

N°77

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1993.

## 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 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

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

ANNEXE N° 36

SERVICES DU PREMIER MINISTRE :

IV • Plan

*Rapporteur spécial : M. Michel MOREIGNE*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Emmanuel Hamel, René Régnault, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, **Claude** Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, **Claude Lise**, **Paul** Loridant, Philippe Marini, Marc Massion, Michel Mercier, **Gérard Miquel**, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Alain Richard, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10<sup>ème</sup> législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 (1995-1996).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

<b>PRINCIPALES</b>	<b>OBSERVATIONS.....</b>	<b>5</b>
<b>CHAPITRE PREMIER : PRESENTATION GENERALE DES CREDITS</b>		<b>7</b>
<b>I LES DEPENSES ORDINAIRES</b>		<b>8</b>
<b>II LES DEPENSES EN CAPITAL</b>		<b>9</b>
<b>III. PRESENTATION DES CREDITS PAR ACTIONS</b>		<b>9</b>
<b>A. LA NOUVELLE PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR AGRÉGATS</b>		<b>9</b>
<b>B. RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR ACTIONS</b>		<b>9</b>
1.	<i>Le Plan</i>	<b>10</b>
2.	<i>Le Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC)</i>	<b>11</b>
3.	<i>La recherche en socio-économie</i>	<b>11</b>
4.	<i>Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)</i>	<b>12</b>
5.	<i>L'évaluation</i>	<b>12</b>
<b>IV. LES EFFECTIFS DU PLAN</b>		<b>12</b>
<b>V. LES DERNIERES EVOLUTIONS BUDGETAIRES POUR 1995 ET 1996</b>		<b>13</b>
<b>CHAPITRE II : LES ACTIVITÉS DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN</b>		<b>15</b>
<b>I LES TRAVAUX DE SYNTHÈSE</b>		<b>15</b>
<b>II. LES TRAVAUX DANS LE DOMAINE SOCIAL</b>		<b>15</b>
<b>III. TRAVAUX</b>	<b>SECTORIELS.....</b>	<b>16</b>

<b>CHAPITRE III : LES ORGANISMES D'ETUDES</b> .....	<b>17</b>
<b>I. LES ORGANISMES RATTACHES</b> .....	<b>17</b>
A. LE CONSEIL SUPERIEUR DE L'EMPLOI, DES REVENUS ET DES COÛTS (CSERC).....	17
B. LE CENTRE D'ETUDES PROSPECTIVES ET D'INFORMATIONS INTERNATIONALES (CEPI).....	17
<b>II. LES ORGANISMES SUBVENTIONNES</b> .....	<b>18</b>
A. LE CENTRE DE RECHERCHE POUR L'ETUDE ET L'OBSERVATION DES CONDITIONS DE VIE (CREDOC).....	9
B. LE CENTRE D'ETUDES PROSPECTIVES DECONOMIE MATHEMATIQUE APPLIQUEES A LA PLANIFICATION (CEPREMAP).....	19
C. L'INSTITUT DES RECHERCHES ECONOMIQUES ET SOCIALES (IRES).....	20
D. L'OBSERVATOIRE FRANÇAIS DES CONJONCTURES ECONOMIQUES (OFCE).....	21
<b>CHAPITRE IV : EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES</b> .....	<b>23</b>
<b>CHAPITRE V : LES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS (CPER)</b> .....	<b>25</b>
<b>CHAPITRE VI : L'AVENIR DE LA PLANIFICATION</b> .....	<b>27</b>
<b>ANNEXE BILAN ET PERSPECTIVES DE LA PLANIFICATION A LA FRANÇAISE</b> .....	<b>29</b>
<b>I. L'ÉVOLUTION DEPUIS 15 ANS</b> .....	<b>29</b>
<b>II. LES DIFFÉRENTES PROPOSITIONS DE RÉFORME</b> .....	<b>30</b>
<b>III. LA POSITION DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL</b> .....	<b>32</b>



## PRINCIPALES OBSERVATIONS

1 Votre rapporteur est en droit de s'interroger sur la partialité d'évaluations susceptibles de guider le législateur dans ses choix lors des débats sur les projets gouvernementaux et dont le Gouvernement assume seul la maîtrise.

2 Bien que le Plan régional soit principalement financé par le conseil régional et l'Etat, l'ensemble des acteurs régionaux impliqués devraient être davantage consultés.

3 Il serait également souhaitable de faire coïncider la durée des plans Etat-régions avec celle de la mandature régionale

4 En l'absence de Plan national, les CPER sont les garants d'une continuité de l'exercice de planification, c'est pourquoi il paraît indispensable de réussir l'exécution et le contrôle de la troisième génération de contrats.

5 Votre rapporteur ne peut que se féliciter du rattachement du Plan à un ministère, puis dans un deuxième temps, sous l'effet de la promotion de son ministre, à celui de l'Economie et des Finances. Cet intérêt gouvernemental pour la planification ne peut que le réjouir et le rapprochement des services du plan avec ceux de Bercy ne pourra que renforcer l'action engagée dans ce domaine.

Votre rapporteur souhaite toutefois que cette situation ne nuise pas à l'indépendance du Commissariat général du Plan et que le ministre de tutelle qui assume une lourde tâche, accentuée par l'attention médiatique dont il est l'objet dans la période de tensions économique-financières que nous traversons, trouvera le temps de mettre en place une réforme du Commissariat général du Plan.



## CHAPITRE PREMIER

### PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Les crédits demandés pour 1996, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, s'élèvent à 163,1 millions de francs. Ils sont en diminution de 0,8 % par rapport aux crédits votés de 1995. Toutefois, par rapport aux crédits réellement disponibles en 1995, après l'annulation d'un million de francs, dont 0,5 millions de francs pour le fonctionnement, entérinée par la loi de finances rectificative de juillet, le budget du plan est quasiment stable en francs courants.

Cependant cette comparaison doit être relativisée en raison de l'important gel de crédits intervenu sur l'exercice 1995, pour un montant de 2,7 millions de francs. En effet, dans le cadre du maintien de l'effort de maîtrise des dépenses publiques, la loi de finances rectificative présentée récemment en conseil des ministres réduira à nouveau, en fin d'année, les crédits pour 1995.

Quant aux autorisations de programme, prévues pour 1996, elles sont maintenues à un niveau identique à celui de 1995. Le tableau ci-dessous présente, par titre, les principales évolutions :

*(en millions de francs)*

Nature des crédits	1995 budget voté	1996 LFI	Evolution en %
<b>Dépenses ordinaires</b>			
Titre III - Moyens des services .....	107,95	107,43	- 0,5
Titre IV - Interventions publiques .....	51,13	50,28	- 1,7
<b>Total.....</b>	<b>159,08</b>	<b>157,71</b>	<b>- 0,8</b>
<b>Dépenses en capital</b>			
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat .....	5,39	5,39	--
<b>Total.....</b>	<b>5,39</b>	<b>5,39</b>	
<b>Total DO + CP .....</b>	<b>164,47</b>	<b>163,10</b>	<b>- 0,8</b>
<b>Autorisations de programme</b>			
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat .....	5,0	5,0	--
<b>Total.....</b>	<b>5,0</b>	<b>5,0</b>	--

## I. LES DEPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires, qui constituent la quasi-totalité du budget du plan, sont ramenées de 159,1 millions de francs en 1995 à 157,7 millions de francs en 1996. Par rapport aux crédits finalement attribués en 1995, il est constaté une diminution de 0,5 %.

Les crédits du titre III, qui représentent 68 % des dépenses ordinaires, s'élèvent, pour 1996, à 107,4 millions de francs, en diminution de 0,5 %. Cette apparente stabilité par rapport aux crédits disponibles en 1995 doit être nuancée par un gel de 1,6 million de francs.

Les crédits des moyens et services concernent le commissariat général au Plan, les organismes rattachés (CEPII et CSERC)<sup>1</sup>, l'évaluation des politiques publiques et, enfin, l'évaluation des contrats de plan Etat-régions. Epargnés les années précédentes, ils sont en 1996 mis eux aussi à contribution par la politique de rigueur budgétaire.

Les charges de personnel sont ainsi créditées de 66 millions de francs en diminution de 0,6 % et les crédits de matériel et fonctionnement des services sont quasiment stables en francs courants à 40,6 millions de francs.

Les crédits du titre IV, principalement consacrés aux subventions à divers organismes (CEPREMAP, CREDOC, IRES et OFCE)<sup>2</sup>, constituent la deuxième masse de ce budget avec 32 % du total. En 1996, ils atteignent 50,28 millions de francs, soit une réduction de 1,7 % par rapport aux crédits votés initialement en 1995. Il convient, ici encore, de noter que ces crédits de l'année en cours sont actuellement gelés pour un montant de plus d'un million de francs.

---

<sup>1</sup> *CEPII : Centre d'études prospectives et d'informations internationales*

*CSERC : Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts*

<sup>2</sup> *CEPREMAP : Centre d'études prospectives d'économie mathématiques appliquées à la planification*

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

*IRES : Institut de recherches économiques et sociales*

*OFCE : Observatoire français des conjonctures économiques*

## II LES DEPENSES EN CAPITAL

Les seules dépenses en capital inscrites au budget du plan sont les crédits du titre VI, destinés à la recherche en socio-économie.

Pour 1996, ces dépenses, qui s'élèvent à 5,39 millions de francs en crédits de paiement et à 5 millions de francs pour les autorisations de programme sont sans changement par rapport à la loi de finances initiale pour 1995.

## III. PRESENTATION DES CREDITS PAR ACTIONS

### A. LA NOUVELLE PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR AGRÉGATS

Le budget du plan, qui était présenté jusqu'en 1995 sous la forme de quatre actions : le plan, le CSERC, la recherche et l'évaluation des politiques publiques, est désormais regroupé en deux agrégats : le plan et la recherche.

Le tableau ci-après récapitule cette nouvelle présentation des dépenses ordinaires par agrégat:

<b>Agrégats</b>	<b>Intitulé</b>	<b>Budget voté 1995</b>	<b>LFI 1996</b>	<b>Différence entre 1995 et 1996</b>
01	PLAN	107.159.601	104.721.032	- 2.438.569
02	RECHERCHE	51.925.588	52.993.480	1.067.892
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>159.085.189</b>	<b>157.714.512</b>	<b>- 1.370.677</b>

### B. RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR ACTIONS

La présentation en deux agrégats des crédits du Plan apparaissant comme réductrice, une analyse plus détaillée de la répartition des dépenses ordinaires, par actions, s'avère nécessaire :

Intitulé	Budget voté 1994	Budget voté 1995	PLF 1996	Différence entre 1995 et 1996
<b>PLAN</b>	82.400.495	83.560.361	81.609.499	- 1.950.862
<b>CERC</b>	17.934.872	--	--	--
<b>CSERC</b>	--	7.461.971	7.283.554	- 178.417
<b>RECHERCHE EN SOCIO-ECONOMIE</b>	30.652.574	30.729.901	31.319.030	589.129
<b>CEPII</b>	20.527.236	21.195.687	21.674.450	478.763
<b>FNDE</b>	4.465.956	1.305.735	989.034	- 316.701
<b>CSE</b>	2.329.127	2.331.534	2.338.945	7.411
<b>Evaluation des contrats de plan Etat-Régions</b>	--	12.500.000	12.500.000	0
<b>TOTAL GENERAL</b>	158.310.260	159.085.189	157.714.512	- 1.370.677

## 1. Le Plan

Les crédits du Commissariat général au Plan s'élèvent à 81,6 millions de francs, en diminution de 2,3 %.

La réduction des crédits de personnel est surtout liée au transfert de deux emplois au Commissariat à la réforme de l'Etat rattaché aux Services du Premier Ministre. Les mesures d'économie concernent les chapitres 34-04, travaux et enquêtes et 34-05, dépenses informatiques. En revanche, les crédits du chapitre 34-98, moyens de fonctionnement des services, sont augmentés de 2,6 millions de francs dont 1,5 million de francs, à titre non reconductible, pour permettre la commémoration du 50<sup>ème</sup> anniversaire de la création du Plan et l'organisation d'un colloque international à cette occasion.

Mais la forte évolution des crédits de ces deux derniers chapitres, mise en évidence dans le tableau ci-dessous est principalement liée au transfert des crédits de consommation téléphonique du chapitre 34-05 au chapitre 34-98 pour un montant de 1,3 million de francs. Ces crédits semblent tout particulièrement frappés d'instabilité puisqu'en 1995 ils avaient effectué un mouvement exactement inverse.

Les crédits d'intervention publique du titre IV, principalement destinés au fonctionnement des organismes subventionnés l'OFCE et TIRES, sont réduits à 22,8 millions de francs. Cette diminution sensible de 5,8 % est essentiellement due à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat.

**Commissariat général du Plan : dépenses ordinaires**

	1994	1995	1996	Evolution en %
	Budget voté	Budget voté	LFI	1995/1996
<b>Titre III : Moyens des services</b>				
Personnel et rémunérations	33,62	34,06	33,67	-1,10
Charges sociales	5,26	5,85	5,54	-5,30
Matériel et fonctionnement des services	19,16	19,40	19,55	0,80
<i>dont :</i>				
<i>Chapitre 34-04 : Travaux et enquêtes</i>	5,27	5,63	5,18	-8,00
<i>Chapitre 34-05 : Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques</i>	2,95	4,25	2,30	-45,90
<i>Chapitre 34-98 : Moyens de fonctionnement des services</i>	10,00	8,67	11,28	30,10
<b>Total titre III</b>	<b>58,04</b>	<b>59,31</b>	<b>58,76</b>	<b>-0,90</b>
<b>Titre IV : Interventions publiques</b>				
Chapitre 44-11				
Subventions diverses	24,36	24,25	22,85	-5,80
<b>Total général</b>	<b>82,40</b>	<b>83,56</b>	<b>81,61</b>	<b>-2,40</b>

**2. Le Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC)**

Pour le CSERC, qui a remplacé le CERC, 1995 a été une année de mise en place. Un poste budgétaire hors échelle a été transformé en deux emplois de chargé de mission et ses crédits sont en quasi reconduction pour 7,3 millions de francs.

**3. La recherche en socio-économie**

La recherche en socio-économie, qui regroupe les crédits aux organismes subventionnés du titre IV, affectés exclusivement à la recherche, dispose pour 1996 d'une enveloppe de 31,3 millions de francs en progression de 2 %.

#### **4. Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)**

Les crédits du CEPII, qui s'élèvent à 21,6 millions de francs, progressent de 2,2 %. Pour développer son action internationale, une mesure nouvelle de 260.000 F, inscrite au chapitre 34-98 (moyens de fonctionnement) lui a été octroyée.

#### **5. L'évaluation**

L'évaluation des politiques publiques est réalisée par le Fonds national de développement de l'évaluation (FNDE) après avis du Conseil scientifique de l'Evaluation (CSE). Les crédits du FNDE qui ont bénéficié en 1995 d'un important report de 13,7 millions de francs, auquel il faut ajouter près de 3 millions de francs de rétablissements de crédits en provenance d'autres ministères, s'établissent à moins d'un million de francs. Les crédits du CSE sont maintenus à 2,3 millions de francs.

L'évaluation des contrats de plan Etat-régions (CPER) qui bénéficiaient pour 1995 de 12,5 millions de francs de crédits voit son financement intégralement reconduit pour 1996.

### **IV. LES EFFECTIFS DU PLAN**

La suppression du CERC a entraîné une nette réduction du nombre d'emplois du Commissariat général du Plan et des organismes rattachés. Après être passé de 256 à 223 cet effectif global se situera pour 1996 à 220.

Si deux emplois de secrétaires sont supprimés au titre de la maîtrise des dépenses publiques, deux emplois de chargés de missions sont transférés au Commissariat à la réforme de l'Etat et cinq agents contractuels seront titularisés.

Avatar traditionnel de la mobilité du personnel administratif, il est toutefois dénombré 13 emplois vacants au 1er janvier 1995 : 8 postes de recherche pour le Commissariat général du Plan, 4 au CSERC et 1 au conseil scientifique de l'évaluation.

## V. LES DERNIERES EVOLUTIONS BUDGETAIRES POUR 1995 ET 1996

Dans sa démarche de participation à la réduction des déficits publics, l'Assemblée nationale a adopté en première délibération, un amendement de réduction des crédits du Plan de 2,3 millions de francs au chapitre 34-04 "*Travaux et enquêtes*". Selon toute probabilité cette minoration serait appliquée au FNDE qui dispose d'importants reports de crédits. Le budget du Plan pour 1996, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, si cette réduction est confirmée, se situerait ainsi à 160,77 millions de francs.

Le gel des crédits pour 1995, se trouve également confirmé par la parution de l'arrêté du 15 novembre portant annulation de crédits pour un montant de 3,1 millions de francs sur le même chapitre pour l'essentiel 34-04.

Les autorisations de programme et les crédits de paiement concernant le chapitre 66-01 « *Recherche en socio-économie* » sont diminués respectivement de 1,15 millions de francs et 0,57 millions de francs.

L'adoption par le Parlement de ces mesures établirait le budget définitif pour 1995 à 159,76 millions de francs, soit une évolution 1995/1996 des dépenses ordinaires et crédits de paiement de + 0,6 %.



## CHAPITRE II

### LES ACTIVITÉS DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN

#### I. LES TRAVAUX DE SYNTHÈSE

En 1994 et 1995, le Commissariat général du Plan a préparé la constitution d'un réseau d'experts en prospective auquel il pourra faire appel tant pour l'information sur les travaux existants que pour des études à long terme.

Il a également engagé la diffusion trimestrielle des études prospectives publiées et la constitution d'une base de données. Confiée à "*Futuribles international*" ce dispositif devrait être opérationnel en 1996.

La Commissariat général du Plan doit aussi animer la réflexion prospective à vingt ans menée dans le cadre de l'élaboration du schéma national d'aménagement du territoire. Le rapport est attendu pour la fin de 1995.

Les travaux sur le long terme nécessitent une approche multiforme. Aussi le Commissariat général du Plan s'efforce d'intégrer dans ses travaux et de diffuser en France les résultats des travaux étrangers. Il participe également au développement, d'une part, des outils de projection utilisables de façon décentralisée et, d'autre part, des études en matière d'équilibre général.

#### II. LES TRAVAUX DANS LE DOMAINE SOCIAL

Après la parution en 1993 du rapport "*Prospective Santé 2010*" l'expertise a été poursuivie dans ce domaine avec l'élaboration du livre Blanc sur le système de santé et d'assurance-maladie rendu public fin 1994. Destiné à la préparation d'un livre Blanc sur le financement de la protection sociale, les travaux du groupe présidé par M. de Foucauld ont été publiés en juillet 1995 avec la synthèse des auditions organisées.

En outre, le rapport du groupe de prospective "*Travail-emploi 2015*" présidé par Jean Boissonnat, vient d'être publié. Enfin, le Commissariat général du Plan poursuit le copilotage avec les ministères du Travail et de l'Education nationale du groupe "*Prospective des métiers et des qualifications*", lancé début 1994.

### **III. TRAVAUX SECTORIELS**

Les travaux du groupe technique "*Réseaux 2010*" sur l'économie de la régulation des réseaux de services publics se sont conclus par la publication d'un rapport en août 1995. Ils alimenteront les réflexions de la mission gouvernementale sur la modernisation des services publics.

Un groupe de travail sur les perspectives énergétiques à l'horizon 2010-2020 a été mis en place et le groupe "*PAC 2010*" sur l'évolution prospective de la politique agricole commune devrait remettre son rapport à la fin de l'année.

Enfin, le Commissariat général du Plan a également organisé en janvier 1995 la conférence européenne des Commissions du développement durable.

### **CHAPITRE III**

#### **LES ORGANISMES D'ETUDES**

##### **I. LES ORGANISMES RATTACHES**

Parmi les organismes d'études et de recherche liés au Commissariat général au Plan, certains lui sont rattachés et voient leurs budgets directement intégrés aux crédits du Plan, tandis que d'autres bénéficient simplement de ses subventions, qui constituent cependant souvent l'essentiel de leurs budgets de fonctionnement.

##### ***A. LE CONSEIL SUPERIEUR DE L'EMPLOI, DES REVENUS ET DES COÛTS (CSERC)***

En 1994, votre rapporteur vous a rendu compte de la mise en place du Conseil présidé par M. Pierre Cabanes et dont le rapporteur général a été nommé le 16 janvier 1995.

Le CSERC remettra au Premier ministre et aux présidents des Assemblées parlementaires son premier rapport annuel avant la fin de l'année.

##### ***B. LE CENTRE D'ETUDES PROSPECTIVES ET D'INFORMATIONS INTERNATIONALES (CEPII)***

Créé en 1978, le CEPII a pour mission de rassembler des informations et d'élaborer des études prospectives sur l'économie mondiale, les échanges internationaux et les économies étrangères.

Son programme de travail comprend des études effectuées pour le compte du Commissariat général au Plan dans le cadre de la préparation et de l'exécution du plan, ainsi que des travaux destinés aux assemblées parlementaires.

Depuis 1991, le CEPII dispose d'une équipe de 47 personnes, dont 34 chargés de mission sous contrats. En outre, il fait appel, dans la mesure des crédits disponibles à des collaborateurs extérieurs ou à des spécialistes étrangers. Enfin, il s'assure de façon permanente le concours d'universitaires à titre de conseillers scientifiques.

Le Centre publie également de façon régulière une revue trimestrielle, "*Economie internationale*" et une publication mensuelle, "*La lettre du CEPII*" auxquelles s'ajoute, désormais, la revue en anglais "*Newsletter*". Son ouvrage annuel "*L'économie mondiale*" atteint désormais une diffusion de l'ordre de 10.000 exemplaires.

Cet organisme réalise notamment, en collaboration avec l'OFCE, une prospective de l'économie mondiale, pour la délégation pour la planification du Sénat, à partir du modèle de stimulation multinational Mimosa.

## II. LES ORGANISMES SUBVENTIONNES

Les subventions aux quatre organismes rattachés sont détaillées dans le tableau ci-après :

### Subventions aux organismes rattachés

(en millions de francs)

	Budget voté 1994	Budget voté 1995	Projet de loi de finances 1996	1996/1995
<b>CREDOC (recherche)</b>	5,32	5,32	5,43	2,0%
<b>CEPREMAP (recherche)</b>	7,40	7,40	7,54	1,9%
<b>OFCE - Total</b>	19,80	19,80	19,23	-2,9%
- <i>fonctionnement</i>	12,97	13,97	12,27	-12,2%
- <i>recherche</i>	6,83	6,83	6,96	1,9%
<b>IRES - Total</b>	17,73	17,13	17,16	0,2%
- <i>fonctionnement</i>	10,39	9,79	9,66	1,3%
- <i>recherche</i>	7,34	7,34	7,50	2,2%
<b>Total</b>	<b>50,25</b>	<b>49,65</b>	<b>49,36</b>	<b>0,6%</b>

Si l'évolution témoigne d'une diminution globale de ces crédits, cette tendance est aggravée par les mesures d'économies de 1995 et les diminutions de crédits adoptées en première lecture à l'Assemblée nationale.

**A. LE CENTRE DE RECHERCHE POUR L'ETUDE ET L'OBSERVATION DES CONDITIONS DE VIE (CREDOC)**

Un nouveau contrat d'objectifs pour la période 1995-2000 a été signé entre l'Etat et le CREDOC. A cette occasion, les statuts ont été revus afin de modifier notamment la composition du conseil d'administration et les règles fixant la composition de son bureau.

Grâce à la qualité des expertises qu'il réalise, dans le respect des exigences de qualité scientifique, le CREDOC est principalement financé par des contrats d'études qui devraient lui apporter en 1995, 22,8 millions de francs de recettes, la subvention de l'Etat se limitant à 5,3 millions de francs. Cette "*autonomie financière*" résulte de la "*montée en puissance*" du centre depuis 1987, où la subvention de l'Etat représentait 51 % contre 19 % aujourd'hui.

Le CREDOC dispose pour mener à bien ses travaux d'un effectif qui s'élevait, au 31 mars 1995, de 60 personnes, dont 17 à temps partiel, soit l'équivalent de 47 personnes à temps plein. La rémunération des collaborateurs occasionnels, auxquels il peut avoir recours, notamment au titre d'enquêteurs, s'élèvera à 3,3 millions de francs en 1995.

Les grands axes de recherche pour 1996 s'ordonneront autour des thèmes suivants :

- > la prospective de la consommation ;
- > l'évaluation des politiques sociales et publiques ;
- > la dynamique des marchés.

**B. LE CENTRE D'ETUDES PROSPECTIVES D'ECONOMIE MATHEMATIQUE APPLIQUEES A LA PLANIFICATION (CEPREMAP)**

Constitué en 1968, sous la forme d'une association régie par la loi de 1901, le CEPREMAP, placé sous la tutelle du Commissariat général au Plan, avait pour vocation initiale de fournir des outils d'aide à la décision. Il s'affirme désormais, y compris sur le plan international, comme un centre de recherche d'excellence dans le domaine de la théorie économique et de ses applications directes.

Le CEPREMAP regroupe 35 chercheurs d'origines et de statuts différents, 12 universitaires dont 7 professeurs des Universités, 17 CNRS dont 11 directeurs de recherche et 6 chercheurs employés directement par le

Centre. Le personnel administratif et de secrétariat comporte 11 personnes. **Son budget est de l'ordre de 9 millions de francs, constitué à 80 % par une subvention de fonctionnement, et pour le reste de crédits contractuels provenant également en majorité du Plan** (ce budget n'intègre pas les salaires des chercheurs rattachés au Centre, à la charge des institutions d'origine, qui représentent un montant équivalent).

Les travaux de recherche du CEPREMAP abordent les thèmes suivants :

- > Les analyses microéconomiques ;
- > La macroéconomie et les fondements microéconomiques ;
- > La croissance et le développement économique à long terme ;
- > Les instruments de la recherche économique ;
- > L'économie publique et les politiques économiques ;
- > L'Economie internationale.

### ***C. L'INSTITUT DES RECHERCHES ECONOMIQUES ET SOCIALES (IRES)***

Issu d'un accord, conclu en 1982, par six organisations syndicales et les pouvoirs publics, TIRES résulte d'une volonté de pluralisme dans l'analyse des phénomènes économiques et sociaux. La fonction spécifique de TIRES, définie par ses statuts, est de répondre aux besoins de recherche exprimés par les organisations syndicales.

L'institut fonctionne selon deux modes d'organisation :

- > d'une part, un programme de recherche à moyen terme réalisé par une équipe de chercheurs permanents. Son déménagement à Marne-la-Vallée en 1994 à proximité d'autres centres de recherche et d'une université, a permis la constitution d'un pôle "*Travail, Emploi, Production*".
- > d'autre part, une définition par chaque organisation syndicale, au sein d'une agence d'objectif, des thèmes qu'elle confie à des équipes de recherche de son choix.

Les statuts répartissent la subvention du Plan pour un tiers à TIRES et à son équipe de chercheurs (19 personnes en septembre 1995) et pour les deux tiers à l'agence d'objectifs.

Si TIRES affiche dans son projet de budget 2,5 millions de francs de ressources propres, pour le présenter en équilibre, la conjoncture actuelle, qui apparaît défavorable au développement des contrats risque bien de réduire ces recettes au-dessous du million de franc, comme les années précédentes. La subvention proposée pour 1996 étant stable avec 17,2 millions de francs, TIRES devrait avoir recours en 1996 à la cession de valeurs mobilières pour boucler ses comptes.

#### ***D. L'OBSERVATOIRE FRANÇAIS DES CONJONCTURES ECONOMIQUES (OFCE)***

L'OFCE dont le personnel est employé par la Fondation nationale des sciences politiques, à laquelle cet organisme est rattaché, dispose d'un effectif de 45 personnes.

La subvention versée par le Plan, qui constitue la principale ressource de l'OFCE (94 % en 1994), est en diminution de 2,9 % pour 1996 : elle s'établit à 19,2 millions de francs. Les ressources propres (recettes de publication et des contrats) se situeraient en 1995 à 1 million de francs, remarque faite que ce début d'année a vu l'observatoire bénéficier d'une subvention exceptionnelle de 1,2 million de francs destinée aux dépenses informatiques et adoptée en loi de finances rectificative 1994.

Outre la publication de la lettre et de la revue de l'OFCE, l'organisme a publié en 1995 un ouvrage de son président Jean-Paul Fitoussi sur la théorie du capital et sur la croissance endogène.

L'activité de TOFCE est répartie en trois départements :

- > le département des diagnostics, qui a pour mission d'observer l'économie française et son insertion dans l'économie mondiale ;
- > le département d'économétrie, qui a pour mission d'étudier et de prévoir l'évolution de l'économie française, en utilisant notamment des modèles économétriques (Mimosa pour le Sénat) ;
- > le département des études, dont la mission est de contribuer à une meilleure compréhension des évolutions économiques et sociales, en les resituant dans leur contexte international, et de développer les instruments scientifiques les mieux adaptés à cette compréhension.



## CHAPITRE IV

### EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

La constitution du nouveau Gouvernement, en mai 1995, a conduit à la création d'un ministère du Développement économique et du Plan. A la suite du remaniement interministériel intervenu fin août, et pour la première fois depuis 1962, les attributions en matière de planification et d'évaluation des politiques publiques seront exercées par le ministre de l'économie et des finances.

Cette consécration ministérielle devrait favoriser l'intégration de l'évaluation dans la démarche administrative et les décisions publiques. A la fin de cette année le nombre d'évaluations, achevées depuis la mise en place de cette procédure en 1990, s'élèvera à onze. Par ailleurs, quatre évaluations sont actuellement en cours et les services du Plan ont rendu un rapport portant sur cette procédure.

Actuellement, quatre des évaluations publiées ont entraîné des mesures ou des améliorations d'importance variable. Toutefois, le ministre envisage de proposer des mesures d'encouragement à la pratique d'évaluation dans l'administration en élargissant l'accès aux crédits du FNDE et en diversifiant les types d'évaluation. Un programme interministériel d'évaluation sera également proposé au Premier ministre.



## CHAPITRE V

### LES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS (CPER)

Les CPER et les lois de programmation et d'orientation se sont progressivement substitués à la planification nationale. L'absence de bilan de ces contrats étant préjudiciable, un groupe de travail mis en place en septembre 1994 a été chargé d'établir le bilan de la deuxième génération de contrats (1989-1993). Son rapport a été publié en janvier 1995. Cependant, les informations collectées, aussi bien à l'échelon régional que ministériel n'ont pas permis à cette instance de produire un rapport totalement exhaustif. S'il est vrai que la multiplicité des partenaires constitue un facteur de complexité, il faut souligner, d'une part, que la comptabilité locale n'a pas été tenue avec la rigueur nécessaire à de telles opérations, et, d'autre part, que les administrations centrales n'ont pas toujours ressenti comme prioritaires le suivi de ces contrats de plan. De surcroît, des chevauchements entre générations de plans ou avec des opérations contractuelles d'autre nature, sont également intervenus. Cette situation a été d'ailleurs favorisée par la difficulté de réalisation d'un programme dans des délais correspondants à la période de planification.

Ces difficultés ont toutefois été prises en compte lors de l'élaboration de la circulaire du 13 septembre 1994 relative au suivi de la troisième génération de plan. Chaque préfet de région devra désormais transmettre à la DATAR et au commissariat général au Plan le compte rendu annuel de suivi financier des contrats de plan.

Pour la génération des CPER 1994-1998, l'apport de l'Etat s'élève à 80 milliards de francs, celui des régions à 72 milliards de francs et des autres collectivités à 22 milliards de francs. Quant au montant des fonds européens, il se situerait à 43 milliards de francs. Les engagements de crédits sont actuellement inférieurs de 5 % aux objectifs fixés par le Gouvernement à l'issue de la deuxième année, mais on a constaté pour les générations exécutées que la montée en puissance s'effectuait au cours des deux dernières années.



## CHAPITRE VI

### L'AVENIR DE LA PLANIFICATION

Il semble qu'à défaut d'un renouveau, l'idée d'une réforme de la planification fasse enfin son chemin.

Après avoir montré tout l'intérêt qu'il portait à ce problème en publiant, au printemps 1994, une étude proposant une relance de cet exercice, le Conseil économique et social a réitéré son souhait d'une réforme de la planification, en octobre 1995, dans un avis sur le devenir de la planification française. *Voir en annexe "Bilan et perspectives de la planification à la française" le résumé de l'évolution et des réformes de la planification présentées dans cet avis.*

Dans sa circulaire sur la réforme de l'Etat, le Premier ministre a souhaité qu'il soit procédé à une réforme profonde du Commissariat général du Plan afin d'en faire un outil efficace de prospective et d'évaluation des politiques et de la dépense publiques.

Les services du Plan qui ont orienté plus particulièrement leurs études récentes sur les questions sociales ont déjà apporté ainsi une base de réflexion au grand débat national sur ce sujet. Mais l'Etat ne peut continuer à se satisfaire d'expertises, trop statiques ou au champ trop limité alors que parallèlement le secteur privé fait preuve d'un grand dynamisme dans l'expertise et la prévision. Face à cette attente, le ministre a transmis des propositions novatrices incitant notamment au développement de deux outils : d'une part, l'ingénierie de la réforme, qui vise à étudier la faisabilité des décisions envisagées, et, d'autre part, la productivité de la dépense qui utiliserait la procédure d'évaluation.

L'idée d'intelligence économique, concrétisée par un groupe de travail du Plan en 1994, a été relancée par le tout nouveau ministre du "*développement économique*" qui a décidé, depuis son arrivée à Bercy, de confier cette mission au CGP.

Espérons que 1996, année du cinquantenaire du Plan, sera celle de sa "*refondation*" tout en conservant ses caractéristiques fondamentales de confrontation entre les idées et les théories et en préservant son esprit d'indépendance, condition nécessaire à l'objectivité de ces travaux.

C'est peut-être dans cet objectif que le ministre a nommé M. Henri Guaino, personnalité au parcours original pour succéder comme commissaire au Plan à M. Jean-Baptiste de Foucauld dont la compétence s'était surtout développée dans l'expertise des problèmes sociaux.

## ANNEXE

### BILAN ET PERSPECTIVES DE LA PLANIFICATION A LA FRANCAISE

#### I. L'ÉVOLUTION DEPUIS 15 ANS

Après le rapport au premier ministre de M. Jean de Gaulle, député, en 1994 le Conseil économique et social (CES) a adopté sur présentation de M. Roland Raignoux, rapporteur de sa commission spéciale du Plan un avis intitulé : "*Quel devenir pour la planification française ?*".

La publication de ses nouvelles propositions est d'abord l'occasion pour le CES de faire un retour en arrière sur l'évolution de la planification.

Si depuis sa création elle a souvent donné lieu à controverses, elle constitue cependant une spécificité française qui semble imprégnée dans nos mentalités.

Toutefois, son histoire est marquée d'évolutions diverses. Ainsi, la planification incitative des premiers plans a été remplacée par un exercice plus décentralisé. L'adoption de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification qui caractérise ce changement a toutefois mis en place une procédure d'élaboration complexe s'étalant sur une durée d'au moins deux ans. Aux termes de cette loi, après consultation des régions, remise du rapport de la commission nationale de planification et avis du CES, le Gouvernement soumet la première loi de Plan au Parlement au printemps de l'année précédant l'entrée en vigueur du Plan.

La seconde loi, dite d'exécution, doit être soumise au Parlement à l'automne. Parallèlement, chaque région établit son plan régional servant de base au contrat de plan Etat-région. Il a été également prévu que le suivi du plan serait retracé dans un rapport annuel du Gouvernement.

En réalité, cette procédure n'a été suivie que pour le IXe plan (Contrats Etat-régions : 1984-1988). Ensuite, les difficultés d'application ont fait tomber en désuétude certaines dispositions tout en maintenant l'apport de la planification régionale. Si les travaux préparatoires au Xe Plan (1989-1992)

ont servi de base à l'élaboration des CPER de la deuxième génération (1989-1993), la procédure prévoyant l'élaboration de deux lois de plan n'a pas été retenue. Quant au XIe Plan (1993-1997), ses travaux préparatoires n'ont pas été menés à leur terme, le Premier ministre, Mme Edith Cresson, ayant autorisé par une simple circulaire du 31 mars 1992 les mesures organisant la mise en place des CPER de la troisième génération (1994-1998).

Ce rapide déclin de la procédure adoptée dix ans plus tôt conduit à s'interroger sur l'influence néfaste des changements de majorité pour la planification :

- en 1981, le VIIIe Plan (1981-1985) est abandonné au profit d'un plan intérimaire ;
- en 1986, le nouveau Gouvernement abandonne ou met en sommeil des programmes prévus par le IXe Plan (1984-1988) ;
- enfin, le XIe Plan, dont l'élaboration souffrait de la proximité des législatives de 1993, n'a ni été présenté au Parlement par la majorité précédente, ni retenu par la nouvelle.

## II. LES DIFFÉRENTES PROPOSITIONS DE RÉFORME

Si de nombreux projets d'amélioration ou de réforme ont été proposés, la durée de vie relativement courte des gouvernements qui se sont succédé durant cette période constitue peut-être la raison pour laquelle aucun des projets n'ait été retenu.

◆ Le rapport au Gouvernement de M. Jean-Pierre Ruault présenté en septembre 1986 suggérait notamment la création de deux organismes, l'un assumant le rôle de conseil auprès du Premier ministre et de coordonnateur gouvernemental, et l'autre chargé de l'exécution, à l'exemple du conseil central de la planification qui avait fonctionné de 1974 à 1981. Il y proposait également la création d'un Haut conseil de la planification chargé de la réflexion et des travaux sur le long terme. Il y préconisait enfin que le Gouvernement soit tenu de présenter au Parlement une projection triennale du budget de l'Etat.

◆ Le CES a présenté en 1987 un avis de M. Jean Velitchkovitch déjà intitulé "*L'avenir de la planification*" où il s'interrogeait notamment sur sa place dans notre société, en fonction des changements qui l'avaient affecté. Selon lui, si le Plan pouvait conserver une durée de cinq ans, il devait se concentrer sur les objectifs essentiels. En outre, les travaux de planification devaient revêtir un caractère continu. S'il suggérait le remplacement de la

Commission centrale de planification par un organisme tripartite (administration, socio-professionnels et experts) siégeant auprès du Commissariat général du Plan, le rapport réaffirmait la nécessité du vote d'une loi de Plan et, là encore, une programmation pluri-annuelle des finances publiques.

◆ Un projet portant réforme de la planification a été déposé par le Gouvernement le 3 février 1988 sur le bureau de l'Assemblée nationale. Il développait trois principes majeurs pour le Plan :

- la définition de la stratégie de l'Etat à moyen terme ;
- la détermination des priorités majeures. Ainsi, les contrats de plan Etat-régions ne figureraient plus dans la loi de réforme du Plan de 1982 pour ne relever que de l'article 59 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits, libertés des communes, des départements et des régions ;
- l'absence d'engagements financiers, ceux-ci devant intervenir dans le cadre de lois de programme en cohérence avec le Plan sans pour autant être en phase avec sa durée.

Ce projet n'a été ni débattu, ni voté.

◆ Le 9 avril 1993, M. Michel Dollé, secrétaire général au Commissariat général du Plan remettait à M. Jean-Baptiste de Foucauld, commissaire du Plan un rapport interne - "*Un nouvel horizon pour la planification*" - comportant un diagnostic et des propositions s'articulant autour de quatre idées :

- une meilleure lisibilité des finances publiques et sociales par un cadrage pluri-annuel ;
- une alternative selon que le principe d'une loi de Plan serait ou non retenue : soit la remise en chantier du plan à l'occasion de chaque changement de Gouvernement ou d'événements majeurs, soit l'instauration d'un débat parlementaire sur les orientations de la stratégie générale du Gouvernement dans la deuxième hypothèse ;
- la création d'un conseil de planification, là encore, inspiré du Conseil central de planification (1974-1981) ;
- la mise en place, qui était la principale réforme proposée, de deux organismes issus du démantèlement du Commissariat général du Plan :

⇒ un secrétariat général à la planification des politiques publiques, directement rattaché au Premier ministre, comme le Secrétariat général du Gouvernement, chargé de faire des propositions, de

⇒ un centre de prospective et d'analyse des politiques publiques participant aux instances d'évaluation.

Enfin, le rapport de M. Jean de Gaulle remis au Premier ministre le 6 juillet 1994 et intitulé "*L'avenir du Plan et la place de la planification dans la société française*" préconisait une action continue.

Parmi les vingt propositions de ce rapport, figurait le maintien d'une stratégie pluri-annuelle mais qui ne serait pas soumise systématiquement au rythme quinquennal sous forme d'une loi de Plan soumise au préalable au CES.

L'élaboration des CPER serait maintenue et précédée d'une loi quinquennale spécifique.

Un "*document de synthèse sur les grands défis de la Nation et les problèmes de notre société*" serait publié au moins tous les trois ans, présenté aux commissions *had hoc* du Parlement et pourrait donner lieu à débat.

Enfin, il était proposé de mieux associer le Parlement et le CES aux travaux les plus significatifs du Commissariat Général du Plan.

### III. LES PROPOSITIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Elles peuvent être résumées en deux grands thèmes. D'une part, la réforme de la loi du 29 juillet 1982 et, d'autre part, la rénovation et la simplification des procédures de planification.

La loi serait réformée pour intégrer dans le contenu du Plan une analyse de la situation, une recherche prospective et une démarche évaluative. Les contrats de plan devraient être déconnectés dans le temps du plan national et des plans régionaux. Une réorganisation du suivi du Plan devrait également y être définie.

La planification **régionale** serait maintenue, mais étendue à six ans, en développant l'interactivité avec les autres régions, l'Etat et l'Europe, tout en dissociant sa durée de celle du plan national (cinq ans) et des contrats de Plan. Cette dimension régionale devrait également être incorporée aux contrats Etat-entreprises publiques.

Au niveau **européen** il est proposé un encouragement à une vue prospective et planificatrice des politiques préconisées.

**La rénovation et la simplification des procédures de planification** seraient concrétisées par une évaluation de la loi de plan en cours et par l'adoption d'une nouvelle loi de plan (en principe pour cinq ans), dans l'année qui suit le renouvellement de l'Assemblée nationale.

Il est également proposé d'inscrire les décisions budgétaires annuelles dans une programmation à moyen terme et de ne voter qu'une loi de plan.

Au niveau du **pouvoir exécutif**, le CES préconise d'accentuer la vocation interministérielle du Commissariat général du Plan en le rattachant directement au Premier ministre. *Remarquons que cette position est en pleine contradiction avec l'orientation choisie par le Gouvernement en exercice.* Il propose également une redéfinition des liens entre les services du Plan et la DATAR en les plaçant sous la même autorité. Il suggère aussi d'introduire le concept de pluri-annualité dans la programmation budgétaire.

Enfin, pour ce qui est de son rôle, le CES demande que le président ou le rapporteur mis en place par le Commissariat général du Plan lui présentent leur rapport. Il souhaite également se prononcer sur le projet de loi avant sa présentation au Parlement. Tirant les conséquences de la "*mise en sommeil*" de la commission nationale de planification, il propose son remplacement par un comité de pilotage au sein du Commissariat général du Plan comprenant les acteurs économiques et sociaux. Le CES souhaite également la valorisation des délégations parlementaires pour la planification et un renforcement de leurs liens avec le Commissariat général du Plan et la commission spéciale du Plan du CES.