	57	1.400	107	
Cameroun	475	1.940	346	
Congo (Léopoldville)	2.344	13.653	1.192	
Somalia	370	1.914	25	
Ruanda	28	2.695	215	
Burundi	26	2.231		

(a) Importations + exportations en 1960.

(a) En 1959.

(c) Cameroun oriental seulement.

(d) Non compris le Somaliland.

La France qui a entrepris l'effort décrit dans un chapitre précédent pour l'amélioration des cours et pour l'écoulement des produits agricoles d'exportation de nos associés africains, devait s'efforcer d'obtenir que leur association au Marché commun leur assure au moins des avantages équivalents à ceux qu'ils trouvent actuellement dans le cadre de la zone franc.

Tout récemment les ministres des 6 Etats membres de la C. E. E. et des 18 Etats africains associés, réunis à Bruxelles, se sont mis d'accord sur une nouvelle convention particulièrement importante dans ses dispositions :

- sur le désarmement douanier ;
- le passage des « surprix » aux cours mondiaux ;
- la coopération financière ;
- les institutions nouvelles de gestion, de surveillance et d'arbitrage.

M. Rochereau, ancien ministre de l'agriculture, pouvait déclarer à cet égard :

« Deux caractéristiques essentielles donnent son originalité à la seconde convention sur l'association des Etats d'outre-mer à la Communauté sur laquelle un accord vient d'intervenir entre les « Six » Européens et les « Dix-Huit » Africains :

« — sur le plan politique, il s'agit d'un contrat de coopération économique conclu entre Etats indépendants traitant d'égal à égal ;

« — sur le plan commercial, les accords intervenus ont pour but de renforcer l'individualité des Etats d'outre-mer, et de leur permettre le « take-off » économique qui conduit à la possibilité de développement autonome.

« S'il fallait définir en une seule formule l'esprit profond de ce contrat d'association, les mots de « collaboration amicale » seraient certainement les mieux appropriés. »

C. — EXAMEN DES CREDITS

RECAPITULATION DES CREDITS

A. — Dépenses ordinaires.

Services votés :

Titre III	163.996.245
Titre IV	497.145.830
Total des services votés	651.142.075

II. — Mesures nouvelles :

Titre III	17.156.505
Titre IV	70.000.000
Total des mesures nouvelles	87.156.505
Total des crédits demandés	738.298.580

B. — Dépenses en capital.

Services votés :

Titre V	3.000.000
Titre VI	164.320.000
Total des services votés	167.320.000

II. — Mesures nouvelles :

Titre V	3.000.000
Titre VI	209.000.000
Total des mesures nouvelles	212.000.000
Total des crédits demandés pour 1962	372.320.000

Total général 1.117.618.580

Comparaison des crédits ouverts par la loi de finances de 1961 et 1962
et des propositions formulées dans le projet de loi de finances pour 1963.

DESIGNATION	1961	1962	CREDITS PREVUS POUR 1963				DIFFERENCE avec 1962.
			Mesures acquises.	Services votés.	Mesures nouvelles.	Total.	
CRÉDITS DE PAIEMENT							
<i>Dépenses ordinaires.</i>							
Titre III. — Moyens des services.....	91.227.725	153.921.792	71.453	153.996.215	17.156.505	171.152.750	+ 17.230.958
Titre IV. — Interventions publiques....	460.570.000	497.145.820	-	497.145.830	70.000.000	567.145.830	+ 70.000.000
Totaux des dépenses ordinaires.	551.797.725	651.067.622	71.453	651.142.075	87.156.505	738.298.580	+ 37.230.958
<i>Dépense en capital.</i>							
Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat.....	12.000.000	6.000.000	»	3.000.000	3.000.000	6.000.000	»
Titre VI. — Subventions d'investisse- ments accordées par l'Etat.....	513.400.000	410.000.000	»	161.320.000	209.000.000	373.320.000	- 66.680.000
Totaux des dépenses en capital.	525.400.000	416.000.000	»	164.320.000	212.000.000	379.320.000	- 66.680.000
Totaux des crédits de paiement....	1.110.797.725	1.067.067.622	»	»	»	1.117.618.580	+ 20.550.958
AUTORISATIONS DE PROGRAMME							
Titre V.....	7.000.000	6.000.000	»	»	»	6.000.000	»
Titre VI.....	433.000.000	428.500.000	»	»	»	466.000.000	+ 37.500.000

1. — Dépenses ordinaires.

A. — Titre III : Moyens des services.

La demande de crédits figurant au titre III : Moyens des services, passe à un total de..... 153.921.792 F
à 171.152.750 F

Soit une augmentation de... 17.230.958 F (+ 11,7 %),
qui s'analyse de la manière suivante :

- augmentation des traitements des personnels,
- et surtout, augmentation des subventions de fonctionnement, dont le chiffre passe de..... 130.336.000 F
à 147.000.000 F,

Ce qui représente une augmentation de 16.663.500 F.

Cette nouvelle progression, qui suit le bond en avant fait par ce chapitre en 1962, trouve son explication par le renforcement de l'action culturelle et sociale de la France dans les Etats africains et malgache ; voici la répartition de cette augmentation de crédit :

1. — L'action culturelle et d'information : + 5.100.000 F.

Il s'agit de la création de nouveaux centres culturels et de formation technique.

2. — Le développement de la radiodiffusion et l'installation de chaînes de télévision : + 4 millions de francs.

En effet, certaines compagnies étrangères ont proposé aux Etats africains l'installation de postes de télévision. Dans ce domaine, l'achat et l'installation des matériels représentent une

dépense relativement faible, mais le coût de fonctionnement se révèle particulièrement élevé en raison des personnels qualifiés nécessaires.

Le Sénégal et la Côte d'Ivoire disposeront en 1963 d'équipements pour la télévision, la France ayant préféré s'associer dès l'origine à cette forme, d'ailleurs inévitable, de diffusion.

Prévisions budgétaires pour 1963 relatives à l'assistance française à la radiodiffusion et à la télévision dans les Etats africains et malgaches :

— Budget global de l'O. C. O. R. A..... 26.700.000 F,
dont 24.500.000 au titre du F. A. C. 1963, dont,
en particulier :

- a) Participation de la France aux dépenses de fonctionnement des stations locales..... 12.182.150
- b) Dépenses consacrées à la formation (studio-école) (pour 120 stagiaires)..... 2.622.000
- c) Prestations de programmes radiodiffusion.. 4.979.750
- d) Prestations de programmes télévision..... 2.094.000 F,

représentant l'achat, l'adaptation, la production et l'expédition de programmes pour le Sénégal, le Congo et la Côte-d'Ivoire, à raison de cinq heures par semaine.

L'équipement des diverses stations de radiodiffusion est financé par des crédits du fonds d'aide et de coopération qui ont permis jusqu'à présent de fournir des émetteurs d'au moins 30 kilowatts à la totalité des Etats d'expression française d'Afrique et de Madagascar. Des émetteurs de 100 kilowatts sont prévus en outre pour Madagascar, pour la Côte-d'Ivoire, ainsi qu'un émetteur de 200 kilowatts pour le Sénégal. La couverture du territoire national est assurée dans tous les Etats et l'accroissement

des moyens d'émissions permet déjà au Sénégal, à la Côte-d'Ivoire et à Madagascar de s'assurer une audience internationale.

3. — La recherche scientifique et médicale: + 6.200.000 F, résultant essentiellement de la hausse des traitements du personnel et des frais des services.

Fonds d'aide et de coopération.

Titre III. — Chapitre 36-11.

*Répartition des crédits votés en 1962
et répartition prévisionnelle des crédits demandés pour 1963.*

INTERVENTIONS	1962	1963	DIFFERENCE
	(En nouveaux francs.)		
Action culturelle et information (centres culturels, échanges culturels, diffusion du livre, presse, cinéma...)	10.900.000	16.000.000	+ 5.100.000
Experts, missions temporaires.	3.000.000	3.500.000	+ 500.000
Radiodiffusion, télévision....	20.500.000	24.500.000	+ 4.000.000
Formation technique, stages et bourses.....	26.500.000	28.000.000	+ 1.500.000
Action sociale (lutte contre les grandes endémies, aide à l'enseignement privé, action sociale pour ressortissants outre-mer, jeunesse, sports, éducation populaire).	10.900.000	12.000.000	+ 1.100.000
Recherche scientifique et médicale	53.800.000	60.000.000	+ 6.200.000
Organismes d'assistance technique	3.900.000	3.000.000	- 900.000
Totaux	130.300.000	147.000.000	+ 16.700.000

B. — Titre IV: Interventions publiques.

Les dépenses figurant au titre IV: Interventions publiques, passent de 497.145.830 F.
à 567.154.830 F.

Soit une augmentation de..... 70.000.000 F.

L'importance des sommes inscrites à ce chapitre 41-41 justifie de la part de votre commission un examen attentif puisque:

— d'une part, ces sommes représentent la moitié du budget total de la coopération;

— que d'autre part, ces sommes versées au F. A. C. dont nous avons examiné plus haut le mécanisme, sont des moyens importants de développement humain s'ils sont judicieusement utilisés;

— que, par ailleurs, dans ce chapitre figurent les subventions d'équilibre budgétaire.

Tableau comparé des crédits de ce chapitre en 1962 et 1963.

Interventions politiques et administratives.

DESIGNATION	1962	1963
Subventions d'équilibre.....	177.620.000	119.000.000
Interventions militaires.....	40.023.539	41.000.000
Aide et concours divers.....	3.796.956	48.000.000
Assistance technique.....	275.559.505	359.000.000
Totaux	497.000.000	567.000.000

Votre rapporteur se permet de vous rappeler quelques remarques déjà présentées dans la première partie de ce rapport.

1. — Les subventions d'équilibre budgétaire doivent disparaître, un Etat véritable ne pouvant pas indéfiniment ajuster son budget en espérant une aide extérieure.

Des progrès sont d'ailleurs accomplis par plusieurs Etats puisque la masse totale affectée à des subventions budgétaires évolue de la façon suivante:

1960	185.860.000 F
1961	152.540.000 F
1962	177.000.000 F
1963	119.000.000 F

La situation des différents Etats peut s'établir de la façon suivante:

a) Etats qui ont déjà atteint l'équilibre financier:

- le Sénégal;
- la Côte-d'Ivoire;
- Madagascar;
- le Togo;
- le Gabon.

b) D'autres Etats atteindront probablement l'équilibre en 1963:

- la République Centrafricaine;
- le Congo où le président F. Youlou a pris récemment des dispositions énergiques dans ce sens;
- le Cameroun.

c) Plusieurs Etats connaissent encore des difficultés pour y parvenir:

- le Dahomey;
- la Haute-Volta;
- la Mauritanie;
- le Tchad;
- le Niger.

2. — L'assistance technique est fonction avant tout d'une question de nombre et de qualité des personnels mis à la disposition des Etats.

Voici un tableau indiquant la répartition de ces personnels.

Tableau des effectifs.

CATEGORIE	EFFECTIFS au 1 ^{er} janvier 1961.	EFFECTIFS au 1 ^{er} janvier 1962	EFFECTIFS au 1 ^{er} décembre 1962
Administration générale.....	1.158	820	637
Justice	665	433	447
Technique	2.605	2.117	2.097
Postes et télécommunications.	780	613	564
Enseignement	2.826	3.232	4.040
Santé	1.749	1.038	966
Militaires hors cadres.....	62	70	69
Totaux	9.845	8.324	8.820

Il est à noter que la totalité de l'augmentation des crédits de ce titre est entièrement portée sur l'assistance technique.

Votre rapporteur rappelle à la commission que compte tenu des difficultés particulières propres à chaque Etat les rémunérations sont majorées par le jeu d'un « index territorial » fixé actuellement de la façon suivante:

Républiques du Congo, du Gabon, Centrafricaine, du Tchad et du Cameroun.....	1,67
Républiques de la Haute-Volta, du Mali, de la Mauritanie et du Niger.....	1,63
Républiques de la Côte-d'Ivoire, du Dahomey, du Togo et du Sénégal.....	1,50
République de Madagascar	1,45

Récapitulation générale.
(Personnels en service et en congé.)

DESIGNATION	SENEGAL	MALI	MAURITANIE	COTE D'IVOIRE	HAUTE-VOLTA	NIGER	DAHOMY	GABON	CONGO	R. C. A.	TCHAD	MADAGASCAR	TOGO	CAMEROUN	ORGANISMES communs.	TOTAUX Personnel en service et en congé.	DISPONIBLES en instance d'affect., réaffectés, remise à disponibilité.	TOTAL GENERAL
Administration générale..	67	7	26	80	21	40	19	48	56	41	38	118	7	52	•	620	17	637
Justice	71	6	13	62	16	23	18	14	23	30	20	95	13	26	•	441	3	447
Enseignement	813	151	51	790	112	103	102	115	253	119	117	880	46	325	•	4.010	•	4.010
Santé	98	25	33	89	70	42	32	67	82	71	90	106	2	96	17	* 964	3	* 966
Militaires H. C.....	7	•	5	4	2	8	3	1	11	2	15	4	•	•	•	** 69	•	* 69
Technique I.....	162	37	48	136	53	51	27	62	58	78	102	280	30	85	23	1.272	49	1.321
Technique II.....	111	9	31	81	27	30	14	31	34	28	25	158	6	57	49	727	49	776
P. et T.....	69	5	22	85	20	30	13	Office équatorial des postes.				108	6	28	167	553	11	564
Totaux	1.428	238	232	1.380	321	332	228	311	517	399	446	1.179	100	669	256	8.689	131	8.820

(*) Dont 46 agents en fin de campagne qui seront remis à la disposition du ministère des armées à l'issue de leur congé.
(**) Dont 7 agents en fin de campagne qui seront remis à la disposition du ministère des armées à l'issue de leur congé.

Récapitulation par catégories.

CATEGORIES	SENEGAL	MALI	MAURITANIE	COTE D'IVOIRE	HAUTE-VOLTA	NIGER	DAHOMY	GABON	CONGO	R. C. A.	TCHAD	MADAGASCAR	TOGO	CAMEROUN	ORGANISMES communs.	TOTAUX Personnel en service et en congé.	DISPONIBLES en instance d'affect., réaffectés, remise à disponibilité.	TOTAL GENERAL
Catégorie A.....	712	94	153	651	178	188	148	205	251	198	229	937	63	336	148	4.558	85	4.613
Catégorie B.....	26	2	8	26	6	9	8	2	7	11	7	84	2	20	21	189	8	197
Catégories C et D.....	660	142	71	703	137	135	72	134	256	190	210	778	35	313	87	** 3.912	38	3.980
Totaux	1.428	238	232	1.380	321	332	228	311	517	399	446	1.179	100	669	256	8.689	131	8.820

(*) Dans ce chiffre, sont compris 34 officiers (médecins, pharmaciens) en congé de fin de campagne avant remise à la disposition du ministère des armées.

(**) Dans ce chiffre, sont compris 19 sous-officiers (médecins, pharmaciens) en congé de fin de campagne avant remis à la disposition du ministère des armées.

La section chargée de la gestion du personnel enseignant n'a pu fournir un état distinguant les fonctionnaires et le contractuels.

2. — Dépenses d'investissement.

A. — Crédits de paiement.

1° Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat.

Les crédits figurant au titre V « Investissements exécutés par l'Etat » sont inchangés par rapport à ceux demandés pour 1962 et d'une répartition identique.

Les 8 millions de francs inscrits en autorisations de programme sont décomposées comme suit :

— missions permanentes d'aide et de coopération (construction de bureaux et de logements)...	2.000.000 F.
— équipement de quatre centres culturels et de quatre annexes	6.000.000 F.

2° Titre VI. — Subventions d'investissements accordées par l'Etat.

Les crédits figurant à ce titre sont en légère augmentation puisqu'ils passent de 428.500 millions de francs à 466.000 millions de francs.

Les opérations se divisent en deux grandes catégories : « Opérations d'intérêt général » qui sont pour la plupart engagées à l'initiative de la France et « programmes de développement » dont la réalisation est décidée par les Etats. Ce sont ces programmes qui font l'objet de propositions de la part des Gouvernements intéressés au comité directeur du F. A. C.

1. — Les opérations d'intérêt général sont dotées d'un crédit supplémentaire de 7.500.000 F et bénéficieront ainsi d'un crédit total de 159 millions en 1963, qui sera essentiellement consacré aux tâches suivantes :

- le développement de l'enseignement supérieur (16 millions de francs) ;
- l'action sociale en faveur des étudiants et de l'enseignement privé (22.700.000 F) ;
- la recherche scientifique (37.000.000 F) ;
- les quatre grands projets dont la réalisation a été entreprise : le chemin de fer transcamerounais, l'aménagement du port de Cotonou, le développement des mines de fer du Gabon (46.800.000 F).

2. — Le crédit destiné aux programmes de développement des Etats est en augmentation de 30 millions de francs (307 millions de francs au lieu de 277 millions de francs en 1962). Cette somme supplémentaire est intégralement destinée à aider le Niger et le Tchad au développement de leurs régions sahariennes. Elle correspond à l'aide qui était initialement prévue pour ces régions dans le cadre de l'O. C. R. S., avant la disparition de cet organisme.

En fait le crédit budgétaire mis cette année à la disposition du F. A. C. pour l'ensemble des Etats est donc identique à celui de l'an dernier (277.000.000 F). Ces programmes de développement étant de l'initiative des gouvernements africains et malgache, il n'est pas encore possible de donner l'affectation exacte de cette somme.

Elle sera vraisemblablement la même qu'en 1962, soit :

Etude générale, recherche, radiodiffusion..	7 p. 100
Production	42 p. 100
Infrastructures	33 p. 100
Equipements sociaux.....	18 p. 100

La consommation des crédits.

Le mécanisme assez complexe du F. A. C. provoque un certain décalage entre la décision d'ouvrir le crédit demandé et son utilisation effective. Par ailleurs les Etats ont trop souvent tardé à soumettre leurs programmes. Il en résulte qu'il n'est pas facile de suivre la consommation réelle des crédits d'une année à l'autre. Cette situation tend d'ailleurs à s'améliorer du fait de l'accélération des travaux entrepris et d'une meilleure coordination dans la mise au point des programmes.

Les réalisations financées en 1959 sont terminées, celles prévues en 1960 et 1961 sont exécutées respectivement aux cinq sixièmes et trois cinquièmes. Les opérations financées en 1962 sont engagées aux deux cinquièmes.

Discussion en commission.

Votre rapporteur vous propose les observations suivantes à présenter à M. le ministre de la coopération.

1. — De veiller à ce que, dans les rapports de la France et des Etats africains et malgache, une répartition des tâches soit nettement établie laissant au ministère de la coopération la direction des opérations techniques et économiques à y mener. Ce ministère a acquis une personnalité qu'il convient de lui préserver.
2. — De prendre toutes mesures pour arriver rapidement à la suppression des subventions d'équilibre, ceci dans l'intérêt et pour la dignité des Etats. La réalisation de cette mesure pourrait se réaliser par palier sur une durée de quatre années.
3. — Sur le plan de l'organisation administrative du ministère, la délégation à Bordeaux étant supprimée, nous aimerions savoir s'il y a lieu de maintenir celle existant à Marseille.
4. — Nous aimerions que, dans le courant de cette année, le ministre puisse, en commission, nous donner toutes indications sur les résultats obtenus par la politique d'aide technique menée depuis quelques années.
5. — Sur le plan du contrôle parlementaire de l'utilisation des crédits, nous souhaiterions une augmentation du nombre des représentants de l'Assemblée nationale au comité directeur du F. A. C., la représentation actuelle de deux députés issus de la seule commission des finances pourrait être augmentée de deux députés issus de notre commission dont la compétence économique en ce domaine n'est pas utilisée.
6. — Nous aimerions que l'utilisation des crédits soit faite plus rapidement et qu'une plus large information nous soit donnée sur le détail des opérations du F. A. C.



Sous réserve des observations qui précèdent, votre commission de la production et des échanges, statuant à la majorité, a donné avis favorable à l'adoption du budget de la coopération.

RAPPORTS ET AVIS

concernant le projet de Budget de 1963 publiés en annexe au compte rendu intégral,
en application de la décision communiquée à l'Assemblée nationale le 3 janvier 1963.

(Suite.)

ANNEXE N° 118

AVIS présenté au nom de la commission des affaires étrangères
sur le projet de loi de finances pour 1963 (n° 22).

COOPERATION

Par M. BETTECOURT, député.

Mesdames, messieurs, qu'elle soit culturelle, sociale ou économique, l'assistance fournie par la France aux pays africains et malgache est d'abord l'expression d'une politique. Et cette politique s'applique à des Etats qui ont maintenant acquis la pleine souveraineté internationale.

Aussi votre commission des affaires étrangères s'estime-t-elle fondée, pour la première fois, à donner son avis sur le budget de la coopération. Son initiative lui semble d'autant plus justifiée que, retrouvant ses structures d'il y a dix-huit mois, le Gouvernement constitué par M. Pompidou le 6 décembre dernier comprend un secrétaire d'Etat chargé d'assister le ministre des affaires étrangères notamment pour les problèmes politiques et de défense posés par nos relations avec les « Etats africains du Sud du Sahara ».

Nous n'entreprendrons pas d'étudier en détail l'utilisation des crédits d'un ministère dont la vocation est actuellement d'ordre surtout technique, et à l'intérieur duquel ne se posent pas, croyons-nous, les problèmes d'administration et d'organisation que nous trouvons traditionnellement dans le budget du ministère des affaires étrangères.

Envisageant le présent avis sous un autre aspect que nos collègues chargés de rapporter sur les chapitres des affaires étrangères et des relations culturelles, nous nous efforcerons, après de courts développements sur l'organisation actuelle de la coopération et sur les questions proprement budgétaires, de faire le point des questions de coopération avec les Etats africains et malgache, tant sur le plan des réalisations françaises que sur celui des actions internationales. Puis nous tenterons, à la lumière de nos constatations, de formuler quelques suggestions concernant la politique de la coopération.

1. — L'évolution des structures de la Communauté et l'organisation de la coopération.

Avant d'étudier l'évolution de la Communauté et ses répercussions sur les structures internes françaises, nous voudrions très brièvement rappeler le chemin parcouru depuis moins de vingt ans par les Etats africains et malgache.

a) Des territoires d'outre-mer à la Communauté.

L'expression « territoires d'outre-mer » choisie par les Constituants en 1946 rendait évident, en dépit du changement déjà profond qui s'opérait dans les esprits, le caractère toujours intangible de l'unité de la République française. D'ailleurs, le général de Gaulle n'avait-il pas affirmé en 1944, lors de la conférence de Brazzaville, sa foi « dans la mission de la France en Afrique » et la volonté des Français de prendre eux-mêmes « les immenses mais exaltantes responsabilités qui sont les nôtres vis-à-vis des races qui vivent sous notre drapeau » ?

Cependant, après la période de mise en place des nouvelles institutions en 1946, l'éveil du nationalisme africain, ou plutôt sa progression rapide, devait bientôt entraîner un infléchissement de nos conceptions.

Ce fut M. Mitterrand qui, en tant que ministre de la France d'outre-mer, et comprenant l'urgence de cette évolution, prit le

premier, en 1951, au nom du Gouvernement et de la majorité de l'époque, avec M. Houphouët-Boigny et les principaux leaders d'Afrique noire, les contacts déterminants dont certains élus gardent le souvenir. Toute notre politique en Afrique s'en trouva transformée. Entrant dans la majorité, la plupart des leaders africains, appartenant au R. D. A. et apparentés à l'U. D. S. R. (de nombreux présidents africains actuels ont été membres, ou même vice-président, de ce groupe U. D. S. R. R. D. A.) allaient avec le Gouvernement et le Parlement chercher les moyens de cette évolution progressive qui, en fait, se révéla très rapide. Cette prise de conscience des élites africaines devait quelques années plus tard, dans une étape vite dépassée, mais cependant fort importante, conduire le Gouvernement à étudier, sous le ministère de M. Teitgen, et à proposer au Parlement le vote d'une loi-cadre à laquelle restera attaché le nom de notre collègue M. Gaston Defferre.

L'expérience d'autonomie interne amorcée en application de cette loi du 23 juin 1956 commença à être appliquée avec les élections générales de mars 1957. Ce mouvement d'émancipation devait, sur le plan politique, se manifester de façon spectaculaire lors du congrès tenu au mois de septembre de la même année par le Rassemblement démocratique africain à Bamako. Parmi les personnalités françaises invitées à ce congrès se trouvaient deux anciens présidents du conseil et un ancien garde des sceaux ; ce qui marquait bien la volonté d'agir en commun.

Cette évolution déjà si frappante devait trouver sa conclusion avec les événements de 1958. Ce fut la constitution de la Communauté.

b) L'évolution des structures de la Communauté.

La Communauté instituée par le titre XII de la Constitution du 4 octobre 1958 ressortissait du droit interne français. Elle reposait d'une part sur l'existence de compétences communes définies par l'article 8 de la Constitution, et d'autre part sur la création de structures institutionnelles. Ces dernières comprenaient :

- la présidence, exercée par le Président de la République française ;
- le conseil exécutif, composé par les chefs des Gouvernements des Etats membres ;
- le Sénat, composé de délégués des assemblées législatives des Etats membres ;
- la Cour arbitrale, chargée de régler les conflits entre les Etats membres.

D'autre part, un secrétariat général à la Communauté était créé, dont le rôle était double. Il servait de cabinet au Président de la République pour les affaires de la Communauté, et de secrétariat au conseil exécutif. A ce titre il assurait notamment la coordination entre les ministres chargés des affaires communes.

Cette Communauté institutionnelle qui unissait la France aux Etats africains et malgache, à l'exception de la Guinée qui avait d'emblée opté pour l'indépendance, s'est transformée dès 1960, ces Etats ayant les uns après les autres accédé à l'indépendance en vertu d'accords particuliers portant transfert à leur profit des compétences communes visées à l'article 78.

Une révision constitutionnelle (loi constitutionnelle du 4 juin 1960) facilitait cette nouvelle évolution en permettant à un Etat membre de la Communauté de devenir indépendant sans cesser de ce fait d'appartenir à la Communauté. Toutefois, seuls le Mali (et après l'éclatement de la fédération, le Sénégal), Madagascar, le Congo, le Gabon, la République centrafricaine et le Tchad se prévalurent des nouvelles dispositions. Les autres Etats acquirent purement et simplement leur indépendance en l'as-

sortissant cependant de conventions d'association qui les plaçaient sur le plan pratique, dans une situation très semblable à celle des six Etats ci-dessus.

Le passage de la Communauté, telle qu'elle était définie dans la Constitution de 1958, à une nouvelle forme de Communauté qu'on a parfois appelée « rénovée » s'est effectué progressivement de juin 1960, date d'accession à l'indépendance du Mali et de Madagascar, à juin 1961, date à laquelle le dernier des Etats intéressés, la Mauritanie, devenait pleinement indépendante. Pendant cette période transitoire nous avons ainsi connu en quelque sorte deux Communautés : celle que certains Etats étaient en train de quitter mais à laquelle d'autres, telle la Mauritanie, continuaient d'appartenir ; et celle dont faisaient désormais partie des Etats qui, comme Madagascar, avaient acquis leur indépendance, mais exprimé le désir de rester liés à la France par des liens communautaires.

Alors que la Communauté de 1958 découlait de dispositions constitutionnelles, celle qui a vu le jour en juin 1960 repose sur des bases contractuelles : l'appartenance à l'ensemble, la création d'organes nouveaux de même que la coopération et l'action concertée en des matières correspondant sensiblement aux compétences communes de 1958 résultent d'accords conclus avec la France sur la base de l'égalité par des Etats pleinement souverains.

D'autre part, les organes ainsi créés sont dépourvus de tout pouvoir de décision, l'esprit de la Communauté de 1960 étant de faciliter, entre les responsables politiques, les confrontations et les rapprochements de points de vue.

Les accords particuliers affirmant l'appartenance des Etats africains et malgache à la Communauté énoncent dans leurs articles 2, 3 et 4 les structures du nouvel ensemble qui sont :

- la présidence, exercée de droit par le Président de la République ;
- la conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement ;
- le Sénat interparlementaire consultatif, composé de délégués des assemblées législatives des Etats de la Communauté.

Cependant la pratique s'est orientée vers des réunions de comités de ministres ou d'experts et vers des échanges de vues dans l'esprit sinon dans la lettre des institutions communes prévues par les textes, cette Communauté de fait s'exprimant essentiellement par l'application normale des accords de coopération dans le domaine des anciennes compétences communes.

c) La coopération et les structures internes françaises.

A cette évolution de la Communauté répond une évolution parallèle dans les structures gouvernementales françaises en ce qui concerne les rapports entre la France et les Etats africains et malgache.

Avec la création de la Communauté sous sa première forme, apparaît officiellement, au début de 1959, la notion d'aide et de coopération. Un décret du 27 mars 1959, M. Lecourt, ministre d'Etat exerçant par délégation du Premier ministre les pouvoirs appartenant à celui-ci pour les affaires d'aide et de coopération entre la République et les Etats membres de la Communauté.

Au fur et à mesure de l'évolution des Etats de la Communauté vers une indépendance totale, cette organisation s'est modifiée.

Une première étape intervient au début de 1960 avec le décret du 18 février créant un secrétariat d'Etat aux relations avec les Etats de la Communauté, fonctionnant sous l'autorité du Premier ministre, et dont la responsabilité est confiée à M. Foyer.

Cette création reflète l'évolution qui s'accomplit et qui va trouver son expression dans la modification constitutionnelle du 4 juin 1960 et dans la conclusion, à partir de ce même mois de juin, des accords de transfert de compétences et des accords de coopération avec tous les Etats de la Communauté.

Elle correspond à ce transfert des compétences jusqu'alors communes aux Etats et à la disparition corrélatrice du conseil exécutif, disparition qui entraîne la suppression du rôle de coordination assumé jusqu'alors par le secrétariat général de la Communauté et son remplacement par un secrétariat général à la Présidence de la République pour la Communauté et les affaires africaines et malgaches.

C'est dans ces conditions que le secrétariat d'Etat aux relations avec les Etats de la Communauté a recueilli une partie des activités de l'ancien secrétariat général de la Communauté et s'est trouvé chargé de la conduite de l'ensemble des relations entre la France et les Etats africains et malgache.

Cette situation a subsisté jusqu'au 18 mai 1961. A cette date le secrétariat d'Etat aux relations avec la Communauté devient un ministère de la coopération, en même temps qu'est créé un secrétariat d'Etat aux affaires étrangères.

Le 10 juin suivant trois décrets définissent les attributions respectives du ministre de la coopération (M. Foyer), du ministre des affaires étrangères (M. Couve de Murville) et du secrétaire d'Etat aux affaires étrangères (M. Georges Gorse). Ces décrets prévoient le transfert et la répartition des attributions du Pre-

mier ministre concernant les rapports de la France avec les Etats africains et malgache.

Le premier de ces décrets, qui élève le secrétariat d'Etat aux relations avec les Etats de la Communauté au rang de ministère, met fin à sa dépendance à l'égard du Premier ministre. Il attribue au ministre, qui porte désormais le titre de ministre de la coopération, la charge de toutes les affaires d'aide et d'assistance, aussi bien économique que financière, sociale, culturelle, militaire et technique. En outre, malgré la suppression de la délégation du Premier ministre, le ministère de la coopération est chargé, à raison même de son titre, d'assurer la coordination entre les différentes administrations intéressées en matière d'aide et de coopération avec les pays de l'Union africaine et malgache.

Le second décret transfère au ministère des affaires étrangères les responsabilités des questions politiques, diplomatiques et de défense concernant les relations entre la République et les Etats nouvellement indépendants.

Le troisième décret prévoit une délégation de l'autorité du ministre des affaires étrangères au secrétaire d'Etat, pour ce qui est des relations avec les « Etats africains situés au Sud du Sahara et avec la République malgache ».

Cette structure gouvernementale qui correspond au nouvel état de fait né de l'évolution de la Communauté, subsiste lors de la constitution du premier Gouvernement de M. Pompidou le 15 avril 1962. Celui-ci comporte en effet un ministère de la coopération dont le titulaire est M. Pflimlin, ministre d'Etat, et un secrétariat d'Etat aux affaires étrangères dont le titulaire est M. Georges Gorse. Mais lors du remaniement ministériel intervenu le 16 mai 1962 le secrétariat d'Etat aux affaires étrangères se trouve supprimé, le ministère de la coopération étant alors confié à M. Gorse. Toutefois les attributions du ministre des affaires étrangères concernant les rapports avec les Etats africains et la République malgache ne sont pas affectées par ce changement. De même la direction des affaires africaines et malgaches créée au quai d'Orsay le 10 juin 1961 demeure placée sous l'autorité du ministre des affaires étrangères.

Le second Gouvernement de M. Pompidou voit renaître les structures du 18 mai 1961. En effet ce Gouvernement comporte un ministère de la coopération, confié à M. Triboulet et un secrétariat d'Etat aux affaires étrangères, confié à M. Habib-Deloncle.

Un décret du 14 décembre suivant stipule que M. Habib-Deloncle « est chargé notamment, sous l'autorité et par délégation du ministre des affaires étrangères, des relations avec les Etats africains situés au Sud du Sahara et avec la République malgache ». Ce décret contient en substance, sinon à la lettre, des dispositions identiques à celles du décret du 10 juin 1961 concernant les attributions du secrétaire d'Etat aux affaires étrangères.

Il n'est pas sans intérêt de rechercher quel est actuellement le degré de coordination des rapports entre le ministre de la coopération, le ministre des affaires étrangères et le secrétariat général pour la communauté et les affaires africaines et malgaches.

L'harmonisation des rapports entre ces trois organismes a été réalisée en premier lieu par la répartition de leurs compétences respectives.

Le ministère de la coopération a, d'une façon générale, la charge des problèmes d'aide et d'assistance à l'égard des pays de l'Union africaine et malgache sur les plans économique, financier, social, culturel, militaire et technique. Il entretient à cet effet des relations directes avec les chefs des missions d'assistance et de coopération établies dans les Etats. Il est chargé de l'exécution des accords de coopération conclus avec les Gouvernements intéressés et il reçoit qualité pour les négocier.

Le ministère des affaires étrangères a, depuis le décret du 10 juin 1961, la charge des affaires politiques, diplomatiques, et des affaires de défense pour ces mêmes Etats. Il dispose dans chaque pays de missions diplomatiques dont le chef a autorité sur le chef de la mission d'assistance.

Le secrétariat général pour la Communauté et les affaires africaines et malgaches est l'un des éléments constitutifs du cabinet du Président de la République. Il assure les rapports personnels du Président avec les chefs d'Etat de l'Union africaine et malgache. Il tient le Président de la République informé de toutes les affaires importantes relatives à ces Etats et lui présente des suggestions qu'il transmet, le cas échéant, aux administrations intéressées. En outre, il possède certaines attributions interétatiques, étant habilité à organiser des conférences de chefs d'Etats, de ministres, des réunions parlementaires, etc.

Une conférence réunit chaque semaine les chefs responsables des trois organes ci-dessus.

La coordination des rapport entre les services respectifs des trois organismes ci-dessus mentionnés, s'effectue par la voie de consultations fréquentes et de réunions ayant lieu à l'initiative de l'une ou l'autre partie pour toutes les questions qui paraissent devoir le mériter.

Sur le plan régional existe également une coordination de l'activité de nos missions diplomatiques et d'assistance à raison notamment de l'autorité qu'exerce le chef de la mission diplomatique sur le chef de la mission d'assistance. A cette disposition, correspond la consultation par le ministère des affaires étrangères du ministère de la coopération en ce qui concerne le choix du chef de la mission diplomatique. De son côté, le ministère de la coopération consulte le ministère des affaires étrangères sur la désignation du conseiller économique et du conseiller culturel de la mission diplomatique, ainsi que sur celle du chef de la mission d'assistance, qui sont tous trois nommés par lui.

2. — Les crédits de coopération pour 1963.

Le présent avis porte sur le fascicule budgétaire correspondant aux crédits du ministère de la coopération.

Mais notre action dans les Etats africains et malgache met en jeu l'ensemble des départements ministériels, chacun d'eux contribuant dans sa spécialité à la politique d'aide et de coopération. Un problème d'organisation se trouve ainsi posé, sur lequel nous nous proposons de revenir plus loin.

Quoi qu'il en soit, prises globalement pour l'ensemble des services gouvernementaux jouant un rôle en matière de coopération, les prévisions de dépenses pour 1963 s'établissent ainsi (en francs) :

Dépenses civiles.....	1.738.902.606
Dépenses militaires.....	751.752.000
Total	2.490.654.606

Les chiffres correspondants étaient les suivants pour les années antérieures :

ANNÉES	DÉPENSES civiles.	DÉPENSES militaires.	TOTAL
1960	1.573.800.677	1.028.106.000	2.602.206.677
1961	1.716.031.103	981.875.000	2.727.963.103
1962	1.912.322.612	873.722.000	2.786.044.612

Ces chiffres manifestent, croyons-nous, la stabilité de notre effort. On constate la baisse régulière des crédits militaires. Quant aux dépenses civiles, si elles sont en légère diminution et retrouvent leur niveau de 1961, on notera que la différence d'environ 200 millions en moins se retrouve dans le crédit du budget des charges communes correspondant à la contribution française au fonds européen de développement : celui-ci passe de 380.400.000 F en 1962 à 150 millions de francs en 1963. Cette diminution n'a d'ailleurs qu'une valeur strictement comptable, les efforts de l'Europe en faveur des Etats africains et malgache devant se poursuivre et même s'intensifier dans le cadre de la nouvelle convention d'association.

Replacés dans cet ensemble, les crédits propres au ministère de la coopération s'analysent ainsi :

— Dépenses ordinaires :		
— faites dans l'intérêt des Etats		727.937.816
— autres dépenses.....		10.360.764
		738.298.580 (1)
— Dépenses d'équipement :		
— faites dans l'intérêt des Etats		379.320.000
— autres dépenses		»
		379.320.000
Total		1.117.618.580

Les expressions « dépenses faites dans l'intérêt des Etats » et « autres dépenses à la charge de la France » ne se trouvent pas, si curieux que cela soit, dans le projet de budget proprement dit, mais dans l'état récapitulatif de l'effort financier prévu au titre des Etats africains et malgache, document établi en application de l'article 54 de la loi de finances pour 1960, et regroupant l'ensemble des crédits affectés à la coopération. Leur signification nous paraît d'ailleurs bien simple et ne pas appeler d'explications particulières.

En revanche, alors que les dépenses ordinaires s'appliquent toutes à des opérations d'intérêt général, en ce qui concerne les

(1) Ces crédits se trouvent réduits de 7 millions par l'amendement n° 2 du Gouvernement au projet de loi de finances.

dépenses en capital, les « dépenses faites dans l'intérêt des Etats » se répartissent en « opérations d'intérêt général » et « programme de développement ».

Dans le remarquable rapport qu'il a présenté au Conseil économique et social sur les « Principes et méthodes d'une politique française d'aide et de coopération à l'égard des pays en voie de développement », rapport auquel nous nous sommes souvent référés avec profit, M. Durand-Réville considère comme « flou » le critère servant à distinguer ces deux catégories de dépenses d'investissement.

Il en donne l'analyse suivante, en distinguant :

« — les crédits consacrés aux opérations dites d'intérêt général : il s'agit d'opérations dont la France veut se réserver l'initiative, principalement des investissements à affectation culturelle, au sens large (construction de bâtiments universitaires, ou destinés à l'information et à la radio) ;

« — et les opérations faites dans l'intérêt des Etats — et elles comprennent les investissements les plus importants — en vue de favoriser leur promotion sociale et leur développement économique. »

Quoi qu'il en soit, nous croyons intéressant de signaler la ventilation des crédits prévus en 1963 pour les opérations d'intérêt général et pour le programme de développement, qu'on trouvera reproduit dans le tableau ci-après, consacré à trois des quatre grands chapitres du budget de la coopération :

Répartition précise des crédits (titres III, V et VI).

OPÉRATIONS	TITRE III	TITRE V	TITRE VI
	Chapitre 36-41	Chapitre 68-10 Autorisations de programme.	Chapitre 68-91 Autorisations de programme.
		(En francs.)	
I. — Opérations d'intérêt général.			
1 ^o Représentation française : missions permanentes d'aide et de coopération	»	2.000.000	»
2 ^o Action culturelle et information, centres culturels, échanges culturels.	16.000.000	1.000.000	»
3 ^o Experts : missions temporaires	3.500.000	»	»
4 ^o Etudes générales (recherches	»	»	12.500.000
5 ^o Radiodiffusion, télévision.	21.500.000	»	10.500.000
6 ^o Formation (stages et bourses, universités).....	28.000.000	»	16.000.000
7 ^o Action sociale (lutte contre les grandes endémies, accueil et logement des étudiants et stagiaires, enseignement privé, œuvres sociales).	12.000.000	»	22.700.000
8 ^o Recherche scientifique et médicale, recherche médicale	60.000.000	»	37.000.000
9 ^o Organismes d'assistance technique	3.000.000	»	13.500.000
10 ^o Grands projets M.I.F.E.R. (M.A. chemin de fer transafricain)	»	»	16.800.000
Total I.....	147.000.000	6.000.000	159.000.000
II. — Programme de développement			
Total I + II.....	147.000.000	6.000.000	307.000.000

Ce tableau appelle quelques remarques.

Le crédit de 147 millions de francs figurant au chapitre 36-41 comprend des mesures nouvelles pour 16.663.500 F. Celles-ci correspondent au renforcement de l'action culturelle et sociale de la République française dans les Etats africains de la République malgache (centres culturels, échanges culturels, information sous toutes ses formes : presse, cinéma, diffusion du film, radiodiffusion, télévision...), stages de formation, bourses d'enseignement supérieur, recherche scientifique). La commission des affaires étrangères ne peut qu'approuver cette extension de notre action.

Pour le chapitre 68-91, si le tableau peut être relativement détaillé pour les opérations d'intérêt général pour lesquelles l'initiative appartient plus particulièrement à la France, par

contre, il n'est pas possible, dès maintenant, de donner par nature le détail des opérations ni leur volume par Etat concernant les programmes de développement qui sont de l'initiative des gouvernements des Etats bénéficiaires de l'aide. Ces programmes font l'objet de négociations entre le ministère de la coopération et les Etats avant leur représentation au comité directeur du F. A. C. Cependant peut être donnée une estimation en pourcentage de la répartition par grands secteurs, que le ministère de la coopération considère comme probable, soit :

— Etudes générales, recherches, cartographie....	8 p. 100.
— Production	42 —
— Infrastructure	32 —
— Equipements sociaux	32 —

Quant au quatrième des « grands » chapitres, le chapitre 41-41, sa dotation, prévue pour 567 millions de francs, va se trouver ramenée à 560 millions de francs, la réduction prévue par l'amendement n° 2 du Gouvernement à la loi de finances devant s'appliquer aux crédits de ce chapitre.

Ceux-ci s'analysent ainsi :

— subvention d'équilibre aux budgets des Etats.	157.000.000
— aide militaire.....	51.000.000
— assistance technique en personnel.....	352.000.000

Enfin, il n'est pas sans intérêt de comparer les chiffres de 1963 à ceux des trois dernières années en ce qui concerne les crédits propres au ministère de la coopération :

DESIGNATION	1960	1961	1962	1963
Dépenses ordinaires.....	163.848.428	554.797.725 (+ 19 % par rapport à 1960).	651.067.622 (+ 17 % par rapport à 1961).	738.298.580 (+ 13 % par rapport à 1962). (+ 39 % par rapport à 1960).
Dépenses en capital (crédits de paiement).....	540.900.000	556.000.000 (+ 2,9 % par rapport à 1960).	446.000.000 (- 20 % par rapport à 1961).	379.320.000 (- 15 % par rapport à 1962). (- 30 % par rapport à 1960).
Total.....	1.004.748.428	1.110.797.725 (+ 9,3 % par rapport à 1960).	1.097.067.622 (- 2 % par rapport à 1961).	1.117.618.580 (+ 2 % par rapport à 1962). (+ 11 % par rapport à 1960).

Ce qui frappe le plus à la lecture de ce tableau, dont les chiffres n'ont pas subi de variations très sensibles en valeur absolue en ce qui concerne les crédits totaux, c'est la part décroissante des crédits correspondant aux dépenses en capital, c'est-à-dire aux dépenses d'investissements, alors que les crédits correspondant aux dépenses ordinaires, c'est-à-dire les crédits de fonctionnement, subissent une augmentation constante et importante. En raison de l'objectif à atteindre, qui est d'amener les Etats africains et malgache à construire une économie capable de se passer finalement des aides extérieures, la commission des affaires étrangères souhaite que soit maintenue et même accrue la part des crédits réservée aux investissements. Mais elle ne critique nullement l'augmentation des dépenses ordinaires, dans la mesure où celle-ci répond à l'accroissement des demandes de professeurs, de cadres et de techniciens.

Nous ne pouvons pas passer sous silence un dernier problème : celui de la part des crédits de fonctionnement qui représentent la subvention accordée aux Etats pour leur permettre d'équilibrer leurs budgets. Selon des sources non officielles, c'est une somme de 180 millions de francs qui a été affectée en 1962 à ce poste. En 1963, cette subvention se trouve ramenée à 157 millions de francs. Nous reconnaissons bien volontiers l'importance des charges qui pèsent sur l'administration d'Etats qui ont à mettre en place toutes leurs structures. Votre commission des affaires étrangères souhaite cependant que l'actuelle période de transition et d'adaptation soit la plus courte possible, et qu'à l'effort français réponde de leur part un effort conforme à leurs possibilités actuelles.

Le rapide examen des données chiffrées des crédits du ministère de la coopération fait apparaître un certain nombre de problèmes qui, à n'en pas douter, débordent largement du cadre des préoccupations strictement budgétaires. Ces problèmes sont liés à la notion même, pour ne pas dire à la philosophie de la coopération, aux structures dans le cadre desquelles celle-ci s'effectue. Aussi nous croyons-nous fondés à poursuivre notre étude sur un plan plus général : celui d'une politique d'ensemble dont le fascicule budgétaire de la coopération est — ou devrait être — la traduction.

3. — Vue d'ensemble sur la coopération de la France.

Dans le cadre des relations qui se sont établies de façon contractuelle entre Etats souverains, l'action de la France tend à donner aux nouveaux Etats africains et malgache les moyens de jouir de l'indépendance qu'ils ont acquise, et sans la possession desquels celle-ci ne saurait avoir sa pleine signification.

Ces moyens se situent sur un double plan : financier et technique.

A. — L'aide financière.

Dans le choix des opérations dont les Etats intéressés demandent le financement, le ministère de la coopération s'efforce d'atteindre un double objectif : permettre aux Etats de parvenir à un seul équilibre économique dans les meilleurs délais, maintenir et développer les liens économiques entre la France et ces Etats :

a) Réalisation d'un équilibre financier : actuellement l'aide française — de même d'ailleurs que l'aide étrangère — revêt le plus souvent la forme de subventions ou de dons. Elle tend à donner aux Etats la possibilité d'atteindre un seuil d'équilibre économique à partir duquel ceux-ci pourront disposer d'une capacité d'emprunt suffisante pour faire face à la poursuite de leurs plans de développement ultérieurs.

Dans cette optique le ministère de la coopération s'efforce de choisir, parmi les opérations dont le financement est demandé au F. A. C., celles qui contribuent le plus au développement économique :

— opérations de production orientées vers la satisfaction des besoins locaux permettant le développement des échanges intérieurs : riziculture, produits vivriers, petite industrie... ;

— opérations de production orientées vers l'extérieur : en matière agricole notamment, le ministère de la coopération tend à retenir les opérations portant sur le développement des produits pour lesquels il existe des débouchés sur le marché mondial, et sur la diversification des productions, afin de rendre les économies des Etats moins sensibles à la fluctuation des cours des produits.

En outre, il convient de rappeler que tous les Etats ne sont pas parvenus au même stade de développement. Pour certains d'entre eux il convient de les doter d'une infrastructure suffisante, notamment en matière de communications. Telle est la raison qui justifie des opérations comme la construction du chemin de fer transcamerounais.

b) Maintien et développement des liens économiques : en marge de la réalisation des projets financés par le F. A. C. et réservés aux personnes physiques et morales ressortissants de la zone franc, le ministère de la coopération s'efforce de réaliser quelques opérations « tests » de fournitures de matériels, notamment en vue d'introduire certains matériels français dans les Etats et ainsi d'« amorcer la pompe », soit de maintenir l'activité des agences locales des constructeurs français.

B. — La coopération technique.

Corollaire indispensable de l'aide financière et élément primordial de notre politique à l'égard des Etats africains, l'assistance technique dispensée dans le cadre du ministère de la coopération se développe dans les différents domaines de la vie économique et sociale des Etats intéressés.

Lors de l'accession des territoires d'Afrique et de Madagascar à l'indépendance, les organes politiques de direction de ces pays ont été immédiatement africanisés. En revanche, faute de personnel local compétent, les cadres de l'administration et le personnel spécialisé sont, d'une façon générale, restés sur place au titre de l'assistance technique.

De même que dans le domaine économique et financier, la politique d'assistance technique que nous poursuivons en Afrique tend à donner aux jeunes Etats les moyens de faire face eux-mêmes à toutes leurs obligations en assurant la relève progressive des personnels mis à leur disposition par leurs propres ressortissants.

Les personnels mis à la disposition des Etats au titre de l'assistance technique l'an passé se répartissaient ainsi :

— administration générale.....	637
— services judiciaires.....	447
— enseignement	4.049
— santé	970
— secteurs techniques de production.....	1.321
— régies financières et personnel de police.....	667
— postes et télécommunications.....	564

Sans vouloir en aucune façon sous-estimer le caractère essentiel des tâches accomplies par nos compatriotes appelés à dispenser leurs connaissances dans les différents domaines de l'aide, nous nous attacherons particulièrement à faire le point de notre action dans le domaine de l'enseignement et de la culture. Votre commission estime en effet que cette « relève », qui constitue l'objectif final de notre action présente, dépend essentiellement de la formation d'élites locales, c'est-à-dire avant tout de l'existence d'établissements scolaires, en particulier d'écoles techniques. Elle considère qu'on ne soulignera jamais assez le caractère fondamental de cette action, et elle se plaît à constater l'imposante proportion du nombre des enseignants dans le chiffre total du personnel de l'assistance technique.

Dans le domaine de l'enseignement, en effet, les dépenses de coopération sont depuis ces deux dernières années en voie d'augmentation sensible, et notamment le personnel mis à la disposition des Etats, supérieur en 1962 de plus de 15 p. 100 à celui de l'année 1961 : 585 postes nouveaux, sur un total de 4.040, ont été créés, sans pour autant satisfaire tous les besoins reconnus indispensables.

Malgré cette situation, un examen plus approfondi montre que la politique d'africanisation des cadres commence à produire son effet. Il en est ainsi en particulier de l'enseignement du premier degré dont le personnel est aujourd'hui, en pratique, entièrement africain.

Notre effort peut dans ces conditions être reporté sur l'enseignement secondaire, l'enseignement supérieur et les écoles techniques, domaines dans lesquels l'année 1962 a vu la réalisation d'un programme d'équipement scolaire très important : 4 lycées, 3 écoles normales, 15 collèges d'enseignement général, et plusieurs établissements techniques ont été inaugurés.

En outre, la construction des premiers bâtiments des universités de Tananarive, d'Abidjan et de Yaoundé a été entreprise.

Les possibilités de formation offertes ainsi par l'enseignement officiel restent néanmoins insuffisantes ; aussi a-t-il été nécessaire de les compléter en utilisant au maximum celles qui existent, tant sur le plan africain dans le domaine privé, qu'en France dans les deux domaines.

En Afrique, le ministère de la coopération a été amené, à la demande des gouvernements locaux, à accorder son aide à l'enseignement privé, généralement confessionnel, et à octroyer des bourses d'études aux étudiants africains qui désirent fréquenter les instituts et universités créés par nous, soit dans leur propre pays, soit dans un pays voisin.

En outre, pour tenir compte des possibilités locales, en particulier de l'insuffisance du nombre d'enseignants, des programmes de scolarisation courte ont été établis et des méthodes d'enseignement audio-visuel mises à l'essai en divers endroits.

En France, le ministère de la coopération a accordé son aide à la formation de cadres africains de différentes façons :

1° Octroi de bourses d'études aux élèves africains de nos universités et de nos grandes écoles (835 bourses distribuées en 1962 dont 380 pour les écoles spécialisées) ;

2° Organisation de stages de formation ou de perfectionnement pour les personnels exerçant déjà une activité professionnelle, et octroi de bourses correspondantes aux intéressés (2.060 bourses distribuées en 1962) ;

3° Octroi d'une aide aux organismes privés cherchant à former en France des cadres moyens et supérieurs indigènes destinés à africaniser une partie de leur personnel en Afrique ;

4° Mise en place d'organismes spéciaux ayant pour objet d'accueillir et d'aider les étudiants et les stagiaires africains en France sous toutes les formes — depuis leur réception à l'aéroport jusqu'à l'organisation de leurs congés de longue durée, en passant par leur placement dans les écoles, leur logement, leur assistance sociale, médicale, etc.

Ce rôle de tuteur, d'une importance essentielle pour l'efficacité politique de notre assistance en Afrique, est assuré par l'« Office de coopération et d'accueil universitaire » en ce qui concerne les étudiants, et par l'« Association pour les stages et l'accueil des techniciens d'outre-mer » pour les stagiaires. Ces deux organismes fonctionnent avec l'aide et sous la tutelle du ministère de la coopération.

En conclusion de cet examen, on peut dire que l'évolution de la situation en matière d'enseignement en Afrique nous conduira vraisemblablement à accroître notre aide dans les années à venir pour la formation de professeurs d'écoles techniques ou d'enseignement supérieur. En effet, les prévisions faites sur la sortie des premières promotions de cadres africains indiquent que notre effort devrait se poursuivre jusqu'en 1965, date à laquelle ceux-ci viendront progressivement prendre la relève de notre personnel d'assistance technique.

Il en sera également ainsi dans le domaine technique, bien qu'il s'agisse de disciplines qui attirent moins les étudiants africains, la relève devant être malgré tout assurée par ces derniers.

La difficulté la plus grande se rencontre dans la formation du personnel spécialisé au niveau de l'ouvrier qualifié et de la maîtrise. Pour y remédier, un effort particulier est fait sous forme de l'ouverture d'écoles de formation professionnelle d'enseignement technique qui permettront le développement d'instituts spécialisés et de cours de formation professionnelle.

Les efforts fournis par le ministère de la coopération en matière d'enseignement se trouvent très utilement complétés par son action culturelle.

Dans le domaine proprement culturel, le service compétent de chacune de nos ambassades distribue aux organismes africains spécialisés, tels que centres d'enseignement, associations culturelles, groupements de jeunesse, etc., des livres, journaux, périodiques et documents divers y compris des films de court et de long métrages et du matériel audio-visuel. C'est ainsi qu'en 1962, plus de 100.000 volumes ont été attribués à 200 bibliothèques, ainsi que 500.000 journaux et périodiques. En outre, 2.237 copies de films de court métrage et 680 copies de films de long métrage ont été envoyées en vue de leur projection dans les centres culturels ou même dans les localités dépourvues de moyens modernes grâce à l'utilisation de camions munis d'équipements audio-visuels portatifs.

Enfin, l'activité culturelle de nos ambassades comprend des conférences, des tournées théâtrales, des expositions organisées dans les centres culturels existant dans chaque capitale.

En matière d'information, le ministère de la coopération poursuit une activité dans trois domaines : radio, télévision, presse.

Il agit tout d'abord dans le domaine de la radiodiffusion-télévision par l'intermédiaire de l'office de coopération radiophonique, qui apporte aux Etats une aide pour l'équipement et surtout pour le fonctionnement de leur radiodiffusion nationale. Cette activité vient de s'étendre à la télévision et, en 1963, quatre stations doivent être créées à Dakar, Brazzaville, Abidjan et Libreville.

Il s'agit là d'un effort extrêmement coûteux, mais dont l'efficacité est certaine auprès des populations particulièrement sensibles à ce moyen d'information.

Dans le domaine du cinéma, l'activité du ministère de la coopération vise à susciter la production d'actualités locales et de courts métrages éducatifs à partir de moyens africains. Cette production est en cours au Sénégal, en Côte-d'Ivoire et va commencer prochainement à Madagascar, au Cameroun et au Dahomey.

Enfin, dans le domaine de la presse, la coopération apporte une aide à la publication de journaux francophones sous forme de prêts de journalistes et de fourniture de matériaux rédactionnels. En outre, elle a contribué à la création de deux quotidiens de langue française : l'un « *Le Courrier de Madagascar* » et l'autre en instance de lancement à Abidjan.

Cependant, certaines indications qui nous ont été fournies nous laissent à penser que notre action doit être largement intensifiée dans ce domaine. Votre commission souhaite notamment qu'un effort beaucoup plus important soit fourni en ce qui concerne la diffusion de livres, en particulier de manuels.

Enfin, et afin de donner, même sous une forme très concise, un tableau aussi fidèle que possible de l'effort français en faveur des Etats africains et malgache, nous nous devons de mentionner l'assistance technique fournie par un certain nombre

d'offices et organismes publics jouissant de l'autonomie financière et recevant des subventions de l'Etat, et au nombre desquels figurent en première place, l'office de coopération radio-phonique (anciennement Société de radiodiffusion outre-mer), l'office des chemins de fer outre-mer, l'office de la recherche scientifique et technique outre-mer (O. R. S. T. O. M.), le bureau de recherches géologiques et minières, l'association pour la sécurité de la navigation aérienne. L'ensemble de ces organisations utilise en effet en Afrique et à Madagascar des effectifs qui se montaient en 1962, à plus de 2.800 personnes, et qui s'ajoutent au personnel d'assistance technique dont nous avons déjà parlé.

Ainsi mesure-t-on mieux encore l'importance de l'aide et de la coopération. Mais, si considérable qu'il soit, notre effort ne peut être égal à l'ampleur des problèmes de développement qui se posent aux Etats intéressés.

Il ne prétend d'ailleurs pas — et n'a jamais prétendu — à l'exclusivité. La politique menée par la France entend laisser aux autres nations favorisées, et notamment à nos partenaires de l'Europe des Six, la possibilité de contribuer au développement économique et social des Etats africains et malgache.

Si nous voulons donc apprécier à sa juste valeur l'effort français d'aide et de coopération, il convient de le replacer dans l'ensemble des opérations bilatérales et multilatérales, menées en Afrique par les autres Etats.

4. — L'aide étrangère aux Etats africains et malgache.

C'est sur un double plan — bilatéral et multilatéral — que se développe l'aide des pays industrialisés, la plupart des pays dispensateurs de cette coopération agissant à la fois de leur propre initiative et dans le cadre d'organismes internationaux.

a) L'aide bilatérale.

La presque totalité des Etats assistants s'intéressent, à des titres divers, aux nouveaux Etats africains. Les uns, anciennes puissances coloniales, ont, à l'instar de la France, conservé des liens particuliers avec les pays qui leur étaient rattachés, et vers lesquels leur aide se dirige presque exclusivement : tel est le cas de la Belgique, de l'Italie, de la Grande-Bretagne.

D'autres — l'U. R. S. S., la Chine et les démocraties populaires — se tournent essentiellement vers les pays du groupe de Casablanca : Guinée, Ghana, Mali, Maroc, R. A. U., Libye. Leur action s'exerce à la fois dans le domaine financier et dans celui de l'assistance technique. Au nombre des accords les plus récents, on relève un très important prêt de la Tchécoslovaquie au Mali, estimé à 10 millions de dollars, et destiné notamment à l'installation de différents ensembles industriels, à l'équipement d'une agence d'information et à la création d'un centre hospitalier (1). Mentionnons également les envois de techniciens en Afrique et l'accueil de boursiers africains à l'université de l'amitié des peuples, créée à Moscou en 1960.

De leur côté, les Etats-Unis ont fait, dans l'ensemble très complexe de leur programme d'assistance bilatérale, une place à l'Afrique, à vrai dire relativement faible, leur action étant surtout portée vers l'Asie et l'Amérique latine. Encore convient-il de noter que les principaux pays récipiendaires sont le Maroc, la Tunisie, la Libye, la R. A. U. et le Soudan, c'est-à-dire, comme dans les cas précédents, des pays sur lesquels notre étude ne porte pas.

Ainsi, ayant procédé par élimination, nous ne trouvons guère que la République fédérale d'Allemagne, Israël et le Canada, comme pays apportant une aide bilatérale à ce que nous sommes convenus d'appeler les « Etats africains et malgache ».

En ce qui concerne l'Allemagne, cette aide est d'ailleurs relativement réduite. D'essence extrêmement libérale, la doctrine allemande d'aide aux pays sous-développés donne une part prépondérante aux initiatives du secteur privé. L'aide allemande revêt dès lors un aspect principalement commercial, la part de l'ensemble de l'Afrique dans les investissements allemands totaux étant peu importante. Parmi les Etats qui nous intéressent, le Togo est celui vers lequel la République fédérale se tourne le plus volontiers.

C'est finalement Israël qui, semble-t-il, accorde dans le cadre de l'assistance bilatérale, le plus de place aux Etats africains, où son aide rencontre d'ailleurs une grande résonance.

Soucieux de sortir de son isolement et peut-être aussi de prendre conscience de toutes ses possibilités d'Etat jeune et

indépendant, Israël s'est résolument tourné au cours de ces dernières années vers les nouveaux Etats d'Afrique noire et particulièrement vers ceux d'expression française. Des accords de coopération ont été signés en 1961 avec la Côte-d'Ivoire, le Dahomey et Madagascar. Le gouvernement israélien reçoit d'autre part de nombreux boursiers africains d'expression française qui suivent des cours, notamment à l'université de Jérusalem et à l'institut technologique de Haïffa. L'effort fourni par Israël est considérable. En effet, des cours spéciaux doivent s'ouvrir en français à la faculté de médecine et à l'institut technologique. Quant au taux des bourses, on notera qu'il s'échelonne de 1.300 à 2.000 dollars par an.

Enfin, c'est avec un intérêt particulier que nous mentionnerons, parmi les dispensateurs d'une aide bilatérale aux pays africains, le Canada et tout particulièrement le Canada français. Cette sorte de « renaissance — que la province de Québec connaît actuellement, ce « fait canadien français » en plein développement trouve son expression notamment dans l'intérêt porté par le Canada français aux pays francophones, et particulièrement aux Etats autrefois rattachés à la France. C'est ainsi que parmi les groupements qui se sont donnés pour objectif de mieux faire connaître la culture française dans le monde figurent les « Amitiés Québec-Afrique ». Ce mouvement, fondé il y a un an, s'est donné pour tâche de développer les relations culturelles — aussi les rapports économiques — entre Québec et les pays africains d'expression française. Dans son rapport déjà cité, M. Raingeard signale, de son côté, que pour l'année fiscale 1961-1962, le Canada a prévu un crédit de 300.000 dollars pour les Etats francophones d'Afrique noire en matière d'enseignement.

Dans l'ensemble, l'aide bilatérale, autre que française, accordée aux Etats africains et malgache s'avère assez réduite. En revanche, l'aide qu'ils reçoivent dans le cadre de plans internationaux — particulièrement à l'échelle européenne — se révèle très substantielle.

b) L'aide multilatérale.

Avant d'aborder la question des liens entre l'Europe des Six et l'Afrique, énumérons rapidement les principaux organismes internationaux dont l'activité s'étend aux pays en voie de développement : institutions spécialisées des Nations Unies (Organisation internationale du travail, Organisation de l'alimentation et de l'agriculture, Organisation mondiale de la santé, U. N. I. C. E. F., U. N. E. S. C. O.); programme régulier et programme élargi d'assistance technique des Nations Unies ; Fonds spécial des Nations-Unies pour le développement économique ; Banque internationale pour la reconstruction et le développement ; Société financière internationale ; Fonds monétaire international ; Association internationale de développement.

A cette liste, qui n'entend pas être exhaustive, il convient d'ajouter l'Organisation de coopération et de développement économique, sur le rôle de laquelle nous reviendrons plus loin.

Il serait évidemment très souhaitable de pouvoir chiffrer l'importance de l'aide dont peuvent bénéficier les Etats africains et malgache au titre des programmes établis par les divers organismes ci-dessus cités. Ceci représenterait un travail qui, en raison même de la complexité de ces structures, n'a malheureusement pas pu être effectué par votre rapporteur dans les courts délais qui lui étaient impartis.

En revanche, il nous paraît intéressant de faire le point de l'aide fournie aux Etats qui nous intéressent dans le cadre de leur association à la Communauté économique européenne.

On se rappelle dans quelles conditions la France, lors de la discussion du traité de Rome, a obtenu que les pays d'outre-mer, dont elle avait alors la responsabilité, soient associés à l'action du Marché commun.

Dans son article 131, qui s'applique d'ailleurs à l'ensemble des pays d'outre-mer liés aux Six, le Traité définit très nettement les objectifs visés : « L'Association doit en premier lieu permettre de favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent ».

Le régime d'association ainsi défini était précisé dans une convention d'application conclue pour cinq ans, et qui prévoyait la création du Fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer (F. E. D. O. M.).

Quels sont, en bref, les résultats obtenus au cours de ce premier quinquennat ?

La dotation du fonds était, pour ces cinq années (1957-1962) égale à 580 millions de dollars représentant 2,9 milliards de francs. On estime qu'au 1^{er} septembre 1962 les crédits engagés s'élevaient à 1,8 milliard de francs.

De 1957 à la fin du premier semestre 1962, le F. E. D. O. M. a financé environ 250 projets à caractère économique et social, 216 d'entre eux intéressant les pays, territoires et départements

(1) Ce renseignement est tiré de l'important rapport présenté en février 1962 par M. Raingeard au Conseil économique et social sur les « méthodes de l'assistance bilatérale étrangère ».

d'outre-mer relevant de la zone franc, et représentant une dépense d'environ 1,35 milliard de francs.

Pour le nombre de projets financés par le F. E. D. O. M., Madagascar venait en tête avec 27 projets approuvés, suivi par le Cameroun (19), le Mali (18), la République centrafricaine (16), la Côte-d'Ivoire (15) et le Togo (13).

La convention d'application annexée au traité de Rome arrivait à expiration le 31 décembre 1962. Aussi la Communauté a-t-elle entamé, il y a environ un an, une négociation avec les Etats africains et malgache successeurs des « pays et territoires d'outre-mer », en vue d'arrêter d'un commun accord les modalités ultérieures de leur association.

Au cours de ces travaux, la France a rencontré de nombreuses difficultés dans sa défense des intérêts des Etats africains, notamment de la part de nos partenaires allemands et néerlandais. Néanmoins grâce en particulier aux efforts de conciliation du président de la délégation française, M. Georges Gorse, un accord a pu se réaliser sur le texte d'une nouvelle convention qui, avec un certain nombre de protocoles et déclarations annexés, fixe l'ensemble des règles auxquelles obéiront désormais les rapports d'association dans les domaines des échanges commerciaux et de la coopération financière et technique, ainsi que sur le plan institutionnel. Ces documents ont été paraphés à Bruxelles le 20 décembre dernier. Leur signature est prévue pour le début du mois de février.

La teneur de ces accords est satisfaisante. Le régime de libre échange existant entre la Communauté et les Etats associés est maintenu et des mesures d'accélération destinées à favoriser les importations de produits tropicaux originaires des Etats associés sont prévues. C'est ainsi que les droits de douane seront supprimés pour la plupart de ces produits à l'importation dans la Communauté dès l'entrée en vigueur de la convention, en même temps que le tarif extérieur commun, réduit toutefois d'un certain pourcentage, sera mis en place à l'égard des pays tiers.

La Communauté continuera en même temps son aide financière. Elle accordera aux Etats associés 730 millions de dollars pour les cinq années de la nouvelle convention. Sur ce montant, 500 millions seront consacrés aux investissements et à la coopération technique et 230 millions seront affectés à des opérations de nature à faciliter l'adaptation des productions africaines aux conditions du marché mondial et l'adoption par les Etats associés de réformes de structure. Cette aide, dite « aide à la production et à la diversification », constituera par rapport au régime antérieur une innovation importante. Elle est liée à l'intention du Gouvernement français de réduire progressivement les « sur-prix » dont les produits africains ont bénéficié jusqu'à présent sur notre marché. Elle représente pour les Etats associés la compensation de la perte qui en résultera, en même temps qu'elle rendra leurs économies plus compétitives et moins sensibles aux fluctuations des prix.

L'ensemble de ces aides représente un accroissement de l'effort financier accompli par la plupart des Etats membres de la Communauté. Les contributions nationales passeront, en effet, de la première période quinquennale à la seconde, de 200 à 246,5 millions de dollars pour la France et l'Allemagne, de 40 à 100 millions pour l'Italie, de 1,25 à 2 millions pour le Luxembourg. En revanche, les contributions belge et néerlandaise, fixées pour les cinq premières années à 70 millions chacune, ne seront respectivement pour la durée de la nouvelle convention que de 69 et 66 millions. La Banque européenne d'investissement fournira pour sa part 70 millions de dollars.

A cet effort, la France apporte encore une contribution supplémentaire, dans la mesure où elle accepte que le traitement réservé à ses partenaires dans les Etats associés soit rapidement aligné sur le sien en matière d'échanges, d'établissement et de paiements.

Enfin, on notera avec un intérêt particulier que la nouvelle convention prévoit ces institutions : un conseil d'association au niveau ministériel, assisté d'un comité d'association au niveau des hauts fonctionnaires, une conférence parlementaire annuelle et une cour arbitrale. L'accession à l'indépendance des Etats africains et malgache rendait en effet nécessaire la création d'un cadre institutionnel, qui n'était évidemment pas prévu par le traité de Rome.

Il est intéressant, croyons-nous, de comparer l'effort français à l'effort européen, tel qu'il vient d'être fixé par la nouvelle convention d'association.

C'est, en cinq ans, une somme de 730 millions de dollars, c'est-à-dire 3,75 milliards qui sera affectée aux projets économiques et sociaux du F. E. D. O. M. à destination de l'ensemble des pays associés, lesquels comprennent, outre les quatorze Etats africains et malgache liés à la France, le Congo ex-belge, la Somalie, le Ruanda et le Burundi.

Si l'on escompte une proportion de l'aide en faveur de ces quatorze Etats, égale à celle qu'on relève pour les cinq années passées, c'est une somme d'environ 3 milliards qui lui sera affectée de 1963 à 1967 compris. Si nous constatons que l'effort total d'aide et de coopération inscrit dans notre budget civil s'élève actuellement à une somme moyenne annuelle d'environ 1,8 milliard, c'est-à-dire à 9 milliards en cinq ans, on mesure l'importance particulière que revêt la nouvelle convention d'association.

Si importantes soient-elles en valeur monétaire, l'ensemble des aides — essentiellement l'aide française et l'aide européenne — à destination des Etats africains et malgache est-il dispensé dans les meilleures conditions, de façon à produire tous les effets utiles qu'on est en droit d'en attendre ?

En un mot, les structures à l'intérieur desquelles les opérations de coopération s'effectuent sont-elles bien adaptées, à l'échelle internationale comme à l'échelle mondiale ? Tout en reconnaissant la difficulté des problèmes qui se posent en matière d'organisation, peut-être pouvons-nous tenter de formuler quelques observations sur ces questions de méthode.

5. — La coordination des aides.

Il apparaît à l'évidence que les pays africains ne constituent plus un champ d'action réservé à telle ou telle puissance européenne ou mondiale. L'ampleur même des tâches à accomplir pour leur permettre de parvenir à un degré suffisant de développement implique une indispensable coopération entre les nations industrialisées.

Mais il importe que les différentes formes d'aide qu'apportent ces nations soient non pas rivales ou concurrentes, mais complémentaires.

On ne peut, à cet égard, que se féliciter de l'effort poursuivi en commun par les six pays du traité de Rome ; la conclusion récente de la deuxième convention d'association avec les Etats africains prouve que leur action constitue dorénavant un élément fondamental de la politique occidentale en Afrique.

a) La coordination au niveau international.

Mais cet effort, coordonné sur le plan eurafricain, ne l'est guère sur le plan mondial. Les activités des grandes puissances économiques — Etats-Unis, U. R. S. S., Grande-Bretagne et Commonwealth — ou des organismes internationaux mentionnés plus haut constituent un ensemble d'actions qui s'ajoutent, se chevauchent parfois, se concurrencent également, et dans lesquelles les Etats à assister ont bien du mal à se reconnaître.

La nécessité d'une coordination des efforts a conduit à une première initiative, celle qui a abouti à la création, en 1959, du groupe d'aide au développement (G. A. D.), en attendant la constitution de l'O. C. D. E., dans laquelle il s'intègre maintenant. L'organisation de coopération économique et de développement, créée en décembre 1960, n'est pas vraiment l'organisme successeur de l'O. E. C. E. Il comprend en effet les Etats-Unis, et ses objectifs proprement commerciaux s'estompent au profit d'objectifs plus ambitieux de coordination économique générale et de développement du monde libre. Les fondateurs de l'O. E. C. E., ceux-là même qui avaient déjà constitué le G. A. D., ont mis l'accent sur le problème de l'assistance aux pays sous-développés non membres de l'organisation. Et ils ont assigné pour tâche au G. A. D., maintenant intégré dans l'O. C. D. E., de coordonner les efforts accomplis dans le cadre des accords bilatéraux et multilatéraux existant actuellement.

Il serait très intéressant de faire le point de l'activité de l'O. C. D. E. dans ce domaine, et nous souhaitons pouvoir ultérieurement nous livrer à ce travail, soit à propos des Etats africains et malgache, soit dans une étude plus générale consacrée à l'aide aux pays en voie de développement.

La tendance à laquelle répondait la création de l'O. C. D. E. était pleinement conforme aux efforts déjà tentés par la France en vue de placer les opérations d'aide aux pays insuffisamment développés dans une perspective d'ensemble. Rappelons à ce propos une première tentative faite en mai 1956 par M. Christian Pineau qui, en sa qualité de ministre des affaires étrangères, avait développé devant le conseil de l'O. T. A. N. un « projet de création d'une agence pour le développement économique mondial ».

Ce plan n'entendait pas supprimer les diverses formes d'aide déjà en vigueur, mais visait à améliorer et à coordonner les méthodes d'assistance. Cette même idée était plus récemment reprise avec un éclat particulier par le Président de la République qui, lors de sa conférence de presse du 25 mars 1959,

concluait son exposé sur les problèmes internationaux par un appel à une action commune située au-delà de toutes les autres préoccupations :

« Nous autres, qui vivons entre l'Atlantique et l'Oural, nous autres qui sommes l'Europe disposant avec l'Amérique, sa fille, des services et des ressources principales de la civilisation ; nous autres, qui avons de quoi manger, nous vêtir, nous loger, nous chauffer ; nous autres, qui possédons des mines et des usines et des usines en pleine activité, des campagnes bien cultivées, des chemins de fer où passent des trains nombreux, des routes encombrées de voitures, des ports remplis de bateaux, des aérodromes peuplés d'avions ; nous autres, dont tous les enfants apprennent à lire, qui construisons force universités et laboratoires, qui formons des armées d'ingénieurs et de techniciens, qui pouvons voir, entendre, lire ce qui est de nature à satisfaire la pensée ; nous autres, qui avons assez de médecins, d'hôpitaux, de médicaments pour adoucir la souffrance, soigner les malades, assurer la vie de la plupart des nouveau-nés, que ne dressons-nous, tous ensemble, la fraternelle organisation qui prêterait son concours aux autres ? Que ne mettons-nous en commun un pourcentage de nos matières premières, de nos objets fabriqués, de nos produits alimentaires, une fraction de nos cadres scientifiques, techniques, économiques ; une part de nos camions, de nos navires, de nos avions, pour vaincre la misère, mettre en valeur les ressources et aider le travail des peuples moins développés ? Faisons-le ! non point pour qu'ils soient les pions de nos politiques, mais pour améliorer les chances de la vie et de la paix. Combien cela vaudrait-il mieux que les exigences territoriales, les prétentions idéologiques, les ambitions impérialistes, qui mènent l'univers à la mort. »

Ainsi, même si depuis lors aucune action concrète de grande envergure n'a pu s'ensuivre, la France a-t-elle cherché à montrer la voie d'une assistance coordonnée aux pays les moins développés, hors de toutes préoccupations égoïstes de la part des pays donateurs.

Mais cet exemple, la France a-t-elle été en mesure de le donner sur le plan de ses propres opérations d'aide aux pays sous-développés, et notamment d'aide aux pays africains ?

b) La coordination au niveau national

Dans son rapport au Conseil économique et social, M. Durand-Réville regrettait « l'absence d'une doctrine commune s'imposant à toutes les administrations de l'Etat ». Devons-nous aller aussi loin, et notamment évoquer sur le plan national cette « guerre des dons » que M. Durand-Réville condamnait ? Sans doute les éléments d'une doctrine se trouvent-ils actuellement réunis. Mais la mise en œuvre des moyens dont l'Etat dispose manque de coordination.

Dans son organisation actuelle, l'aide apportée par la France aux Etats africains francophones répond-elle aux nécessités de la situation politique en Afrique, aux données d'ordre technique et aux leçons de l'expérience ?

L'énumération des organismes chargés de la coopération avec ces Etats est longue : conseil pour les affaires africaines et malgaches institué auprès du Président de la République ; Président de la Communauté ; ministère de la coopération ; ministère des affaires étrangères ; secrétariat général à la présidence de la République pour la Communauté et les affaires africaines et malgaches ; directions spécialisées relevant des services du Premier ministre, du ministère des finances et des affaires économiques, du ministère de la justice, du ministère de l'éducation nationale, du ministère des travaux publics et des transports, du ministère des armées, du ministère des postes et télécommunications, du ministère de l'agriculture, du ministère de la santé publique et de la population, du ministère du travail, du ministère de l'industrie.

Bornons-nous à examiner le problème qui intéresse particulièrement la commission des affaires étrangères : celui des compétences respectives du ministère de la coopération et du ministère des affaires étrangères concernant nos relations avec les Etats africains et malgache.

La création, le 18 mai 1961, d'un secrétariat d'Etat aux affaires étrangères répondait à un souhait manifesté depuis longtemps par votre commission. Cette réforme de structure tenait compte en effet, et à juste titre, de l'état d'esprit des jeunes Etats africains, soucieux de voir leur indépendance plus nettement marquée. Il était normal que le ministère des affaires étrangères eût à connaître de l'ensemble des problèmes politiques posés par les relations franco-africaines. Il existe en effet maintenant tout un contexte africain dont les données dépassent le cadre des problèmes de la coopération proprement dite et qui justifierait l'existence d'un véritable « ministre adjoint » des affaires étrangères.

L'actuelle répartition des compétences entre le ministère des affaires étrangères et celui de la coopération ne nous semble pas tenir assez compte des réalités. Certains domaines constituent en effet des zones marginales. C'est ainsi que les questions économiques relèvent sans doute d'une coopération bilatérale, mais qu'elles revêtent aussi parfois un aspect politique général. Même lorsque les problèmes de coopération semblent avoir un aspect particulièrement technique, les chevauchements ne se trouvent pas exclus.

La nécessité d'un regroupement des activités gouvernementales en vue d'une meilleure coordination a d'ailleurs trouvé son écho dans le décret du 10 juin 1961 qui institua une commission « chargée d'étudier les mesures propres à permettre la réorganisation de l'ensemble des services chargés de l'aide et de la coopération à l'égard des pays en voie de développement ».

Tout en reconnaissant l'intérêt que représentent certaines actions du ministère de la coopération concernant des pays francophones autres que les Etats africains et malgache, votre commission pense que les attributions de ce ministère ne sauraient être, sans inconvénients, étendues davantage sur le plan géographique. L'existence actuelle de deux ministères permet peut-être actuellement un travail plus facile et plus souple. Mais, pour les raisons que nous venons d'exprimer, votre commission souhaite un regroupement progressif de tous les services chargés de la coopération dans un même ministère qui devrait être celui des affaires étrangères.

Encore faudrait-il, dans l'élaboration possible des structures qui engloberaient l'ensemble de l'aide aux pays sous-développés, éviter de trop éparpiller nos efforts entre les pays qui ont et auront encore besoin d'assistance pendant de longues années. Nous ne devons pas, en effet, oublier les obligations que nous avons contractées au siècle dernier envers les Etats dont nous nous étions donné la charge.

Aussi, sans avoir la prétention de fournir dès maintenant une solution concrète et précise à ce problème des structures, dont nous reconnaissons toute la complexité, formulons-nous le souhait que les travaux entrepris conduisent à des initiatives susceptibles de rendre notre aide encore mieux adaptée aux conditions politiques, économiques et sociales de ces Etats.

Dans cette perspective, nous croyons utile de mettre l'accent sur ce que nous pourrions appeler, d'un terme sans doute ambitieux au regard du caractère sommaire du développement qui va suivre, une doctrine de l'aide et de la coopération.

6. — La politique de l'aide et de la coopération.

Ce sont essentiellement les aspects politiques de la coopération que nous voudrions étudier ici. Nous sommes loin de méconnaître l'existence d'un autre aspect de la coopération, à savoir la défense des intérêts français dans le domaine économique. Mais nous pensons devoir réserver l'étude de ces problèmes à nos collègues de la commission de la production et des échanges ; ceux-ci en sont d'ailleurs avertis, ainsi qu'en témoignent les avis donnés par cette commission sur les précédents projets de budget intéressant la coopération.

L'objectif de notre action dans les Etats africains d'expression française est d'abord de donner aux gouvernements de ces pays neufs la possibilité de faire face aux responsabilités qu'ils ont envers les populations dont ils ont la charge. Ces responsabilités consistent essentiellement à améliorer le niveau de vie de ces populations.

Mais comment définir notre action de telle façon qu'elle s'exerce dans le respect complet de l'indépendance des Etats africains et malgache ?

On ne répétera jamais assez, pensons-nous, que les relations de la France avec les Etats africains et malgache reposent maintenant sur des rapports contractuels établis avec des pays pleinement souverains, même lorsque ceux-ci continuent d'appartenir à la Communauté sous sa forme renouvelée. Toute notre action doit être par conséquent dictée par le plus grand respect de l'indépendance que nous avons su donner à ces pays.

Nous ne devons pas oublier, d'autre part, les données psychologiques de nos relations avec les Etats d'expression française. Il est sans doute bien banal d'évoquer ce fait caractéristique de notre temps qu'est l'accélération de l'histoire. Mais, dans nos rapports avec les responsables des nouveaux Etats, cela doit nous aider à mieux comprendre leur désir d'aller de l'avant dans leurs réalisations et de vouloir en quelque sorte rattraper le temps perdu, même si les données économiques et sociales de la situation ne les autorisent pas à brûler les étapes aussi rapidement.

Car — et c'est un troisième aspect des fondements de notre action en Afrique noire — les conditions économiques et

sociales qui prévalent dans les Etats africains et malgache ne sont pas toujours aussi favorables que nous le désirerions. Pays essentiellement agricoles à l'origine, ceux-ci le sont demeurés dans leurs structures sociales comme dans leur vie économique. Quelle que soit l'importance parfois spectaculaire du développement de certaines capitales, on ne doit pas oublier que l'ensemble de la population des Etats intéressés est encore essentiellement rurale. Or, le sol dont le paysan africain doit tirer sa subsistance devra faire l'objet de soins longs et coûteux, qu'il s'agisse de rendre quelque peu fertile une terre sèche et aride, ou au contraire de domestiquer une nature très riche, mais trop exubérante.

L'action que nous avons jusqu'à présent menée dans les Etats africains d'expression française correspond-elle à ces données politiques, psychologiques, économiques et sociales ? En un mot notre aide s'est-elle suffisamment attachée à ce problème fondamental : donner d'une façon progressive et solide aux populations africaines les possibilités d'améliorer leur niveau de vie, étant entendu que les besoins de cette population sont à l'heure actuelle encore relativement élémentaires. Dans des pays qui ne connaissent pas encore l'ère industrielle, notre action a été trop souvent consacrée à des opérations d'infrastructure économique ou sociale fort belles, mais précisément trop spectaculaires. Même lorsque certaines réalisations sont directement et immédiatement utiles (nous pensons par exemple à la création d'hôpitaux que beaucoup de nos villes de France envieraient) elles revêtent trop souvent un caractère quelque peu somptuaire. Ne serait-il dès lors pas possible, avec les mêmes moyens, de multiplier dans chacun des domaines intéressés le nombre des opérations ? Sans doute, celles-ci seraient-elles beaucoup moins spectaculaires, mais le bien-être de l'ensemble des populations n'y gagnerait-il pas ?

Il est vrai que ces opérations ne résultent pas d'une décision unilatérale de la France, mais de l'adoption de projets présentés par les Etats eux-mêmes. Or, précisément dans leur soif d'aller de l'avant et pleins de l'enthousiasme d'une indépendance encore toute récente, nos interlocuteurs africains ont-ils toujours exactement à l'esprit les véritables données du problème ? L'Afrique est malheureusement encore — pourquoi ne pas dire les choses franchement — un pays pauvre. Aussi ne convient-il pas, en matière d'investissements, d'envisager des réalisations dont le fonctionnement excéderait les possibilités normales des budgets africains.

Nous nous rendons cependant compte de toutes les difficultés qu'éprouvent les dirigeants de ces Etats à prendre ce qu'un de nos anciens collègues, rapporteur de la commission des finances, M. Burlot, a appelé très justement « les chemins austères de l'indépendance ». De toute façon, n'oublions pas que nous traitons en l'occurrence avec des Etats souverains dont les demandes d'équipement pourraient fort bien, si elles n'étaient pas agréées par nous, se trouver satisfaites par d'autres Etats, européens ou non, moins soucieux que nous des véritables problèmes de la condition humaine en Afrique.

Nous avons tout récemment pu constater avec intérêt que ce souci d'efficacité était partagé par le Gouvernement. Au cours d'une audition récente par votre commission des affaires étrangères, M. le ministre de la coopération a lui-même exprimé le souhait de voir dresser des plans coordonnés d'investissements économiques et sociaux. Et il laissait entrevoir aux commissaires la possibilité d'élaboration d'une loi-programme qui serait l'expression d'une planification du développement économique et social de chaque Etat, inspirée par une doctrine commune, et qui définirait, sur des bases rationnelles, l'avenir de la coopération française. Votre commission des affaires étrangères a accueilli cette suggestion avec un grand intérêt. Elle ne sous-estime cependant pas les difficultés, peut-être considérables, qui s'attacheront à l'élaboration d'une telle législation. Elle croit utile à ce propos d'exprimer son souci de ne voir prendre par le Gouvernement aucune initiative, si utile et si généreuse soit-elle, qui pourrait dans ses modalités sembler manifester une certaine forme de néo-colonialisme.

Elle rappelle également que la part essentielle de notre action doit être consacrée au domaine de l'enseignement et de la culture.

En admettant que le vote d'une telle loi soit possible et dans cette attente, il est un autre aspect de la coopération sur lequel nous croyons utile de mettre l'accent. Nous songeons au vieil adage selon lequel la façon de donner vaut mieux que ce que l'on donne. Transposé sur le plan de notre action en Afrique noire, cet axiome nous conduit à souligner l'aspect humain du problème de l'aide et de la coopération. Même si sur le plan financier notre action pouvait connaître des développements encore plus importants (on n'oubliera cependant pas que la France consacre, en proportion, plus qu'aucun autre pays du

monde à l'action en faveur des pays sous-développés : 2,6 p. 100 de son revenu national) encore conviendrait-il que nous soyons en mesure de fournir aux Etats intéressés une assistance technique suffisante en personnel. La solidarité que les Français manifestent à l'égard de leurs frères africains sur le plan financier devrait, pensons-nous, se développer davantage sur le plan des contacts humains.

Pourquoi, devant l'immensité des besoins qui existent, ne constituerions-nous pas nous aussi, sur des données originales, notre corps des « volontaires de la paix » ? C'est précisément en partant de ces considérations qu'il y a déjà deux ans, deux de nos collègues, MM. Davoust et Diligent, suggéraient dans une proposition de loi de permettre aux jeunes gens appelés à faire leur service militaire d'opter pour un service civil dans les Etats qui demanderaient le concours technique de la France. Ces jeunes volontaires, sélectionnés pour leurs compétences techniques, seraient appelés à apporter leur assistance aux Gouvernements africains qui en exprimeraient le désir. « Peut-être notre projet se heurtera-t-il à certaines conceptions traditionalistes. Mais l'heure n'est-elle pas venue de faire là comme ailleurs du neuf ? », concluaient les auteurs de la proposition de loi.

Nous avons appris avec beaucoup d'intérêt que le Gouvernement avait retenu ces suggestions, et que celles-ci avaient reçu un début d'application. Dans un communiqué du 7 novembre dernier, le ministre des armées annonçait qu'il avait donné son accord à la demande que lui avait faite le ministre de la coopération de détacher chaque année auprès de son département un certain nombre de militaires du contingent. « L'autorité militaire » poursuit ce communiqué, « mettra à la disposition de ce département des jeunes gens du contingent qui se seront portés expressément volontaires pour être utilisés à des tâches de coopération technique... Cette mesure intéressera particulièrement les jeunes gens ayant une qualification professionnelle éprouvée dans certaines disciplines de l'enseignement ou titulaires de diplômes d'ingénieur ».

Nous souhaitons que cette initiative rencontre un plein succès et que cette mesure, qui porte actuellement sur quelques centaines de jeunes gens, connaisse une plus grande extension. Car, pour faire face aux besoins immenses des jeunes Etats africains, notre solidarité doit se manifester non seulement sur le plan strictement économique et financier, mais également sur celui des rapports humains dans ce qu'ils peuvent avoir de plus enrichissant.

Il est à cet égard un dernier problème que nous pensons opportun d'évoquer. Ces contacts, qu'il importe de développer par tous les moyens dans le cadre de l'aide technique, doivent être également maintenus et resserrés dans un autre domaine : celui des relations parlementaires.

Depuis que les structures de l'ancienne Communauté sont devenues caduques, aucun organisme ne s'est encore substitué à ce Sénat qui avait constitué un lien de rencontre si utile. En effet, le Sénat interparlementaire consultatif prévu par certains accords de coopération n'a pas vu le jour. Il serait cependant très opportun de permettre aux parlementaires français, africains et malgaches de renouer les liens qui s'étaient établis entre eux pendant les quelques courtes sessions du Palais du Luxembourg. Il semble d'ailleurs que ce souhait, nous ne soyons pas les premiers à le formuler, et que nos collègues des Assemblées africaines et malgache seraient heureux de retrouver, dans un cadre suffisamment vaste, l'atmosphère d'amitié et — pourquoi ne pas le dire — de camaraderie qu'ils ont connue durant l'existence éphémère du Sénat de la Communauté.

Une telle réunion nous permettrait de confronter librement nos expériences et nos points de vue entre membres d'une même famille spirituelle, et chacun pourrait, de retour dans son pays, faire bénéficier ses collègues des enseignements ainsi acquis. C'est à dessein que nous venons d'employer l'expression « famille spirituelle ». Car, n'est-il pas vrai que ces Etats nouveaux qui, à certains égards tiennent à être traités pour ce qu'ils sont, c'est-à-dire comme des Etats étrangers, n'ont cependant jamais cherché à renier tous les liens culturels et affectifs qui les unissent à la France ?

Si le problème des relations entre parlementaires français, africains et malgaches présente indubitablement un aspect psychologique et même sentimental, il revêt également un aspect pratique dont l'importance ne saurait être sous-estimée. Le fait pour un grand nombre de chefs d'Etat et d'hommes politiques des Etats africains et malgache d'avoir siégé à côté de leurs collègues français à l'Assemblée nationale, au Conseil de la République ou à l'Assemblée de l'Union française, a été et demeure un élément important d'une bonne compréhension mutuelle. A l'inverse, il est à présumer que certains hommes politiques de l'Afrique actuelle, qui n'ont pas connu l'atmosphère de confiance sympathique des assemblées françaises, seraient

sans doute en mesure de mieux apprécier certains aspects des relations franco-africaines s'ils pouvaient aussi avoir des contacts suivis avec leurs collègues français.

Sous quelle forme ces rencontres parlementaires franco-africaines et malgaches pourraient-elles avoir lieu ?

Sans doute existe-t-il actuellement un certain nombre de groupes d'amitié dont nous ne mettons pas en doute l'utilité. Mais nous croyons qu'il importe de créer un ensemble plus officiel, plus institutionnalisé, doté de moyens propres à fournir aux parlementaires intéressés toutes les facilités nécessaires à des contacts nombreux et suivis.

Nous songeons, à cet égard, à une institution déjà existante, qu'il ne saurait être question de copier servilement, mais dont les promoteurs d'une telle réalisation pourraient éventuellement s'inspirer : c'est l'Association parlementaire du Commonwealth.

Créée en 1911, elle réunit les parlementaires de tous les pays, constituant cette grande famille qu'est le Commonwealth.

L'Association, aux termes mêmes de ses statuts, se propose de favoriser « l'entente et la coopération entre ceux qui participent au gouvernement parlementaire des pays membres du Commonwealth par des échanges d'informations et de visites individuelles et par l'organisation de conférences entre membres des différents parlements ».

C'est ainsi que s'est constitué un très vaste groupement qui, comprenant à l'origine six sections, en compte actuellement 64, et où l'on retrouve d'ailleurs l'extrême complexité des structures politiques du Commonwealth.

L'Association tient une conférence générale annuelle dans les différentes capitales ; des conférences régionales ont également lieu.

Les statuts de l'Association prévoient d'autre part, avec un réalisme tout britannique, l'octroi aux membres de facilités qui font de celle-ci une sorte de vaste « club interparlementaire » : facilités de voyage, accueil des visiteurs dans les parlements nationaux, publication d'un bulletin de liaison trimestriel rendant compte des faits les plus saillants de l'activité parlementaire dans chaque pays.

Le problème des relations entre les parlementaires français, africains et malgaches doit, pensons-nous, trouver sa solution d'autant plus rapidement que sur le plan européen des initiatives positives viennent d'être prises. En effet, la nouvelle convention d'association des pays africains et malgache à la Communauté

économique européenne prévoit la tenue annuelle d'une conférence parlementaire composée sur une base paritaire de membres du parlement européen et de membre des parlements des Etats associés.

Nous ne pouvons que nous réjouir de voir ainsi reconnue la place qui doit être faite aux relations entre parlementaires des pays intéressés. Mais nous pensons que le cadre ainsi fixé par la convention d'association n'exclut pas un autre groupement qui permettrait aux parlementaires français, africains et malgaches de se retrouver entre eux. Nous ne prenons cependant pas à notre compte cette suggestion. Car précisément, pour bien marquer le caractère nouveau des rapports qui unissent nos pays respectifs, nous estimons que l'initiative de la création d'une association parlementaire franco-africaine et malgache ne devrait pas revenir à la France. Votre commission se bornera donc à formuler le vœu de voir cette idée, émise par de nombreux collègues africains, reprise par eux en commun avec nous. Qu'ils sachent qu'elle recueille d'ores et déjà de sa part la plus large adhésion.

Dans ce premier avis sur le budget de la coopération et les problèmes qu'il pose, nous avons voulu tenter de faire le point de la situation. Cette vue d'ensemble, parfois sommaire, fait cependant apparaître en dépit de certaines imperfections, le bilan très positif d'une action commencée en 1946 et que les institutions adoptées en 1958 ont orientée vers de nouveaux et très heureux développements.

L'œuvre accomplie par la France au cours de ces dernières années pour permettre aux pays africains et malgache d'accéder à l'indépendance et aujourd'hui d'accélérer leur promotion est à porter au crédit de notre pays.

Une voie encore nouvelle s'ouvre à nous : celle de la coopération avec les Etats africains et malgache. Elle mérite de notre part des efforts constants que nous devons adapter à l'évolution même de ces pays auxquels nous sommes fraternellement attachés.

Sous réserve des observations qui précèdent, votre commission des affaires étrangères, statuant à la majorité, a décidé de donner un avis favorable à l'adoption du budget de la coopération.

Ce numéro comporte le compte rendu intégral des deux séances
du lundi 21 janvier 1963 ainsi que les rapports et avis annexés.

1^{re} séance : page 1331. — 2^e séance : page 1355. — Rapports et avis : page 1373.