

N° 103

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1994, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XI

PLAN

Par M. Jean BOYER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, *vice-présidents* ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, *secrétaires* ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Raymond Cayrel, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginésy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marquès, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10e législ.) : 536, 580 et 585.

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 39) (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. L'ACTIVITÉ ET LE BUDGET DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN ET DES ORGANISMES D'ÉTUDE ET DE RECHERCHE	5
A. LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN	5
1. Une activité soutenue	5
2. Un budget d'économies	6
B. LES ORGANISMES RATTACHÉS	7
C. LES ORGANISMES SUBVENTIONNÉS	9
II. L'ÉVOLUTION DE LA PLANIFICATION	11
A. L'ABANDON DU XIe PLAN	11
B. LE RECENTRAGE DE L'ACTIVITÉ DE PLANIFICATION	12
1. La poursuite de la planification régionale	12
2. Les lois quinquennales	13
CONCLUSION	14

Mesdames, Messieurs,

Les crédits du Plan inscrits au projet de loi de finances pour 1994, s'élèvent à 166,8 millions de francs en moyens d'engagement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) et à 3,5 millions de francs en autorisations de programme.

Ce budget connaît donc un fléchissement de ses moyens d'engagement (- 2,2 %) et une diminution très sensible des autorisations de programme (- 55 %) qui n'en constituent toutefois qu'une part minime.

Après avoir présenté l'activité et les moyens mis à la disposition du Commissariat général du Plan et des organismes d'étude et de recherche subventionnés ou rattachés, le présent rapport évoquera les perspectives de la planification qui, sans que son existence soit remise en cause, connaît aujourd'hui une profonde évolution.

I. L'ACTIVITÉ ET LE BUDGET DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN ET DES ORGANISMES D'ÉTUDE ET DE RECHERCHE

A. LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN

1. Une activité soutenue

Au cours de l'année 1993, l'activité du Commissariat général du Plan a été très fortement marquée par la préparation du XI^e Plan. La publication au premier trimestre de 1993 des rapports des commissions et groupes de travail, la tenue de cinq «Rencontres du Plan» sur les thèmes majeurs issus de cette phase de concertation, le rapport de synthèse du Commissaire au Premier ministre, le débat au Conseil économique et social en février 1993 sur les orientations proposées par le précédent gouvernement, ont été les principales étapes des travaux au niveau national.

Parallèlement le Commissariat général du Plan a largement contribué au processus de planification décentralisée, tant au niveau des régions, responsables de l'élaboration des plans régionaux, que de l'Etat en région, en participant à l'élaboration progressive par les préfets de région, dans un dialogue avec les administrations centrales, des «stratégies de l'Etat en région» et en étant associé à la préparation des contrats de plan entre l'Etat et les régions.

Les études prospectives auxquelles participe le CGP ou qu'il impulse, sont une autre dimension essentielle de son activité. La collaboration avec onze autres instituts nationaux et la cellule de prospective de la Commission des Communautés européennes au projet «Europe 2010» est la principale contribution récente du CGP à la prospective globale, tandis que dans des domaines spécifiques il faut signaler les travaux sur la prospective du système de santé «Santé 2010» et les suites données aux travaux sur les transports au même horizon.

S'agissant de l'évaluation des politiques publiques qui est une composante importante de l'activité du commissariat au Plan ⁽¹⁾, les résultats engagés à la suite du comité interministériel de l'évaluation de mars 1991 devraient être prochainement achevés et rendus publics. Ils concernent l'action sociale, sportive et culturelle de l'Etat en faveur de ses agents, la lutte contre les toxicomanies, la sécurité routière et la gestion et le développement des zones humides.

La procédure de l'évaluation devrait en outre, être étendue systématiquement aux politiques locales dans le cadre des prochains contrats de plan Etat-Régions.

2. Un budget d'économies

Le budget du Commissariat général du Plan pour 1994 traduit la volonté d'économie budgétaire exprimée par le nouveau gouvernement.

Ainsi, les moyens de fonctionnement du commissariat sont réduits de 4,3 % passant de 59,9 millions de francs en 1993 à 57,3 millions de francs et ceux de la recherche en socio-économie de 1,5 %.

Il en est de même pour les dotations de l'évaluation des politiques publiques qui enregistrent une baisse de 11,1 %.

On notera, par ailleurs, la suppression de deux emplois au Commissariat général du Plan sur un effectif total de 154 personnes.

Seuls bénéficient d'une progression les crédits de paiement de la recherche en socio-économie.

(1) le dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques a été établi par le décret n° 90-82 du 22 janvier 1990

Le tableau suivant retrace l'évolution des dōtations.

en milliers de francs

	Loi de finances 1993	Projet de loi de finances 1994	Evolution
Commissariat au Plan	59.970	57.374	- 4,3 %
Evaluation des politiques publiques	7.645	6.795	- 11,1 %
Recherche en socio-économie			
. dépenses ordinaires	3.817	3.758	- 1,5 %
. crédits de paiement	5.600	8.500	+ 51,7 %
. autorisations de programme	7.795	3.500	- 55 %

B. LES ORGANISMES RATTACHÉS

Deux organismes de recherche et d'étude sont rattachés directement au Commissariat général du Plan et financés par le budget du Plan : le CEPII (Centre d'études prospectives et d'informations internationales) et le CERC (Centre d'étude des revenus et des coûts).

1. Le CEPII, créé en 1978, est chargé de rassembler les informations et d'élaborer des études prospectives sur l'économie mondiale, les échanges internationaux et les économies étrangères.

Les crédits du CEPII s'élèvent dans le projet de budget pour 1994 à 20,5 millions de francs (dont les deux-tiers sont constitués de crédits de personnel), soit une augmentation de 0,6 % par rapport à 1993.

Outre des publications régulières (revue *Economie prospective internationale*, lettre du CEPII), cet organisme a publié au cours de l'année écoulée un ouvrage intitulé «l'économie mondiale 1994». On notera aussi qu'il a apporté une contribution remarquable au colloque annuel de réflexion économique du Sénat organisé en avril 1993 par la Délégation pour la planification.

Les principaux travaux engagés dont la publication est prévue en 1994 concernent :

- le commerce international,
- le développement des investissements directs,
- l'insertion des pays d'Europe centrale et orientale dans l'échange international,
- les relations des pays méditerranéens avec la Communauté,
- les effets micro-économiques de l'intégration européenne,
- et les canaux de transmission de la sphère financière à la sphère réelle.

2. Le CERC a été créé en 1986 avec pour mission de contribuer à une connaissance plus complète des coûts de production et des conditions de formation et de distribution des revenus.

Le budget du CERC enregistre, dans le projet de loi de finances pour 1994 une sensible diminution (- 8,8 %) et s'élève à 17,9 millions de francs contre 19,6 millions de francs en 1993. Cette diminution résulte, outre d'un transfert de 550.000 francs sur le budget du Commissariat au Plan, de la suppression d'un emploi, d'économies réalisées sur les moyens de fonctionnement et de la réduction des crédits de travaux, enquêtes et études.

En 1993, le CERC a publié plusieurs études portant, notamment, sur la comparaison des revenus des personnes âgées en France et aux Etats-Unis, l'analyse des performances des placements en France depuis 1960 ou encore l'évaluation des revenus professionnels des universitaires. Il a aussi rendu public, en juillet 1993, son « constat de l'évolution récente des revenus en France (1989-1992) qui constitue en ce domaine un document de référence.

Ses prochains travaux porteront sur l'analyse de l'évolution des pratiques salariales et des systèmes d'intéressement aux résultats en Europe, les carrières salariales, les revenus des médecins libéraux et leurs facteurs déterminants et les liens entre protection sociale et activité économique dans les pays de la CEE.

C. LES ORGANISMES SUBVENTIONNÉS

Les organismes de recherche et d'études, subventionnés par le budget du Plan sont :

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

Le montant des subventions accordées à ces différents organismes apparaît sous forme globalisée dans le projet de budget (chapitre 44-11) à l'exception de la dotation réservée à l'IRES qui reste individualisée.

Le tableau suivant retrace l'évolution de ces dotations :

Organismes	Loi de finances 1993	Projet de loi de finances 1994	Evolution (en %)
CREDOC, OFCE, CEPREMAP	34.363	33.520	- 2,45
IRES	18.530	17.728	- 4.32

en milliers de francs

Parmi les sujets traités par les très nombreuses études du CREDOC, commandées tant par des administrations publiques que des collectivités locales ou des entreprises, on citera, à titre d'exemple, les thèmes suivants :

- attitudes et opinions vis à vis de l'énergie ;
- les Français et les vacances ;
- les Français et la sécurité (l'image de la police et de la gendarmerie) ;

- aspirations et freins au travail à temps partiel dans le secteur public ;

- l'évaluation d'une opération de développement social des quartiers à Orléans.

L'OFCE a été créé en 1981 au sein de la Fondation nationale des sciences politiques par une convention passée entre le Premier ministre et le Président de la Fondation avec pour mission d'étudier les économies françaises et étrangères, leurs conjonctures et leurs structures. Il publie régulièrement une lettre et une revue, réalise des précisions économiques et a participé amplement aux travaux de préparation du XI^e Plan.

Les travaux du CEPREMAP relèvent aussi bien de l'analyse microéconomique que macroéconomique.

Dans le domaine microéconomique il a engagé une recherche sur «Enjeux et procédures de la décentralisation» qui vise à appliquer les analyses récentes des mécanismes incitatifs aux problèmes de délégation qui se posent aussi bien dans les rapports Europe/Etat national qu'entre l'Etat et les collectivités territoriales. Des travaux sur les marchés et contrats d'assurance doivent éclairer ce secteur important d'activités, tant sur le plan des formes de contrat à encourager que de la réglementation à promouvoir.

Dans le domaine macroéconomique, à côté d'un complément à la modélisation du chômage, le programme de modélisation dynamique d'une économie en concurrence monopolistique qu'il conduit doit aboutir à des techniques nouvelles d'évaluation des politiques économiques, intégrant mieux les problèmes de stabilisation macroéconomique et de distorsions fiscales.

Enfin, il développe des travaux sur les économies de l'Est concernant l'analyse stratégique des relations internationales, l'analyse statistique de la transition en Russie, la recherche institutionnelle sur le rôle et les formes de l'Etat dans cette transformation, et le devenir de la protection sociale.

L'IRES, enfin, consacre ses travaux à l'emploi et aux relations sociales. Il est aussi un organisme d'étude à la disposition des organisations syndicales.

II. L'ÉVOLUTION DE LA PLANIFICATION

Contrairement au calendrier initialement retenu, le Parlement n'a pas été saisi au printemps 1993 du projet de XI^e Plan après son examen par le Conseil économique et social.

Pour autant, l'absence de plan national ne signifie pas la fin de la planification mais plutôt son adaptation. La planification régionale constitue, en effet, toujours une priorité du Gouvernement qui a, par ailleurs, adopté une nouvelle démarche de planification «sectorielle» en mettant en chantier une série de lois quinquennales dans des domaines divers.

A. L'ABANDON DU XI^e PLAN

Au début de l'année 1993, l'ensemble des groupes et commissions du dispositif national de concertation pour la préparation du XI^e Plan, qui devait couvrir la période 1993-1997, ont rendu public leurs rapports.

Le précédent gouvernement avait alors tiré les premières conclusions de ces travaux préparatoires en présentant le 3 février 1993 les grandes orientations du XI^e Plan.

Celles-ci étaient au nombre de quatre :

- réussir l'Union européenne notamment par le renforcement de la cohésion du système monétaire européen, l'application concrète de la charte sociale européenne et la participation à la promotion d'un nouvel ordre mondial ;

- créer davantage d'emplois, par la croissance économique, la diminution du coût du travail peu qualifié, et un meilleur partage du travail (réduction progressive de la durée hebdomadaire du travail et développement du travail à temps partiel) ;

- favoriser une société plus soucieuse de l'homme et de la nature grâce à l'intensification de la politique de la Ville et la mise en valeur du patrimoine rural ;

- rénover l'action publique par l'amélioration de l'efficacité de l'Etat et le renforcement de la coopération entre les collectivités locales.

Ces grandes orientations ont été soumises au Conseil économique et social qui les a examinées au cours du mois de février 1993.

Elles ont donné lieu à un avis publié le 15 mars 1993 au Journal officiel ⁽¹⁾.

Le Gouvernement de M. Edouard Balladur n'a pas poursuivi la procédure ainsi entamée qui aurait du donner lieu à un débat parlementaire.

Pour autant, dès ses premières déclarations -et notamment dans sa déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale- le Premier ministre a rappelé son attachement à la planification qui permet d'inscrire l'action d'un gouvernement dans un cadre cohérent de moyen terme.

De fait, si la planification est indispensable, les formes qu'elle emprunte ne sauraient être figées dans le cadre défini, il y a cinquante ans, d'un document unique et national.

B. LE RECENTRAGE DE L'ACTIVITÉ DE PLANIFICATION

L'activité de planification semble trouver -de nos jours- un nouvel élan, d'une part, sous la forme devenue classique des contrats de plan Etat-régions et sous celle initiée par le nouveau gouvernement de lois quinquennales.

1. La poursuite de la planification régionale

Les travaux de préparation des contrats de plan Etat-Régions se sont déroulés au cours de l'année 1992 et au niveau régional tant du point de vue de la stratégie de l'Etat en région,

(1) Les grandes orientations du Gouvernement pour le XIe Plan (1993-1997). Avis présenté au nom du conseil économique et social par M. Jean-Pierre Vignau.

définie par les préfets de région, en liaison avec les administrations centrales et les instances de synthèse (Commissariat au Plan et DATAR) que du point de vue de l'élaboration des plans régionaux, sous la responsabilité des conseils régionaux.

Ces contrats de plan entre l'Etat et les régions, dont la préparation a été activement poursuivie depuis avril 1993, tant du côté de l'Etat que du côté des collectivités territoriales, seront, conformément aux principes énoncés lors du CIAT de Mende du 12 juillet 1993, conclus d'ici la fin de l'année. Contrairement aux exercices précédents, cette génération aura été précédée d'un véritable travail de réflexion stratégique mené tant au niveau des Conseils régionaux que des Préfets de région, et associant les diverses collectivités décentralisées. De ce fait, il sera possible de mettre en place des contrats par objectifs, se traduisant en programmes intégrés, assurant une vraie coordination de l'action des acteurs et devant donner lieu à une évaluation précise des résultats visés et obtenus.

2. Les lois quinquennales

Afin d'inscrire son action dans une stratégie économique et sociale, articulée à moyen terme -ce qui constitue l'esprit même de la planification- le Gouvernement a immédiatement engagé, dès son entrée en fonction, la préparation de lois quinquennales traduisant les orientations majeures de sa politique économique et sociale dans les domaines prioritaires que sont l'emploi, les finances publiques la protection sociale.

Il a également mis en chantier une loi d'orientation sur l'Aménagement du territoire dont l'horizon se situe en 2015.

Les lois quinquennales, la loi d'orientation sur l'Aménagement du Territoire qui sont et seront déposées devant le Parlement participent d'une nouvelle approche de la planification. Elles tendent à renforcer l'articulation entre la définition de l'orientation stratégique générale retenue par le Gouvernement et les politiques publiques appliquées aux domaines d'actions particuliers. Ces lois sont diverses, car adaptées au domaine couvert : soit elles définissent un ensemble précis de mesures à mettre en place dans la période quinquennale, c'est le cas de la loi sur l'emploi, soit elles fournissent des normes guidant les choix détaillés ultérieurs (loi quinquennale sur les finances publiques).

*

* *

Suivant les conclusions de son rapporteur, la Commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du Plan inscrits au projet de loi de finances pour 1994.