

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 1975.

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 1976,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. René MONORY,
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.

V. — COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN D'ÉQUIPEMENT
ET DE LA PRODUCTIVITÉ

Rapporteur spécial : M. Fernand LEFORT.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président*; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, *vice-présidents*; Yves Durand, Roger Gaudon, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, *secrétaires*; René Monory, *rapporteur général*; Auguste Amic, Maurice Blin, Roland Boscary-Monsservin, Jacques Boyer-Andrivet, Pierre Brousse, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yvon Coudé du Foresto, Marcel Fortier, André Fosset, Gustave Héon, Paul Jargot, Michel Kistler, Robert Lacoste, Fernand Lefort, Georges Lombard, Josy-Auguste Moinet, Mlle Odette Pagani, M. Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1880 et annexes, 1916 (tomes I à III et annexe 35),
1921 (tome XVII) et in-8° 360.

Sénat : 61 (1975-1976).

Lois de finances. — Plan.

SOMMAIRE

	Pages
I. — Les moyens de fonctionnement des services	6
II. — Les subventions de fonctionnement	10
III. — Les crédits de recherches en socio-économie	13

Mesdames, Messieurs,

Au moment où le Sénat examine le projet de budget du Commissariat général du Plan pour 1976, la préparation du VII^e Plan entre dans sa deuxième phase qui s'achèvera avec le vote du Parlement au cours de sa prochaine session de printemps.

L'objet de ce rapport n'est pas d'examiner au fond l'orientation, la mise en œuvre ou la réalisation du plan, mais très modestement de présenter les moyens mis à la disposition du Commissariat général du Plan et de certains organismes qui lui sont rattachés, pour mener à bien leur mission, en particulier, dans le cadre de la préparation du VII^e Plan.

A cet égard, le Premier Ministre, dans une lettre adressée au Commissaire général au Plan le 7 août 1975, a défini ses directives sur la nature et le contenu du document du VII^e Plan en même temps qu'il donnait son accord à la mise en place du cadre institutionnel nécessaire.

Cette mise en place est aujourd'hui achevée avec la création de treize commissions et de six comités rattachés. Par rapport à la préparation du VI^e Plan, l'allégement des structures est sensible ; non seulement le nombre des commissions est réduit mais leurs effectifs également ont diminué.

Pour animer cet ensemble dont les travaux doivent aboutir à la rédaction d'un document d'ensemble pour le 31 mars 1976 au plus tard, le Commissariat général du Plan disposera de moyens financiers et matériels modestes en faible accroissement l'an prochain.

Il n'est pas indifférent de se demander si ces moyens correspondent aux besoins d'un organisme moderne chargé d'une mission aussi vaste que celle du Commissariat général du Plan et lui permettent de remplir correctement son rôle.

La modestie des moyens dégagés n'est-elle pas, plus que toutes les déclarations, révélatrice d'une conception plus souple, moins exigeante de la planification française ?

La crise pétrolière d'abord, la crise économique ensuite ont donné naissance à une situation nouvelle de nature à favoriser la remise en cause des idées et des comportements économiques traditionnels. L'élaboration du VII^e Plan offre opportunément l'occasion

de concrétiser cette remise en cause et de rendre vigueur à l'effort d'organisation à moyen terme de notre économie.

En dépit de certaines innovations telle l'institution du Conseil central de planification dont la portée d'ailleurs n'apparaît pas clairement, l'impulsion souhaitée n'a pas été sensible.

La procédure retenue ne paraît pas avoir permis, en particulier, l'instauration d'un grand débat sur l'orientation du développement français à moyen terme et sur une définition un peu précise de la nouvelle croissance si souvent évoquée. De même, peut-on se demander si la consultation des instances régionales aura donné l'occasion d'engager sur des bases claires la contribution respective à moyen terme de l'Etat et des collectivités locales à l'effort d'équipement public.

En une période où les aléas de tous ordres se multiplient, où l'accroissement du chômage rend pour beaucoup l'avenir incertain, où les tensions entre les aspirations et les contraintes ne cessent de se développer, il est plus nécessaire que jamais, comme le soulignait le Conseil économique et social dans l'avis qu'il a rendu le 3 juillet 1974, que « le Plan constitue un réducteur d'incertitudes et l'instrument nécessaire de cohésion entre les divers éléments de la politique économique ».



Les crédits inscrits à la section V des Services du Premier Ministre « Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité » passent en crédits de paiement de 39,5 millions de francs pour la dotation initiale de 1975 à 38,2 millions pour celle de 1976. Cette régression toutefois n'est pas significative dans la mesure où elle correspond, en partie, à des transferts d'attributions.

L'évolution des crédits de paiement de 1975 à 1976 est récapitulée dans le tableau ci-après :

(En millions de francs.)

NATURE DES DÉPENSES	CREDITS 1975	CREDITS 1976
Titre III. — Moyens des services :		
— Dépenses de personnel	12,45	14,9
— Matériel et fonctionnement divers	4	4,2
— Travaux et enquêtes	5,35	5,2
Total titre III	21,8	24,3
Titre IV. — Subventions :		
— Subvention au C.R.E.D.O.C. (1)	3	3,6
— Subvention au C.N.I.P.E. (2)	6	»
— Subvention à la recherche en socio-économie ..	8,7	»
Total titre IV	17,7	3,6
Titre VI. — Subventions d'équipement :		
— Recherches en socio-économie	»	10,3
Totaux généraux	39,5	38,2

(1) Centre de recherche et de documentation sur la consommation.

(2) Centre national d'information pour la productivité des entreprises.

Ces crédits peuvent être classés en trois catégories :

— en premier lieu, ceux qui assurent le financement de l'activité du Commissariat général du Plan et de deux organismes qui lui sont directement rattachés : le Centre d'étude des revenus et des coûts (C.E.R.C.) et le Comité d'organisation des recherches appliquées sur le développement économique et social (C.O.R.D.E.S.) ;

— la seconde catégorie de crédits est destinée au versement de subventions. En 1976, seule subsistera la subvention au C.R.E.D.O.C. ;

— enfin la troisième partie des crédits est consacrée au financement des recherches en socio-économie conduites sous l'égide du Plan et du C.O.R.D.E.S.

I. — Les moyens de fonctionnement du Commissariat général du Plan, du C.E.R.C. et du C.O.R.D.E.S.

1° Les crédits de fonctionnement de ces trois organismes sont inscrits au titre III. De 21,8 millions de francs en 1975, ils passent à 24,3 millions de francs en 1976. Cet accroissement correspond :

— pour 2 millions de francs à des mesures acquises, en particulier pour tenir compte de l'évolution des rémunérations publiques ;

— pour 400.000 F à des mesures nouvelles d'ajustement aux besoins en personnel et en matériel.

Parmi les mesures nouvelles, on relève notamment :

— un crédit de 450.000 F pour l'ajustement aux besoins en personnel (180.000 F) et en fonctionnement divers (270.000 F) des services du Plan, gagés partiellement par une économie de 300.000 F sur les crédits de matériel (— 200.000 F) et de travaux et d'enquêtes (— 100.000 F).

— un crédit supplémentaire de 240.000 F pour le C.O.R.D.E.S. où sont créés deux postes de chargés de mission.

Entre les trois organismes, la répartition des crédits de fonctionnement évolue en 1976 de la façon suivante :

(En millions de francs.)

	1975	1976
Commissariat général du Plan	17,8	19,6
C.E.R.C.	3,2	3,6
C.O.R.D.E.S.	0,8	1,1
Totaux	21,8	24,3

Quant aux effectifs des personnels, ils seront ainsi répartis en 1976 :

Commissariat général du Plan ..	191
C.E.R.C.	29
C.O.R.D.E.S.	6 (+ 2)
Total	226

2° Les activités.

a) Le *Commissariat général du Plan* n'exerce pratiquement aucune tâche de gestion. Son rôle est d'animer et de coordonner les travaux et les études nécessaires à la préparation des plans d'équipement et de modernisation dont il suit également le degré de réalisation.

Les moyens propres que le Commissariat peut affecter à cette mission sont très limités. Il s'agit :

- des crédits pour travaux et enquêtes inscrits au chapitre 34-04 pour 5 millions de francs environ. Portés de 1 à 5 millions de francs en 1972 en vue de la préparation du VII^e Plan, ces crédits sont en stagnation depuis.
- d'une fraction des crédits de recherche en socio-économie : en 1975, 2 millions de francs sur un total de 8 millions.

Dans ces conditions, le Commissariat est conduit à utiliser largement les résultats des études et des recherches réalisées par d'autres administrations ou sous la tutelle d'organismes spécialisés comme le C.O.R.D.E.S. Il lui appartient de définir ses besoins d'information et d'études et de veiller à instaurer une plus grande cohérence entre les travaux des organismes d'études et ses propres projets.

Ce rôle de coordination, toutefois, ne peut s'exercer que de façon très souple et il a été souvent reproché aux études économiques et sociales leur dispersion, leur finalité peu précise et la sous-exploitation de leurs résultats. La Cour des comptes, notamment, a repris ces critiques dans son dernier rapport.

Une tentative d'élaborer un programme des études utiles à la planification a été esquissée pour la première fois lors de la préparation du VI^e Plan. Elle a été reprise à l'occasion des premières réflexions sur le VII^e Plan. Les axes prioritaires de ce programme de recherche élaboré en mars 1973 étaient au nombre de cinq : promotion d'une conception plus large du développement social, appré-

hension de l'environnement international et de son incidence sur le développement de notre société, conditions d'une croissance équilibrée, intégration des aspects spatiaux et de l'environnement, meilleure connaissance du secteur productif.

La démarche entreprise est perfectible et doit s'adapter aux transformations qui affecteront l'économie et la société. C'est la raison pour laquelle le Commissariat du Plan a mis en place une procédure de suivi des études qui fournira l'instrument d'une actualisation régulière du programme d'études.

Toutefois, l'effort du Commissariat général du Plan tendant au regroupement des études utiles à la planification n'aura de sens que s'il s'inscrit dans une politique plus générale de coordination en matière d'études qui reste largement à définir.

b) *Le centre d'étude des revenus et des coûts (C.E.R.C.).*

Organisme créé en 1966 auprès du Commissariat général pour recueillir les informations nécessaires à la mise en place d'une politique des revenus et à une meilleure connaissance de la position de l'économie française dans le monde, le C.E.R.C. a été également chargé de suivre l'application des accords de participation dans les entreprises dérogeant au droit commun.

Les études réalisées par le C.E.R.C. du mois de juillet 1974 à la fin du mois de juin 1975 ont porté :

— *sur la connaissance des revenus non salariaux* avec la publication en avril d'un rapport sur les bénéficiaires déclarés par les entrepreneurs individuels non agricoles, et la préparation d'une enquête sur le revenu et le niveau de vie de ces mêmes entrepreneurs.

— *sur les salaires*, avec la publication d'un rapport sur la structure des salaires et des emplois dans les entreprises françaises et allemandes et la première version d'une étude sur l'évolution des salaires en France et à l'étranger.

— *sur les prix*, notamment sur l'évolution depuis dix ans des prix des produits laitiers, des viandes et de divers produits alimentaires ;

— *sur la productivité des entreprises* mesurée selon la méthode dite « des comptes de surplus » et sur la répartition de ses conséquences entre les divers partenaires économiques.

Pour l'examen des accords de participation dérogatoires du droit commun, le Conseil du C.E.R.C. est complété par des membres extérieurs dont le nombre et les modalités de nomination ont été modifiés par décret du 11 mai 1974.

De juillet 1974 à la fin de juin 1975, le C.E.R.C. a examiné 776 dossiers et pris 693 décisions dont 41 de rejet.

Le nombre des accords de participation existant à l'heure actuelle n'est pas connu exactement. En effet la statistique la plus récente établie par le Service interministériel de l'intéressement et de la participation rend compte de la situation au 31 décembre 1974. Cependant cette statistique suffit pour donner une idée de l'importance relative des accords dérogatoires et des accords de droit commun :

Statistiques des accords de participation au 31 décembre 1974.

NATURE DES ACCORDS CONCLUS	NOMBRE d'accords conclus	NOMBRE d'entreprises concernées	NOMBRE de salariés concernés
Accords de droit commun	5.725	5.725	2.099.114
Accords dérogatoires (soumis à l'examen du C.E.R.C.) :			
— a) accords d'entreprise	2.920	2.920	1.834.380
— b) accords de groupe	434	1.563	665.476
Total des accords déroga- toires	3.354	4.483	2.499.856

Au total, il apparaît que le nombre de salariés bénéficiant d'un accord dérogatoire dépasse celui des salariés concernés par les accords de droit commun. Une sorte de glissement progressif se manifeste du fait qu'un nombre croissant d'entreprises modifient les accords de droit commun par un avenant dérogatoire.

c) Le comité de recherches appliquées sur le développement économique et social (C.O.R.D.E.S.).

Il s'agit d'un simple comité scientifique créé en 1970 pour superviser une action de recherche concertée jusqu'alors financée sur les crédits du Fonds de la recherche scientifique et technique.

Le C.O.R.D.E.S. n'effectue aucune recherche par lui-même. Il est doté de moyens administratifs très limités qui sont partie intégrante de ceux du Commissariat général du Plan.

Il a pour mission : d'une part, d'assurer une meilleure concertation des programmes d'études et de recherches, d'autre part d'encourager, grâce à des crédits propres, les recherches qu'il juge particulièrement importantes.

Une mesure nouvelle de 210.000 F (s'ajoutant aux 770.000 F existants) permettra au C.O.R.D.E.S., d'une part de développer la coordination des recherches en sciences sociales utiles à la planification, d'autre part de suivre les programmes de recherche et leurs résultats, par la multiplication des rencontres et colloques entre chercheurs, experts de l'administration et des secteurs professionnels et syndicaux.

II. — Les crédits de subventions.

Les crédits inscrits au titre IV et consacrés à diverses subventions qui s'élèvent à 17,6 millions de francs en 1975 n'atteindront que 3,6 millions de francs en 1976.

Cette réduction résulte d'un double transfert.

1° *La subvention versée* par le Commissariat général du Plan au Centre national pour la productivité des entreprises qui s'élève à près de 6 millions de francs en 1975 sera désormais financée par le Fonds de la formation professionnelle inscrit au budget des Services généraux du Premier Ministre.

La décision de transférer le C.N.I.P.E. sous la tuelle du Secrétaire d'Etat chargé de la Formation professionnelle fait l'objet d'une lettre du Premier Ministre en date du 7 juillet 1975. Elle résulte de l'orientation de l'action du C.N.I.P.E. vers l'information sur la formation professionnelle.

Sans nul doute, la mission de cet organisme à forme d'association mais qui reçoit de l'Etat la presque totalité de ses moyens financiers, devra-t-elle être précisée à l'avenir.

La diversité des interventions du C.N.I.P.E. l'ont conduit à recevoir en 1975 divers transferts en contrepartie de services rendus :

— 1 million de francs au titre de l'opération « correspondants » réalisée en liaison avec la D.A.T.A.R. et l'I.N.S.E.E. et consacrée à la diffusion de l'information économique à partir des observatoires économiques régionaux de Lyon, Nantes et Bordeaux.

— 2,1 millions de francs pour l'opération « Massif central » réalisée avec la D.A.T.A.R. sur les procédures d'aide à l'industrialisation de la région.

— 2,7 millions de francs du Fonds de formation permanente destinée aux confédérations syndicales pour l'information et la formation de leurs adhérents.

Pour son propre fonctionnement le C.N.I.P.E. a bénéficié en 1975, outre la subvention inscrite au budget du Plan, d'une subvention complémentaire de 3 millions de francs du Fonds de la formation professionnelle. De plus, la quatrième loi de finances rectificative pour 1975 prévoit de lui allouer une subvention complémentaire de 820.000 F « pour permettre l'adaptation à ses nouvelles tâches » gagée sur une économie d'un égal montant opérée sur les crédits de matériel et fonctionnements divers du Commissariat général du Plan.

2° La subvention versée pour la recherche en socio-économie inscrite au titre IV pour un montant de 8,7 millions de francs en 1975 est transférée en 1976 au titre VI du budget du Commissariat général du Plan.

3° Seule demeure donc inscrite au titre IV la subvention versée au Centre de recherche et de documentation sur la consommation (C.R.E.D.O.C.) qui s'élèvera en 1976 à 3,6 millions de francs en accroissement de 600.000 F sur la dotation initiale de 1975.

A la suite d'une étude effectuée à la demande du Premier Ministre sur les conditions de fonctionnement du C.R.E.D.O.C., la subvention 1975, avec près de 3 millions de francs, avait été sensiblement relevée par rapport à celle de 1974 (1,6 million de francs). Toutefois, compte tenu des subventions complémentaires attribuées en cours d'année, la progression réelle était beaucoup plus faible.

Votre Rapporteur faisait observer l'an dernier que l'attribution de la subvention en une seule fois en début d'année était de nature à faciliter la trésorerie du C.R.E.D.O.C.

En fait, une subvention complémentaire d'un million de francs est prévue en 1975 par la loi de finances rectificative de fin d'année. L'évolution des dotations réelles depuis 1971 se trouve retracée dans le tableau suivant :

(En milliers de francs.)

ANNEES	SUBVENTION		
	Initiale	Complémentaire	Totale
1971.....	1.045	1.160	2.205
1972.....	1.400	800	2.200
1973.....	1.370	1.000	2.370
1974.....	1.370	1.600	2.970
1975.....	2.975	1.000	3.975

Avec 3,6 millions de francs, la subvention initiale de 1976 est donc inférieure à l'ensemble de la subvention de 1975 et cela laisse supposer que l'octroi d'une subvention complémentaire sera, comme les années précédentes, nécessaire pour équilibrer les comptes du C.R.E.D.O.C. La subvention de 1976 représente, par rapport à la subvention initiale de 1975, une majoration :

— de 7 % (208.000 F), taux admis par le Ministre des Finances pour faire face aux augmentations de charges générales ;

— de 400.000 F, pour tenir compte de la révision triennale des loyers du C.R.E.D.O.C. qui, intervenant début 1975, représente une majoration d'environ 54 %.

Le C.R.E.D.O.C. disposera également de ressources propres, constituées par des conventions, marchés et contrats passés avec des administrations françaises ou étrangères, des organismes para-administratifs et des entreprises.

Ces ressources ont été de 5.850.000 F en 1974, de 6.300.000 F espérés en 1975. Pour 1976, comme il est normal en cette période de l'année, les ressources assurées sont encore beaucoup plus faibles : 1.000.000 F environ de contrats signés et 2.000.000 F environ de contrats annuels dont le renouvellement est assuré.

Au cours de l'année écoulée, les travaux du C.R.E.D.O.C. qui portent sur les comportements socio-économiques des ménages français, se sont poursuivis selon deux orientations : études générales (macro-économiques) et études de groupes sociaux spécifiques.

Les études macro-économiques comprennent notamment les comptes nationaux de la santé, l'analyse des disparités géographiques de la production et de la consommation de soins médicaux et leurs évolutions, la formalisation du fonctionnement du système de soins médicaux ; l'étude des effets redistributifs de l'ensemble des prélèvements fiscaux et para-fiscaux et des services collectifs ; les rendements de l'éducation ; des études sur l'environnement.

Les travaux sur des groupes sociaux spécifiques ont porté, entre autres, sur les besoins et aspirations des familles allocataires de prestations familiales, les modes de vie des groupes défavorisés (immigrants, manœuvres), la demande en justice civile, la retraite des travailleurs indépendants, le financement et la vie des étudiants, les facteurs de disparité des consommations médicales.

Financés, hors subvention, pour les trois quarts par les administrations publiques et pour le quart par le secteur privé et les organismes internationaux, les travaux du C.R.E.D.O.C. sont publiés sous forme de rapports.

III. — Le financement de la recherche en socio-économie.

La recherche en socio-économie sera financée en 1976 sur des crédits inscrits au titre VI des dépenses en capital et non plus sur les crédits de dépenses ordinaires du titre IV. Cette mesure constitue l'amorce d'une réorganisation du financement de la recherche dans le domaine social et économique à la suite des abondantes critiques parues dans le dernier rapport de la Cour des comptes. Elle devrait avoir pour effet de séparer le financement de l'administration de la recherche et le financement de la recherche elle-même et de réduire ainsi une confusion source de nombreux abus.

La dotation pour 1976 comprend donc pour la première fois des autorisations de programme d'un montant de 10,8 millions de francs. Les crédits de paiement s'élèvent à 10,3 millions de francs. Ils financent les actions de recherche propres au commissariat général du Plan et les actions relevant du C.O.R.D.E.S. dans la proportion suivante (en millions de francs) :

	1975	1976
Actions du Plan	2,1	2,2
Actions relevant du C.O.R.D.E.S. ...	6,6	8,1
Totaux	8,7	10,3

On ne reviendra pas sur les actions de recherche relevant du Plan qui ont fait l'objet de remarques dans la première partie de ce rapport.

En ce qui concerne le C.O.R.D.E.S., le crédit supplémentaire qui lui est accordé vient, d'une part, corriger la forte baisse des crédits 1975 par rapport à ceux de 1974 qui, jointe aux restrictions budgétaires générales et aux hausses de coût de la recherche, a contribué à mettre plusieurs centres de recherche en difficulté, d'autre part, amorcer pour la période du VII^e Plan une nouvelle politique de programmes sur contrats longs dont les orientations définitives seront arrêtées à la lumière des travaux de la seconde phase du Plan de manière coordonnée avec les objectifs de recherche en sciences sociales des autres administrations.

Le C.O.R.D.E.S. poursuit la constitution et le renforcement progressifs d'un potentiel d'analyse de l'économie et de la société française dans le réseau des échanges internationaux. Ce potentiel

doit être à la fois puissant et diversifié. Il ne peut être constitué seulement par les appareils de statistiques et d'études administratifs, bien que ceux-ci en soient à l'évidence une structure essentielle. Il doit, en raison notamment de la complexité des conditions économiques et des processus sociaux de changement, ainsi que des débats qu'ils suscitent, s'appuyer sur les travaux d'équipes de recherches très diverses, des universités, du C.N.R.S., des sociétés d'études, des bureaux d'études d'organisations professionnelles, syndicales ou locales...

*
**

La Commission des Finances du Sénat a procédé à l'examen des crédits du Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité lors de sa réunion du 8 octobre 1975. Après que votre Rapporteur eut présenté les crédits et ses observations, plusieurs membres de la Commission sont intervenus. M. Schumann s'est interrogé sur le rôle réservé, dans l'avenir, au Commissariat au Plan et sur la conception même de la planification. Il lui semble que ce rôle s'affadisse et que le personnel du Commissariat y soit très sensible. M. Coudé du Foresto a estimé qu'il s'agit là d'un sujet névralgique sur lequel il faut être prudent. Il a évoqué également la question de la pluriannualité des programmes d'investissement.

*
**

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat les crédits des Services du Premier Ministre. — V. — Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité prévus pour 1976.