

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

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 1990 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 34

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

IV. - Plan

Rapporteur spécial : Mme Maryse BERGÉ-LAVIGNE

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean-François Pintat, *vice-présidents* ; MM. Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; M. Roger Chinaud, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguine, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 28), 925 (tome XIII) et T.A 181.

Sénat : 58 (1989-1990).

Lois de finances. - Plan.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
AVANT-PROPOS	11
I - PRESENTATION DES CREDITS	13
A. Exécution du budget de 1988	13
B. Exécution du budget de 1989	14
C. Budget de 1990	16
. Présentation par titre	16
. Présentation par action	18
II - UN BUDGET EN FORTE PROGRESSION	25
A. Un budget qui dégage des priorités	25
1. L'évaluation des politiques publiques	25
a) La Commission d'évaluation du RMI	26
b) Les travaux d'évaluation des politiques publiques (CIME)	28
c) La cohérence de ces actions avec les structures existantes	29
2. La relance des subventions des organismes rattachés : une priorité affichée, nuancée par la réalité	29
a) L'OFCE	30
b) L'IRES	31
c) Le CEPREMAP	32
d) Le CREDOC	33
B. Une politique de rigueur poursuivie	34
1. L'emploi	34
2. Quelques mesures d'économies	36
3. La stagnation des moyens du CERC	37
4. Les crédits du CEPIE	39

III - LE RENOUVEAU DE LA PLANIFICATION	41
A. L'évaluation des résultats du Plan	42
B. Le renouveau de la planification	43

PRINCIPALES OBSERVATIONS



A - UN BUDGET EN FORTE PROGRESSION qui dégage les moyens nécessaires au financement de priorités

1. Le financement d'actions prioritaires

- une volonté de promouvoir l'évaluation des politiques publiques se marque par la progression des crédits affectés à la mission d'évaluation et à la commission nationale d'évaluation du RMI.
- les crédits d'interventions du titre IV permettent d'augmenter de façon significative les dotations des organismes subventionnés.

2. qui n'exclut pas la poursuite d'une politique rigoureuse

- cette politique se traduit par la poursuite de la réduction de l'emploi, la stagnation des crédits alloués au CERC et la diminution de certains crédits d'études ou de manifestations extérieures.

B - LA RELANCE DE LA PLANIFICATION

- La planification à la française est devenue une planification stratégique en avenir incertain qui se doit d'aménager ses méthodes d'action à ces nouveaux objectifs.

Le suivi et l'évaluation du Plan constituent des moyens nouveaux de contrôle et d'adaptation.

- une planification régionale amplifiée dans le cadre de la décentralisation : le renouveau des contrats de plan Etat-régions.
- la procédure d'élaboration du plan n'ayant pas été respectée, un projet de loi devrait être soumis au Parlement à la session de printemps 1991 pour remettre le droit en conformité avec le fait.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 2 novembre 1989, la Commission des Finances, présidée par M. Jean-François Pintat, vice-président, a procédé à l'examen des crédits des services du Premier ministre (IV. Plan), pour 1990 sur le rapport de Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial.

Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial, s'est tout d'abord félicitée de la progression de 11,6 % des dotations du plan dans le projet de budget pour 1990 qui permet de financer un certain nombre de priorités.

Soulignant que le budget du plan était un petit budget au service d'une grande ambition, le rapporteur spécial a présenté en premier lieu les mesures nouvelles permettant le développement des actions d'évaluation des politiques publiques qui constituent l'un des grands axes de la modernisation du service public voulu par le Premier ministre.

Elle a indiqué que les moyens de la commission d'évaluation du revenu minimum d'insertion créée par l'article 52 de la loi sur le R.M.I. passaient de 4 à 6,5 millions de francs, dont 1,8 million de mesures nouvelles au titre des travaux et enquêtes.

Le rapporteur spécial a précisé que cette logique d'évaluation se retrouvait encore dans deux actions. En premier lieu, 4 millions de francs de crédits nouveaux permettront aux demandes d'évaluation des administrations d'être financées après examen par le conseil interministériel de l'évaluation dont le secrétariat sera assuré par le plan.

De même, le Xe plan fait l'objet d'un suivi de son application puisque depuis la loi de finances pour 1990 une partie du rapport économique et financier rend compte de la stratégie et des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés.

Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial, a rappelé l'engagement du Gouvernement d'appuyer ce suivi sur des projections budgétaires pluriannuelles et de présenter au Parlement un bilan du Xe plan à mi-parcours.

Le rapporteur spécial a abordé ensuite la seconde priorité budgétaire du plan avec la croissance de 15,5 % des interventions publiques permettant une hausse significative des aides aux organismes subventionnés que sont les C.R.E.D.O.C., l'O.F.C.E., l'I.R.E.S. et le C.E.P.R.E.M.A.P.

Ces crédits supplémentaires permettront en effet à ces organismes de réaliser un volume d'études supplémentaires s'inscrivant dans la logique du plan comme réducteur des incertitudes.

Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial, a indiqué que le fait de dégager ces priorités n'exclut pas la poursuite d'une rigueur de gestion. Il en va ainsi pour le personnel avec la suppression de 4 emplois en 1990. Elle a regretté que les crédits affectés au centre d'étude des revenus et des coûts (C.E.R.C.) stagnent alors que les missions de cet organisme et ses charges en études lourdes ne font que croître.

Le rapporteur spécial a ensuite abordé le renouveau de la planification française, notamment au niveau régional. Elle s'est félicitée de l'orientation stratégique du Xe plan qui fixe des objectifs à la nation et a souligné la nouvelle dynamique des contrats de plan Etat-région pour lesquels 100 milliards de francs vont être consacrés par les divers intervenants, Etat, régions, villes et départements intéressés.

Elle a enfin indiqué qu'un projet de loi portant réforme de la planification devrait être déposé sur le bureau de l'une des assemblées pour être discuté à la session de printemps 1991.

En conclusion, elle a proposé l'adoption du budget du plan pour 1990.

A la suite de cette présentation, **M. Bernard Barbier, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du plan**, est intervenu pour souligner la bonne progression des crédits du plan et a affirmé sa satisfaction en tant que président de la délégation sénatoriale à la planification de voir la subvention de l'O.F.C.E. augmenter fortement, conformément aux souhaits du Sénat exprimés lors du vote du budget de 1989. Il a enfin indiqué qu'il recommandera également l'adoption du budget du plan.

M. Jacques Oudin s'est interrogé sur la mission des organismes d'évaluation des politiques publiques et leur coordination avec le comité central sur le coût et le rendement des services publics, organisme existant au sein duquel le Parlement est représenté. Il a enfin demandé des explications sur la suppression de la subvention à l'I.P.E.C.O.D.E.

MM. Jean-François Pintat, vice-président, et **Pierre Croze** ont souligné le caractère très directif des négociations des contrats de plan et la place très insuffisante faite au tourisme dans ces contrats. **M. Jean-François Pintat, vice-président**, a souhaité que cette observation figure dans le rapport.

Répondant aux intervenants, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a rappelé les conditions dans lesquelles avait été élaboré le X^e plan qui a justifié une certaine urgence de la procédure.

A M. Jacques Oudin, elle a indiqué qu'elle n'était pas en mesure de lui indiquer le programme de travail des conseils d'évaluation puisque ceux-ci étaient en cours d'installation. Enfin, elle a confirmé que la subvention de l'I.P.E.C.O.D.E. pour 1989 n'avait pas été consommée mais que la suppression de celle-ci en 1990 ne signifiait pas que le plan ne demanderait pas d'études à cet organisme.

La commission a adopté les crédits du budget des services du Premier ministre (IV. plan) pour 1990.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le Xe Plan (1989-1992) a été adopté par le Parlement lors de la dernière session de printemps.

Ce plan rompt avec la tradition des plans précisément chiffrés, dont les prévisions étaient la plupart du temps démenties par les faits. La France est, en effet, de plus en plus étroitement impliquée dans le concert mondial des échanges. L'avenir est incertain en cela qu'il ne dépend pas exclusivement d'un ensemble de décisions apparemment rationnelles d'un Etat. Les deux chocs pétroliers, mais aussi le krach d'octobre 1987 de Wall Street, ont montré à quel point les économies développées ou en voie de développement sont interdépendantes les unes des autres.

Dans ce contexte, il est logique que la planification quantitative fasse place à une planification stratégique, fixant des objectifs et adaptant ses moyens d'y parvenir en fonction de l'analyse des événements et de l'évaluation des actions entreprises.

Le plan d'ardente obligation est devenu une ardente ambition. Plus que jamais le rôle du secrétariat d'Etat au Plan peut être qualifié de stratégique puisqu'il aura pour rôle d'éclairer les pouvoirs publics et le Parlement.

Ce rôle s'articule autour de cinq missions :

- faire vivre le Xe Plan, c'est-à-dire le faire connaître, en suivre l'application, approfondir avec les ministères concernés les propositions des commissions, préciser la stratégie économique et sociale du Xe Plan : donner un contenu plus opérationnel en priorité à l'emploi, préciser les conditions du partage social,

- rendre encore plus intime la cohérence entre Plan national et contrats de plan Etat-régions,

- jouer un rôle actif dans le renouveau du secteur public,
- remplir un rôle général d'impulsion et de suivi de l'action interministérielle en matière d'évaluation des politiques publiques,
- poursuivre la réflexion méthodologique et prospective, notamment en matière de méthodes de programmation en avenir incertain et de problématique à moyen terme de la construction européenne.

Le budget pour 1990 donne au secrétariat d'Etat les moyens de cette tâche en connaissant une croissance de 11,6 % de ses moyens.

I - PRESENTATION DES CREDITS

A. EXECUTION DU BUDGET DE 1988

Le budget de 1988 se montait à 160,28 millions de francs en dépenses ordinaires (150,78 millions de francs) et crédits de paiement (9,5 millions de francs).

Par rapport à 1987, il était marqué par une forte réduction des interventions publiques du titre IV (- 12,42 millions de francs) ainsi que des autorisations de programme (- 2 millions de francs) et des crédits de paiement (- 0,5 million de francs).

Les mesures intervenues au cours de l'année 1988 ont eu pour effet de réduire faiblement les crédits du titre III, les ramenant à 94,466 millions de francs et d'augmenter assez fortement ceux du titre IV (62,122 millions de francs) sans toutefois les ramener au niveau de 1987 (68,823 millions de francs).

Compte tenu des reports, les crédits du titre VI se sont élevés à 18,021 millions de francs en autorisations de programme et à 14,275 millions de francs en crédits de paiement.

	Crédits votés pour 1988	Budget après modification	Crédits consommés
Dépenses ordinaires			
Titre III : Moyens des services	94,51	94,46	94,46
Titre IV : Interventions publiques	56,26	62,12	62,12
Dépenses en capital			
Titre VI : Subventions d'investissement			
Autorisations de programme (recherche en socio-économie)	8	18,02	8,88
Crédits de paiement (recherche en socio-économie)	9,5	14,25	9,36
TOTAL (DO + CP)	160,27	170,83	165,94

La différence par rapport au budget voté provient pour l'essentiel d'un abondement en cours d'année de 4 millions pour permettre d'accorder au CREDOC et à l'IRES (deux des organismes subventionnés au chapitre 44-11) un complément de subvention de 4 millions de francs.

Votre rapporteur, qui constate par ailleurs que cette situation se reproduit en 1989, se félicite de la politique de revalorisation des subventions accordées à ces organismes dont l'activité d'études et d'enquête est importante, notamment la revalorisation de deux fois quatre millions de francs en 1989 et 1990 de la subvention de l'OFCE devrait permettre le vote de crédits lors de l'examen de la loi de finances en rapport avec la réalité des charges.

Par ailleurs, deux remarques valent la peine d'être soulignées :

- en premier lieu, le chapitre 31-96 "Autres rémunérations" fait l'objet d'une utilisation à 100 % de ses crédits destinés à la rémunération des vacances pour travaux.

La hausse de ce chapitre devrait permettre d'éviter, faute de moyens, des perturbations dans le déroulement des travaux.

- le disponible en fin d'année du chapitre 34-04 "Travaux et enquêtes" est de 0,875 million de francs, pour un total de 10,93 millions de crédits votés, soit 8 %. Toutefois, 2,65 millions de crédits avaient été annulés en novembre 1988. Le reliquat est donc de 10,6 % des crédits initiaux, montant qui peut être jugé trop élevé. Des économies pourraient donc être réalisées sur ce poste comme le montre l'exécution du budget de 1989 qui voit, en septembre 1989, l'annulation de 1,09 million sur ce même chapitre.

B. EXECUTION DU BUDGET DE 1989

Jusqu'à l'arrêté d'annulations du 8 septembre 1989 et le décret d'avances de la même date, la situation de l'exécution du budget de 1989 était la suivante pour le Secrétariat d'Etat au Plan.

Chapitres	Crédits votés 1989	Reports	Fonds de concours	Transferts	Annul.	Répar- tition	Avances	Budget après modif.	%
31-01	38013864			-950712			220000	37283152	-1,92
31-02	9811780			-109655				9702125	-1,12
31-96	3490374		21600					3511974	0,62
33-90	7658178			-252674				7405504	-3,38
33-91	1345114			-126402				1218712	-9,40
33-92	229750					6585		236335	2,87
34-01	12015773	121345	123112					12260230	2,03
34-02	1463982	171525	21600		-100000			1557107	6,36
34-04	13373504	969731	126000		-1090000			13379235	0,04
34-05	5574210	1519271	126000		-230000			6989481	25,39
34-92	147622				-10000			137622	-6,77
34-93	1376627							1376627	0,00
37-91	24000							24000	0,00
37-93	2010000				-100000			1910000	-4,98
44-11	45763745							45763745	0,00
TOTAL	142298523	2781872	418312	-1439443	-1530000	6585	220000	142755849	0,32

Ces mesures de gestion qui ont affecté le budget du Plan en 1989 tiennent principalement aux reports de crédits ordinaires ou de l'état H, aux annulations intervenues au titre de la régulation des dépenses publiques, aux dépenses de transferts et aux fonds de concours.

Globalement, l'ensemble des mouvements représente 0,38 % de variation par rapport au budget voté.

En ce qui concerne les reports de crédits, on constate que l'essentiel de ceux-ci portent sur le chapitre 34-04 "Travaux et enquêtes" et sur le chapitre 34-05 "Dépenses informatiques".

Votre rapporteur a déjà attiré l'attention de votre commission sur les reliquats excessifs du chapitre 34-04. La gestion de 1989 met une nouvelle fois en valeur cette constatation puisque les reports et les annulations de crédits s'équilibrent pratiquement.

Au contraire, les reports du chapitre 34-05 s'expliquent par la modernisation du parc informatique dans le cadre des schémas directeurs du Commissariat général au Plan, du CERC et du CEPII.

Les transferts de crédits sont traditionnels depuis quelques années et couvrent d'une part le transfert de 10 emplois du cabinet du Ministre aux Services généraux du Premier ministre et,

d'autre part, le transfert d'un emploi d'attaché d'administration de l'INSEE à l'INSEE. Ils n'appellent donc pas de commentaires.

Les annulations de crédits sont issues de l'arrêté du 8 septembre 1989, celui-ci ne faisant qu'appliquer dans les faits la décision de gel de ces crédits en février 1989.

Il en va de même du décret d'avances dont les 220.000 francs attribués au Plan viennent s'imputer sur le chapitre 31-01 "Rémunérations des personnels contractuels et titulaires".

C. PRESENTATION DU BUDGET POUR 1990

a) Présentation par titre

Les crédits du Plan inscrits au projet de loi de finances pour 1990 sont de 167,46 millions de francs, soit une progression de 11,57 % par rapport au budget voté en 1988.

(en millions de francs)

	Dotation budgétaire 1989	Prévisions 1990	Evolution en %
Titre III	96.534.778	106.592.545	10,42
Titre IV	45.763.745	52.875.745	15,54
Total D.O.	142.298.523	159.468.290	12,06
Titre VI :			
A.P	8.000.000	6.500.000	- 18,75
C.P	7.800.000	8.000.000	2,56
TOTAL (DO+CP)	150.098.523	167.468.290	11,57

Le tableau précédent amène les remarques suivantes :

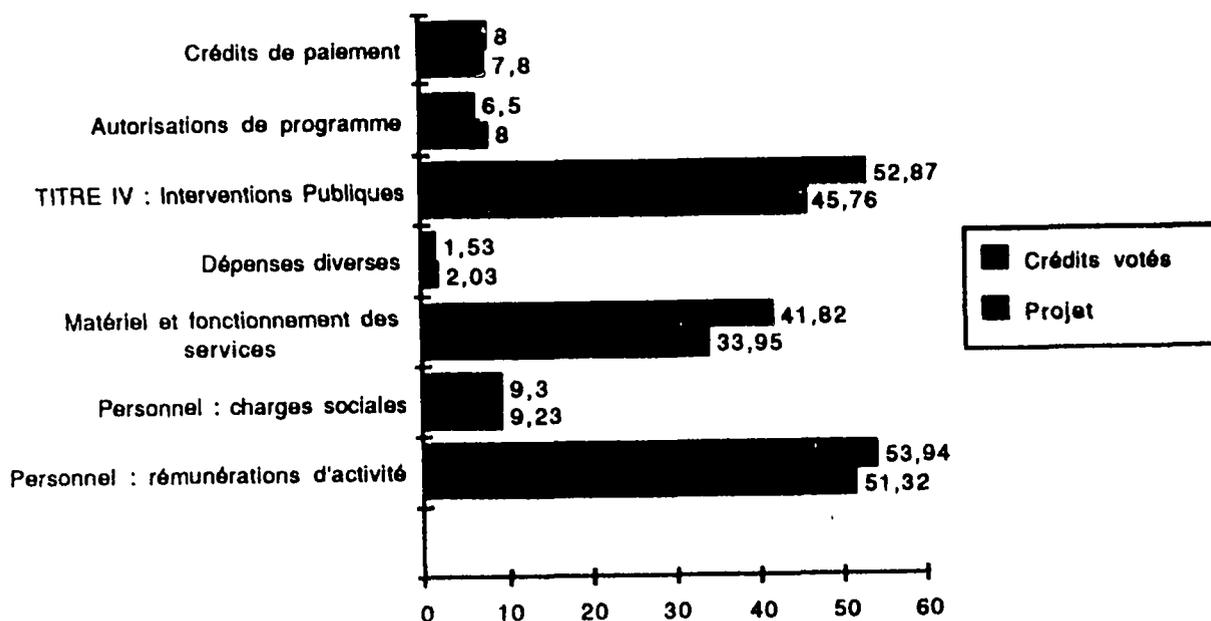
- l'augmentation de la quatrième partie du titre III "Matériel et fonctionnement des services" provient essentiellement de la progression de 5,3 millions de mesures nouvelles au chapitre 34.04 "Travaux et enquêtes" (Commissariat général au Plan). Cette progression marque une volonté d'extension de l'évaluation des politiques publiques.

- la diminution de 24,63 % des dépenses diverses tient - comme en 1989- à la suppression de 500.000 francs de crédits correspondant à des actions d'animation et de promotion du Commissariat général au Plan.

- l'augmentation de 15,54 % des crédits du titre IV Interventions publiques retrace l'évolution des subventions attribuées par le Plan au Centre de Recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), à l'Institut de Recherches Economiques et sociales (IRES) à l'Institut des Prévisions économiques et financières pour le développement des Entreprises (IPECODE) et au Centre d'études prospectives d'économie mathématiques appliquées à la planification (CEPREMAP).

- les dépenses en capital qui concernent uniquement la recherche en socio-économie, diminuent de 18,75 % en autorisations de programme mais progressent légèrement de 2,56 % en crédits de paiement. La diminution des AP est due à l'existence d'un montant relativement important d'AP antérieures non affectées.

en millions de francs



D'une manière plus détaillée, les crédits du Plan évoluent de la façon suivante (en millions de francs) :

	Crédits votés pour 1989	Projet pour 1990	Evolution en %
DEPENSES ORDINAIRES			
Titre III : Moyens des services			
Personnel : rémunérations d'activité	51,32	53,94	5,11
Personnel : charges sociales	9,23	9,3	0,76
Matériel et fonctionnement des services	33,95	41,82	23,18
Dépenses diverses	2,03	1,53	- 24,63
TOTAL	96,53	106,59	10,42
Titre IV : Interventions publiques dont :	45,76	52,87	15,54
Subventions aux organismes rattachés :			
CREDOC	5,1	6,6	29,41
IRES	15	17	13,33
CEPREMAP	8,09	8,09	--
OFCE	16,06	20,06	24,91
Autres	1,3	1,12	13,84
DEPENSES EN CAPITAL			
Titre VI : Subventions d'investissement			
Autorisations de programme (recherche en socio-économie)	8	6,5	- 18,75
Crédits de paiement (recherche en socio-économie)	7,8	8	2,56
TOTAL (DO + CP)	150,09	167,46	11,57

2. Présentation par action

Le budget du plan est présenté en quatre actions : Commissariat général au Plan, Centre d'études des revenus et des coûts (CERC), Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) et Recherche.

Une modification interne à la structure du budget du Plan a eu lieu dans la mesure où la totalité des moyens et des emplois du CEPII passe de l'action Plan à l'action Recherche. Il en va de même pour le CREDOC et le tiers de la dotation de l'OFCE. Ceci a pour effet

de comptabiliser ces crédits dans l'enveloppe globale du budget civil de la recherche.

Les tableaux ci-dessous permettent de comparer les évolutions de crédits à structures budgétaires constantes.

Loi de Finances pour 1990 PLAN présentation par actions

	PLAN			CERC			CE P II		RECH ERCHE		
	1989	1990	%	1989	1990	%	1989	1990	1989	1990	%
DEPENSES ORDINAIRES											
TITRE III : Moyens des services	58,4	66,52	13,90	17,1	17,71	3,57	16,2	-	4,82	22,34	363,49
TITRE IV : Interventions Publiques	29,32	23,13	-21,11						16,43	29,73	80,95
DEPENSES EN CAPITAL											
TITRE VI : Subv. d'investissement											
Autorisations de programme									8	6,5	-18,75
Crédits de paiement									7,8	8	2,56
Total (D.O. + C.P.)	87,72	89,7	2,20	17,10	17,71	3,57	16,2	-	29,05	60,1	106,78

Budget du Plan à structures budgétaires identiques

	PLAN			CERC			CE P II			RECH ERCHE		
	1989	1990	%	1989	1990	%	1989	1990	%	1989	1990	%
DEPENSES ORDINAIRES												
TITRE III : Moyens des services	58,4	66,52	13,90	17,1	17,71	3,57	16,2	17,35	7,1	4,82	4,99	3,53
TITRE IV : Interventions Publiques	29,32	32,91	12,24							16,4	19,95	21,42
DEPENSES EN CAPITAL												
TITRE VI : Subv. d'investissement												
Autorisations de programme									8	6,5	-18,75	
Crédits de paiement									7,8	8	2,56	
Total (D.O. + C.P.)	87,72	99,4	13,35	17,10	17,71	3,57	16,2	17,4	7,1	29,1	32,94	13,39

Budget du Plan - Dépenses ordinaires
(en francs)

	Dotation budgétaire 1989	Prévisions 1990	Evolution en %
C.G.P. (Action 1)	87.725.754	89.663.444	2,20
CERC (Action 2)	17.103.525	17.719.638	3,6
Recherche (Action 3)	21.266.859	52.085.208	145
CEPII (1) dont :	1.354.847	18.775.544	N.S.
CEPII (hors BCR) (1) (Action 4)	16.202.385	----	N.S.
TOTAL DO	142.298.523	159.468.290	12,06
(1) Total CEPII	17.557.232	18.755.544	6,93

* Le tableau ci-dessus ne tient pas compte des dépenses en capital de l'action recherche (socio-économie).

a) Le Commissariat général au Plan

- Le Commissariat général au Plan voit ses crédits progresser de 2,2 % passant de 87,7 millions de francs en 1989 à 89,66 millions en 1990.

- A structures budgétaires constantes par rapport à la loi de finances pour 1989, les crédits de l'action Plan augmenteraient globalement de 13,35 %.

En effet, du point de vue de la nomenclature budgétaire en 1990, la subvention au CREDOC est imputée en totalité au budget civil de la recherche, de même que le tiers de celle allouée à l'OFCE.

- La progression au titre III des Moyens et Services de l'action Plan provient pour l'essentiel de deux mesures nouvelles :

. La Commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion (RMI) prévue par la loi, créée par le décret du 6 septembre 1989 et mise en place le 14 septembre par M. Michel Rocard, disposera d'un budget supplémentaire de 2,5 millions de francs dont 1,8 million au titre des travaux et enquêtes pour l'année 1990. Au total, la Commission disposera en 1990 de 6,5 millions de francs.

. La mission d'évaluation des politiques publiques confiée au Commissariat général au Plan par le Premier ministre se voit dotée de 4 millions de francs pour son fonctionnement. Cette mesure nouvelle fait suite au rapport de M. Viveret sur l'évaluation des politiques et des actions publiques qui prévoyait notamment la création d'un Conseil interministériel de l'évaluation instruisant les demandes des ministères. Ces 4 millions de francs permettront de réaliser ces travaux et études d'évaluation demandés par les ministères.

- La diminution de 6,18 millions de francs du titre IV provient d'un ajustement des besoins de crédits de subventions concernant le CREDOC, l'IRES, l'OFCE et l'IPECODE (+ 3,6 millions) et d'un transfert des crédits d'intervention de l'action Plan à l'action recherche concernant le CREDOC et l'OFCE pour un montant de - 9,78 millions de francs.

- Des économies sont par ailleurs réalisées par 3 suppressions d'emplois (après 4 suppressions en 1989) pour un montant de 262.606 francs (chapitre 31-01 et 31-02) et la diminution de 1.000.000 francs des crédits d'études (- 0,5 million au chapitre 34-04) et de ceux d'organisation de manifestations extérieures (- 0,5 million au chapitre 37-93).

b) Le Centre d'Etudes des Revenus et des Coûts (CERC)

Le montant des crédits affectés au CERC est quasiment stable en francs constants, passant de 17,1 millions de francs en 1989 à 17,7 millions pour 1990.

c) L'action recherche

Cette action voit progresser ses crédits de 145 % par rapport au budget de 1989 passant de 21,26 millions à 52,08 millions en 1989.

Cette progression provient :

. du transfert des crédits et des emplois de l'action CEPII jusqu'alors hors budget civil de la recherche à l'action recherche,

. de la progression de 13,3 millions de francs du titre IV de l'action recherche provenant de l'ajustement aux besoins (+ 3,51 millions) concernant le CREDOC, l'IRES, l'OFCE et l'IPECODE, et

du transfert des subventions de l'action Plan concernant le CREDOC et l'OFCE (+ 9,78 millions).

A structures budgétaires constantes la progression du titre IV est néanmoins significative mais elle vient en quelque sorte en rattrapage du budget 1989 au cours duquel aucune mesure nouvelle n'avait été inscrite.

d) L'action Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII)

L'ensemble des crédits et des emplois concernant le CEPII sont virés à l'action Recherche.

Le budget du CEPII progresse de 6,93 % sous l'effet principal d'un ajustement des loyers (+ 1 million de francs) et du changement de l'unité centrale informatique pour un montant de 400.000 francs.

Globalement le CEPII dispose pour l'exercice 1990 de 18,7 millions de francs.

Un emploi est supprimé au titre des économies.

e) Organismes subventionnés

Bien que compris dans les tableaux précédents les crédits inscrits au titre IV, chapitre 44-11 du budget du Plan fait apparaître les subventions versées aux organismes suivants :

(en francs)

	Dotation budgétaire 1989	Prévisions 1990 (répartition indicative)
CREDOC	5.100.000	6.600.000
CEPREMAP	8.090.000	8.190.000
IRES	15.000.000	17.000.000
OFCE	16.060.000	20.060.000
AUTRES	1.313.745	1.025.745
TOTAL	45.763.745	52.875.745

*CREDOC (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie)

*CEPREMAP (Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification)

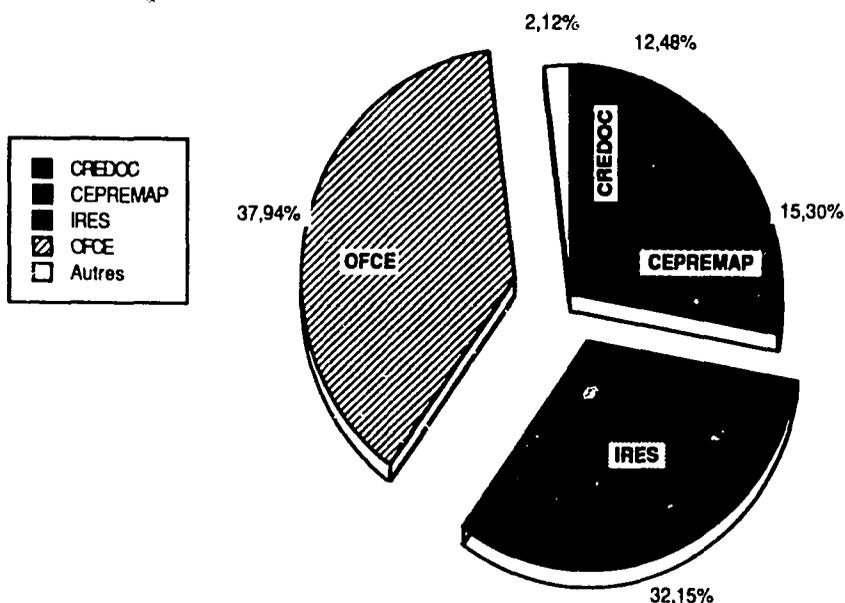
*IRES (Institut de Recherches Economiques et Sociales.

*OFCE (Observatoire français des conjonctures économiques)

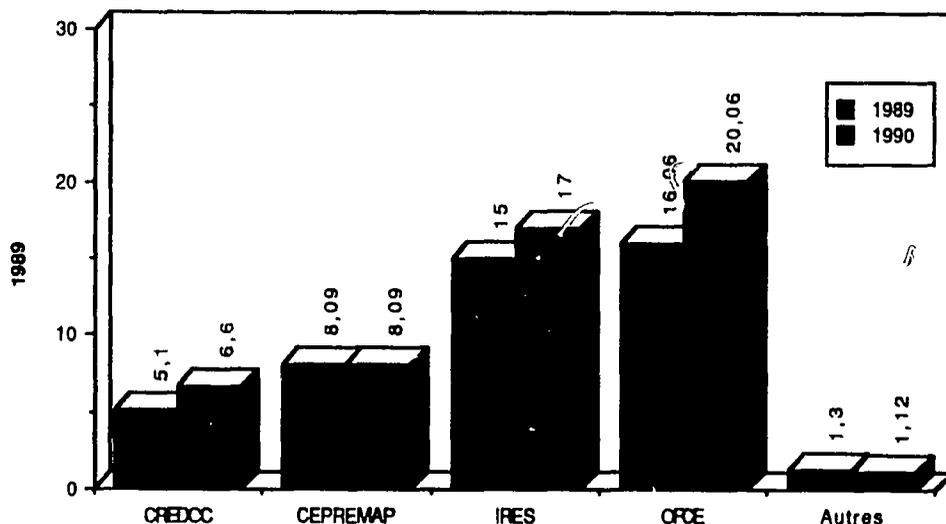
La forte augmentation de la subvention à l'O.F.C.E. (+ 4 millions en 1989 et à nouveau + 4 millions en 1990) ne fait que porter la subvention au niveau de ce qui avait été prévu dans la convention de 1981 créant l'O.F.C.E.

Il convient de noter que l'Institut des prévisions économiques et financières pour le développement d'entreprises (IPECODE) voit sa subvention annulée. On remarquera que la subvention d'équilibre prévue dans le budget de 1989 n'a pas été consommée.

Les principales modifications affectant les subventions sont une majoration de 1,5 MF pour le CREDOC, 2 MF pour l'IRES et 4 MF pour l'OFCE par rapport aux montants de la loi de finances initiales pour 1989.



en millions de francs



II - UN BUDGET EN FORTE PROGRESSION

Avec une progression de 11,6 % en 1990, le budget du Plan progresse deux fois plus vite que la moyenne des dépenses de l'Etat. Les ressources nouvelles, qui n'excluent pas la rigueur de la gestion, permettent de dégager des moyens pour deux priorités essentielles.

A. UN BUDGET QUI DEGAGE DES PRIORITES

1. L'évolution des politiques publiques

"Il ne peut y avoir ni autonomie sans responsabilité, ni responsabilité sans évaluation, ni évaluation sans conséquence."

C'est ainsi que le Premier ministre, M. Michel Rocard, introduit ce qu'il appelle dans sa circulaire du 23 janvier 1983 "un devoir d'évaluation des politiques publiques".

Si l'idée n'est pas neuve -comme le montre à l'évidence l'existence des grands corps de contrôle de l'administration française- elle a ceci d'original qu'elle place comme principe l'indépendance des futures instances d'évaluation par rapport aux administrations gestionnaires, et donc par rapport aux organismes publics dont l'évaluation est la vocation même mais qui effectuent ce que l'on pourrait appeler une auto-évaluation.

De nombreuses définitions ont été données de l'évaluation. Selon le rapport de M. Deleau de 1986, "évaluer une politique publique, c'est reconnaître et mesurer ses effets propres", mais comme le fait fort justement remarquer M. Patrick Viveret, chargé d'une mission sur l'évaluation par le Premier ministre en 1988 "évaluer une politique publique, c'est former un jugement sur sa valeur. Ce jugement peut être prospectif et anticiper l'action, accompagner l'action ou la suivre. Il peut être celui des auteurs eux-mêmes ou d'acteurs extérieurs à la mise en oeuvre de l'action évoluée.

Il peut avoir des objets différents : préparer une prise de décision, l'améliorer, l'apprécier après coup".

Deux des décisions institutionnelles les plus récentes en matière d'évaluation concernent directement le Secrétariat d'Etat au Plan.

a) La Commission d'évaluation du Revenu minimum d'insertion

L'évaluation a paru indispensable au législateur comme au Gouvernement, s'agissant d'un domaine où ni l'un ni l'autre ne sont assurés que le RMI constitue, sous sa forme actuelle, la réponse la mieux adaptée au problème de la pauvreté et de l'exclusion.

Parce qu'il touche à la recomposition des politiques sociales et à la transformation du travail et de l'activité, le revenu minimum d'insertion tient à la fois de la mesure d'urgence et de l'anticipation d'une réforme de notre système de protection sociale. C'est dire que l'évaluation a aussi pour rôle, en assurant le suivi de la mise en oeuvre d'une telle mesure, de faire se rencontrer tous les acteurs concernés par la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Si l'évaluation ne saurait se limiter à une appréciation budgétaire des mesures contrôlées, elle a néanmoins une incidence financière certaine.

La loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 entre dans cette logique en créant une commission d'évaluation du RMI et en prévoyant qu'un bilan de cette mesure sera présenté au Parlement en 1992.

La loi de finances pour 1989 avait inscrit au budget du Secrétariat d'Etat au Plan un crédit de 4 millions de francs pour le fonctionnement de cette commission. Les crédits étaient répartis sur cinq chapitres du titre III (31-96, 34-01, 34-02, 34-04 et 34-93).

L'installation, par le Premier ministre, de la commission le 14 septembre dernier, n'a pas permis de consommer ces crédits. On ne peut que regretter un retard qui nuit au résultat global de l'évaluation du RMI.

Le projet de loi de finances fait passer ces dotations de 4 à 6,5 millions de francs, dont une progression de 1,8 million au titre des travaux et études du chapitre 34-04.

On notera que cette somme est inférieure à celle que M. Viveret estimait nécessaire en décembre 1988. Il notait en effet :

"Pour trois ans, c'est donc un budget minimum de 27 millions de francs qu'il faut envisager, soit environ 9 millions de francs par an. Ce budget s'entend sous conditions que d'autres moyens soient mobilisés dans le cadre des appels d'offre émanant principalement du service de la recherche de la Caisse nationale des Allocations familiales, de la Mission Recherche Expérimentation, du Commissariat général du Plan.

Il faut donc savoir que le Gouvernement court le risque, si le budget évaluation du RMI n'est pas significativement augmenté pour 1990, 1991, le premier trimestre 1992 et corrigé pour 1989 (collectif budgétaire), de voir le terme évaluation couvrir -ce qui est souvent le cas aujourd'hui- un simple processus d'études. Pour une évaluation qui a vocation à jouer un rôle important pour l'avenir des réformes au sein de l'Etat, une telle restriction aurait toutes les allures d'un faux départ..."

Cette mise en garde prend tout son sens quand on la compare aux sommes engagées. En 1989, la dotation pour le RMI inscrite au budget des charges communes était de 6 milliards de francs. Celle-ci passe à 7,5 milliards en 1990 auxquels il faut ajouter 500 millions d'actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du RMI dans les départements d'outre-mer.

Pour les seuls frais de gestion des directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS) qui gère le RMI, une somme de 73 millions de francs est prévue au budget du ministère de la solidarité et de la santé.

Aux Etats-Unis, les sommes affectées à l'évaluation sont calculées en pourcentage des sommes utilisées pour la mesurer. Selon Mme Chemlisky, directeur au "General Accounting Office", la plus importante des institutions d'évaluation aux Etats-Unis a coûté 288 millions de dollars en 1986 à l'Etat américain, mais il a permis des économies de 18 milliards de dollars.

Si le niveau même de ces chiffres peut donner lieu à contestation, on soulignera avec Simon Nora que "notre système conduit à éplucher des poils de grenouilles et à laisser passer des éléphants".

Le caractère imagé et péremptoire de cette affirmation souligne peut-être mieux qu'une longue démonstration les insuffisances de notre système d'évaluation.

b) Les travaux d'évaluation des politiques publiques

Si l'exemple de la Commission d'évaluation du RMI a permis de montrer les enjeux et les embryons de réalisation de ce que pourrait être l'évaluation en France, le chapitre 34-04 du budget du Plan reçoit en mesures nouvelles l'inscription de 4 millions de francs destinés aux "travaux d'évaluation des politiques publiques au titre de la mission confiée par le Premier ministre".

Cette mission résulte de propositions institutionnelles du rapport remis le 28 juin 1989 au Premier ministre par M. Patrick Viveret.

Ce rapport proposait en effet :

- d'accroître sensiblement la demande publique d'évaluation en créant un Fonds national de l'évaluation ;

- d'organiser et de réguler un marché de l'évaluation par l'organisation pluraliste de la demande et de l'offre. A cet effet, il est proposé à la fois d'organiser un pôle gouvernemental autour d'un Conseil interministériel de l'évaluation (CIME) dont le secrétariat serait assuré par le Plan, et un pôle public indépendant, le Conseil national de l'Evaluation (CNE) qui pourrait recevoir le statut d'autorité administrative indépendante ;

- de favoriser la naissance d'une déontologie des études d'évaluation par la constitution d'un Conseil scientifique de l'évaluation (CSE) ;

- d'assurer un suivi et un bilan, au terme du Xe Plan, de la mise en oeuvre des évaluations de politiques et d'actions publiques en confiant cette mission au Commissariat général du Plan.

Le Gouvernement est en train de procéder à l'installation du pôle gouvernemental recommandé par le rapport avec le Fonds national de l'évaluation et le CIME dont le secrétariat sera assuré par le Commissariat général au Plan dont la structure interministérielle et la vocation à traiter les problèmes dans une optique de moyen terme font de lui l'instance la mieux adaptée à cette fonction.

Il est bien évidemment encore trop tôt pour porter un jugement sur l'action de ces structures en voie d'émergence. Elles sont

toutefois caractéristiques d'une volonté nouvelle dont on ne peut que se féliciter.

c) La cohérence de ces actions avec les structures existantes

Votre commission s'est inquiétée sur le fonctionnement réel de ces organismes nouveaux alors que de nombreuses structures existantes ont déjà une vocation d'évaluation même si celle-ci se décrit sous un autre vocable.

Il en est ainsi notamment du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics mais aussi des corps d'inspection et de contrôle et, bien évidemment, de la Cour des Comptes.

Dans sa circulaire du 23 février 1989, le Premier ministre prend en compte cette ambiguïté en soulignant :

"Il convient également de mieux utiliser les organismes publics dont l'évaluation est la vocation même, et qui pourraient constituer des instances d'audit permanentes, le cas échéant au prix d'un redéploiement de leurs activités ou d'un infléchissement de leurs modes de recrutement et de formation. Je pense ici notamment aux corps d'inspection et de contrôle et au comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. Je pense aussi, bien sûr, à la Cour des comptes qui s'est spontanément réorientée dans cette voie."

2. La relance des subventions des organismes rattachés : une priorité affichée, nuancée par la réalité

D'une manière générale, les crédits inscrits au titre IV, Interventions publiques, croissent de 15,54 % en 1990. On observera toutefois qu'ils n'atteignent pas encore le niveau qui était le leur en 1988. En effet, le budget voté pour 1988 avait inscrit 56,2 millions de francs au titre des subventions aux organismes rattachés.

Le budget de 1989 avait enregistré en loi de finances initiale une baisse de 20,3 %, ramenée à 13 % dans les crédits votés. La loi de finances pour 1990 revient donc sur cette évolution négative en progressant à nouveau de 15,54 %.

Les organismes rattachés en 1990 sont les suivants :

- l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE),
- le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC),
- l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES),
- le Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquée à la planification (CEPREMAP).

La création ou l'existence de ces organismes indépendants, mais subventionnés par l'Etat, a été encouragée à la suite du rapport de MM. Lenoir et Prot sur l'information économique et sociale de 1979.

Partant du constat que la France était l'un des seuls pays dans lequel l'Etat disposait d'un monopole de l'information économique et sociale. Il préconisait la création de pôles indépendants et notamment suggérait que l'on puisse encourager un pôle universitaire, un pôle syndical et un pôle patronal.

De ces suggestions sont nés l'OFCE en 1981, l'IRES en 1982 et l'IPECODE également en 1981. Ces pôles sont venus s'ajouter au CREDOC fondé en 1961, au CEPREMAP fondé en 1969 du rapprochement de deux centres déjà existants.

L'ensemble de ces organismes ont été créés sous la forme d'associations de la loi de 1901 à l'exception de l'OFCE, organisme d'étude créé au sein de la Fondation nationale des sciences politiques.

Votre rapporteur souligne la nécessité de la croissance des subventions à ces organismes qui stagnaient ou reculaient depuis quelques années. Le manque de moyens financiers nuit au pluralisme de l'information économique et sociale voulue par les pouvoirs publics. Enfin, à un moment où la politique de rigueur se marque par la stagnation ou le recul des crédits d'études des administrations, la part de la subvention dans le budget de ces organismes augmente singulièrement.

a) L'OFCE

Votre commission se félicite de la remise à niveau de la subvention à l'OFCE.

Le budget de l'OFCE est constitué à 95 % de la subvention versée par le Plan. Le non respect par l'Etat des engagements financiers pris lors de la signature de la Convention créant l'OFCE en 1981 avait fait envisager sa disparition en 1988.

Les exercices 1987 et 1988 n'avaient d'ailleurs pu être équilibrés que par prélèvement sur le fonds de roulement.

L'OFCE a créé le modèle MIMOSA qui est l'un des seuls modèles opérationnels décrivant l'ensemble de l'économie mondiale. Les autres modèles mondiaux sont Interlink de l'OCDE, Atlas de la Direction de la prévision et Hermès développé par la Communauté européenne mais limitée au 12 pays membres.

Le Sénat utilise pleinement les travaux de l'OFCE et de son modèle qui font l'objet de simulations commandées par la Délégation sénatoriale à la planification.

La progression de la subvention écarte le risque de disparition pure et simple de l'OFCE et doit lui permettre une augmentation significative de son fonds de roulement, de stopper l'hémorragie de personnel scientifique et d'acquérir les moyens matériels nécessaires à la simple poursuite des études et au suivi de la conjoncture.

La subvention qui était de 11,8 millions en 1987, de 12 millions en 1988 et de 16,06 millions en 1989 passe ainsi en 1990 à 20,06 millions de francs.

b) L'IRES

L'IRES regroupe en un institut commun la CGT, la CFDT, la CGT-FO, la FEN, la CFTC et la CFE-CGC.

Cet institut commun produit outre des dossiers, des notes trimestrielles et des documents de travail et rapports, notamment pour ce qui concerne ces derniers avec le Commissariat général au Plan et le ministère de l'Industrie.

L'IRES dispose également d'une agence d'objectifs qui collecte des travaux conventionnés remis par les organisations syndicales membres.

En 1989, les effectifs au 31 juillet étaient de 16,8 salariés de droit privé et de 7 fonctionnaires mis à disposition.

Le budget prévisionnel de l'IRES, établi au 26 avril 1989, fait apparaître une subvention versée par le Plan de 17 millions de francs venant couvrir la quasi totalité d'un budget de 17,6 millions.

Or, la subvention initialement prévue dans l'enveloppe globale du chapitre 44-11 n'était que de 15 millions de francs, comme le fait apparaître l'une des réponses au questionnaire de la Commission des Finances.

Certes, la répartition de cette enveloppe est indicative. Sauf à abonder la somme initialement prévue en loi de finances rectificative pour 1989, une répartition différente des sommes initiales devra être effectuée.

Le budget pour 1990 tient compte de cet état de fait et "reconduit" sous forme de mesures nouvelles de l'action Plan (chapitre 44-11, article 11) et de l'action recherche (chapitre 44-11, article 12) une somme de 2 millions de francs qui vient équilibrer le budget de l'IRES.

L'appréciation portée sur le montant de la subvention est donc singulièrement différente selon qu'elle est présentée comme une progression de 13,3 % ou comme une simple reconduction d'une subvention qui n'avait pas été réévaluée en 1987 et 1988.

c) Le CEPREMAP

Le CEPREMAP occupait 34,5 personnes au 31 décembre 1988. Parmi le personnel de chercheurs, on note 5 fonctionnaires détachés et 6 chercheurs du CNRS abrités par le CEPREMAP dans le cadre des Unités associées. Par ailleurs, un fonctionnaire est mis à disposition.

La subvention versée au CEPREMAP ne fait l'objet d'aucune réévaluation en 1990 et est implemment reconduite à hauteur de 8,09 millions de francs, montant encore inférieur à ce qu'il était en 1986.

On notera que le CEPREMAP travaille à la réalisation du modèle Atlas de la Direction de la prévision mais aussi pour d'autres ministères.

L'essentiel de son activité relève néanmoins d'un programme de recherches finalisées pour le compte du Commissariat général au Plan arrêté au début de chaque année.

L'exécution du budget de 1989 fait apparaître un total des dépenses de 8,7 millions de francs couvert par la subvention et les études réalisées pour le compte de tiers.

Le projet de budget pour 1990 fait état d'une dépense de 9,2 millions de francs qui suppose une augmentation significative de la subvention sauf à ce que les contrats passés avec les autres administrations et les ministères techniques croissent dans une proportion importante.

La simple reconduction de la subvention ne couvre donc pas les besoins affichés par le CEPREMAP.

d) Le CREDOC

Comme pour les autres organismes rattachés, la subvention attribuée au CREDOC, qui était de 5,5 millions de francs en 1987, a été réduite en 1988 à 5,1 millions de francs et simplement reconduite en 1989.

Le projet de budget pour 1990 prévoit une importante augmentation de cette subvention qui passe à 6,6 millions de francs.

Le CREDOC, qui emploie 34 personnes, a vu ses effectifs de chercheurs et assistants passer de 24 à 18 personnes de 1984 à 1989. Le redressement du CREDOC entamé en 1987 se poursuit donc. Une impulsion nouvelle va pouvoir être donnée du fait de l'accroissement de la subvention.

Contrairement aux autres organismes, la part de l'activité du CREDOC correspondant à des contrats de recherches ou d'études est devenue majoritaire, la subvention ne couvrant que 34 % des dépenses en 1989 et 42 % en 1990.

Cette relance du CREDOC s'inscrit dans la politique d'évaluation générale voulue par le Gouvernement. En effet, cet organisme a recentré son activité autour de trois thèmes principaux :

- aspirations, opinions et attentes des ménages,
- pratiques de consommation dans quelques secteurs clés comme l'alimentation, l'automobile ou le sport,
- évaluation des politiques publiques, notamment dans le domaine social : politique de l'emploi, de la formation et de la lutte contre la pauvreté.

La subvention versée au CREDOC trouve sa contrepartie de différentes façons :

- Le CREDOC réalise une partie de ses études en liaison avec le Commissariat général au Plan qui en définit le cadre comme par exemple en matière de travaux sur la pauvreté.

- Il poursuit un effort de valorisation de ses travaux par des publications de ses rapports, par l'édition d'une lettre mensuelle et un séminaire de recherche. Il ouvre sa bibliothèque.

- Il contribue enfin de façon éminente à l'appareil statistique de notre pays. L'exemple de l'enquête "aspirations", du fait de son ancienneté et de la cohérence dans le temps de sa méthodologie, constitue une base de connaissances irremplaçable.

Le maintien et l'évolution de la subvention versée au CREDOC permet également de financer sa partie recherche fondamentale, qui met au point la méthodologie scientifique des techniques d'observation, le traitement des données et de la modélisation des problématiques.

B. UNE POLITIQUE DE RIGUEUR POURSUIVIE

1. L'emploi

L'effort de rigueur en matière d'emploi est poursuivi en 1990 puisque le projet de budget prévoit la suppression de 4 emplois. Les mouvements d'emplois affectant le Commissariat général au Plan, le CEPII et le CERC sont les suivants :

• Pour le Commissariat général au Plan, le budget de 1990 comporte :

- trois suppressions d'emplois "gelés" au titre de la régulation des effectifs : 1 agent technique de bureau, 2 sténodactylographes. L'économie correspondante est de 262.606 francs ;
- deux transformations d'emplois. Cette mesure correspond à un repyramidage par augmentation de l'effectif du second grade de certains corps de la catégorie B et de l'effectif du troisième grade des corps

concernés (décret n° 89-67 du 4 février 1989) ; emplois supprimés : 2 secrétaires administratifs ; emplois créés : 1 chef de section et 1 secrétaire administratif en chef. La dépense supplémentaire est estimée à 48.765 francs.

• Pour le CEPII, un emploi est supprimé, l'économie réalisée étant de 79.617 francs.

• Pour le CERC, un emploi de catégorie B est transformé en emploi de chargé de mission pour un meilleur ajustement des effectifs à la nature des activités du service, ce qui correspond à une dépense supplémentaire de 74.199 francs.

En fait, ces emplois étaient des emplois vacants qui avaient été gelés en 1989 et destinés à être annulés comme le montre le tableau ci-dessous :

	Emplois vacants	
	au 1.1.89	au 31.12.89
CGP + RECHERCHE	6	9 (1)
CERC	1	2 (2)
CEPII	2	6 (3)

(1) dont 5 emplois gelés dont 3 destinés à être annulés au 1.1.90.

(2) dont 1 emploi gelé.

(3) dont 3 emplois gelés dont 1 destiné à être annulé au 1.1.90.

On peut donc en conclure que les moyens humains du Plan ne diminuent pas en 1990. Les effectifs globaux se caractérisent donc d'une année sur l'autre par une certaine stabilité.

Effectifs du CGP et des organismes rattachés

	Effectif au 31.12.88		Effectif au 31.12.89		Effectif au 31.12.90	
	Titulaires	Contractuels	Titulaires	Contractuels	Titulaires	Contractuels
PLAN	92	77 (1)	87	78 (1)	84	78 (1)
RECHERCHE	0	9	0	10	0	10
DES (2)	0	7	--	--	--	--
CERC	14	29	14	29	13	30
CEPII	13 (3)	32	13 (3)	33	12 (3)	33

(1) Les 10 emplois de cabinet, transférés chaque année aux services généraux du Premier ministre qui assurent la gestion collective de ces emplois, ne sont pas comptabilisés.

(2) Cet organisme n'est plus rattaché au Plan depuis le 1.1.89.

(3) Le poste d'attaché de 2^e classe de l'INSEE transféré chaque année à l'INSEE qui en assure la gestion, n'est pas comptabilisé.

**Montant (les crédits destinés
à la rémunération de collaborateurs occasionnels (en francs)**

	1989	1990
PLAN	2.399.463,00	2.652.251,00
RECHERCHE	339.646,00	347.118,00
CERC	528.551,00	740.179,00
CEPII	222.714,00	227.614,00

2. Quelques mesures d'économies

Quelques mesures d'économies portent sur les crédits d'études du Commissariat général au Plan (- 0,5 million) ou sur les crédits d'animation et de promotion (- 0,5 million) et s'expliquent par l'ajustement des dotations aux besoins puisque l'année 1989 était celle du Xe Plan et nécessitait à ce titre des moyens d'études ou de promotion plus importants.

L'essentiel des économies réalisées le sont par les suppressions d'emplois.

3. La stagnation des moyens du CERC

Plus préoccupante dans l'application de la rigueur est la stagnation des crédits du CERC.

Cet organisme public d'étude créé par le décret du 18 avril 1966 a pour mission générale de contribuer à une connaissance plus rapide et plus complète de tous les revenus et de tous les éléments constitutifs des coûts de production.

Le budget du CERC, rattaché à celui du Commissariat général au Plan, comporte une quarantaine de postes dont une vingtaine de chargés de missions économistes, staticiens ou ingénieurs.

Ses missions ont été renforcées par le décret n° 76-913 du 7 octobre 1976.

Outre ses études spécifiques, le CERC a reçu la mission d'établir périodiquement un rapport de synthèse sur :

- l'évolution et la répartition des différents revenus par rapport à l'évolution économique d'ensemble ;
- les écarts de revenus et leur évolution avant et après prise en compte des prélèvements sociaux et fiscaux et après versement des prestations sociales ;
- les améliorations susceptibles d'être apportées aux informations sur les revenus collectées notamment par les administrations.

Depuis 1983, il a reçu mandat de réaliser, chaque année, un "constat de l'évolution récente des revenus en France".

On peut mentionner pour mémoire qu'outre sa mission générale d'étude, le CERC s'était vu confier, jusqu'à l'intervention de l'ordonnance du 23 octobre 1986 réformant les textes relatifs à l'intéressement et la participation, une mission juridique d'appréciation de la conformité des "accords dérogatoires" de participation des salariés aux fruits de l'expansion.

Les moyens financiers du CERC coïncident, en règle générale, avec les dotations budgétaires votées chaque année par le Parlement (les crédits du CERC sont imputés à l'article 20 du budget du Commissariat général au Plan). Mais le CERC peut recevoir des crédits supplémentaires liés aux études qu'il entreprend, soit sous forme de fonds de concours, soit sous forme d'arrêté de transfert.

Pour 1989, les conditions générales d'exécution du budget sont difficiles en ce qui concerne les crédits de fonctionnement du services, pour deux raisons :

- d'une part, les crédits de 1989 sont inférieurs, en francs constants, à ce qu'ils étaient en 1988 ;
- d'autre part, la charge de travail du CERC (nombre des études engagées ou/et publiées) est régulièrement en progression. De telle sorte que de fortes difficultés sont rencontrées cette année en ce qui concerne les dépenses des crédits du chapitre 34.04 (enquêtes et études) qui s'avèrent insuffisants. En effet, en 1984, les crédits d'étude du CERC, pour un montant de 2.148.155 francs, représentaient 13,9 % du budget total du service. En 1989, ces mêmes crédits, inférieurs, en francs courants (2.119.830 francs), à ce qu'ils étaient il y a cinq ans, ne représentent plus que 12,4 % du budget du Centre.

Or, le coût externe moyen d'une étude entreprise par le CERC est de l'ordre de 600.000 francs. Mais ce coût est très largement dépassé lorsque l'étude nécessite une enquête lourde auprès des ménages. Ainsi, pour réaliser, en collaboration avec l'INSEE, l'enquête lourde nécessaire à la préparation de l'étude sur les conditions de vie et les ressources des personnes âgées (enquête portant sur un échantillon d'environ 8.000 personnes), le CERC doit prélever sur ses crédits d'étude 940.000 francs en 1988, 1989 et 1990. A ce coût de l'enquête sur le terrain, s'ajouteront en outre d'importantes dépenses d'exploitation informatique et des frais d'expert.

C'est pourquoi le CERC a demandé, pour réaliser cette étude sur les personnes âgées, la participation financière de différentes administrations. Pour 1989, il recevra, sous forme d'un arrêté de transfert, des crédits supplémentaires à hauteur de 500.000 francs de la part de la Mission interministérielle recherche et expérimentation (MIRE) du ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale.

Cette situation ne devrait pas s'améliorer en 1990 dans la mesure où l'accroissement du budget du CERC, qui passe de

17,1 millions en 1989 à 17,7 millions en 1990, soit une progression de 3,6 %, ne concerne que les charges de personnel. Seules les dépenses informatiques inscrites au chapitre 34-05, article 20, progressent symboliquement de 29.688 francs.

On ne peut que regretter cette stagnation des crédits, surtout à un moment où le Xe Plan envisage un élargissement des missions du CERC en prévoyant que :

"Le partage social s'effectue d'abord au niveau de la négociation collective, dans les secteurs privés ou publics. Dans plusieurs démocraties modernes, ce partage fait l'objet d'une concertation annuelle qui, loin d'être une politique des revenus, délimite le domaine du possible, chacun étant libre ensuite de prendre ses responsabilités et ses décisions. Dans cette perspective, le Centre d'études des revenus et des coûts pourrait fournir une information portant sur les perspectives d'avenir et pas seulement sur le passé".

4. Les crédits du CEPII

Dans une moindre mesure, la même préoccupation pourrait être soulignée quant au budget du CEPII pour 1990.

En effet, l'accroissement des moyens du CEPII, de 6,9 % par rapport au budget de 1989, résulte des diverses mesures suivantes :

a) Deux mesures acquises, touchant, l'une, la revalorisation des salaires, des cotisations de sécurité sociale et des prestations (+ 384.794 francs) et l'autre concernant la non reconduction d'un crédit alloué en 1989 pour la modernisation de l'installation téléphonique (- 140.000 francs).

b) Les mesures nouvelles d'ajustement portent essentiellement sur les points suivants :

. Provision pour hausse de rémunérations	+ 39.334
. Suppression d'un emploi de titulaire	- 72.162
Net au chapitre 31-01	- 32.828
. Revalorisation des loyers dont le bail de 9 ans venu à expiration est renouvelé sur la base d'une augmentation de + 95,5 %	+ 1.000.000
. Ajustement aux besoins des frais de téléphone, minitel et télécopie	+ 53.000
. Dépenses informatiques : Ajustement des dotations liées au maintien de l'existant	- 465.365
. Changement d'unité centrale	+ 400.000

Avec des moyens quasiment inchangés, le CEPPI concentrera ses activités de recherche dans trois domaines, particulièrement importants et où les demandes sont très nombreuses, tant de la part des administrations que des entreprises.

1) **La Perestroïka.** Analyse des modifications en cours : formation des prix, équilibre macro-économique, naissance des activités financières, relations avec l'Ouest, liens avec les réformes en Europe centrale.

2) **Les déséquilibres macro-financiers.** Plusieurs approches seront utilisées : les simulations effectuées à l'aide du modèle Mimosa, construit en commun avec l'OFCE, et des analyses financières macro-économiques et micro-économiques.

3) **l'Europe.** Analyse des conditions de compétitivité de l'Europe par rapport au reste du monde, et entre pays européens, en tenant compte de la construction du Marché unique et des autres déterminants de l'évolution européenne.

D'autres sujets seront étudiés, mais avec une moindre priorité : commerce international, relations Nord-Sud, économies chinoise et indienne, etc...

Pour chaque projet, le CEPPI cherchera à nouer des collaborations, notamment avec des équipes étrangères travaillant sur les mêmes sujets.

III - LE RENOUVEAU DE LA PLANIFICATION

Aux termes de plus de quarante ans de planification, le Plan à la française n'a pu continuer à être un élément de référence qui éclaire l'avenir qu'en évoluant.

Toutefois, jusqu'au Xe Plan, la quantification des objectifs était une règle incontournable.

Aujourd'hui, l'interdépendance est la règle de nos sociétés et de nos économies. La rapidité et l'ampleur des mouvements financiers qui se font grâce à l'informatique à la vitesse de la lumière, les incertitudes issues de décisions exogènes à un seul pays ou à un groupe de pays, devaient nécessairement modifier notre conception de la planification.

Dans la situation actuelle dans laquelle il s'agit moins de prévoir que de faire des choix, d'indiquer des directions, de dégager des priorités.

Dans un contexte où l'aléa est une dimension de la décision, le Plan est plus nécessaire que jamais. L'application des techniques de la planification stratégique en avenir incertain s'appliquait donc tout naturellement au Xe Plan, qualifié par le Premier ministre de Plan stratégique.

Le Xe Plan est stratégique à plus d'un titre. Il définit en effet un certain nombre de stratégies dont l'essentiel est la reconquête d'un haut niveau d'emploi rendu possible par la croissance tirée de l'investissement et de l'exportation et par les conditions nouvelles du partage social.

Cette stratégie centrale s'appuie également sur la réaffirmation des solidarités régionales et sur la perspective européenne dont le Xe Plan a voulu être le préparateur.

Dans ce contexte, le rôle du Commissariat général au plan et des organismes qui lui sont rattachés connaît également un renouveau, notamment en matière de suivi de l'exécution du Plan.

A. L'EVALUATION DES RESULTATS DU PLAN

Les modalités d'application du Xe Plan, adopté par le Gouvernement et voté par le Parlement, sont définies par les ministres compétents en liaison avec le Secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre, chargé du Plan.

Quant aux modalités de suivi, le Secrétaire d'Etat chargé du Plan a pris, lors de l'examen du projet de Plan en première lecture, deux engagements importants :

1. Un rapport d'exécution sera établi après les deux premières années de mise en oeuvre. Ce texte sera examiné par le collège des présidents des commissions du Xe Plan, puis transmis pour avis au Conseil Economique et Social. Il sera ensuite communiqué au Parlement à la session de printemps 1991.
2. En outre, chaque année, le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances comportera des indications sur la mise en oeuvre de la stratégie macro-économique prévue par le Xe Plan et sur la cohérence avec celui-ci du budget proposé.

C'est ainsi que, pour la première fois, le rapport économique et financier joint au projet de loi de finances pour 1990 comportera un chapitre consacré au Plan.

En ce qui concerne la maîtrise des finances publiques qui intéresse particulièrement votre commission, le Xe Plan précise que la politique de réduction du déficit budgétaire "sera concrétisée par l'utilisation régulière de projections budgétaires pluriannuelles accompagnant la préparation de chaque loi de finances, pour tracer les conséquences à moyen terme de l'évolution spontanée des dépenses et des recettes. Cet instrument permettra notamment de rassembler les évaluations du coût prévisionnel de certaines mesures et de réduire la rigidité excessive de la dépense publique ; ce sera aussi l'occasion d'une évaluation des choix budgétaires en termes d'emploi ; il permettra finalement de mieux cerner les marges de manoeuvre et donc de mieux apprécier les capacités d'action de l'Etat".

La Commission des Finances se félicite de la création de ces instruments de travail nouveaux qui devront accompagner la préparation de la loi de finances pour 1991.

Le Sénat pourrait, comme pour d'autres modèles, utiliser ces instruments pour tester ses hypothèses propres en matière de finances publiques.

Si l'on compare ces perspectives au contenu de la partie du rapport économique et financier sur les "stratégies et résultats par rapport aux objectifs du Xe Plan", on ne peut s'empêcher d'éprouver une certaine déception.

Il faut donc souhaiter que la préparation du budget pour 1991 soit l'occasion d'une présentation plus détaillée de l'application du Plan.

B. LE RENOUVEAU DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-REGIONS

Le rapport présenté par M. Jean-Michel Bloch-Lainé, président de la commission "Vie quotidienne et cadre de vie", préconise un renforcement de l'échelon régional afin de favoriser l'émergence de pôles européens de développement.

Dans le cadre européen, la France doit veiller à ne pas laisser en marge de larges pans de son territoire.

Ces préoccupations sont au centre du Xe Plan qui prévoit de concentrer son effort sur quatre thèmes principaux :

- les grandes infrastructures de communication demeurent le poste le plus important puisque l'Etat lui consacre 23,3 milliards de francs, dont 20,5 milliards de francs pour les routes ;
- la formation et la recherche se voient attribuer 8,7 milliards de francs ;
- l'emploi et le développement économique reçoivent 8 milliards de francs ;
- et les programmes d'aménagement concertés du territoire (PACT), qui recouvrent les conversions industrielles, l'aide aux zones rurales fragiles, le

développement social des quartiers et la rénovation des hospices, se voient consacrer 12 milliards de francs.

Le caractère plus sélectif de l'effort national va donc permettre une plus grande efficacité des mesures.

La recherche de l'efficacité se double d'une exigence de solidarité à la fois envers les régions rurales en difficulté et envers les régions de l'arc nord-est en cours de reconversion.

C'est ainsi que l'effort de l'Etat par habitant, qui est en moyenne de 930 francs, est de 2.100 francs en Corse, de 1.530 francs dans le Limousin, de 1.020 francs en Auvergne et de 1.000 francs en Poitou-Charente.

De même, les régions de l'arc nord-est bénéficient d'un effort plus important : 1.340 francs par habitant en Lorraine, 1.250 francs en Franche-Comté, 1.030 francs dans le Nord-Pas de Calais et 1.000 francs en Champagne-Ardennes.

En définitive, la France métropolitaine recevra au titre des contrats de plan 1989-1993 près de 100 milliards de francs, dont 52 milliards contractualisés par l'Etat, auxquels il faut ajouter 2,9 milliards de francs pour les programmes routiers spéciaux que sont la Tarentaise et la Transmanche, enfin 46 milliards représentant l'effort des régions.

	EMPLOI DEVELOP.	FORMATION RECHERCHE	INFRAST- RUCTURES	P.A.C.T.	SOLID- ARITE	TOTAL
ALSACE						3 682,85
Etat	42,60	398,65	850,00	306,44		1 597,69
Région	142,75	354,15	1 288,70	299,56		2 085,16
AQUITAINE						3 679,64
Etat	612,72	513,00	757,00	268,40		2 151,12
Région	486,82	417,50	458,10	166,10		1 528,52
AUVERGNE						2 057,5
Etat	277,35	145,65	650,00		283,30	1 356,3
Région	214,70	123,20	240,00		123,30	701,2
BOURGOGNE						2 883,07
Etat	316,72	369,55	550,00	313,85		1 550,12
Région	271,42	323,85	500,00	237,68		1 332,95
BRETAGNE						5 511,4
Etat	660,20	469,30	2 100,00	408,30		3 637,8
Région	528,60	369,00	577,00	399,00		1 873,6
CENTRE						2 670,65
Etat	294,35	430,60	653,60		200,00	1 578,55
Région	243,20	306,73	514,67		27,50	1 092,1
CHAMPAGNE ARDENNES						2 645,84
Etat	130,10	182,47	750,00	271,25		1 333,82
Région	113,85	216,52	800,00	181,65		1 312,02
CORSE						840,36
Etat	339,07	71,00	72,50		34,50	517,07
Région	208,89	52,00	47,50		14,90	323,29
FRANCHE COMTE						2 217,87
Etat	225,70	315,35	550,00	266,75		1 357,8
Région	221,25	233,47	275,00	130,35		860,07
ILE DE FRANCE						1 9582,2
Etat	285,75	219,50	6 000,00		2 016,8	8 522
Région	323,95	169,50	9 000,00		1 566,8	11 060,2
LANGUEDOC-ROUSILLON						4 157,82
Etat	956,47	344,60	885,00	512,00		2 698,07
Région	366,60	312,30	511,40	269,45		1 459,75
LIMOUSIN						1 773,88
Etat	208,39	185,90	440,00	295,00		1 129,29
Région	190,00	142,60	150,00	161,99		644,59
LORRAINE						5 163,5
Etat	784,30	575,00	1 357,50	538,60		3 255,4
Région	280,50	521,98	753,12	352,50		1 908,1
MIDI-PYRENEES						5 236,6
Etat	1 024,30	384,90	1 500,00	446,10		3 355,3
Région	496,10	369,95	750,00	265,25		1 881,3
NORD-PAS-DE-CALAIS						8 801,19
Etat	520,20	904,47	3 460,25	446,00		5 330,92
Région	371,20	679,47	2 263,60	156,00		3 470,27
BASSE-NORMANDIE						2 952,86
Etat	302,48	299,65	923,70	128,70		1 654,53
Région	272,33	207,45	733,25	85,30		1 298,33
HAUTE NORMANDIE						2 782
Etat	162,45	356,60	721,00	215,55		1 455,6
Région	179,50	352,80	579,00	215,10		1 326,4

PAYS DE LA LOIRE					3 400
Etat	374,62	528,70	771,00	321,55	1995,87
Région	297,72	369,35	618,33	118,73	1404,13
PICARDIE					3 838,81
Etat	236,25	396,76	1055,00	443,95	2131,96
Région	215,75	387,97	823,18	279,95	1706,85
POITOU-CHARENTES					2 955,17
Etat	312,05	394,46	777,00	214,40	1697,91
Région	298,20	376,76	479,80	102,50	1257,26
PACA					5 185,92
Etat	645,35	390,20	916,11	908,10	2859,76
Région	537,48	421,12	877,71	489,85	2326,16
RHONE ALPES					6 397,8
Etat	518,15	574,75	1883,00	831,20	3807,1
Région	583,90	511,00	1063,80	432,00	2590,7
GUADELOUPE					1 050,17
Etat	359,50	113,70	87,00	55,00	615,2
Région	120,72	161,60	117,65	35,00	434,97
GUYANE					731,36
Etat	62,75	103,82	174,00	36,97	377,54
Région	45,40	173,47	124,45	10,50	353,82
MARTINIQUE					366,47
Etat	102,60	103,40	96,00	64,47	366,47
Région					
REUNION					1 171,2
Etat	173,21	263,39	140,50	144,90	722
Région	66,65	215,39	62,10	105,06	449,2
MAYOTTE					122,2
Etat	8,30	49,20	31,65		89,15
Région	12,00	5,70	15,35		33,05
ST PIERRE ET MIQUELON					35
Etat		10,00	25,00		35
Région					
POLYNESIE					938,37
Etat	57,00	341,19	67,00		465,19
Région	57,00	349,78	66,40		473,18
WALLIS ET FUTUNA					98,3
Etat	4,50	46,30	2,50		53,3
Région	7,75	7,75	29,50		45
TOTAL GENEF	17151,66	17614,42	51965,92	11931,00	4267,00
					102930

Réunie le 2 novembre 1989, sous la présidence de M. Jean-François Pintat, vice-président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits des services du Premier Ministre (IV-Plan) pour 1990.