

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
le projet de loi de finances pour 1990 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE
LA CONSTITUTION,

TOME XI

PLAN

Par M. Bernard BARBIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, *vice-présidents* ; Bernard Barbier, Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Louis Minetti, René Trégouët, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Câtuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginésy, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Longlet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 28), 925 (tome XIII) et T.A 181.

Sénat : 58 et 59 (annexe n° 34) (1989-1990).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I - LE SUIVI DE L'EXECUTION DU XEME PLAN	6
A - LE ROLE DU COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN ...	7
1. Le suivi de l'exécution du Plan	7
2. L'évaluation des politiques publiques	8
B - LA REALISATION DES ENGAGEMENTS	8
II - LES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS	10
A - L'ELABORATION DES NOUVEAUX CONTRATS	11
B - DES ENGAGEMENTS FINANCIERS SUPERIEURS	12
C - DES CHOIX PLUS SELECTIFS	13
1. La formation	14
2. La recherche	14
3. Les routes	15
4. Les programmes d'aménagement concerté du territoire	16
D - L'OUTRE-MER	16

III - LES MOYENS DE LA PLANIFICATION	19
A - LE COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN	19
B - LES ORGANISMES RATTACHES AU PLAN	20
1. Le CEPUI	20
2. Le CERC	20
C - LES ORGANISMES SUBVENTIONNES	21
CONCLUSION	22
ANNEXE	23

Mesdames, Messieurs,

Les crédits affectés au Plan par la loi de finances pour 1990 s'élèvent à 167,5 millions de francs et connaissent une progression de 11,5 % par rapport à 1989. Celle-ci est due essentiellement au développement d'une nouvelle mission attribuée au Commissariat général du Plan, celle de coordonner les études d'évaluation des politiques publiques.

Avant d'examiner les dotations affectées au Plan, le présent avis présentera un premier bilan de l'exécution du Xème Plan et de l'état de la planification régionale, en cette année 1989, qui a vu l'adoption par le Parlement du nouveau Plan national et la signature des contrats de Plan Etat-Régions de la deuxième génération.

I - LE SUIVI DE L'EXECUTION DU XÈME PLAN

En rejetant le projet de Xème Plan, le Sénat avait souligné les faiblesses de sa procédure d'élaboration et d'adoption⁽¹⁾ qui en faisaient un document exclusivement gouvernemental, et les contradictions de ses objectifs multiples. Il est bien entendu trop tôt pour juger de la pertinence de ces arguments, comme de la capacité du Xème Plan à résister aux aléas de la conjoncture et à supporter l'élan de la construction européenne.

Il est sûr cependant qu'à moins de rester lettre morte, l'exercice de planification ne se conçoit qu'accompagné d'un contrôle permanent de l'exécution des priorités qu'il dégage.

Lors du débat à l'Assemblée nationale sur le projet de Plan, M. Lionel Stoleru, secrétaire d'Etat chargé du Plan, avait pris deux engagements importants quant aux modalités de suivi de l'application du Xème Plan :

- un rapport d'exécution sera établi après les deux premières années de mise en oeuvre. Le texte sera examiné par le collège des présidents des commissions du Xème Plan, puis transmis pour avis au Conseil économique et social pour être enfin communiqué au Parlement à la session de printemps 1991 ;

- en outre, chaque année, le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances comportera des indications sur la mise en oeuvre de la stratégie macro-économique prévue par le Xème Plan et sur la cohérence avec celui-ci du budget proposé.

Votre rapporteur a constaté avec satisfaction que cette dernière promesse avait été respectée, tout en regrettant la brièveté de ces commentaires⁽²⁾.

(1) En réponse à une question posée par votre rapporteur, le secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, chargé du Plan, s'est engagé à "soumettre au Parlement à la session de printemps 1991 un projet de loi définissant les nouvelles formes et procédures de la planification".

(2) Voir en annexe l'extrait du rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances.

A - LE ROLE DU COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN

La volonté de contrôler l'exécution du Xème Plan, de "faire vivre" le Plan, passe par un renforcement du rôle du Commissariat général du Plan, dont la mission a été recentrée et complétée.

1. En matière de **suivi de l'exécution du Plan**, le rôle du Commissariat général du Plan est réaffirmé.

- Il s'agit d'abord de faire mieux connaître le Plan, par des actions d'information conduites tant au niveau national que dans les régions. Le Commissariat s'attachera ensuite à suivre l'application de la loi de Plan et des propositions des commissions et à préparer les documents destinés à rendre compte de l'exécution du Plan.

- La cohérence entre le Plan national et les contrats de plan Etat-régions doit être approfondie. Ce sera le second axe des travaux du Commissariat, qui implique un dialogue étroit avec les régions, afin de préparer la nécessaire convergence des méthodes pour les futurs travaux nationaux et régionaux de planification. Il suppose aussi l'élaboration d'une vision commune sur la structuration de notre espace économique dans la perspective du grand marché intérieur et conduit enfin, à rechercher la rationalité la plus poussée dans les investissements que le pays réalisera en matière d'infrastructures. Les méthodes devront être affinées, en particulier pour mieux prendre en compte les effets du grand marché européen.

- Par ailleurs, le Plan devra poursuivre la réflexion méthodologique et prospective sur la conception stratégique de la planification. Trois questions sont à cet égard singulièrement importantes : les méthodes de programmation en avenir incertain, l'équilibre entre choix quantifié et orientations qualitatives, la mise en oeuvre du Plan, de concert avec les partenaires économiques et sociaux.

De la même façon, en matière de prospective à long terme, le Commissariat général du Plan est chargé de rechercher les moyens les plus appropriés pour faire progresser la réflexion. Cette préoccupation justifie de réunir à nouveau le groupe "Perspectives macroéconomiques" afin d'actualiser et d'affiner le diagnostic porté au début de

l'année 1988 sur les perspectives de l'économie française et de son environnement international. Le Commissariat, enfin, doit contribuer à préciser la problématique à moyen terme de la construction européenne. Il s'agit d'apporter un éclairage stratégique, qui puisse être utile à tous ceux qui conduisent les négociations avec nos partenaires.

2. En matière d'évaluation des politiques publiques, le Commissariat général du plan est désormais investi d'un rôle général d'impulsion et de suivi de l'action interministérielle et sera directement partie prenante des principales actions d'évaluation.

Il est ainsi chargé d'assister le Comité interministériel de l'évaluation (CIME), présidé par le Premier ministre qui décidera de l'affectation des crédits du Fonds national de l'évaluation (F.N.D.E.) à des projets d'évaluation de politiques publiques.

De cette définition ambitieuse de la mission du Commissariat du Plan, il convient en définitive de retenir essentiellement deux nouveautés dont votre rapporteur se félicite : la volonté d'actualisation du Plan et le souhait de suivre son exécution, notamment par l'évaluation des politiques publiques.

B - LA REALISATION DES ENGAGEMENTS

D'ores et déjà, il est intéressant de confronter les objectifs du Xème Plan avec leur réalisation, sous la forme de textes législatifs ou réglementaires, de mission d'études ou de mesures financières dans le projet de loi de finances pour 1990.

Cette confrontation fait apparaître des réussites certaines, mais aussi des zones d'ombre.

Le Xème Plan qualifiait d'objectif central la "reconquête progressive d'un haut niveau d'emploi". Le plan emploi du 13 septembre 1989 a concrétisé certaines de ses orientations.

Trois exemples particulièrement significatifs peuvent en être donnés :

Le Xème Plan indique que "les marges de manoeuvre disponibles seront consacrées à l'allègement des charges sociales pesant en particulier sur les emplois les moins rémunérés". Dans cet esprit ont été décidées la deuxième étape du déplafonnement des cotisations d'allocations familiales (en 1990), ainsi que le déplafonnement et l'allègement des cotisations d'accidents du travail en 1991.

De même, il était décidé que l'Etat contribuerait à l'aménagement et la réduction du temps de travail en mettant en place des dispositifs incitatifs. L'institution d'un crédit d'impôt pour l'aménagement et la réduction du temps de travail concrétise cette orientation. La réduction d'au moins trois heures de la durée hebdomadaire de travail ouvrira droit à un crédit d'impôt forfaitaire égal à 1000 F par heure réduite et salarié concerné, à la condition que la durée d'utilisation des équipements soit maintenue.

Enfin l'objectif avait été retenu de faire rentrer dans le droit commun, c'est-à-dire le contrat de travail assorti d'une rémunération égale au moins au SMIC, le plus grand nombre de travailleurs aujourd'hui marginalisés. Y correspond le remplacement des TUC (Travaux d'Utilisation Collective) et des PIL (Programmes d'Initiative Locale) par les Contrats Locaux Emploi Solidarité (CLES), contrats de travail assortis d'une rémunération calculée sur le SMIC.

Le Xème Plan prévoit que "l'Etat développera ses relations contractuelles avec les entreprises sous la forme de contrats de plan et de contrats d'objectifs : des contrats d'objectifs avec celles qui interviennent sur un marché concurrentiel, mais sans position de monopole, des contrats de plan avec celles dont la position d'offre ou l'impact sur le service public le justifient.

C'est ainsi qu'un contrat a été signé en mars 1989 entre l'Etat et Electricité de France. Ce contrat marque la volonté d'accroître la contribution d'E.D.F. au développement économique et social du pays, en lui demandant une pleine valorisation de ses atouts et compétences et en identifiant l'espace d'autonomie sur lequel elle exercera pleinement ses responsabilités d'entreprise.

De même des contrats de plan ou d'objectifs sont en cours d'élaboration avec les entreprises publiques de transport, notamment avec la Société Nationale des Chemins de Fer français et la Régie Autonome des Transports Parisiens. Certains de ces contrats devraient être prêts d'ici à la fin de l'année 1989.

Le budget de la Recherche, pour 1990, en progression de 7,6 %, traduit l'engagement du Xème Plan, conformément à l'objectif

du grand chantier Recherche et compétitivité, de porter la dépense nationale de recherche et de développement à 3 % du PIB dans les prochaines années et, sur la longue période, de faire progresser le budget civil de la recherche et du développement technologique d'un rythme supérieur à celui du PIB en valeur.

De même, le budget de l'éducation, comme la loi d'orientation sur l'éducation (loi n° 89-486 du 10 juillet 1989) ont tiré les conséquences des priorités définies par le Plan.

On notera enfin le respect des engagements pris par l'Etat pour le financement des contrats de Plan Etat-Régions, dans le cadre du grand chantier "aménagement du territoire et vie quotidienne".

Il est évident cependant que nombre d'engagements inscrits dans le Xème Plan, et dont l'importance est considérable, auront beaucoup plus de difficultés à entrer dans les faits.

Il s'agit tout d'abord de la volonté de réussir l'intégration financière qui devrait se traduire par un aménagement de la fiscalité de l'épargne nécessaire pour éviter la délocalisation de l'épargne, ensuite de la maîtrise des finances publiques qui apparaît difficilement compatible avec le respect des priorités budgétaires et enfin de la réalisation des mesures annoncées par le grand chantier service public en faveur de la modernisation de l'Administration.

II - LES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS

Devant le succès remporté par le premier exercice contractuel (1984-1988), l'Etat et les conseils régionaux ont décidé de mettre en oeuvre une seconde génération de contrats de plan, pour la période 1989-1993.

Ces nouveaux contrats, qui viennent d'être signés entre l'Etat et la majeure partie des régions, révèlent des priorités d'action différentes de celles de la première phase.

A - L'ELABORATION DES NOUVEAUX CONTRATS

Trois étapes ont marqué l'élaboration des contrats de plan :

La décision de reconduire la procédure des contrats de plan entre l'Etat et les régions pour 5 ans (1989-1993) a été prise en avril 1987 par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT).

Les priorités de l'Etat pour les contrats de plan ont été arrêtées au cours de l'année 1988, lors des deux réunions interministérielles, en février 1988 et en août 1988.

Quatre domaines ont été ainsi ouverts à la contractualisation :

- les infrastructures, principalement les aménagements routiers d'intérêt national et les rocade urbaines ;
- la formation, en priorité le 1er cycle de l'enseignement supérieur et la formation professionnelle ;
- le soutien aux programmes de recherche et les transferts de technologie ;
- des programmes d'aménagement concertés du territoire (PACT) destinés à conjuguer, sur des zones géographiques prioritaires, des politiques d'intervention complémentaires (compétitivité des entreprises, filières agricoles, touristiques, artisanales, solidarité...).

L'élaboration des documents contractuels proprement dits est entrée dans une phase active à partir du mois de septembre 1988.

L'ultime phase de négociation et de rédaction des contrats s'est close par deux CIAT successifs.

Le CIAT du 10 février 1989 a autorisé :

- en métropole, la signature de quinze contrats déjà adoptés par les conseils régionaux et des contrats de six autres régions sous réserve de leur approbation par les conseils régionaux ;
- Outre-Mer, la signature de huit contrats, sous réserve d'approbation par les autorités locales compétentes.

Le CIAT du 19 mai 1989 a autorisé la signature du dernier contrat métropolitain, celui de la région Ile-de-France.

B - DES ENGAGEMENTS FINANCIERS SUPERIEURS

Le montant des engagements contractualisés est en forte progression par rapport aux contrats précédents. Il se monte en effet à près de 100 milliards de francs, soit une augmentation de 35 %.

L'Etat a prévu d'apporter, pour les contrats de plan de la période 1989-1993, une somme de 52 milliards, dont 50 à la charge directe du budget de l'Etat, le reste étant financé par des organismes publics comme l'AFPA, les organismes de recherche, les offices agricoles.

Par rapport au IXème Plan (42 milliards), ces nouveaux contrats sont, en termes de crédits d'Etat, en augmentation de 25 %, ce qui correspond à un maintien en francs courants, mais une plus grande sélectivité a conduit à réduire le champ de la contractualisation.

Ces moyens se répartissent de la façon suivante :

- pour l'emploi et le développement économique : 8 milliards de francs ;
- pour la formation et la recherche : 8,7 milliards de francs ;
- pour les infrastructures : 23,3 milliards de francs ;
- pour les programmes PACT : 12 milliards de francs.

Les régions, quant à elles, vont intervenir au cours des cinq prochaines années, pour 43 milliards de francs environ, contre 28 milliards seulement pour le IXème Plan.

L'accroissement de l'effort des collectivités régionales est donc très important. Il se traduit par une participation moyenne des régions à hauteur de 45 % dans le cadre des contrats de Plan alors qu'elle était de 40 % pour le IXème plan. Votre commission ne peut

que manifester sa préoccupation devant cette évolution des engagements respectifs de l'Etat et des régions.

Au total, en incluant les participations complémentaires des villes et des départements concernés par les contrats (environ 5 milliards), près de 100 milliards de francs seront donc directement injectés pour le développement des économies régionales.

C. DES CHOIX PLUS SELECTIFS

S'agissant de leur contenu, il convient de rappeler que les actions retenues par les nouveaux contrats de Plan ont fait l'objet d'une sélection plus rigoureuse qu'au cours du Plan précédent. En outre, les préoccupations européennes, très peu présentes au cours du IXème Plan, en constituent souvent la toile de fond. Cette caractéristique se retrouve dans le domaine des infrastructures routières, dont la logique de programmation répond presque exclusivement au souci de relier les régions aux pays Européens limitrophes, soit en direction des régions de la "Dorsale" Européenne qui borde la France au Nord et à l'Est, soit vers les nouveaux "foyers" du développement de l'Espagne et de l'Italie, mais aussi dans celui de la formation (les contrats participent à la mise à niveau des outils de formation face aux autres pays de la CEE) ou de la recherche (soutien de filières participant à des grands programmes Européens).

Enfin, les procédures retenues, principalement les PACT, ont incité les régions à se doter de zonages prioritaires d'intervention pour l'aménagement du territoire de leur région. Il s'agit là d'une application concrète des lois de décentralisation, les collectivités régionales ayant compétence depuis 1981 en matière d'aménagement du territoire. Il faut noter par ailleurs que ces zonages prioritaires ont servi de base de référence pour la préparation des programmes communautaires de l'objectif 5b (zones rurales).

1. La formation

En matière de formation, la nouvelle génération des contrats donne une remarquable accélération au développement du potentiel des régions et permet un rééquilibrage progressif des régions entre elles. L'accroissement des efforts bénéficie en effet, de manière particulièrement nette, aux régions ayant dans ce domaine un retard à combler.

Ces régions sont situées dans la moitié nord de la France, l'Alsace exceptée, et à la périphérie de l'Île-de-France. La part des crédits d'État consacrée à la formation dans l'ensemble des crédits de leur contrat y est supérieure à la moyenne nationale (qui est de 13,6 %), dépassant 19 % pour neuf d'entre elles et notamment le Centre, la Franche-Comté, la Bourgogne, le Nord-Pas-de-Calais, la Picardie, la Haute-Normandie.

Pour la France métropolitaine (hors Corse) l'État, tous ministères confondus, y consacrera une moyenne de 123,34 F par habitant. Seize régions se situent au-delà de cette moyenne et notamment les régions prioritaires : la Franche-Comté, le Poitou-Charentes, la Lorraine, le Nord-Pas-de-Calais dépassent 200 F par habitant ; la Picardie, la Bourgogne, les deux Normandies, le Centre dépassent 160 F par habitant. Autre illustration de cet effort de rattrapage : pour le seul enseignement supérieur, six régions parmi celles-ci bénéficieront de plus de 500 F par jeune de 18-25 ans, alors que quatre régions auront moins de 245 F.

2. La recherche

Les financements de l'État pour la recherche (1.860 MF), se répartissent sur le territoire en fonction des priorités de ce secteur.

Les régions du sud, et tout particulièrement le quart sud-est, complétées de la Bretagne et des Pays de Loire pour l'ouest, de l'Alsace et de la Lorraine pour l'est, du Nord-Pas-de-Calais, rassemblent au total près de 60 % des financements.

Quatre d'entre elles capitalisent un tiers des crédits de l'État : le Languedoc-Roussillon, PACA, Rhône-Alpes, Bretagne. Les trois premières régions sont celles qui ont très tôt bénéficié de la décentralisation de la recherche et dont on peut considérer que le potentiel de recherche est équilibré, développé sur tous ces fronts et de la meilleure qualité.

Pour la Bretagne, son potentiel de recherche, bien que modéré encore, enregistre une croissance rapide ces dernières années.

Pour les régions d'un niveau scientifique moins élevé qui ceignent l'Ile-de-France (Champagne-Ardenne, Haute-Normandie, Franche-Comté tout spécialement), les efforts financiers engagés, certes modestes, n'en portent pas moins sur des opérations qui constituent pour elles un puissant moyen d'incitation.

L'Ile-de-France, peu sensible à la procédure contractuelle pour la recherche, se situe en fin de classement des régions pour la répartition des financements.

3. Les routes

Un effort considérable a été effectué pour assurer le rattrapage des zones les plus défavorisées et enclavées. Les écarts dans le rythme de réalisation du schéma directeur des routes et des autoroutes qui allaient de 1 à 10 ont été réduits de 1 à 2,2 environ, grâce aux contrats de plans.

Ces enveloppes devraient permettre un achèvement dans les 15 ans à venir des grandes liaisons d'aménagement du territoire.

Pour les rattrapages urgents, l'Etat a pris totalement à sa charge une partie du programme défini, afin d'accélérer la réalisation des travaux.

Les contrats de plan complétés par le Plan Transmanche, par les nouvelles sections autoroutières et les opérations structurantes pour le Massif Central (RN 9, RN 20) permettent ainsi d'assurer la desserte de l'ensemble des régions françaises dans la perspective de l'ouverture Européenne.

Par ailleurs, le schéma directeur autoroutier prévoit la réalisation d'environ 3.400 kms d'autoroutes nouvelles, à lancer dans les douze ans.

4. Les programmes d'aménagement concerté du territoire

Les PACT concentrent les efforts communs de l'Etat et des régions sur un nombre limité de zones prioritaires où doit s'exercer, du fait de la gravité des difficultés propres à la zone, une solidarité nationale mais aussi une solidarité intra-régionale.

C'est le cas des zones de conversion industrielle, des zones rurales fragiles, des quartiers dégradés.

Les PACT se caractérisent par une approche intégrée des problèmes de développement et d'aménagement à laquelle les contrats tentent d'apporter une réponse globale.

Ainsi, au delà des procédures désormais connues (FIDAR), les nouveaux contrats vont permettre la mise en pratique sur des zones particulièrement dégradées de la zone dite "Arc Nord-Est" (du Havre à Belfort), d'une approche intégrée des questions relatives à l'aménagement urbain. L'objectif est d'améliorer le cadre de vie et de rendre ces zones plus attractives pour les habitants mais aussi pour les entreprises.

D - L'OUTRE-MER

La procédure de reconduction des contrats de plan Etat-Région s'est appliquée à l'ensemble des collectivités de Métropole et d'Outre-Mer, à l'exception toutefois de la Nouvelle-Calédonie. En effet, la loi référendaire du 6 novembre 1988 dispose que des contrats lieront l'Etat et les provinces. Ces provinces, mises en place le 14 juillet 1989, sont en train d'élaborer leur projet de contrat, dont l'instruction et l'approbation devraient avoir lieu à l'automne.

Pour la période 1989-1993, l'Etat a prévu d'apporter son concours financier à hauteur de 1.755 millions de francs pour la réalisation des contrats de plan de toutes les régions et territoires, sauf la Nouvelle-Calédonie. Cette intervention comprend la participation financière des ministères techniques concernés, celle plus particulière du ministère des DOM-TOM, ainsi que celles des divers fonds habilités à intervenir Outre-Mer.

Ces moyens financiers se répartissent de la façon suivante :

- emploi et développement économique ...	774 MF
- formation et recherche	1.037 MF
- infrastructures	621 MF
- P.A.C.T.	323 MF
TOTAL	2.755 MF

Pour la même période les six régions et territoires qui ont signé soit le contrat définitif, soit un protocole d'accord, se sont engagés à apporter leur concours financier à hauteur de 1.790 MF. On peut raisonnablement considérer que les deux régions retardataires devraient participer à l'exercice pour un montant de l'ordre de 400 MF. La contribution des régions et territoires pourrait donc être de l'ordre de 2.200 MF, ce qui constitue un effort incontestable.

Il convient de remarquer que les autres partenaires locaux (départements, communes, institutions consulaires, etc...) concernés par les contrats de plan ont, pour les six régions signataires, mobilisés plus de 2.750 MF.

C'est donc au total plus de 6.600 MF qui seront engagés pour contribuer au développement des départements et territoires d'Outre-Mer dans le cadre des contrats de plan.

L'Etat et les régions et territoires ont opéré des choix qui, selon le degré de priorité des secteurs considérés, mobilisent des moyens financiers plus ou moins importants.

Cette répartition différenciée des efforts financiers constitue bien une réponse aux handicaps qui caractérisent encore les collectivités d'Outre-Mer et notamment :

La formation et l'Education

Ce secteur est, au plan financier, le plus important des contrats de plan. Il représente près de 40 % de la participation de l'Etat. Dans ce secteur se trouvent intégrés à titre exceptionnel quelques 600 MF pour les constructions scolaires du premier et second degrés. L'Outre-Mer connaît encore une pression démographique (même si elle a connu un léger fléchissement) telle que les moyens affectés aux collectivités au titre de la globalisation ne permettent en aucun cas de faire face aux besoins grandissants en matière d'éducation et de formation. Or, ces carences expliquent pour l'essentiel les taux de chômage dans les collectivités d'Outre-Mer qui sont d'une manière générale 2,5 à 3 fois supérieurs à ceux rencontrés en Métropole.

Le désenclavement

En métropole, un effort considérable a été consenti pour poursuivre le désenclavement des zones les plus éloignées des grands axes routiers nationaux.

Outre-Mer, la situation est plus complexe encore, puisque non seulement les collectivités doivent pourvoir à leur désenclavement interne, mais puisqu'elles sont toutes insulaires, elles sont contraintes d'améliorer leur désenclavement externe, ce qui implique des efforts importants en faveur des équipements portuaires et aéroportuaires. Si on inclut le désenclavement téléphonique et les actions en faveur de l'environnement liées à la réalisation des infrastructures de base, le secteur compte parmi les plus importants contrats de plan.

L'agriculture

Le secteur agricole pèse encore d'un poids très lourd dans l'économie de l'Outre-Mer ; il est de plus porteur de nombreux emplois. Il n'est donc pas étonnant que les crédits qui sont affectés représentent plus de 20 % de la participation de l'Etat aux contrats de plan.

III - LES MOYENS DE LA PLANIFICATION

A - LE COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN

Les crédits affectés au Commissariat général du Plan connaissent une légère progression de 2,2 % et passent de 87,7 millions de francs à 89,6 millions de francs, de 1989 à 1990.

Cette faible augmentation globale s'explique par trois mouvements contraires :

- le transfert des subventions au CREDOC et à l'OFCE au budget civil de recherche pour un total de 9,7 millions de francs ;
- une majoration de crédit de 6,5 millions de francs au titre de l'évaluation des politiques publiques qui permettra d'une part le financement d'études (4 millions de francs) et d'autre part d'assurer le fonctionnement de la commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion (2,5 millions de francs) ;
- un relèvement du montant des subventions à divers organismes de recherche (3,6 millions de francs).

On peut noter en outre que des mesures d'économie ont été prises, qui consistent en la suppression de trois emplois, ramenant l'effectif budgétaire total à 175 postes, la réduction de 0,5 million de francs des crédits d'études autres que ceux relatifs à l'évaluation des politiques publiques et celle équivalente des crédits prévus pour des actions d'animation et de promotion.

Pour justifiées que soient ces économies, votre rapporteur souhaite qu'elles ne nuisent pas à l'exécution satisfaisante des nouvelles tâches du Commissariat, notamment dans le suivi de l'exécution du Plan.

B - LES ORGANISMES RATTACHES AU PLAN

1. Le CEPII (Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales)

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

Les crédits du CEPII s'élèvent dans le projet de budget pour 1990 à 18,7 millions de francs contre 17,5 millions de francs en 1989, soit une augmentation de 6,9 % justifiée par l'activité de cet organisme qui, en sus de la publication de la revue "Economie Prospective Internationale" et de "La Lettre du CEPII", a organisé plusieurs manifestations en 1989, orientées par exemple sur les sujets suivants : "L'impact économique des élections présidentielles américaines : "L'Europe monétaire" ou encore le déficit extérieur des Etats-Unis.

2. Le CERC (Centre d'Etude des Revenus et des Coûts)

Le budget du CERC passe de 17,10 millions de francs en 1989 à 17,71 MF dans le projet de loi de finances pour 1990.

Créé en 1986, cet organisme a pour mission de contribuer à une connaissance plus rapide et plus complète des coûts de production et des conditions de formation et de distribution des revenus. Ces travaux trouvent toujours un brillant écho dans la presse.

En 1989, le CERC a achevé et publié deux études qui ont connu une diffusion remarquable. La première concernait "le coût de la distribution des appareils électro-domestiques", la seconde dressait un "constat de l'évolution récente des revenus en France (1985-1988)". Il a engagé deux autres travaux relatifs à l'évolution de la répartition des revenus en France et aux conséquences financières du veuvage avant soixante ans.

Le programme de cet organisme pour 1990 prévoit des études portant sur la situation socio-économique des familles nombreuses et très nombreuses, les rémunérations des jeunes pendant leur insertion professionnelle, les ressources et conditions d'existence des personnes âgées et le revenu minimum d'insertion dans le cadre de l'évaluation de son dispositif.

C - LES ORGANISMES SUBVENTIONNES

Le secrétariat d'Etat au Plan subventionne plusieurs organismes de recherche et d'étude qui sont le Centre de Recherches pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie (CREDOC), l'Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES), l'Observatoire Français des Conjonctures Economiques (OFCE) et le Centre d'Études Prospectives d'Économie Mathématiques appliquée à la Planification (CEPREMAP). Le CREDOC a pour objet d'étudier la consommation, les besoins, les conditions de vie et les aspirations de la population ; le CEPREMAP, association de la loi de 1901 est chargé de mener des recherches fondamentales en matière de théorie économique ; l'IRES, qui a le même statut juridique, a été créé en 1982 ; il assure au bénéfice de ses membres (les organisations syndicales représentatives des travailleurs), le traitement de l'information économique et sociale et participe aux projets d'études qu'ils formulent. Enfin, l'OFCE, créé en 1981 auprès de la Fondation nationale des sciences politiques, a pour mission d'étudier l'économie française et son environnement extérieur, d'effectuer des comparaisons internationales et de formuler des précisions économiques à court, moyen et long terme.

La subvention accordée par le budget du Plan vient en complément des recettes directes de ces organismes, réalisées à l'occasion d'études commandées ou des ventes de leurs publications. Elles n'en est pas moins, le plus souvent, indispensable à leur équilibre financier.

Les documents budgétaires ne font apparaître qu'un montant globalisé de ces subventions, qui passent de 45,7 millions de francs en 1989 à 52 millions de francs dans le projet de budget pour 1990, soit une augmentation totale de 7,11 millions de francs, répartis entre le budget civil de la recherche (+ 3,51) et les crédits hors budget civil de la recherche (+ 3,6).

L'ensemble de ces crédits se répartit ainsi entre les organismes subventionnés, en 1989 et pour 1990.

	1989	1990
IRES	15	17
OFCE	16,1	20,1
CREDOC	5,1	6,6
CEPREMAP	8,2	8,2

(en millions de francs)

En outre, la totalité de la subvention au CREDOC est désormais imputée sur le Budget civil de recherche, ainsi que le tiers de la subvention à l'OFCE.

Votre commission note avec satisfaction que la remise à niveau de la subvention de l'OFCE, accomplie pour sa première étape en 1989, est ainsi poursuivie pour l'année 1990, mettant de la sorte un terme à une insuffisance regrettable qui obligeait cet institut à diminuer ses effectifs et à restreindre ses travaux. Rappelons que l'OFCE a effectué depuis plusieurs années des travaux à la demande de la délégation du Sénat pour la planification et que le colloque organisé chaque année par cette délégation a été l'occasion en 1989 de la présentation des résultats du modèle MIMOSA, construit en collaboration avec le CEPPII, qui est actuellement le seul modèle multinational français en fonctionnement.

*

* *

Sous réserve des observations qu'elle a formulées et conformément aux conclusions de son rapporteur, la commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du Plan inscrits au projet de loi de finances pour 1990.

ANNEXE

Extrait du rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 1990

(Page 23)

IV. STRATÉGIES ET RÉSULTATS PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS DU X^e PLAN

Le X^e Plan, voté par le Parlement au printemps 1989, fixe un objectif central à l'économie française pour la période 1989-1992 : reconquérir progressivement un haut niveau d'emploi.

Pour y parvenir, la stratégie choisie repose sur une croissance riche en emplois combinée à la maîtrise de l'inflation et à la recherche de l'équilibre extérieur.

L'économie française s'oriente dès à présent vers les objectifs retenus par le X^e Plan. Le projet de loi de finances pour 1990 concrétise les priorités et respecte les engagements fixés à l'État dans le Plan.

A. L'ÉCONOMIE FRANÇAISE S'ORIENTE DÈS À PRÉSENT VERS LES OBJECTIFS RETENUS PAR LE X^e PLAN

Le X^e Plan opte pour une stratégie menant à une croissance soutenue, non inflationniste, sans déséquilibre des paiements courants, tirée par l'investissement et les exportations :

- « l'objectif 1989-1992 est une progression de l'investissement deux fois plus rapide que celle de l'économie »;
- « l'objectif 1992 pour le commerce extérieur est de rétablir l'équilibre de nos échanges par la reconquête des parts de marché à l'exportation »;
- « aligner durablement notre rythme de hausse des prix sur la meilleure performance européenne constitue une condition impérative pour une croissance saine de notre pays ».

Après cinq années consécutives au cours desquelles la croissance française a été inférieure à celle de ses partenaires de la C.E.E., l'économie française croît depuis 1988 à un rythme comparable à celui de ses voisins européens.

En matière d'investissement, les résultats de 1989-1990 seront conformes à l'objectif du Plan. Le commerce extérieur contribue de nouveau positivement à la croissance du P.I.B. marchand en 1989. L'écart entre les rythmes de hausse des prix en France et en R.F.A. est ramené à 0,5 point en 1989 et devrait s'annuler dès 1990.

B. LE BUDGET DE 1990 MET EN ŒUVRE LES PRIORITÉS DÉFINIES DANS LE X^e PLAN

L'État a pris trois engagements en matière de finances publiques :

- la réduction du déficit budgétaire;
- la maîtrise globale de la dépense et le financement prioritaire des grands chantiers du Plan : éducation, apprentissage et formation, recherche, solidarité, culture;
- l'adaptation de la fiscalité en vue des échéances européennes.

Le déficit budgétaire est réduit de 10 milliards F dans le P.L.F. pour 1990, après une réduction de 15 milliards F en 1989.

L'ensemble des dépenses des administrations publiques progresse moins vite que le P.I.B. en 1989 et 1990 et les priorités du budget pour 1990 s'identifient aux orientations tracées par le Plan.

Le Gouvernement a inscrit dans le budget de 1990 les mesures fiscales rendues nécessaires par la libération totale des mouvements de capitaux.

Au total, les résultats de 1989, les perspectives pour 1990, la politique économique et les choix budgétaires présentés au Parlement s'inscrivent sans ambiguïté dans le cadre du X^e Plan.