

N° 93

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987

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 1988, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 34

Services du Premier Ministre

IV - PLAN

Rapporteur spécial : M. Gérard DELFAU.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, vice-présidents ; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francoeur, Henri Gœtschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moynet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale [8° sigl.] : 941 et annexes, 990 [annexe n° 35], 965 (tome XV) et T.A. 175.

Sénat : 92 (1987-1988)

SOMMAIRE

	Pages
OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	3
EXAMEN EN COMMISSION	4
AVANT-PROPOS	5
I. PRESENTATION DES CREDITS	7
A) Présentation générale	7
B) Mesures nouvelles	8
II. OBSERVATIONS	11
A) UN BUDGET SANS SURPRISE	11
1. L'effort d'économie se poursuit	11
1.1. <i>Mesure d'ensemble</i>	11
1.2. <i>Le personnel</i>	12
1.3. <i>Les autres dépenses de fonctionnement</i>	12
2. Les travaux s'effectuent pourtant encore dans de bonnes conditions	13
2.1. <i>Présentation des travaux et financement</i>	13
2.1.1. <i>les études</i>	13
2.1.2. <i>les recherches</i>	14
2.2. <i>Eléments de réponse à deux questions traditionnelles</i>	15
2.2.1. <i>la coordination des travaux</i>	15
2.2.2. <i>la diffusion des travaux</i>	17
3. La réorientation des crédits d'intervention se confirme ...	18
3.1. <i>Le Centre mondial informatique</i>	18
3.1.1. <i>le licenciement des collaborateurs du centre</i>	19
3.1.2. <i>la cession des biens</i>	20
3.2. <i>Les crédits d'économie sociale</i>	21
B) UN BUDGET SANS REPONSE	22
1. Première question : quels contrats de Plan à partir de 1989 ?	22
1.1. <i>Chacune des parties a intérêt à voir renouveler les contrats</i>	22
1.2. <i>Néanmoins, certaines interrogations demeurent</i>	23
1.2.1. <i>le calendrier et le financement</i>	23
1.2.2. <i>la cohérence avec un plan national</i>	24
2. Deuxième question : quelle planification pour demain ?	24
2.1. <i>La nécessité d'une réflexion</i>	24
2.2. <i>La démarche sectorielle</i>	25
2.3. <i>La programmation financière</i>	26

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1) Le budget pour 1988 confirme le freinage intervenu depuis 1986, même si à structure constante, hors suppression des subventions au Centre Mondial Informatique, la diminution du budget reste modeste.

2) La Commission considère qu'en dépit d'une situation tendue sur le plan financier, le Commissariat du Plan a continué de mener des travaux de grande qualité, reconnus par la Communauté scientifique internationale.

3) La Commission s'inquiète de la profonde réorientation des crédits d'intervention et en particulier des crédits d'économie sociale.

4) La Commission s'inquiète du calendrier et du financement des prochains contrats de plan Etat-Régions.

5) La Commission s'interroge sur la cohérence qu'il y a à promouvoir des contrats de plan Etat-Régions sans plan national.

6) La Commission estime qu'une réflexion non dogmatique est nécessaire et urgente sur ce dernier point.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 28 octobre 1987, la Commission, présidée par M. Christian Poncelet, président, a procédé à l'examen des crédits du Plan (Services du Premier ministre - IV. Plan).

M. Gérard Delfau, rapporteur spécial, a présenté les crédits et formulé ses observations (voir rapport ci-après).

Il a laissé les crédits du plan à l'appréciation de la commission.

A l'issue de cet exposé, M. Jacques Oudin a considéré, comme le rapporteur spécial, que le Plan ne devait pas être analysé sur le seul plan financier, mais devait être le support de réflexions plus générales sur les orientations à long terme. Il a estimé à ce titre que l'interpénétration des économies était une donnée fondamentale mais qu'un plan, quelle que soit sa forme pouvait être un outil de référence tout à fait utile. Il a évoqué également la procédure de négociation des contrats de plan Etat-Région et en particulier le rôle de la D.A.T.A.R.

Mme Paulette Fest a considéré que les crédits seraient insuffisants pour que le Commissariat assure sa mission dans des conditions satisfaisantes.

M. Jacques Descours Desacres a rappelé son expérience personnelle dans les travaux du Plan en évoquant qu'il y a 19 ans il avait été indiqué qu'un glissement des monnaies supérieur à 2% remettrait en cause les projections.

M. Gérard Delfau, rapporteur spécial, a estimé que le Sénat pouvait prendre l'initiative d'affirmer le rôle du Plan.

La Commission a décidé à la majorité de proposer au Sénat d'adopter les crédits du Plan pour 1988 (Services Généraux du Premier Ministre - IV Plan).

AVANT-PROPOS

« Le Plan, un petit budget mais une grande question ». Lors de l'examen des crédits du Plan par la Commission des finances, les commissaires se sont mis d'accord sur cette formule resserrée mais combien pertinente.

Peut-on se passer de prévisions d'orientation, de stratégie, alors que l'on prépare 1992 ? Poser la question, c'est déjà y répondre partiellement.

Pourtant, avec 160 milliards de francs, le budget du Plan ne représente que 0,016 % du budget de l'Etat. En outre, les divers rattachements administratifs au cours des dernières années -secrétariat d'Etat chargé du Plan (gouvernement de M. Mauroy), ministère d'Etat du Plan et de l'Aménagement du Territoire (gouvernement de M. Fabius), ministère du Plan et de la Fonction publique aujourd'hui- ainsi que les déclarations parfois contradictoires sont bien l'expression d'un doute.

I. PRESENTATION DES CREDITS

A. PRESENTATION GENERALE

1) Le budget du Plan recouvre :

- les crédits du Plan proprement dits, eux-mêmes divisés entre crédits du Commissariat Général au Plan, et crédits de Recherche (recherches extérieures financées par appels d'offres, sur les crédits du titre VI);

- les crédits des organismes qui sont rattachés au Commissariat : le C.E.R.C. -Centre d'études des revenus et des coûts- et le C.E.P.I.I. -Centre d'études prospectives et d'informations internationales ;

- les subventions de fonctionnement pour le financement de recherches ou d'actions économiques menées par des organismes privés. A la différence du C.E.R.C. et du C.E.P.I.I., ces organismes disposent d'un budget autonome et reçoivent des contributions publiques ou privées extérieures au Plan.

2) Les crédits inscrits au projet de budget atteignent 160,3 millions de francs, soit une baisse de 7,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1987.

- Cette baisse, importante, doit cependant être appréhendée compte tenu de l'incidence finale de la suppression du Centre mondial informatique (10 MF). Hors Centre mondial, les crédits du Plan diminuent de 1,6 %.

- Cette baisse est inégalement répartie :

- les crédits du Commissariat au Plan, de recherche et de l'économie sociale baissent sensiblement,

- tandis que les crédits des organismes rattachés (C.E.R.C. et C.E.P.I.I.) connaissent une évolution positive.

TABLEAU RECAPITULATIF
Budget du Commissariat général au Plan

Présentation par nature de crédits			Présentation par action			
Crédits	Montant	Variation 1988/1987	Action	Montant	Part dans le total	Variation 1988/1987
Titre III - Moyens des services	94,5 MF	-	• Commissariat au Plan	81,2 MF	50,7 %	- 8,2 %
Titre IV - Interventions	56,3 MF	- 18 %	• Economie sociale	16,2 MF	10,1 %	- 12,8 %
Titre VI - Subventions d'investissements			• Organismes rattachés (1)	32,6 MF	20,3 %	+ 2 %
C.P.	9,5 MF	- 5 %	C.E.R.C.	(16,8 MF)	(10,5 %)	(+ 0,3 %)
A.P.	8 MF	- 20 %	C.E.P.I.I.	(15,8 MF)	(9,8 %)	(+ 4 %)
TOTAL (D.O. + C.P.)	160,3 MF	- 7,4 %	• Recherche	30,3 MF	18,9 %	- 11,4 %
			TOTAL	160,3 MF	100 %	- 7,4 %

(1) Organismes rattachés au Plan :

- C.E.R.C. : Centre d'Etudes du Revenu et des Coûts
- C.E.P.I.I. : Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales

Quatre autres centres bénéficient de subventions inscrites au budget du Plan mais disposent d'un budget autonome et de ressources d'autres services :

- CREDOC : Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des conditions de vie.
- OFCE : Observatoire Français des conjonctures Economiques.
- IRES : Institut de Recherches économiques et sociales.
- CEPREMAP : Centre d'Etudes Prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification.

B. MESURES NOUVELLES

1) Dépenses de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement du titre III sont stabilisés à 94,5 MF soit 59 % du budget. Cette stabilisation recouvre deux mouvements de sens contraire :

- un important effort d'économie touchant le personnel. Les frais de personnel (rémunération d'activité et retraites) représentent 61,3 millions de francs, soit 38 % du budget total.

A la suite d'une nouvelle réduction d'effectif de 5 emplois, l'effectif total géré par le Plan est de 284 personnes. (Commissariat et organismes rattachés).

En outre, les crédits exceptionnels d'entretien immobilier inscrits en 1987 ne sont pas reconduits (réfection de la toiture du Commissariat).

- une majoration modeste des crédits de matériel (+ 1,7 %) destinée à couvrir deux opérations :

- des dépenses informatiques (+ 1,2 MF), correspondant à l'achèvement de la réalisation du schéma directeur d'informatique et de bureautique;

- la majoration substantielle des loyers qui devrait se poursuivre en 1989 et modifier à terme la répartition des crédits au détriment des autres dépenses de fonctionnement.

- Par ailleurs, les crédits « travaux et enquêtes » (chapitre 34.04) évoluent eux-aussi favorablement (+ 1,9 %, soit 10,94 millions de francs au total). Cette majoration bénéficie surtout au Centre d'Etudes des revenus et des coûts.

2) Dépenses d'intervention

Les dépenses d'interventions (subventions) représentent 56,3 millions de francs, soit 35 % du total du budget, elles diminuent fortement (- 18 %) et connaissent d'importantes modifications sous l'effet de trois phénomènes :

- l'effet final de la suppression du Centre Mondial Informatique : le centre a été supprimé en 1987. Toutefois, un crédit de 16 millions de francs reste encore inscrit sur le budget de 1988, afin de procéder au reclassement d'une partie des personnels (voir infra. observations). La forte diminution du titre IV s'explique pour l'essentiel par cette incidence.

- la diminution des crédits d'intervention d'économie sociale qui passent à 15,1 à 12,1 millions de francs, soit - 19,9 % (voir infra. observations).

- le rattachement au budget du Plan du Conseil National de la Vie Associative (soit 0,6 million de francs).

Les autres dépenses d'intervention sont strictement reconduites en francs courants sans qu'il soit possible de toujours en connaître les bénéficiaires. En effet, les subventions jusqu'alors réparties par affectataires (ex : Institut de Recherches Economiques et Sociales, organisations syndicales, Centre d'Etudes Prospectives d'Economie Mathématique) sont regroupées en «subventions» et «autres subventions»... Cette nouvelle présentation globalisée apparaît peu claire.

3) Dépenses en capital - Crédits de recherche

Les dépenses en capital financent des recherches. Elles se montent à 9,5 Millions de francs en crédits de paiement, soit 6 % du total du budget. Elles régressent de 5 %. Les autorisations de programme diminuent de 20 % et se montent à 8 millions de francs au total.

Nota : La notion de dépenses en «capital» (chapitre 66.01) est en réalité un peu fictive. Ces dépenses financent des recherches extérieures mais alors que les «travaux et études» financés sur le titre IV sont négociés de gré à gré, les «recherches» sont conclues par appel d'offres.

II. OBSERVATIONS

A. UN BUDGET SANS SURPRISE

Le budget pour 1988 confirme les évolutions entamées les années précédentes; les moyens octroyés au Commissariat Général au Plan lui permettent encore d'assurer ses travaux dans des conditions relativement satisfaisantes.

En revanche, la réorientation des crédits d'intervention se confirme.

1) L'effort d'économie se poursuit

1.1. Mesure d'ensemble

Les chiffres apparents sont relativement trompeurs : 219 millions de francs en 1986, 160 millions en 1988, soit une baisse de 27 % en deux ans qui devrait alerter vivement les membres de la Haute Assemblée car bien peu de budgets auraient eu à subir une telle réduction sans voir remettre en cause de façon profonde les missions qui leur auraient été assignées.

En vérité, les données budgétaires de 1986 ont été quelque peu faussées par le rattachement des crédits du Centre Mondial Informatique, qui représentaient alors avec 70 millions de francs (pour la seule partie rattachée à ce budget) près du tiers du budget total du plan... Hors crédits du Centre Mondial Informatique, les crédits sont relativement stables en francs courants (autour de 150 millions de francs) et, par conséquent, accusent une baisse en francs constants de 6 % en quatre ans.

CREDITS DE PLAN (millions de francs)

	1985	1986	1987	1988
L.F.I.	146,8	219,7	173,2	160,3
L.F.I. à structure constante (1) ...	146,8	149,6	154,7	150,3

(1) Hors Centre Mondial Informatique

Des opérations visant à obtenir des économies ont été entreprises à différents niveaux.

1.2. L'essentiel concerne le personnel

Depuis son maximum en 1983 (215 personnes), le Commissariat a perdu 37 emplois, soit 17 % de son effectif.

Effectifs du commissariat général du plan

1983	1984	1985	1986	1987	1988
215	204	203	190	183	178

Le rattachement des crédits de la délégation interministérielle à l'économie sociale s'est fait sans moyen supplémentaire en personnel. En revanche, les deux organismes rattachés, C.E.R.C. et C.E.P.I.I. n'ont pratiquement pas été affectés par les économies de personnel.

D'une manière générale, la gestion des effectifs est en tout état de cause plus tendue. Les réductions du nombre de postes budgétaires et le dispositif de régulation des effectifs en cours d'année ont annihilé toute marge de manoeuvre et toute souplesse.

1.3. Les dépenses de fonctionnement

Certains postes ont pu être contractés sans dommage. Il en est ainsi des économies d'énergie (obtenues par les travaux entrepris en 1987 d'isolation de la toiture...), des dépenses d'études, réduites de 100 000 francs pour tenir compte de la réduction des coûts d'impression des travaux permis par l'acquisition d'une imprimante laser, et surtout de la mise en place du schéma directeur, qui permettra un gain de temps pour l'ensemble du personnel et ménage la possibilité d'accomplir des travaux antérieurement écartés. De plus, l'amélioration de la qualité de présentation des rapports permettra, lors de leur édition, de faire l'économie des frais de composition en recourant aux procédés d'édition électronique. Enfin, le stockage dans le serveur de certaines données statistiques permettent aux différents services de procéder à des études sans faire appel à des serveurs extérieurs.

S'agissant des autres dépenses de fonctionnement, notamment de matériel, la variation des crédits en 1987 et 1988 a été inférieure à celle de la hausse des prix. Les dépenses en volume se sont contractées et il est très probable que des difficultés de fonctionnement apparaîtront à la fin de l'année. La cause principale de ces difficultés tient à la hausse du loyer des immeubles : elle est de 86 % en 1987 par rapport à 1986 (+ 461 500 francs, soit 9 % des dépenses de matériel); elle n'a pas été financée par un relèvement des crédits et doit donc l'être par un redéploiement au détriment d'autres catégories de dépenses.

2) Les travaux s'effectuent pourtant encore dans de bonnes conditions

2.1. Présentation des travaux et financement

La qualité du travail du Commissariat Général au Plan est reconnue par la communauté scientifique internationale. Les travaux de prospective notamment ont acquis une réputation internationale et sont aujourd'hui des travaux de référence. C'est notamment le cas de « prospectives 200S », résultat d'un travail constant du Commissariat général au Plan et du Centre National de la Recherche Scientifique.

En outre, malgré les difficultés de fonctionnement décrites, on peut estimer que le centre nerveux du Commissariat a été peu atteint car les crédits d'études et de recherche sont relativement stables. Il existe en effet deux types de travaux extérieurs et de financement.

Les recours à des services extérieurs sont pleinement justifiés pour assurer la diversité des approches.

2.1.1. Les études

Les études sont financées sur les crédits de fonctionnement (chapitre 34.04). Elles sont négociées de gré à gré.

Cette procédure d'engagement des crédits d'études permet de mobiliser rapidement un potentiel de travaux intéressant le Commissariat Général au Plan à partir de thèmes sur lesquels travaillent habituellement les centres de recherche et les cabinets d'études.

Ces travaux répondent à trois nécessités :

- assurer le suivi et l'exécution du Plan,
- préparer les travaux des commissions ou des groupes de travail,
- mener des réflexions évaluatives ou prospectives.

Exemples d'études menées en 1987

Titre	Organismes	Coût
Besoins et comportements des collectivités locales en matière de financement	C.R.E.P.	65 000 F
Orientation et valeurs du mouvement lycéen de 1986	C.A.D.I.S.	150 000 F
Les industries agro-alimentaires à l'horizon 1992	I.P.E.C.O.D.E.	128 000 F

Les crédits d'études sont relativement stables (en francs courants).

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
34.04/10	6 018 780	8 918 780	8 918 780	8 646 343	8 086 343	8 086 343	8 248 070	8 230 551

2.1.2. Les recherches

Les crédits du chapitre 66-01 financent des travaux de recherches théoriques ou appliquées sélectionnées dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres.

Chacun des comités du Commissariat définit ses grands thèmes qui couvrent des campagnes de deux ans.

Trois appels d'offres sont prévus pour 1987 : l'un concerne l'Agro-alimentaire; deux appels d'offres seront sélectionnés en septembre : services et mondialisation de l'économie et achèvement du marché intérieur européen.

Cette dernière recherche commandée par le comité « Droit changement social et planification » témoigne du souci du Commissariat de mener à la fois des études de fond et à long terme et de « coller » à l'actualité ou au court terme. L'approche juridique du marché intérieur en est l'illustration.

Ainsi, un appel d'offres sera lancé à la fin de l'année 1987 avec pour thème principal l'Europe. Ceci sera complété par l'étude des incidences de

la nouvelle réglementation de la concurrence. Cette approche juridique apportant un éclairage particulier et distinct des travaux qui seront suscités sur ce thème dans le cadre du Comité « Micro-décisions et politique économique ».

L'achèvement du marché intérieur européen aura tout d'abord un certain nombre d'effets juridiques directs. Il convient, en premier lieu, de recenser ces derniers, en mettant l'accent sur les questions que soulèvera inévitablement la nécessité de comparer l'ouverture respective des différents marchés nationaux. Par ailleurs, au-delà des effets juridiques directs, un certain nombre d'effets indirects doivent être considérés.

Contrairement aux crédits d'études relativement stabilisés, les crédits de recherche diminuent régulièrement depuis 1986.

Plan crédits de recherche (chapitre 66.01) (milliers de francs)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
C.P. ouverts	10 500	13 000	13 500	10 585	11 000	12 160	10 000	9 500

2.2. Eléments de réponse à deux questions traditionnelles

Deux questions qui ont longtemps retenu l'attention des commissaires peuvent être évoquées.

La première concerne la coordination des travaux, la seconde, la diffusion. En effet, si le recours à des organismes extérieurs est nécessaire et utile pour avoir la diversité des approches, encore faut-il que ces travaux soient coordonnés et valorisés.

Les services du plan ont donné sur ce sujet toutes les garanties.

2.2.1. La coordination des travaux

- la coordination interne : le nombre des travaux d'études et de recherches engagés s'explique par la mission même du Commissariat

Général du Plan ; son rôle interministériel explique la diversité des thèmes abordés. Par ailleurs, le Commissariat Général du Plan traite de problèmes complexes et peu explorés dans les autres administrations. De ce fait, le Commissariat Général du Plan est amené à engager des travaux dont la diversité ne peut être assimilée à de la dispersion.

Par ailleurs le Commissariat Général du Plan attache une très grande importance à la coordination des travaux.

- On peut distinguer les études et les recherches. Chaque année, un programme de travail accompagné d'un programme d'études est élaboré.

La procédure de sélection des études est interne au Commissariat Général du Plan : elle se déroule au sein du Comité des Etudes qui réunit les représentants des différents services sous la présidence du Commissaire au Plan.

A partir de ce programme d'études des contacts sont pris avec les différents centres de recherche (universitaires ou CNRS) ou les bureaux d'études afin de susciter des projets qui seront par la suite examinés par le Comité.

S'agissant des recherches, la préparation d'appels d'offres s'effectue également dans de bonnes conditions.

- les projets d'appels d'offres sont rédigés après consultations d'experts, d'organismes ou de ministères.

- ils sont soumis aux membres du Comité qui se réunissent en général deux fois afin de mettre au point l'appel d'offres définitif :

● **La coordination externe :** la coordination s'exerce aussi de façon externe avec les autres partenaires : administrations et surtout organismes rattachés ou subventionnés par le Commissariat.

En effet, il n'existe ni dispersion, ni double emploi dans les travaux de ces organismes (CERC, CEPPI, CREDOC, CEPREMAP, OFCE, IRES).

L'apparente similitude de vocation est la traduction de la multiplicité d'approches qui caractérise la liberté dans le domaine scientifique et culturel.

Le CEPPI fait des études de prospective sur l'évolution économique internationale à moyen terme, et n'étudie pas les conjonctures économiques des différents pays.

En 1988, de nouvelles orientations sont retenues ; compte tenu de leur intérêt, certaines études feront l'objet d'une large diffusion. A cette fin, la nouvelle collection « Etudes et Recherches » du Commissariat Général du Plan a été créée pour en assurer la publication. Chaque année, cinq études seront éditées dans leur intégralité, contrairement à la Revue « Nouvelles Recherches Economiques et Sociales » qui a pour vocation, quant à elle, de faire connaître les travaux de recherche sous forme d'articles.

3. La réorientation des crédits d'intervention se confirme

Les crédits du titre IV ont connu un bouleversement total en quelques années.

Plan - Interventions publiques (Titre IV - millions de francs)

1985	1986	1987	1988
135,8	207,5	163	150

Comme cela a été dit, cette évolution tient en grande partie au rattachement, puis à la suppression du Centre Mondial Informatique. Plus grave, en 1988, cette baisse affecte les crédits d'intervention d'économie sociale.

3.1. Le Centre Mondial Informatique et Ressources Humaines

C'est le 12 novembre 1986 que le Gouvernement a demandé de supprimer le Centre Mondial Informatique. Cette décision faisait suite à un rapport établi par M. Brulé et aux vives critiques que la Cour des Comptes avait portées sur la gestion du Centre.

C'est à partir de cette date que des négociations ont été menées avec le Comité d'Entreprise de l'établissement afin d'établir un plan social destiné à améliorer les conditions de licenciements des personnels.

Parallèlement un projet portant dissolution du C.M.I.R.H. à compter du 1er juillet 1987 était soumis au contreseings des Ministres intéressés (décret du 9 mars 1987).

Ce plan prévoit deux volets.

3.1.1. Le licenciement des collaborateurs du Centre

Le **plan social** arrêté par le Gouvernement :

- d'une part, attribuait aux personnels licenciés des avantages supérieurs à ceux du droit commun, à savoir :

. préavis de trois mois de salaire sans avoir à l'effectuer;

. indemnité de licenciement double du taux normal (un mois par année de service au lieu d'un demi-mois);

. intégration des primes diverses -dont la prime de fin d'année- dans le décompte des sommes à verser.

- d'autre part, instituait une prime de départ volontaire (égale à trois mois de salaire) pour les agents partant avant le 15 mars 1987.

En pratique :

- 3 agents de l'Etat en fonction au C.M.I.R.H. ont été remis à la disposition de leur administration d'origine;

- 8 agents contractuels ont été maintenus en fonction jusqu'au 1er juillet 1987 pour constituer l'équipe de liquidation;

- 37 personnes ont sollicité leur départ anticipé à la date du 15 mars 1987 afin de bénéficier de la bonification de trois mois,

- 19 agents ont attendu la date du licenciement collectif (15 avril 1987) pour quitter le Centre mondial.

A la date du 1er juillet 1987, environ 90 % des anciens agents du Centre avaient retrouvé un emploi, 10 d'entre eux se trouvaient en stage de reconversion pris en charge par le C.M.I.R.H.

Ces reclassements se sont effectués sans perte de salaire à l'exception de six agents (dont trois créateurs d'entreprises) qui ont sollicité le bénéfice de l'article 12 du plan social, lequel prévoit le versement par le Centre d'une indemnité compensatrice lorsque le salaire du nouvel emploi est inférieur à celui perçu au C.M.I.R.H.

3.1.2. La cession des biens immeubles du Centre Mondial Informatique

● S'agissant des **équipements informatiques**, il n'a été jugé ni utile, ni rentable de demander aux organismes situés à l'étranger qui avaient, par voie de convention, bénéficié de la fourniture gratuite de ces matériels, de procéder à leur rapatriement (qu'il s'agisse d'Etats : Sénégal, Côte d'Ivoire, Tunisie) ou d'organismes français à l'étranger (Centre culturel français du Maroc, Alliance française de Pondichéry). Ces biens continueront à être mis à la disposition de ces bénéficiaires, étant entendu que l'Etat français en reste propriétaire.

La mise à disposition, sans transfert de propriété, a été adoptée ou maintenue au profit d'administrations de l'Etat, de services ou d'organismes publics qui se sont engagés, par voie de convention à accueillir et recruter des agents contractuels ou équipes du Centre Mondial. (Tel a été le cas notamment pour l'Education nationale et certaines universités, l'Assistance publique de Paris...).

Quant aux cessions à titre onéreux de matériels informatiques, elles ont été conclues ainsi :

. en première priorité avec les sociétés et associations qui se sont engagées à reprendre des agents ;

. en deuxième priorité les agents du Centre ont pu acquérir ces matériels techniques ;

. le reste de ces matériels a été vendu à des sociétés privées ou transférées au service des interventions domaniales.

En aucun cas, il n'y a eu de cession à titre gratuit.

● La plupart des **équipements de bureau** a été vendue soit aux organismes ayant racheté du matériel informatique, soit à des sociétés privées.

Selon l'état des matériels, les prix obtenus se sont situés à 5, 10, voire 20 % et plus au-dessus de la valeur comptable (décomptée sur un amortissement en dix ans).

● **La cession des divers baux de location de l'immeuble de l'avenue Matignon (2 400 m²)**

L'U.A.P., propriétaire de l'immeuble, a proposé au Centre Mondial de reprendre les lieux sans exiger de sa part le paiement de l'important dédit (près de 4 millions de francs) consécutif à la rupture des contrats de location.

3.2. Les crédits d'économie sociale

Ces crédits font l'objet d'un rapport spécial présenté par notre collègue M. Robert Vizet.

Votre rapporteur limitera brièvement donc son propos à deux observations :

- la baisse des crédits d'intervention est gravement préoccupante et ce d'autant plus qu'elle porte sur des sommes limitées : la subvention à la création d'activités passent de 15,1 millions de francs à 12,7 millions de francs, soit - 16 %.

- Les nouvelles orientations du Gouvernement seront-elles suffisantes, sinon à assurer l'essor du moins à préserver le secteur de l'économie sociale ?

Au cours d'un entretien que votre Rapporteur a eu avec M. le Ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et du plan, ce dernier a apporté un certain nombre de précisions.

Il a estimé que l'importance de l'économie sociale ne se mesurait pas en termes budgétaires et que les pouvoirs publics étaient conscients du rôle et de la place qu'occupent l'économie sociale dans le pays.

Il a considéré également qu'il souhaitait réorienter les subventions en faveur des activités créatrices d'emplois et faisant appel à la solidarité entre organismes relevant de l'économie sociale (banques populaires et associations, par exemple).

Votre Commission souscrit à ces orientations mais se demande néanmoins si la diminution sensible de 1988 est la meilleure façon pour préparer cette mobilisation des différents partenaires...

* * *

* *

Ainsi, sur le strict plan budgétaire, le budget du plan comporte peu de modifications par rapport aux années précédentes. C'est en ce sens, un budget sans surprise. Mais le budget du Plan porte aussi une idée, parfois une ambition : quelle orientation pour l'avenir ? Sur ce point, le budget du Plan est un budget sans réponse.

B. UN BUDGET SANS REPONSE

1. Première question : Quels contrats de Plan Etat-Régions à partir de 1989 ?

Cette question relève également de l'examen des crédits de l'aménagement du territoire et votre Rapporteur renvoie sur ce point d'une part au rapport budgétaire annuel présenté par M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial (1), d'autre part, au rapport d'information fait au nom de la Délégation du Sénat pour la planification sur le contrat de plan Etat-Régions par M. Jacques Braconnier (1).

L'essentiel du présent propos, qui se limite à des questions de fond, est tiré des analyses pertinentes et fouillées du rapport de M. Braconnier.

1.1. Le bilan des actuels contrats de plan Etat-Régions 1984-1988 est globalement favorable et chacune des parties a un intérêt réel à voir se renouveler cette formule.

● Il apparaît que les contrats de plan ont facilité l'émergence des priorités régionales, relativement variées, que les taux d'exécution - sauf exception- sont satisfaisants et que nombre d'opérations ont présenté un caractère réellement innovant, provoquant un effet de synergie.

L'expérience est concluante : l'Etat et les Régions s'accordent pour se renouveler. Cette décision répond d'ailleurs aux vœux du Conseil Economique et Social.

● **Le Premier Ministre a adressé le 29 juin 1987 :**

- une lettre aux Ministres et Secrétaires d'Etat les avisant de la création d'un groupe de travail interministériel présidé par le Commissaire du Plan, dont l'objet est de préparer un document d'orientation qui définira les priorités sectorielles et géographiques de l'Etat pour la période 1989-1993 et précisera, parmi celles-ci, les domaines susceptibles de faire l'objet des prochains contrats de Plan Etat-Régions;

(1) Rapport de M. Geoffroy de Montalembert sur les crédits d'aménagement du territoire 1988 - Sénat 1987-1988, n° 014, annexe 19.

(2) Rapport d'information de M. Jacques Braconnier fait au nom de la Délégation du Sénat pour la planification sur les contrats de plan Etat- Régions - Sénat 1986-1987, n° 381.

- une lettre aux Préfets, Commissaires de la République de Région (de métropole uniquement) les avisant des aménagements apportés par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire, réuni le 13 avril 1987, à la procédure des contrats de Plan Etat-Régions pour la période 1989-1993.

● **Les orientations de l'Etat sont en principe claires :** d'une part, le rôle des préfets de région sera renforcé dans l'élaboration et l'exécution des contrats; d'autre part, les contrats seront, surtout, plus sélectifs. Ils porteront sur des investissements stratégiques, ils imposeront des financements pluri-annuels (pour éviter d'inclure dans ces contrats des opérations mineures et ponctuelles). Ils devront permettre de renforcer le potentiel économique des régions dans la perspective du marché unifié européen.

1.2. Néanmoins, certaines interrogations demeurent :

1.2.1. L'une porte sur le calendrier et le financement. Il reste une année pour réfléchir, préparer, négocier, adapter, conclure ces contrats; tout cela en 1988, année particulièrement chargée s'il en est...

Certes, certains choix sont d'ores et déjà définis : les opérations contractualisées seront des opérations de long terme, à caractère structurant, mais le **point clef du financement reste entier.**

Il s'agit cependant d'une opération lourde, et sur le seul plan financier, quelques chiffres doivent être rappelés.

L'enveloppe total des engagements a été de 70 milliards de francs sur la période 1984-1988 (42 milliards pour l'Etat, 28 milliards pour les régions).

L'engagement annuel de l'Etat est de l'ordre de 10 milliards de francs soit équivalent au budget des affaires étrangères.

Le total de l'engagement annuel (Etat-Régions) est de l'ordre de 15 milliards de francs, soit équivalent aux dépenses d'équipement des départements.

Ces chiffres donnent la mesure de l'enjeu qui est loin d'être négligeable. D'autant que ces négociations ne sont pas du seul fait de l'Etat et des Régions mais se reproduisent aussi entre administrations et singulièrement entre administrations techniques et ministère des finances. L'Etat est-il prêt et si rapidement à s'engager, préffecter 10 milliards de francs annuels ?...

1.2.2. La seconde porte sur la cohérence. Il y aura des contrats de plan, soit, mais avec quel plan ?

Certaines régions sont sur ce point très avancées et disposent de cellules d'études de prévisions et de perspectives remarquables. L'Etat en a-t-il fait autant ? **Un déséquilibre trop évident entre le rythme de chacun serait extrêmement dommageable à la crédibilité des deux parties.**

Or, tout en se félicitant de la reconduction des contrats de Plan, on peut regretter que les régions aient été priées de définir leurs priorités, en vue des prochaines négociations, sans connaître celles de l'Etat (le document d'orientation qui doit préciser les priorités sectorielles et géographiques nationales est en effet seulement en cours d'élaboration).

Les analyses de M. Braconnier, rapporteur de la Délégation du Sénat pour la planification (qui s'exprimait, il est vrai, sur ce point, à titre personnel) sont parfaitement pertinentes.

Le renouvellement des contrats de Plan « ne se conçoit que dans l'hypothèse du maintien d'une planification dans notre pays.

La principale raison d'être des contrats Etat-Régions est en effet de permettre la rencontre de deux cohérences : celle du Plan national et celle des plans régionaux.

S'il s'agissait seulement, pour l'Etat et les régions, de s'associer, en l'absence de toute planification, afin de réaliser des objectifs communs, il risquerait d'y avoir autant de politiques régionales que de ministères et de régions. La compatibilité des différentes initiatives ne serait plus assurée.

C'est pourquoi l'avenir des contrats Etat-Régions paraît indissolublement lié à celui du Plan national. Mais le maintien d'un Plan dans notre pays ne saurait pour autant être envisagé sans une profonde rénovation de celui-ci. »

2. Deuxième question : quelle planification pour demain ?

2.1. La nécessité d'une réflexion.

● Certaines critiques ont pu, le cas échéant, être faites à la planification « à la française » : prétention à l'exhaustivité et à l'infailibilité; excès

de volontarisme; vision trop hexagonale, trop théorique et trop globale des réalités économiques, affectation des financements peut-être excessivement précise pour le IXème Plan (jusqu'à une affectation par chapitre budgétaire...). Soit. Tout cela peut être sujet à débat, tout comme d'ailleurs peut l'être l'appellation d'un éventuel plan à l'avenir.

Mais la nécessité, pour les agents économiques, de disposer d'une prospective et d'une stratégie n'en demeure pas moins, ainsi que celle, pour les pouvoirs publics, d'une programmation pluri-annuelle de certaines dépenses budgétaires.

Il peut paraître utile de disposer d'un Plan rénové, rendu plus pragmatique, plus sélectif et plus souple, en un mot plus réaliste, grâce à un « recentrage » sur les besoins du marché et de l'aménagement du territoire.

Alors qu'il pourrait être un sujet de consensus, le Plan apparaît, en cette période préélectorale, comme un thème politiquement sensible.

Le mot Plan peut recouvrir des réalités tout à fait différentes. Il n'y a donc pas lieu de faire de la planification un sujet « tabou » et de faire de la suppression du Plan une question de principe.

Mais quelques réflexions peuvent être formulées sur cette question de fond, qui a suscité un large débat au sein de la Commission des Finances.

Outre le problème, central, du calendrier, ces réflexions (1) portent sur deux thèmes :

2.2. Il paraît difficile d'exclure une démarche sectorielle.

Si le Plan veut se montrer plus sélectif dans ses choix et plus proche, dans ses analyses, des réalités du marché, on voit mal pourtant comment il pourrait se passer d'une démarche sectorialisée.

Il est certes nécessaire de mener des politiques globales en faveur de la qualité des produits industriels et de l'amélioration de la compétitivité des entreprises qui est avant tout une action micro-économique, mais on ne peut a priori exclure des actions spécifiques en faveur de secteurs en restructuration (comme la construction navale) ou d'industries d'avenir.

(1) Ces développements s'inspirent entre autres des travaux remarquables menés par M. Braconnier ainsi que la division des collectivités locales du Sénat.

Le nier serait faire preuve d'une rigidité incompatible avec le pragmatisme et la souplesse que doivent caractériser la nouvelle planification.

2.3. Il apparaît utile de réfléchir à une programmation financière.

C'était la principale innovation du IXème Plan. Peut-être était-elle excessive dans ses détails mais l'Etat s'engageait dans telle et telle action d'orientation et y affectait des moyens.

Le Plan peut-il être une simple addition de la loi programmes ? Assurément non. Certaines lois programmes constituent des engagements lourds, des orientations moyennes, mais d'autres lois n'ont de « programme » que le nom, ne dégagent pas de véritable financement supplémentaire, sont des actions avant tout politiques, avant d'être des actions de gestion et d'orientation; un plan national ne peut se résumer à l'addition de lois : une loi sur la montagne, une loi sur les dépenses militaires, une loi sur les D.O.M., une loi sur le patrimoine !...

Loi de programme et plan ne se ressemblent qu'en apparence. La démarche, l'objectif sont fondamentalement différents.

Le Gouvernement semble s'orienter vers un Plan ne comportant pas d'engagements financiers tout en proclamant la nécessité d'une programmation des grands investissements publics.

Qu'est-ce-à dire ?

Il apparaît au contraire nécessaire de disposer d'une programmation pluriannuelle de certaines dépenses concernant :

- les équipements structurants,
- la recherche (et sans doute l'éducation et la formation),
- la reconversion de certains secteurs.

Il doit s'agir cependant d'actions :

- qui sont véritablement programmables (ce qui n'était peut-être pas le cas d'une partie de celles incluses dans les P.P.E. du IXème Plan);
- suffisamment peu nombreuses pour pouvoir être exécutées qu'elle que soit la conjoncture.

Le Plan pourrait fixer également les orientations, pour les années à venir, de la politique fiscale du Gouvernement concernant les entreprises (incitations aux restructurations, levée obstacles aux transmissions et aux reprises,...), et peut-être le foncier.

Il y va de la crédibilité du Plan qui suppose de la part du Gouvernement un minimum d'« ardente volonté ».

Compte tenu de l'impact macro-économique des politiques budgétaires et fiscales, on conçoit mal l'absence totale de mobilisation de ces deux instruments au service de l'exécution des objectifs du Plan.

Mais un plan rénové doit aller au-delà de la programmation financière de quelques objectifs. Ce nouveau plan serait, selon l'expression de M. Simon Nora, un « plan de déblocage », adapté à la crise de civilisation que nous affrontons. Ces freins existent, ils résultent non seulement de problèmes technologiques mais de blocages socio-culturels liés à des modèles de formation, à des cultures d'entreprises... Ainsi, ce nouveau plan devrait prendre en compte la technologie et les problèmes socio-politiques, c'est-à-dire les problèmes culturels au sens large du terme (1).

Une réflexion non dogmatique paraît nécessaire et urgente : le marché unique européen et l'immersion de la France dans cet ensemble pourrait être une occasion -exceptionnelle- de réfléchir, programmer, orienter.

Le coup par coup ne peut être, dans cette perspective, qu'extrêmement préjudiciable.

Au cours de la séance du 28 octobre 1987, sur le rapport de M. Gérard DELFAU, rapporteur spécial, la Commission a procédé à l'examen du budget du Plan (Services du Premier Ministre, IV. Plan) pour 1988.

La Commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat l'adoption du budget du Plan pour 1988.