

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 28

Services du Premier Ministre

IV. - PLAN

Rapporteur spécial : M. Gérard DELFAU.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Joseph Raybaud, vice-présidents ; MM. Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; M. Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Ernest Cartigny, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moïnet, René Monory, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pinfat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. René Regnault, Henri Torre, Andre-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexe n° 25), 299 (tome IX) et T.A. 24.

Sénat : 87 (1988-1989)

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	3
EXAMEN EN COMMISSION	5
AVANT-PROPOS	7
I. PRÉSENTATION DES CREDITS	8
A) Présentation générale	8
B) Présentation détaillée	11
1. Les moyens des services	11
a) <i>Les dépenses de personnel</i>	11
b) <i>Les dépenses de matériel et de fonctionnement</i>	11
c) <i>Les dépenses diverses</i>	12
2. Les crédits d'intervention	12
3. Les dépenses en capital : recherche en socio-économie	13
II. UN BUDGET D'ATTENTE	14
A) Un budget toujours marqué par la rigueur	14
1. La poursuite des réductions d'effectifs	14
2. L'inquiétante évolution des crédits d'études et de recherches	15
a) <i>Les études</i>	15
b) <i>Les recherches</i>	17
B) Une rigueur qui pourrait être atténuée	19
1. Une mesure qui intervient à contretemps : la réduction de la subvention au C.R.E.D.O.C.	19
2. La stagnation de la subvention annuelle aux organisations syndicales	20
C) Un budget qui dégage cependant des moyens pour quelques priorités	21
1. Le relèvement de la subvention destinée à l'O.F.C.E.	21
2. Une action prioritaire : la diffusion des travaux du Plan	22
3. Une action prioritaire : la mission d'évaluation des politiques publiques	23
III. UNE INDISPUTABLE VOLONTE DE RELANCER LA PLANIFICATION MAIS ENCORE BIEN DES INCONNUES	25
A) Une volonté de relancer la planification	25
B) Mais quelle planification ?	27
1. Quel Xe Plan ?	27
2. Le Plan français et l'Europe	28
3. Le Plan national et les contrats de plan Etat-régions	29
4. L'avenir de la procédure d'élaboration du Plan	30

PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. UN BUDGET D'ATTENTE TOUJOURS MARQUE PAR LE SOUCI D'ECONOMIE MAIS QUI DEGAGE CEPENDANT DES MOYENS POUR CERTAINES PRIORITES NOUVELLES

1) Le souci d'économie est toujours manifeste, comme en témoigne la diminution de plusieurs dotations.

2) Cette rigueur permet, sans entraîner une augmentation trop forte du budget global du Plan, de dégager des crédits nécessaires au financement de certaines actions prioritaires dans le cadre de la politique du nouveau gouvernement : diffusion des travaux et mission d'évaluation des politiques publiques.

Ces deux actions sont en effet au nombre de celles qui résultent de la volonté gouvernementale de relancer la planification.

B. UNE VOLONTE DE RELANCER LA PLANIFICATION ET QUELQUES INCONNUES

1) Cette volonté se traduit par :

- la préparation du Plan national 1989-1992;
- une réflexion sur les modalités optimales de la prise en charge de la fonction d'évaluation des politiques publiques;
- le souci que le Plan serve de point de rencontre entre l'Etat et la société civile et qu'il permette notamment de faire passer dans l'opinion des idées essentielles pour préparer l'avenir du pays.

2) Mais quelle planification ?

- Le Xème Plan devrait mettre en avant un petit nombre de grandes priorités gouvernementales à moyen terme, comme en témoigne la première esquisse issue de la réflexion interministérielle et maintenant soumise à la concertation des partenaires sociaux.

□ - Il reste à savoir quelle sera sa force contraignante et quelle sera l'importance de son cadrage chiffré.

- Votre rapporteur observe également que, si les négociations devant aboutir à la conclusion des contrats de plan Etat-régions sont également en cours, elles devraient aboutir au tout début de l'année 1989. Il se pose donc la question de la cohérence de ces contrats avec le Plan national, lequel ne sera présenté au Parlement qu'au printemps 1989.

3) L'avenir de la procédure d'élaboration du Plan

Afin de pouvoir présenter le projet de loi de Plan au Parlement au cours de la seconde session ordinaire de 1988-1989, l'élaboration du Xème Plan ne peut se dérouler dans le strict respect des dispositions de la loi du 29 juillet 1982.

Le Parlement devra donc débattre, *a posteriori* lors de la session de printemps, de ces dérogations circonstanciées. Mais, si le Gouvernement ne donne pas suite à la réforme de la planification envisagée par son prédécesseur, il n'exclut pas de modifier pour l'avenir le cadre de la loi de 1982. La portée de cette éventuelle réforme, qui pourrait concerner, outre la périodicité des plans, la distinction des différentes phases de la procédure et l'organisation des consultations, probablement dans le sens d'une pérennisation du mode d'élaboration actuel du Xe Plan, reste incertaine.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 8 novembre 1988, la commission des finances, présidée par M. Jacques Descours Desacres, vice-président, a procédé à l'examen des crédits des services du Premier ministre : IV. Plan, pour 1989, sur le rapport de M. Gérard Delfau, rapporteur spécial.

M. Gérard Delfau, rapporteur spécial, a estimé que le budget du Plan pour 1989 devait être considéré comme un budget d'attente. Il a noté que ces crédits, qui s'élèvent à 149,1 millions de francs, augmentaient à structures constantes et en francs courants de 3,4 % et qu'ils étaient donc à peu près stables en francs constants.

M. Gérard Delfau, rapporteur spécial, a relevé que se manifestait toujours un souci d'économie et de rigueur, dont témoignait notamment la réduction de la subvention destinée au centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, réduction intervenant cependant légèrement à contretemps eu égard au sérieux redressement opéré par cet organisme dans sa gestion.

En revanche, il a pu souligner le relèvement d'autres dotations, telle celle de l'observatoire français des conjonctures économiques et le dégagement de crédits pour financer certaines actions prioritaires, telles la diffusion des travaux du Plan et la mission d'évaluation des politiques publiques.

Il a signalé que la subvention allouée aux organisations syndicales pour leur participation aux travaux du Plan restait inchangée depuis des années et il a souhaité son ajustement.

M. Gérard Delfau, rapporteur spécial, s'est félicité de la volonté gouvernementale de relancer la planification. Après avoir présenté le calendrier et la procédure d'élaboration du Xe Plan, il s'est cependant interrogé sur sa force contraignante et sur la place qu'y tiendront les engagements financiers. Il a également estimé qu'il eût été préférable que les négociations des futurs contrats de plan Etat-régions n'eussent été engagées que dans le cadre préalablement établi du Plan national.

M. Robert Vizet a jugé que la modestie du budget contrastait avec le fait que 1989 était l'année du lancement du Xe Plan.

M. Stéphane Bonduel a souligné que l'incohérence qui consiste à conclure les contrats de plan avant l'adoption du plan national pouvait expliquer les retards de l'Etat pour apporter sa signature auxdits contrats et qu'en tout état de cause, il s'agissait d'une situation dommageable pour l'aménagement du territoire.

M. Jacques Descours Desacres a estimé également qu'il eût été préférable de reporter la signature des contrats après le vote du Plan afin de pouvoir vérifier l'adéquation de leur contenu avec les choix effectués au niveau national.

M. Gérard Delfau, rapporteur spécial, a expliqué la modestie du budget par le fait que l'élaboration du Plan n'impliquait pas nécessairement un abondement considérable des crédits du commissariat général du Plan. Il a indiqué que le faible montant des crédits résultait aussi de l'insuffisante cristallisation de l'idée de planification et a espéré que le niveau de ce budget n'était pas le reflet d'hésitations de l'Etat à s'engager sur le long terme et que, l'an prochain, des moyens suffisants seraient mis au service de la conception de la planification qui aura été définie.

M. Gérard Delfau, rapporteur spécial, a précisé qu'en ce qui concerne les contrats de plan le Gouvernement avait préféré les amener à conclusion plutôt que de créer un vide dans l'attente de l'adoption du Xe Plan.

Sous réserve de ces observations, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits des services du Premier Ministre : IV. Plan, pour 1989.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le rattachement administratif du Plan change une fois de plus. Il dépend désormais d'un secrétariat d'Etat auprès du Premier Ministre.

Ce budget pour 1989 peut être qualifié de budget d'attente. Il reste en effet un budget modeste, car caractérisé par la poursuite de la rigueur budgétaire, mais pour de grandes ambitions, car devant contribuer à l'élaboration du Xe Plan, le Plan qui guidera la France jusqu'à l'instauration du grand marché européen. C'est dire l'ampleur des questions qui se posent.

I. PRESENTATION DES CREDITS

Le budget du Plan recouvre :

- les crédits du Plan proprement dits, eux-mêmes divisés entre crédits du Commissariat général du Plan, et crédits de recherche (recherches extérieures financées par appels d'offres, sur les crédits du titre VI);
- les crédits des organismes qui sont rattachés au Commissariat : le C.E.R.C., Centre d'études des revenus et des coûts, et le C.E.P.I.I., Centre d'études prospectives et d'informations internationales;
- les subventions de fonctionnement pour le financement de recherches ou d'actions économiques menées par des organismes privés. A la différence du C.E.R.C. et du C.E.P.I.I., ces organismes disposent d'un budget autonome et reçoivent des contributions publiques ou privées extérieures au Plan.

A. PRESENTATION GENERALE

Les crédits du Plan inscrits au projet de budget pour 1989 sont de **149 098 523 francs**, soit une diminution de 7 % par rapport au budget voté de 1988.

Cependant, cette évolution est imputable au transfert des crédits consacrés à l'économie sociale vers le budget des Services généraux du Premier ministre. (1)

(1) Il y a également lieu de noter que le rattachement de la commission nationale de développement social des quartiers au ministère chargé de l'équipement et du logement en 1988 se traduit par le transfert des crédits de frais de déplacement inscrits au budget du Plan et destinés au fonctionnement de la commission (210 120 francs).

Votre rapporteur se félicite d'ailleurs du regain d'intérêt gouvernemental pour ce secteur qui était laissé à l'abandon et dont les crédits enregistrent, pour 1989, une augmentation de 9,2 % (1).

Ainsi, à structures constantes, les crédits du Plan augmentent de 3,4 %, soit à un rythme moins important que le budget global (4,5 %) mais légèrement supérieur à la hausse des prix prévue pour 1989 (2,5 %).

En francs constants, les crédits du Plan sont donc quasiment stables.

Mais, cette stabilisation globale est le résultat :

- de l'augmentation des crédits du Commissariat du Plan ;
- de la stagnation des crédits des organismes rattachés (Centre d'études du revenu et des coûts et Centre d'études prospectives et d'informations internationales) ;
- de la réduction des crédits de recherche.

(1) À la suite de la seconde délibération à l'Assemblée nationale, les crédits d'intervention dans le secteur de l'économie sociale ont été relevés de 6,5 millions de francs supplémentaires, ce qui porte l'augmentation globale du budget de l'économie sociale à 49,4 %.

TABLEAU RECAPITULATIF

Budget du Plan

Présentation par nature de crédits			
Crédits	Montant (en MF)	Variation 1988/1989	Variation 1988/1989 à structures constantes
Titre III - Moyens des services	96,5	+ 2,1 %	+ 5,9 %
Titre IV - Interventions	44,8	- 20,4 %	+ 2,1 %
Titre VI - Subventions d'investissements			
C.P.	7,8	- 17,9 %	- 17,9 %
A.P.	8	-	-
TOTAL (D.O. + C.P.)	149,1	- 7 %	+ 3,4 %
Présentation par action			
Action	Montant (en MF)	Part dans le total	Variation 1988/1989
• Commissariat au Plan	86,7	58,1 %	+ 6,8 %
• Organ. rattachés(1)	33,3	22,3 %	+ 2,1 %
C.E.R.C.	(17,1)	(11,5 %)	(+ 1,8 %)
C.E.P.I.I.	(16,2)	(10,8 %)	(+ 2,5 %)
• Recherche	29,1	19,6 %	- 4 %
TOTAL	149,1	-	+ 3,4 %

(1) Organismes rattachés au Plan :

- C.E.R.C. : Centre d'études du revenu et des coûts.
- C.E.P.I.I. : Centre d'études prospectives et d'informations internationales.

Cinq autres organismes bénéficient des subventions inscrites au budget du Plan mais disposent d'un budget autonome et de ressources d'autres services :

- C.R.E.D.O.C. : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.
- O.F.C.E. : Observatoire français des conjonctures économiques.
- I.R.E.S. : Institut de recherches économiques et sociales.
- C.E.P.R.E.M.A.P. : Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification.
- I.P.E.C.O.D.E. : Institut de prévisions économiques et financières pour le développement des entreprises.

B. PRESENTATION DETAILLEE

1) Les moyens des services (Titre III)

Les moyens des services s'élèvent à 96 534 778 francs contre 94 516 499 francs dans le budget voté de 1988, soit une augmentation de 2,1 %. En fait, à structures constantes, la progression enregistrée est plus forte : + 5,9 %.

a) Les dépenses de personnel (1ère et 3e parties du titre III).

Ces dépenses au titre du Commissariat général du Plan, du C.E.R.C., du C.E.P.I.I. et de l'action recherche passent de 59 544 200 francs en 1988 (soit 61 318 734 francs moins les crédits de personnel de l'économie sociale) à 60 549 060 francs. Cette progression à structures constantes est de 1,68 %.

La faiblesse de l'augmentation des crédits de personnel s'explique par les deux suppressions nettes d'emplois auxquelles il doit être procédé.

Ce solde négatif des créations et des suppressions d'emplois s'analyse comme suit :

- Commissariat général du Plan : 5 créations et 9 suppressions (dont 4 au titre des économies);

- C.E.P.I.I. : 1 création et 1 suppression (transformation d'un emploi);

- Action recherche : création d'un emploi de documentaliste au Commissariat général du Plan et d'un emploi de chargé de mission au C.E.P.I.I.

b) Les dépenses de matériel et de fonctionnement (4e partie du titre III)

Ces dépenses progressent de 31 430 838 francs à 33 951 718 francs, soit + 8,02 %.

En fait, cette augmentation résulte :

- de la stagnation ou de la diminution de certains crédits : notamment, les dépenses informatiques, bureautiques et télématiques sont restreintes au niveau nécessaire au maintien de l'existant et aux dépenses de renouvellement : - 699 000 francs pour le Plan, - 100 000 francs pour le C.E.R.C. et - 700 000 francs pour le C.E.P.I.I.

- de la mesure nouvelle destinée au financement de la mission d'évaluation des politiques publiques. En effet, les crédits nécessaires à cette action (au total 4 millions de francs) sont répartis entre différents chapitres de fonctionnement, tous situés dans la 4e partie du titre III à l'exception des crédits pour vacations inscrits au chapitre 31-96 (100 000 francs) :

- . chapitre 34-01 (fonctionnement courant) : 350 000 francs,
- . chapitre 34-02 (frais de déplacement) : 150 000 francs,
- . chapitre 34-04 (travaux et enquêtes) ; 3,4 millions de francs.

La croissance de la dotation totale de ce dernier chapitre (+ 2 890 000 francs) est imputable en totalité à l'ouverture des crédits au titre de cette mission. En effet, les crédits destinés aux autres travaux et enquêtes sont réduits parallèlement de 510 000 francs.

c) Les dépenses diverses (7e partie du titre III)

Il est créé dans cette partie un nouveau chapitre, le chapitre 37-93 « Actions d'animation et de promotion », sur lequel sont inscrits des crédits d'un montant de 2 millions de francs destinés au développement de la politique de communication du Commissariat général du Plan et à la valorisation de ses travaux.

2) Les crédits d'intervention (Titre IV)

Ces crédits, destinés aux subventions, augmentent de 43 575 745 francs à 44 763 745 francs, soit + 2,72 %.

Cette augmentation globale est le résultat :

- d'une mesure horizontale d'économie de 812 000 francs à répartir sur les différentes lignes du chapitre 44-11 (« subventions diverses »), seul chapitre subsistant dans ce titre en raison du transfert de l'économie sociale;

- d'un ajustement à la baisse de la subvention destinée au C.R.E.D.O.C. : - 2 millions de francs;

- d'un relèvement de la subvention allouée à l'O.F.C.E. : + 4 millions de francs.

3) Les dépenses en capital : recherche en socio-économie (Titre VI)

Ces crédits, inscrits au chapitre 66-01, financent des travaux de recherches théoriques ou appliquées qui sont sélectionnés dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres.

Si les autorisations de programme sont maintenues à 8 millions de francs, les crédits de paiement enregistrent une nouvelle réduction de 17,89 % : ils passent de 9,5 millions de francs à 7,8 millions de francs. Dans le précédent budget, ils avaient déjà régressé de 5 %.

II. UN BUDGET D'ATTENTE

Le budget prévu pour le Plan en 1989 peut être considéré comme un **budget d'attente, toujours marqué par le souci d'économie, peut-être pas toujours appliqué à bon escient, mais qui dégage cependant des moyens pour quelques priorités nouvelles.**

A. UN BUDGET TOUJOURS MARQUE PAR LA RIGUEUR

La réduction apparente des crédits de ce budget pour 1989 pourrait inquiéter puisque les crédits prévus sont de 149 098 523 francs contre 160 285 631 francs de crédits votés au titre de 1988. Mais la régression est due au transfert des crédits consacrés à l'économie sociale au budget des Services généraux du Premier ministre, si bien que, à structures constantes, le budget du Plan augmente au contraire de 3,4 %.

Cette progression, qui succède à une diminution à structures constantes l'an dernier, devrait réjouir, mais il y a lieu d'observer qu'elle est inférieure à la progression moyenne du budget de l'Etat et à peine supérieure à la hausse des prix attendue en 1989.

En effet, ce budget reste marqué par un souci d'économie prononcé qui se manifeste dans l'ajustement de nombre de dotations.

1) La poursuite des réductions d'effectifs

Effectifs du Commissariat général du Plan

1984	1985	1986	1987	1988	1989
205	219	205	183	178	175

Depuis 1985, le nombre d'emplois au Commissariat général du Plan a été réduit de 44, soit une diminution de l'effectif de 20 %.

Pour 1989, il est prévu 4 créations d'emplois (résultant de transformations), le rétablissement de l'emploi de chef du service économique (poste tenu à ce jour par un fonctionnaire mis à disposition du Plan) et la création d'un emploi de documentaliste (au titre de la recherche). Par ailleurs, doivent être supprimés 4 emplois (au titre des transformations), 1 emploi d'adjoint administratif (transféré aux Services du Premier ministre) et 4 emplois au titre des économies. Le solde de ces opérations est donc de - 3.

En revanche, les effectifs du C.E.R.C. sont inchangés depuis 1985 (43 postes budgétaires) et ceux du C.E.P.I.I. augmentent d'une unité : ils passent donc à 47, un emploi de chargé de mission étant créé au titre de la recherche.

2) L'inquiétante évolution des crédits d'études et de recherches

Les services effectuent, au sein du Commissariat général, d'importants travaux dont la qualité n'est plus à démontrer. De plus, le Commissariat finance des travaux extérieurs, selon deux procédures différentes : on distingue les études et les recherches.

a) Les études

Les études sont financées sur les crédits de fonctionnement (chapitre 34-04). Elles sont négociées de gré à gré.

Cette procédure d'engagement des crédits d'études permet de mobiliser rapidement un potentiel de travaux intéressant le Commissariat général du Plan à partir de thèmes sur lesquels travaillent habituellement les centres de recherche et les cabinets d'études.

Ces travaux répondent à trois nécessités :

- assurer le suivi et l'exécution du Plan,
- préparer les travaux des commissions ou des groupes de travail,
- mener des réflexions évaluatives ou prospectives.

La procédure de sélection des études est interne au Commissariat général du Plan : elle se déroule au sein du Comité des études qui réunit les représentants des différents services sous la présidence du Commissaire au Plan.

En 1988, à ce jour, ont été financées les études suivantes :

Titre de l'étude	Organisme
Base de données sur la recherche en sciences sociales	C.D.S.H.
Développement industriel et perspectives de coopération entre la France et la Chine pour ce qui concerne le secteur textile . . .	M.S.H.
Automatisation informatisée: apports de la recherche à la modernisation des entreprises	C 3 E
Gestion de l'emploi et recours à la formation chez les sous-traitants de l'industrie des biens d'équipement	C.E.R.E.Q.-C.E.E.
Les nouveaux enjeux dans le système de la formation continue	F.N.E.G.E.
Les tendances structurelles lourdes en régions européennes . . .	Bureau Agricole Commun
Les firmes européennes des secteurs plats préparés et viandes transformées	C.F.C.E.
Modèle de conjoncture des régions françaises (3e phase)	Université Aix-Marseille 3
Prévisions GAMA	ARES
Investissement - Désendettement - Placements financiers des entreprises	E.P.S.I.
Ouverture du marché unique européen et effets sur l'emploi dans le secteur de l'assurance en France	ARETE
Prévisions glissantes détaillées	B.I.P.E.
Analyses et réflexions sur l'efficacité des choix stratégiques d'aval dans l'agro-alimentaire de 1976 à 1986	Association Nutrition Demain
Comptes de sociétés pour 1988	EUROSTAF DAFSA
Stratégies des principales firmes européennes du secteur laitier face à 1992	R.S.P. Conseil
Observatoire de la communication	B.I.P.E.

L'évolution de l'article 10 du chapitre 34-04 auquel sont inscrits les crédits dont dispose le Commissariat général du Plan pour financer de telles études en 1989 semble en apparence satisfaisante.

**Crédits de travaux et d'études
(Commissariat général du Plan)**

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
34-04-10	8 918 780	8 918 780	8 646 343	8 086 343	8 086 343	8 248 070	8 250 551	11 130 551

Mais l'augmentation de la dotation de cet article est imputable à l'inscription de crédits destinés au financement de la mission d'évaluation des politiques publiques. En dehors de cette mesure nouvelle de 3,4 millions de francs, les crédits destinés aux autres travaux et études pour le compte du Commissariat général sont réduits de 500 000 francs : il ne reste plus à ce titre qu'une dotation de 7 730 551 francs contre 8 230 551 francs en 1988, soit une régression de 6,07 %.

Il est regrettable que l'attribution de moyens pour la priorité que constitue la mission d'évaluation se fasse au détriment des études « ordinaires ».

b) Les recherches

Les crédits du chapitre 66-01 financent des travaux de recherches théoriques ou appliquées qui sont sélectionnés dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres.

Six comités scientifiques interviennent pour formuler des avis sur le contenu des recherches. De plus, les projets d'appels d'offres sont rédigés après consultation d'experts et d'organismes.

Les appels d'offres sont largement diffusés dans la communauté scientifique : ils sont adressés à plus de 1 000 destinataires.

Les recherches font ensuite l'objet d'un suivi tant administratif que scientifique.

Les recherches lancées à la fin de l'année 1987 sont pour beaucoup centrées sur le marché intérieur européen : par exemple, le grand marché intérieur européen et l'assurance française (F.E.R.E. consultants), l'achèvement du marché unique des capitaux (C.U.E.C.E. et C.R.E.C., Université Paris I), professions fermées et achèvement du marché intérieur européen (GLYSI-C.N.R.S.), la branche automobile à l'horizon 1992 (LETS, Ecole Centrale, EURECO S.A.R.L.), l'acte unique européen et le sport (Centre de droit et d'économie du sport, de l'université de Limoges).

En 1988, les recherches suivantes ont été financées :

Titre de la recherche	Organisme	Coût (TTC)
Le panel lorrain de ménages : problèmes méthodologiques et solutions	LASARE ADEPS	110 000
La protection sociale complémentaire dans l'entreprise : une étude comparée de secteurs	LAREA	249 999

Par ailleurs, trois appels d'offres ont été sélectionnés en septembre 1988 : ils concernent les politiques sociales, les transferts sociaux et enfin l'urbanisation.

La régression des crédits de recherche s'accroît en 1989 : - 17,89 %.

**Crédits de recherche (chapitre 66-01)
(milliers de francs)**

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
C.P. ouverts	13 000	13 500	10 585	11 000	12 160	10 000	9 500	7 800

Cette orientation semble regrettable à votre rapporteur. Il tient également à attirer l'attention sur deux conséquences de la rigueur qui lui semblent particulièrement dommageables.

B. UNE RIGUEUR QUI POURRAIT ETRE ATTENUÉE

Les crédits d'intervention du chapitre 44-11 n'échappent pas à la rigueur, puisque ces crédits ne progressent que de 2,72 %, soit une quasi-stagnation en francs constants. Encore faut-il observer qu'au sein de ce chapitre qui regroupe les subventions accordées au C.R.E.D.O.C., à l'O.F.C.E., à l'I.R.E.S., au C.E.P.R.E.M.A.P. et à l'I.P.E.C.O.D.E., les subventions tendant au développement de l'information économique (accordées au coup par coup, à l'exception de celle allouée au groupement d'intérêt scientifique « Pédagogie de l'information économique » qui reçoit une subvention annuelle au titre d'une convention), et les subventions annuelles aux organisations syndicales au titre de leur participation aux travaux de planification, la subvention destinée à l'O.F.C.E. doit augmenter de 4 millions de francs. Ceci signifie des mesures d'économie corrélatives pour les autres postes de ce chapitre.

Notamment, votre rapporteur relève la réduction de la subvention destinée au C.R.E.D.O.C. et la stagnation de celle attribuée aux organisations syndicales.

1) Une mesure qui intervient à contretemps : la réduction de la subvention au C.R.E.D.O.C.

Il est prévu de réduire de 2 millions de francs la subvention destinée au C.R.E.D.O.C., ce qui la ramènerait à 5,1 millions de francs.

Le C.R.E.D.O.C. effectue des études et des recherches dans plusieurs domaines : conditions de vie, consommation, évaluation des politiques sociales. Votre rapporteur rappelle que, l'an dernier, il avait signalé que le ministre d'alors lui avait fait part de ses préoccupations quant à la gestion peu satisfaisante de cet organisme. La subvention pour 1988 avait été réduite à 7,1 millions de francs, soit moins 1,4 million de francs. Le précédent Gouvernement avait en effet confié une étude sur le fonctionnement du C.R.E.D.O.C. à un cabinet privé, lequel avait conclu que le C.R.E.D.O.C. devait développer son autofinancement en réorientant ses activités vers le secteur privé. La nouvelle et importante réduction de la subvention prévue dans le projet de budget pour 1989 poursuit donc le **désengagement de l'Etat.**

Cependant, cette politique intervient peut-être à contretemps. En effet, si les exercices 1984, 1985 et 1986 avaient été marqués par de très importants déficits d'exploitation (respectivement 1,4 million de francs, 0,7 million de francs et 1,1 million de francs), il semble que le **C.R.E.D.O.C.** se soit engagé **dans la voie du redressement en effectuant de sérieuses économies de gestion**, notamment par des compressions d'effectifs, si bien que l'exercice 1987 est quasiment équilibré (le déficit est réduit à 120 000 francs) et qu'il devrait en être de même en 1988.

Evolution des effectifs du C.R.E.D.O.C.

	Au 31.12 1984	Au 31.12 1985	Au 31.12 1986	Au 31.12 1987	Au 01.06. 1988
Effectifs	60	61	54	53	46
<i>Dont à temps partiel</i>	22	24	21	20	16

L'équilibre financier du C.R.E.D.O.C. doit certes être consolidé par le maintien de l'effort de rigueur dans la gestion et par le développement de la recherche de partenaires contractuels nouveaux (entreprises, collectivités locales). On constate d'ailleurs qu'en 1988 environ le tiers des contrats d'études sont passés avec des entreprises des secteurs industriel et bancaire, contre seulement 14 % l'année précédente.

Mais est-il opportun d'opérer pour 1989 une réduction drastique de la subvention versée par l'Etat au risque de mettre en difficulté un organisme engagé dans la voie du redressement ?

Ne serait-il pas préférable d'attendre qu'un nouveau bilan de l'activité et de l'utilité du C.R.E.D.O.C. ait pu être établi pour procéder aux ajustements de la subvention qui s'avèreraient nécessaires ?

C'est du moins ce que pense votre rapporteur qui souhaite le maintien, pour 1989, de la subvention à son niveau de 1988.

2) La stagnation de la subvention annuelle aux organisations syndicales

Depuis 1981, les grandes centrales syndicales de salariés bénéficient d'une subvention annuelle destinée à « faciliter leur participation aux travaux de planification ». Cette somme leur a permis concrètement de maintenir ou renforcer leurs moyens d'études économiques (personnel, documentation, déplacements, etc).

La règle de répartition instituée consiste à proportionner le montant alloué à chacune des organisations à sa représentativité, critère également utilisé pour déterminer le nombre de leurs représentants à la Commission nationale de planification.

Il en est résulté les montants suivants (en francs) :

- C.G.T.	200 000
- C.F.D.T.	200 000
- F.O.	200 000
- C.F.T.C.	100 000
- C.G.C.	100 000
- F.E.N.	100 000

La dotation globale prévue au titre de cette subvention annuelle est la même depuis 8 ans.

Votre rapporteur estime nécessaire une réévaluation de cette enveloppe qui n'a cessé de se dégrader en francs constants. Une telle remise à niveau semble particulièrement justifiée en période d'élaboration du nouveau Plan national.

C. UN BUDGET QUI DEGAGE CEPENDANT DES MOYENS POUR QUELQUES PRIORITES

Le souci d'économie que reflètent les réductions de crédits signalées par votre rapporteur et la stagnation des dotations des deux organismes rattachés (C.E.R.C. et C.E.P.I.I.) permet, il est vrai, tout en maintenant l'évolution globale du budget du Plan dans de strictes limites, de dégager des crédits pour améliorer certaines dotations et pour financer certaines actions prioritaires dans le cadre de la politique du nouveau Gouvernement.

1) Le relèvement de la subvention destinée à l'O.F.C.E.

La subvention accordée à l'O.F.C.E. s'élevait en 1988 à 12 060 000 francs. Il est prévu, pour 1989, de l'augmenter de 4 millions de francs.

L'O.F.C.E., qui étudie les conjonctures et fait des prévisions à court terme en ce qui concerne la France, est un organisme créé dans le cadre de la Fondation nationale des sciences politiques en 1981 à la suite d'une convention passée avec l'Etat.

Les ressources de l'O.F.C.E. proviennent pour l'essentiel de la subvention de l'Etat. Les recettes annexes qui résultent de la vente de publications, de prestations de service et de contrats ne représentaient en 1988 qu'environ 800 000 francs.

Depuis 1983, le déficit de l'O.F.C.E. est financé par un prélèvement sur son fonds de réserve.

Le relèvement d'importance de la subvention prévu pour 1989 vise à rattraper un certain retard dans l'évolution du montant de la subvention depuis 1983. Il s'agirait d'une première étape : il serait envisagé de poursuivre cette opération dans le budget de 1990.

2) Une action prioritaire : la diffusion des travaux du Plan

Votre commission a toujours été attentive à l'amélioration de la diffusion des travaux du Plan.

Cette diffusion passe d'abord par les **publications**.

Jusqu'à présent, en 1988, les rapports suivants ont été confiés à la Documentation française :

	Tirages	Ventes au 1.08.1988
- L'école de la deuxième chance		
Tome I	(3 000 ex)	970
Tome II	(3 000 ex)	895
- Le logement locatif social	(1 000 ex)	447
- Négociation collective : quels enjeux ?	(2 000 ex)	110
- Immigration : un devoir d'insertion	(1 200 ex)	En cours d'édition
- G.S.I. Travaux publics : fiscalité et équipements collectifs	(1 300 ex)	En cours d'édition
- G.S.I. Travaux publics : les professions du bâtiment face à l'échéance de 1992	(1 300 ex)	En cours d'édition
- Indemnisation du chômage : une comparaison internationale	(1 000 ex)	En cours d'édition

Mais le projet de budget pour 1989 tend aussi à permettre au Commissariat général du Plan de développer ses **actions de communication**. Il est en effet estimé que le Plan doit perpétuer et développer son rôle de point de rencontre entre l'Etat et la société civile, ce qui implique qu'il serve de cadre à l'expression de toutes les composantes de notre vie économique et sociale, mais aussi qu'il fasse passer dans l'opinion des idées essentielles pour préparer l'avenir du pays.

Afin donc de promouvoir le rôle pédagogique et la fonction d'explication du Plan, **un chapitre 37-93 « Actions d'animation et de promotion »** a été créé, **doté de 2 millions de francs**. Ces crédits devraient permettre, notamment par l'organisation de colloques ou de rencontres, de **valoriser les travaux du Plan**.

Cette mesure nouvelle répond donc à une préoccupation constante de votre commission.

Il en est de même de la mesure destinée au financement de la mission d'évaluation des politiques publiques.

3) Une action prioritaire : la mission d'évaluation des politiques publiques

Le Commissariat général du Plan doit servir de cadre à la réflexion qui sera conduite en vue de déterminer les modalités optimales d'une prise en charge permanente de la fonction d'évaluation des politiques publiques. A ce titre, un **crédit de 4 millions de francs** est ouvert **pour 1989**.

En effet, la nécessité de développer l'effort financier des collectivités publiques dans de nombreux domaines d'une part, l'existence de contraintes fortes de nature budgétaire ou fiscale d'autre part, rendent nécessaire la mise en place de mesures d'évaluation afin d'augmenter la productivité de la dépense publique. L'instauration du dispositif du revenu minimum d'insertion devrait constituer le premier domaine d'application de cette approche des politiques publiques.

oOo

Ces deux dernières actions sont au nombre de celles qui résultent de **la volonté gouvernementale de relancer la planification.**

On ne peut cependant manquer de remarquer que **l'évolution fort modeste du budget du Plan contraste avec cette nouvelle dynamique.** Il est vrai que l'élaboration du Plan de la Nation n'implique pas nécessairement un renforcement des crédits du Commissariat général du Plan. On peut également penser que la prudence dont témoigne la confection du projet de budget du Plan pour 1989 reflète encore une certaine absence de cristallisation de l'idée de planification. Si les crédits au service du Plan ne progressent que très légèrement, n'est-ce pas parce que la conception du Plan n'est pas encore clairement définie?



III. UNE INDISCUTABLE VOLONTE DE RELANCER LA PLANIFICATION MAIS ENCORE BIEN DES INCONNUES

7

A. UNE VOLONTE DE RELANCER LA PLANIFICATION

Le précédent Gouvernement avait engagé une réforme de la planification telle qu'elle existe en application de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982.

Un projet de loi avait à ce titre été présenté et adopté en conseil des ministres au début de l'année 1988. Bien que ce texte n'eût pas encore pu être soumis au Parlement, les travaux de préparation du Xe Plan avaient été engagés dans l'optique retenue par la réforme envisagée.

Ce Xe Plan devait couvrir la période 1989-1992. Mais ce Plan devait être très différent du précédent tant dans sa conception que dans son mode d'élaboration. Pouvant être d'une durée variable en fonction des circonstances économiques, il devait déterminer les grandes orientations à moyen terme de la politique économique et sociale de l'Etat ainsi que les choix stratégiques correspondants. Loi de plan unique, sans analyse sectorielle ni engagements financiers, ce Plan s'éloignait résolument du cadre en vigueur de la loi de 1982. Sa préparation, simplifiée, n'avait plus à durer deux ans mais environ dix mois.

Le nouveau Gouvernement ne donne pas suite à ce projet de réforme de la planification. Cependant, voulant que le Xe Plan couvre la période 1989-1992 et puisse effectivement commencer en 1989, il ne peut respecter les délais et la procédure prévus par la loi de 1982.

Une **procédure inédite et raccourcie d'élaboration** a donc été mise en place pour le Xe Plan par le conseil des ministres du 20 juillet dernier.

L'ordre des facteurs a été inversé car il a été jugé que demander aux partenaires sociaux de s'exprimer d'abord, « dans le vide », n'était guère fructueux.

Ainsi, à la suite d'une concertation au sein du Gouvernement, une première esquisse a-t-elle été élaborée et adoptée par un Conseil interministériel présidé par le Premier ministre le 20 septembre.

Ce document est maintenant soumis à la concertation des partenaires sociaux au sein de sept commissions traditionnelles (qui seront les suivantes : Europe technologique, industrielle et commerciale; Europe financière et monétaire; relations sociales et emploi; protection sociale; éducation, formation, recherche; vie quotidienne et cadre de vie; efficacité de l'Etat).

Participeront également aux travaux un Comité jeunesse formé de jeunes de 18 à 25 ans et un Comité Europe d'une formule tout à fait originale car formé de membres non-Français de la Communauté, tandis qu'une commission « Horizon 2000 » réfléchira à plus long terme sur le projet de société et de civilisation.

Les commissions devront rendre leur avis sur l'esquisse avant la fin de l'année.

Sur cette base sera préparé, après nouvelle concertation ministérielle, le document définitif qui sera soumis au Conseil économique et social et qui pourra enfin être présenté au Parlement au cours de la session de printemps 1989.

Les commissions du Plan continueront de siéger pendant le premier semestre 1989 pour poursuivre leur réflexion, notamment sur les choix définitifs du Gouvernement.

La procédure prévue reflète indéniablement le souci de rattraper le retard pris dans l'élaboration du Xe Plan.

Mais si la volonté de relancer la planification est manifeste, des incertitudes subsistent quant à son contenu.

B. MAIS QUELLE PLANIFICATION ?

1) Quel Xe Plan ?

Le Xe Plan, selon le secrétaire d'Etat, devrait mettre en avant **un petit nombre de grandes priorités gouvernementales à moyen terme**. Il s'agirait de fixer quelques choix stratégiques destinés à permettre à la France d'affronter le grand marché intérieur européen dans les meilleures conditions possibles.

Le Plan devra être aussi accompagné d'un document définissant des choix de société à l'horizon 2000.

A la lecture de la première esquisse, la stratégie retenue semble claire : un objectif : l'emploi ; un préalable : la maîtrise de l'inflation ; les moyens pour atteindre l'objectif : l'investissement et l'exportation plutôt que la relance de la consommation.

La volonté de ne pas subir l'Europe mais au contraire de se situer dans la perspective européenne et de prendre des initiatives est également clairement affirmée.

Le Xe Plan doit être *« le phare rassurant de l'avenir »*, selon une expression du secrétaire d'Etat.

Certes, mais quelques questions se posent.

Quelle sera la force contraignante du Plan ? Quelle sera l'importance de son cadrage chiffré ?

Pour votre rapporteur, **le Plan national ne peut se passer d'engagements financiers**. Certes, la programmation financière du IXe Plan fut sans doute excessive dans ses détails. Il n'est pas utile d'établir, pour une multitude de dépenses, une programmation pluriannuelle qui ne pourrait être respectée et qui ôterait toute souplesse à la gestion de l'Etat.

Cependant, on imagine mal que ne soient pas affectés des moyens à quelques orientations définies de manière sélective.

On imagine également mal un Plan excluant toute démarche sectorielle. Peut-on exclure des actions spécifiques en faveur de secteurs en restructuration ou d'industries d'avenir?

Ce n'est peut-être pas suffisant pour faire un Plan mais c'est, selon votre rapporteur, indispensable.

Enfin, on imagine mal un Plan qui ne présenterait pas, sur quelques choix fondamentaux de société, les éléments d'une politique de long terme. Or, chacune de ces orientations suppose des arbitrages budgétaires.

Votre rapporteur espère que l'élaboration du Xe Plan sera l'occasion d'une réflexion qui permettra de dégager une notion claire de ce que doit être la planification française.

Il est d'autant plus nécessaire de disposer d'une conception bien définie du Plan que la France est maintenant étroitement dépendante de son environnement international européen.

2) Le Plan français et l'Europe

Depuis 1983, une nouvelle dynamique anime la construction européenne. Le facteur essentiel est désormais la perspective de l'achèvement du marché intérieur européen.

Il se pose de manière désormais aigüe la question de savoir **comment une action volontariste comme l'est, en principe, la planification peut s'articuler avec les contraintes imposées à la France de l'extérieur, notamment avec les décisions communautaires.**

Les objectifs que se fixe la France à moyen terme doivent certes être compatibles avec le programme d'achèvement du marché intérieur européen. Mais il est certain que la France a intérêt à disposer d'un Plan national cohérent qui ne peut que l'aider à définir clairement les positions qu'elle défendra dans les négociations au niveau communautaire sur les mesures à prendre pour appliquer le programme européen d'instauration du marché unique et sur le calendrier de ces mesures.

Le Plan français ne peut certainement pas faire abstraction des décisions communautaires mais il peut aussi être un atout, d'une part, pour influencer sur ces décisions, et, d'autre part, pour définir les orientations les plus favorables pour l'économie française en fonction de ces décisions.

Enfin, l'interdépendance des pays membres de la Communauté ne peut que croître avec le développement des échanges intérieurs dans le cadre du grand marché. Une coordination des politiques économiques sera indispensable. La France sera en meilleure position pour faire valoir ses vues si elle est guidée par un Plan.

Mais ce n'est pas seulement avec les décisions communautaires que se pose un problème de compatibilité pour le Plan français.

Votre rapporteur est également préoccupé par la cohérence des contrats de plan Etat-régions et du Plan national.

3) Le Plan national et les contrats de plan Etat-régions

Les négociations des contrats de plan sont en cours.

En effet, le précédent Gouvernement avait décidé lors du comité interministériel d'aménagement du territoire du 13 avril 1987 de reconduire pour cinq ans à compter du 1er janvier 1989 la procédure des contrats de plan Etat-régions qui avaient été mis en place pour la première fois en 1983-1984. Le bilan de ces premiers contrats peut en effet être considéré comme favorable.

Les négociations actuelles devraient aboutir au tout début de l'année 1989, soit avant l'achèvement de l'élaboration du Plan national. **Comment les plans régionaux vont-ils pouvoir être adaptés aux objectifs de l'Etat tels qu'ils seront exprimés dans le Xe Plan ?** Certes, des thèmes prioritaires de contractualisation ont été définis par le précédent Gouvernement, thèmes qui ont été confirmés pour partie par l'actuel Premier ministre, mais aussi complétés, parfois même réorientés.

Votre rapporteur estime qu'il eût été préférable que les négociations entre l'Etat et les régions ne fussent engagées que dans le cadre préalable du Plan national, même s'il comprend les raisons du Gouvernement.

En effet, le Plan joue un rôle fondamental de mise en cohérence des politiques économiques et sociales menées par le Gouvernement avec les choix stratégiques opérés. Cela vaut bien entendu aussi pour l'aménagement du territoire. Le contenu de cette politique ne saurait être en contradiction non seulement avec les orientations définies par le Gouvernement dans la première phase d'élaboration du Plan mais aussi avec le contenu même de la loi de plan définitive.

La situation actuelle ne semble pas permettre cette adéquation. On peut comprendre la volonté du Gouvernement de ne pas créer de vide entre la fin des premiers contrats de plan et la signature des nouveaux documents. Cependant, il semble bien que la solution retenue ne soit pas la meilleure pour réaliser l'indispensable cohérence entre les plans régionaux et le Plan national. En témoignent peut-être déjà certaines hésitations des partenaires dans la négociation des contrats de plan.

Plus généralement, au-delà de cet aspect circonstanciel, votre rapporteur estime qu'une réflexion sur la cohérence du Plan national et des plans régionaux s'impose. La solution pour parvenir à une meilleure adéquation devrait peut-être être cherchée dans le rôle de pivot que pourraient jouer les parlementaires : ne serait-il pas bon qu'ils fussent associés à la négociation des contrats de plan Etat-régions ? Ne serait-il pas bon qu'ils pussent intervenir plus tôt dans la procédure d'élaboration du Plan, avant le dépôt du projet de loi sur le Bureau du Parlement, éventuellement par le biais d'un développement du rôle des délégations parlementaires pour la planification. Des procédures sont à imaginer mais cette position centrale des parlementaires permettrait peut-être tout à la fois de mieux prendre en compte les préoccupations des régions dans le cadre du Plan national et de mieux orienter les contrats régionaux en fonction des objectifs nationaux.

4) L'avenir de la procédure d'élaboration du Plan

Afin de pouvoir présenter le projet de loi de Plan au Parlement au cours de la seconde session ordinaire de 1988-1989, l'élaboration du Xe Plan ne peut se dérouler dans le strict respect des dispositions de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, ainsi que votre rapporteur l'a signalé.

Le Parlement devra donc débattre de ces dérogations circonstancielles mais il ne le fera qu'*a posteriori*, lors de la session de printemps 1989.

Mais, si le Gouvernement ne donne pas suite à la réforme de la planification envisagée par son prédécesseur, il n'exclut pas de modifier pour l'avenir le cadre de la loi de 1982. La portée de cette éventuelle réforme, qui pourrait concerner, outre la périodicité des plans, la distinction des différentes phases de la procédure et l'organisation des consultations, probablement dans le sens d'une pérennisation du mode d'élaboration actuel du Xe Plan, reste incertaine.

Le débat qui s'engagera à ce sujet permettra, du moins votre rapporteur l'espère, de **dissiper les incertitudes actuelles quant à la nature même de la planification française.**

Une fois dégagée une conception claire de ce que doit être le Plan de la Nation, il importera de veiller à ce que soient affectés, à son service, des moyens budgétaires suffisants.

Réunie le mardi 8 novembre 1988 sous la présidence de M. Jacques Descours Desacres, vice-président, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits des Services du Premier Ministre : IV. Plan.

La Commission des Finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits demandés pour 1989.