

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

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 1997, 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° 37

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, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Philippe Marini, vice-présidents ; Emmanuel Hamel, René Régnault, Alain Richard, François Trucy, secrétaires ; Alain Lambert, rapporteur général ; 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, Marc Masson, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Tréguët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat : 85 (1996-1997).

SOMMAIRE

PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
CHAPITRE PREMIER : PRESENTATION GENERALE DES CREDITS	9
I. LES DEPENSES ORDINAIRES	9
II. LES DEPENSES EN CAPITAL	10
III. PRESENTATION DES CREDITS PAR ACTIONS	11
1. <i>Le Plan</i>	11
2. <i>Le Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC)</i>	12
3. <i>La recherche en socio-économie</i>	12
4. <i>Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales</i>	12
5. <i>L'évaluation</i>	12
CHAPITRE II : LES ACTIVITES DU COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN	13
I. LES TRAVAUX DE PROSPECTIVE	13
II. L'EVALUATION DES POLITIQUES	14
III. LES TRAVAUX ENGAGES POUR 1996-1997	14
CHAPITRE III : LES ORGANISMES D'ETUDES	17
I. LES ORGANISMES RATTACHES	17
A. LE CONSEIL SUPERIEUR DE L'EMPLOI, DES REVENUS ET DES COÛTS (CSERC)	17
B. LE CENTRE D'ETUDES PROSPECTIVES ET D'INFORMATIONS INTERNATIONALES (CEPII)	17

II. LES ORGANISMES SUBVENTIONNES	18
A. LE CENTRE DE RECHERCHE POUR L'ETUDE ET L'OBSERVATION DES CONDITIONS DE VIE (CREDOC).....	19
B. LE CENTRE D'ÉTUDES PROSPECTIVES D'ÉCONOMIE MATHÉMATIQUE APPLIQUÉE A LA PLANIFICATION (CEPREMAP).....	20
C. L'INSTITUT DES RECHERCHES ECONOMIQUES ET SOCIALES (IRES).....	21
D. L'OBSERVATOIRE FRANÇAIS DES CONJONCTURES ECONOMIQUES (OFCE).....	21
CHAPITRE IV : L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	23
I. LE DISPOSITIF ACTUEL	23
II. UN BILAN DECEVANT	23
CHAPITRE V : LES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS (CPER)	27
CONCLUSION : L'AVENIR DE LA PLANIFICATION	29
ANNEXE : MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	33

PRINCIPALES OBSERVATIONS

● Avec une baisse des crédits de 6,6 % par rapport à la loi de finances de 1996, le budget du Plan contribue pleinement à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat. Cette rationalisation budgétaire touche aussi bien le Commissariat général au Plan que les divers organismes qui lui sont rattachés (comme le CEPII ou le CSERC) et les organismes qu'il subventionne (OFCE, IRES, CREDOC et CEPREMAP).

Cette maîtrise des dépenses n'est pas récente puisqu'elle se traduit depuis plusieurs années pour les organismes rattachés et subventionnés, par une simple reconduction des crédits sur la base de la loi de finances de l'année précédente, ce qui revient à une diminution des crédits en francs constants. De plus, les crédits de fonctionnement et les subventions font systématiquement l'objet d'une annulation annuelle de 10 à 15%. Or, cette systématisation des annulations de crédits en cours d'année nuit à la transparence du budget du Plan. En outre, elle gêne considérablement des organismes comme le CEPII ou l'OFCE, dont l'essentiel des ressources proviennent des subventions accordées par l'Etat, car elle introduit de grandes incertitudes sur le montant réel des crédits à leur disposition.

La loi de finances initiale peut ainsi apparaître comme "gonflée" artificiellement. Il serait donc souhaitable de réévaluer correctement les crédits à la disposition du Plan en tenant compte des annulations rendues prévisibles par l'effort de maîtrise des dépenses publiques.

● La rigueur budgétaire touche aussi les contrats de plan Etat-régions (CPER) puisque compte tenu des retards de paiement de l'Etat aux régions, leur durée d'exécution a été prolongée d'un an. Cette décision inquiète les régions et n'est pas sans provoquer des remous chez les professionnels du Bâtiment et Travaux Publics. L'enjeu est en effet de taille puisque sur les 280 milliards de francs que mobilisent ces contrats, 75 milliards concernent les infrastructures routières.

Cette remise en cause des CPER apparaît d'autant plus regrettable qu'en l'absence de plan national, les contrats Etat-régions sont les derniers garants de la pérennité de la planification à la française.

En revanche, l'évaluation des contrats Etat-régions semble en net progrès. Annoncée officiellement en 1994, cette évaluation n'avait en fait commencé qu'en 1995, en raison des délais nécessaires à la mise en place des instances partenariales de l'évaluation. Ainsi, même pour l'année 1995, la consommation de crédits a été faible (3,4 millions de francs sur 12,5 budgets). Mais les délégations de crédits arrêtées au 30 mai 1996 laissent apparaître une montée en puissance significative (4,3 millions de francs) qui devrait se poursuivre d'ici la fin de l'année, pour s'accroître en 1997.

③ L'impératif de maîtrise des dépenses publiques devrait conduire à une connaissance approfondie des besoins réels de chaque administration. Or, l'analyse des crédits affectés au Fonds national de développement de l'évaluation (FNDE) révèle des "largesses" injustifiées.

Depuis sa création, le FNDE voit sa dotation initiale augmentée systématiquement de reports de crédits de l'année précédente s'élevant à plusieurs millions de francs. Cette non utilisation des crédits est liée à une montée en charge très progressive des évaluations. Mais elle est due aussi à une surestimation initiale des crédits nécessaires, encore aggravée par une réticence des services du premier ministre à lancer des travaux importants d'évaluation dans un climat d'incertitude politique. **Une analyse des besoins réels du FNDE apparaît donc souhaitable ainsi qu'un réexamen de sa dotation budgétaire.**

④ Lors de la récente célébration du cinquantième du Commissariat général du Plan, le chef de l'Etat a indiqué que l'évaluation des politiques publiques était un des axes de développement prioritaires de l'institution.

Conforté par cette orientation, le Commissariat général du Plan souhaite pouvoir définir une approche commune et travailler en étroite concertation avec le nouvel Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques. Il préconise aussi pour le Commissariat général du Plan une réforme de son statut qui renforce sa crédibilité dans les domaines de la concertation, de la perspective et de l'évaluation.

Pourtant, ce discours en faveur d'une véritable refondation du Plan tranche singulièrement avec l'effritement permanent des crédits affectés au Commissariat général du Plan et aux organismes qui lui sont rattachés ou qu'il subventionne. Ainsi, pour l'OFCE, la loi de finances initiale pour 1996, en baisse de 3 % en francs courants, est inférieure en valeur au niveau effectivement perçu il y a cinq ans. Quant à la subvention accordée à l'IRES, entre 1992 et 1996, elle a chuté de 13,2 % en francs courants.

Constatant ce décalage entre le discours officiel et la réalité, votre rapporteur s'interroge sur l'idée même de planification et le rôle du Commissariat général du Plan.

- Au-delà des grandes déclarations sur l'utilité de la planification à la française et son besoin de rénovation, la planification ne fait-elle pas définitivement partie d'une époque révolue de l'histoire économique de la France ?

- Même si le Commissariat général du Plan se transforme en un outil de prospective et d'évaluation, ne faut-il pas s'interroger sur la pertinence d'une telle orientation alors qu'il existe déjà de nombreux organismes d'évolution comme le Conseil économique et social, la Cour des Comptes et qu'un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques vient juste d'être créé ?

CHAPITRE PREMIER

PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Les crédits demandés pour 1997, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, s'élèvent à 150,2 millions de francs. Ils sont en diminution de 6,6 % par rapport aux crédits votés de 1996.

Cependant, cette comparaison doit être relativisée en raison de l'important gel de crédits intervenu sur l'exercice 1996, transformé en annulation de 6,4 millions de francs en septembre 1996, dans le cadre de la contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat.

Quant aux autorisations de programme prévues pour 1997, elles sont maintenues à un niveau identique à celui de 1996.

Le tableau ci-dessous présente, par titre, les principales évolutions.

(en millions de francs)

Nature des crédits	1996 budget voté	1997 LFI	Evolution en %
Dépenses ordinaires			
Titre III - Moyens des services	105,0	95,6	- 8,9
Titre IV - Interventions publiques.....	50,3	50,3	---
Total	155,4	145,9	- 6,1
Dépenses en capital			
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	5,4	4,2	- 22,2
Total	5,4	4,2	- 22,2
Total DO + CP	160,8	150,2	- 6,6
Autorisations de programme			
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat.....	5,0	5,0	--
Total	5,0	5,0	--

I. LES DEPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires, qui constituent plus de 97 % du budget du plan, sont réduites de 155,4 millions de francs en 1996 à 145,9 millions de francs en 1997. Par rapport aux crédits attribués l'année dernière, il est constaté une diminution de 6,1 %.

Les crédits du titre III, qui représentent 68 % des dépenses ordinaires, s'élèvent pour 1997 à 95,6 millions de francs, en diminution de 8,9 %. Toutefois, cette réduction s'élève seulement à 4 % lorsqu'on prend en compte les crédits véritablement disponibles au titre III après l'annulation de crédits de 4,3 millions de francs en septembre 1996.

Ces crédits des moyens et services concernent le Commissariat général du Plan, les organismes rattachés (CEPII et CSERC)¹, l'évaluation des politiques publiques et, enfin, l'évaluation des contrats de plan Etat-régions.

Les restrictions budgétaires sont toutefois très concentrées puisqu'elles touchent pour 45 % l'évaluation des contrats de plan Etat-régions et pour 22 % le Commissariat général du Plan.

Les charges de personnel sont créditées de 65 millions de francs, en diminution de 1,6 %. Les crédits de matériel et fonctionnement des services accusent une forte baisse de 21,5 % et s'élèvent à 30,7 millions de francs.

Les crédits du titre IV, principalement consacrés aux subventions à divers organismes (CEPREMAP, CREDOC, IRES et OFCE)², constituent la deuxième massé de ce budget avec 38,5 % du total. En 1997, ils atteignent 50,3 millions de francs, soit une stagnation en francs courants par rapport à l'année 1996.

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 1997, les dépenses pour les autorisations de programme s'élèvent à 5 millions de francs et sont sans changement par rapport à la loi de finances initiale pour 1996. En revanche, les dépenses pour les crédits de

¹ CEPII : Centre d'études prospectives et d'informations internationales

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

² 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

paiement diminuent de 21 % pour s'établir à 4,2 millions de francs. Toutefois, si l'on prend pour base les crédits disponibles après le décret d'annulation du 26 septembre 1996 portant sur 500.000 francs au titre IV, la réduction des crédits pour 1997 n'est plus que de 6,7 %.

III. PRESENTATION DES CREDITS PAR ACTIONS

La présentation des crédits par actions permet une analyse plus détaillée des dépenses ordinaires.

Intitulé	Budget voté 1995	Budget voté 1996	PLF 1997	Différence entre 1997 et 1996	Différence en %
PLAN	82.400.495	79.275.021	74.627.410	- 4.647.611	- 5,9
CSERC	7.461.971	7.283.554	6.941.483	- 342.071	- 4,7
RECHERCHE EN SOCIO-ECONOMIE	30.729.901	31.319.030	31.326.020	+ 6.990	+ 0,02
CEPII	21.195.687	21.674.450	21.587.383	- 87.069	- 0,4
FNDE	1.305.735	989.034	848.934	- 140.100	- 14,2
CSE	2.331.534	2.338.945	2.303.634	- 35.311	- 1,5
Evaluation des contrats de plan Etat-Régions	12.500.000	12.500.000	8.300.000	- 4.200.000	- 33,6 %
TOTAL GENERAL	159.085.189	155.380.034	145.934.864	- 9.445.170	- 6,1

1. Le Plan

Les crédits du Commissariat général du Plan s'élèvent à 74,6 millions de francs, en diminution de 5,9 %.

Les mesures d'économie concernent les chapitres 34-04 (travaux et enquêtes) pour près d'1 million de francs et 34-98 (moyens de fonctionnement des services) pour 1,2 millions de francs. Trois postes ont aussi été supprimés.

Quant au chapitre 37-93 (actions d'animation et de promotion), il a été supprimé et ses crédits ont été regroupés sur le chapitre 34-98, compte tenu du montant (667.188 francs) en 1996.

Les crédits d'intervention publique du titre IV, principalement destinés au fonctionnement des organismes subventionnés (OFCE, IRES,

CREDOC, CEPREMAP) sont reconduits à leur niveau de 1996 et s'élèvent à 22,8 millions de francs.

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

Le Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts dispose pour 1997 de 6,9 millions de francs, soit une diminution de 4,7 % par rapport à la loi de finances initiale de 1996. Mais par rapport aux crédits réellement disponibles après l'annulation de plus de 400.000 francs, le budget du CSERC pour 1997 apparaît en légère progression de 1,02 %.

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 1997 de 31,3 millions de francs, soit le même montant que l'année précédente.

4. Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales

Les crédits du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) s'élèvent à 21,6 millions de francs. Le budget est en très légère baisse de 0,4 % par rapport à la loi de finances initiale de 1996 et un emploi est supprimé. Le CEPII a dû aussi faire face à une annulation de crédits de 1,1 million de francs en 1996.

5. L'évaluation

L'évaluation des politiques publiques est financée par le Fonds national de développement de l'évaluation (FNDE) après avis du Conseil scientifique de l'évaluation (CSE). Les crédits du FNDE ont été légèrement diminués pour s'établir à 850.000 francs. A cette somme s'ajouteront les crédits non consommés en 1996, soit environ 5 millions de francs.

L'évaluation des contrats de plan Etat-régions (CPER) voit ses crédits amputer de 33,6 % par l'étalement des engagements financiers sur six ans au lieu de cinq.

CHAPITRE II

LES ACTIVITES DU COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN

I. LES TRAVAUX DE PROSPECTIVE

• Le Commissariat Général du Plan a, en 1995-1996, assuré le secrétariat de quatre groupes transversaux de réflexion prospective dans le cadre de l'élaboration du schéma national d'aménagement et de développement du territoire:

- Démographie, développement économique et finances publiques ;
- Systèmes productifs, emploi et territoire ;
- Cohésion sociale et territoire ;
- Contexte européen et international.

Ces quatre groupes se sont attachés à éclairer l'avenir en fournissant des éléments de fait et d'analyse ayant une incidence sur le développement et l'aménagement du territoire, en fonction des évolutions prévisibles ou concevables à échéance de vingt ans.

• Le groupe "PAC 2010" a appuyé sa réflexion sur des scénarii prospectifs d'évolution de la PAC, afin de mieux appréhender les conséquences possibles des différentes orientations que pourrait prendre la PAC. Les travaux devraient s'achever en 1997.

• Les travaux de prospective sur le travail et l'emploi à l'horizon 2015 ont donné lieu à la publication en octobre 1995 d'un rapport *"Le travail dans vingt ans"*. Ces travaux sont poursuivis dans le cadre d'un séminaire de travail réunissant experts, administrations concernées et partenaires sociaux sur *"Les nouvelles formes de la relation d'emploi et le contrat d'activité."*

• Par ailleurs, une étude demandée par le cabinet du Ministre du travail et des affaires sociales, sur "Les comparaisons des dispositifs d'aménagement du temps de travail en France et chez nos principaux partenaires européens, aux États-Unis et au Japon" est en cours de réalisation.

- En outre, le Commissaire du Plan a été chargé par le Premier Ministre de deux missions : l'expertise de la proposition dite "Rocard" concernant *la modulation des charges sociales favorisant la réduction du temps de travail* pour la création d'emploi et une analyse de l'"*anatomie du chômage*."

D'autres études ont été réalisées sur des thèmes aussi variés que la politique des transports, le devenir de la construction européenne ou encore l'évolution du système des prélèvements obligatoires.

II. L'EVALUATION DES POLITIQUES

- Le Commissariat participe aux travaux *d'évaluation portant sur la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle* de décembre 1993, menés au sein de l'Instance d'évaluation de la loi quinquennale dans le cadre de la procédure d'évaluation des politiques publiques (CIME). Il suit les travaux et les études et participe aux groupes de pilotage (le rapport devrait être publié à l'automne 1996). Il assure par ailleurs le secrétariat de la Commission mixte d'évaluation de la loi.

- Il anime aussi l'instance d'"*Evaluation des politiques d'insertion par l'économie*" qui devrait conclure ses travaux à l'automne 1996.

III. LES TRAVAUX ENGAGES POUR 1996-1997

- Le Plan lancera, dès la rentrée 1996, une réflexion prospective sur le thème de la Méditerranée. Cette action sera articulée autour des travaux de trois sous-groupes distincts sur les thèmes suivants : sécurité collective, évolution économique et environnement, société et culture.

Les membres permanents de chaque sous-groupe seront des experts (universitaires ou non) et des fonctionnaires des administrations concernées. Les travaux des groupes seront coordonnés par un comité de pilotage assurant à la fois des fonctions d'orientation et de synthèse.

L'objectif de chaque groupe sera de traiter la zone méditerranéenne comme un "ensemble". De composition permanente réduite (10 membres environ), chaque sous-groupe procédera à des auditions et au lancement d'études courtes adaptées à son travail. Commençant à l'automne 1996, ce travail s'étalera sur toute l'année 1997 à raison d'une réunion par mois pour chacun des groupes.

• En outre, une analyse sur l'évolution de la société française commencera dès l'automne 1996.

• Enfin, dans le cadre de la réflexion sur la réforme de l'Etat, un séminaire sur l'Etat débutera à l'automne 1996 et traitera de trois grandes questions :

- l'Etat et la régulation économique ;
- l'Etat et les fonctions collectives ;
- l'Etat et l'intégration sociale.



CHAPITRE III

LES ORGANISMES D'ETUDES

I. LES ORGANISMES RATTACHES

Parmi les organismes d'études et de recherche liés au Commissariat général du 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)

Durant l'année 1995, le CSERC a établi son premier rapport annuel intitulé "les inégalités d'emploi et de revenu." Au début de l'année 1996, le Premier ministre a par ailleurs chargé cet organisme d'établir un rapport sur les effets sur l'emploi et les revenus de l'allégement des charges sociales portant sur les bas salaires.

Enfin, le CSERC établira son second rapport annuel à la fin de 1996.

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

Le CEPII a été créé par un décret du 20 mars 1978 avec pour mission de rassembler des informations et d'élaborer des études prospectives sur l'économie mondiale, les échanges internationaux et les économies étrangères.

Pour mener à bien cette tâche, il dispose d'une équipe comprenant 47 emplois budgétaires, en 1996.

En outre, il fait appel, dans la mesure des crédits disponibles, à des collaborateurs extérieurs ou à des spécialistes, parfois étrangers, pour l'étude d'un problème spécifique en matière d'économie internationale.

L'activité du CEPII est en grande partie retracée dans ses publications régulières (revue Economie internationale, Lettre du CEPII, News letter) et ses ouvrages, dont le plus connu, "L'Economie mondiale", est publié chaque année et atteint une diffusion de 10.000 exemplaires.

Pour 1996, le programme de travail du CEPII se structure autour de 5 grandes questions de moyen terme :

- *l'évolution macro-économique des grands pays industriels* (tendances de la productivité, croissance à moyen et long terme, effet des ajustements budgétaires, comparaison des coûts salariaux);

- *les conditions de fonctionnement de l'économie mondiale et les effets de la mondialisation* (effets du commerce international sur l'emploi, relations entre intégration commerciale et intégration monétaire, liens entre commerce et investissement direct, régionalisation commerciale);

- *les enjeux actuels de l'intégration européenne* (effets du marché unique sur les échanges intra-communautaires, incidences des dévaluations, conditions de l'intégration monétaire, relations entre "élus" et "exclus" de la monnaie unique, perspectives d'harmonisation de la TVA, relations euro-méditerranéennes, etc...);

- *le développement de l'Asie et des pays émergents* (politiques de change en Asie, relations commerciales entre l'Europe et les pays émergents, implications du développement chinois);

- *les questions nouvelles de la transition* (financement de la croissance, restructurations industrielles et redéploiement commercial).

Plusieurs de ces travaux ont déjà donné lieu à publication.

II. LES ORGANISMES SUBVENTIONNES

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

(en milliers de francs)

Organismes	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	LFI	PLFI										
CREDOC	6 743	6 546	6 100	5 100	6 600	6 600	5 812	5 500	5 324	5 324	5 430	5 430
CEPREMAP	8 317	8 000	8 190	8 190	8 190	8 190	7 642	7 642	7 399	7 399	7 546	7 546
IRES	15 583	15 000	17 000	15 000	18 100	18 100	18 280	18 440	17 728	17 627	17 167	17 167
OFCE	11 813	11 813	12 060	16 060	20 060	20 060	19 313	19 552	21 002	19 797	19 231	19 231

La tendance à long terme semble donc être à la baisse des crédits pour le CREDOC et le CEPREMAP, tandis que l'IRES et l'OFCE ne sont touchés par la régulation budgétaire que depuis 1994.

Le projet de loi de finances pour 1997 prévoit une reconduction des crédits à leur niveau de 1996.

Il convient toutefois de noter que les crédits inscrits au budget voté sont régulièrement amputés par des mesures d'économie. Le tableau ci-dessous retrace les différences en pourcentage entre les sommes prévues par les lois de finances et les subventions effectivement versées.

Organismes	Suventions versées en 1994	Evolution LFI/Subventions versées en %	Suventions versées en 1995	Evolution LFI/Subventions versées en %	Suventions versées en 1995	Evolution LFI/Subventions versées en %
CREDOC	5 234	-1,7 %	5 234	-1,7 %	5 167	-4,8 %
CEPREMAP	7 339	-0,8 %	7 339	-0,8 %	7 180	-4,8 %
IREES	17 728	0,0 %	17 627	0,0 %	17 167	0,0 %
OFCE	19 908	-5,7 %	19 797	0,0 %	18 301	-4,8 %

Seul l'IRES est épargné par les mesures de régulation budgétaire.

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

Les moyens financiers du CREDOC sont constitués à 79 % de contrats d'études tandis que les subventions de l'Etat ne représentent que 19 % de ses ressources, le reste provenant de la vente de rapports et de produits financiers.

Le CREDOC dispose pour mener à bien ses travaux d'un effectif qui s'élevait, au 31 mars 1996, à 61 personnes, dont 18 à temps partiel, soit l'équivalent de 46 personnes à temps plein.

Ses travaux sont très divers et le CREDOC s'efforce de les rendre accessibles au plus grand nombre à travers la publication de la lettre mensuelle "Consommation et modes de vie" et la collaboration à l'édition annuelle du livre "l'état de la France".

B. LE CENTRE D'ÉTUDES PROSPECTIVES D'ÉCONOMIE MATHÉMATIQUE APPLIQUÉE A LA PLANIFICATION (CEPREMAP)

Constitué en 1968, le CEPREMAP avait pour vocation initiale de fournir au Commissariat et aux partenaires du Plan des outils d'aide à la décision. Il s'est affirmé progressivement sur le plan national et international comme un centre de recherche dans le domaine de la théorie économique et de ses applications directes.

Le CEPREMAP regroupe 35 chercheurs d'origines et de statuts différents : 7 professeurs d'université, 17 chercheurs du CNRS dont 11 directeurs de recherche et 6 chercheurs employés directement par le Centre. Le personnel administratif et de secrétariat comporte 11 personnes. Le budget du CEPREMAP est de l'ordre de 8,5 millions de francs dont 75 % de subvention du Commissariat général du Plan et le solde en crédits contractuels provenant eux-mêmes en partie du Plan. (Ce budget n'intègre pas les salaires des chercheurs rattachés au Centre mais payés par le CNRS ou leurs universités d'origine).

Les travaux de recherche du CEPREMAP abordent les thèmes suivants :

- les analyses micro-économiques,
- la macro-économie et les fondements micro-économiques,
- la croissance et le développement économique à long terme,
- les instruments de la recherche économique,
- l'économie publique et les politiques économiques,
- l'économie internationale.

Après un exercice 1995 clos au voisinage de l'équilibre, le budget 1996 se présente dans des conditions plus difficiles en raison des mesures de gel, assorties de perspectives éventuelles d'annulation de crédits sur sa subvention inscrite au titre IV (pour 4,8 %) et via les crédits inscrits au titre VI du Commissariat général du Plan sur lesquels est imputé le contrat finalisé (- 17 %).

Ces mesures laisseraient subsister un déficit courant de l'ordre de 350.000 francs pour 1996, malgré les économies réalisées qui pèseront sur le potentiel du Centre.

Le Centre a déjà été obligé de **renoncer au remplacement d'une documentaliste** et à différer à nouveau le remplacement d'un chercheur. **Votre rapporteur tient à souligner qu'une poursuite des restrictions budgétaires mettrait en cause l'équilibre nécessaire entre les emplois permanents du Centre (personnels administratifs et de secrétariat) et les dépenses contribuant directement à la réalisation des programmes de recherche.**

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

Issu d'un accord, conclu en 1982, par six organisations syndicales et les pouvoirs publics, l'IRES résulte d'une volonté de pluralisme dans l'analyse des phénomènes économiques et sociaux. La fonction spécifique de l'IRES, définie par ses statuts, est de répondre aux besoins de recherche exprimée par les organisations syndicales. Selon les statuts de l'IRES, la subvention est divisée en deux parts :

- deux tiers servent à financer les recherches réalisées par chacune des organisations syndicales dans le cadre d'un programme annuel approuvé par le Conseil d'administration ;

- un tiers contribue à financer le programme scientifique à moyen terme réalisé par l'équipe permanente de chercheurs et approuvé par le Conseil d'administration ; ce programme répond à des priorités définies d'un commun accord par l'ensemble des organisations.

Il convient de souligner que le budget prévisionnel de fonctionnement de 1996 laisse apparaître un déficit de plus d'un million de francs, qui risque de se maintenir en 1997.

Votre rapporteur insiste donc sur le fait que sans une augmentation de la subvention qui lui est affectée, l'IRES se verrait contraint soit de diminuer ses effectifs, soit de limiter le nombre de ses publications.

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

La subvention versée par l'Etat à la Fondation nationale des Sciences politiques, pour le compte de l'OFCE, est reconduite pour l'année 1997 à son niveau de 1996, soit 19,2 millions de francs. Elle constitue 93 % des

ressources de l'Observatoire, les autres ressources (recettes de publication et des contrats) s'élevant à 1,4 millions de francs.

L'OFCE dispose d'un effectif de 46 personnes (dont 3 fonctionnaires mis à disposition) et rémunère des collaborateurs exceptionnels.

Outre la publication de la Lettre et de la Revue de l'OFCE, l'Observatoire a réalisé en 1996, pour le Sénat, une étude sur l'élargissement à l'Est de la Communauté européenne. L'activité de l'OFCE 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 (Minosa pour le Sénat) ;

- le département des études, dont la mission est de contribuer à une meilleure compréhension des évolutions économiques et sociales, en les situant dans leur contexte international, et de développer les instruments scientifiques les mieux adaptés à cette compréhension.

Votre rapporteur tient à souligner le contraste existant entre, d'une part, le travail de qualité réalisé par ces quatre organismes (OFCE, IRES, CREDOC, et CEPREMAP) et reconnu par tous et, d'autre part, les difficultés financières auxquelles ils sont confrontés du fait de la baisse récurrente de leurs subventions.

Votre rapporteur estime cet état de fait d'autant plus regrettable que si la réforme du Commissariat général du Plan annoncée était mise en oeuvre, ces organismes auraient à jouer un rôle majeur dans le développement de l'analyse prospective et de l'évaluation.

CHAPITRE IV

L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

I. LE DISPOSITIF ACTUEL

L'évaluation des politiques publiques a été lancée en 1990 avec la création de trois organismes :

- le Comité interministériel de l'évaluation (CIME), chargé de développer et de coordonner les initiatives intergouvernementales dans ce domaine. Son secrétariat permanent est assuré par le Commissariat général du Plan ;

- le Fonds national de développement de l'évaluation (FNDE), dont les crédits permettent de financer les projets arrêtés par le CIME ;

- le Conseil scientifique de l'évaluation (CSE), garant de la qualité et de l'indépendance des évaluations, qui rend un avis sur tous les projets d'évaluation.

II. UN BILAN DECEVANT

Pourtant, quatre ans après, les résultats d'évaluation des politiques publiques sont très décevants. Le Comité interministériel de l'évaluation ne s'est réuni qu'à trois reprises, la réunion prévue en 1994 ayant été annulée faute d'un nombre suffisant de projets d'évaluation de qualité proposés par les différents ministères. Seulement onze évaluations sont achevées ou sur le point de l'être et peu d'entre elles concernent les véritables préoccupations des Français. Ainsi, certains thèmes délicats pour les pouvoirs publics ont été abandonnés, comme la lutte contre la toxicomanie, la modernisation du service public, la prévention des difficultés des entreprises ou encore le surendettement des ménages.

Liste des sujets d'évaluation retenus par le CIME :

CIME du 26 juillet 1990

- le développement de l'informatique et son impact sur l'efficacité de l'administration (achevé) ;
- la politique publique de réhabilitation du logement social (achevé) ;
- l'accueil des populations défavorisées dans les services publics (achevé) ;
- les politiques d'insertion sociale des jeunes en difficulté (achevé) ;
- la politique d'aménagement des rythmes de vie des enfants (achevé).

CIME du 21 mars 1991

- la politique d'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs de l'Etat en faveur des agents des administrations de l'Etat (en voie d'achèvement) ;
- la politique de lutte contre les drogues et les toxicomanies (suspendu) ;
- la sécurité routière (en voie d'achèvement) ;
- la politique publique d'aménagement et de gestion des zones humides (achevé) ;
- la formation professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emploi (en voie de commencement).

CIME du 17 mars 1993

- la politique des parcours d'insertion dans les structures d'insertion par l'économique (en cours) ;
- la politique publique en matière de prévention des risques d'origine naturelle (en cours) ;
- la politique de maîtrise de l'énergie (en cours) ;
- la politique publique d'aménagement de la montagne (en cours).

En outre, les délais entre la proposition d'un projet d'évaluation et la remise du rapport correspondant sont beaucoup trop longs à cause d'une procédure très lourde qui entraîne une déperdition importante.

Le rapport du Commissariat général du Plan au Premier ministre sur "l'évaluation : une nécessité stratégique pour un Etat moderne" énumère ainsi sept étapes dont le franchissement est extrêmement difficile et aléatoire. Ce système de sélection revient en fait à un processus d'élimination au fur et à mesure qu'apparaissent des difficultés d'ordre politique, administratif ou méthodologique.

Enfin, la sous-exploitation fréquente des informations collectées par les instances d'évaluation et le peu de suite donné aux propositions contenues dans les rapports font perdre beaucoup de son intérêt à l'évaluation.

Votre rapporteur regrette donc qu'en l'absence d'une volonté publique forte, l'évaluation de la politique publique n'ait pas connu le succès qu'elle méritait. Il déplore en outre que les moyens limités accordés au Commissariat général du Plan l'aient empêché de se constituer en véritable animateur des pratiques d'évaluation dans l'administration.

Votre rapporteur espère que la réforme annoncée du Commissariat général du Plan remédiera à ce dysfonctionnement en donnant à ce dernier tous les moyens nécessaires à son action.



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, avec toutes les insuffisances que cela entraîne. En effet, l'absence d'une vision globale ne permet pas d'assurer leur cohérence et leur liaison.

La troisième génération (1994-1998) des contrats de Plan Etat-régions devait respecter trois principes :

- la contractualisation par objectif afin de mieux satisfaire les besoins des régions en matière d'infrastructure et d'équipements publics ;
- la sélectivité pour faciliter la concentration des moyens sur des thèmes prioritaires ;
- la diminution du recours aux financements croisés pour mieux apprécier la rentabilité et l'intérêt des investissements publics.

Or, il s'avère que ces orientations n'ont guère été respectées et que les contrats de plan Etat-régions continuent d'être, pour les administrations centrales, un moyen d'obtenir plus de crédits et le lieu de marchandage des équipements publics.

Cette situation permet d'expliquer les difficultés rencontrées par le Commissariat général du Plan pour évaluer les contrats de Plan Etat-régions malgré la circulaire du 13 septembre 1994 qui prévoit une nomenclature unique reflétant les six grands secteurs des contrats de plan et des tableaux de synthèse pour connaître l'état des engagements financiers des intervenants. Le caractère essentiellement bilatéral des contrats Etat-régions ne favorise pas la transparence des procédures ni de leur exécution.

Enfin, votre rapporteur déplore l'étalement des contrats de plan sur six ans au lieu de cinq. Le Gouvernement a justifié cette mesure par la volonté de faire coïncider, d'une part, le renouvellement des conseillers régionaux avec la préparation des contrats de la quatrième génération et, d'autre part, l'élection des députés avec l'approbation du schéma national

prévu par la loi sur l'aménagement du territoire. Il s'agit en réalité d'un report d'engagement de crédits dû à la crise. En effet, comme le montant global des crédits affectés par l'Etat aux contrats Etat-régions n'a pas changé, ses engagements financiers sont **mécaniquement réduits de 2,5 milliards de francs par an**. Or, cette mesure risque de compromettre les projets d'investissement arrêtés dans les contrats Etat-régions.

CONCLUSION

L'AVENIR DE LA PLANIFICATION

A l'occasion du cinquantenaire du Commissariat général du Plan, un grand colloque a été organisé sous le haut patronage et en présence du chef de l'Etat.

Cet événement a mis en évidence le consensus de la classe politique sur l'utilité du plan et son besoin de rénovation.

Le Chef de l'Etat a assigné quatre grandes missions au Commissariat général du Plan :

- un outil de prospective pour anticiper les évolutions ;
- un instrument d'évaluation des dépenses publiques ;
- un outil de comparaison internationale pour tirer profit des expériences entreprises par les voisins de la France ;
- un lieu d'échanges et de dialogue pour susciter la compréhension des réformes et l'adhésion à leurs exigences.

Toutefois, aucune précision sur les modalités de cette réforme n'a été apportée, bien que M. Henri Guaino ait préconisé pour le Commissariat général du Plan un statut qui assure sa crédibilité, qui lui permette d'être saisi par le Parlement pour améliorer le dialogue avec le Gouvernement et qui soit plus interactif avec les autres organismes de consultation ou de réflexion et de recherche.

Il est à noter que le rapport préparatoire à la Réforme de l'Etat du ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la Décentralisation, Dominique Perben, prône lui aussi une réforme du Commissariat général du Plan.

Selon cette étude, le CGP doit contribuer à la qualité de la décision publique par une expertise économique et financière à moyen terme, un effort de mise en cohérence et une évaluation des grandes politiques publiques. Pour

exercer cette mission, le CGP doit inscrire son action dans les procédures du travail interministériel :

- consultations systématiques dans la phase de préparation des décisions à caractère économique et social ;
- examen des études d'impact accompagnant les projets de textes ;
- rôle accru dans les organismes comme le Fonds de développement économique et social ;
- animation du dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques.

Le Commissariat général du Plan doit dans le même temps conduire, en concertation avec les acteurs économiques et sociaux concernés, des études et des analyses prospectives approfondies sur les grands problèmes que la nation doit résoudre.

Enfin, il a été indiqué qu'un décret serait publié à l'automne 1996, visant à mettre en forme juridiquement la réforme du Commissariat général du Plan.

Pourtant, cette refondation du Plan tarde à venir et votre rapporteur ne peut que rappeler la liste des rapports écrits sur l'avenir de la planification sans qu'aucune de leurs propositions ne se soit traduite en réforme concrète :

- 1986 : rapport au Gouvernement de M. J.P. Ruault ;
- 1987 : avis du CES intitulé "l'avenir de la planification" ;
- 1993 : rapport interne du Commissariat général du Plan de M. Michel Dolle, "Un nouvel horizon pour la planification" ;
- 1994 : rapport de M. J. de Gaulle remis au Premier sur "l'avenir du plan et la place de la planification dans la société française" ;
- 1995 : avis du CES sur le devenir de la planification française.

Votre rapporteur déplore cet enlèvement de la réforme de la planification et du Commissariat général du Plan. A l'heure où la légitimité de l'Etat est remise en cause et où les arbitrages politiques sont essentiellement guidés par le souci de maîtrise des dépenses publiques, la mise en cohérence globale des choix de l'Etat et de l'action publique apparaît plus que jamais indispensable. Certes, la définition d'une vision d'ensemble obligerait à réfléchir sur le rôle de l'Etat dans la sociétés française, sur les

missions qu'il doit accomplir et sur les moyens les plus efficaces à mettre en oeuvre dans cet objectif.

En outre, cette démarche nécessiterait de la part de l'Etat la capacité de se remettre en cause et de passer au crible l'ensemble de ses politiques pour ne conserver que celles dont l'efficacité est reconnue.

Il s'agit donc d'une décision courageuse, mais elle mérite d'être prise car la légitimité de l'Etat en sortirait considérablement renforcée. En effet, les décisions de ce dernier n'apparaîtraient plus subordonnées à des considérations conjoncturelles, mais s'inscriraient dans un projet à long terme, fondé sur une analyse prospective économique et sociale préalable et nourri des réflexions dégagées par une large concertation regroupant tous les acteurs sociaux et économiques.

Or, dans le cadre d'une telle planification rénovée, le Commissariat général du Plan pourrait apporter une contribution décisive en tant qu'instrument d'éclairage des pouvoirs publics.

Auparavant, une redéfinition de ses relations avec les organismes qui lui sont rattachés (CSERC, CEPII) ou qu'ils subventionnent (CREDOC, CEPREMAP, IRES et OFCE) apparaît inévitable afin de créer un véritable pôle d'expertise. Le Commissariat général du Plan doit en outre voir son statut renforcé pour mener à bien l'évaluation des politiques publiques.

A cet égard, votre rapporteur espère que l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques nouvellement créé travaillera en étroite collaboration avec le Commissariat général du Plan.

En conclusion, votre rapporteur souhaite que le Gouvernement s'engage enfin à faire aboutir rapidement la réforme du Plan. Le malaise suscité par le contraste persistant entre une volonté officielle de réhabiliter la planification et la lente diminution des crédits mis à la disposition du Commissariat général du Plan doit être levé. Au pire, il serait plus courageux de la part du Gouvernement de reconnaître la mort du Plan plutôt que de laisser subsister à son sujet un double langage.

Votre rapporteur espère que cette solution radicale sera écartée et que le Gouvernement défendra les intérêts de la France à travers un programme économique et social cohérent, dégagé à partir de l'appui technique d'un Commissariat général du Plan rénové.

ANNEXE

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Titre IV

- Majoration des crédits de 500.000 francs sur le chapitre 44-11 "subventions diverses" article 21 "subvention à l'Institut de recherches économiques et sociales".

Réunie le mercredi 9 octobre 1996, sous la présidence de M. Jean Cluzel, vice-président, la commission des finances, après avoir entendu son rapporteur spécial, M. Michel Moreigne, a décidé de s'en remettre à l'appréciation du Sénat pour l'adoption des crédits du plan.

Le Sénat sur Internet : <http://www.senat.fr>
Minitel : 3615 - code SENATEL
L'Espace Librairie du Sénat : téléphone 01-42-34-21-21

109960086-001106. - Sénat 86.

ISBN 2-11-100821-4



9 782111 008212

Imprimé par la Direction des Journaux officiels,
26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15

ISSN 1240-8425

Prix de vente au public : 5,80 F.