

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1987, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME XI

PLAN

Par M. Bernard BARBIER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Jacques Valade, vice-présidents ; Serge Mathieu, René Trégouet, Francisque Collomb, Louis Minetti, secrétaires ; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, André Bohl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Louis Caiveau, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Jean Colin, Marcel Costes, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Lucien Delmas, Rodolphe Désiré, Georges Dessaigne, Pierre Dumas, André Duroméa, Jean Faure, Philippe François, Roland Grimaldi, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo, André Jarrot, Pierre Jeambrun, Paul Kausa, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Marc Lauriol, Guy de La Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Louis Mercier, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyraffitte, Alain Pluchet, André Pourny, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Marie Rausch, Michel Rigou, Jean Roger, Josselin de Rohan, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8^e législ.) : 363 et annexes, 385 (annexe n° 35), 400 (tome XV) et T.A. 43
Sénat : 66 et 67 (annexe n° 34) (1986-1987).

Lois de Finances - Plan.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. UN BUDGET DE RIGUEUR	5
A. L'EVOLUTION DES CREDITS	5
B. LES MODIFICATIONS DE STRUCTURE.....	6
II. LE RESPECT DES PRIORITES	7
A. LE PROJET DE BUDGET POUR 1987 ET LA MISE EN OEUVRE DES CONTRATS DE PLAN.....	7
B. LES CREDITS D'ETUDES ET DE DIFFUSION DES TRAVAUX.....	9
III. LE C.G.P. ET LES ORGANISMES RATTACHES OU SUBVENTIONNES.....	11
A. LE COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN.....	11
B. LES ORGANISMES RATTACHES	12
1) LE C.E.R.C.....	12
2) LE C.E.P.I.I.	13
C. LES ORGANISMES SUBVENTIONNES.....	15
CONCLUSION.....	17

Mesdames, Messieurs,

Votre rapporteur pour avis est confronté cette année à une tâche délicate : examiner le budget d'un organisme dont la survivance n'est pas assurée. Il ne lui appartient pas de faire dans le cadre limité d'un rapport pour avis, l'historique de la planification ou le bilan de ses réussites et de ses échecs. Il se doit toutefois de rappeler certaines interrogations essentielles qui devront faire l'objet d'un débat ouvert et constructif :

– La planification n'est-elle pas un instrument inadapté face à une économie en mutation ?

– Comment concilier planification nationale et décentralisation ?

– Le commissariat général du plan doit-il encore chercher à orienter l'économie française ou n'est-il plus qu'une instance de réflexion économique et de prospective ?

Ces questions, comme bien d'autres, n'ont encore reçu que des réponses partielles. Le Gouvernement ne semble pas avoir abouti dans sa réflexion sur l'avenir de la planification, depuis qu'il déclarait à l'Assemblée Nationale :

« Il apparaît indispensable de revoir en profondeur la mission et les méthodes de fonctionnement du commissariat général au plan. Nous estimons d'ailleurs que notre objectif doit être plus vaste et viser à remettre de l'ordre dans l'exercice de la fonction de planification par l'ensemble des services de l'Etat...

Le rôle de la planification semble devoir évoluer. Celle-ci a été instituée en vue de reconstruire la France de l'après-guerre mais, poussée dans des extrêmes déraisonnables par le Gouvernement précédent, son mode d'élaboration ne correspond plus nécessairement à l'économie développée qui est celle de la France d'aujourd'hui. » (Assemblée Nationale, 27 juin 1986).

La discussion du budget du Plan à l'Assemblée nationale n'a apporté que des éclaircissements trop limités sur les objectifs du gouvernement :

– le commissariat général au Plan deviendrait un « commissariat à la stratégie » ;

– une modification de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification sera proposée au Parlement.

Enfin, le ministre chargé de la fonction publique et du Plan s'est engagé à conserver le « meilleur du plan » qu'il a défini comme « la capacité à mettre en forme une stratégie économique et sociale pour l'avenir et à recueillir l'assentiment de la nation à un tel projet. et... l'aptitude à promouvoir une certaine forme de contractualisation des rapports entre l'Etat et les régions ».

C'est donc en parfaite conscience de la nécessité de « repenser le plan » que votre rapporteur procédera dans cet avis à l'examen des crédits du plan dont il rappelle qu'ils représentent moins de 0,07 % du budget général.

I. UN BUDGET DE RIGUEUR

A. L'EVOLUTION DES CREDITS

Le budget du Plan s'élève pour 1987 à 163,1 millions de francs en dépenses ordinaires et 10 millions de francs en crédits de paiement contre 208,7 millions de francs et 12 millions de francs en 1986, soit une diminution des crédits de 47,6 millions de francs (- 21,59 %).

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits entre 1986 et 1987 :

	1986	PLF 1987
Titre III		
Moyens des services.....	95,1	94,4
Titre IV		
Interventions publiques.....	113,6	68,6
Subventions d'investissement (C.P.).....	12,1	10
Total général.....	220,8	173,1

Ces chiffres ne reflètent cependant pas la réalité de l'évolution des dotations, qui correspond à structure constante, à un maintien en francs courants, car la présentation du budget du plan a été affectée par de nombreux changements de nomenclature. Votre rapporteur déplore ces modifications incessantes de présentation, car si elles sont inspirées par le souci de la simplification et de la clarification, elles ont surtout comme première conséquence de rendre difficile la lecture des documents budgétaires.

B. LES MODIFICATIONS DE STRUCTURE

Le budget du Plan enregistre les conséquences de trois décisions prises en 1986 :

- Alors qu'il existait depuis 1981 un ministre du Plan, le Commissariat général du plan a été rattaché en mars 1986 au ministre délégué auprès du Premier ministre chargé de la fonction publique et du Plan.

Cette restructuration qui a eu pour effet de rapprocher les services chargés de la planification de l'instance supérieure de la coordination gouvernementale, a eu pour conséquence budgétaire, une économie de 3 millions de francs.

- Les services et les moyens de la délégation à l'économie sociale ont été transférés des services du Premier ministre sur le commissariat général du Plan, ce qui représente un budget total de 18,5 millions de francs, ainsi réparti :

crédits de rémunération (7 postes budgétaires)	1.746.139
crédits de matériel	1.726.124
moyens d'intervention	15.120.000
total	18.592.263

- La suppression du centre mondial informatique et ressource humaine.

Dans son précédent avis, votre rapporteur avait rappelé les vives critiques formulées contre le C.M.I.R.H. et particulièrement une gestion mal maîtrisée.

Au printemps dernier, le Gouvernement avait demandé à un spécialiste du secteur de l'informatique une expertise sur l'activité du Centre mondial. Ses conclusions ont été les suivantes :

● : les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des grandes ambitions qui ont motivé sa fondation,

● : la gestion a été longtemps déficiente comme l'a d'ailleurs montré un rapport établi par la Cour des comptes en 1985

● : le Centre s'est reconverti depuis quelques mois vers des projets plus modestes, mais plus réalistes. Cependant ils sont menés avec un coût très lourd et ne relèvent pas directement de la responsabilité de l'Etat.

II. LE RESPECT DES PRIORITES

A. LE PROJET DE BUDGET POUR 1987 ET LA MISE EN OEUVRE DES CONTRATS DE PLAN

Le Gouvernement avait pris l'engagement solennel de respecter les engagements de l'Etat inscrits dans les contrats de plan Etat- régions.

Les dotations budgétaires concourant au financement des contrats de plan ont été effectivement fixées à un niveau conforme aux engagements pris lors de la conclusion de ces contrats.

Le tableau suivant donne le détail des dotations prévues ventilées par ministère dont le total s'établit à près de 9,4 milliards de francs.

Trois commentaires particuliers méritent d'être soulignés :

- Le niveau des crédits en provenance du budget de l'éducation nationale enregistre la poursuite des mesures de décentralisation intervenues en 1986 pour les lycées et collèges,

- Les crédits relatifs aux droits de la femme ne sont plus individualisés en 1987, mais ils restent comptabilisés dans les dotations des affaires sociales,

- Une partie des moyens réservés par l'Etat aux régions d'outre-mer relève du budget de l'urbanisme et du logement (639 millions de francs).

DOTATIONS AFFECTÉES PAR L'ÉTAT
au financement des contrats de plan État-régions

*Incidence de la décentralisation

(en millions de F)

Secteurs d'intervention	1986	1987
Agriculture.....	1.679	1.692,2
Aménagement du territoire.....	1.284	1.180,5
Commerce et artisanat.....	47,3	49,3
Commerce extérieur.....	12	-
Culture.....	308	250
Droits de la femme.....	10,2	-
Economie sociale.....	0,6	0,6
Education nationale.....	239,7*	126*
Emploi.....	52	12
Formation professionnelle.....	82	125
AFPA.....	106	125
Environnement.....	110	218,1
Industrie.....	190	193,9
AFME.....	115	150
Jeunesse et sports.....	32,9	50,1
Mer.....	152	130,7
Recherche.....	295	310,7
Santé.....	368,5	410
Tourisme.....	41	43,6
Transports.....	2.778,3	2.664
Urbanisme et logement.....	1.436,2	1.466,3
Economie, finances et budget (charges communes).....	85	85
DOM-TOM.....	68,3	96
TOTAL	9.493	9.379

Le projet de budget pour 1987 confirme donc l'effort soutenu consenti par l'Etat pour l'exécution des contrats de plan.

B. LES CREDITS D'ETUDES ET DE DIFFUSION DES TRAVAUX

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits depuis 1982, (en millions de francs) :

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Chapitre 34.03 para 10 et 30.....	1,149	0,657	0,490	0,490	0,390	0,498
Impression et diffusion des travaux						
Chapitre 34.04 para 10 et 30						
Travaux et enquêtes.....	8,970	8,970	8,699	8,139	8,139	8,302

L'évolution des crédits s'analyse en une forte contraction des dotations de 1982 à 1986. En francs courants, la diminution est, respectivement, de 66,1 % et de 9,3 % en 4 ans. En prix constants (déflateur : prix de la consommation intermédiaire des administrations publiques), elle est de 73,6 % et de 29,6 %. Si les crédits de travaux et enquêtes permettent de faire encore l'essentiel des études nécessaires, les crédits de publication étaient devenus très insuffisants pour assurer une diffusion et une valorisation satisfaisantes des études et rapports.

En ce qui concerne les études, le projet de loi de finances pour 1987 assure le maintien du potentiel de 1986 en valeur réelle, les crédits étant majorés de 2 % en valeur nominale.

Les dotations de publication ont fait l'objet d'une mesure nouvelle de 100.000 francs, s'ajoutant à l'actualisation au taux de 2 %. Elles sont ainsi augmentées de 27,7 % par rapport à 1986.

III. LE COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN (C.G.P.) ET LES ORGANISMES RATTACHES OU SUBVENTIONNES

A. LE C.G.P.

- Des crédits en baisse.

Les dotations du C.G.P. en crédits de paiement hors organismes rattachés passent de 133,18 millions de francs pour le budget 1986 à 107,05 millions de francs soit une diminution de 19,28 %.

- Les effectifs

Le budget de 1987 retrace les conséquences de deux opérations.

La première est intervenue en loi de finances rectificative pour 1986 et a concerné 5 postes (2 titulaires, 3 contractuels).

La seconde est propre au projet de loi de finances initiale pour 1987 qui prévoit la suppression de sept emplois (3 titulaires, 4 contractuels), soit une économie de 1,26 millions de francs.

Les effectifs budgétaires du Commissariat sont ainsi ramenés à 183 postes. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution globale depuis 1980 :

1980.....	195
1981.....	195
1982.....	215 (+ 20)
1983.....	215
1984.....	204 (-9)
1985.....	203 (-1)
1986 (LFI).....	195 (-8)
1986 (LFR).....	190 (-5)
1987.....	183 (-7).

B. LES ORGANISMES RATTACHES

1) Le C.E.R.C. (Centre d'étude des revenus et des coûts)

Les crédits affectés au C.E.R.C. enregistrent par rapport à la loi de finances pour 1986 une progression de 4 % passant de 16,05 millions de francs à 16,70 millions de francs.

Les crédits de personnels, à effectif constant (43 postes budgétaires) sont en hausse de 2,6 %.

En ce qui concerne l'ensemble des crédits de matériel et de fonctionnement des services, le budget a été établi en prévoyant une reconduction en francs constants de l'ensemble des dotations.

Votre rapporteur note avec satisfaction qu'un crédit supplémentaire de 400.000 francs a été inscrit au chapitre crédits d'études et d'enquêtes au titre des mesures nouvelles. La progression de ce chapitre s'élève ainsi à 28,8 %. Cette mesure permettra au C.E.R.C. d'entreprendre dans de bonnes conditions en 1987 une enquête importante sur les personnes âgées.

Le tableau suivant fait apparaître l'évolution des crédits d'enquêtes et d'études du C.E.R.C.

Chapitre 34-04

1984	2 148 455		
1985	2 138 455	- 10 000	- 0,46 %
1986	1 483 455	- 655 000	- 30,00 %
1987	1 910 723	+ 427 268	+ 28,00 %

Il convient de rappeler que le C.E.R.C. a lancé en 1986 un ensemble de quatre études portant sur la formation des coûts dans les entreprises industrielles : coût du crédit aux entreprises, comparaisons internationales de coûts salariaux, coûts de production comparés des industries exposées à la concurrence internationale, comparaisons internationales de productivité globale des facteurs de production.

2) Le C.E.P.I.I., Centre d'études prospectives et d'informations internationales

Le budget du C.E.P.I.I. enregistre une augmentation de 4,2 % et atteint 15,22 millions de francs contre 14,60 millions de francs en 1986.

L'effectif du C.E.P.I.I. compte 46 postes budgétaires dont 14 titulaires et 27 contractuels. Les crédits de personnel sont en augmentation de 1,2 %. Les dépenses de fonctionnement du C.E.P.I.I. connaîtront en 1987 une progression globale de 9,68 %. Hors crédits d'études et de recherches, leur montant s'élève à 5,556 millions de francs en 1987 contre 5,061 millions de francs en 1986 soit une augmentation de + 9,78 %. Cette hausse provient notamment d'une mesure nouvelle de 230.000 francs concernant les crédits informatiques destinés à la mise en place du plan informatique approuvé le 28 octobre 1985 par la commission de l'informatique des services du Premier ministre.

Les dotations en crédits d'études et d'enquêtes du C.E.P.I.I. comme en crédits de réalisation et diffusion des travaux connaissent une évolution satisfaisante, après plusieurs années de stagnation en francs constants.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
CHAPITRE 34.03 "REALISATION ET DIFFUSION DES TRAVAUX"							
. Travaux d'impression.....	100.000	100.000	100.000	170.000	170.000	179.000	173.000
. Frais de diffusion.....	3.460	3.460	3.460	6.564	6.564	6.564	7.095
TOTAL.....	<u>103.460</u>	<u>103.460</u>	<u>103.460</u>	<u>176.564</u>	<u>176.564</u>	<u>176.564</u>	<u>180.095</u>
CHAPITRE 34.04 "TRAVAUX ET ENQUETES"							
Collaborateurs extérieurs.....	94.212	94.212	94.212	97.038	97.038	67.038	68.379
+ Fonds de concours.....	156.600	89.640	41.731	37.800	110.250	69.300	69.300
TOTAL.....	<u>250.812</u>	<u>183.852</u>	<u>135.943</u>	<u>134.838</u>	<u>207.288</u>	<u>136.338</u>	<u>137.679</u>

C. LES ORGANISMES SUBVENTIONNES.

A la suite des changements de nomenclature effectués dans le projet de loi de finances pour 1987, les subventions affectées au C.R.E.D.O.C., au C.E.P.R.E.M.A.P. et à l'I.R.E.S. n'apparaissent plus de manière distincte dans le budget du Plan.

Le ministre chargé de la fonction publique et du Plan a justifié cette globalisation des subventions par le souci de bonne gestion de l'argent public. La nouvelle présentation lui donne en effet « la possibilité d'apprécier la qualité et l'efficacité des travaux au nom desquels tel ou tel organisme sollicite une aide publique ».

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de cette intention mais il souhaite que par cette voie, l'information du Parlement ne soit pas encore une fois réduite, et qu'il continue à connaître la répartition effectuée.

Les chapitres 44.12 « Centre mondial informatique et ressource humaine » et 44.14 « Information économique-subventions » ont été fusionnés avec le chapitre 44.11 « subventions diverses » qui ne comporte plus que six articles, dont trois pour la partie hors recherche et trois pour la partie recherche : O.F.C.E., organismes de recherche en informatique, autres subventions.

		1986	1987	évolution
O.F.C.E.	O.F.C.E.	11.813.462	11.813.462	0 %
C.R.E.D.O.C.	} autres subventions	6.742.544	} 31.762.283	- 9 %
I.R.E.S.		15.582.637		
C.E.P.R.E.M.A.P.		8.317.102		
Information économique		150.000 1.000.000 <hr/> 31.792.283		
C.M.I.R.H.	organismes de recherche en informatique	70.000.000	10.000.000	- 85 %

I.R.E.S. : Institut de recherches économiques et sociales

O.F.C.E. : Observatoire français des conjonctures économiques.

C.R.E.D.O.C. : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.

C.E.P.R.E.M.A.P. : Centre d'études des perspectives d'économie mathématique appliquées à la planification.

La lecture de ce tableau amène plusieurs remarques :

- Les dotations de l'O.F.C.E., du C.R.E.D.O.C., du C.E.P.R.E.M.A.P. et de l'I.R.E.S. ont été reconduites en francs courants.

- La diminution de 30.000 francs du chapitre « autres subventions » s'explique par une réduction de 20 % des subventions tendant au développement de l'information économique. Rappelons que ces subventions se sont élevées en 1986 à 150.000 francs, ainsi répartis :

● : Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquée à la planification 29.999,87 francs

● : Groupement de la Caisse des dépôts et consignations pour l'amélioration du management 46.452,06 francs.

● : Université de Lille I 38.815,41 francs.

Les subventions aux organisations syndicales sont maintenues à un niveau identique à celui de 1986.

CONCLUSION

Au terme de cet examen, votre rapporteur tient à exprimer ses réserves sur la décision prise de ne pas présenter le «jaune» budgétaire qui, en application de l'article 10 de la loi du 29 juillet 1982, doit être soumis au Parlement et décrire les moyens que le Gouvernement se propose d'affecter à la réalisation des programmes prioritaires d'exécution dans la loi de finances.

Il émet le vœu que l'incertitude qui pèse sur le sort de la planification prenne fin rapidement par la présentation au Parlement du projet de loi de réforme du Plan annoncé par le gouvernement, afin que s'ouvre un large débat national.

* * * *

**

Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission des Affaires économiques et du Plan a émis, sous réserve des observations qu'elle a formulées, un avis favorable à l'adoption des dispositions concernant le commissariat général du plan dans le projet de loi de finances pour 1986.