

N° 71

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1985, 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, Louis Minetti, *secrétaires* ; MM. François Abadie, Bernard Barbier, Charles Beaupetit, Jean-Luc Bécart, Georges Berchet, Marcel Bony, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquereil, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Jean-Paul Chambriard, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Lucien Delmas, Bernard Desbrière, Gérard Ehlers, Henri Elby, Jean Faure, Philippe François, 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 Lèchenault, 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. Georges Mouly, Jacques Moutet, Lucien Neuwirth, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Claude Prouvoeur, Jean Puech, Albert Ramassamy, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Jules Roujon, Michel Sordel, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e légisi.) : 2347 et annexes, 2365 (annexe n° 23), 2370 (tome IX), et in-5° 063.
Sénat : 08 et 09 (annexe n° 21) (1984-1985).

Loi de Finances - Plan.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE	
L'ELABORATION DU PLAN ET LES COMPETENCES DU PARLEMENT	7
I. LA DEUXIEME LOI DE PLAN	7
A. LE REJET DU TEXTE PAR LE SENAT	7
B. L'EPREUVE DES FAITS	8
1. Les approches sectorielles	8
2. Les objectifs macro-économiques	8
C. L'ADAPTATION DU PROCESSUS DE PLANIFICATION AUX SPECIFICITES DE LA MONTAGNE	9
II. LA MISE EN OEUVRE DES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS	11
A. LE BILAN DRESSE PAR LE GOUVERNEMENT	11
B. LES IMPERFECTIONS DE LA PROCEDURE	12
C. LE PROBLEME PARTICULIER DES CODEVI	13
III. L'INFORMATION INSUFFISANTE DU PARLEMENT ..	15

IV. LE COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN (C.G.P.) ET LES ORGANISMES RATTACHES	17
A. LE C.G.P.	17
1. Des crédits de paiement en hausse réelle de 3,17 %	17
2. Une structure spécifique des emplois	17
B. LES ORGANISMES RATTACHES	18
1. Le C.E.R.C.	18
2. Le C.E.P.I.I.	18
3. Evolution globale des subventions aux organismes rattachés	18
C. CONCLUSIONS.....	19

Mesdames, Messieurs,

Le présent avis budgétaire se fixera cette année comme objectifs :

1. de rappeler les motivations qui ont conduit le Sénat à rejeter la deuxième loi de plan et d'examiner de manière succincte dans quelle mesure les objectifs macro-économiques qu'elle s'assigne sont susceptibles d'être respectés en 1984 et en 1985,

2. de décrire la mise en œuvre des contrats de plan Etat-régions. Cette description sera nécessairement sommaire en raison de l'adoption par notre délégation du Sénat de l'excellent rapport d'information présenté par notre collègue Jacques Mossion,

3. de présenter brièvement les documents que le Gouvernement est tenu de présenter au Parlement au début de la session d'automne :

- les projections budgétaires triennales,
- l'analyse budgétaire des sommes inscrites au titre des 12 P.P.E. (programmes prioritaires d'exécution),

4. d'analyser les dotations budgétaires relatives au financement du C.G.P. (Commissariat général du plan) et des organismes qui en dépendent.

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

I. LA DEUXIEME LOI DE PLAN

A. LE REJET DU TEXTE PAR LE SENAT

Le processus législatif d'élaboration du neuvième plan est arrivé à son terme par le vote de la deuxième loi de plan (loi n° 83-1180 du 24 décembre 1983), le Sénat n'ayant pas approuvé cette loi.

Parmi les motifs qui avaient conduit le Sénat à ce rejet, votre rapporteur pour avis croit utile de rappeler ceux qu'il invoquait dans l'introduction de son rapport fait au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan :

« La lecture des documents d'actualité nous enseigne les difficultés des houillères, pour lesquelles un programme d'extraction revu en baisse à l'horizon 1988 vient d'être déposé ; celles de la sidérurgie, dont les perspectives de production à moyen terme vont être minorées ; celles des chantiers navals qui mettent l'Etat devant le dilemme : aggraver le déficit budgétaire ou envisager des centaines de suppressions d'emplois. La sommation des suppressions d'emplois envisagées d'autre part par des grands groupes industriels (Talbot, Peugeot S.A., Creusot-Loire, Dunlop) est dramatique. Le Président de la République a, dans un autre domaine, annoncé des objectifs précis de réduction des prélèvements obligatoires. Voilà quelques faits significatifs.

Le projet de seconde loi de plan ne donne malheureusement qu'un écho bien assourdi à ces événements ou à ces déclarations. Pas de politique industrielle annoncée, hormis pour certains secteurs comme l'électronique et la « productique ». Pas de bouclage financier ni de prévisions chiffrées sur l'évolution des prélèvements obligatoires. Aucune analyse documentée des conséquences sur l'emploi de l'introduction massive des nouvelles technologies dans les processus de production...

Les années qui viennent risquent d'appeler des sacrifices de la part de tous les agents économiques, tant il est vrai que certains ne se rendent compte qu'avec retard combien la France « vivait au-dessus de ses moyens ». Mais il faut, malheureusement, se livrer à un décryptage systématique du texte soumis à notre examen pour mesurer la part des sacrifices revenant à chacune des catégories sociales... Il semble pourtant acquis que la fiscalité locale sera alourdie, que les cadres verront leurs revenus salariaux amputés, que les chômeurs seront moins bien indemnisés, que la réduction du temps de travail ne fera pas l'objet d'une compensation intégrale ».

B. L'EPREUVE DES FAITS

Sans procéder à une analyse exhaustive du « cadrage financier » proposé par le neuvième plan ni à un examen approfondi du degré de réalisation des grands objectifs quantifiés de ce plan, plusieurs remarques peuvent être présentées. Elles seront complétées par le rapport d'information de la délégation au plan du Sénat sur les résultats de projections économiques à moyen terme.

1. Les approches sectorielles

– La loi de programmation militaire, intégrée au neuvième plan, ne sera pas respectée au niveau des engagements financiers pour 1985, pour plus d'un milliard de francs.

– La recherche : l'ensemble de l'effort de recherche de la Nation devrait atteindre 2,22 % du P.I.B. en 1984, contre 2,16 % en 1983. On se rapprocherait ainsi, sans peut-être l'atteindre, de l'objectif de 2,5 % en 1985.

– Coopération avec le Tiers Monde : l'objectif de parvenir à une aide de 0,7 % du P.N.B. en 1988 ne sera probablement pas atteint si l'on estime, en fonction des informations disponibles que cette aide stagnerait à 0,5 % en 1983–1984–1985.

2. Les objectifs macro-économiques

– **Le différentiel d'inflation** : malgré les progrès intervenus, et contrairement aux attentes du neuvième plan, il subsiste un fort décalage entre la hausse de nos prix et celle de nos principaux partenaires : 5 points de décalage avec la République fédérale d'Allemagne en 1984, 5,8 points avec le Japon.

– **Le différentiel de croissance** : alors que le plan prévoit en fin de période un écart de un point en notre faveur, les données disponibles pour 1984-1985 font apparaître un différentiel négatif : -1,2 % en 1984 et -0,2 point en 1985 par rapport à la zone O.C.D.E..

– **L'emploi** : le plan s'assigne comme objectif de « continuer à obtenir, en termes d'emplois, les meilleurs résultats de la C.E.E. ». Nous signalerons simplement qu'à la fin du deuxième trimestre 1984 notre pays compte 10 % de chômeurs contre 8,5 % en République fédérale d'Allemagne, et 7,5 % aux Etats-Unis, 2,7 % au Japon.

– **Le taux d'investissement productif** : il devrait retrouver le niveau constaté en 1973. Si l'on s'en tient à la formation brute de capital fixe des entreprises non financières, on constate une hausse de 0,1 % en 1984 et on prévoit simplement 0,3 % pour 1985. Le rattrapage en fin de période devrait donc connaître une ampleur inaccoutumée, pour l'instant peu prévisible.

– **Le taux d'épargne** : les scénarios associés au neuvième plan prévoient une augmentation sensible du taux d'épargne des ménages en début de période. Or celui-ci devrait se maintenir aux alentours de 14,5 % en 1984 et 1985 contre 14,9 % en 1983.

C. L'ADAPTATION DU PROCESSUS DE PLANIFICATION AUX SPECIFICITES DE LA MONTAGNE

Le projet de loi sur la protection et le développement de la montagne, tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, contient deux dispositions qui précisent le processus de planification :

– Le conseil national de la montagne (art. 4 A) est « consulté, en vue de la préparation de la première loi de plan, par la commission nationale de planification créée par l'article 6 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification ».

– En vertu des dispositions de l'article 5 : « Chaque plan régional comprend des dispositions relatives au développement économique, social et culturel de chacun des massifs de montagne de la région. Ces dispositions sont élaborées et approuvées conformément à l'article 15 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. Le conseil régional consulte le comité de massif intéressé sur les dispositions envisagées et, éventuellement, sur leurs modifications ».

Votre rapporteur pour avis ne saurait contester le bien-fondé de ces dispositions, mais il s'interroge sur les risques d'extension de cette approche territoriale qui pourrait être susceptible de rendre encore plus lourd le processus de planification actuel et de régidifier le contenu des plans des régions.

II. LA MISE EN ŒUVRE DES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS

Votre rapporteur pour avis se félicite du dépôt par le Gouvernement, avec un retard modéré eu égard à la durée des procédures, du premier rapport d'exécution du neuvième plan, conformément à l'article 13 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. Ainsi qu'il avait été annoncé, ce rapport s'attache notamment à dresser un bilan de la procédure des contrats de plan.

A. LE BILAN DRESSE PAR LE GOUVERNEMENT

Selon le Gouvernement, cette première expérience peut être considérée comme une réussite sous trois aspects essentiels.

1. La négociation des contrats de plan a su s'inscrire dans le processus de décentralisation engagé par la loi du 2 mars 1982. Pour la première fois, les responsables régionaux ont pu définir des choix à moyen terme en disposant d'une vue d'ensemble des priorités de l'Etat, sans que celles-ci s'imposent à eux de manière contraignante. La répartition des financements d'Etat entre actions conformes aux priorités du plan national et actions correspondant à des priorités régionales traduit à la fois une forte convergence de l'Etat et des régions par l'appréciation des choix à faire, et un juste équilibre entre l'exigence de cohésion que définit le plan national et l'exigence de solidarité qui doit s'exprimer par certaines décisions de financement.

2. Les procédures utilisées ont permis, à chaque étape de la négociation, l'exercice d'un dialogue direct et constant entre le représentant de l'Etat et les responsables régionaux. A travers la négociation des contrats de plan s'est mis en place un nouvel équilibre, prometteur pour l'avenir, entre l'Etat et les collectivités décentralisées. La région a trouvé elle-même, dans de nombreux cas, l'occasion de faire reconnaître son existence et sa capacité auprès des départements et des communes, qu'elle a su associer à son effort. Elle apparaît dès à présent conformément à sa compétence planificatrice, comme un cadre crédible de redéploiement intellectuel et d'expression de convergences.

3. En dépit d'une certaine complexité, au demeurant généralement comprise et admise par les régions, la procédure utilisée a permis de

conclure la négociation dans les délais prévus par la loi. Ainsi, les ministères ont-ils disposé suffisamment tôt des indications nécessaires pour pouvoir prendre des engagements financiers exécutoires dès la première année d'exécution du Plan. Ainsi les régions, sur la base d'intentions exprimées par l'Etat en temps voulu, ont-elles pu faire de leur budget, dès 1984, un moyen décisif d'exécution des plans régionaux à travers leurs co-financements contractualisés, qui engageront globalement le tiers de leurs ressources.

Un bilan plus approfondi de cette première expérience conduira sans doute le Gouvernement à proposer, sur tel ou tel point, une amélioration des procédures ou certaines clarifications. Mais l'on peut considérer, dès à présent, que la planification décentralisée a acquis durablement droit de cité dans la vie nationale.

B. LES IMPERFECTIONS DE LA PROCEDURE

Votre rapporteur pour avis ne rappellera pas les réserves qu'il avait émises lors de l'examen de la seconde loi de plan. De surcroît, le rapport d'information de notre collègue Mossion constitue un document complet sur la portée et les limites de la procédure des contrats de plan.

Toutefois, votre rapporteur pour avis constate que dans le cas de sa région, plusieurs remarques peuvent être posées. Il apparaît indispensable que les réponses de l'Etat soient plus rapides et plus précises, que le commissaire de la République dispose de davantage de marge face à la région et enfin que l'Etat informe les régions de l'évolution de ses crédits déconcentrés et des plans menés par ailleurs (par exemple, les pôles de reconversion). Il a en outre été regretté que la région ne soit pas mieux mise au courant des contrats de plan entre l'Etat et les entreprises publiques. Il semble au total que ce contrat Etat-Bourgogne soit un contrat sans envergure particulière mais sérieux et qui permet des avancées dans de multiples secteurs d'intervention de la région.

En règle générale, trois critiques méthodologiques peuvent être portées sur la procédure des contrats de plan.

1. C'est une procédure lourde ;
2. elle permet parfois à l'Etat de se décharger de tâches qui lui incombent pour les inscrire dans des contrats (routes nationales, installation de jeunes agriculteurs) ;
3. elle peut conduire à un saupoudrage des crédits des régions qui y sont obligées, dans une certaine mesure, en raison des multiples objectifs proposés par le gouvernement.

C. LE PROBLEME PARTICULIER DES CODEVI

L'utilisation des fonds CODEVI pour financer les investissements des collectivités territoriales avait fait l'objet d'un important débat lors de l'examen de la seconde loi de plan, par l'Assemblée nationale. M. Jean Le Garrec avait répondu aux nombreux intervenants qu'une étude sur l'utilisation des fonds CODEVI serait entreprise : « étant entendu que, sans attendre la loi de finances pour 1985, l'étude qu'a demandée M. Planchou pourrait être intégrée au rapport d'exécution du Plan qui sera présenté à l'Assemblée lors de la session de printemps. Nous y verrons alors beaucoup plus clair, et cela nous permettra d'avancer ».

Votre rapporteur pour avis constate, pour le déplorer, que le rapport d'exécution, pour ce qui concerne le P.P.E. n° 9 « réussir la décentralisation » ne contient pas l'étude ainsi annoncée. Il demandera donc en séance publique au Gouvernement de bien vouloir préciser sa position sur un sujet très important pour les régions et les collectivités locales.

III. L'INFORMATION INSUFFISANTE DU PARLEMENT

Dans notre précédent avis, nous avons fait état de « retards critiquables dans l'information du Parlement ». Force est de reconnaître que la période sous revue n'apporte guère de satisfactions sur ce point. Votre rapporteur pour avis n'a pas pu disposer, avant l'examen du présent avis par la Commission des Affaires économiques et du Plan, des deux documents indispensables au contrôle parlementaire :

- les projections budgétaires triennales que le Gouvernement s'était engagé à présenter à l'occasion de chaque loi de finances,

- le « jaune » budgétaire qui, en application de l'article 10 de la loi du 29 juillet 1982, doit être soumis au Parlement et décrire les moyens que le Gouvernement se propose d'affecter à la réalisation des programmes prioritaires d'exécution dans la loi de finances.

Votre rapporteur pour avis ne peut que déplorer solennellement cette carence du Gouvernement, dont on ne sait pas encore si elle est imputable à des problèmes « techniques » ou si elle résulte d'un non respect des engagements du plan sur lequel le Gouvernement souhaiterait jeter un voile pudique.

Votre rapporteur pour avis n'a pu prendre connaissance du rapport de l'Assemblée nationale sur le budget du plan que quelques heures avant l'examen de ce budget devant la commission des affaires économiques et du plan. Ce document contient des informations sur le financement budgétaire des P.P.E. et sur les dotations affectées par l'Etat au financement des contrats de plan Etat-Régions. Il semble donc que le « jaune » P.P.E. ait été distribué à l'Assemblée nationale bien avant d'être distribué au Sénat. Votre rapporteur n'est donc pas en mesure de commenter au fond ces chiffres globaux dont il vient juste de prendre connaissance. Seules quelques données seront brièvement mentionnées :

- le montant des dotations budgétaires des P.P.E. passe de 59 à 63 milliards de francs, soit + 7 % (6 % pour les dépenses totales du budget 1985) ;

- les dotations consacrées aux contrats Etat-Régions, qui passent de 8 à 9,2 milliards de francs progressent de 14,2 %.

Ces chiffres paraissent donc a priori satisfaisants, mais il convient de réserver tout jugement dans l'attente d'une analyse plus fine de ces diverses dotations.

IV. LE COMMISSARIAT GENERAL AU PLAN (C.G.P.) ET LES ORGANISMES RATTACHES (1)

A. LE C.G.P.

1) Des crédits de paiement en hausse réelle de 3,17 %

Les dotations du C.G.P. en crédits de paiement (hors organismes rattachés) passent de 86,93 millions de francs en 1984 à 101,19 MF en 1985, soit une progression de 16,4 %.

Cette progression s'explique, pour l'essentiel, par le rattachement au budget du Commissariat (titre III) des crédits de fonctionnement du Cabinet du Ministre d'Etat, chargé du Plan et de l'Aménagement du Territoire (soit 4,5 MF) et par le transfert au titre IV de 7 MF au bénéfice du CEPREMAP.

Hors ces deux mesures, la progression du budget du Commissariat tel que défini précédemment est de 3,17 %; c'est-à-dire inférieure à l'augmentation prévisible des prix.

2) Une structure spécifique des emplois

Le C.G.P. compte un personnel titulaire de 101 membres, dont 2 vacants au 31 août 1984, mais également un personnel contractuel de 96 membres en effectif budgétaire 1984. Deux emplois de titulaires de catégorie C devraient être supprimés par la loi de finances pour 1985.

B. LES ORGANISMES RATTACHES

1) Le C.E.R.C.

Les crédits alloués au C.E.R.C. ne devraient s'accroître que de 3,5 % (Titre III). Certes cette somme ne comprend pas les dépenses liées à

(1) CREDOC : centre de recherches pour l'étude et l'observation des conditions de vie.

O.F.C.E. : observatoire français des conjonctures économiques

I.R.E.S. : Institut de recherches économiques et sociales.

C.E.R.C. : Centre d'études des revenus et des coûts.

C.E.P.I.I. : Centre d'études des prospectives et d'information internationales.

C.E.P.R.E.M.A.P. : Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification.

l'utilisation de l'ordinateur du centre de calcul de Matignon qui ne lui sont pas facturées. Toutefois, cette hausse de 3,5 %, venant après une augmentation de 7,9 % en 1984, semble-bien modeste pour permettre au C.E.R.C. de publier chaque année un rapport sur l'évolution des revenus. Votre rapporteur pour avis posera donc cette question en séance publique au gouvernement. La seule mesure nouvelle consiste en l'acquisition d'un standard téléphonique moderne.

2) Le C.E.P.I.I.

Les dépenses du titre III s'accroissent de 6 %. Les études entreprises s'inscrivent dans l'objectif du IXe Plan (P.P.E. n° 7) qui est d'améliorer la connaissance de l'environnement international et des économies étrangères. A ce titre, le C.E.P.I.I. a entrepris la confection de bases de données et la rédaction de dossiers sur les principales économies européennes. Il a publié en 1984 un rapport important sur le thème « Economie mondiale 1980-1990 : la fracture ».

3) Evolution globale des subventions aux organismes rattachés

(en millions de francs)

	1984	1985	85/84 en %
Centre d'étude des revenus et des coûts (CERC)	15,43	15,97	+ 3,5
CEPII	14,62	15,49	+ 6
CREDOC	10,49	10,73	+ 2,3
OFCE	9,86	10,095	+ 2,4
IRES	12,52	13,82	+ 10,4 + 0,7 à structure constante (1)
CEPREMAP	(financement par le titre VI) (2)	7,00	

(1) Les crédits de l'Institut de Recherches économiques et sociales (IRES) : créé en 1982, rattaché l'an dernier au budget du Commissariat au Plan, cet organisme intersyndical de recherche a continué à bénéficier en 1984 d'une subvention inscrite au budget des services financiers. Le rattachement, cette année, de cette subvention de 1,2 million de francs, du ministère des Finances au Commissariat général du Plan, diminue d'autant l'augmentation réelle du titre IV et de l'ensemble des crédits du Commissariat.

(2) Les crédits du Centre d'Etudes prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification (CEPREMAP) : la subvention du Commissariat à cet organisme - so. 8 millions de francs en 1984 - est désormais inscrite pour l'essentiel, soit 7 millions de francs, au titre IV et non plus au titre IV.

C. CONCLUSIONS

Le budget total du C.G.P. devrait passer de 129,9 millions de francs à 146,2 millions de francs soit une hausse de 12,5 %, nettement supérieure à celle du budget de l'Etat (+ 5,9 %). Mais, cette augmentation résulte essentiellement de modifications d'imputation comptable (subvention à l'I.R.E.S., frais de fonctionnement du cabinet du Ministre). La véritable augmentation serait plutôt d'environ 7 %, ce qui ne saurait être mésestimé en période de rigueur budgétaire.

Toutefois, votre commission estime que les crédits du C.G.P., ne constituent qu'un élément d'appréciation de l'adéquation des moyens financiers aux exigences de la nouvelle planification. Elle rappelle que la commission des Finances de l'Assemblée nationale a conclu au rejet des crédits du budget du Plan et de l'Aménagement du Territoire, critiquant les lacunes dans l'information du Parlement (P.P.E. et projections triennales).

*
* *

Sous réserve des documents et des informations que le gouvernement sera amené à fournir au Parlement, avant l'examen du budget en séance publique, la commission des Affaires économiques et du Plan a donc émis un avis défavorable à l'adoption des dispositions concernant le commissariat général du plan dans le projet de loi de finances pour 1985.