

—
S E N A T

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1983- 1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1983

A V I S

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1984, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME XI

PLAN

Par M. Bernard BARBIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, *président* ; Jean Colin, Richard Pouille, Bernard Legrand, Pierre Noé, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Marcel Daunay, André Rouvière, Raymond Dumont, *secrétaires* ; MM. François Abadie, Bernard Barbier, Georges Berchet, Marcel Bony, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Jean-Paul Chambriard, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Lucien Delmas, Bernard Desbrière, André Diligent, Gérard Ehlers, Henri Elby, Jean Faure, Philippe François, Jean-François Poncet, Alfred Gérin, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Léchenault, Yves le Cozannet, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Marcel Lucotte, Paul Malassagne, Guy Malé, René Martin, Paul Masson, Serge Mathieu, Louis Mercier, Mme Monique Midy, MM. Louis Minetti, Georges Mouly, Jacques Moutet, Lucien Neuwirth, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Albert Ramassamy, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Jules Roujon, Michel Sordel, Michel Souplet, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 1726 et annexes, 1735 (annexe n° 34), 1740 (tome XIII), et in-8° 458.
Sénat : 61 et 62 (annexe n° 28) (1983-1984).

Loi de Finances - Plan.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	3
PREMIERE PARTIE : L'ELABORATION DU PLAN ET LES COMPETENCES DU PARLEMENT	
I. LE PLAN INTERIMAIRE	4
A. Un rapport qui se fait attendre	4
B. Des résultats qui ne se font pas attendre	5
II. LE NEUVIEME PLAN	5
A. La première loi de plan	5
B. La seconde loi de plan	6
III. LOI DE FINANCES ET ARTICULATION PLAN- BUDGET	7
A. Une avancée positive.....	7
B. Les limites de l'articulation plan-budget	8
DEUXIEME PARTIE : LES MOYENS DE LA NOUVELLE PLANIFICATION	
A. Le Commissariat général au Plan (C.G.P.)	11
B. Le Centre d'études des revenus et des coûts (C.E.R.C.)	12
C. Le Centre d'études des prospectives et d'informations internationales (C.E.P.I.I.).....	12
Conclusions.....	13

Mesdames, Messieurs,

L'examen des crédits et de la politique générale du Ministère chargé du plan est traditionnellement, pour votre rapporteur pour avis au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan, l'occasion non seulement d'étudier les moyens mis au service de la planification, mais aussi de cerner le contexte de la préparation du plan.

L'étude du budget pour 1984 marquera une **rupture** avec cette tradition.

A titre exceptionnel tout d'abord, puisque 1983 est l'année d'examen des deux projets de loi relatifs au neuvième plan. Au printemps dernier, l'examen de la première loi de plan (définissant les choix stratégiques, les objectifs et les grandes actions du développement de la Nation pour le 9^{ème} Plan) nous a permis de disposer d'une analyse exhaustive sur les ambitions et les limites du 9^{ème} Plan. Le mois prochain, nous aurons à débattre du deuxième projet de loi (projet de deuxième loi de plan de développement économique, social et culturel), ce qui conduira le rapporteur de notre commission à étudier de manière détaillée le processus d'élaboration du plan de la Nation. Compte tenu de cette situation particulière, nous ne traiterons que de manière **succincte**, dans le présent avis, du contexte d'élaboration du plan.

Dans une optique de long terme ensuite, puisque 1983 marque le début effectif des travaux de la **délégation du Sénat pour la planification**, à laquelle votre rapporteur pour avis tient à rendre de nouveau hommage pour l'excellence de ses rapports d'information. Créée par l'article 2 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, cette délégation est chargée d'informer le Sénat « sur l'élaboration et l'exécution des plans ». Elle le fait par voie de rapports d'information imprimés et distribués à tous les Sénateurs. Il s'agit là d'une source d'information irremplaçable, qui permettra à votre rapporteur pour avis d'en rappeler les grandes lignes et de les compléter en tant que de besoin.

Il apparaît enfin être encore trop tôt pour développer une analyse définitive des résultats du plan intérimaire 1982-1983, plan dont la logique a d'ailleurs été quelque peu chahutée par les « plans » de rigueur successifs.

Ces quelques observations justifieront donc la présentation quelque peu inhabituelle du présent avis.

**PREMIERE PARTIE :
L'ELABORATION DU PLAN ET LES COMPETENCES
DU PARLEMENT**

I. LE PLAN INTERIMAIRE

A. UN RAPPORT QUI SE FAIT ATTENDRE

L'article 3, deuxième alinéa de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire dispose :

« Au cours de la session d'automne de 1983, le Gouvernement soumettra au Parlement un rapport rendant compte des mesures prises pour la réalisation du plan intérimaire et des résultats obtenus ».

L'Assemblée nationale, le 28 octobre dernier, a adopté les crédits du plan sans que ce rapport n'ait été distribué. Votre rapporteur, à la date du 10 novembre, ne possède pas encore ce rapport d'exécution. Il convient donc de déplorer la mauvaise information du Parlement par le Gouvernement. Mais comment s'en étonner ? En effet notre collègue Jacques BRACONNIER, rapporteur du plan intérimaire, déclarait le 22 décembre 1981 :

« Notons à cet égard qu'à aucun moment il n'est question de son « bouclage financier » et qu'ainsi votre Plan intérimaire apparaît plus comme une stratégie, incomplète, il faut le dire, que comme un ensemble cohérent, chiffré, énonçant les moyens et fixant clairement les buts à atteindre.

On voit mal, dans ces conditions, comment il sera possible de publier et de soumettre à nos assemblées un rapport d'exécution du Plan intérimaire, ce qui permettra, et c'est peut-être une intention voilée, de laisser planer un flou artistique sur son taux de réalisation.

B. DES RESULTATS QUI NE SE SONT PAS FAIT ATTENDRE

Votre commission, suivie par la Haute Assemblée, avait rejeté le Plan intérimaire, dont la logique reposait, il convient de ne pas l'oublier, sur une croissance de 3 % l'an. Le dernier rapport économique et financier prévoit une croissance nulle en 1983 contre 1,8 % en 1982 (1). De surcroît, le plan intérimaire reposait sur une logique de relance par la consommation des ménages, dont on a pu mesurer l'impact sur le déficit de nos échanges. L'expression « reconquête du marché intérieur » qui revenait comme un leitmotiv, a disparu dans le projet de première loi de neuvième plan. Au titre des ambitions déçues, ajoutons la réduction du temps de travail. Le plan intérimaire donnait à lire :

« Le Gouvernement tient à rappeler avec force l'objectif à moyen terme qu'il retient : fin 1985, la durée de travail hebdomadaire, effective et moyenne, hors congés annuels et jours fériés, sera égale à 35 heures par salarié. Atteindre cet objectif implique que le rythme de réduction annuelle de cette durée hebdomadaire soit d'au moins une heure en moyenne par an ».

Mais ce ne sont là que quelques notations partielles. Votre rapporteur pour avis se propose d'élaborer une analyse plus complète de l'application, bien délicate, du plan intérimaire lors de son prochain rapport budgétaire. Une conclusion est déjà assurée : la politique suivie depuis le second semestre 1982 (premier plan de rigueur) ne correspond plus véritablement aux orientations du plan 1982-1983.

II. LE NEUVIEME PLAN

A. LA PREMIERE LOI DE PLAN

C'est la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification qui a déterminé la procédure d'élaboration du Plan.

Ayant précisé que le Plan « détermine les choix stratégiques et les objectifs à moyen terme du développement économique, social et

(1) Le rapport économique et financier associé à la loi de finances pour 1983 prévoyait une croissance de 2 % du P.I.B. marchand. On mesure ainsi la difficulté d'élaborer de telles prévisions.

culturel de la nation ainsi que les moyens nécessaires pour les atteindre », elle distingue deux lois de Plan : la première loi de plan, qui définit :

- les choix stratégiques ;
- les objectifs ;
- les grandes actions proposées pour parvenir aux résultats attendus.

Le rapport que le Gouvernement soumet au Parlement indique :

- les domaines dans lesquels il est recommandé que s'engagent des négociations entre partenaires sociaux et économiques en fonction des objectifs du Plan ;
- les domaines où, et les Etats avec lesquels, il serait souhaitable d'engager des négociations en vue de la conclusion d'accords ou de programmes de coopération.

Le rapport d'information de notre collègue MOSSION fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification dresse un bilan circonstancié de l'appréciation à porter sur ce processus d'élaboration, bilan complété par le rapport que j'ai eu l'honneur de vous présenter sur le projet de première loi de plan au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (Sénat n° 411, annexe au procès-verbal de la séance du 21 juin 1983).

Le Sénat a rejeté en première et en nouvelle lecture, ce projet de loi, la loi étant promulguée le 13 juillet 1983.

Comme l'indique la formule rituelle apposée en pareil cas « l'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré, l'Assemblée nationale a adopté ».

B. LA DEUXIEME LOI DE PLAN

Le projet de loi de Plan a suivi le cursus légal (avis de la Commission nationale de planification, avis du Conseil économique et social, adoption en Conseil des Ministres). Il a été déposé le 25 octobre 1983 sur le Bureau de l'Assemblée nationale (n° 1769).

Selon le Secrétariat d'Etat au Plan :

« Toutes les régions ont été régulièrement informées de l'état d'avancement des travaux préparatoires et sont intervenues elles-mêmes dans ces travaux, comme le prévoit la loi portant réforme de la planification. Le décret n° 83-32 du 21 janvier 1983 a lui-même précisé la procédure conduisant à la signature des contrats. Les avant-projets de contrats de plan transmis par les Commissaires de la République de régions au Ministre chargé du Plan et aux Ministres intéressés ont été examinés lors d'un Comité interministériel d'aménagement du territoire (C.I.A.T.) le 28 juillet. Leur compatibilité avec les objectifs retenus avec ceux de la première loi de Plan a été vérifiée. Le Comité a précisé les instructions aux Commissaires de la République en ce qui concerne les engagements de l'Etat. Enfin, le rapport annexé au projet de deuxième loi de Plan soumis pour avis au Conseil économique et social a indiqué l'objet et la portée des contrats de plan Etat-régions ».

Rappelons en dernier lieu que la conclusion définitive des contrats de plan ne pourra aboutir qu'après l'approbation par le Parlement de la deuxième loi de plan et l'adoption des plans régionaux par les conseils régionaux. Par ailleurs, le financement de ces contrats sera imputé sur le budget des fonds gérés par la D.A.T.A.R., Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (F.I.A.T.) et Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F.I.D.A.R.), dont il représentera une part importante des crédits, le solde étant consacré à la politique nationale d'aménagement du territoire.

III. LOI DE FINANCES ET ARTICULATION PLAN-BUDGET

A. UNE AVANCEE POSITIVE

Votre rapporteur se réjouit de la meilleure articulation plan- budget, ainsi d'ailleurs que le fit également le rapporteur du Conseil économique et social. C'est à bon droit que M. Jean LE GARREC a pu déclarer le 11 octobre 1983 :

« Enfin, mesdames, messieurs, c'est la troisième fois dans toute l'histoire de la planification française qu'un plan sera adopté avant la première année d'exécution. Il y a eu le Plan MONNET, il y a eu le Plan MASSE, il y a enfin le IX^e Plan. C'est la première fois qu'un plan sert à définir les orientations du budget. C'est la première fois que le Ministre du Plan interviendra, le 19 octobre, lors du débat de présentation du budget après le Ministre de l'Economie et des Finances. C'est un progrès considérable ».

Il convient cependant de nuancer l'aspect « considérable » de ce progrès.

B. LES LIMITES DE L'ARTICULATION PLAN-BUDGET

1) Un retard critiquable dans l'information du Parlement

La première loi de plan dispose (page 10) sans ambiguïté :

« Les moyens budgétaires devront être alloués avec une sélectivité accrue permettant aux Pouvoirs publics de traduire dans les faits les priorités affirmées par le Plan. Dans ce but, les programmes prioritaires d'exécution devront déterminer avec précision les moyens qui constitueront le cadre de la programmation budgétaire à moyen terme. Les mesures nécessaires devront être éclairées par des **projections budgétaires triennales** présentées à l'occasion de chaque loi de finances ».

Votre rapporteur déplore vivement que ce document, à la date du passage en commission, et après l'adoption du budget du plan par l'Assemblée nationale, n'ait toujours pas été présenté au Parlement.

2) Les surprises de l'exercice 1984

Le Sénat, après l'Assemblée nationale, est conduit à examiner le budget 1984 qui prend déjà en compte les décisions de la deuxième loi de plan, alors que celle-ci n'a pas encore été examinée. C'est aller vite en besogne, et il serait presque plus justifié de parler d'articulation budget-plan. Comment discuter de l'opportunité des sommes inscrites pour les divers P.P.E. (programmes prioritaires d'exécution) en loi de finances initiale, alors que le détail des divers P.P.E. en question n'a pas encore été discuté par les deux Chambres ? Symétriquement, de quelle marge de manoeuvre disposera le Parlement pour modifier, le cas échéant, les

dispositions prévues pour la première année d'application du Plan, lors de l'examen du plan proprement dit ? Il ne paraît pas imaginable, eu égard aux diverses contraintes techniques et juridiques, de concevoir une nouvelle délibération de la loi de finances pour 1984.

3) La relative modestie des sommes « pépéuisées » (inscrites au titre des P.P.E.)

Ainsi que l'a déclaré M. Jean LE GARREC, avec une objectivité louable, les dotations budgétaires consacrées aux P.P.E. ne représentent que 6,4 % des dépenses de l'Etat.

Il convient cependant d'apporter deux nuances :

– ce pourcentage de 6,4 % représente une masse financière de 60 milliards de francs, en progression de 16 % par rapport à la somme des chapitres correspondants du budget précédent,

– selon M. LE GARREC, ces sommes représenteraient 40 % des dépenses de l'Etat auxquelles une inflexion pourrait être apportée, et les investissements représenteraient 47 % de ces 50 milliards.

Ces chiffres ne sauraient être contestés a priori, mais votre rapporteur pour avis n'a pas été en mesure de trouver un document récapitulatif l'ensemble des dotations budgétaires « pépéuisées », si ce n'est en dépouillant les fascicules budgétaires (les « bleus ») les uns après les autres.

DEUXIEME PARTIE :

LES MOYENS DE LA NOUVELLE PLANIFICATION

A. LE COMMISSARIAT GENERAL AU PLAN

Comme l'indique avec objectivité le rapporteur de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, « l'évolution favorable des dotations (130 millions de francs, +20,7 % par rapport à 1983) ne doit pas faire illusion ».

L'essentiel (20,9 millions de francs) des mesures nouvelles (24 millions de francs au total) est à attribuer, en effet, au regroupement, au sein du budget du Commissariat, des crédits de l'Observatoire français des conjonctures économiques (O.F.C.E.) et de l'Institut de recherches économiques et sociales (I.R.E.S.), jusque-là dispersés entre différents ministères. Les moyens d'étude du Commissariat ne s'en trouveront pas accrus, les deux organismes gardant toute leur indépendance conformément à leurs statuts constitutifs. Si l'on ne tient pas compte de cette nouvelle nomenclature budgétaire, la hausse des crédits du C.G.P. n'est que de 3 % environ, c'est-à-dire une régression en francs constants, alors même que le C.G.P. conservera une charge de travail très importante en 1984.

En dehors d'ajustements liés à l'évolution des prix – hausses de rémunération (+ 1,7 million de francs), crédits de fonctionnement (+ 3 millions de francs), mise à niveau de la subvention au C.R.E.D.O.C. (+ 0,3 million de francs), le Commissariat au Plan voit au contraire ses moyens limités par diverses économies :

- douze suppressions d'emplois (– 2,1 millions de francs), onze emplois au Commissariat, un emploi budgétaire au C.E.R.C. ; ces suppressions ne sauraient cependant faire oublier que la moitié de l'effectif du C.G.P. est composée de fonctionnaires mis à disposition.

- réduction des frais de déplacement (– 0,5 million de francs).

En outre, il convient de noter que les crédits de recherche inscrits au titre VI diminueront de 2,9 millions de francs de 1983 à 1984 (soit 21,5 %) en crédits de paiement, les autorisations de programme progressant de 6,5 %. En séance publique, le rapporteur de l'Assemblée nationale a déploré l'aspect « insuffisant » de ces crédits.

Votre rapporteur pour avis tient tout particulièrement à rendre hommage aux personnels du C.G.P. qui ont déployé une activité considérable pour mener à bien l'élaboration des deux lois de plan.

B. LE CENTRE D'ETUDES DES REVENUS ET DES COUTS (C.E.R.C.)

Le projet de budget 1984, en hausse de 7,9 %, ne permettra aucune création de poste, un poste budgétaire (vacant) étant même supprimé. Inversement, sept postes de contractuels ont été transformés en emplois de titulaires de niveau B en 1983.

En 1983, le C.E.R.C. a publié ou publiera les quatre études suivantes :

- le coût de l'hospitalisation. Les établissements de soins privés. Les dépenses de fonctionnement ;
- bas salaires : du salaire individuel aux conditions de vie du foyer ;
- comparaison des régimes de Sécurité sociale. Cotisations et prestations : les régimes de retraites ;
- étude sur la hiérarchie des salaires des cadres.

Par ailleurs, le projet de deuxième loi de Plan contient une proposition consistant à rendre obligatoire la publication d'un rapport annuel du C.E.R.C. sur l'évolution des revenus.

C. LE CENTRE D'ETUDES DES PROSPECTIVES ET D'INFORMATION INTERNATIONALES (C.E.P.I.I.)

Le projet de budget du C.E.P.I.I. pour 1984 s'élève à 14.616.511 francs contre 12.542.927 francs en 1983, soit une progression globale de + 16,53 %.

Les crédits de personnel, à effectif inchangé, entraînent avec les charges sociales y afférentes, une augmentation normale de + 8,6 %.

Les crédits de matériel ou de fonctionnement en général passent de 3.721.624 francs à 5.037.337 francs ; ils traduisent une augmentation de + 35,35 %. Ce pourcentage exceptionnel tient essentiellement à trois facteurs :

a) à une mesure nouvelle de + 1.000.000 francs allouée pour couvrir les dépenses d'informatique sans cesse grandissantes et aussi pour permettre de résorber progressivement la dette contractée vis-à-vis de l'INSEE. Les crédits de ce chapitre se traduisent ainsi par une augmentation de + 117,4 %.

b) par ailleurs, la révision triennale du loyer doit intervenir le 1er décembre 1983. Calculée sur la variation des indices de la Construction depuis le 4ème trimestre 1979, elle a entraîné une mesure acquise de + 200.488 francs, ce qui représente une augmentation de + 13,1 % sur la totalité du chapitre « Loyers et charges ».

c) enfin, le chapitre « Impression et diffusion » qui supporte les dépenses de publications faites par le C.E.P.I.I., a été augmenté de + 70.000 francs, dont 20.000 francs ont été pris par redéploiement à partir des crédits de Matériel.

Le statut du C.E.P.I.I. a été modifié par le décret du 28 décembre 1982 (J.O. 1er janvier 1983) afin d'en élargir la composition du Conseil d'administration. Le nouveau Président du C.E.P.I.I. est M. Michel Albert.

Les dotations affectées au CREDOC (Centre de Recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie), au CORDES (Comité d'organisation des recherches appliquées pour le développement économique et social) et au CEPREMAP (Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquée à l'économie) n'appellent pas de remarques particulières.

..

Sous réserve des documents et des informations que le gouvernement sera amené à fournir au Parlement, la commission des Affaires économiques et du Plan a émis un avis défavorable à l'adoption des dispositions concernant le commissariat général du plan dans le projet de loi de finances pour 1984.