

N° 92

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

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 1992 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 39

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

IV. - PLAN

Rapporteur spécial : Mme Maryse BERGÉ-LAVIGNE

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 32), 2260 (tome XIII) et T.A. 533.

Sénat : 91 (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	3
EXAMEN EN COMMISSION	5
AVANT-PROPOS	7
CHAPITRE I - PRESENTATION DES CREDITS	9
I. L'EXECUTION DU BUDGET DE 1991	9
A. L'ARRÊTÉ D'ANNULATION DU 9 MARS 1991	9
B. LES MESURES DE REGULATION BUDGETAIRE	10
II. LES DOTATIONS PREVUES POUR 1992	11
A. LES DEPENSES ORDINAIRES	12
B. LES DEPENSES EN CAPITAL	12
C. PRESENTATION PAR ACTION	13
CHAPITRE II - MISSIONS ET ACTIVITES DU COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN ET DES ORGANISMES D'ETUDE	15
I. LE COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN	15
A. L'EXAMEN DU Xe PLAN A MI-PAROURS	15
B. L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	16
C. LA PREPARATION DU XIe PLAN	18
II. LES ORGANISMES D'ETUDE	19
A. LES ORGANISMES RATTACHES	20
B. LES ORGANISMES SUBVENTIONNES	22
CHAPITRE III - PERSPECTIVES DE LA PLANIFICATION	29
I. LA PLANIFICATION DECENTRALISEE - LES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS	29
II. LA PLANIFICATION EUROPEENNE	31

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Alors qu'il avait été privilégié dans le projet de loi de finances pour 1990, puis maintenu à un niveau d'évolution comparable à celui des autres budgets en 1991, le budget du Plan diminue légèrement cette année.

Si la disparition du secrétariat d'Etat au Plan qui ne figure plus dans la liste des membres du Gouvernement de Mme Edith Cresson, explique pour partie cette diminution des crédits, d'autres réductions, en particulier une baisse générale des moyens de fonctionnement, conforme à la lettre de cadrage du budget, ainsi qu'une forte réduction des subventions en faveur de la recherche, concourent à cet état de fait.

Votre rapporteur s'inquiète de cette dernière évolution. Si certaines mesures d'économie attestent du souci de bonne gestion des crédits, la diminution des moyens consacrés à la planification pose question, alors même que les premières réflexions et les premiers travaux de préparation du XIe Plan s'engagent.

2. Le dispositif mis en place par les décrets des 22 janvier et 7 juin 1990 pour l'évaluation des politiques publiques répondait à une nécessité. Votre rapporteur s'en était d'ailleurs félicité l'année dernière, ainsi que de la création d'une action spécifique regroupant les crédits consacrés à ces travaux d'évaluation.

Peut-être aurait-il pu paraître souhaitable d'abonder raisonnablement ces crédits dans le budget de 1992. Votre rapporteur est en effet très attaché à ce que les crédits de 1991 encore gelés puissent être effectivement utilisés dans les mois qui viennent.

Une évaluation solide et approfondie d'un certain nombre de politiques publiques permettrait, à n'en pas douter, de faire de réelles et substantielles économies.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 octobre 1991 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen des crédits du budget des services du Premier ministre (IV Plan) pour 1992, sur le rapport de Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial.

Mme Maryse Bergé-Lavigne a d'abord souligné que la disparition du Secrétariat d'Etat au Plan avait entraîné le rattachement direct au Premier ministre du Commissariat général au Plan, ce qui lui conférait une assise politique renforcée.

Puis, elle a rapidement présenté les crédits du Plan dans le projet de loi de finances pour 1992. Inscrites à hauteur de 170 millions de francs, les dotations demandées sont en diminution de 1,3 % par rapport aux crédits votés pour 1991, mais en quasi-stabilité par rapport aux crédits de 1991 après prise en compte des mesures de régulation budgétaire intervenues au printemps dernier.

Le rapporteur spécial a ensuite analysé les principales raisons de cette baisse des crédits : la disparition des frais afférents au Secrétaire d'Etat et à son cabinet, la réduction des moyens de fonctionnement des services ainsi qu'une nette diminution des crédits consacrés aux actions de recherche en socio-économie.

Puis, examinant successivement les différentes actions du budget du Plan pour 1992, Mme Maryse Bergé-Lavigne a noté la progression des crédits de l'action "Plan" principalement en raison de l'inscription de 4,3 millions de francs de mesures nouvelles destinées à la préparation du XIe Plan, la légère diminution des moyens alloués au Centre d'étude des revenus et des coûts et la baisse des crédits destinés à la recherche, très largement compensée cependant par un important volume de crédits reportables et non consommés au titre des années antérieures.

Enfin, le rapporteur spécial a constaté que la baisse des crédits inscrits pour l'évaluation des politiques publiques, action créée dans le budget du Plan pour 1991, n'en était pas une si l'on tenait compte des mesures d'annulation intervenues au mois de mars 1991. Toutefois, Mme Maryse Bergé-Lavigne a souligné qu'il aurait sans doute été souhaitable de renforcer les moyens de cette nouvelle action car celle-ci devrait permettre, à partir d'une analyse approfondie des politiques publiques, de faire certaines économies.

En conclusion, Mme Maryse Bergé-Lavigne a proposé l'adoption des crédits du budget du Plan pour 1992.

Un débat s'est alors ouvert auquel ont participé MM. Jacques Oudin, Emmanuel Hamel, Henri Collard et Jean Clouet.

Répondant aux divers intervenants, Mme Maryse Bergé-Lavigne a indiqué que la suppression du Secrétariat d'Etat au Plan et le rattachement direct des Services du Plan au Premier ministre permettait une sorte de retour aux sources.

Elle a ensuite suggéré à la commission d'entendre le nouveau commissaire général au Plan dans le cadre de la préparation du XI^e Plan.

Puis, elle a fait le rapide bilan des contrats de plan Etat-Régions, en insistant sur les points positifs, mais également sur les imperfections du système.

Elle a enfin précisé que le rôle du Commissariat général au Plan, à l'égard des nombreux organismes d'étude qui lui sont rattachés, était avant tout un rôle de coordination de leurs différents travaux.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du budget des services du Premier ministre IV. Plan pour 1992.

AVANT PROPOS

Dans le cadre de la répartition des compétences ministérielles au sein du gouvernement dirigé par Mme Edith Cresson, le Commissariat général du Plan n'est plus sous l'autorité d'un secrétaire d'Etat. Il est directement rattaché au Premier ministre.

Toutefois, malgré cette modification des structures gouvernementales, le Commissariat général du Plan et les organismes qui lui sont rattachés ont poursuivi leurs activités, avec continuité et cohérence, dans le cadre des missions qui leur sont imparties.

Ainsi, au cours de l'année 1991, après avoir fait un bilan du Xe Plan à mi-parcours, le Commissariat général du Plan s'est attaché à "faire vivre le Xe Plan", conformément à la mission qui lui a été confiée.

En 1992, il animera le processus de concertation devant conduire à l'élaboration du XIe Plan. Celui-ci devrait être soumis aux assemblées parlementaires dans le courant de l'année 1993.

CHAPITRE I

PRESENTATION DES CREDITS

I. L'EXECUTION DU BUDGET DE 1991

L'exécution du budget du Plan au cours du premier semestre 1991 a été essentiellement marquée par les diverses mesures de régulation préconisées par le ministère du budget.

A. L'ARRETE D'ANNULATION DU 9 MARS 1991

Huit chapitres sur les seize que comporte le budget du Plan ont été affectés par les annulations résultant de l'arrêté du 9 mars 1991.

Le tableau ci-après fournit le détail des annulations intervenues en 1990 et 1991, par chapitre concerné du budget du Plan.

Numéro	Intitulé	LFI 90 CP	Ann. 90 CP	LFI 91 CP	Ann. 91 CP	LFI 92 CP
Titre III						
31-96	Autres rémunérations	3 967 162		4 167 162	100 000	4 551 108
34-01	Matériel et fonctionnement courant	13 600 773	40 000	15 000 773		16 831 646
34-02	Frais de déplacement	1 513 982	30 000	1 887 231	300 000	2 268 838
34-04	Travaux et enquêtes	18 673 504	1 310 000	20 581 109	780 000	19 878 815
34-05	Dépenses informatiques, bureautiques	5 837 533	20 000	6 237 533	310 000	6 376 323
34-92	Parc automobile	147 622		237 622	10 000	92 472
34-93	Remboursements à diverses admin.	2 051 627		2 091 627	100 000	1 917 634
37-93	Actions d'animation et de promotion	1 510 000	185 000	1 510 000		1 110 000
	Total Titre III	47 302 203	1 585 000	51 713 057	1 600 000	53 026 836
Titre IV						
44-11	Subventions diverses	52 875 745	670 000	53 975 745	2 090 000	51 177 123
	Total Titre IV	52 875 745	670 000	53 975 745	2 090 000	51 177 123
	Total dépenses ordinaires	100 177 948	2 255 000	105 688 802	3 690 000	104 203 959
Titre VI						
66-01	Recherche en socio-économie	8 000 000	1 130 000	4 255 000	320 000	3 140 000
	Total Titre VI	8 000 000	1 130 000	4 255 000	320 000	3 140 000
	Total dépenses en capital	8 000 000	1 130 000	4 255 000	320 000	3 140 000
	TOTAL BUDGET	108 177 948	3 385 000	109 943 802	4 010 000	107 343 959

Il ressort de ce tableau que tous les chapitres du budget du Plan ont été concernés par ces annulations successives, à l'exception des chapitres des trois premières parties du titre III, relatifs aux dépenses de personnel. Parmi ces derniers chapitres, il faut toutefois distinguer le chapitre 31-96 destiné à financer des rémunérations extérieures qui a vu ses crédits annulés à hauteur de 100.000 francs, soit 2,4 % de la dotation initiale.

En 1991, les annulations résultant de l'arrêté du 9 mars ont représenté :

- pour le titre III, 1,37 % des dotations initiales, ou 3,09 % de ces mêmes dotations si l'on ne prend en compte que les seuls chapitres ayant fait l'objet d'annulations,

- pour le titre IV, 3,87 % des dotations initiales,

- pour le titre VI, 7,52 % des crédits de paiement et 10 % des autorisations de programme initialement votés.

Les conséquences de ces annulations sont particulièrement importantes pour certains chapitres.

Ainsi, le chapitre 44-11 du titre IV, qui regroupe les subventions accordées à différents organismes et qui représente près de la moitié du budget du Plan, atteint, après annulation, un niveau inférieur en francs courants à celui qu'il avait en 1990.

De la même façon, après les annulations intervenues en 1990 et 1991, les crédits de paiement du chapitre 66-01 destinés aux recherches en socio-économie ont été réduits de plus de 50 % entre la loi de finances initiale pour 1990 et le budget voté pour 1991 après annulations.

B. LES MESURES DE REGULATION BUDGETAIRE

Outre l'arrêté d'annulation du 9 mars, le ministère du budget a pris, au mois de mai 1991, des mesures tendant à bloquer 30 % des dotations dans le cadre de la régulation des dépenses publiques.

Ces mesures ont eu un impact sensible, notamment sur les moyens de fonctionnement du Commissariat général du Plan et des divers organismes qui lui sont rattachés, rendant difficile la réalisation d'un certain nombre de travaux, d'actions ou d'études. La

mise en oeuvre d'études en matière d'évaluation des politiques publiques devra, en particulier, être retardée.

Dans ces conditions, votre rapporteur se félicite qu'aucune mesure d'annulation ne soit prévue dans l'arrêté d'annulation annexé au projet de loi de finances rectificative pour 1991 au titre des crédits du Plan.

II. LES DOTATIONS PREVUES POUR 1992

Les crédits demandés pour 1992 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) atteignent 170,61 millions de francs, en diminution de 1,33 % par rapport aux crédits votés pour 1991.

Le tableau ci-après fournit les principales données de cette évolution.

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1991	Crédits demandés pour 1992	Evolution en %
Dépenses ordinaires			
Titre III : moyens des services	114,67	116,29	+ 1,41
Titre IV : interventions publiques	53,97	51,17	- 5,18
Total Dépenses ordinaires	168,65	167,47	- 0,70
Dépenses en capital			
Titre VI : subventions d'investissement accordées par l'Etat			
. crédits de paiement	4,25	3,14	- 26,20
. autorisations de programme	7,99	7,79	- 2,50
Total DO + CP	172,90	170,61	- 1,33
Total DO + AP	176,64	175,26	- 0,78

A. LES DEPENSES ORDINAIRES

Les crédits du Titre III, qui représentent la part essentielle du budget du Plan, soit 68 % des dotations, progressent de 1,41 % en 1992 passant de 114,67 à 116,29 millions de francs.

Après une forte augmentation de ces moyens en 1991 (+ 7,6 % par rapport au budget voté de 1990), la légère diminution en francs constants prévue pour 1992 s'explique essentiellement par :

- la modification des structures gouvernementales, avec la disparition du secrétariat d'Etat au Plan et la suppression de dix emplois,

- la réduction des crédits destinés à des actions d'animation et de promotion.

Les crédits du Titre IV, principalement consacrés à des subventions à divers organismes, diminuent de 5,18 %, passant de 53,97 à 51,17 millions de francs.

Les crédits d'interventions destinés à des actions de recherche sont les plus touchés par cette diminution : ils sont en retrait de 3,6 millions de francs. La subvention accordée à l'Institut de recherches économiques et sociales (I.R.E.S.) est, en particulier, sensiblement réduite.

En revanche, la subvention versée à l'Observatoire français des conjonctures économiques (O.F.C.E.) est majorée d'un peu plus d'1 million de francs.

B. 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.

Dans le projet de loi de finances pour 1992, ces crédits diminuent de 2,5 % en autorisations de programme, passant de 7,99 à 7,79 millions de francs, et de 26,2 % en crédits de paiement, passant de 4,25 à 3,14 millions de francs.

Cette diminution s'explique notamment par l'existence d'un volume important de crédits reportables, non consommés au titre des années antérieures.

C. PRESENTATION PAR ACTION

Le budget du Plan comprend quatre actions : le Plan, le Centre d'étude des revenus et des coûts (C.E.R.C.), la Recherche et l'Evaluation des politiques publiques. Cette dernière action a été créée dans le budget de 1991.

Le tableau ci-après indique les dotations inscrites pour chacune de ces actions dans le projet de loi de finances pour 1992, ainsi que leur évolution par rapport à 1991.

(en millions de francs)

Actions	Crédits votés pour 1991	Crédits demandés pour 1992	Evolution en %
Plan	88,61	91,33	+ 3,07
Centre d'études des revenus et des coûts (C.E.R.C.)	17,87	18,02	+ 0,83
Recherche	58,28	53,51	- 8,18
Evaluation des politiques publiques	8,14	7,75	- 4,87

- Le Plan

L'action Plan augmente légèrement en 1992, passant de 88,61 à 91,33 millions de francs.

Cette augmentation est due à l'inscription de 4,27 millions de francs de mesures nouvelles destinées à la préparation du XIe Plan, en partie compensées par la disparition du secrétariat d'Etat et la suppression de dix emplois, pour lesquelles des mesures nouvelles négatives d'environ 2 millions de francs sont inscrites dans le projet de budget.

- Le Centre d'étude des revenus et des coûts (C.E.R.C.)

Les crédits destinés au C.E.R.C. atteignent 18,02 millions de francs dans le projet de budget pour 1992, soit, en francs constants, en légère diminution par rapport à 1991.

Cette diminution concerne essentiellement les moyens de fonctionnement du C.E.R.C., sur lesquels des économies sont prévues pour 1992.

- La Recherche

L'action Recherche diminue significativement dans le projet de budget pour 1992, atteignant 53,51 millions de francs contre 58,28 millions de francs en 1991.

Cette réduction des crédits de plus de 8 % est essentiellement due à une baisse des subventions versées aux organismes rattachés.

Les dépenses en capital, autorisations de programme et crédits de paiement, consacrés à la recherche en socio-économie, diminuent également. Ils sont néanmoins compensés par l'existence d'importants volumes de crédits reportables, non consommés au cours des années antérieures.

- L'Evaluation des politiques publiques

L'action évaluation des politiques publiques, créée en 1991, diminue dans le projet de budget pour 1992, atteignant 7,75 millions de francs, en baisse de 4,87 % par rapport à l'année précédente. Toutefois, les moyens consacrés à cette action en 1992 sont équivalents à ceux de 1991, après prise en compte des mesures de régulation budgétaires intervenues au mois de mars 1991.

Cette réduction des crédits devrait principalement porter sur les dotations budgétaires destinées à des travaux et enquêtes.

CHAPITRE II

MISSIONS ET ACTIVITES DU COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN ET DES ORGANISMES D'ETUDE

I. LE COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN

L'activité du Commissariat général du Plan au cours de l'année 1991 s'est développée dans le cadre des choix retenus pour le Xe Plan et notamment dans le cadre de l'évolution de la planification française vers une approche plus stratégique.

A. L'EXAMEN DU Xe PLAN A MI-PARCOURS

En vertu d'un engagement politique pris à la fois devant le Parlement et devant le Conseil économique et social, un rapport à mi-parcours du Plan a été présenté par le Commissariat général du Plan au printemps 1991.

Il a eu avant tout pour objectif d'évaluer la stratégie et les choix retenus dans le Xe Plan, ainsi que de faire un bilan des deux années de mise en oeuvre des cinq "grands chantiers" du Xe Plan : l'éducation et la formation, la recherche et la compétitivité, la solidarité, l'aménagement du territoire et la vie quotidienne, le renouveau du service public.

Il en est ressorti que les événements majeurs survenus depuis 1989 - l'explosion démocratique à l'Est de l'Europe, la crise du Golfe arabo-persique (1), le ralentissement mondial et généralisé de

1. Une analyse "à chaud" des événements et des conséquences économiques liés à la crise du Golfe a été réalisée par le Commissariat général du Plan qui, pour la première fois, a mobilisé un groupe "anti-crise".

l'activité économique- n'ont pas rendu caduques les priorités du Xe Plan.

Le rapport à mi-parcours a toutefois préconisé, à partir de l'analyse de la nouvelle donne économique et sociale, l'accentuation des choix européens, l'approfondissement de la politique sociale, notamment à partir d'un meilleur équilibre du partage social, ainsi qu'une meilleure réponse aux attentes de la société, particulièrement dans le domaine de la formation.

Ces constatations ont conduit le Commissariat général du Plan à poursuivre sa mission consistant à "faire vivre le Xe Plan", en mettant à jour ses diagnostics et en approfondissant la stratégie à moyen terme.

Il a, en particulier, contribué à le compléter dans des domaines aussi divers que les retraites, par son travail sur le "livre blanc", la formation, l'énergie ou les infrastructures de transports.

B. L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Le dispositif -interministériel- mis en place pour l'évaluation des politiques publiques par les décrets des 22 janvier et 7 juin 1990, est composé d'un comité interministériel de l'évaluation (CIME) chargé de développer et de coordonner les initiatives gouvernementales dans ce domaine, et d'un fonds national de développement de l'évaluation (FNDE), dont les crédits permettent de financer les projets mis au point par le comité après avis favorable du Conseil scientifique de l'évaluation, garant de la qualité et de l'indépendance des évaluations.

Le Commissariat général du Plan assure l'animation des travaux interministériels d'évaluation des politiques publiques. Il devra intégrer, dans la préparation du XIe Plan, la pratique de l'évaluation qui a sa place dans la perspective du développement de la planification stratégique : elle permet, en effet, de moduler les politiques en fonction des mutations de l'environnement et d'apporter des correctifs à une politique au fur et à mesure de son déroulement.

Les avants-projets

Le comité interministériel s'est réuni à deux reprises les 26 juillet 1990 et 21 mars 1991. Le premier comité a retenu 5 avant-

projets d'évaluation. Ils ont reçu l'avis favorable du conseil scientifique de l'évaluation sur les méthodes et conditions de réalisation des travaux d'évaluation ; pour les trois premiers, des résultats intermédiaires sont attendus fin 1991 (la réhabilitation du logement social, l'insertion sociale des jeunes en difficulté, l'impact de l'informatique sur l'efficacité de l'administration). Le second CIME a retenu 7 nouveaux projets d'évaluation et 4 autres thèmes d'évaluation.

Le fonds national de développement et d'évaluation

Le fonds national de développement et d'évaluation était doté initialement de 16 millions de francs (7,8 millions de francs en 1990 et en 1991). Aucun crédit n'a toutefois été consommé en 1990 compte tenu de la phase de démarrage de la procédure.

Après imputation de dépenses liées à la mise en place, au fonctionnement et à la rémunération du conseil scientifique de l'évaluation, les crédits proprement disponibles pour les travaux d'évaluation étaient, avant le gel des reports de crédits et des nouvelles économies budgétaires, de 13,58 millions de francs. C'est sur cette base que les décisions du comité interministériel du 26 juillet 1990 et du 21 mars 1991 ont été arrêtées.

Toutefois, la décision, prise par la lettre circulaire en date du 6 mai 1991 du ministère du budget de geler les reports de crédits de 1990, limite à l'heure actuelle les moyens du fonds national de développement et d'évaluation à sa seule dotation pour 1991 amputée des mesures d'économie budgétaire, soit 5,58 millions de francs, sur lesquels, en outre, le conseil scientifique de l'évaluation dispose d'un droit de tirage à hauteur de 1,1 million de francs.

Votre rapporteur regrette que, pour cette action importante, les crédits mis en place n'aient pas été maintenus à leur niveau initial.

Le conseil scientifique de l'évaluation

Créé par le décret du 22 janvier 1990 et installé par le Président de la République le 13 juillet 1990, le conseil scientifique de l'évaluation est "chargé de favoriser le développement des méthodes d'évaluation et de définir une déontologie en la matière".

Cette mission générale comporte deux aspects distincts. D'une part, le conseil veille à la qualité et à l'objectivité des travaux bénéficiant du fonds national de développement de l'évaluation.

Pour chacun des projets, le conseil scientifique de l'évaluation émet un avis sur les méthodes et conditions de réalisation envisagées et sur la qualité des travaux effectués.

Le conseil scientifique de l'évaluation est chargé, en outre, d'une mission plus générale d'aide au progrès des méthodes d'évaluation. A cet effet, il publie chaque année un rapport sur l'évolution des pratiques d'évaluation. Il peut contribuer à la formation de spécialistes et au développement de la recherche dans le domaine de l'évaluation.

Le conseil scientifique de l'évaluation est composé de onze personnalités nommées par arrêté du Président de la République, pour une durée de six ans non renouvelable. Il est assisté d'un rapporteur général et d'un rapporteur général adjoint nommés par arrêté du Premier ministre. Il dispose pour remplir sa mission, de crédits inscrits au budget du Commissariat général du Plan. La dotation de 1991 pour les frais de fonctionnement et d'études du conseil scientifique de l'évaluation est de 2,3 millions de francs.

Le conseil scientifique de l'évaluation a rendu ses premiers avis relatifs aux cinq projets d'évaluation choisis par le comité interministériel du 26 juillet 1990 et a commencé à examiner les projets d'évaluation choisis lors du CIME du 21 mars 1991. Il publiera, fin 1991, son premier rapport annuel, qui devrait comporter une analyse des pratiques actuelles d'évaluation dans l'administration, en France et à l'étranger, et une première réflexion sur les conditions de leur développement.

C. LA PREPARATION DU XI^e PLAN

Si les méthodes et le caractère stratégique de la planification nationale semblent désormais recueillir l'assentiment de tous les partenaires concernés par le Plan, les modalités pratiques de la préparation du XI^e Plan n'ont, quant à elles, pas encore été définies.

Les réponses fournies à ce sujet par le Commissariat général du Plan se bornent à indiquer que *"le Premier Ministre adressera dans quelques semaines une circulaire aux membres du Gouvernement précisant les modalités et le calendrier de la préparation*

du XIe Plan. Seront notamment précisées l'articulation entre les travaux nationaux et l'élaboration des plans régionaux qui sont de la responsabilité des régions."

S'il semble donc qu'un calendrier des travaux préparatoires au XIe Plan sera prochainement adopté, il paraît, en revanche, pratiquement certain que les grandes orientations du XIe Plan ne seront pas adoptées avant les élections législatives du printemps 1993, ainsi que l'avait indiqué au mois de mai 1991 M. Pierre-Yves Cossé, alors commissaire au Plan, devant la Délégation du Sénat pour la planification.

II - LES ORGANISMES D'ETUDE

Parmi les organismes d'étude et de recherche liés au Commissariat général du Plan, il convient de distinguer les organismes rattachés et les organismes subventionnés.

A. LES ORGANISMES RATTACHES

1. Le C.E.R.C.

• Missions

Le C.E.R.C. (Centre d'étude des revenus et des coûts) est un organisme public d'étude dont la mission générale est de contribuer à une connaissance plus rapide et plus complète des revenus, ainsi que des éléments constitutifs des coûts de production.

Créé en 1966 et placé depuis cette date auprès du Commissariat général du Plan, le C.E.R.C. a, outre ses études spécifiques, reçu la mission d'établir périodiquement un rapport de synthèse sur :

- l'évolution et la répartition des différents revenus par rapport à l'évolution économique d'ensemble,

- les écarts de revenus et leur évolution avant et après prise en compte des prélèvements sociaux et fiscaux et après versement des prestations sociales,
- les améliorations susceptibles d'être apportées aux informations sur les revenus collectées notamment par les administrations.

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

• Effectifs

Depuis 1985, les effectifs du C.E.R.C. sont stables, atteignant 43 personnes dont 26 chargés de mission.

• Moyens financiers

Pour l'essentiel, les moyens financiers du C.E.R.C. correspondent aux crédits inscrits à ce titre sur le budget du Plan. Toutefois, le C.E.R.C. peut recevoir des crédits supplémentaires liés aux études qu'il entreprend, soit par voie de fonds de concours, soit par le biais de transferts de crédits.

Pour 1992, les crédits affectés au C.E.R.C. s'élèvent à 18,02 millions de francs, contre 17,87 millions de francs en 1991, ce qui représente, en francs constants une légère diminution. Les économies prévues devraient principalement porter sur les moyens de fonctionnement du C.E.R.C.

• Activités

Toutes les activités du C.E.R.C. relèvent de l'étude. Plusieurs études ont été achevées et publiées en 1991. Elles concernent :

- les allocataires du revenu minimum d'insertion,
- les rémunérations des jeunes à l'entrée dans la vie active,
- l'évolution récente des revenus en France (1987-1990).

D'autres études sont en cours et devraient être achevées au cours des prochains mois. Elles concernent :

- les bas salaires dans les pays de la Communauté économique européenne,
- la situation socio-économique et les ressources des familles nombreuses et très nombreuses,
- les conditions d'existence et les ressources des personnes âgées,
- les personnels enseignants de l'enseignement supérieur,
- les variations de productivité globale et leur répartition,
- les comparaisons internationales des coûts salariaux,
- l'évolution des pratiques salariales et des systèmes d'intéressement aux résultats en Europe.

2. Le CEPPI

• Missions

Créé en 1978, le CEPPI (Centre d'études prospectives et d'informations internationales) 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 annuel intègre notamment les demandes formulées par le Commissariat général du Plan dans le cadre de la préparation et de l'exécution des divers plans.

• Effectifs

Depuis 1985, le CEPPI dispose d'une équipe composée de 46, puis 47 personnes dont 34 chargés de mission.

Dans la mesure des crédits disponibles, il fait parfois appel à des collaborateurs extérieurs ou à des spécialistes étrangers.

. Moyens financiers

Les crédits budgétaires affectés au CEPII s'élèvent à 19,46 millions de francs pour 1992, contre 19,52 millions de francs en 1991, ce qui représente une diminution de 0,3 % en francs courants. Cette diminution résulte essentiellement des mesures d'économie sur le matériel et le fonctionnement des services.

Plus de la moitié de ces crédits sont consacrés aux dépenses de personnel.

• Activités

Les travaux réalisés par le CEPII donnent lieu à la publication de quatre séries de documents :

- la revue "Economie prospective internationale", diffusée à raison de 4 numéros par an,
- la "Lettre du CEPII", à raison de 8 numéros par an,
- des ouvrages ; en 1991, le CEPII a déjà publié trois ouvrages : "Pacifique, le recentrage asiatique", "Economie mondiale : de Berlin à Bagdad", "Vers une fiscalité européenne",
- un certain nombre de documents de travail.

B. LES ORGANISMES SUBVENTIONNES

1. Le CREDOC

• Missions

Le CREDOC (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie) est un organisme, soumis au contrôle de l'Etat, qui se consacre essentiellement à des activités de recherche en socio-économie.

En 1990, un contrat d'objectifs entre le CREDOC et l'Etat a été signé par le ministre chargé du budget, le secrétaire d'Etat chargé du Plan et le président du CREDOC. Il définit notamment les grandes lignes de l'utilisation qui doit être faite de la subvention attribuée par l'Etat au CREDOC, tout en confirmant que l'activité contractuelle constitue la principale source de financement pour l'organisme.

. Effectifs

Le personnel permanent du CREDOC comprend 46 personnes, en légère augmentation par rapport aux années précédentes.

Ces effectifs sont répartis dans des unités d'étude et de recherche : 5 départements et 3 équipes.

. Moyens financiers

La subvention accordée par l'Etat s'est élevée à 6,2 millions de francs en 1991 et devrait être d'un montant sensiblement inférieur en 1992, soit 5,89 millions de francs, en baisse de 5 %.

Elle représente près de 30 % du budget du CREDOC, le reste étant le résultat des différents contrats d'études qui lui sont confiés. Toutefois, comme l'Etat est à l'origine de la plus grande partie de ces contrats, d'autres crédits proviennent des budgets de différents ministères.

. Activités

L'activité traditionnelle du CREDOC est centrée sur l'observation des comportements des consommateurs et des usagers et nombre de ses études s'y rapportent. Toutefois, le CREDOC a récemment étendu ses activités en effectuant des travaux sur le comportement des offreurs, c'est-à-dire des entreprises. Dans ce but, il a créé en 1991 un département "Dynamique des marchés", chargé de l'étude de cette question.

En outre, le CREDOC a consacré une large partie de ses récents travaux à l'évaluation des politiques publiques et notamment

des politiques sociales dont le développement correspond à une nécessité absolue pour l'État et les collectivités locales.

2. LE CEPREMAP

• Missions

Le CEPREMAP (Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification) est une association régie par la loi de 1901, placée sous la tutelle du Commissariat général du Plan. Son activité est essentiellement centrée sur les analyses micro ou macro-économiques répondant aux préoccupations prioritaires du Plan et, notamment, la nouvelle donne de l'économie française dans un cadre international, la planification stratégique et l'approche du long terme.

• Effectifs

Le CEPREMAP regroupe 28 chercheurs d'origines et de statuts différents (professeurs d'universités, chercheurs du C.N.R.S.) et 12 employés administratifs et de secrétariat.

• Moyens financiers

Après s'être élevée à 8,2 millions de francs en 1991, la subvention du budget du Plan au CEPREMAP devrait s'élever à 7,74 millions de francs pour 1992, en diminution de 5,4 %.

Cette subvention représente environ 80 % du budget du CEPREMAP, le solde résultant de crédits contractuels provenant eux-mêmes en majorité du Plan.

• Activités

Le CEPREMAP a vocation à participer à des programmes de recherche mobilisant une réflexion théorique et des méthodologies d'application, pour répondre aux interrogations de diverses administrations économiques.

Ces travaux conduisent le CEPREMAP à réaliser une importante production scientifique sous la forme d'articles, d'ouvrages, de rapports ou autres documents. Au cours des derniers mois, les principaux thèmes étudiés ont été :

- la planification stratégique en termes de mécanismes d'incitation ou de flexibilité,
- les problèmes de l'intégration européenne et du marché unique,
- la transition des pays de l'Europe centrale et orientale.

3. L'IRES

• Missions

L'IRES (Institut de recherches économiques et sociales) est une association régie par la loi de 1901, subventionnée par le budget du Plan.

• Effectifs

Les effectifs de l'IRES sont de 15 personnes en 1991 dont 9 chercheurs.

• Moyens financiers

La subvention budgétaire accordée à l'IRES s'est élevée à 18,1 millions de francs en 1991. Elle devrait s'élever à 17,1 millions de francs en 1992, soit en baisse de 5,5 %.

• Activités

L'IRES a élaboré en 1989 un programme scientifique pour les années 1989-1994, dans le cadre duquel se situent les différents travaux effectués par l'organisme. Pour 1991 et 1992, les activités de l'IRES comprennent :

- la poursuite de 5 projets spécifiques de recherche liés aux problèmes de l'emploi et de la protection sociale,
- un projet de recherche transversale sur la conjoncture sociale internationale,
- un développement de l'agence d'objectifs, élément majeur de l'activité de l'IRES, qui rend possible des expériences méthodologiques originales de coopération entre syndicats et chercheurs et qui permet à chaque organisation de financer des recherches correspondant à ses priorités.

L'ensemble de ces projets donne lieu à des publications dans la "Lettre", la "Revue" ou les "Dossiers" de l'IRES.

4. L'O.F.C.E.

• Missions

L'O.F.C.E. (Observatoire français des conjonctures économiques) est un organisme situé à la Fondation nationale des sciences politiques qui se consacre essentiellement à l'analyse conjoncturelle et prospective de l'activité économique.

Créé en 1981, il a réparti ses activités au sein de trois départements se consacrant aux diagnostics, à l'économétrie et aux études.

• Effectifs

Les effectifs de l'O.F.C.E. sont de 51 personnes, tous rémunérés par la Fondation nationale des sciences politiques.

• Moyens financiers

En 1991, la subvention versée par le budget du Plan atteint 20,1 millions de francs. En 1992, elle devrait s'élever à 19,4 millions de francs, en baisse de 3,5 %.

• **Activités**

De nombreux travaux et publications sont réalisés par les chercheurs de l'O.F.C.E., dont certains sont publiés dans la "Revue" et la "Lettre de l'O.F.C.E.". Chaque année, plusieurs études sont issues de demandes de l'Assemblée nationale ou du Sénat, dont certaines faisant appel au modèle MIMOSA développé par les chercheurs de cet organisme.

*

* *

Votre rapporteur constate que l'ensemble des subventions et crédits accordés, tant aux organismes rattachés qu'aux organismes subventionnés, font l'objet de diminutions en 1992, à hauteur d'environ 5 %. Il lui semble pourtant que les crédits versés à ces différents organismes devraient être maintenus à un niveau au moins constant, en raison de la qualité et de l'utilité des travaux et études qu'ils réalisent.

CHAPITRE III

PERSPECTIVES DE LA PLANIFICATION

I- LA PLANIFICATION DECENTRALISEE - LES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS

Les contrats de plan Etat-régions ont été créés par la loi du 29 juillet 1982. Ils associent pour une période de 5 ans l'Etat et les collectivités régionales pour la réalisation d'un certain nombre de priorités retenues conjointement.

L'intérêt suscité par le premier exercice contractuel (1984-1988) a conduit l'Etat et les régions à mettre en oeuvre une seconde génération de contrats de plan pour la période 1989-1993.

Au cours de ces cinq années, l'Etat a prévu d'apporter une contribution de 59,5 milliards de francs et les régions se sont engagées à hauteur de 50 milliards de francs.

La répartition de ces sommes entre les quatre domaines contractualisables se fait ainsi :

	Etat	Régions
Emploi et développement	9,4	7,1
Formation - Recherche	9,6	8,9
Infrastructures de communication	28,1	26,5
Programmes d'aménagement concertés du territoire	12,4	7,5

Une première tentative d'évaluation des contrats de plan Etat-régions peut déjà être faite après deux années d'exécution. Elle devrait être complétée par les travaux d'un groupe de travail nommé par le Premier Ministre pour évaluer les procédures contractuelles en faveur du développement régional.

En effet, un certain nombre d'imperfections sont apparues dans la procédure des contrats de plan :

- la priorité exprimée par les partenaires est parfois insuffisamment mise en oeuvre,
- la multiplication des procédures de type contractuel gravitant autour du contrat de plan lui-même a souvent amoindri la cohérence des politiques,
- une concertation insuffisante pour l'élaboration du contrat en a affaibli la portée.

En définitive, l'avenir de la procédure des contrats de plan dépendra avant tout de la capacité des différents acteurs à diagnostiquer les priorités, les difficultés ou les problèmes afin de prévoir et de mettre en oeuvre les bonnes solutions.

Au vu des deux premières années d'exécution de ces contrats de plan, votre rapporteur regrette notamment que les données financières relatives à l'exécution des contrats ne soient pas à la fois mieux et plus rapidement disponibles, en particulier en ce qui concerne les contributions financières des régions.

Dans le cadre de la préparation du XI^e Plan, l'élaboration d'une troisième génération de contrats de plan Etat-régions devra prendre en compte les imperfections constatées et permettre une meilleure articulation avec les procédures européennes de développement régional.

II - LA PLANIFICATION EUROPEENNE

La planification française évolue dans ses méthodes et ses objectifs, notamment en raison des changements institutionnels. La mise en place de l'Acte unique pendant le Xe Plan, la probabilité d'une deuxième phase de l'Union économique et monétaire pendant le XIe Plan sont des éléments essentiels du contexte nouveau de la planification.

En effet, on constate que la plupart de nos partenaires européens font des exercices de projection ou de programmation économique à moyen terme. Ces exercices prennent par exemple la forme d'une programmation budgétaire pluriannuelle (Royaume-Uni, Allemagne fédérale). D'autres pays ont, en matière d'infrastructures de transport par exemple (Allemagne, Pays-Bas), des systèmes de planification plus développés que le nôtre à l'échelle nationale et régionale.

Au plan communautaire proprement dit, si des orientations fortes et structurantes sont programmées sur le moyen long terme (la mise en place de l'U.E.M. notamment ou l'évolution de la politique agricole commune), il n'existe cependant pas de stratégie d'ensemble du développement économique et social à moyen terme de l'Europe.

Pourtant, le principe de subsidiarité pourrait guider des travaux de planification à moyen terme.

En effet, dans les domaines de compétence européenne, où le partage de souveraineté a été souhaité et accepté, des stratégies exclusivement nationales n'ont plus leur place : faire apparaître des stratégies européennes est une ambition légitime, les faire comprendre ou anticiper par les acteurs économiques et sociaux français pour leur permettre d'en tirer le meilleur parti devrait être l'un des rôles nouveaux de la planification.

Dans les domaines de compétence nationale, que celle-ci soit exercée par l'Etat seul ou qu'elle soit partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales, domaines qui restent les plus nombreux (formation des hommes, transferts sociaux, infrastructures, politiques de la ville, etc), l'efficacité des politiques nationales doit être accrue de manière à renforcer nos chances et notre compétitivité. Dans ce domaine, la planification nationale et la planification régionale gardent leur pleine signification.

Une planification à l'échelon européen devra également faire une place importante aux travaux de long terme ou de

prospective, comme cela se pratique au Japon : mouvements de population (démographie, migrations), forces et faiblesses par rapport aux autres pôles de développement, interdépendances avec les zones voisines de l'Est ou du Sud.

Ainsi, en 1989, le secrétaire d'Etat au Plan a pris l'initiative de créer un **Groupe européen de stratégie** réunissant ses homologues des autres pays européens pour un échange de vues informel sur les questions à moyen terme. La seconde réunion de ce groupe, en octobre 1991, a précisément eu pour objet le thème de la dimension du moyen terme dans la construction européenne.

Au total, les travaux de planification pourraient sans doute évoluer vers une articulation entre trois niveaux correspondant aux domaines de compétence partagés entre la communauté, l'Etat et les collectivités territoriales, notamment les régions :

- un dispositif européen souple, qui pourrait à terme comporter des projections budgétaires conformes à la tradition de plusieurs de nos partenaires,
- un plan national adopté par le Parlement,
- des plans régionaux établis sous la responsabilité des régions.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1992

**SERVICES DU PREMIER MINISTRE
IV. PLAN**

**MODIFICATIONS APPORTEES
PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE**

Par amendement adopté en deuxième délibération à l'Assemblée nationale, les crédits inscrits au chapitre 44-11 (article 21), qui représentent la subvention de fonctionnement accordée par l'Etat à l'Institut de recherches économiques et sociales (I.R.E.S.), sont majorés de 900 000 francs.

Réunie le mercredi 16 octobre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des finances du Sénat a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du Plan (budget des Services du Premier ministre - IV Plan) pour 1992.