

S É N A T

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 juin 1985

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

Au nom de la Délégation pour la planification (1) sur l'exécution des programmes prioritaires du IX^e Plan.

Par MM. Jean-Luc BECART,
Jacques BRACONNIER, Maurice JANETTI, Pierre LOUVOT
et Georges MOULY

Sénateurs

(1) Cette délégation est composée de MM. Bernard Barbier, président, Daniel Millaud, Michel Rigou, Jacques Braconnier, Maurice Janetti, vice-présidents, Jean-Luc Becart, secrétaire, Henri Le Breton, Pierre Louvot, Geoffroy de Montalembert, Jacques Mossion, Georges Mouly, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Rinchet, Jacques Valade.

SOMMAIRE

	Pages
• PRÉSENTATION DES RAPPORTS	5
• RAPPORT PRÉSENTÉ PAR M. JEAN-LUC BÉCART SUR L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES PRIORITAIRES	11
N° 5 (réduire la dépendance énergétique)	17
N° 7 (mieux vendre en France et à l'étranger)	29
• RAPPORT PRÉSENTÉ PAR M. JACQUES BRACONNIER SUR L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES PRIORITAIRES	47
N° 1 (moderniser l'industrie grâce aux nouvelles technologies et à un effort d'épargne)	51
N° 3 (favoriser la recherche et l'innovation)	61
N° 4 (développer les industries de communication)	73
• RAPPORT PRÉSENTÉ PAR M. MAURICE JANETTI SUR L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES PRIORITAIRES	83
N° 9 (réussir la décentralisation)	87
N° 10 (mieux vivre dans la ville)	102
• RAPPORT PRÉSENTÉ PAR M. PIERRE LOUVOT SUR L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES PRIORITAIRES	113
N° 2 (poursuivre la rénovation du système d'éducation et de formation des jeunes)	117
N° 6 (agir pour l'emploi)	127
• RAPPORT PRÉSENTÉ PAR M. GEORGES MOULY SUR L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES PRIORITAIRES	139
N° 8 (assurer un environnement favorable à la famille et à la natalité)	143
N° 11 (moderniser et mieux gérer le système de santé)	158

Chaque rapport est précédé d'un sommaire détaillé.

PRÉSENTATION DES RAPPORTS

Au mois de Juin 1984, votre Délégation pour la Planification avait chargé cinq de ses membres de préparer, pour le printemps 1985, un premier rapport d'information sur l'exécution des programmes prioritaires du IX^e Plan.

A l'automne dernier, le Gouvernement a déposé en annexe au projet de loi de finances pour 1985, conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, l'état récapitulatif des crédits budgétaires affectés au financement des programmes prioritaires d'exécution du IX^e Plan. En revanche, comme l'avait observé à l'époque M. Bernard Barbier, président de la Délégation, la projection triennale des finances publiques qui, aux termes des lois de Plan, devait accompagner ce document, n'a pas été présentée par le Gouvernement.

Le rapport annuel sur l'exécution du Plan que le Gouvernement doit déposer au début de la session de printemps en application de l'article 13 de la loi du 29 juillet 1982 ayant été transmis avec un mois et demi de retard, votre Délégation a dû décaler son programme de travail et c'est finalement au cours de sa **réunion du 19 juin 1985** qu'elle a adopté les rapports d'information élaborés par MM. Bécart, Braconnier, Janetti, Louvot et Mouly.

M. Jean-Luc Bécart a estimé que le programme prioritaire d'exécution n° 5 (réduire la dépendance énergétique) était davantage axé sur les économies que sur les substitutions d'énergie et restait relativement discret sur le développement des productions nationales d'électricité nucléaire et de charbon.

Quant au programme prioritaire d'exécution n° 7 (mieux vendre en France et à l'étranger), il a observé qu'il se consacrait davantage au développement de nos échanges extérieurs qu'à la limitation de nos importations par la reconquête du marché intérieur (notamment en ce qui concerne l'industrie).

Concernant l'exécution des deux programmes, **M. Jean-Luc Bécart** a regretté que les actions relatives au développement d'une offre française compétitive aient été les plus sacrifiées (sous-

programme « Favoriser l'adaptation de l'offre française » (1) et hébergements touristiques dans le programme prioritaire n° 7 ; subventions aux équipements français permettant une utilisation rationnelle de l'énergie au sein du programme prioritaire n° 5).

Il a également déploré l'insuffisante exécution des objectifs budgétaires du programme n° 7 relatifs à l'équipement de nos ports.

En conclusion, M. Jean-Luc Bécart a estimé que l'insuffisante exécution de nombreuses prévisions de dépenses remettait en cause la crédibilité du Plan et témoignait, soit d'un manque de réalisme dans l'estimation des besoins, soit d'un manque de sélectivité dans le choix des priorités, soit, enfin, d'un manque de discernement dans les pratiques de « régulation budgétaire ».

M. Jacques Braconnier a présenté son rapport sur l'exécution des programmes n° 1 (Moderniser l'industrie grâce aux nouvelles technologies et à un effort d'épargne), n° 3 (Favoriser la recherche et l'innovation) et n° 4 (Développer les industries de communication).

L'axe principal du P.P.E. n° 1 concerne les restructurations industrielles. Le plan s'est engagé avec des succès divers dans deux secteurs particulièrement lourds : le plan machine-outil et la filière électronique. L'objectif était pour chacun d'eux de constituer deux ensembles nationaux ; les concours publics ont été massifs : 2,3 milliards pour le premier, 12,8 milliards pour le second), et certaines réalisations sont incontestables, notamment la constitution de pôles et l'amélioration de la balance commerciale. Certains succès ne doivent cependant pas faire illusion car ces restructurations se sont accompagnées d'importantes compressions d'effectifs, trop souvent oubliées, et l'excédent de la filière électronique est largement dû aux ventes records d'armement en 1984.

L'orientation de l'épargne en faveur des investissements productifs s'est améliorée, en dépit d'une forte baisse du taux global d'épargne, qui est tombé à son niveau le plus bas en 1984. Cette nouvelle orientation est cependant fragile car elle provient également d'une désaffection excessive pour les placements immobiliers. Par ailleurs, l'activité du Fonds industriel de modernisation, qui a versé plus de 10 milliards de prêts participatifs, doit être appréciée avec réserves, car il apparaît que ces fonds demeurent souvent mal utilisés. Le circuit des aides reste mal connu. Cette difficulté est accentuée par le fait que les entreprises connaissent mal leurs besoins réels.

(1) Notamment en ce qui concerne :

- le contrôle de la qualité des produits
- la promotion du commerce courant
- les oléoprotéagineux et la filière ovine

A propos du P.P.E. n° 3, M. Jacques Braconnier a décrit l'ampleur de l'effort financier consenti en faveur de la recherche. Les objectifs du plan reprenant ceux de la loi de programmation ne sont cependant que partiellement atteints : la progression est inférieure à celle envisagée, le niveau de la recherche reste inférieur à celui des pays comparables et surtout la structure interne de la recherche ne fait apparaître aucune amélioration, car l'effort public reste déterminant (86 % du total) et ne semble pas avoir réussi à se diffuser auprès des entreprises privées.

En effet, la crédibilité de l'action publique paraît entamée. En premier lieu, il existe des doutes sur l'efficacité de l'activité de recherche publique. La Cour des comptes, dans ses trois derniers rapports, a relevé de nombreuses imperfections. En second lieu, le déséquilibre de l'aide de l'Etat au profit du secteur nationalisé est inquiétant, car les engagements réciproques entre l'Etat et les entreprises publiques ne sont pas toujours tenus. Les contrats de plan, dont il est parfois difficile d'obtenir communication, contiennent des engagements un peu vains et les annulations de crédits démobilisent les chercheurs. Enfin, le solde extérieur des brevets et redevances s'est aggravé (— 2,4 milliards de francs en 1981 ; — 4,3 milliards en 1984).

A propos du programme prioritaire n° 4 (Développer les industries de communication), M. Jacques Braconnier a rappelé qu'un des axes de ce programme était d'encourager la diffusion par trois voies distinctes. La première est d'ordre technique, mais le développement des réseaux câblés connaît dès à présent des retards et comporte de nombreuses incertitudes, notamment sur le plan financier. La seconde est d'encourager la décentralisation. La troisième est d'accroître la diffusion internationale, mais l'activité de la société de commercialisation constituée à cet effet ne paraît pas à la mesure des objectifs poursuivis.

En conclusion, M. Jacques Braconnier a émis la crainte qu'au moment où les nouvelles technologies s'imposeront (notamment le satellite), le pays ne soit pas encore prêt à en relever le défi.

La délégation a ensuite entendu le rapport de **M. Maurice Janetti** sur le programme prioritaire d'exécution n° 9 (Réussir la décentralisation) et le programme n° 10 (Mieux vivre dans la ville).

Concernant le P.P.E. n° 9, M. Maurice Janetti s'est attaché à développer les deux aspects essentiels de son exécution. L'élaboration des contrats de Plan entre l'Etat et les régions qui a représenté un effort considérable s'est déroulée de manière satisfaisante, aussi bien pour les contrats généraux que pour les quelques six cents contrats particuliers. Le rapporteur a souligné que le taux d'exécution pour 1984 des engagements prévus de l'Etat s'est élevé à plus de 90 %.

M. Maurice Janetti a d'autre part évoqué le nécessaire renforcement des moyens en personnel qui doit accompagner le processus de décentralisation. La solution à ce problème ne résultera pas seulement de mesures financières mais surtout d'une évolution des mentalités concernant l'attrait respectif des fonctions d'administration centrale et d'administration locale.

Concernant le P.P.E. n° 10, M. Maurice Janetti a regretté les réductions budgétaires qui ont affecté les programmes de réhabilitation de l'habitat, tout en notant avec satisfaction les apports du Fonds spécial des grands travaux.

Il a souligné que l'action en faveur du développement social et culturel des quartiers est largement engagée, grâce aux contrats de Plan avec les régions.

Le rapporteur a évoqué les réalisations en matière de construction de logements neufs dans les villes nouvelles.

Il s'est enfin félicité de la conclusion de nombreux plans de déplacements urbains.

M. Pierre Louvot a présenté son rapport sur les programmes prioritaires d'exécution n° 2 (poursuivre la rénovation du système d'éducation et de formation des jeunes) et n° 6 (agir pour l'emploi).

S'agissant du P.P.E. n° 2, il a tout d'abord constaté l'absence d'améliorations notables au niveau de l'équipement des collèges, du développement des filières technologiques et de la lutte contre l'échec scolaire malgré les importants moyens engagés,

Il a par ailleurs souligné les réels efforts en faveur de la formation professionnelle en précisant cependant que les formules fondées sur l'alternance semblent décliner au profit de formules plus incertaines quant à une future insertion professionnelle, notamment les travaux d'utilité collective.

Le rapporteur a ensuite évoqué le P.P.E. n° 6, relatif à l'emploi, en mettant en évidence les faibles résultats de la politique de partage du travail qui n'a pas connu le développement souhaité par le Plan.

Il a enfin constaté que le service public de l'emploi se modernisait tout en estimant que des efforts restaient à accomplir en matière de reconversion des chômeurs et de promotion locale de l'emploi. Il a conclu en remarquant que les réalisations paraissent bien faibles au regard de l'ampleur des besoins suscités par la situation actuelle du marché du travail.

M. Georges Mouly a rendu compte de l'exécution du Programme Prioritaire n° 8, « Assurer un environnement favorable à la famille et à la natalité ».

Il a noté la mise en place de l'Allocation au jeune enfant (loi du 4 janvier 1985), ainsi que l'élargissement et l'indemnisation du congé parental (lois du 4 janvier 1984 et du 4 janvier 1985). Mais il a regretté l'insuffisance du développement des équipements destinés à la petite enfance.

M. Georges Mouly a ensuite analysé l'exécution du Programme Prioritaire n° 11 « Moderniser et mieux gérer le système de santé ».

Il a tout d'abord constaté que les autorisations de programme avaient fait l'objet d'annulations importantes et que la progression prévue pour 1985 restait très inférieure à la progression moyenne des crédits affectés à l'ensemble des P.P.E.

M. Georges Mouly a souligné que le premier volet du programme — amélioration de l'information et rationalisation de la gestion — avait bénéficié de réalisations effectives, en particulier la mise en place progressive de la dotation globale de financement dans les établissements hospitaliers. A propos du contrôle de l'activité sanitaire, il s'est interrogé sur la compatibilité entre le renforcement du contrôle de l'Etat et l'objectif de « recherche d'une responsabilité régionale dans la maîtrise des dépenses de santé », inscrit, lui aussi, dans le programme.

Il s'est inquiété des faiblesses de la réalisation du deuxième volet du Programme : Réorienter le système de soins, notamment en ce qui concerne le développement des alternatives à l'hospitalisation. Il a relevé les insuffisances de l'action en faveur du maintien à domicile des personnes âgées et l'attention particulière portée au domaine psychiatrique.

En conclusion, M. Georges Mouly a souligné l'ampleur de la contribution qui était attendue des collectivités locales.

RAPPORT PRÉSENTÉ

par

M. JEAN-LUC BECART

SOMMAIRE

	Pages
● INTRODUCTION	15
● PROGRAMME N° 5 (reduire la dependance energetique)	17
I — OBSERVATIONS LIMINAIRES SUR LE CONTENU ET LES STRUCTURES DU PROGRAMME	17
II — L'EXECUTION DU PROGRAMME	20
A - Le financement des organismes spécialisés dans les problemes de l'énergie	20
B - Les sous-programmes relatifs à l'industrie, à l'agroalimentaire et à la recherche-développement	20
1 - Le sous-programme « industrie et agro-alimentaire »	21
2 - Le sous-programme « politique industrielle et recherche-développement »	22
C - Le sous-programme 2 relatif à l'habitat et aux activités tertiaires	24
1 - Bilan des actions en faveur de l'habitat et du tertiaire	25
a) les constructions neuves	25
b) les constructions existantes	26
2 - Les énergies renouvelables	26
D - Le sous programme « transports »	27
CONCLUSION	28
● PROGRAMME N° 7 (mieux vendre en France et à l'étranger)	29
I. — OBSERVATIONS LIMINAIRES.	29
A. L'éparpillement des crédits mis en œuvre indique qu'il s'agit d'un programme interministeriel comportant surtout des actions d'accompagnement .	29
B. Des moyens somme toute limités qui privilégient le développement des exportations par rapport à la reconquête du marché intérieur et négligent quelque peu l'industrie	32
II. — L'EXECUTION IMPARFAITE DU PROGRAMME PRIORITAIRE D'EXECUTION N° 7 EN 1984	34
A. Une inexécution partielle qui, au niveau global, affecte essentiellement les dépenses en capital	34
Des résultats inégaux dont certains sont très préoccupants	36
1. - Les sujets de satisfaction	36
2. - Les motifs de mécontentement	40
a) les lacunes	40
b) les retards	40
c) les insuffisances	41
CONCLUSION	45

INTRODUCTION

Tels qu'ils ont été définis par la première loi de Plan, au printemps 1983, les objectifs et les moyens du développement de la Nation sont autant politiques et sociaux qu'économiques : il s'agit certes de moderniser notre appareil productif mais aussi d'affermir l'autorité de la France dans le monde, de réduire les inégalités et d'améliorer la qualité de la vie. La décentralisation et le renouveau culturel de la France doivent contribuer, au même titre que les mutations de l'industrie, la recherche et l'innovation, au succès du IX^e Plan.

Dans ce contexte, le redressement des échanges extérieurs est présenté non comme une fin en soi, mais avec la gestion rigoureuse des ressources nationales, comme une des deux conditions essentielles de l'exécution des objectifs du Plan.

La troisième partie du document annexé à la première loi de Plan a défini une dizaine de grandes actions à entreprendre dont la deuxième est consacrée au rétablissement et à la consolidation de l'équilibre de nos échanges extérieurs.

Le premier des sous-chapitres de cette grande action intitulé « réduire notre dépendance en énergie et en matières premières » fait l'objet du programme prioritaire d'exécution n° 5.

Les deux autres sous-chapitres consacrés respectivement à « vendre mieux en France et à l'étranger » et à « renforcer les points d'appui des échanges extérieurs » sont regroupés au sein du programme prioritaire d'exécution n° 7.

La deuxième loi de plan a repris en les précisant, sous forme d'objectifs chiffrés, la plupart des orientations ébauchées par la première loi de Plan en ce qui concerne les programmes prioritaires d'exécution n°s 5 et 7.

Toutefois, toutes les déclarations d'intention que contenait le document annexé à cette loi, au sujet de nos échanges extérieurs, n'ont pas pour autant été traduites en chiffres.

Certaines de ces omissions peuvent sembler regrettables (voir chapitres suivants). D'autres tiennent probablement au caractère trop foisonnant (1) du texte considéré.

Chaque année, une annexe à la loi de finances récapitule les moyens budgétaires qui doivent être consacrés à l'exécution des programmes prioritaires d'exécution.

L'intérêt du présent rapport est de permettre de juger dans quelle mesure les prévisions de ce document ont été mises en œuvre.

(1) La présentation du document annexé à la première loi de Plan a pu sembler quelque peu désordonnée, certains passages étant redondants, d'autres paraissant presque se contredire.

**L'EXÉCUTION DU PROGRAMME PRIORITAIRE
D'EXÉCUTION N° 5
« RÉDUIRE LA DÉPENDANCE ÉNERGÉTIQUE »**

La dégradation, à la fin de 1984 et au début de 1985, des résultats de notre commerce extérieur a été liée à l'alourdissement de la facture de nos importations d'énergies (pour des raisons tenant aux aléas climatiques et à la hausse du dollar).

A long terme, une reprise de l'économie mondiale peut provoquer un accroissement de la demande et donc une hausse des prix du pétrole brut qui ne sera pas nécessairement compensée par le recul probable des cours de la monnaie américaine.

Aussi, la réduction de notre dépendance énergétique est-elle une des conditions essentielles d'un redressement durable des résultats de nos échanges extérieurs.

C'est pourquoi le IX^e Plan a prévu de ramener à 50 % en 1990, le taux d'indépendance énergétique de l'économie française qui, en 1982, n'était encore que de 35 %.

Un tel objectif suppose un double effort :

- d'économie d'énergie,
- d'utilisation de sources d'énergie, nationales ou importées, substituables au pétrole.

I. — OBSERVATIONS LIMINAIRES SUR LE CONTENU ET LES STRUCTURES DU PROGRAMME PRIORITAIRE D'EXÉCUTION

A. — RAPPEL DU CONTENU DU PROGRAMME PRIORITAIRE D'EXÉCUTION

1. — Les objectifs.

Le programme prioritaire d'exécution n° 5 paraît davantage axé sur les économies que sur les substitutions d'énergie.

Concernant le remplacement du pétrole par d'autres sources d'énergie, la promotion des énergies renouvelables fait l'objet d'une partie d'un sous-programme, mais il est seulement fait mention par ailleurs :

- de la production de carburants de substitution,
- des utilisations énergétiques de la bio-masse,
- et, surtout, de la pénétration rationnelle de l'électricité (sans doute en majeure partie d'origine nucléaire) dans l'industrie.

Il n'est fait référence que tout à fait incidemment à la substitution du charbon au fuel sans préciser quelle doit être dans la consommation du charbon la part de la production nationale par rapport à celle de la production importée.

La première loi de Plan avait pourtant proclamé que les grands programmes nationaux de production d'électricité (électronucléaire et charbon) seraient poursuivis.

Mais il avait été, en même temps, été précisé que ces programmes seraient adaptés :

- à l'évolution de la consommation, d'une part,
- et, d'autre part, en ce qui concerne le charbon, en fonction du « coût économique et social » de la production. Il n'a toutefois jamais été indiqué comment ce coût économique et social serait évalué et s'il serait tenu compte, par exemple, de l'économie sur les dépenses d'indemnisation du chômage permise par l'emploi de travailleurs dans les mines.

2. — Les moyens.

Il n'est pas possible d'établir un bilan complet de la réalisation des objectifs de ce programme prioritaire d'exécution en s'en tenant aux seules données budgétaires, d'une part, car interviennent des financements complémentaires apportés par E.D.F. ou par le Fonds Spécial de Grands Travaux (1) (F.S.G.T.), d'autre part, car les moyens de certaines actions (promotion d'énergies renouvelables par exemple) ne peuvent être individualisés.

(1) Le Fonds Spécial de Grands Travaux, institué en 1982, est un établissement public administratif national doté de l'autonomie financière qui a pour mission de réaliser ou de contribuer à financer tous travaux d'équipement dans les domaines des infrastructures, de transport publics, de la circulation routière et de la maîtrise de l'énergie en milieu rural et urbain.

Le Fonds présente l'avantage d'être juridiquement habilité à recourir à l'emprunt. Il reçoit, en outre, le produit de la taxe spécifique sur les produits pétroliers instaurée en novembre 1982.

En tout état de cause, il est néanmoins irritant de constater à quel point les prévisions établies peuvent se révéler approximatives et éloignées de la réalité, même en ce qui concerne des actions tout à fait primordiales (par exemple, l'offre de biens d'équipements permettant une utilisation rationnelle de l'énergie dans l'industrie).

D'autre part, la procédure de financement par le F.S.G.T. de l'exécution de certains des objectifs du programme prioritaire d'exécution est critiquable en ce qu'elle n'a pas été prévue par le Plan et s'analyse comme une débudgétisation affaiblissant le contrôle du Parlement sur les dépenses concernées.

B. — STRUCTURE DU PROGRAMME PRIORITAIRE D'EXÉCUTION

Les actions du programme prioritaire d'exécution n° 5 concernent les secteurs :

- de l'industrie et de l'agro-alimentaire,
- de l'habitat et des activités tertiaires,
- et des transports.

Elles sont menées principalement, par l'Agence Française de Maîtrise de l'Énergie (A.F.M.E.) (1), les ministères de l'Urbanisme et du Logement, de l'Industrie et de la Recherche et des Transports, à l'aide de leurs propres budgets et de celui des charges communes.

Comme il a été rappelé, E.D.F. et le Fonds Spécial de Grands Travaux participent également à la mise en œuvre du programme prioritaire d'exécution.

(1) Créé en 1982, cet établissement public spécialisé a pour mission de mettre en œuvre l'ensemble des actions de recherche, de démonstration et de diffusion dans le domaine :

- de l'utilisation rationnelle de l'énergie,
- des énergies nouvelles et renouvelables,
- des économies de matières premières et de la recherche de produits de substitution.

II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME PRIORITAIRE EN 1984

A. — *LE FINANCEMENT DES ORGANISMES SPÉCIALISÉS DANS LES PROBLÈMES DE L'ÉNERGIE*

SOUS-PROGRAMME 5 Financement des organismes

	1984	
	Dépenses prévues	Dépenses effectuées
1. - Moyens de financement de l'Agence Française de Maîtrise de l'Énergie D.O.	92,14	89,83
2. - Moyens d'intervention de l'Observatoire de l'énergie A.P.	3,56	2,96

D.O. : Dépenses ordinaires
A.P. : Autorisation de programme

Les moyens consacrés au financement des organismes intervenant dans le domaine de l'énergie ont été légèrement inférieurs aux prévisions.

Concernant l'observatoire de l'énergie, il convient de rappeler qu'il s'agit d'un organisme créé en 1982 en vue :

- de parvenir à une meilleure connaissance des consommations d'énergie (notamment par le lancement d'enquêtes spécifiques),
- de coordonner les autres informations économiques dans le domaine de l'énergie (dans le domaine, par exemple, du suivi des ventes d'équipements d'utilisation rationnelle de l'énergie).

B. — *LES SOUS-PROGRAMMES RELATIFS A L'INDUSTRIE A L'AGRO-ALIMENTAIRE ET A LA RECHERCHE DÉVELOPPEMENT*

L'action du programme prioritaire d'exécution relative au secteur industriel est double. Il s'agit :

- d'une part, d'une action sur la consommation d'énergie (qui concerne également, l'industrie agro-alimentaire et le secteur agricole),

— d'autre part, d'une action sur l'offre industrielle de biens d'équipements permettant une utilisation rationnelle de l'énergie.

1. — Le sous-programme « industrie et agro-alimentaire ».

SOUS-PROGRAMME 1
Industrie et agro-alimentaire

	1984		1985
	Dépenses prévues	Dépenses effectuées	Dépenses prévues
a. Subventions de l'Agence Française de Maîtrise de l'Énergie A.P.	327,50	89,5	327,50
b. Bonification des prêts super-bonifiés à l'industrie D.O.	400	300	400
c. Action en faveur des I.A.A. (1) et du secteur agricole A.P.	8	6	8

(1) I.A.A. : Industries agro-alimentaires.

a. — Les subventions, aux investissements de maîtrise de l'énergie dans l'industrie (1) distribuées par l'Agence Française de Maîtrise de l'Énergie à partir du budget du ministère du Redéploiement industriel ont été très inférieures aux prévisions.

Néanmoins, l'Agence a été en mesure d'accorder, par ailleurs, des aides à ces investissements d'un montant total de 900 millions de francs sur les crédits du Fonds Spécial de Grands Travaux.

b. — En ce qui concerne l'octroi de prêts à long terme super-bonifiés à l'industrie (budget des charges communes), les dépenses ont été inférieures de 25 % aux prévisions.

(1) Investissement pour l'amélioration des coefficients techniques « énergie » dans toutes les branches industrielles, le développement des usages performants de l'électricité, la substitution du charbon au fuel et l'essor des réseaux de chaleur.

Le montant total des prêts accordés en 1984 s'est néanmoins élevé à 1 441 millions de francs pour 1 124 dossiers retenus.

L'accès à ces prêts a été élargi (1) et leurs conditions d'attribution simplifiées.

c. — En 1984, les aides du ministère de l'Agriculture à la réduction de la consommation d'énergie pour le séchage des grains et la déshydratation des fourrages ont représenté la moitié des aides totales affectées à ces secteurs.

Le ministère a également subventionné des actions relatives à l'utilisation énergétique du bois et aux économies d'énergie dans les industries du bois.

Enfin, le même département ministériel a contribué à des recherches sur la production de carburants de substitution (2) (voir aussi sous-programme 2).

2. — Le sous-programme « politique industrielle et recherche développement »

La deuxième loi de Plan a insisté sur la particulière importance stratégique de ce sous-programme qui tend à éviter, par la fabrication d'équipements français d'utilisation rationnelle de l'énergie, qu'« à une dépendance en énergie se substitue une dépendance industrielle et technologique ».

Il est donc particulièrement désolant de constater qu'il s'agit pourtant d'un des domaines du programme prioritaire n° 5 où le taux de réalisation des prévisions budgétaires a été le plus faible en 1984 (le montant des autorisations de programme qui doivent être ouvertes en 1985 est en outre inférieur aux prévisions de 1984).

(1) Eligibilité d'opérations bénéficiant déjà d'une aide de l'Agence Française de Maîtrise de l'Énergie et du Fonds Spécial de Grands Travaux.

(2) Réalisation d'une installation pilote à SOUSTONS (filrière ACETANO-BUTANOL).

**Sous-programme 4
Politique industrielle et recherche-développement**

	1984			1985
	Prévisions (M.F.)	Réalisations (M.F.)	Taux de réalisation (%)	Prévisions (M.F.)
a. Subventions de l'Agence Française de Maîtrise de l'Énergie (1) A.P.	364	273	75	308
b. Interventions de l'Agence Française de Maîtrise de l'Énergie (1) D.O.	30,20	30,20	100	32,04
c. Soutien des programmes de l'Agence Française de Maîtrise de l'Énergie A.P. (1)	22,67	22,67	100	22
d. Politique industrielle du Ministère de l'Urbanisme et du logement A.P.	15	0	0	16,26
TOTAL				
• D.O.	30,20	30,20	100	32,04
• A.P.	401,74	295,67	73,5	346,26

(1) Financement inclus dans le budget civil de la recherche.

Malgré les annulations de crédits opérées en 1984, les actions de qualification des matériels et de mise au point de procédés performants pour l'utilisaton rationnelle de l'énergie ont été poursuivies en ce qui concerne les pompes à chaleur.

Une utilisation plus rationnelle de l'énergie a également continué à être recherchée dans l'habitat, notamment dans les domaines de la régulation de la chaleur, de la gestion de l'air et des composants du bâtiment.

Par ailleurs, des actions de normalisation vont être poursuivies ou engagées pour les modules photovoltaïques, les chauffe-eau et les capteurs solaires.

E.D.F. a consacré en 1984 un milliard de francs à la promotion des usages performants de l'électricité dans l'industrie (objectif qui concerne aussi le sous-programme 1 précédemment évoqué), dont 400 millions de francs pour la constitution d'une industrie française compétitive de production d'équipemens électriques.

Le but de l'entreprise nationale est que la part des fabricants français dans ce domaine atteigne 85 % en valeur.

Ainsi, l'objectif de pénétration de l'électricité dans les entreprises industrielles (5 TWh/an en moyenne d'ici à la fin de la

décennie), pour des usages compétitifs et économiquement performants, devrait être atteint en priorité grâce à des équipements français.

On notera enfin, que le sous-programme 4 se consacre, ainsi que le sous-programme 1, au développement de la production de carburants de substitution et qu'il est donc fait deux fois référence, sur ce point, à l'usine pilote de SOUSTONS dans le rapport d'exécution du IX^e Plan.

Une telle répétition ne témoigne pas d'un découpage très rationnel des actions entre les différents sous-programmes.

C. — LE SOUS-PROGRAMME 2 RELATIF A L'HABITAT ET AUX ACTIVITÉS TERTIAIRES

Les actions du sous-programme 2 portent à la fois sur les constructions neuves et anciennes.

Le degré de réalisation des prévisions a été globalement meilleur que dans le cas du sous-programme 4 en ce qui concerne les autorisations de programme (85 % au lieu de 73 %). Toutefois, ce résultat global recouvre des évolutions par action assez différenciées.

Sous-programme 2
« Habitat et secteur tertiaire »

	1984			1985
	Dépenses prévues (M.F.)	Dépenses réalisées (M.F.)	Taux d'exécution (%)	Dépenses prévues (M.F.)
a. Subventions A.F.M.E A.P.	240	299	124,5	133
b. Dotation P.A.L.U.L.O.S. (1) ... A.P.	654,5	416,5	63,6	529,96 (+ 123 du F.S.G.T.)
b. Dotation P.A.H. (énergie) (2) .. A.P.	61	47	77	61
c. Bonification des P.A.P. (3) et des P.L.A. (4) A.P.	240	255	106,25	252
d. Prime d'épargne logement D.O.	150	150	100	150
TOTAL				
• A.P.	1195,50	1017,5	85	1098,96
• D.O.	150	150	100	150

(1) P.A.L.U.L.O.S. : Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (aide aux bailleurs).

(2) P.A.H. : Prime à l'amélioration de l'habitat (aide aux propriétaires occupants de logements anciens).

(3) P.A.P. : Prêts aidés à l'accession à la propriété.

(4) P.L.A. : Prêts locatifs aidés (aide aux constructeurs sociaux).

On observe que les subventions distribuées par l'Agence Française de Maîtrise de l'Energie, à partir du budget de l'industrie ont été supérieures du quart environ aux prévisions.

Les crédits consacrés à la bonification des prêts aidés aux constructeurs sociaux de logements locatifs (P.L.A.) et aux candidats à l'accession à la propriété (P.A.P.) ont également dépassé les objectifs.

Les prévisions relatives à l'octroi des primes d'épargne logement, ont, de leur côté, été respectées.

En revanche, les montants des primes à l'amélioration de l'habitat ancien, d'une part (P.A.H.), et des logements à usage locatif et à occupation sociale, d'autre part (P.A.L.U.L.O.S) ont été nettement inférieurs à ce qui était attendu.

Toutefois il importe de souligner que le Fonds Spécial de Grand Travaux a apporté, dans ces domaines, d'importants compléments de crédits.

D'autre part, certaines actions importantes qui doivent être menées pour économiser l'énergie dans l'habitat et le tertiaire, soit ne nécessitent aucun crédit budgétaire (1), soit mobilisent des moyens réglementaires financiers et fiscaux qui ne sont pas spécifiques (promotion d'énergies renouvelables).

1. — Bilan des actions en faveur de l'habitat et du tertiaire.

a.) *Les constructions neuves.*

180 millions de francs ont été consacrés par le Fonds Spécial de Grand Travaux à l'attribution de primes à des constructions neuves ayant mérité le label « Haute Performance Energétique » (H.P.E), dans le cadre de la politique de renforcement des normes préconisées par le Plan.

Prochainement sera élaboré une nouvelle réglementation thermique qui devrait permettre un supplément d'économie de 30 % par rapport à 1982.

S'agissant du tertiaire, c'est une économie de 25 % qui devrait résulter de la nouvelle réglementation thermique dont le projet a été transmis au Conseil d'Etat.

(1) Par exemple, obligation d'affichage des consommations d'énergie dans les immeubles, modification de la législation en vue de faciliter les décisions de copropriété dans ce domaine.

b) *Les constructions existantes.*

L'Agence Française de Maîtrise de l'Énergie accorde en matière de diagnostic thermique, une aide à la décision qui, à la fin de 1984, avait déjà porté sur 1 900 000 logements.

Le Fonds Spécial de Grands Travaux, pour sa part, a consacré 1 250 millions de francs au financement d'actions d'économie d'énergie dans des secteurs nouveaux, tels que les écoles, les résidences universitaires ou les logements occupés par leurs propriétaires. A cette somme doit être ajoutée l'enveloppe de 650 millions de francs réservée à l'habitat par la troisième tranche de travaux du Fonds.

Le programme « H 3E 90 » (habitat existant économe en énergie à l'horizon 90), qui tend à diminuer du quart au moins les consommations d'énergie dans les logements, a en outre été lancé conformément aux objectifs du Plan.

2. — **Les énergies renouvelables.**

150 millions de francs de la deuxième tranche du Fonds Spécial de Grands Travaux ont permis, en 1984, de soutenir 34 opérations de réseaux de chaleur correspondant à la substitution de 137 200 T.E.P.

Par ailleurs, ont été menées des actions de valorisation énergétiques des déchets de bio-masse (25 000 T.E.P.) et de développement du solaire thermique (eau chaude sanitaire, piscines solaires).

Le rapport d'exécution du Plan ne fait, en revanche, pas allusion à des actions, pourtant prévues par le programme prioritaire d'exécution, de valorisation des rejets thermiques ou d'encouragement à la production d'électricité en site isolé.

D. — *LE SOUS-PROGRAMME « TRANSPORTS »*

Concernant les économies d'énergie dans les transports, les dépenses ont été supérieures aux prévisions.

Sous-programme 3
Transports

(millions de francs)

	1984		1985
	Dépenses prévues	Dépenses réalisées	Dépenses prévues
1. Subventions de l'Agence Française de Maîtrise de l'Energie A.P.	111	136,5	61 (2)
2. Réduction des consommations des véhicules routiers (1) A.P.	18,1	18,1	15
TOTAL A.P.	129,1	154,6	76
(1) Crédit inclus dans le budget civil de la recherche			
(2) Non compris le Fonds Spécial de Grands Travaux.			

L'Agence Française pour la Maîtrise de l'Energie a défini, pour 1984, un programme sur :

- la réduction de la consommation des véhicules dans les entreprises,
- l'action sur le parc automobile existant (notamment par l'intermédiaire des réseaux de réparateurs),
- l'optimisation de l'organisation des systèmes de transport (1).

D'autre part, l'Agence Française pour la Maîtrise de l'Energie apporte son appui à la mise au point de matériels de transports plus performants : le rapport d'exécution du Plan fait allusion au projet « virages » relatif aux poids lourds, mais ne mentionne pas d'autres projets cités par le programme prioritaire d'exécution concernant les automobiles (programmes 3 litres Eco 2000 et Vesta) ou les autobus et autocars (Auroch, Icare, Corebus).

On rappellera que Peugeot et Renault, se sont engagés, en 1984, à réduire de 12 %, par rapport à 1982, la consommation conventionnelle de véhicules vendus en France en 1988.

(1) Organisation plurimodale : transport combinés route-rail, par exemple.

CONCLUSION

L'analyse de la réalisation en 1984 du programme prioritaire d'exécution n° 5 fait naître des critiques de forme et de fond.

Sur la forme, la présentation des prévisions et des résultats du programme prioritaire d'exécution n'est pas satisfaisante :

- le découpage par actions du programme prioritaire d'exécution donne lieu à des répétitions dans la description des mesures d'application décidées (notamment en ce qui concerne les carburants de substitution, les utilisations énergétiques de la bio-masse, la pénétration de l'électricité dans l'industrie).
- la lecture des prévisions et des résultats est rendue difficile par :
 - l'abus de sigles non explicités,
 - le fait que la ventilation des crédits budgétaires ne corresponde pas à la division des sous-programmes et des actions.

Sur le fond, la débudgétisation de certaines dépenses, prises en charge par E.D.F. ou par le Fonds Spécial de Grands Travaux, complique et affaiblit le contrôle du Parlement.

Il est navrant de constater que les annulations les plus importantes ont frappé les actions les plus essentielles tendant au développement d'une offre française de biens d'équipement susceptible de permettre une utilisation plus rationnelle de l'énergie.

En tout état de cause, les écarts entre les prévisions et l'exécution des dépenses inscrites dans le programme prioritaire d'exécution témoignent :

- soit d'un manque de réalisme dans l'estimation des besoins,
- soit d'un manque de sélectivité dans le choix de priorités,
- soit d'un manque de discernement dans les opérations dites de « régulation budgétaire ».

C'est la crédibilité même de la Planification qui se trouve remise en cause par de telles inconséquences !

L'EXÉCUTION DU PPE N° 7

« MIEUX VENDRE EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER »

I. — OBSERVATIONS LIMINAIRES

La présentation des structures et des objectifs des différents programmes prioritaires d'exécution a déjà été faite par la délégation à la planification lors de l'examen des première et deuxième lois de Plan.

Néanmoins, le rappel de quelques observations sur la forme et le contenu du PPE n° 7 peut permettre d'éclairer le jugement qui doit être porté sur l'exécution de ce programme.

A. *L'ÉPARPILLEMENT DES CRÉDITS MIS EN ŒUVRE INDIQUE QU'IL S'AGIT D'UN PROGRAMME INTERMINISTÉRIEL COMPORTANT SURTOUT DES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT*

1. Des crédits morcelés.

La structure des dépenses induites par l'exécution du PPE n° 7 apparaît comme morcelée.

Plus d'une centaine de lignes de crédits sont mises à contribution dont, moins d'une quinzaine atteint ou dépasse les 100 millions de francs (1), plus de la moitié représente des dépenses inférieures à 10 millions de francs.

(1) Scolarisation des enfants français à l'étranger, contrôle de la qualité des produits dans l'industrie, développement de la filière ovine, fonctionnement des postes d'expansion économique à l'étranger, subventions aux fins de rachat ou de constitution de réseaux commerciaux à l'étranger, agence pour la coopération technique industrielle et économique (ACTIM), aménagement des ports maritimes.

2. Un programme interministériel.

Pas moins de douze départements ministériels participent à l'exécution du PPE n° 7, tant il est vrai qu'il n'y a que peu d'actions administratives qui n'aient un impact sur nos échanges extérieurs.

Le rattachement de certains chapitres budgétaires à l'exécution du PPE n° 7 peut d'ailleurs parfois paraître artificiel. Ainsi, on saisit mal le lien pouvant exister entre le développement de nos ventes à l'étranger et l'informatisation de l'état civil des Français nés à l'étranger ou le rapatriement de nos compatriotes nécessiteux et âgés, vivant dans d'anciennes possessions françaises outre-mer (chapitre 46-92 — budget du ministère des relations extérieures — sous-programme « mobiliser les hommes »).

Parmi les ministères associés à l'exécution du PPE, ceux qui y consacrent les dotations les plus importantes sont les ministères de l'économie, des finances et du budget (postes économiques à l'étranger, subventions aux implantations commerciales), des relations extérieures (scolarisation des enfants français à l'étranger), de l'agriculture (actions sectorielles) et de la mer (aménagement des ports).

Outre le ministère de l'économie et des finances qui exerce, fonctionnellement, un rôle coordonnateur, la délégation au commerce extérieur, placée sous l'autorité du ministre du redéploiement industriel, a vocation à animer et coordonner les actions interministérielles concourant au développement des échanges extérieurs.

3. Des actions surtout d'accompagnement.

Il va de soi que le développement de nos exportations et la limitation de la pénétration étrangère sur notre marché intérieur sont d'abord l'affaire des entreprises.

L'Etat cependant accompagne et soutient l'effort dans ce domaine des sociétés françaises de deux façons :

- soit directement, par l'octroi de subventions ou la prestation de services (informations, conseils) ;
- soit indirectement par une action sur l'environnement des entreprises (formation des hommes, amélioration des infrastructures de transports et du fonctionnement des marchés).

Ces différents types d'actions nécessitent des dépenses en vue soit d'améliorer le fonctionnement des administrations concernées soit de subventionner les équipements collectifs nécessaires et les investissements des entreprises.

Certes, des instruments nouveaux ont été récemment mis au service du développement de nos échanges extérieurs tels que le Comité de développement des exportations (Codex), pour la promotion du commerce courant, les directions régionales du commerce extérieur, ou la banque de données « BEATRICE ». Mais la mise en place de ces outils a précédé l'entrée en vigueur du IX^e Plan qui, pour sa part, ne prévoit la création que d'une école nationale d'exportation.

Il semble que l'on ait conçu les intitulés des sous-programmes et des actions du PPE de façon à les faire coïncider avec des chapitres budgétaires et des services préexistants. L'élaboration du programme prioritaire n'a donc donné lieu à aucune restructuration budgétaire ou administrative.

Cela n'empêche pas, toutefois, qu'aucun crédit n'ait été inscrit initialement en face de certaines actions (stages de préparation à des emplois à l'étranger et à l'exportation, recyclage des Français rentrant de l'étranger, formation professionnelle des cadres, ingénierie dans le domaine de l'environnement, offre française de formation technologique, etc...).

Par ailleurs, certains objectifs de la première et même de la deuxième loi de Plan n'ont pas été repris.

Ainsi n'est-il plus question dans le PPE n° 7 par exemple :

- de la contribution du secteur public à l'équilibre de nos échanges extérieurs et du rôle pilote de ce secteur dans l'établissement de bilans en devises
- des gains en devise induits par la valorisation des déchets
- du développement du système des normes et des règlements pour l'exportation (NOREX) pourtant mentionné dans le document annexé à la deuxième loi de Plan.

Enfin, le chiffrage des objectifs, effectué en francs 1984 et en mentionnant seulement, pour les investissements, les autorisations de programme et non les crédits de paiement, apparaît comme peu contraignant et peu précis.

Tout cela dénote un manque d'ambition et de rigueur.

Au total, la part des dépenses ordinaires du PPE n° 7 consacrée à l'amélioration du fonctionnement de l'administration et de divers organismes publics (agences, associations, établissements publics) est nettement plus importante (62 %) que celle versée directement à des entreprises (interventions en faveur de l'agriculture, de l'amélioration de la qualité des produits dans l'industrie...).

En revanche, moins de 20 % seulement des autorisations de programme du PPE concernent des investissements directement exécutés par l'Etat. La très grande majorité de ces crédits représente donc des subventions versées à des entreprises ou à des personnes morales de droit privé.

Toutefois, le montant des autorisations de programme n'équivaut qu'au tiers de celui des dépenses ordinaires du PPE ; encore le montant des crédits de paiement correspondant est-il nécessairement inférieur (1).

Ainsi, l'essentiel des crédits budgétaires du PPE est consacré à l'amélioration du fonctionnement interne et des prestations de l'administration plutôt qu'à l'aide directe aux entreprises.

**B. DES MOYENS, SOMME TOUTE, LIMITÉS,
QUI PRIVILÉGIENT LE DÉVELOPPEMENT
DES EXPORTATIONS PAR RAPPORT A LA RECONQUÊTE
DU MARCHÉ INTÉRIEUR
ET NÉGLIGENT QUELQUE PEU L'INDUSTRIE.**

1. Des moyens limités.

Comme il a été montré, moins de 15 % seulement des lignes budgétaires consacrées à l'exécution du PPE n° 7 dépassent 100 millions de francs, plus de la moitié n'atteignant même pas 10 millions de francs.

Au total, l'exécution du programme devait, d'après les prévisions du Plan, mobiliser, en 1984, 3 610,5 millions de francs de dépenses ordinaires et 1 165,20 millions de francs d'autorisations de programme soit, respectivement 0,38 % et 0,7 % du budget de l'Etat.

C'est peu pour un objectif aussi primordial.

2. Le développement des exportations privilégié par rapport à la reconquête du marché intérieur.

L'intitulé du PPE n° 7 indique qu'il s'agit de mieux vendre non seulement à l'étranger mais aussi en France.

(1) Une autorisation de programme représente une enveloppe pluri-annuelle de crédits d'investissements. Certains des crédits de paiement correspondant aux autorisations de programme ouvertes durant le IX^e Plan ne seront donc inscrits que dans les lois de finances postérieures à 1988.

Le document annexé à la première loi de Plan proclamait d'ailleurs, en 1983, la nécessité de « reconquérir le terrain perdu sur le marché intérieur » et le « refus de se soumettre aveuglément à la division internationale du travail ».

Il était question de « diversifier nos productions » en exploitant « les complémentarités autour de nos points forts ».

Il est vrai que simultanément et de façon presque contradictoire, le même texte déclarait « qu'on ne peut tout produire en France et que l'idée de spécialisation s'impose d'elle-même ».

Or, l'examen du programme prioritaire d'exécution n° 7 laisse à penser que le développement de nos échanges extérieurs a été préféré à la reconquête du marché intérieur.

En effet, sur les 6 sous-programmes du PPE n° 7, 4 (environ 80 % des dépenses ordinaires) traitent presque exclusivement des moyens de faciliter nos échanges (1) et deux seulement (2) concernent aussi l'amélioration de l'offre française.

Certes, ce dernier objectif est également poursuivi par d'autres programmes prioritaires (moderniser l'industrie, favoriser la recherche, développer les industries de communication) mais il aurait été souhaitable d'inscrire dans le PPE traitant du commerce extérieur, des actions plus nombreuses et plus significatives traduisant une réelle volonté de reconquête de notre marché intérieur (par exemple : développement d'une production nationale de magnétoscopes et de motos de grosse cylindrée).

3. Des actions spécifiques peu nombreuses en faveur de l'industrie

Alors que les échanges de biens industriels représentent à la fois le secteur le plus important et le plus vulnérable de notre commerce extérieur, l'industrie ne fait l'objet que de peu d'actions spécifiques de la part du PPE n° 7.

Les deux aides directes les plus importantes concernent l'implantation sur les marchés étrangers et l'amélioration de la qualité des produits mais les actions directes en faveur de l'agriculture paraissent plus nombreuses et plus ambitieuses.

(1) Mobiliser les hommes, développer l'information des entreprises, adapter les instruments de l'exportation, renforcer les points d'appui du commerce extérieur.

(2) Favoriser l'adaptation de l'offre française, promouvoir le tourisme.

L'industrie, en particulier, ne se voit consacrer aucune action sectorielle à l'intérieur du sous-programme n° 3 « Favoriser l'adaptation de l'offre française ».

Ces propos doivent certes être nuancés en fonction de l'existence d'autres PPE consacrés à l'industrie, mais ces programmes paraissent exclusivement axés sur les industries de pointe.

Or, l'intention proclamée par le texte annexé à la première loi de plan était de moderniser l'ensemble des activités productives en consolidant, notamment, les points forts des industries de transformation et en préservant l'activité des biens intermédiaires.

II. — L'EXÉCUTION IMPARFAITE DU PPE N° 7 EN 1984

La première loi de Plan s'était fixée pour objectif que la France parvienne en deux ans à équilibrer son commerce extérieur.

Ce résultat a presque été atteint en 1984, un net redressement de notre balance commerciale ayant permis, avec l'excédent des échanges touristiques, le retour à l'équilibre des transactions courantes.

Une telle performance ne saurait toutefois dispenser notre pays de l'exécution des objectifs du programme prioritaire d'exécution n° 7 étant donné la précarité de l'équilibre retrouvé en 1984 dont témoigne la dégradation des résultats de nos échanges en début d'année 1985.

Notre commerce extérieur demeure vulnérable : nos exportateurs de produits industriels éprouvent globalement des difficultés à maintenir leurs parts de marché, tandis que notre propension à importer reste forte.

Dans ce contexte, il apparaît particulièrement regrettable que les prévisions budgétaires concernant l'exécution du programme prioritaire d'exécution n° 7 en 1984 n'aient pas toutes été respectées.

A. *UNE INEXÉCUTION PARTIELLE QUI, AU NIVEAU GLOBAL, AFFECTE ESSENTIELLEMENT LES DÉPENSES EN CAPITAL*

Le principal mérite d'une programmation budgétaire des dépenses concourant à l'exécution des objectifs des programmes prioritaires d'exécution devrait être de conférer à ces dépenses un

caractère prioritaire et de les faire échapper en conséquence aux mesures de « régulation budgétaire » prises en cours d'exercice.

Or, de nombreux postes de dépenses, bien qu'intégrés dans les moyens budgétaires de réalisation du programme prioritaire d'exécution n° 7, n'en ont pas moins fait l'objet d'annulations souvent importantes, surtout en ce qui concerne les autorisations de programme.

Si globalement, en effet, les prévisions budgétaires relatives aux dépenses ordinaires rattachées au programme prioritaire d'exécution n° 7 ont été respectées, il n'en a pas du tout été de même des prévisions concernant les dépenses en capital, comme le montre le tableau suivant :

**PROGRAMME PRIORITAIRE D'EXÉCUTION N° 7
MIEUX VENDRE EN FRANCE ET A L'ETRANGER**

	Année 1984		
	Prévisions (millions F)	Réalisations (millions F)	Taux d'exécution
1. Mobiliser les hommes			
• D.O.	719,1	743,28	103,36 %
• A.P.	3	0	0 %
2. Développer l'information des entreprises			
• D.O.	206,78	210,65	101,9 %
3. Favoriser l'adaptation de l'offre française			
• D.O.	711	725,3	102 %
• A.P.	322	215,5	66,9 %
4. Adapter les instruments de l'exportation			
• D.O.	1 216,43	1 213,5	99,7 %
• A.P.	487,5	351,35	72 %
5. Renforcer les points d'appui du commerce extérieur			
• D.O.	660,83	669,97	101,3 %
• A.P.	285	257,8	90,4 %
6. Promouvoir le tourisme			
• D.O.	96,45	103,4	107,2 %
• A.P.	67,08	40,01	59,6 %
TOTAL			
• D.O.	3 611,05	3 666,10	101,5 %
• A.P.	1 164,58	864,66	74,24 %

D.O. : Dépenses Ordinaires.
A.P. : Autorisations de Programme.

Il apparaît, d'après ce tableau, que le taux d'exécution des prévisions de dépenses ordinaires, dépasse 100 %. Un tel résultat peut, d'un côté, être tenu pour satisfaisant. Il peut aussi, d'un autre côté, être interprété comme la marque d'une certaine imprécision du chiffrage des moyens budgétaires affectés au programme prioritaire d'exécution n° 7 (1).

S'agissant des autorisations de programme, leur taux d'exécution remet en cause la crédibilité même des liens qui peuvent être établis entre lois de Plan et lois de finances.

En tout état de cause, un tel résultat semble décevant sinon inadmissible.

Il apparaît, en outre, que **les sous-programmes relatifs à l'adaptation de l'offre française (y compris en matière d'hébergement touristique) sont ceux dont le degré de réalisation est le moins satisfaisant**, ce qui est très regrettable.

Ces résultats globaux qui viennent d'être présentés recouvrent des évolutions de détail plus différenciées.

B. DES RÉSULTATS INÉGAUX DONT CERTAINS SONT TRÈS PRÉOCCUPANTS

1. Les sujets de satisfaction

a. Comme il a été déjà été observé, certaines des actions du programme prioritaire d'exécution n° 7, bien que mentionnées par l'annexe à la loi de finances pour 1984 relative aux programmes prioritaires d'exécution, ne faisaient l'objet, dans ce document, d'aucune prévision budgétaire chiffrée.

L'analyse de la réalisation du programme prioritaire d'exécution n° 7 révèle cependant que ces actions n'en ont pas moins parfois commencé à être entreprises en 1984. C'est ainsi que des dépenses non prévues initialement ont finalement été consenties en faveur :

- de la préparation à des emplois à l'étranger et à l'exportation, du recyclage des Français rentrant de l'étranger et de la formation professionnelle des cadres et dirigeants d'entreprise (ministère du Travail, sous-programme « Mobiliser les hommes ») ;

(1) Les différences (minimes, il est vrai, et sans doute dues au jeu des arrondis) entre les chiffres de la deuxième loi de Plan et ceux de l'annexe budgétaire témoignent de la même imprécision ainsi que certaines erreurs de totalisation dans la même annexe et le fait qu'aucun chiffre n'ait pu, a priori, être inscrit en face de certaines actions prévues (voir plus loin).

- de la coordination de l'offre française de formation technologique et de l'ingénierie dans le domaine de l'environnement (ministère de l'Environnement, sous-programme « Renforcer les points d'appui du commerce extérieur »).

b. Dans l'ensemble et compte tenu des actions de formation d'adultes évoquées ci-dessus, le bilan de l'exécution des dépenses du sous-programme « *Mobiliser les hommes* » s'avère satisfaisant.

c. Le sous-programme « *Développer l'information des entreprises* » qui comporte notamment l'informatisation de l'accès à diverses données statistiques et documentaires (1) a été, lui aussi, correctement exécuté.

d. A l'intérieur du sous-programme 3 « *Favoriser l'adaptation de l'offre française* » des moyens supérieurs aux prévisions ont été affectés, d'une part, à la mise aux nouvelles normes communautaires du Marché d'Intérêt National de Rungis (pour l'exportation des viandes), d'autre part, à la conclusion d'une centaine de contrats (2) d'amélioration de la qualité de certains produits (notamment dans les secteurs du jouet, du textile et du meuble).

Dans d'autres domaines du même sous-programme, les réalisations ont été proches ou égales aux prévisions :

- le dialogue entre producteurs, distributeurs et utilisateurs a été favorisé par la mise en place de groupes de travail spécialisés au sein du Centre National de la Consommation,
- des accords ont, par ailleurs, été conclus avec les compagnies consulaires et les organismes professionnels concernés en vue de soutenir les groupements de commerçants qui s'engagent dans la création de groupements d'achats, l'informatisation des entreprises ou l'exportation du commerce de gros,
- les actions d'amélioration du marché des produits de la mer frais ont été entreprises (mais les dépenses pour renforcer l'exportation de ces produits ont été nettement inférieures aux prévisions). L'adaptation des équipements des marchés des produits agricoles (notamment par l'informatisation) a été poursuivie,

(1) — Informatisation des Directions régionales du commerce extérieur.

— Centre français du commerce extérieur :

- extension du système Télémaque (informations sur les appels d'offres)
- mise en place d'un système de références documentaires.

— Direction des douanes : extension du réseau Béatrice (diffusion des statistiques du commerce extérieur).

(2) Au lieu de 50 en 1983, mais on est encore loin de l'objectif du Plan qui est de 380 contrats par an.

— la « gestion de la qualité » des produits industriels a été assurée grâce aux moyens technologiques de certification et d'essais fournis par le L.N.E. (Laboratoire National d'Essais), l'A.F.N.O.R. (Association Française de Normalisation) et le B.N.M. (Bureau National de Métrologie).

S'agissant des actions sectorielles, des moyens conformes ou supérieurs aux prévisions ont été engagés en faveur de l'horticulture, du secteur des fruits et légumes et de la filière porcine.

La modernisation des serres a ainsi porté sur la construction de 500 hectares et l'aménagement de 700 hectares. 3 300 hectares de verger ont été rénovés. Enfin, la crise du marché de la viande porcine explique que 64 millions de francs d'aides aient été accordées aux nouveaux investisseurs (au lieu des 40 millions de francs prévus).

S'agissant du secteur du bâtiment, le programme IMPEX 85 qui, dans le cadre du Plan construction, cherche à redresser la situation de nos échanges de matériaux et composants, a été mis en œuvre conformément aux prévisions.

e. Les résultats de l'exécution du *sous-programme n° 4 « Adapter les instruments de l'exportation »* ont été contrastés.

Les taux d'exécution des actions pour la promotion du commerce courant et l'information sur l'offre française de bâtiment et travaux publics se sont révélés médiocres (voir plus loin) tandis que les dépenses relatives aux interventions du Centre français des manifestations à l'étranger (C.F.M.E.) et à la réorientation de l'activité des postes d'expansion économique étaient, en revanche, conformes aux prévisions.

L'accroissement de la capacité d'intervention du C.F.M.E. (1) s'accompagne d'une réorientation géographique de ses activités (priorité aux pays de l'O.C.D.E., de l'O.P.E.P. et du Sud-Est Asiatique) et d'un effort particulier de sa part en faveur des actions de promotion sectorielle.

Les mêmes priorités géographiques et la même attention particulière aux besoins sectoriels des entreprises président à la réorientation de l'activité des Postes d'Expansion Economique.

La procédure « SESAME (service de soutien et d'accompagnement sur les marchés extérieurs) qui permet à nos exportateurs d'assurer un service personnalisé à leurs clients a été étendue à de nouveaux pays (2) ; 100 postes de volontaires du service national actif (V.S.N.A.) ont été créés.

(1) 119 opérations ont été réalisées par le C.F.M.E. en 1982, 150 en 1983, l'objectif est de parvenir à 210 manifestations annuelles au cours du IX^e Plan.

(2) En 1983 : pays de la C.E.E. ; en 1984 : Autriche, Espagne, Portugal, Suisse ; en 1985 : Etats-Unis.

Enfin, l'informatisation des postes d'expansion économique permet à leurs agents de se consacrer davantage à la prospection et à l'accompagnement des entreprises.

f. S'agissant de l'exécution du *sous-programme n° 5* (« *Renforcer les points d'appui du commerce extérieur* »), les sujets de satisfaction coexistent avec les motifs de mécontentement (voir dans le 2° les passages relatifs à l'ingénierie éducative internationale et surtout à l'adaptation des ports maritimes à l'évolution du trafic).

En matière d'ingénierie, le financement des pré-études a été conforme aux prévisions budgétaires.

D'autre part, les activités de l'Agence pour la Coopération Technique Industrielle et Economique (1) (A.C.T.I.M.) ont été redéployées vers les pays développés et les pays en voie de développement solvables de l'Asie du Sud-Est et du Moyen-Orient.

De son côté, l'Agence de Coopération et d'Aménagement (A.C.A.) a poursuivi, conformément aux prévisions, ses activités de soutien sur les marchés étrangers aux opérations pilotes menées dans les secteurs de l'habitat et du développement rural.

Dans le domaine des transports, les dépenses relatives aux actions de coordination ont été supérieures aux prévisions (sans compter les financements du Fonds spécial de grands travaux).

Ainsi ont pu notamment être améliorés les nœuds des réseaux de transports de marchandises tandis qu'il a été possible d'apporter un soutien efficace au développement du transport combiné.

Il s'agit du seul programme « lourd » d'investissements, inscrit dans le programme prioritaire d'exécution n° 7 dont le rythme de réalisation n'a pas été inférieur à ce qui était prévu.

g. Concernant enfin le dernier sous-programme du programme prioritaire d'exécution n° 7 « *Promouvoir le tourisme* », les dépenses relatives à la promotion et à la commercialisation, au soutien du développement local, à la connaissance des fréquentations touristiques et à l'étalement des vacances ont été supérieures ou proches de celles prévues.

En revanche, le taux d'exécution des équipements d'hébergement touristique constitue un sujet de profond mécontentement.

(1) Les interventions de l'Agence portent essentiellement sur la formation de techniciens étrangers et l'envoi de missions d'experts français pour identifier les projets dans les pays prioritaires.
Il s'agit donc d'une action en amont des exportations de produits à technologie avancée.

2. Les motifs de mécontentement

a. Les lacunes :

Comme il a été indiqué, plusieurs des objectifs du PPE n° 7 n'ont pas fait l'objet d'un chiffrage dans l'annexe à la loi de finances pour 1984 relative aux PPE.

Certaines des actions concernées ont néanmoins vu des crédits être engagés en leur faveur (voir 1. —).

D'autres, en revanche, n'ont pas eu cette chance.

C'est ainsi, par exemple, qu'aucun crédit n'a été dépensé en 1984 au titre :

- de la sensibilisation aux problèmes du commerce extérieur des élèves des enseignements secondaire, technologique et supérieur,
- de la reprise des enquêtes par branche dans l'industrie (action en vue d'améliorer la connaissance de l'offre française).

D'autre part, alors que la deuxième loi de Plan a prévu, dans le domaine de l'ingénierie une enveloppe d'autorisations de programme de 23,6 milliards de francs pour la période 1984-88, aucune dépense n'était prévue à ce titre dans l'annexe à la loi de finances pour 1984 et 0,28 milliard de francs seulement ont finalement été engagés par le ministère de l'Environnement.

b. Les retards :

- Les crédits relatifs à l'ouverture de l'*Ecole Nationale d'Exportation* n'ont pas été consommés en 1984, celle-ci ne devant en fait commencer à fonctionner qu'à l'automne 1985.

- Par ailleurs, des retards ont été enregistrés dans la mise en place des CLIP (*Centre Locaux d'Information pour les Prix*) en raison des délais nécessaires aux négociations entre l'Etat et les collectivités locales.

Trois centres seulement ont été créés à Lille, Rennes et en Seine-Saint-Denis.

- D'autre part, en l'absence de mesures nouvelles, les actions — pourtant modestes — prévues en matière d'*ingénierie éducative internationale* ont dû être reportées.

- Enfin, les actions prévues pour l'*évaluation de la qualité des céréales importées* paraissent elles aussi avoir été ajournées.

c. *Les insuffisances :*

Plusieurs des prévisions budgétaires relatives au PPE n° 7 n'ont reçu qu'une exécution insuffisante, même dans des domaines pouvant sembler particulièrement importants.

● En ce qui concerne le *sous-programme* « Mobiliser les hommes », les actions de formation à l'étranger, faute de moyens nécessaires, ont fait l'objet d'un redéploiement vers certains pays en développement ou nouvellement industrialisés (Inde, Mexique, Brésil).

Les dépenses correspondantes, inférieures aux prévisions en 1984 ont subi une nette diminution en 1985.

● **C'est en ce qui concerne le sous-programme n° 3 « Favoriser l'adaptation de l'offre française » que les insuffisances d'exécution du PPE sont les plus nombreuses et les plus graves.**

— Tout d'abord, les opérations de contrôle et de conseils aux professionnels sur la qualité des biens n'ont pu qu'être reconduites au niveau de 1983 (un effort de modernisation des laboratoires a cependant été engagé).

— Les actions, pourtant primordiales, d'adaptation de l'offre française aux besoins et à la compétitivité ont été très nettement inférieures aux prévisions, qu'il s'agisse de l'action de la Délégation au commerce extérieur ou de certaines actions sectorielles.

L'utilité de l'action de la Délégation au commerce extérieur est cependant manifeste dès lors qu'elle s'attache à promouvoir l'offre française dans les secteurs ou celle-ci est insuffisamment connue ou peu organisée à l'exportation.

La délégation s'adresse ainsi d'abord aux petites et moyennes entreprises et accentue en priorité ses efforts sur certains créneaux porteurs (bio-médical, électronique, mécanique, meuble, textile).

Les autorisations de programme de la Délégation, très inférieures aux prévisions en 1984, ne retrouveront malheureusement pas un niveau satisfaisant en 1985.

Concernant les actions sectorielles, l'effort accompli pour le développement d'une production nationale d'oléoprotéagineux est resté également très en-deçà des objectifs.

Il s'agit pourtant de permettre de substantielles économies de devises par une réduction des importations d'aliments pour bétail (le soja en particulier).

Les dépenses en faveur de la filière ovine sont restées elles aussi inférieures aux prévisions alors que nous aurions, là encore, avec un peu de volonté et de persévérance, les moyens d'améliorer le taux de couverture de nos échanges.

S'agissant des produits de la mer, les autorisations de programmes initialement inscrites dans la loi de finances pour 1984 n'ont pas toutes été ouvertes, tant s'en faut ! Néanmoins, l'aide au renouvellement et à la modernisation de la flotte de pêche a pu être poursuivie (1) et un effort supérieur aux prévisions a été engagé pour la diversification des espèces débarquées et la transformation des produits.

• Dans le sous-programme n° 4 « Adapter les instruments de l'exportation », les autorisations de programme relatives aux actions de promotion du commerce courant ont été, globalement, très inférieures aux prévisions.

Pourtant, le rapport d'exécution du IX^e Plan estime que les objectifs fixés ont été atteints.

Dès lors, se pose le problème de l'évaluation et de l'utilité des dotations initialement inscrites dans la loi de finances pour 1984.

Il est vrai cependant que les prévisions relatives aux dépenses ordinaires ont été à peu près respectées.

L'assurance prospection et l'assurance foire ont ainsi pu poursuivre leur développement : la contribution au solde extérieur des entreprises en ayant bénéficié a été de 5 milliards de francs en 1984 (ce chiffre devrait atteindre 12,6 milliards au terme du IX^e Plan).

Par ailleurs, depuis la mise en place du CODEX (Comité de développement extérieur), 120 entreprises ou groupes d'entreprises ont bénéficié d'un soutien à leur implantation commerciale à l'étranger.

Dans le domaine agricole, plus de la moitié des actions du codex-agro et du Fonds d'intervention stratégique (FIS) ont porté sur l'Amérique du Nord.

Le F.I.S. a encouragé la modernisation des entreprises exportatrices ainsi que le développement des ventes françaises à l'étranger (notamment en ce qui concerne les vins, la biscuiterie, la chocolaterie-confiserie et les produits laitiers).

(1) 52 navires hauturiers ou semi-industriels concernés, 7 nouveaux navires industriels construits, 7 autres transformés.

- S'agissant du « *renforcement des points d'appui du commerce extérieur* » (Sous-programme 5), le rapport d'exécution du Plan reconnaît que les opérations d'investissements nouveaux ont connu, en ce qui concerne les ports maritimes, un taux de réalisation assez faible.

Toutefois, ce rapport semble instruire en même temps le procès des objectifs du programme prioritaire dans ce domaine, en affirmant que le trafic a été stagnant et qu'il était d'abord nécessaire d'entretenir et de moderniser les installations existantes.

- **En matière touristique, les autorisations de programme relatives au développement des capacités d'hébergement françaises ont été amputées de 40 %.**

Il est paradoxal de voir qu'en même temps, ont été poursuivies les actions de promotion, de commercialisation et d'animation touristiques.

La première loi de Plan n'avait-elle pas dénoncé en priorité « l'insuffisance capacité d'hébergement qui pousse les Français à prendre leurs vacances à l'étranger et décourage la clientèle au moment des périodes de pointe » ?

PPE N° 7 : INSUFFISANCE DE L'EXÉCUTION DE CERTAINES PRÉVISIONS

	Prévisions (en MF)	Réalisations (en MF)	Différence (en MF)	Taux d'exécution (en %)	Prévisions (en MF)
SOUS-PROGRAMME N° 3					
« FAVORISER L'ADAPTATION DE L'OFFRE FRANÇAISE »					
3.2. - Promouvoir la qualité des produits français					
3.2.3. - Contrôles et conseils aux professionnels (répression des fraudes)					
D.O.	228	207,6	— 20,4	91	227,9
3.3. - Promouvoir une offre compétitive et adaptée aux besoins					
3.3.1. - Promouvoir une offre adaptée :					
Action sur les créneaux porteurs					
A.P.	60	4	— 56	6,6	0
- Action de la DCE pour une offre française compétitive					
A.P.	70	37,9	— 32,1	54	63 (transfert des charges communes)
3.3.2. - Actions sectorielles :					
- Oléoprotéagineux :					
A.P.	3	1,97	— 1	65,6	5
D.O.	14,5	9,2	— 5,3	63,4	14,5
- Filière ovine :					
D.O.	171,6	159,8	— 11,8	93,1	155,1
- Produits de la mer :					
A.P.	98,64	77,8	— 20,8	78,8	103
SOUS-PROGRAMME N° 4					
« ADAPTER LES INSTRUMENTS DE L'EXPORTATION »					
4.3. - Promouvoir le commerce courant					
A.P.	483,65	350,1	— 133,5	72,4	452
D.O.	446,64	444,95	— 1,69	99,6	615,54
SOUS-PROGRAMME N° 5					
« RENFORCER LES POINTS D'APPUI DU COMMERCE EXTÉRIEUR »					
5.2.1. - Adaptation des ports maritimes à l'évolution du trafic					
A.P.	180	128,35 (1)	— 51,65	71,3	200 (FSGT)
SOUS-PROGRAMME N° 6					
« PROMOUVOIR LE TOURISME »					
6.1. - Développer la capacité touristique					
A.P.	67,08	40,01	— 27,07	59,6	60,37 (2)

(1) Non compris le fonds spécial de grands travaux (FSGT)

(2) Dont 16,17 transférés en DGE (dotation globale d'équipement)

CONCLUSION

Des écarts d'une telle ampleur entre prévisions et dépenses réelles portent atteinte à la crédibilité de la traduction budgétaire des objectifs du IX^e Plan en matière de commerce extérieur.

Partant, c'est la planification elle-même qui se trouve remise en cause en tant que manifestation d'une volonté politique suprême et indicateur de l'ordre des priorités de la Nation.

Soit les prévisions effectuées n'étaient pas assez réalistes et les choix arrêtés insuffisamment sélectifs, soit les annulations pratiquées auraient dû épargner les crédits consacrés à la réalisation des objectifs des PPE.

Au demeurant, la « régulation » budgétaire qui a affecté les crédits destinés à « mieux vendre en France et à l'étranger », paraît avoir été opérée de façon aveugle dans la mesure où elle ne procède pas a priori d'un quelconque souci de classer par importance les divers sous-programmes et les différentes actions du PPE n° 7.

Décidément, le Plan n'est plus ni l'expression d'une « ardente obligation » ni même un « réducteur d'incertitudes ».

RAPPORT PRÉSENTÉ

par

M. Jacques BRACONNIER

SOMMAIRE

	Pages
I. — EXÉCUTION DU PPE N° 1 : MODERNISER L'INDUSTRIE GRACE AUX NOUVELLES TECHNOLOGIES ET A UN EFFORT D'ÉPARGNE	51
A. La modernisation industrielle grâce aux nouvelles technologies	51
1. Encourager la maîtrise et la diffusion de nouvelles technologies (sous-programmes 1, 3 et 4).....	52
• un objectif multiforme	52
• des réalisations ambiguës	52
2. Favoriser l'émergence d'une offre compétitive pour les biens d'équipements avancés	53
a) le secteur machine-outil	53
b) la filière électronique	54
B. L'orientation de l'épargne vers le financement des activités productives	56
1. L'orientation de l'effort d'épargne	56
a) une épargne en déclin mais mieux orientée	56
b) observations : cette nouvelle orientation n'est pas exempte de risques	57
2. L'activité des nouveaux circuits d'orientation de l'épargne.....	58
a) le fonds industriel de modernisation	58
b) les limites à son action	58
II. — EXÉCUTION DU PPE N° 3 — FAVORISER LA RECHERCHE ET L'INNOVATION	61
A. Bilan sommaire de l'action publique dans le domaine de la recherche	61
1. Un renversement significatif de tendance	62
a) Un effort financier important	62
b) Une batterie de mesures complémentaires	63
2. Des objectifs partiellement atteints	63
a) Evolution dans le temps	64
b) comparaison dans l'espace	64
c) La structure interne de la dépense de recherche	64
B. Une crédibilité entamée	65
1. Des échos alarmants sur l'efficacité de l'action publique. Les contrôles de la Cour des comptes	65

	Pages
2. Une place faussement déterminante des entreprises publiques	67
a) Le déséquilibre de l'aide de l'Etat au profit du secteur nationalisé	67
b) Les engagements réciproques entre l'Etat et les entreprises publiques ne sont pas toujours tenus. Contrats de plan et annulation de crédits	68
3. La situation des brevets n'enregistre aucun progrès significatif	70
III. — EXÉCUTION DU PPE N° 4 — DÉVELOPPER LES INDUSTRIES DE COMMUNICATION	73
A. Premier axe : encourager la création (sous-programmes 1, 2 et 3) — Bilan critique ...	73
1. Moyens techniques	74
a) L'effort de gestion	74
b) L'effort de recherche	75
2. Moyens juridiques	75
a) Loi du 1 ^{er} août 1984 sur les réseaux câblés	75
b) Projet de loi relatif aux droits d'auteurs	76
3. Moyens financiers	76
a) Des mesures prises	76
b) Commentaires	76
B. Encourager la diffusion (sous-programmes 4 et 5) - Bilan critique	77
1. Développer un programme ambitieux de réalisations techniques	77
a) Les réseaux câblés	77
b) Les difficultés	78
2. Encourager la décentralisation	79
a) Réalisations	79
b) Echecs	79
3. Accroître la diffusion internationale	79
a) Le ministère des Relations Extérieures : une place menacée	80
b) La société de commercialisation France Media International — Une société moribonde	80

— I —

**P.P.E. N° 1 : MODERNISER L'INDUSTRIE
GRACE AUX NOUVELLES
TECHNOLOGIES ET A UN EFFORT D'ÉPARGNE**

Le programme prioritaire d'exécution (P.P.E.) n° 1 a pour but de permettre aux entreprises françaises, spécialement aux P.M.E., d'adapter leurs méthodes de production à la révolution technologique en cours. Il s'appuie tout particulièrement sur le développement et l'orientation de l'épargne vers la modernisation des activités productives.

Ce P.P.E. comporte donc deux volets :

- un volet d'exécution qui passe par les restructurations industrielles (sous-programme 2) et les efforts de diffusion technologique dans des secteurs directement ou non directement industriels (artisanat — sous-programme n° 1 ; agroalimentaires — sous-programme n° 2 ; bâtiment et travaux publics — sous-programme n° 3...) ;
- un volet de financement : l'épargne.

On note dans les deux cas une certaine inflexion de tendance. Inflexion heureuse mais timide dans le premier, inflexion préoccupante dans le second.

**A. « LA MODERNISATION INDUSTRIELLE
GRACE AUX NOUVELLES TECHNOLOGIES »**

La modernisation industrielle est l'objectif phare des dernières années.

La modernisation industrielle est un processus global dont chacun peut suivre l'évolution à travers divers indicateurs : la formation brute de capital fixe des entreprises, publiques ou privées, les résultats des entreprises, les taux de pénétration, l'indice de production industrielle, etc.

Elle est aussi la résultante de différentes actions, globales ou spécifiques dont la P.P.E. n° 1 est une composante modeste.

En effet, ce « programme prioritaire » reprend pour l'essentiel soit des engagements habituels et un peu vains sur les « moyens de favoriser l'utilisation de techniques nouvelles », soit des engagements spécifiques et lourds (tels les plans de restructuration), mais antérieurs à la discussion même du IX^e Plan.

Ces deux objectifs sont de portée inégale.

1. Encourager la maîtrise et la diffusion de nouvelles technologies (sous-programmes 1, 3 et 4).

● L'objectif est de franchir « une étape technologique décisive », « par la mise en œuvre de tous les moyens modernes permettant de maintenir la compétitivité ».

Objectif « tous azimuts » qui s'applique aussi bien :

- à l'éducation nationale, à travers « la formation de base », ou tout récemment « les centres d'excellence » promus par M. Chevènement, ministre de l'Education nationale ;
- au secteur agricole et agro-alimentaire pour lequel seront poursuivis les effets « d'informatisation, de drainage et d'irrigation... » ;
- au bâtiment et travaux publics, dont les entreprises seront « incitées à expérimenter une organisation du travail plus qualifiante »... ;
- « aux qualifications, formation professionnelle, et conditions de travail ».

Autant dire que cet « encouragement » n'est pas toujours très convaincant.

● Sans nier leur intérêt, certaines de ces mesures sont sinon accessoires, du moins ambiguës.

Il en est ainsi du plan de 1985 « informatique pour tous », qui succède en réalité au « plan d'informatisation de la société » de 1978 et vise, conformément au plan, à installer 120 000 ordinateurs dans les établissements scolaires publics.

Le fait d'anticiper l'échéance prévue par le plan (1985 au lieu de 1988) n'est naturellement pas neutre et n'a d'autre objet que de soutenir, par une mesure d'urgence, et une nouvelle injection de 2 milliards de francs, le pari du PAFE (programme d'action de la filière électronique), et les constructeurs nationaux (voir ci-après les développements sur la « filière électronique »).

Par ailleurs, cet effort — louable — de formation des jeunes doit être mis en parallèle avec celui en faveur des adultes. Les données relatives à l'AFPA (l'association pour la formation professionnelle des adultes) paraissent à ce titre quelque peu contradictoires ; en effet, d'une part les effectifs de l'AFPA sont stagnants, voire même en légère diminution (104 000 stagiaires en 1980 ; 92 500 en 1983), d'autre part, les dépenses en capital de l'association — qui sont précisément des dépenses en matériels informatiques — ont connu en 1985 une régression très importante (— 19 % en crédits de paiement).

Ainsi, en dépit de résolutions réitérées en faveur de la formation, cette action est en réalité fluctuante, incertaine, montrant ainsi que la véritable détermination des pouvoirs publics est ailleurs.

En vérité, l'axe véritablement prioritaire du P.P.E. n° 1 « moderniser l'industrie » concerne les restructurations industrielles.

2. « Favoriser l'émergence d'une offre compétitive pour les biens d'équipement avancés » (sous-programme 2).

Même si le mot ne figure pas dans le programme, l'action de « restructuration » des secteurs menacés a été déterminante. Au sein du budget du ministère du Redéploiement industriel et du commerce extérieur, les crédits de « restructuration sectorielle » et de « restructuration d'entreprise » enregistrent les plus fortes progressions.

Le Plan s'était engagé sur deux secteurs particulièrement lourds : le plan machine-outil et la filière électronique.

a) Le secteur machine-outil

• Le plan machine-outil auquel le Plan fait référence a été défini en Conseil des Ministres le 2 décembre 1981. C'est un des premiers grands projets industriels du septennat.

Le Plan consistait à doubler sur 3 ans la production française de machines-outils, réduire la pénétration étrangère, améliorer le taux d'exportation des tours à commandes numériques et centres d'usinage, et surtout « réorganiser l'industrie française de la machine-outil » par une injection de 4 milliards de francs, dont 2,3 milliards de l'Etat.

Un certain nombre d'actions prévues dans le programme initial ont été mises en œuvre. Les crédits prévus ont été engagés sur la période 1982-1984. La restructuration est entamée. Les regroupements qui doivent s'opérer autour de deux pôles, constitués par Machines françaises lourdes (M.F.L.) et Intelautomatisme, sont en voie d'achèvement. La balance commerciale s'est améliorée avec un taux de couverture passant de 0,69 en 1981 à 0,83 en 1984.

● Les réalisations n'ont cependant pas toujours été à la hauteur des ambitions initiales (1).

En dépit d'une aide massive de l'Etat, et en raison il est vrai d'une conjoncture internationale très dépressive (le marché mondial est passé de 27 milliards de dollars en 1981 à 15 milliards en 1983), le secteur de la machine-outil régresse.

L'objectif de production ne sera pas atteint ; l'enveloppe financière publique prévue pour la durée du plan a été consommée en 2 ans, de quel montant et comment sera financé le reliquat de 1985 ?

En outre, la réalisation de ce plan a entraîné de sérieuses déconvenues, tant au regard de l'emploi, car la « restructuration » s'est pratiquement toujours accompagnée « d'ajustements d'effectifs » (M.F.L., l'un des pôles de restructuration a tout récemment présenté un plan de 265 suppressions d'emplois sur un effectif de 1 380 personnes), qu'au regard de la pénétration étrangère.

Le plan de 1981 avait prévu d'intégrer la société Ernault Sommer (H.E.S.), ex-numéro un européen de la machine-outil au sein des grands pôles de restructuration. Acculé au dépôt de bilan en novembre 1984, la société a été reprise par le Japonais Toyoda, démontrant ainsi l'assèchement des moyens financiers nationaux.

b) *La filière électronique.*

L'objectif du programme d'action de la filière électronique est identique à celui de la machine-outil : constituer deux ensembles nationaux majeurs, de taille et d'aptitude à être dans le peloton de tête mondial dans chacun des domaines concernés, ce qui aura des conséquences favorables sur l'emploi et la balance des paiements. Ce plan qui couvre la période 1983-1987, soit avec un décalage de un an pour la durée du IX^e Plan, a été adopté en Conseil des Ministres le 28 juillet 1982.

L'action de l'Etat a été apparemment particulièrement volontariste. Les concours publics ont évolué comme suit :

CONCOURS PUBLICS AU PROFIT DE LA FILIÈRE
ÉLECTRONIQUE (milliards de francs)

1981	1983	1984	1985
5.5	10.1	11.2	12.8

(1) Voir également la rapport de M. Chamant, rapporteur spécial, Sénat 1984-1985 n° 69 annexe

Cette augmentation doit cependant être appréciée avec prudence : près du quart des concours sont constitués de dotations en capital accordées aux entreprises nationales, accordées pour des raisons diverses, et d'un rapport parfois lointain avec la filière électronique. Ainsi, une partie du 1,5 milliard versé à la C.G.C.T. a pour objet principal de compenser les très importantes pertes de l'entreprise à la suite de l'échec du contrat de génie civil passé avec le Koweït, ce qui n'a rien à voir avec une injection de fonds en faveur de la filière électronique.

Après deux années d'application, les résultats sont variables selon le degré de détail et le lieu auquel on se situe. L'industrie électrique et électronique enregistre des résultats honorables en 1984 : + 11 % en valeur, + 5 % en volume, contre + 1 % pour l'ensemble de la production industrielle.

Cette croissance n'a guère été favorable à l'emploi ; les entreprises de la filière électronique connaissent, à leur tour, une grave crise d'effectifs : C.G.C.T., C.I.T., Thomson s'apprentent à supprimer chacun de 1 000 à 3 000 emplois, près de 10 % des effectifs !..

En outre, le marché intérieur étant resté faible, c'est essentiellement à l'exportation (+ 20 %) que le chiffre d'affaires du secteur doit sa croissance.

**BALANCE COMMERCIALE DU SECTEUR DES INDUSTRIES
ÉLECTRIQUES ET ÉLECTRONIQUES**

(en milliards de francs)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Chiffre d'affaires global du secteur	107,2	122,9	139,8	160,8	182,4	200 (estim.)
Importations	39	46,4	55,5	61,6	76	93,5
Exportations	31,3	38,9	47,5	60,5	68,2	84
Solde commercial	+ 7,6	+ 7,4	+ 7,6	+ 1,037	8,3	9,3-9,5 (estim.)

Source : FIEE (Fédération des industries électriques et électroniques).

Encore cette amélioration doit-elle être précisée. L'excédent global est largement dû aux résultats des matériels électriques. La « filière électronique » et l'informatique font apparaître des déficits de 1,1 milliard de francs, et de près de 10 milliards de francs. L'accroissement de ce dernier déficit (— 5,5 milliards en 1983)

s'explique par les efforts d'informatisation de l'industrie française. La légère amélioration du taux de couverture de l'électronique grand public (18 % en 1982, 24 % en 1983, 30 % en 1984), notamment des appareils de reproduction et d'enregistrement du son et de l'image, n'est due qu'à un effondrement du marché de la Hi-Fi, qui constitue avec la fabrication des magnétoscopes, un des points faibles de l'industrie française.

Enfin, et peut-être surtout, l'amélioration globale de la balance commerciale pour l'ensemble du secteur est très largement due au record absolu de ventes d'armes à l'étranger (61,8 milliards de francs de commandes en 1984, 50 milliards de francs d'exportations en 1983 contre 41,6 milliards en 1982, précédent record) ; record singulier quand on se souvient qu'en juin 1981, au salon du Bourget, le Président de la République avait fait ôter toutes les « armes offensives » à proximité des avions français.

Ainsi, selon le moment, le symbolique et les faits ont toujours pesé d'un poids inégal...

D'autres déconvenues sont plus importantes encore.

C'est le cas du second volet du programme : « l'effort d'épargne ».

B. L'ORIENTATION DE L'ÉPARGNE VERS LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS PRODUCTIVES

L'orientation de l'épargne vers le financement d'activités productives et une meilleure rentabilité s'est améliorée. Ces résultats sont cependant fragiles.

1. L'orientation de l'effort d'épargne.

a) L'épargne est en déclin : le taux d'épargne des ménages (mesuré au revenu disponible) est tombé à son plus bas niveau : 15,8 % en 1981, 15,7 % en 1982, 14,4 % en 1983, 13,7 % en 1984. Il a perdu deux points en deux ans ; la diminution du pouvoir d'achat pour la deuxième année consécutive est à l'origine de ce déclin.

Cependant, cette baisse dissimule une évolution qui traduit la recherche d'une meilleure rentabilité. On constate en effet une désaffection des épargnants pour l'épargne monétaire et liquide,

notamment pour les caisses d'épargne ainsi qu'une vive activité sur le marché financier. Comme le note M. Blin, rapporteur général, dans sa note semestrielle de conjoncture (1) : « Ce transfert de la Caisse d'Epargne vers la Bourse est d'autant plus remarquable qu'il intervient au moment où, pour la première fois les taux offerts sur les livrets A de la Caisse d'Epargne dépassent la hausse des prix (6,7 %). Il est vrai que ce gain de 0,4 % reste très loin du rendement des placements boursiers en 1984 : + 15 % pour les actions et les obligations françaises (1). »

STRUCTURE DES PLACEMENTS DE L'ÉPARGNE
(Répartition en % du flux annuel)

	1974	1981	1982	1983	1984
Epargne immobilière	44,8	39,3	36,8	36,2	36,4
Assurance-vie	4,8	7,3	8,1	9,1	10,6
Valeurs mobilières	0,2	14,1	12,7	18,3	18,6
Epargne liquide	35,4	25,6	29,4	28,7	23,2
Epargne monétaire	14,8	13,7	13	7,7	11,2

b) Cette orientation suscite un certain nombre d'observations.

- L'attrait — incontestable — pour le marché financier en 1983 s'est un peu tassé en 1984 au profit des placements d'assurance-vie qui sont en augmentation constante ; l'incidence notamment des comptes d'épargnes en actions (C.E.A.) n'a pas été déterminante. Par rapport à l'ensemble des placements des ménages, la part de l'épargne mobilière est stable en 1984. En outre, la part directe des particuliers dans les souscriptions d'obligations a baissé (20 % en 1984 contre 35 % en 1983).

- Cette vigueur n'est qu'apparente.

La reconstitution de l'épargne monétaire en 1984 pourrait amorcer l'annonce d'un retour à la consommation des biens durables, qui entraînerait avec elle une diminution de l'épargne financière.

En outre, la santé du marché financier provient également de la désaffection pour le marché immobilier. L'épargne qui l'alimente est vraisemblablement en attente d'investissements « pierre ». Des mesures opportunes en faveur de l'immobilier entraînerait rapidement un rééquilibrage au détriment de l'épargne financière.

(1) Note de conjoncture n° 16. M. Maurice Blin, rapporteur général. 22 mai 1985.

● Enfin, cette situation, globalement saine sur le plan économique, ne va pas sans risque.

- Pour l'épargnant même, qui est de plus en plus vulnérable à un retournement brutal. Les ménages se sont engouffrés vers les placements « à risque », au mépris des placements traditionnels alors même que ceux-ci étaient plus rémunérateurs. (En outre, selon l'avis même de la Caisse des dépôts et consignations, les gestionnaires des SICAV à court terme n'ont pas toujours fait preuve de discipline et de prudence suffisante ; une politique judicieuse des taux et surtout une bonne information sur les risques paraissent nécessaires.
- Pour les collectivités locales. Avec ce transfert de l'épargne liquide vers l'épargne mobilière, la Caisse des dépôts voit diminuer une de ses ressources privilégiées, qui lui permettait jusque-là de financer dans de bonnes conditions les prêts en faveur du logement social et des collectivités locales. Si cette évolution venait à s'accroître, la Caisse se heurterait à de graves difficultés pour financer ses emplois à long terme.

2. L'activité des nouveaux circuits d'orientation de l'épargne.

a) De nombreuses mesures étaient annoncées afin « d'encourager la diffusion de nouvelles technologies ». Les plus sérieuses concernent les procédures de financement, notamment le Fonds industriel de modernisation et la procédure MECA (aide régionale en faveur des machines et équipements de conception avancée pour les P.M.I.), qui ont eu un rôle non négligeable dans l'adaptation des entreprises.

Créé en juillet 1983, le Fonds industriel de modernisation (F.I.M.) vient abonder, sur ressources des comptes pour le développement industriel (CODEVI), les moyens de la politique industrielle.

Il contribue, sous la forme de prêts participatifs et de prêts aux organismes de crédit bail, au financement des entreprises qui engagent des investissements matériels et immatériels en vue de moderniser leurs procédés de fabrication ou de développer des produits et procédés nouveaux.

Depuis sa création jusqu'au 31 décembre 1984, le F.I.M. a versé plus de 10 milliards de francs de prêts participatifs et engagé près de 15 milliards.

b) Cette action ne peut cependant parvenir à dissimuler certaines craintes, mineures ou plus fondamentales.

- Le rôle déterminant accordé à l'A.N.V.A.R. dans les modalités de fonctionnement du F.I.M. peut susciter certaines réserves, compte tenu de la situation générale et des nombreuses imperfections de la recherche nationale (voir P.P.E. n° 3 : favoriser la recherche et l'innovation).

- L'action du F.I.M. apparaît peu protégée. Un fonds de garantie des prêts du F.I.M. a été inscrit au budget du redéploiement industriel, pour un montant de 400 millions de francs en 1984 et 150 millions de francs en 1985. Cette réduction drastique contraste avec l'ampleur des risques encourus : les prêts participatifs du F.I.M. figurent au dernier rang des créances, alors même que 25 % des prêts (soit 2 milliards) ont été réservés aux dossiers prioritaires issus des pôles de reconversion et sont donc particulièrement vulnérables.

- Plus fondamentalement, il existe une ambiguïté entre la volonté de rattraper un retard considérable et la bonne utilisation des fonds publics et de mécanismes d'aides.

Dans son rapport sur les technologies d'information (rapport remis le 24 janvier 1983 au Premier Ministre et rendu public 17 mois après sa rédaction), M. Philippe Lemoine dressait le constat du retard — du sous-développement — dans l'utilisation des technologies : les entreprises françaises avaient fin 1982 un parc de machines-outils à commande numérique de 10 500 contre 23 000 en R.F.A, le nombre de robots, évalué pour 10 000 travailleurs, était de 0,7 en France, contre 6 au Japon, 9 en Suède, etc.

Cependant, malgré l'injection de moyens financiers, les entreprises ont du mal à maîtriser leur processus de modernisation : l'objectif est clair, mais le bilan l'est moins.

Une récente étude du ministère du redéploiement industriel conclut que les fonds ne sont pas toujours correctement utilisés. Le circuit des aides est « soit complètement ignoré, soit habilement utilisé » (certains cumulent toutes les aides possibles à un titre ou à un autre...).

Mais le financement n'est pas le seul problème auquel se heurtent les entreprises en quête d'automatisation. Selon cette étude, les chefs d'entreprise ignoreraient leurs besoins réels, la décision d'investissements productifs, conçue comme une réponse à court terme à un marché fluctuant, ne s'appuie pas toujours sur une stratégie. Coûts indirects sous-estimés (formation, maintenance, contrôle de qualité...), diagnostic incomplet seraient à l'origine de sérieuses déconvenues.

L'INSEE dans sa dernière enquête trimestrielle (14 avril 1985), indique que, après un tassement relatif en 1985, et surtout une dégradation brutale en fin d'année 1984, les perspectives à court terme de la production industrielle sont plus favorables. Ce modeste compte rendu d'exécution incite à avoir toujours le triomphe modeste. Les soubressauts de la croissance sont fragiles, la modernisation n'est encore entrée ni totalement dans les faits ni totalement dans les mœurs.

— II —

**P.P.E. N° 3 : FAVORISER LA RECHERCHE
ET L'INNOVATION**

Le programme prioritaire d'exécution (P.P.E.) n° 3 a pour objectif d'assurer la croissance et la répartition de l'effort public de recherche, de soutenir la recherche développement et l'innovation dans les entreprises.

Ce programme complète mais, pour l'essentiel, reprend les objectifs de la loi d'orientation et de programmation de la recherche et de développement technologique du 15 juillet 1982.

Un bilan provisoire de l'application de cette loi a tout récemment été dressé par la mission d'information instituée par la Commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale. Ce bilan, très complet, permet à la délégation de faire l'économie de longs développements sur les réalisations et d'une façon générale sur les aspects positifs de l'exécution de ce programme prioritaire (1), abondamment commentés dans le rapport présenté par M. Philippe Bassinet, député socialiste des Hauts-de-Seine.

En dépit de résultats encourageants, votre Délégation ne peut cependant dissimuler sa perplexité et sa préoccupation sur l'efficacité réelle de l'action entreprise.

**A. — *BILAN SOMMAIRE DE L'ACTION PUBLIQUE
DANS LE DOMAINE DE LA RECHERCHE***

La politique menée en faveur de la recherche connaît un incontestable renversement de tendance. Ce succès est cependant relatif.

(1) Assemblée nationale (1984-1985). Rapport d'information n° 2178. 29 mai 1985.

1. Un renversement significatif de tendance

La politique entreprise en faveur de la recherche se caractérise, d'une part par un important effort financier, d'autre part par une action globale sur l'environnement même de la recherche.

a. Un effort financier important

Selon les normes appliquées en matière de comparaison internationale, l'effort total de recherche développement est estimé à 95 milliards de francs en 1984, soit 2,22 % du produit intérieur brut.

Ainsi, après avoir sensiblement diminué des années 1967 à 1974, pour stagner des années 1974 à 1979, les dépenses de recherche ont connu une phase d'augmentation ou plutôt de remise à niveau à partir de 1980 : en 1983, le montant de recherche développement en pourcentage du produit intérieur brut retrouve son exact niveau de 1967.

**MONTANT DE LA RECHERCHE DÉVELOPPEMENT
EN % DU P.I.B.**

1967	1971	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
2,16	1,91	1,80	1,78	1,76	1,76	1,81	1,85	2,01	2,1	2,16	2,22

Par leur rythme de progression (de l'ordre de 9,8 % en volume pour le seul budget de la recherche), elles occupent une place privilégiée au sein des dépenses publiques.

**BUDGET CIVIL DE RECHERCHE ET DE DÉVELOPPEMENT
(En millions de francs et en loi de finances initiale.)**

Années	Dépenses ordinaires + autorisations de programme	Pourcentage d'augmentation
1981 (p.m.)	(19 680)	»
1982	25 415	29,14 %
1983	32 526	27,97 %
1984	37 585 (*)	15,55 %
1985	39 642 (**)	5,47 %

(*) Y compris le crédit d'impôt.
(**) Y compris le crédit d'impôt et les financements externes.

b. Cet effort financier a été complété par un ensemble de mesures visant à valoriser et améliorer l'environnement même de la recherche développement.

- des mesures juridiques :

- la loi d'orientation du 25 juillet 1982 a créé une nouvelle catégorie d'établissement public, l'établissement public à caractère scientifique et technologique (E.P.S.T.) ;
- le centre national de la recherche scientifique (C.N.R.S.) et l'Office de la recherche scientifique et technique, d'outre-mer (O.R.S.T.O.M.) ont été transformés.

- des mesures institutionnelles et financières :

- le **Fonds industriel de modernisation**, créé par l'arrêté du 28 juillet 1984, auprès de l'A.N.V.A.R. par l'intermédiaire de fonds de concours, doit contribuer au financement d'investissement de modernisation des entreprises. Sa dotation importante (3 milliards en 1984) est affectée au financement des équipements à haute technologie ; Au 31 décembre 1984 le F.I.M. avait versé 10 milliards de francs ;
- les contrats industriels de formation pour la recherche (C.I.F.R.E.), créés en 1982 et instituant un financement partagé entre l'Etat et les entreprises, connaissent des débuts encourageants ;
- l'article 67 de la loi de finances pour 1983 institue un crédit d'impôt en faveur de la recherche.

- des mesures touchant le personnel :

- le statut des chercheurs a été modifié (décret du 30 décembre 1982) ;
- les effectifs employés dans la recherche publique ont augmenté de façon significative.

Chacune de ces actions est abondamment commentée dans le rapport d'information n° 2718 de l'Assemblée nationale. Le jugement porté globalement et même totalement positif semble cependant devoir être tempéré par un certain nombre de considérations.

2. Des objectifs partiellement atteints

Tant la progression dans le temps, la comparaison internationale que la structure même des dépenses de recherche n'autorisent de satisfécit excessif.

a. *Evolution dans le temps*

Les objectifs du plan et de la loi d'orientation et de programmation de la recherche ne sont pas totalement atteints.

L'ensemble des dotations du budget civil de recherche et de développement technologique a progressé en moyenne de 9,8 % en volume par an depuis 1981, soit + 8,2 % par an sur la période 1982-1985 alors que la progression indicative sur laquelle se fondait la loi du 15 juillet 1982 était de + 17,8 %.

Il n'est pas nécessaire d'insister sur le caractère totalement illusoire du taux de 17,8 % qui avait été retenu, alors que la seule loi de finances pour 1983 s'en est sensiblement rapprochée (+ 17,1 %), les années 1984 et 1985 restant largement en-deçà + 7,5 % et + 0,1 %.

Même si comme il a été déjà indiqué, la France a rattrapé une légère partie de son retard en matière de recherche, la dépense nationale de recherche **n'atteindra pas l'objectif de 2,5 % du P.I.B.** en 1985 comme l'y engageait la loi d'orientation (2,2 % en 1984).

b. *Comparaison dans l'espace*

Si l'effort accompli depuis 1980 a permis de rattraper un retard, il convient d'observer que la dépense intérieure de recherche demeure inférieure à celle des pays industriels.

COMPARAISON DE L'EFFORT DE RECHERCHE
DANS LES PRINCIPAUX PAYS MEMBRES DE L'O.C.D.E.

D.I.R.D./P.I.B.	France	Royaume-Uni	R.F.A.	Etats-Unis	Japon
1979	1.81	2.20	2.40	2.37	2.10
1980	1.85	2.28 (*)	2.44	2.47	2.22
1981	2.01	2.46	2.49	2.52	2.38
1982	2.10	2.50 (*)	2.58	2.70	2.47
1983	2.14	2.50(*)	2.57	2.73	2.60 (*)
1984	2.20 (*)	2.50 (*)	2.60 (*)	2.74	2.60 (*)
1985	2.25 (*)	2.50 (*)	2.60 (*)	2.80 (*)	2.70 (*)
(*) Estimations.					

Source : O.C.D.E. et ministère de la Recherche et de la Technologie.

c. *Enfin, la structure interne des dépenses de recherche ne fait apparaître aucune amélioration.* La recherche reste essentiellement financée par l'effort budgétaire public.

RÉPARTITION DE L'EFFORT DE RECHERCHE EN 1984 (1)

	Montant milliards de F	%
Effort budgétaire publique	70,5	64
dont budget civil de la recherche	(37,6)	33
dont autres dépenses publiques	(32,9)	30
Effort des entreprises (estimation)	40,7	36
dont entreprises publiques	(20,7)	20
dont entreprises privées	(19)	16
	111,2	100

Certes, l'indicateur d'effort de recherche des entreprises est fragile. Il ne paraît d'ailleurs pas possible de le mesurer avec précision. Il n'en demeure pas moins que les dépenses financées par les entreprises ne représentent que 42 % du total de la dépense intérieure en 1983, 36 % en 1984, contre 49 % aux Etats-Unis, 57 % en R.F.A. et 62 % au Japon.

Quel que soit le chiffre retenu, cet écart est de toute première importance. Il témoigne du fait que, en dépit d'un effort réel, la crédibilité de l'action en faveur de la recherche est largement entamée car son vecteur principal, l'entreprise, semble démobilisé.

B. UNE CRÉDIBILITÉ ENTAMÉE

Outre des échos alarmants sur l'efficacité et l'activité même des chercheurs, certains errements, dans la gestion des crédits et la situation des brevets, révèlent une démobilisation profonde des entreprises et des chercheurs.

1. Des échos alarmants sur l'efficacité de l'action publique (2).

Contrairement à ce qui est pratiqué dans d'autres pays, la recherche dans notre pays fait surtout l'objet de subventions institutionnelles allouées chaque année à des organismes de recherche et renouvelées dans la proportion de 90 % des dotations. Ainsi, en France, la part des subventions attribuées à des organismes

(1) Le chiffre indiqué — 111 milliards de francs — diffère sensiblement du montant évoqué supra — 95 milliards — en raison d'un mode de comptabilisation différent.

(2) Voir également le rapport de M. Croze, rapporteur spécial, Sénat 1984-1985, n° 69 annexe 22.

et renouvelées chaque année est beaucoup plus importante que celle des crédits contractuels alloués sur des thèmes précis et pour des durées données. Si le contrôle de ces derniers crédits, dont le suivi peut être apprécié, est plus aisé, il n'en est pas de même pour les premières, ce qui pose un grave problème.

Dans ses trois derniers rapports publics, la Cour des Comptes a été amenée à contrôler certaines activités de recherche (1).

Elle a relevé des faits extrêmement graves tant sur l'activité des chercheurs que sur la gestion des crédits.

- Dès 1979, la Cour avait mis en évidence que le travail de certains chercheurs apparaissait notablement inférieur à leurs obligations de service.

La Cour, en 1983, observe que « certains chercheurs font preuve d'une activité très faible, voire nulle. Cette anémie se constate à tous les niveaux de la hiérarchie (chargés ou directeurs de recherche), et dans tous les domaines, certains n'ayant rien publié depuis 20 ans ».

Si la Cour convient qu'il ne saurait être question de tirer une conclusion générale sur l'activité des chercheurs du C.N.R.S. à partir de ces cas individuels qui ne représentent qu'un faible pourcentage de l'activité totale, elle observe que le nombre assez élevé de ceux-ci est cependant inquiétant.

La loi du 15 juillet 1982 a donné des garanties statutaires extrêmement importantes aux personnes de recherche employés dans les laboratoires publics. Il serait particulièrement choquant que l'octroi de ces avantages ne donne pas lieu à un contrôle d'activité renforcé de la part des responsables administratifs, mais également scientifiques de la gestion des crédits de recherche.

- La Cour a procédé en 1984 à une enquête sur la gestion du « Fonds de recherche scientifique et de la technologie ». Ses observations portent sur les points suivants :

- Les contrôles de l'utilisation des crédits alloués par le Fonds apparaissent insuffisants sinon inexistantes. Les demandes d'aides sont formulées de façon extrêmement sommaires.

(1) Rapport de la Cour des Comptes 1982 : les services d'études et de recherche de trois ministères (Transports, Industrie, Environnement) ; rapport 1983 : le C.N.R.S. ; rapport 1984 : la gestion du Fonds de recherche scientifique et de la technologie.

La Cour note, par exemple, qu'un dossier déposé par une association de thermiciens, et qui lui a permis d'obtenir une aide de 400 000 F, se borne à ventiler la somme demandée en frais de laboratoire pour 309 215 F et en frais généraux pour 3 921 F, taxes fiscales en sus.

- **Les aides à la recherche sont souvent détournées de leur finalité spécifique.** Aussi, une part notable des ressources du Fonds a été consacrée à des dépenses de fonctionnement improprement qualifiées d'aides à la recherche ; par ce moyen, les bénéficiaires de ces aides éludent les procédures de contrôle.
- L'imputation de telles aides versées au « Centre mondial informatique » ou à l'« Institut de recherches économiques » a pour effet de mettre à la disposition d'organismes qui bénéficient de subventions accordées sur le budget d'autres ministères, des fonds importants dont l'utilisation n'est que très imparfaitement connue des administrations de tutelle.
- Enfin, la Cour note que les crédits d'intervention peuvent être utilisés de manière parfaitement irrégulière pour financer les dépenses de personnel des services, aboutissant à un détournement du vote du Parlement et conduisant à une inflation des dépenses de fonctionnement des services de recherche par rapport aux dépenses d'investissement. Il y a là, en effet, un sujet de réflexion et de préoccupation.

2. Une place faussement déterminante des entreprises publiques.

L'aide publique en faveur de la recherche industrielle est concentrée sur les entreprises publiques. Cette concentration n'est pas toujours convaincante : les engagements contractuels ou réglementaires des parties concernées ne sont pas toujours tenus.

a. *Le déséquilibre de l'aide de l'Etat au profit du secteur nationalisé.*

• Soit directement par l'intermédiaire du budget de la Recherche, soit indirectement par l'intermédiaire des entreprises publiques, l'Etat contrôle et oriente 80 % de la dépense de recherche.

M. Bassinet, dans son rapport d'information, estime que « les entreprises publiques ont joué un rôle d'entraînement puisque leur taux de progression s'établit à 7,4 % par an contre environ 2,7 % pour le secteur privé ».

« Rhône-Poulenc, par exemple, a considérablement accru la part de son chiffre d'affaires consacrée à la recherche depuis la nationalisation : 5 % en 1984 et 1985 contre 3,7 % en 1979 et 4,7 % en 1982. Ainsi, l'objectif du contrat de plan qui était d'atteindre 5 % du chiffre d'affaires a bien été tenu et le parallélisme est flagrant entre les bons résultats de l'entreprise et son effort soutenu de recherche ».

● **Votre délégation ne peut laisser passer cette appréciation — flatteuse — sans lui apporter certains correctifs et commentaires.**

Il serait naturellement vain de nier cette réalité : les entreprises publiques ont par leur poids, leur activité ou leur secteur d'intervention, une vocation naturelle à soutenir l'effort national de recherche. Toutefois, déceler « un parallélisme flagrant » entre l'accroissement des dépenses de recherche et l'amélioration des résultats des entreprises relève de l'illusion, voire de l'illusionnisme !.. La recherche, par définition, ne peut avoir d'effet immédiat sur l'activité et plus encore sur les résultats de l'entreprise. Son impact, toujours aléatoire, ne peut dans tous les cas et de toute évidence, se faire sentir qu'à l'horizon de 5, 10 ou 20 ans.

Rhône-Poulenc, cité en modèle par le rapporteur, n'a amélioré ses résultats que pour les raisons suivantes : l'amélioration de la conjoncture mondiale dans le domaine de la chimie a été déterminante, elle s'est débarrassée des secteurs déficitaires (engrais), et surtout, elle a reçu des dotations en capital importantes. Tout cela n'a aucun lien avec « l'effort de recherche ».

Mais le plus grave ne paraît pas être dans cette sorte de manipulation fallacieuse qui tente de toujours présenter le secteur public comme le seul, pour ne pas dire le vrai responsable de la recherche.

En réalité, les engagements réciproques entre l'Etat et ses principaux partenaires qui ont les entreprises publiques méritent d'être précisés.

b. Les engagements réciproques entre l'Etat et les entreprises publiques ne sont pas toujours tenus.

La réalité des contrats de plan.

— Il paraît en premier lieu difficile de prétendre que les groupes publics jouent un rôle de fer de lance dans l'exécution du plan et **d'ignorer les engagements** qu'ils ont précisément souscrits, dans le

cadre des contrats de plan. Or certaines entreprises publiques ne témoignent pas d'une précipitation excessive à transmettre leur contrat aux rapporteurs compétants des assemblées parlementaires. Il y a là une réelle difficulté qui limite quelque peu la portée des engagements publics...

— D'autre part, il convient d'examiner les conditions dans lesquelles les entreprises vont souscrire à cet objectif de dépense.

Certaines entreprises ont su parfaitement en éviter les **contraintes**, par simple extension de leur champ d'activité. Ainsi, la Compagnie Générale d'Electricité a accepté de s'engager contractuellement sachant qu'au cours de la durée du plan, elle allait reprendre les activités de Thomson Téléphone, dont le secteur d'intervention impose de fortes dépenses de recherche. Ainsi, il pourrait suffire à un groupe public d'acquérir un laboratoire de recherche, même dans un domaine qui n'est pas le sien, pour satisfaire l'objectif fixé par le contrat de plan...

De tels procédés, qui ne sont pas nécessairement des hypothèses d'école, remettent sérieusement en cause la réalité dans cet « effort de recherche des entreprises publiques ».

— Enfin, le problème principal reste celui du **financement**. Comment les entreprises publiques financeront-elles ces dépenses ? Par autofinancement ou par subvention ?

Il ne s'agit naturellement pas seulement d'une alternative d'ordre technique ou financier, mais bien du problème de fond de la recherche publique.

Les annulations de crédits.

Les dépenses de recherche, comme d'ailleurs les autres dépenses publiques, ont été affectées par ce qu'il est convenu d'appeler des « mesures de régulation budgétaire », par voie d'arrêté d'annulations de crédits. Ces annulations seraient, semble-t-il, « inférieures à la moyenne des annulations du budget de l'Etat ». Cette affirmation ne s'applique qu'au seul budget civil de la recherche.

Dans les autres administrations, la réalité est parfois différente et la recherche, nécessairement coûteuse et aléatoire, est souvent une cible privilégiée des mesures de « régulation ».

L'exemple de la SNECMA, entreprise performante dans laquelle la recherche à moyen et long terme est déterminante, illustre parfaitement cette ambiguïté.

Un « plan d'action technologique » (P.A.T.) a été préparé en 1983 dans le but de donner à la SNECMA les capacités technologiques nécessaires pour négocier des coopérations futures sur les moteurs civils (développement des parties « haute pression » qui sont aujourd'hui réalisées par la société américaine General Electric).

Ce plan, demandé depuis de nombreuses années, a fait l'objet d'une dotation spécifique de 50 millions de francs en 1984.

Cette dotation a été annulée en cours d'année (arrêté du 29 mars 1984).

D'une façon générale, les annulations de crédits affectés à la SNECMA sont systématiques et remettent en cause les objectifs annoncés par le gouvernement.

C'est ainsi que se crée, se consolide cette démobilisation qui nuit à l'efficacité des actions entreprises, qui entame la crédibilité des discours triomphants.

La situation des brevets est à cet égard significative.

3. La situation des brevets n'enregistre aucun progrès significatif.

En complément de la loi d'orientation du 15 juillet 1982, la loi du 27 juin 1984 a pour objet d'adapter le droit français des brevets aux nécessités de l'industrie moderne. M. Fabius, alors ministre de l'Industrie et de la Recherche, a également présenté au conseil des ministres du 22 février 1984 un plan de développement des brevets comportant 20 mesures.

Ces textes ont été l'occasion d'un examen complet de la situation de la France en matière de brevets.

En dépit de toutes les précautions d'usage, et notamment du fait qu'il n'existe pas de lien entre le niveau technologique d'un pays et le nombre de brevets qui y sont déposés, le constat était extrêmement sévère (1).

Les handicaps sont nombreux : financiers, juridiques, culturels, sociaux institutionnels et les indicateurs ont évolué défavorablement : nombre total des dépôts, part de dépôts d'origine intérieure, échanges internationaux...

L'étude menée alors reprenait des chiffres de 1982. Si l'évolution du nombre de brevets depuis cette date n'est pas suivie de façon précise, en revanche, la balance des « brevets et redevances » est connue avec précision.

(1) Voir Sénat 1983-1984, n° 266, rapport de M. Ciccolini. Assemblée Nationale 1983-1984, n° 2110, rapport de M. Chomat, et surtout l'avis du Conseil Economique et Social du 8 juin 1982, relatif à « la place et l'importance des transferts techniques dans les échanges extérieurs ».

SOLDE « DES BREVETS ET REDEVANCES »
(source : Banque de France)

1981 : — 2 457 millions de francs
1982 : — 3 462 millions de francs
1983 : — 2 409 millions de francs
1984 : — 4 284 millions de francs

Cette évolution n'est guère satisfaisante.

*
**

Il y a tout juste un an, le 9 juin 1984, M. Laurent Fabius, ministre de l'Industrie et de la Recherche, clôturant la « journée nationale du CNRS », indiquait que la France devait se rapprocher progressivement de l'objectif d'une dépense nationale de recherche atteignant 3 % du P.I.B.

C'est essentiellement un financement industriel très supérieur à ce qu'il est en France qui permet aux pays comparables, notamment l'Allemagne fédérale et le Japon, d'avoir une dépense totale dépassant les 2,5 % du P.I.B.

Les prélèvements obligatoires ayant atteint leur maximum, il reste à étudier les moyens d'amener au financement de la recherche des ressources non budgétaires. Le P.P.E. n° 3 est sur ce plan d'une ambition modeste.

— III —

P.P.E. N° 4 :

**DÉVELOPPER LES INDUSTRIES
DE COMMUNICATION**

Le programme prioritaire d'exécution (PPE) n° 4 a pour objectif de créer les conditions économiques et financières permettant de « développer les industries de communication ».

Il est articulé autour de deux axes :

- encourager la création (sous-programmes 1, 2 et 3) ;
- encourager la diffusion (sous-programmes 4 et 5).

L'incontestable mérite de ce programme est de sortir du débat typiquement national — mais archaïque — du choix entre TV publique et TV privées et de se préoccuper de ce qui doit être l'essentiel de la télévision : les programmes.

En vérité, force est de constater que l'action entreprise depuis trois ans est modeste et illusoire.

A. PREMIER AXE : ENCOURAGER LA CRÉATION

Une remarque préalable s'impose : encourager « la création » sans autre précision est un objectif quelque peu fallacieux. Encore faut-il s'entendre sur les termes. Les professionnels eux-mêmes ne s'y entendent pas et, distinguant ou non les « productions internes », les « productions de la société française de production », les « coproductions », les productions de fiction « par des moyens élaborés », ne parviennent pas à mesurer cette notion, il est vrai imprécise, de « création ».

Une chose demeure : quel que soit le critère retenu, la création doit « augmenter ». L'indicateur annexé au PPE est de + 10 % pour la durée du plan. La « priorité à la création » est un leitmotiv repris par tous, politiques, professionnels, auteurs, observateurs. Il faut également dire que le service public souffrait dans ce domaine d'une étonnante anémie et que cet objectif « prioritaire » n'est en vérité qu'une mesure de rattrapage.

Cette priorité se manifeste par la mise en œuvre de trois moyens : technique, juridique et financier.

1. Moyens techniques

La maîtrise des moyens de communication passe :

a. par une amélioration de la *gestion* des sociétés du service public, et la mise en place d'une comptabilité analytique (§ du sous-programme 1).

Depuis de nombreuses années, M. Jean Cluzel, rapporteur spécial des crédits de la communication audiovisuelle, fait observer que la gestion des crédits du service public de l'audiovisuel s'effectue sans la rigueur nécessaire et sans contrôle suffisant (1).

L'introduction de la comptabilité analytique et la présentation des budgets sous la forme de budgets de programme depuis 1983 constituent une amélioration sensible.

On pourrait ajouter : enfin.

En effet, comme le faisait observer la Cour des Comptes (2) « le système de comptabilisation en vigueur dans les sociétés ne permettrait une appréciation des sommes consacrées par chaque société à la réalisation d'émissions de fiction qu'au prix d'analyses comptables malaisées. » Ainsi, comme le note le rapporteur, 10 milliards étaient consacrés à l'audiovisuel sans que l'on sache ce que coûtaient les programmes !

Dans ces conditions, une amélioration de la comptabilité paraissait à tout le moins indispensable aux sociétés elles-mêmes. En revanche, le contrat d'entreprise qui aurait dû être négocié entre l'autorité de tutelle et la Société française de production reste à l'état de projet.

(1) Voir notamment Sénat 1983-1984 n° 62 annexe 47. Sénat 1984-1985 n° 69 annexe 48.

(2) Sénat 1984-1985 n° 69 annexe 48.

(3) Sénat 1983-1984 n° 69, rapport général sur la loi de finances pour 1985, annexe 48 (P. 40 et suivantes).

b. par un effort de recherche

La recherche est l'une des activités menées par l'Institut national pour la communication audiovisuelle. Cette action souffre cependant de la multiplicité des structures administratives d'intervention et du manque de coordination des agences, sociétés, institutions qui interviennent dans ce domaine (INA, CCETT, IMEDIA, CNET, OCTET, SFP, CISI, PIXIGRAPH, SOFINOVA, BANEXI... sociétés et organismes cités dans une réponse au questionnaire de la Commission des Finances du Sénat 1984).

Cette dispersion est vraisemblablement l'un des freins à la réalisation d'autres objectifs annoncés par le plan, telle « l'école du cinéma et de l'audiovisuel. »

2. Moyens juridiques

Ainsi qu'il était annoncé, la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle a été, ou est sur le point d'être complétée par deux dispositions importantes mais partiellement satisfaisantes.

a. la loi n° 84-743 du 1^{er} août 1984 relative à l'exploitation des services de radiotélévision mis à la disposition du public sur un réseau câblé.

En premier lieu, cette loi, limitée aux seuls réseaux câblés, est très en-deçà de l'ambition projetée par le plan de définir un « statut des entreprises de communication audiovisuelle. » La question reste posée pour ce qui concerne l'exploitation et la réception des satellites de diffusion directe.

En second lieu, les précisions apportées par cette loi suscitent de sérieuses réserves. En effet, l'Etat, par l'intermédiaire des PTT pour ce qui est de la réalisation technique, et par la présence d'un « commissaire du gouvernement » au sein des sociétés d'exploitation, reste totalement maître des réseaux câblés. En dépit de ce qui est annoncé par le plan, cette loi révèle une grande méfiance à l'égard des entreprises privées : une société privée ne pourra être membre d'une société d'économie mixte gestionnaire que dans une seule modalité afin d'éviter toute concentration.

Autant de questions qui risquent de gêner le grand tournant vers l'audiovisuel du futur.

b. le projet de loi relatif aux droits d'auteur

Le projet a pour but d'adapter la loi de 1957 sur la propriété intellectuelle aux nouveaux médias. Près d'un an d'examen et de discussion entre les deux assemblées suffirait à montrer que l'enjeu est important et le dispositif contesté. L'application de ce texte devrait coûter plus de 70 millions de francs aux radios télévision publiques.

3. Moyens financiers

85 % de l'enveloppe financière pour la durée du plan, et de la dotation annuelle, proviennent de la redevance, affectée aux sociétés et établissements du service public de la communication audiovisuelle dont la gestion contestable rend aléatoire l'exécution de ce programme prioritaire.

En outre, « développer les industries de communication », tel que prévoit le PPE, nécessite aussi la « mobilisation de nouveaux financements » (point 2 du sous-programme 1).

Certes, un certain nombre de mesures ont été adoptées.

Des fonds ont été créés ou abondés : fonds de soutien aux industries de programmes, créé fin 1983, fonds de création audiovisuelle, institut de financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC).

Des mesures d'incitation fiscales ont été prises afin d'encourager le mécénat : la limite de déductibilité du bénéfice imposable des dons versés à des organismes d'intérêt général et à caractère culturel a été portée de 1 à 2 pour 1 000 du chiffre d'affaires.

Tout récemment, à l'occasion du vote du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, le Gouvernement a fait adopter suivant une procédure éminemment contestable (dépôt d'un amendement après l'échec de la commission mixte prioritaire) un article permettant d'exonérer d'impôt sur les sociétés ou sur les revenus. Les sommes investies dans l'industrie cinématographique et l'industrie des programmes audiovisuels. Une telle inflexion dans la politique fiscale aurait mérité une véritable discussion.

Au demeurant, la difficulté d'amener les entreprises à investir dans l'audiovisuel est réelle.

Ainsi, la banque Worms, s'est-elle lancée avec succès dans le financement des industries culturelles, (par l'intermédiaire d'un fonds commun de placement, Media investissement...) mais beaucoup de professionnels et surtout de financiers restent attentifs.

En effet, l'audiovisuel français souffre plus que les autres pays d'une double incertitude, politique et technique qui freine les ambitions.

Avec la multiplication des projets (plan câble, Canal plus, chaînes privées, satellites...) il manque une cohérence d'ensemble. Dans le court terme, les chaînes publiques restent un seul marché certain, solvable, mais elles-mêmes connaissent un bouleversement chronique.

De petites entreprises, qui avaient pourtant fait le choix de l'industrie de programmes ont été les témoins et les victimes de ces incertitudes, telle la société Media Marketing International, contrainte de déposer son bilan à la suite de bouleversements internes au service public. Un commentateur soulignait alors : « le destin de cette société est exemplaire : à travers ses espoirs et ses déceptions, l'histoire récente de l'audiovisuel français et du combat pour une industrie des programmes s'y trouve résumée... Le grand discours gouvernemental sur les industries des programmes butte toujours sur la réalité d'un marché asphyxié par le monopole public et des règles de jeu mal définies » (1).

B. DEUXIÈME AXE : ENCOURAGER LA DIFFUSION

La réalisation de cet objectif, complémentaire du précédent, emprunte trois voies distinctes :

- développer un programme ambitieux de réalisations techniques,
- encourager la décentralisation,
- accentuer l'effort d'exportation.

1. Développer un programme ambitieux de réalisations techniques

a. Le développement des réseaux câblés (1^{er} § du sous-programme 4).

(1) Jean-François Lacan, *Le Monde*, 3 mai 1985.

Effleuré dans le cadre du sous-programme 4 — encourager la décentralisation du système audiovisuel — cet objectif, et le choix de la technique de la fibre optique, sont par la suite apparus fondamentaux. Les réalisations sont pourtant mineures au regard des intentions annoncées.

● Les intentions de développer un réseau câblé se sont manifestées à deux reprises :

- conformément aux orientations du IX^e Plan, le gouvernement a fixé, au cours du conseil des ministres du **3 novembre 1982**, les objectifs d'un plan de développement du réseau câblé : 1,6 million de prises raccordées en 1986 ; 7 millions de prises raccordées en 1992 ;
- le conseil des ministres du **3 mai 1984** a adopté des mesures complémentaires concernant le financement, les conditions techniques et financières de l'utilisation des réseaux, les compétences et les règles d'exploitations des réseaux.

● De très nombreux problèmes restent cependant en suspens.

- Bien que les informations sur ce domaine soient données avec la plus extrême parcimonie, il semble que le plan de développement du câble connaisse déjà des **retards**. En dehors même du pari technologique et des difficultés techniques que constitue le choix de la fibre optique, se pose en effet un problème d'ordre financier.
- En effet, les orientations arrêtées s'apparentent à un véritable **pari financier** pour les collectivités locales ; le coût en 15 ans est estimé à 60 milliards de francs, soit 4 milliards par an, financés en partie par les collectivités locales sous forme d'avances remboursables. Cependant, ainsi que le note M. J.-M. Rausch, le montage financier s'appuie sur des hypothèses très optimistes des demandes d'abonnement. L'expérience en coaxial — qui implique une charge d'investissement inférieure à celle de la fibre optique — qui se déroule à Metz montre que le nombre d'abonnés est tout juste égal à 50 % des prévisions des PTT. « Qui paiera dans ces conditions la différence ? » Le problème n'est pas résolu et pourtant, l'aventure est commencée. » (1).

(1) Sénat 1983-1984 n° 407, rapport sur le projet de loi relatif au service public des télécommunications.

b. L'action dans le domaine de logiciels et produits grand public (2^e § du sous-programme 5).

Trois domaines devraient faire l'objet d'une action « particulièrement vigoureuse » : la fabrication de jeux et de programmes de micro-ordinateur, l'enseignement assisté par ordinateur, le pressage de disques audio-numériques.

2. Encourager la décentralisation (sous-programme 4)

a. Les réalisations

Conformément à la loi, FR3 s'est engagé dans une politique de télévision régionale dont le développement est sensible (39 % du budget de FR3). Au sein du budget de FR3, la part des dépenses affectés aux stations régionales est privilégiée.

Par ailleurs, l'agence de programmes interrégionaux (API) (point 3 du sous-programme 4) prévue par le PPE, a bien été instituée et son activité est soutenue. (Sur 100 heures de programmes diffusées par les stations de FR3, il y a 40 heures de programmes interrégionaux transitant par l'API).

b. Les échecs

- La création des sociétés régionales de télévision (point 2 du sous-programme) est au point mort.
- La création purement régionale est faible. L'essentiel de l'activité régionale est consacré à l'information, qui constitue les deux tiers des programmes et qui bénéficie de deux fois plus de crédits que ceux affectés à la production locale.

3. Accroître la diffusion internationale (sous-programme 5)

C'est le type même de la fausse bonne intention, de la décision technocratique qui a conduit à des dérapages inadmissibles.

Afin de favoriser l'exportation de programmes audiovisuels, un rôle privilégié était donné à une société nouvelle, France Média International, et au ministère des Relations extérieures. Après deux années d'exercice, le constat est sévère : la société est moribonde, l'administration est contestée.

a. *Le ministère des Relations extérieures : une place menacée*

L'audiovisuel est l'une des incontestables priorités depuis 1981 : alors que les administrations voyaient leurs dépenses limitées (dans les lois de finances), et amputées en cours d'année (par arrêté d'annulation), le service public de l'audiovisuel échappait à ces deux contraintes, et la progression des crédits de l'audiovisuel est très largement supérieure à celle des autres dépenses publiques (+ 25 % en 1982 ; + 20 % en 1983 ; + 8 % en 1985 contre + 4,63 % pour les budgets civils de cette année). En octobre 1983, la Haute Autorité invoquait d'ailleurs « une profusion de crédits, correspondant à certaines périodes d'abondance qui ne sont plus de mise aujourd'hui. »

Ce développement s'est effectué au détriment de l'administration des relations extérieures.

Ainsi, dans le financement de deux actions importantes — télévision francophone et Radio-France Internationale — le service public de l'audiovisuel s'est soit partiellement soit totalement substitué à l'administration. Participant moins sur le plan financier, le ministère des Relations extérieures se trouve de facto écarté d'une action qui pourtant lui revient aussi, laissant le champ libre au monde cloisonné et surtout incontrôlé de l'audiovisuel. Il s'agit là d'un très grave motif de préoccupation.

b. *France Media International : une société moribonde*

La société créée en 1983 conformément aux orientations du IX^e Plan et à la loi du 29 juillet 1982, a pour objet de commercialiser les produits audiovisuels à l'étranger.

- Les résultats sont au mieux dérisoires.

La commercialisation des produits audiovisuels souffre, il est vrai, de handicaps objectifs : les prix de vente, qui s'établissent sur la base de prix de vente de programmes américains déjà amortis sur le marché national, sont extrêmement faibles au regard du coût de production. En outre, les émissions télévisuelles, à l'exception des produits américains (qui sont dès le départ à vocation internationale) sont la plupart du temps marquées par des références culturelles nationales et sont, de ce fait, peu exportables.

Sans nier ces contraintes, la nouvelle société entretient des relations difficiles avec les sociétés du service public de la télévision, qui ont notamment gardé la commercialisation de nombreux produits (actualité, renouvellement de contrat en cours, coproduction...).

Quelles que soient les raisons, les résultats sont là : le chiffre d'affaires de FMI en 1984 est de l'ordre de 35 millions de francs — dont 20 % proviennent de la vente de produits dérivés en France, soit 28 MF d'activités purement exportatrices (soit l'équivalent de 18 « grand échiquier »). Avec ce résultat, la société, pièce maîtresse pour « favoriser l'exportation », atteint à peine 80 % du seul équilibre d'exploitation et est entrée dans le processus des subventions d'équilibre.

Faut-il s'en étonner ? Une lecture attentive des indicateurs associés au PPE montre que si « l'objectif dans ce domaine » est d'arriver à un « doublement des ventes sur ma période du IX^e Plan », aucune référence n'est donnée pour 1983. Autant dire que l'activité exportatrice, en fait quasi inexistante en 1983, risque fort de le rester pendant la durée du plan.

• De toutes récentes informations sont plus inquiétantes encore : la société France Media International aurait conclu en mai 1985 un contrat avec la télévision japonaise NHK — portant sur deux aspects : l'acquisition d'émissions, d'une part, et un contrat de consultant d'autre part, par lequel FMI servirait d'intermédiaire privilégié pour les opérations commerciales audiovisuelles de NHK en Europe.

Ainsi, pour compenser la faiblesse de son activité à l'extérieur, France Media International servirait la promotion de produits audiovisuels japonais !...

*
**

Ainsi, en dépit de l'ambition projetée dans ce programme prioritaire, les conditions pour permettre un réel développement des industries de programmes qui ne peut se faire, rappelons-le, que par l'intermédiaire de l'initiative privée, ne sont pas réunies.

L'audiovisuel français reste empêtré dans ses corporatismes, ses lourdeurs, ses méfiances. L'audiovisuel du futur sera international. Malgré cette évidence, la télévision française reste le fait du prince.

« Développer les industries de programmes » soit, mais depuis deux ans, les seules innovations dans le domaine des programmes sont la concurrence absurde dans le domaine des retransmissions sportives et la télévision du matin... Ainsi, il n'y a pas que les pouvoirs publics à être responsables de cette anémie créative. Les professionnels eux-mêmes se perdent en vaines tentatives de séduction.

Quand arriveront les nouvelles technologies, satellite par exemple, qui, qu'on le veuille ou non, se moqueront des frontières, gageons que tout cela pèsera d'un faible poids.

RAPPORT PRÉSENTÉ

par

M. Maurice JANETTI

SOMMAIRE

I. — PROGRAMME PRIORITAIRE D'EXÉCUTION N° 9 : RÉUSSIR LA DÉCENTRALISATION

	Pages
Sous-programme 1 :	
L'information économique sociale et géographique	86
Sous-programme 2 :	
Le financement des contrats de plan Etat-Région	89
Sous-programme 3 :	
L'évolution des ressources des collectivités locales	92
Sous-programme 4 :	
L'aménagement du territoire	93
Sous-programme 5 :	
Les transports collectifs	94
Sous-programme 6 :	
Le développement local	95
Sous-programme 7 :	
L'adaptation de l'administration	95
Tableaux de financement	97

II. — PROGRAMME PRIORITAIRE D'EXÉCUTION N° 10 : MIEUX VIVRE DANS LA VILLE

	Pages
Sous-programme 1 :	
La réhabilitation des logements	102
Sous-programme 2 :	
La maîtrise de l'urbanisation	105
Sous-programme 3 :	
Les déplacements urbains	107
Tableaux de financement	108

— I —

P.P.E. N° 9
RÉUSSIR LA DÉCENTRALISATION

Le programme d'exécution n° 9 « Réussir la décentralisation » répond à deux préoccupations essentielles :

- l'Etat doit tout d'abord concourir à la mise en œuvre de la planification décentralisée telle qu'elle est définie par l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 portant approbation du plan intérimaire et par la loi du 2 mars 1982. Cette intervention repose essentiellement sur la garantie du financement des engagements pris par l'Etat pour l'exécution des contrats de plan conclus avec les régions ;
- l'Etat a aussi pour mission d'engager des politiques de solidarité nationale qui corrigent les disparités ou inégalités économiques sociales et culturelles.

SOUS-PROGRAMME N° 1

DÉVELOPPEMENT DE L'INFORMATION
ECONOMIQUE SOCIALE ET GÉOGRAPHIQUE
AUX NIVEAUX RÉGIONAL ET LOCAL

Au sous-programme n° 1 sont affectés pour la durée du plan, 188 millions de francs en autorisation de programmes, soit 1 % du total du P.P.E. n° 9 et 1 133 millions de francs en dépenses ordinaires, soit 48 %. Ce sous-programme comprend deux actions, l'une relative à l'information statistique, l'autre à l'information géographique.

1. L'information statistique

Ce sous-programme a pour objectif l'adaptation de l'information statistique aux besoins des collectivités décentralisées.

Il prévoit la mise en œuvre de moyens d'analyse statistique locaux ainsi que l'élaboration de comptes régionalisés des administrations publiques, tant en France métropolitaine que dans les départements et territoires d'outre-mer.

La réalisation de ce sous-programme s'est traduite par la poursuite de l'extension régionale de l'enquête logement et de l'enquête sur les petites entreprises industrielles et l'extension du système SIRENE au domaine administratif. Une circulaire du 25 janvier 1984 a précisé les éléments de constitution des comités régionaux pour l'information économique et sociale (C.R.I.E.S.). Toutefois l'élaboration des comptes régionalisés des administrations publiques n'a pas encore commencé. L'action particulière qui devait être menée en faveur des départements et territoires d'outre-mer a abouti à la mise en place de comptes économiques pour les principaux D.O.M.

2. Les informations géographiques

Ce sous-programme entend moderniser les moyens d'informations géographiques en les adaptant aux besoins nés de la décentralisation. Il repose essentiellement sur un développement des actions de l'Institut géographique national. Parmi les actions engagées par l'I.G.N., il convient de remarquer le développement de la recherche notamment en micro-informatique et la création de bases de données d'informations géographiques (base de données numériques).

Les opérations de remaniement du cadastre ont été poursuivies. Elles ont porté sur 85 000 ha et 52 conventions avec des communes ont permis la constitution d'un plan cadastral normalisé représentant 20 000 ha. Cependant, la réalisation d'une cartographie à grande échelle en milieu urbain comme en zone rurale qui était un des objectifs définis par la deuxième loi de Plan n'a pas encore débuté.

SOUS-PROGRAMME N° 2

FINANCEMENT DES CONTRATS DE PLAN ENTRE L'ETAT ET LES RÉGIONS

Ce sous-programme, dont l'importance est essentielle prévoit la garantie de financement des contrats de Plan entre l'Etat et les régions ou les autres collectivités territoriales, en vertu de l'article 12 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification qui dispose que : « dans la limite des dotations ouvertes par la loi de finances de l'année, correspondant, le cas échéant aux autorisations de programme prévues par l'article 4 de la présente loi, les dotations en capital, subventions, prêts, garanties d'emprunt, agréments fiscaux et toutes aides financières sont accordés en priorité par l'Etat dans le cadre des contrats de Plan. »

Les modalités d'intervention de l'Etat dans le financement des contrats de Plan et la procédure qui a conduit à leur conclusion ont été retracées dans le rapport d'information détaillé établi par notre collègue Jacques Mossion, au nom de la délégation du Sénat pour la planification.

Il semble toutefois nécessaire d'effectuer un premier bilan des contrats de Plan alors que l'année 1984 constitue la première année d'exécution financière du IX^e Plan.

L'élaboration des contrats de Plan entre l'Etat et les régions s'est déroulée de manière satisfaisante selon le calendrier prévu par la loi du 29 juillet 1982. Tous les contrats ont été signés en 1984, à l'exception de celui de la région Corse dont la signature est intervenue en mai 1985.

Dans le même temps, plus de 600 contrats particuliers, précisant les conditions d'exécution des actions prévues dans les contrats généraux ont été élaborés.

Plus des deux tiers de ces contrats particuliers étaient signés au 31 décembre 1984 et nombre de régions ont achevé aujourd'hui la procédure de mise au point de l'ensemble de leurs contrats.

En raison du caractère contractuel des engagements, aucune estimation du montant des contrats de plan n'avait été donnée dans la programme prioritaire d'exécution. Il apparaît aujourd'hui que le montant global de la contribution de l'Etat pour l'exécution des contrats sur la durée du Plan peut être estimée à 38 milliards de

francs et celle des régions à 26 milliards (hors départements et territoires d'outre-mer). La participation de l'Etat à la réalisation des contrats de plan pour 1984 s'élève à 7 milliards de francs. **Le taux d'exécution par rapport aux engagements prévus atteint 90 %**. La différence entre crédits attendus et crédits reçus s'explique en majeure partie par le fait que certains contrats particuliers n'ont pu être signés en 1984.

Les tableaux suivants précisent région par région le montant global des contrats de plan et les contributions respectives de l'Etat et des régions sur la durée totale du Plan, ainsi que l'exécution des engagements de l'Etat pour l'année 1984.

MONTANT DES CONTRATS DE PLAN
(1984-1988)

	Engagement global	Etat	%	Région	%
Alsace.....	1 800	1 100	61,11	700	38,89
Aquitaine	2 400	1 470	61,25	930	38,75
Auvergne.....	1 225	775	63,26	450	36,73
Bourgogne	1 452	851	58,60	601	41,39
Bretagne.....	2 618,50	1 804	68,89	814,50	31,10
Centre.....	1 470	860	58,50	610	41,49
Champagne-Ardenne	1 295	850	65,63	445	34,36
Corse.....	1 400	1 100	78,58	300	21,42
Franche-Comté	1 397	847	60,62	550	39,37
Ile-de-France	15 602	7 137	45,74	8 465	54,25
Languedoc-Roussillon	2 157	1 381	64,02	776	35,97
Limousin	1 065	757	71,07	308	28,92
Lorraine	3 921	2 979	75,97	942	24,02
Midi-Pyrénées.....	2 200	1 433	64,54	787	35,45
Nord-Pas-de-Calais	6 400	3 950	61,71	2 450	38,28
Basse-Normandie	1 220	770	63,11	450	36,88
Haute-Normandie.....	1 388	865	62,31	523	37,68
Pays de la Loire.....	2 063	1 180	57,19	883	42,80
Picardie.....	2 627	1 776	67,60	851	32,39
Poitou-Charentes.....	1 880	1 250	66,48	630	33,51
Provence-Alpes-Côte d'Azur.....	5 589	3 322	59,61	2 257	40,38
Rhône-Alpes	4 500	2 980	66,22	1 520	33,77
TOTAL.....	65 689,50	39 447	60	26 242,50	40

(en millions de francs)

EXÉCUTION DES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT EN 1984

	Engagement 1984	Exécution 1984	Taux d'exécution
Alsace.....	263	250,2	95,05 %
Aquitaine.....	353	318,15	90,12 %
Auvergne.....	175	161,65	92,37 %
Bourgogne.....	197	180	91,37 %
Bretagne.....	381	353,6	92,80 %
Centre.....	152,4	144	94,48 %
Champagne-Ardenne.....	128	101,1	78,98 %
Corse (1).....			
Franche-Comté.....	175	152,5	87,14 %
Ile-de-France.....	1 566	1 767	112,83 %
Languedoc-Roussillon.....	436	318,1	72,95 %
Limousin.....	205	172,4	84,09 %
Lorraine.....	540	542,4	100,44 %
Midi-Pyrénées.....	344	285	82,84 %
Nord-Pas-de-calais.....	680	564,8	83,05 %
Basse-Normandie.....	155	129	83,22 %
Haute-Normandie.....	91	90	98,90 %
Pays de la Loire.....	189	187	98,94 %
Picardie.....	199	176,3	88,59 %
Poitou-Charentes.....	217,2	195	89,77 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur.....	722,4	658,6	91,16 %
Rhône-Alpes.....	454	407,8	89,82 %
TOTAL.....	7 623	7 154,6	93,85 %

(en millions de francs)

(1) Le contrat de plan de la Corse n'a été signé qu'en mai 1985

Dans les départements et territoires d'outre-mer, l'élaboration des contrats de plan a été ralentie en raison de la promulgation, en 1984, des lois fixant les compétences des régions d'outre-mer.

Il est donc particulièrement hasardeux de tenter d'établir un bilan des contrats signés et de leur début d'exécution.

Les éléments d'information disponibles portent tout d'abord sur les principaux secteurs couverts par ces contrats de plan :

- l'agriculture, pour laquelle sont prévus des programmes d'irrigation de réforme foncière et de développement des productions (canne et filière bois),
- les énergies nouvelles,
- les activités productives, notamment la pêche, l'aquaculture, le tourisme et l'artisanat,
- les constructions scolaires (Martinique, Guyane, Réunion),
- les routes,
- les ports (Guadeloupe, Martinique).

Le montant global des engagements de l'Etat pour la durée du plan s'élève à environ 5 milliards de francs.

Pour 1984, la contribution de l'Etat atteindra 1 134 millions de francs et celle des régions 156 millions de francs.

Le tableau suivant rassemble par collectivité les précisions concernant les crédits affectés pour 1984 aux contrats de plan.

en millions de francs

	Engagements 1984	Part de l'Etat	%	Part de la collectivité	%
Guadeloupe	325	273	84 %	52	16 %
Guyane	183	172	94 %	11	6 %
Martinique	322	288	89,4 %	34	10,6 %
Réunion	446	388	87 %	58	13 %
Saint-Pierre- et-Miquelon	8	6,06	99 %	0,6	1 %

SOUS-PROGRAMME N° 3

EVOLUTION DES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET DE LEURS RELATIONS FINANCIÈRES AVEC L'ETAT

Ce sous-programme s'inscrit dans la logique du processus de décentralisation, et d'une politique de développement économique équilibrée qui nécessitent une étude générale sur le partage des ressources et des charges entre l'Etat et les collectivités locales.

Le programme prioritaire rappelle à cet égard que 1986 devra marquer la fin de la période des transferts de compétences ainsi que l'aboutissement de la réforme de la dotation globale de fonctionnement.

Il prévoit trois actions principales :

- l'adaptation progressive de la fiscalité locale sera engagée en fonction des résultats des études concernant la taxe professionnelle (bilan du fonctionnement du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle annoncé pour 1986), les taxes foncières et la taxe d'habitation ;

- la simplification des concours de l'Etat portera sur la dotation globale de fonctionnement, le fonds de compensation de la taxe professionnelle, le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, la dotation globale d'équipement et la dotation générale de décentralisation. Il est prévu une étude de l'extension à l'ensemble des régions du régime de la dotation globale de fonctionnement de la région Ile-de-France ;
- l'amélioration de l'accès des collectivités locales aux ressources d'emprunt sera recherchée tant en ce qui concerne le volume d'emprunt disponible que l'évolution des charges d'intérêts.

Force est de constater que la réalisation des objectifs du sous-programme n° 3 a été limitée jusqu'à ce jour. Les résultats des études annoncées n'ont pas été rendus publics et l'étude de l'extension à l'ensemble des régions de la D.G.F. dont bénéficie la région Ile-de-France n'a pas encore été engagée alors que le programme prioritaire indiquait que les résultats seraient « fournis en temps utile pour être pris en compte dans le projet de loi de finances pour 1985 ».

La taxe professionnelle a cependant fait l'objet d'un aménagement en 1984. La réforme du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle a créé en effet une deuxième part destinée à compenser les baisses de la taxe professionnelle enregistrées dans certaines communes et une troisième part réservée aux situations d'une particulière gravité.

Enfin, la loi de finances pour 1985 a prévu un allègement encore limité de la taxe professionnelle sous la forme d'un dégrèvement sur l'ensemble des cotisations, calculé par application d'un pourcentage uniforme de 10 % et d'un abaissement de 6 % à 5 % du taux de plafonnement des cotisations par référence à la valeur ajoutée produite par les entreprises.

SOUS-PROGRAMME N° 4

PRISE EN CONSIDÉRATION DES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE NATIONALE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le sous-programme n° 4 rassemble la quasi-totalité des engagements financiers de l'Etat pour le P.P.E. n° 9. Les autorisations de programme s'élèvent à 17 452 millions de francs, sur un total général de 18 686 millions de francs, soit 93,4 %.

Ce sous-programme prévoit un engagement direct ou indirect de l'Etat dans le cadre des contrats de plan sur quatre axes d'une politique de solidarité nationale qui sont l'intensification des efforts en faveur des régions de reconversion industrielle, le développement de l'outre-mer, le rééquilibrage des activités vers les zones sous industrialisées et sous-équipées (Ouest, Sud-Ouest, Massif Central, zones rurales fragiles, montagne), l'essor décentralisé des activités tertiaires.

Les instruments de réalisation de ce sous-programme ont été principalement la prime d'aménagement du territoire (40 000 emplois créés en 1984), le FIAT (Fonds d'intervention d'aménagement du territoire), le FIDAR (Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural) et le FIDOM (fonds d'investissement pour le développement des départements d'outre-mer), qui contribuent au financement des contrats de plan. Par ailleurs, l'action en faveur des zones fragiles a été améliorée par la création des pôles de conversion et a été marquée par l'adoption de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

SOUS-PROGRAMME N° 5

LES TRANSPORTS COLLECTIFS RÉGIONAUX ET LOCAUX

En matière de transports collectifs, le programme prioritaire vise à mettre en place les schémas régionaux et départementaux de transports, ainsi qu'une politique de conventionnement avec les entreprises de transport public.

Il annonce une aide financière aux collectivités qui réorganisent leurs services de transports publics et entreprennent des actions de promotion et d'information et des modalités particulières de financement en faveur du rajeunissement du parc des autocars affectés aux transports collectifs non urbains. Les autorisations de programme prévues pour la durée du plan se montent à 924 millions de francs (5 % du total du P.P.E.).

L'exécution de ce sous-programme s'est traduite par la signature de six contrats de développement dans le cadre des contrats de plan Etat-région (Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Provence-Alpes-Côte d'Azur) et de sept contrats avec les départements.

L'action en faveur du rajeunissement du parc des autocars a pris la forme d'octroi de primes (585 dossiers acceptés) et de prêts à taux réduit de la Caisse des dépôts et de la Caisse d'équipement des petites et moyennes entreprises.

SOUS-PROGRAMME N° 6

PROMOTION DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

Cette action recouvre la mise en œuvre de stratégies de développement des activités productives et d'amélioration de la vie locale, initiées par les élus et les responsables économiques et sociaux locaux. L'intervention de l'Etat se limite à faciliter la conclusion de ces projets notamment en favorisant les échanges d'informations et la formation des responsables. Pour la durée du plan, les autorisations de programme s'élèvent à 121 millions de francs et les dépenses ordinaires à 165 millions de francs.

L'exécution en 1984 de ce sous-programme a consisté à poursuivre la mise en place de six systèmes locaux d'information et à lancer une campagne d'information sur les transferts de compétence auprès des élus locaux. Enfin, il convient de signaler que 10 régions ont signé, dans le cadre des contrats de plan, des contrats particuliers de développement de l'économie sociale.

SOUS-PROGRAMME N° 7

ADAPTATION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE A LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCENTRALISATION

Ce sous-programme s'inscrit, comme le sous-programme n° 3, dans la logique de décentralisation qui verra un transfert des effectifs des administrations centrales vers les services extérieurs de l'Etat. Il s'articule autour de deux axes principaux :

1. L'informatisation.

La première action vise à donner aux préfetures, sous-préfetures et tribunaux administratifs, les moyens informatiques qui leur sont indispensables, les centres informatiques existant ayant été transférés aux départements.

Elle s'est traduite en 1984 par quelques réalisations : la création d'un centre informatique interdépartemental à Toulouse, destiné au traitement des applications lourdes (un second centre est prévu à Marseille) et l'informatisation du greffe du tribunal de Versailles.

2. Le renforcement des moyens en personnel.

Cet effort est nécessaire pour assurer le fonctionnement satisfaisant des services extérieurs de l'Etat compte tenu notamment des missions nouvelles qui leur sont confiées.

Le programme prioritaire fixe un objectif de 1 500 nouveaux postes qui seront transférés dans les préfetures, sous-préfetures et services extérieurs. 500 emplois nouveaux (300 de catégorie B et 200 de catégorie A) ont été inscrits par anticipation au budget 1984 en application de ce programme.

Toutefois, aucune indication sur la répartition géographique de ces postes n'a été fournie.

L'examen du sous-programme n° 7 amène à s'interroger sur l'adéquation des objectifs du programme prioritaire (1 500 emplois) aux besoins importants et immédiats nés de la décentralisation.

En effet, si l'on peut espérer des réformes relatives à la Fonction publique territoriale, un élément de réponse au problème du renforcement des moyens en personnel, celui-ci ne sera résolu que lorsque s'affirmera la faculté des fonctionnaires à s'adapter à des situations de responsabilité qui n'ont pas le prestige historique attaché à l'administration centrale mais qui portent en elles l'avenir du pays et l'épanouissement de leurs capacités.

Les tableaux ci-joint présentent par sous-programme et par action, les autorisations de programme et dépenses ordinaires prévues par le document annexe au projet de loi finances pour 1984 (Programmes prioritaires d'exécution du IX^e Plan - Financement budgétaire 1984) ainsi que leur exécution (données extraites du rapport d'exécution du IX^e Plan relatif à l'année 1984).

RAPPORT ANNEXE A LA DEUXIÈME LOI DE PLAN (loi n° 83-1180 du 24 décembre 1983)

P.P.E. N° 9

Réussir la décentralisation

FINANCEMENT BUDGÉTAIRE

En millions F 1984

SOUS-PROGRAMMES	Base 1984 (Projet de loi de finances)		Enveloppe 1984-1988	
	Dépenses ordinaires	Autorisations de programmes	Dépenses ordinaires	Autorisations de programmes
1. Développement de l'information économique, sociale et géographique aux niveaux régional et local	151,51	41,1	1 133,61	188
2. Financement des contrats de plan entre l'Etat et les régions et, le cas échéant, d'autres collectivités territoriales	p.m. en attendant la signature des contrats			
3. Evolution des ressources des collectivités locales et de leurs relations financières avec l'Etat . .	p.m			
4. Prise en considération des priorités de la politique nationale d'aménagement du territoire..	20	2 593,54	115,01	17 452,41
5. Les transports collectifs régionaux et locaux		129		924
6. Promotion du développement local	23,18	19,26	165,18	121,86
7. Adaptation de l'administration territoriale à la mise en œuvre de la décentralisation	18		943,40	
TOTAL	212,69	3 082,90	2 357,90	18 686,27

(En millions de francs)

	Ministères	Chapitres	1984		Exécution 1984	
			D.O.	A.P.	D.O.	A.P.
<p>SOUS-PROGRAMME 1</p> <p>DÉVELOPPER L'INFORMATION ÉCONOMIQUE SOCIALE ET GÉOGRAPHIQUE</p> <p>Groupe d'actions A</p>						
<p>Action 1. — Meilleure prise en compte des besoins décentralisés dans l'exploitation et la diffusion de l'information à des fins nationales</p>	Finances	31-73	2,31		2,17	
	Environnement	34-51	0,51		0,50	
		37-60	0,10		0,09	
		57-12		0,60		0,60
		57-51		0,90		2,30
	Finances	57-92				3,21 (1)
<p>Action 2 — Elaboration des comptes régionalisés des administrations publiques.</p>						
<p>Action 3. — Description et simulation du fonctionnement des marchés</p>	Affaires sociales	31-61	0,32		0,32	
		36-61				
		34-94				
<p>Action 4. — Connaissance du système productif</p>	Finances	31-73	1,90		1,90	
<p>Action 5 — Faciliter la mobilisation de l'information à l'échelon local en relation avec la planification infra-régionale et le développement local</p>						
<p>Action 6. — Mise a niveau du système statistique des D.O.M.</p>	Finances	34-75	0,50		1,50	
<p>Action 7. — Adaptation des structures de l'I.N.S.E.E. à la décentralisation</p>	Finances	31-73	1,60		1,70	
<p>Total sous-programme 1 (groupe d'actions A)</p>			7,24	1,50	8,18	6,11/2,90 (2)

(1) Ces crédits sont déjà comptabilisés au groupe d'action B du même sous-programme, sous l'intitulé « Réalisation d'un plan de base à grande échelle ». (Action 3).

(2) Total rectifié des autorisations de programme.

(En millions de francs)

	Ministères	Chapitres	1984		Exécution 1984	
			D.O.	A.P.	D.O.	A.P.
<p>Groupe d'actions B</p> <p>Informations géographiques</p>						
Action 1. — Poursuite des missions traditionnelles des services publics	Finances (D.G.I.)	34-43 31-97	7,93 0,64		6,18 0,92	
	Urbanisme (I.G.N.)	36-65 67-65	117,60	18,10	119,00	7,20
Action 2. — Création de base de données numériques	Urbanisme (I.G.N.)	36-65 67-65	16,60	23,00	16,50	10,50
Action 3. — Réalisation d'un plan de base à grande échelle	Finances	57-92				3,21
Total sous-programme 1			142,77	41,10	142,60	20,91
<p>(groupe d'actions B)</p>						
<p>SOUS-PROGRAMME 2</p> <p>FINANCEMENT DES CONTRATS DE PLAN</p>						
<p>SOUS-PROGRAMME 3</p> <p>MODALITES DE RÉPARTITION</p> <p>DES TRANSFERTS DE L'ETAT</p> <p>ET DES CONCOURS FINANCIERS</p> <p>AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</p>						

(En millions de francs)

	Ministères	Chapitres	1984		Exécution 1984	
			D.O.	A.P.	D.O.	A.P.
SOUS-PROGRAMME 4						
PRENDRE EN CONSIDERATION LES ZONES PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE NATIONALE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE						
Action 1 — Moyens d'exercice de la solidarité nationale en métropole	D.A.T.A.R.	65-01 F.I.A.T.		854,37		690,27
	D.A.T.A.R.	65-03 F.I.D.A.R.		378,07		378,07
Action 2. — Moyens d'exercice de la solidarité nationale outre-mer .	Secrétariat d'Etat aux DOM-TOM	68-01 F.I.D.O.M. 68-04 F.I.D.O.M. 68-90 F.I.D.E.S. 68-92 F.I.D.E.S. 58-01 36-01		234,34 105,00 122,46 30,97 39,24		105,00 122,46 25,00 29,43
			20,00		20,00	
Action 3. — Moyens de localisation volontaires des activités	D.A.T.A.R.	64-00		1 089,00		816,75
Action 4. — Moyens de décentralisation administrative	D.A.T.A.R.	57-00		40,09		30,07
Total sous-programme 4			20,00	2 893,54	20,00	2 431,89
SOUS-PROGRAMME 5						
TRANSPORTS COLLECTIFS RÉGIONAUX ET LOCAUX						
Action 1. — Contrats de développement	Transports	63-41		129,00		113,40
Action 2. — Rajeunissement et renouvellement du parc d'autocars						(23,50)
Total sous-programme 5				129,00		113,40

(En millions de francs)

	Ministères	Chapitres	1984		Exécution 1984	
			D.O.	A.P.	D.O.	A.P.
SOUS-PROGRAMME 6						
PROMOTION DU DÉVELOPPEMENT LOCAL						
Action 1. — Information	Finances	31-73 34-73 34-74 34-75	3,80		3,80	
	Intérieur	34-03		2,20		1,80
Action 2. — Formation	Urbanisme	34-60		8,40		1,93
	Environnement	34-51 44-10		0,72 1,54		1,10 2,41
p.m. (financement des contrats de plan)	Emploi	44-74	0,32		0,32	
	Premier Ministre	43-03	[0,6]		(21,50)	
	Formation prof.	43-04	[17,5]			
Action 3. — Incitations à la coopération...	D.I.E.S	44-01	0,64		0,66	
	Agriculture	44-80	5,60		3,95	
	Commerce- Artisanat	64-01		19,26		16,95
Total sous-programme 6			23,22	19,26	15,97	16,95
SOUS-PROGRAMME 7						
ADAPTATION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE						
Action 1. — Equiper les préfectures et tribunaux administratifs en bureaux	Intérieur	34-81	18,00		18,07	
Action 2. — Renforcement des effectifs des préfectures et sous-préfectures						
Total sous-programme 7			18,00	0,00	18,07	

(1) Non inclus dans le coût du sous-programme N° 6.

— II —

P.P.E. N° 10

MIEUX VIVRE DANS LA VILLE

Le programme prioritaire d'exécution n° 10 comporte trois objectifs : la réhabilitation du patrimoine de logements, la maîtrise de l'urbanisation et l'amélioration des déplacements en ville.

Le programme n° 10 ne recouvre pas pour autant l'ensemble des actions concernant le logement et le cadre de vie qui se retrouvent dans le programme n° 1 pour le bâtiment et les travaux publics et le programme n° 5 pour les économies d'énergie dans l'habitat.

SOUS-PROGRAMME N° 1

**RÉHABILITATION DES LOGEMENTS EXISTANTS,
DÉVELOPPEMENT SOCIAL DES QUARTIERS
ET RESTRUCTURATION DES CITÉS OUVRIÈRES**

Ce sous-programme est le plus important de l'ensemble du P.P.E. n° 10. 6 003 millions de francs lui sont affectés en autorisations de programme pour la durée du plan, sur un total de 14 552 millions de francs, soit 41,25 %.

1. La réhabilitation des logements existants

Cette première action s'articule autour de trois axes principaux : entreprendre un effort de réhabilitation du patrimoine H.L.M. ; améliorer la gestion des organismes H.L.M. en procédant à une remise en ordre de la grille des loyers et à l'expérimentation du système de l'aide personnelle unifiée ; enfin, dans le cadre du patrimoine privé, étudier les modalités d'une extension du mécanisme actuel de contribution des propriétaires bailleurs et maintenir l'effort budgétaire consenti pour les primes à l'amélioration de l'habitat.

Pour ce qui concerne la réforme de la grille des loyers et des aides personnelles au logement, les négociations préliminaires à l'expérimentation ont abouti, le 22 mai 1984, à la signature d'un accord entre les organisations nationales représentatives des bailleurs du secteur H.L.M. et les organisations nationales représentatives des locataires. Cet accord a défini les bases sur lesquelles les négociations locales ont commencé et devraient s'achever au cours de l'année 1985.

Dans le domaine de la réhabilitation de l'habitat, l'objectif du Plan sur cinq années est de 700 000 logements locatifs sociaux H.L.M., ce qui impose la réhabilitation de 140 000 d'entre eux en moyenne par an et de 150 000 logements occupés par leurs propriétaires (30 000 par an).

Ce programme, compromis par les réductions budgétaires qui ont touché les crédits engagés pour la prime à l'amélioration de l'habitat, désormais réservée aux propriétaires occupants dont les revenus ne leur permettent pas de bénéficier des avantages fiscaux légaux, a cependant bénéficié de l'apport de la deuxième tranche du fonds spécial des grands travaux (1 107 MF pour 1984).

Ces restrictions budgétaires ont affecté parallèlement les crédits consacrés aux P.A.L.U.L.O.S. (Prime à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif Social).

2. Le développement social et culturel des quartiers dégradés

L'objectif annoncé par le programme prioritaire consiste à améliorer les logements et l'aménagement des espaces extérieurs, mais aussi à intervenir sur la vie sociale et culturelle, la formation et l'insertion professionnelle, et la sécurité. Le rôle de la commission nationale pour le développement social des quartiers doit être démultiplié grâce à la contractualisation avec les régions.

Par ailleurs, sont prévus l'établissement de contrats d'agglomération pour les immigrés entre l'Etat et les collectivités territoriales ainsi que des actions pour améliorer la desserte des quartiers et atténuer les nuisances sonores.

L'action en faveur du développement social et culturel des quartiers est largement engagée et la régionalisation en est assurée par les contrats de Plan. Treize des dix-sept régions pressenties ont accepté de signer un contrat avec l'Etat. Il convient de rappeler à cet égard le rôle important qu'a joué la Commission pour le développement social des quartiers, dite Commission Pesce, dans la collaboration entre l'Etat et les collectivités locales. L'action de cette commission ainsi que celle de la mission Banlieues 89 et la

commission Bonnemaïson (sécurité) sont aujourd'hui coordonnées par le comité interministériel pour les villes. Des commissions régionales pour le développement social des quartiers ont été créées, qui rassemblent l'ensemble des institutions concernées par les programmes prévus et sont chargées de décider de la répartition des crédits dégagés par l'Etat ou les régions.

Les programmes de développement des quartiers dégradés visent à réhabiliter l'habitat, aménager le cadre de vie, améliorer les services collectifs tout en engageant des actions d'éducation et de formation.

Les régions concernées par ces programmes particuliers sont : l'Alsace, l'Aquitaine, l'Auvergne, la Bourgogne, la Champagne-Ardenne, la Franche-Comté, le Languedoc-Roussillon, le Limousin, le Midi-Pyrénées, le Nord-Pas-de-Calais, la Picardie, le Poitou-Charentes et la Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Pour l'exécution de ces contrats de développement, un financement particulier a été mis en place par l'institution du fonds social urbain alimenté notamment par des crédits de l'urbanisme et du logement.

En matière de lutte contre les nuisances sonores, un recensement national a été effectué en 1984 et un programme pluri-annuel de rattrapage de 50 000 logements financé par l'Etat et les collectivités locales a été défini.

L'évaluation des résultats de l'action en faveur du développement social et culturel des quartiers dégradés reste difficile, car il n'est pas encore possible de préciser le nombre des logements concernés par les programmes. Il convient de rappeler les objectifs retenus par la seconde loi de Plan : les travaux de réhabilitation des logements devraient concerner près de 165 000 familles au cours du IX^e Plan, l'Etat s'engageant à traiter un minimum de 27 000 logements locatifs sociaux de 9 500 logements relevant du secteur privé. Les mesures d'accompagnement d'aménagement des espaces extérieurs, d'action éducative, animation sociale et culturelle devraient toucher 500 000 familles vivant dans ces quartiers dégradés.

Le rapport d'exécution du IX^e Plan de 1985 précise toutefois que des travaux méthodologiques ont été engagés qui devraient permettre de constituer des indicateurs de suivi du sous-programme.

Il faut noter enfin qu'aucun contrat d'agglomération pour les immigrés n'a été conclu à ce jour entre l'Etat et les collectivités territoriales.

3. La restructuration des cités ouvrières

Cette action tend à réhabiliter les cités sidérurgiques de Lorraine et les cités des bassins houilliers du Nord-Pas-de-Calais et de Lorraine. Toutefois, il n'est pas prévu d'augmentation des crédits affectés à ces opérations.

Le programme élargit cependant les efforts de réhabilitation aux cités ouvrières dans les sites en reconversion des Vosges et du bassin potassique d'Alsace.

Les objectifs ont été atteints pour l'année 1984, cette action de réhabilitation ayant bénéficié d'un apport du fonds spécial des grands travaux sur les crédits du Girzom (groupe interministériel pour la rénovation des zones minières).

SOUS-PROGRAMME N° 2

MAITRISE DE L'URBANISATION

Le sous-programme n° 2 prévoit pour la durée du Plan, un montant d'autorisations de programme qui s'élève à 3 567 millions de francs, soit 24,51 % du total du P.P.E.

Trois thèmes lui sont rattachés, l'organisation de l'offre de terrain, le soutien aux villes nouvelles et la meilleure gestion de la ville.

1. L'organisation de l'offre du terrain

L'objectif de ces actions est de redonner une vigueur nouvelle à l'urbanisme concerté qui devrait représenter, à l'issue du IX^e Plan, 50 % de la construction neuve contre 25 % en 1981. Il est prévu, à cet effet, et pour compenser les charges qui en résulteront pour les communes, d'instituer une majoration dite « urbaine » de la dotation globale d'équipement, de favoriser les études intercommunales et le développement des politiques locales de l'habitat, et d'augmenter les subventions pour surcharge foncière, qui permettent une meilleure répartition des logements sociaux dans l'espace.

Les subventions pour surcharge foncière ont été effectivement maintenues au niveau prévu par la deuxième loi de Plan ; la création, en juin 1984, du comité interministériel pour les villes précitées, contribue à l'exécution du sous-programme de maîtrise de l'urbanisation en finançant les études destinées aux plans locaux de l'habitat.

Mais aucune suite n'a été donnée, à l'heure actuelle, au projet de majoration urbaine de la dotation globale d'équipement qui devait aider les communes qui engagent des programmes d'équipement importants. Il convient cependant de souligner que le délai de création de cette majoration n'avait pas été précisé dans la deuxième loi de Plan.

2. Soutien aux villes nouvelles

Le programme prioritaire qualifie la politique des villes nouvelles « d'instrument privilégié de planification urbaine à moyen terme ». Il vise à favoriser le développement équilibré de l'habitat (logement neuf) et de l'emploi. Une action particulière est prévue pour aider l'implantation d'entreprises nouvelles et l'expérimentation des techniques modernes de télématique et de maîtrise de l'énergie.



Les actions en faveur des villes nouvelles seront mises en œuvre dans le cadre des contrats de Plan Etat-Régions.

Les villes nouvelles ont certes contribué au soutien de la construction de logements neufs, mais elles ont subi les retombées de la crise de la construction de logements, et les objectifs qui avaient été définis sont apparus assez ambitieux.

Ainsi que le prévoyait le programme prioritaire et le contrat de Plan signé entre l'Etat et la Région Ile-de-France, plus de 20 % de la construction de logements neufs a été réalisé dans les villes nouvelles.

Par ailleurs, il apparaît que trois des quatre régions concernées par les actions en faveur des villes nouvelles ont signé ou préparent des contrats avec l'Etat.

3. Gestion urbaine

Cette action a deux objectifs : tout d'abord aider les communes et l'innovation en matière de gestion urbaine par l'ir  n du comité des techniques locales, d'autre part accentuer  ort en faveur de l'assainissement des agglomérations

Les agences financières de bassin doivent développer « leurs capacités d'incitation à l'équipement des communes par l'utilisation adaptée des coefficients de collecte ».

Il est regrettable que le programme prioritaire ne fasse pas apparaître de financement séparé pour les actions de gestion urbaine et les actions d'assainissement.

Il en est effet difficile dans ces conditions de mesurer l'effort réalisé en faveur des deux objectifs définis par le programme.

Au vu des indications apportées par le rapport d'exécution du Plan de 1985, il semble que les crédits affectés au sous-programme de gestion urbaine aient été consacrés en quasi totalité aux opérations du comité interministériel pour les villes : notamment le projet Banlieues 89.

SOUS-PROGRAMME N° 3

AMÉLIORER LES DÉPLACEMENTS URBAINS

Le sous-programme n° 3 prévoit pour la durée du Plan un montant d'autorisations de programme qui s'élève à 4 981 millions de francs, soit 34,23 % du total prévu pour le P.P.E.

Il a pour ambition, en conformité avec la loi d'orientation sur les transports intérieurs, d'améliorer l'usage du réseau de circulation et de réduire les nuisances nées du transport urbain. A cette fin, il est prévu d'encourager les plans de déplacements urbains (P.D.U.), d'aider la réalisation de roades et déviations, et de favoriser les transports collectifs par la passation de contrats de développement ainsi que par des actions de formation des élus, gestionnaires et techniciens en matière de transports.

Pour la région Ile-de-France, des objectifs particuliers sont fixés, notamment la réforme de l'organisation des transports collectifs et l'amélioration des liaisons de banlieue à banlieue.

La réalisation du sous-programme n° 3 a rapidement progressé, dix-huit plans de déplacements urbains ont été mis en place en 1984 sur les quatre-vingts qui sont prévus sur la durée du Plan.

Les contrats de développement pluriannuels sont destinés aux agglomérations qui s'engagent à mettre en œuvre les moyens nécessaires à une augmentation notable de l'utilisation de leur réseau urbain.

Quatorze contrats de développement et treize contrats de promotion concernant des actions plus restreintes ont été conclus en 1984 entre l'Etat et les autorités organisatrices de transports urbains, alors que l'objectif retenu est de cinquante contrats sur la durée du Plan.

Les engagements pris concernant les infrastructures de transport en commun en Ile-de-France ainsi que les métros et tramways de province ont été tenus grâce à un concours du fonds spécial de grands travaux.

La réforme des transports collectifs en Ile-de-France, si elle a fait l'objet de travaux importants, n'a pas encore abouti.

Les crédits de recherche expérimentale ont été affectés essentiellement à la recherche visant à réduire la nuisance phonique des transports urbains.

*

**

RAPPORT ANNEXE DE LA DEUXIÈME LOI DE PLAN
(loi n° 83-1180 du 24 décembre 1983)

P.P.E. N 10

Mieux vivre dans la ville

FINANCEMENT BUDGÉTAIRE

(En millions F 1984)

SOUS-PROGRAMMES	Base 1984 (Projet de loi de finances)		Enveloppe 1984-1988	
	Dépenses ordinaires	Autorisations de programmes	Dépenses ordinaires	Autorisations de programmes
1. Réhabilitation des logements existants, développement social des quartiers et restructuration des cités ouvrières	75,09	1 096,48	534,49	6 003,4
2. Maîtrise de l'urbanisation	—	483,24	—	3 567,74
3. Améliorer les déplacements urbains	—	921	—	4 981
TOTAL	75,09	2 500,72	534,49	14 552,14

INDICATEURS ASSOCIES AU P.P.E. N° 10

INDICATEURS	Base 1983	OBJECTIFS
1 REHABILITATION DES LOGEMENTS EXISTANTS, DEVELOPPEMENT SOCIAL DES QUARTIERS, ET RESTRUCTURATION DES CITES OUVRIERES Nombre de logements locatifs sociaux rehabilites Nombre de logements, occupes par leurs proprietaires, rehabilites Nombre de logements adaptes pour les personnes a mobilite reduite Rehabilitation des foyers de jeunes travailleurs nombre de lits (2) Habitat insalubre	 140 000 30 000 1 000 250 -	 700 000 sur la duree du Plan (1) 150 000 sur la duree du Plan (1) 8 300 sur la duree du Plan 4 800 sur la duree du Plan Suppression des nouveaux bidon villes et de l'habitat precarre
2 MAITRISE DE L'URBANISATION Part des logements neufs construits dans les secteurs relevant d'un urbanisme concerte et d'une anticipation fonciere	 25 %	 50 % en 1988
3 AMELIORER LES DEPLACEMENTS URBAINS Nombre de plans de deplacements urbains engages Contrats de developpement	 6	 80 sur la duree du Plan 50 sur la duree du Plan

(1) Cet objectif concerne l'ensemble des P.P.E. n° 10 et 5

(2) Foyers non construits avec des credits H.L.M.

**EXECUTION BUDGETAIRE 1984
DU P.P.E. N° 10**

(Sources

- document annexe au projet de loi de finances pour 1984 « programme d'exécution du IX Plan - Financement budgétaire 1984,
- rapport d'exécution du IX Plan relatif à l'année 1984)

(En millions de francs)

	Ministère	Chapitre	1984		Execution 1984	
			D.O.	A.P.	D.O.	A.P.
SOUS-PROGRAMME 1						
1.1 Rehabilitation des logements.						
111 PALULOS	Urbanisme	65-47		654,50	416,5	(1)
112 P.A.H	Urbanisme	65-47		246,00	243,00	
113 Logements des handicapés	Affaires sociales	47-21	9,80		0,55	
113 bis Foyer des jeunes travailleurs	Affaires sociales	66-20		4,50		0,71
1.2 Développement social des quartiers.						
121 Lutte contre l'insalubrité, études, suivi accompagnement social	Urbanisme	65-47 Fonds special (1)		[25]		[31,24]
122 Espaces extérieurs	Urbanisme	65-23 Fonds special (1)		[25]		[25,14]
123 Aménagement social concerté	Affaires sociales	66-20		36,48		28,67
124 Aménagements sportifs	Tourisme	66-50 Fonds special (1)		[10]		[10]
125 Développement social	Affaires sociales	47-21	4,90		4,5	
126 Contrats d'agglomérations	Affaires sociales	47-81	42,47		30,19	
127 Stages d'insertion	Premier Ministre	43-03	2,12		7,17	
	Format Prof	43-04	5,20			
128 Diffusion sociale de la Culture	Culture	43-50	10,60		10,79	
129 Fonds special (P.P.E. 9)		F.I.A.1		[60]		[57,21]
1.3 Restructuration des cités ouvrières.						
Cités du bassin houiller	D.A.T.A.R.	65-05		155,00		160,00
Total sous-programme 1			75,09	1 096,48	53,20	848,88

(1) Le relié des chapitres alimentant la D.G.F. sera pris notamment par le F.I.A.T. la répartition entre les actions concernées n'étant pas faite a priori

(*) Chiffre à préciser

(En millions de francs)

	Ministères	Chapitres	1984		Exécution 1984	
			D.O.	A.P.	D.O.	A.P.
SOUS-PROGRAMME 2						
2.1 Organisation de l'offre de terrain.						
211 Majoration urbaine de la D.G.I.	Intérieur					
212 Etudes intercommunales	Urbanisme	55-21		14,60		12,34
213 Surcharge foncière	Urbanisme	65-46		74,00		67,33
2.2 Soutien au villes nouvelles						
221 Acquisition foncières et voirie primaire	Urbanisme	55-20		89,00		60,55
222 Enseignement premier et second degré	Éducation	66-31		21,20		15,90
		66-33		83,70		77,81
223 Enseignement sportifs et socio-éducatifs	Tourisme	66-50		11,84		8,88
224 Equipements sanitaires et sociaux	Affaires Sociales	66-20		5,00		0,53
		66-11		0,40		0,40
225 Equipements culturels	Culture	66-40		16,50		4,50
2.3 Meilleure gestion de la ville.						
231 Plan urbain	Urbanisme	65-23		49,00		49,07 (2)
Total sous-programme 2				363,24		303,34

(2) Dont 47,6 MF pour des opérations innovantes financées par le Comité Interministériel des Villes

(En millions de francs)

	Ministères	Chapitres	1984		Exécution 1984	
			D.O.	A.P.	D.O.	A.P.
SOUS-PROGRAMME 3						
31. Mise en place des P.D.U. (études)						
32. Contrats de développement	Transports	63-41		10,00		5,7
33. Sites propres et axes lourds Ile-de-France	Transports	63-41		250,00		148,00
Métro, R.E.R., S.N.C.F. banlieue	Transports	63-41		327,00		264,80 (2)
34. Métro et tramway en province	Transports	63-41		237,00		179,56 (2)
S.N.C.F. banlieue en province					97,00	
35. Recherche expérimentale	Transports	63-41				
Total sous-programme 3				921,00		690,06

(1) + FSGT . 122,1

(2) + FSGT . 83,5

(Fonds Spécial de Grands Travaux)

RAPPORT PRÉSENTÉ

par

M. Pierre LOUVOT

SOMMAIRE

	Pages
● P.P.E. N° 2 : POURSUIVRE LA RÉNOVATION DU SYSTÈME D'ÉDUCATION ET DE FORMATION DES JEUNES	117
I. — Les orientations du IX^e Plan dans le domaine de l'enseignement ne répondent pas aux besoins du système éducatif	118
A. L'éducation nationale ne dispose toujours pas des moyens d'équipement et de fonctionnement nécessaires à sa rénovation	119
B. La réorientation du système éducatif vers les filières technologiques reste un principe au contenu imprécis	120
C. La lutte contre l'échec scolaire et universitaire	121
II. — L'action en faveur de la formation professionnelle révèle de nombreuses lacunes	122
A. La multiplication des formules d'insertions professionnelles des jeunes a remis en cause l'optique initiale du Plan	122
B. L'efficacité de la formation professionnelle des jeunes demeure insuffisante	124
● P.P.E. N° 6 : AGIR POUR L'EMPLOI	127
I. — La politique de partage du travail montre des limites de plus en plus évidentes	128
A. Une orientation contestable	128
B. Des résultats insatisfaisants	130
II. — L'amélioration du service public de l'emploi : des résultats encourageants mais encore très inférieurs aux besoins du marché du travail	133
A. La modernisation des moyens de fonctionnement du service public de l'emploi	133
B. Les moyens d'intervention sur le marché du travail et les aides aux demandeurs d'emploi	135

P.P.E. N° 2

POURSUIVRE LA RÉNOVATION DU SYSTÈME D'ÉDUCATION ET DE FORMATION DES JEUNES

Le IX^e Plan aborde à plusieurs reprises la politique de l'éducation et de la formation, au travers de programmes relatifs aux nouvelles technologies, à la recherche et à l'innovation, à l'emploi ou encore à l'exportation.

Certains contrats de plan entre l'Etat et les entreprises publiques incluent également des actions de formation, en vue d'adapter le niveau de la main-d'œuvre aux évolutions techniques.

Ce P.P.E. concerne spécifiquement l'éducation et la formation des jeunes.

Il regroupe des financements représentant le quart de l'enveloppe globale affectée à l'exécution du Plan. Avec 91,2 milliards de francs 1984 de dépenses ordinaires et autorisations de programme, il figure au premier rang des douze programmes prioritaires du IX^e Plan.

Le planificateur a reconnu le caractère essentiel de l'éducation et de la formation des jeunes pour l'avenir du pays. Il s'agit bien là d'une question majeure, le problème des jeunes se posant en France avec une particulière acuité.

Un récent rapport de l'OCDE a été consacré à la situation des jeunes de 16 à 25 ans en France (« l'emploi des jeunes en France — stratégie récentes »).

Il constate tout d'abord qu'avec un million de jeunes chômeurs, la France est plus gravement atteinte que ses principaux partenaires de l'OCDE.

Ce rapport estime en outre qu'une des principales sources de difficultés provient de l'inadaptation du système d'enseignement et de formation professionnelle, qui rend l'insertion sociale plus ardue en période de récession économique.

Le Plan peut donc apparaître comme une bonne occasion de s'attacher à résoudre ce problème structurel et il convient de savoir si l'exécution du P.P.E. n° 2 permettra d'atténuer la sévérité d'un constat dont on ne saurait s'accommoder.

Il semble malheureusement que l'année 1984 n'ait pas connu d'amélioration notable.

Les crédits prévisionnels affectés aux actions du P.P.E. n° 2 ont été dans une large mesure consommés. Mais si le taux d'exécution du programme est satisfaisant, les réalisations demeurent encore parcellaires. Elles ne paraissent pas apporter de réelle réponse au grave problème du sous-emploi des jeunes.

L'enseignement est un domaine où, par nature, l'efficacité des politiques doit se juger sur le long terme. Il peut donc paraître imprudent d'émettre un avis définitif pour cette première année d'exécution. Néanmoins, l'absence de résultats et le flou des orientations n'incitent guère à l'optimisme pour l'avenir.

En matière de formation professionnelle, les efforts sont réels. Un nombre accru de jeunes devrait être concerné par les formules qui se succèdent et se multiplient. Mais là encore, l'efficacité des actions entreprises n'apparaît pas nettement. L'évolution récente, marquée par le développement des travaux d'utilité collective, n'apaise en rien les craintes de voir la formation dévier de son but initial pour ne devenir qu'une solution d'attente.

I. — LES ORIENTATIONS DU IX^e PLAN DANS LE DOMAINE DE L'ENSEIGNEMENT NE RÉPONDENT PAS AUX BESOINS DU SYSTÈME EDUCATIF

On doit tout d'abord observer, pour les deux sous-programmes relatifs à l'enseignement, une exécution financière satisfaisante des dépenses ordinaires prévues en 1984. Par contre, on dispose de peu de renseignements sur les crédits d'autorisation de programme, la plupart d'entre eux faisant l'objet d'une gestion déconcentrée. Des actions pour lesquelles près de 3,5 milliards de francs étaient affectés (soit un tiers de l'enveloppe prévue pour l'enseignement par le PPE en 1984) échappent donc à notre appréciation dans la mesure où le rapport d'exécution ne fournit aucun élément d'information.

Au-delà de ces constatations techniques, on peut estimer que les conditions de réussite de ces sous-programmes n'ont pu être réunies, les moyens engagés étant insuffisants au regard des besoins du système éducatif.

**A. L'EDUCATION NATIONALE
NE DISPOSE TOUJOURS PAS DES MOYENS
D'ÉQUIPEMENT ET DE FONCTIONNEMENT
NÉCESSAIRES A SA RÉNOVATION**

La rénovation de l'Education nationale devait s'articuler autour d'une révision des contenus d'enseignement, de l'équipement des collèges et de la formation des maîtres.

Ce programme n'a connu qu'un début d'application limité : 10 % des établissements ont été concernés, l'objectif étant de 100 % en fin de Plan.

1. L'équipement des collèges

Le rapport d'exécution reconnaît tout d'abord l'incidence des restrictions budgétaires sur la réalisation du programme.

Elles se manifestent en premier lieu sur les constructions scolaires dont le rythme a, semble-t-il, été ralenti. La déconcentration des crédits n'a pas permis d'établir un bilan précis des engagements de l'Etat. Il faut cependant souligner une intervention importante des régions, dans le cadre de la contractualisation avec l'Etat.

L'équipement de certains collèges en machines-outils n'a pu être mené conformément aux objectifs. Par contre l'introduction de matériels d'informatique pédagogique se poursuit de façon satisfaisante. Elle devrait permettre aux élèves de se familiariser avec ces nouveaux instruments.

2. La formation des maîtres

Le Plan préconisait un effort au niveau de la formation permanente. Elle s'est développée en 1984, tant en nombre d'heures, qu'en nombre d'enseignants concernés.

On doit cependant remarquer que ces actions paraissent bien timides au regard des objectifs de rénovation de l'enseignement et d'amélioration de ses performances. La qualité de l'enseignement passe avant tout par une politique de recrutement de personnels qualifiés, que le Plan a trop négligé.

La formation permanente doit continuer à se développer, mais elle ne peut à elle seule, atteindre le but fixé par le PPE. On doit donc constater dans ce domaine une inadaptation des moyens aux objectifs.

**B. LA RÉORIENTATION DU SYSTÈME ÉDUCATIF
VERS LES FILIÈRES TECHNOLOGIQUES
RESTE UN PRINCIPE AU CONTENU IMPRÉCIS**

Les applications concrètes de cette orientation du Plan demeurent peu nombreuses, dans l'enseignement secondaire comme dans l'enseignement supérieur.

1. L'enseignement secondaire

Le Plan devait favoriser l'ouverture de l'éducation sur le monde de l'industrie. Malheureusement, il se cantonne trop souvent dans l'affirmation du souhaitable, sans en permettre la réalisation.

Il en est ainsi pour la formation alternée négociée entre lycées et entreprises, qui ne semble pas s'être développée. Elle répond pourtant à la nécessité d'adapter les formations aux futurs emplois et mériterait donc d'être sérieusement encouragée.

Par ailleurs, la modernisation des filières de formation professionnelle est simplement évoquée, au travers d'une « large concertation », d'une « mise en commun des réflexions » dont on peut craindre qu'elles ne débouchent sur aucune réalisation concrète.

Les tentatives de rapprochement entre l'école et les entreprises semblent hypothéquées par un manque de volontarisme.

2. L'enseignement supérieur

Ce domaine fournit quelques points de satisfaction.

Les régions ont apporté un concours appréciable en faveur de l'implantation d'Instituts universitaires de technologie et les capacités de formation de leurs filières technologiques ont été sensiblement accrues en 1984.

D'autre part, certaines formations du premier cycle de l'enseignement supérieur ont été rénovées dans deux directions : l'ouverture sur les secteurs professionnels et la vie active, la consécration de disciplines nouvelles. Il reste cependant à évaluer les débouchés réels de ces formations.

C. LA LUTTE CONTRE L'ECHEC SCOLAIRE ET UNIVERSITAIRE

Il s'agissait là d'un axe prioritaire de ce PPE n° 2.

En effet, les taux d'échecs enregistrés dans l'enseignement français apparaissaient excessifs.

Trois-quarts des jeunes n'accèdent pas à l'enseignement supérieur.

Un tiers quitte le système scolaire sans diplôme, un tiers sans formation professionnelle.

Le simple constat de la situation en 1984 conclut à dire que les améliorations n'ont pas suivi les intentions.

1. *L'enseignement scolaire*

Il était choquant que ce programme ne comporte aucune action significative au niveau des écoles, alors que le taux d'illétrisme constaté lors de l'entrée en sixième est fort préoccupant. Une prise de conscience semble être apparue sur ce problème et il est à souhaiter que des résultats se fassent rapidement sentir.

Il est également surprenant que les lycées d'enseignement général soient si peu pris en considération dans ce PPE. Ils ne sont évoqués que dans le cadre de la mise en place d'une « pédagogie différenciée », qui doit permettre, selon le Plan, une élévation du niveau général. Il est encore trop tôt pour juger les résultats mais on ne peut dissimuler le scepticisme suscité par cette affirmation.

2. *L'enseignement universitaire*

L'importante déperdition constatée au cours du premier cycle d'enseignement supérieur ne semble pas s'être atténuée en 1984.

Elle se montait en 1983 à 50 % du flux d'entrée et le Plan prévoit de la réduire à 25 %. Le rapport d'exécution ne fait pas mention des statistiques de 1984.

La démocratisation souhaitée se heurte en pratique aux procédures d'orientation et de sélection des étudiants, dont la nécessité n'est pas contestée.

Pour conclure, on peut estimer que dans le domaine de l'enseignement, le planificateur a trop souvent recours aux orientations générales et imprécises et aux proclamations d'intention.

Les moyens d'exécution prévus sont indéniables mais restent dérisoires face aux ambitions énoncées.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant de constater un manque de résultats concrets sur les points essentiels de ce sous-programme.

II. — L'ACTION EN FAVEUR DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE RÉVÈLE DE NOMBREUSES LACUNES

Les efforts entrepris en matière de formation professionnelle des jeunes sont réels, mais inférieurs aux prévisions budgétaires. En effet, le sous-programme 3, relatif à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, a connu un taux d'exécution de 75 % en 1984, en raison notamment de l'inutilisation de certains crédits affectés aux contrats emploi-formation.

On peut par ailleurs se demander si la succession de formules qui ne sont pas poussées jusqu'à terme, ne révèle pas une certaine inefficacité.

A. LA MULTIPLICATION DES FORMULES D'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES A REMIS EN CAUSE L'OPTIQUE INITIALE DU PLAN

Les objectifs fixés par le Plan sont en grande partie insatisfaits, mais ils doivent être modifiés par le développement rapide des travaux d'utilité collective.

1. Les formules prévues par la loi de Plan

Le Plan prévoyait tout d'abord que l'accroissement du taux de scolarisation permettrait une forte diminution du nombre de stagiaires de 16 à 18 ans. Il avait pourtant connu en 1983-1984 une rapide augmentation sous l'effet du développement des stages de qualification.

Les données dont nous disposons pour la campagne 1984-1985 sont encore partielles dans la mesure où elles concernent les jeunes entrés en stage de septembre à décembre 1984. Une enquête du centre d'études et de recherches sur les qualifications précise cependant que le niveau de janvier 1985 est supérieur à celui de janvier 1984 de près de 10 000 stagiaires. Le rapport d'exécution le chiffre, fin décembre, à 52 000 .

Si la tendance constatée par le CEREQ se confirme, on voit mal comment le nombre de jeunes stagiaires de 16 à 18 ans pourrait passer de 85 000 en 1984 à 63 000 en 1985. L'optimisme du rapport d'exécution à ce propos doit donc être fortement relativisé.

L'apprentissage ne fait l'objet d'aucune mention spécifique dans le rapport d'exécution. Le nombre de contrats conclus est en constante diminution et il faut regretter que rien ne soit prévu pour inverser la tendance. Son développement dans le secteur industriel semble se heurter à de nombreuses réticences.

Plus de la moitié des crédits prévus pour les contrats emploi-formation n'a pu être consommée. Ce dispositif est sans doute appelé à décliner au profit des formules négociées avec les partenaires sociaux et incluses dans l'accord du 26 octobre 1983 sur la formation en alternance des jeunes : il s'agit des contrats de qualification, des contrats d'adaptation et des contrats d'initiation à la vie professionnelle. L'objectif de ces nouvelles dispositions est de viser 300 000 jeunes. Il paraît cependant fortement compromis par les difficultés de démarrage du programme, le nombre de bénéficiaires se révélant assez faible.

Au total, le nombre de jeunes concernés par les diverses formes de stages et de contrats particuliers a légèrement baissé d'une année sur l'autre, passant de 245 000 à 234 000. On est donc loin des 400 000 à 450 000 espérés pour 1988.

Il faut cependant mettre en parallèle cette diminution avec le développement des TUC.

2. Le développement rapide des TUC

Les travaux d'utilité collective n'étaient pas prévus dans le Plan et leur apparition conduit à modifier les engagements de l'Etat.

Cette formule plus particulièrement destinée aux associations (40 % des conventions signées), aux communes (36 %) et aux établissements publics (16 %) est en rapide développement.

Elle concerne, selon les estimations récentes (juin 1985) 114 000 jeunes et devrait s'amplifier en s'ouvrant à de nouvelles catégories. Les objectifs ont par ailleurs été révisés en hausse et on parle désormais de 300 000 places.

La multiplication des actions traduit de réels efforts. Elle ne permet cependant pas de constater une efficacité accrue de la formation professionnelle des jeunes.

B. *L'EFFICACITÉ DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES JEUNES DEMEURE INSUFFISANTE*

Il faut regretter que le rapport d'exécution ne fournisse aucun élément d'appréciation sur les taux de placement constatés pour les différents stages et contrats particuliers.

1. *Les formules initiales*

S'agissant des stages de formation des jeunes de 16 à 18 ans, il semble qu'ils débouchent une fois sur deux sur le chômage, 36 % des jeunes seulement trouvant un emploi à l'issue du stage.

L'apprentissage permet généralement un maintien dans l'entreprise ou une insertion professionnelle rapide. Il est cependant sous utilisé et délaissé dans les actions du Plan.

Les contrats emploi-formation connaissent un taux d'insertion professionnelle satisfaisant, et ici encore, il faut s'inquiéter qu'ils déclinent au profit de formules incertaines.

2. *Les TUC*

Les jeunes bénéficiaires des TUC ont, il faut le rappeler, le statut de stagiaires de la formation professionnelle. Leur part dans le nombre de jeunes en formation est appelée à s'accroître rapidement.

On ne peut évaluer l'efficacité de cette formule quelques mois seulement après sa mise en place. Il faut, cependant effectuer deux remarques.

La durée des travaux est tout d'abord limitée. Si elle dépasse trois mois dans la plupart des cas, elle est en moyenne légèrement supérieure à six mois.

D'autre part, six fois sur dix, le travail proposé n'inclut aucune action de formation. Il faut espérer que cette proportion s'inversera.

Cette formule, pour laquelle le Bureau international du Travail vient de créer une nouvelle catégorie : le sous-emploi visible, relève davantage du souci d'occuper les jeunes que de celui de leur offrir une véritable perspective d'insertion professionnelle. Elle constitue une alternative provisoire au chômage mais ne peut se substituer à la formation professionnelle.

On voit donc que l'acuité du sous-emploi des jeunes a entraîné une modification de la conception initiale de la formation professionnelle.

*

**

Pour conclure, on doit rappeler que les moyens engagés dans le cadre de ce programme paraissent bien modestes au regard de la gravité de la situation des jeunes.

Le Plan ne comporte pas d'actions décisives qui puissent améliorer notablement l'efficacité du système éducatif.

L'effort en faveur de la formation professionnelle mobilise des moyens importants qu'il ne faut pas sous-estimer. On doit malheureusement constater que l'accès des jeunes au travail reste encore fort difficile.

P.P.E. N° 6

AGIR POUR L'EMPLOI

La prise en compte de la dégradation continue de la situation de l'emploi apparaît au travers de nombreux programmes du IX^e Plan ayant pour objectif l'amélioration de l'activité économique de la compétitivité des entreprises et de la formation de la main-d'œuvre.

C'est ainsi que le niveau global de l'emploi pourra être influencé par les actions en faveur de la modernisation de l'industrie (P.P.E. n° 1), de la rénovation du système d'éducation et de formation des jeunes (P.P.E. n° 2), des progrès de la recherche (P.P.E. n° 3) ou encore de l'accroissement des capacités de vente des entreprises (P.P.E. n° 7).

Le planificateur a cependant souhaité établir un programme prioritaire d'exécution spécifique regroupant les actions directes sur l'emploi.

En terme d'engagements financiers, ce P.P.E. se place au troisième rang. L'enveloppe qui lui est consacrée de 1984 à 1988 se monte à 35 milliards de francs 1984 de dépenses ordinaires et 1,3 milliard d'autorisations de programme.

Il faut cependant souligner le caractère limité de ses objectifs au regard du niveau actuel du chômage et de son accroissement prévisible durant les années qui nous séparent du terme du Plan.

Les statistiques officielles recensent en effet plus de 2 400 000 demandeurs d'emplois fin mai 1985, ce chiffre restant inférieur à la réalité du sous-emploi en raison des radiations de fichiers, des cessations anticipées d'activité ou des nouvelles formes d'insertion professionnelle des jeunes comme les TUC que le Bureau International du Travail vient de qualifier de sous-emploi visible.

Selon le ministère du travail, l'emploi total aura régressé de 1,4 % en France en 1984. Les projections économiques présentées par les services du Sénat conduisent à penser que cette tendance se poursuivra jusque'en 1990 dans la meilleure hypothèse.

Face à cette situation, la réduction du temps de travail et l'action en faveur du service public de l'emploi qui constituent les deux axes du P.P.E. n° 6, paraissent avoir donné des résultats fort insuffisants.

Le taux global d'exécution financière de ce P.P.E est de l'ordre de 85 % en 1984. Il dissimule une forte disparité entre les deux sous-programmes.

La politique de partage du travail montre des limites de plus en plus évidentes.

Les actions en faveur du service public de l'emploi ont été conformes aux objectifs mais restent insuffisantes face aux besoins du marché du travail.

I. — LA POLITIQUE DE PARTAGE DU TRAVAIL MONTRE DES LIMITES DE PLUS EN PLUS ÉVIDENTES

La réduction et l'aménagement du temps de travail constituaient un instrument privilégié en faveur de l'emploi pour les auteurs du IX^e Plan.

Les résultats décevants de 1984 ne font que confirmer les réserves que l'on pourrait formuler sur cette politique.

A. — *UNE ORIENTATION CONTESTABLE*

C'est moins le principe du partage du travail que la place que le Plan lui a accordé dans la lutte contre le chômage qu'il convient de critiquer. En effet, l'efficacité sur l'emploi de la réduction et de l'aménagement du temps de travail obéit à des contraintes que le Plan n'a pas suffisamment prises en compte.

1. *Les fondements de l'orientation du IX^e Plan.*

Les motivations du partage du travail ont sensiblement évolué au cours des années.

Il s'agissait le plus souvent, à l'origine, d'une revendication des salariés recherchant le temps libre et la souplesse des horaires de travail.

L'optique du IX^e Plan est différente. Dans un environnement économique caractérisé par une croissance ralentie, le partage du travail doit tout d'abord permettre d'éviter des licenciements et éventuellement de dégager de nouveaux emplois. Il doit également accompagner les efforts de modernisation des entreprises et l'amélioration de leur productivité.

La réduction et l'aménagement du temps de travail devraient enfin favoriser une plus grande souplesse dans l'organisation des entreprises. Ils peuvent donc concourir à la flexibilité qui est au centre des préoccupations actuelles. La rigidité des horaires est parfois une cause de décalage entre capacités et besoins des entreprises, alors qu'il faudrait pouvoir ajuster la production aux variations de la demande.

Il faut constater que ce dernier aspect a été relativement négligé par le Plan.

2. Les conditions de réussite d'une politique de partage du travail.

Le Plan a, semble-t-il, trop misé sur le partage du travail sans prendre en compte les facteurs qui conditionnent son efficacité. Il suffit de considérer la difficulté de réunir ces conditions pour constater que les objectifs en matière d'emplois créés étaient fort ambitieux.

En effet, la baisse de la durée d'utilisation des équipements et la compensation salariale sont les deux écueils les plus périlleux pour la compétitivité des entreprises et donc l'emploi.

Il est tout d'abord essentiel de maintenir, voire accroître la durée d'utilisation des équipements. La réduction du temps de travail doit s'accompagner d'un aménagement des horaires. Or, l'attachement aux acquis législatifs ou conventionnels constitue un frein puissant à la réorganisation du travail et il ne faut pas le sous-estimer.

La réduction du temps de travail se heurte ensuite au difficile problème de la compensation salariale. La compétitivité de l'entreprise ne peut que se dégrader en cas de compensation intégrale de la baisse de la durée de travail. Ici encore, est-il réaliste de fonder beaucoup d'espoirs sur l'acceptation d'une réduction du pouvoir d'achat ? Il est plus raisonnable de penser que les accords chercheront le plus souvent à octroyer une large compensation salariale, ce qui limite l'effet créateur d'emploi.

Ces considérations permettent donc de relativiser les objectifs du Plan. Encore faut-il préciser que le partage du travail entraîne des effets différents selon les secteurs d'activité. Il est généralement créateur d'emplois dans les services. Par contre, dans l'industrie et plus largement dans les secteurs soumis à la concurrence, il accompagne la modernisation des structures et l'amélioration de la productivité, avec un maintien du niveau des effectifs.

La réduction du temps de travail peut donc difficilement enrayer le déclin de l'emploi industriel.

D'autre part, il semble que le IX^e Plan n'ait pas suffisamment considéré la politique des autres pays industrialisés en la matière. Or, la réduction du temps de travail en France ne saurait se démarquer trop fortement de celle réalisée par nos concurrents directs.

3. L'exemple de la réduction du temps de travail en 1982.

Les résultats du Plan en 1984, doivent également s'apprécier au regard des effets des mesures de réduction du temps de travail en 1982.

L'année 1982 a connu une forte baisse de la durée hebdomadaire et annuelle du travail. Il est difficile d'apprécier pleinement les effets de ces mesures mais les enquêtes effectuées sur ce sujet s'accordent pour estimer qu'ils ont été très faibles.

Une enquête de l'INSEE de la fin 1982 estimait que les entreprises avaient profité de cette occasion pour réaliser des gains de productivité. Le nombre d'emplois créés se situerait entre 15 000 et 30 000.

Ces résultats ne peuvent que susciter le septicisme à l'égard des objectifs du Plan. Les faibles réalisations de 1984 ne font qu'illustrer les réserves que l'on pouvait formuler sur l'orientation choisie par le IX^e Plan.

B. — DES RÉSULTATS INSATISFAISANTS

Les résultats d'exécution du Plan pour 1984 permettent d'affirmer que la réduction du temps de travail est au point mort.

Plus que l'inachèvement du programme proposé, il convient de constater le manque d'efficacité des mesures et la place marginale réservée aux formules de temps choisi.

1. *Un programme inachevé.*

Les prévisions pour l'année 1984 ont été largement démenties au niveau du financement comme à celui des objectifs chiffrés.

En matière de financement tout d'abord, il faut constater un taux d'exécution relativement faible, à peine supérieur à 40 %.

Les contrats de solidarité « nouvelle formule » ont fait l'objet de 303 millions de francs de dépenses ordinaires, alors que 1 170 millions de francs leur étaient consacrés par le budget. Ils étaient pourtant définis par le Plan comme « l'instrument clé de la politique de réduction du temps de travail ». Le décret du 16 décembre 1982 avait assoupli leur régime, en liant l'aide financière au maintien des capacités de production et non plus à l'embauche.

Le nombre de contrats « réduction du temps de travail » est faible : 167 en 1983, 184 en 1984. Le nombre de salariés touchés est infime au regard des objectifs du Plan : 30 000 en 1984, soit moins de 1 % de l'objectif pour la durée du Plan (3 300 000).

Le décret du 30 mars 1984 est une tentative de relance des contrats de solidarité. Les conditions d'octroi des aides sont assouplies : les entreprises pourront en bénéficier même lorsque la réduction du temps de travail ne permet pas de maintenir l'effectif, dès lors que la situation relative de l'emploi est améliorée. Le montant des aides est également majoré en cas de forte baisse de la durée du travail.

On peut cependant s'interroger sur l'efficacité de ces nouvelles incitations.

2. *Une efficacité restreinte.*

Les actions de réduction du temps de travail doivent s'apprécier en rapport avec les effets obtenus sur l'emploi et le coût financier des réalisations.

Le IX^e Plan se fixe comme objectif la création ou la préservation de 300 000 emplois potentiels de 1984 à 1988. Par le jeu des effets de productivité attendus, ce chiffre est ramené à 160 000-180 000 emplois réels.

En 1984 on estime à 2 200 emplois seulement l'effet des mesures de réduction du temps de travail. Il est évident que si cette tendance se confirme, nous nous trouverons en 1988 bien loin du niveau fixé.

Le rapport efficacité/coût est nettement détérioré. La réalisation des objectifs est inférieure à l'exécution financière des actions engagées.

Les emplois préservés ou créés sont donc plus coûteux que prévu. C'est une raison supplémentaire d'estimer que leur nombre restera limité.

Dans ces conditions, on peut remettre en question l'utilité des sommes allouées sur la durée du Plan à la réduction et à l'aménagement du temps de travail. Avec 15 milliards de francs 1984, ce sous-programme est un des plus importants du Plan. Il est grave qu'il obtienne aussi peu de résultats.

3. *Le « temps choisi » reste une formule marginale.*

Le développement des formules de « temps choisi » est lié à la réduction du temps de travail, dans la perspective de créations d'emplois. Il recouvre une gamme très variée d'aménagements du temps de travail : le temps partiel, les préretraites progressives ou encore les congés sabbatiques.

Ici encore, les mesures incitatives n'ont pas rencontré le succès escompté. On peut citer à ce propos diverses actions expérimentales destinées à encourager le temps partiel, incluses dans les Plans régionaux. La région de Franche-Comté a, par exemple, décidé d'accorder aux entreprises une aide de 10 000 F par emploi à temps partiel créé. Cette action, contractualisée avec l'Etat, n'a pour l'instant fait l'objet d'aucune demande.

Sur 240 millions de francs, prévus pour la promotion du « temps choisi » en 1984, 172 millions de francs seulement ont été consommés. L'effet de telles mesures paraît donc devoir rester assez faible.

Au total, on peut parler d'échec en matière de réduction et d'aménagement du temps de travail, surtout au regard des prévisions de détérioration de l'emploi pour les prochaines années. Selon les projections effectuées par les services du Sénat, l'emploi cessera de diminuer, dans les meilleurs hypothèses, en 1990, avec une croissance de 3 % l'an et un environnement international de reprise. Ce scénario se fonde également sur une réduction de la durée annuelle du travail de 0,8 % par an. Or la réduction constatée en 1983 et 1984 est bien plus faible et on voit mal comment il pourrait en être autrement dans les prochaines années.

Dans ces conditions l'effet créateur d'emploi des mesures incitatives de ce P.P.E. n° 6 paraissent dérisoires.

II. — L'AMÉLIORATION DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI : DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS MAIS ENCORE TRÈS INFÉRIEURS AUX BESOINS DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Les actions contenues dans ce sous-programme ont connu une réalisation globalement satisfaisante pour l'année 1984.

Les moyens de fonctionnement du service public de l'emploi ont été modernisés.

Par contre, les actions d'intervention sur le marché du travail et d'aide aux demandeurs d'emploi sont encore insuffisantes.

A. — LA MODERNISATION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

Les engagements pris en faveur des principales composantes du service public de l'emploi ont été en grande partie tenus.

L'accroissement du chômage rendait impérative la modernisation des structures pour la plupart créées en période de plein emploi. On ne peut que se réjouir de l'état d'avancement des actions d'adaptation contenues dans le IX^e Plan.

1. L'A.N.P.E.

La modernisation de l'A.N.P.E. reposait sur deux actions principales : l'informatisation et la politique immobilière.

L'année 1984 a connu un fort accroissement du nombre d'agences reliées à un fichier informatisé, passé de 41 à 206.

Le programme de gestion informatisée des demandes d'emploi (GIDE) doit permettre le raccordement des agences locales de l'A.N.P.E. aux fichiers des ASSEDIC, en vue d'une actualisation permanente de la situation des demandes. Il doit couvrir toutes les agences locales d'ici la fin du Plan.

Il est souhaitable que cette action s'amplifie afin de délester les personnels de tâches administratives et de les employer à la fonction essentielle de l'A.N.P.E. : la prospection et le placement.

L'accroissement des demandes nécessite également une politique immobilière ambitieuse. Les actions engagées ont permis de créer de nouvelles agences dans les villes moyennes et de rénover ou reloger les unités existantes, afin de favoriser un meilleur accueil des demandeurs d'emploi.

2. *L'A.F.P.A.*

La loi de Plan a confié à l'A.F.P.A. un rôle d'accompagnement des mutations économiques et technologiques et de reclassement des demandeurs d'emploi.

Le programme prévoyait une modernisation des équipements et un redéploiement vers des formations plus qualifiantes.

Ces orientations répondent au souci de mieux gérer les demandes et de réduire les longs délais d'attente des demandeurs. Il était également nécessaire de réorienter les formations, parfois inadaptées.

La régionalisation appliquée à l'A.F.P.A. a entraîné un engagement financier des régions dans le cadre de contrats Etat-Région.

C'est ainsi que la région Franche-Comté participera par exemple pour 25 % au programme d'investissement 1984-1988.

Il convient cependant de souligner que la modernisation des structures ne saurait suffire. Un renforcement des effectifs enseignants est également nécessaire. Or l'Etat n'a pas pris d'engagements en ce domaine dans le cadre de la contractualisation. Une carence à ce niveau ne pourrait qu'hypothéquer le renforcement des capacités escomptées.

3. *Les services extérieurs du travail et de l'emploi.*

Les services extérieurs du travail et de l'emploi devaient bénéficier d'effectifs accrus et de nouveaux moyens d'expertise et de gestion. Ils devaient également suivre les aides accordées aux demandeurs d'emploi et aux entreprises.

Dans ce domaine, les efforts n'ont pas suivi ceux engagés pour l'A.N.P.E. ou l'A.F.P.A. Le programme prévu pour 1984 n'a pas été totalement exécuté. Le rapport d'exécution ne mentionne pas les orientations que l'Etat compte prendre pour remédier aux insuffisances constatées depuis plusieurs années.

Ces réserves mises à part, l'action de modernisation en cours doit être saluée, même si elle paraît insuffisante au regard de l'énormité des besoins. Il ne faudrait cependant pas que les dépenses d'équipements amoindrissent les efforts d'intervention sur le marché du travail.

B — LES MOYENS D'INTERVENTION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL ET LES AIDES AUX DEMANDEURS D'EMPLOI

En termes financiers, l'exécution du programme est satisfaisante. Les réalisations demeurent cependant trop limitées.

1. Le traitement et le suivi des demandeurs d'emploi.

Ces actions complémentaires de la modernisation doivent permettre d'accroître d'efficacité de l'ANPE.

Le nombre de convocations à un entretien professionnel pour les demandeurs d'emploi parvenant au 4^e ou au 13^e mois de chômage, a connu une rapide augmentation.

Par contre, les actions d'évaluation des compétences ont faiblement progressé. 7 000 évaluations par mois ont été réalisées en moyenne en 1984, ce qui est loin des 31 500 prévues en fin de Plan.

On doit également regretter le faible montant des stages de recherche active d'emploi, en baisse par rapport à 1983 ; on est passé de 9 000 stages par mois à une moyenne de 6 000 en 1984 ; l'objectif était de 42 000 en 1988.

Il serait donc souhaitable de réactiver ces formules afin de doter le service public de l'emploi de moyens d'interventions efficaces sur le marché du travail.

2. Le problème des chômeurs de longue durée.

Les actions de formation en faveur des demandeurs d'emploi de longue durée sont financées par le fonds national de l'emploi sous deux formes.

Il s'agit tout d'abord de stages visant à obtenir un complément de qualification. Le rapport d'exécution précise qu'ils ont connu une forte augmentation en 1984, passant de 11 000 à 27 000 stagiaires. La moitié des bénéficiaires a retrouvé un emploi après le stage.

Le F.N.E. finance également des stages de mise à niveau destinés aux demandeurs d'emploi bénéficiant d'une réservation d'offre d'emploi de la part d'un employeur.

Le niveau global de ces actions de réinsertion a diminué en 1984 ; le nombre de bénéficiaires est passé de 44 300 à 38 200. Il conviendrait là encore d'effectuer de réels efforts pour s'acheminer vers l'objectif de 58 000 en 1988.

Ces résultats mitigés montrent les difficultés de réinsertion des chômeurs de longue durée. Il est significatif à cet égard que le Gouvernement vienne de prévoir au début du mois de juin 1985 de dispenser de recherche d'emploi ceux d'entre eux qui, à 57 ans et demi, se trouvent en fin de droits et peuvent justifier de dix années d'activité salariée.

Les mesures de réinsertion sont donc loin de répondre aux besoins actuels.

3. La prise en compte de l'emploi au niveau local.

L'année 1984 a vu un développement notable des emplois d'initiative locale, compatible avec les objectifs du Plan.

Ce relatif succès est à rapprocher de leur réorientation à partir de 1984. Surtout utilisés dans le secteur associatif, ils avaient tendance à s'essouffler. Il était donc utile de les ouvrir plus largement sur les petites entreprises résultant d'initiatives locales.

Au nombre de 6 400 en 1984, leur impact sur l'emploi est cependant faible.

Le Plan prévoyait également des actions de promotion locale de l'emploi. Il s'agit de favoriser des projets émanant des comités locaux de l'emploi et des opérations menées avec les collectivités locales.

L'absence d'objectifs prévisionnels rendait difficile l'appréciation de cette partie du programme.

Un bilan de l'action des comités locaux de l'emploi a été effectué. Dans certains cas, les comités ont favorisé la communication entre responsables économiques, politiques et sociaux, et ont amélioré la connaissance de l'environnement économique local.

L'expérience concrète permet cependant de constater que dans bien d'autres cas, ces « stratégies locales pour l'emploi » demeurent à un stade embryonnaire.

En Franche-Comté par exemple, l'implication des administrations concernées reste insuffisante. On n'observe pas de mobilisation susceptible d'aboutir à des politiques locales concertées de l'emploi.

Une récente circulaire du ministre du Travail prévoit les modalités d'une gestion déconcentrée des conventions de promotion locale de l'emploi. Elle devrait permettre aux administrations locales de l'Etat d'intervenir plus directement. Les points d'application concrète de cette politique font l'objet d'une définition trop imprécise pour que l'on puisse fonder beaucoup d'espoirs sur son développement.

On peut estimer pour conclure que l'exécution du P.P.E. n° 6 laisse, pour cette première année, une impression générale d'insatisfaction.

La place privilégiée accordée au partage du travail prête le flanc à la contestation en raison des maigres résultats obtenus pour un coût élevé. On peut se demander si, sur ce point, le Plan s'est engagé dans la bonne voie.

Les efforts de modernisation du service public de l'emploi sont réels et les crédits prévus ont été consommés. Mais la portée de ces mesures paraît dérisoire face aux nécessités engendrées par la montée du chômage.

Les actions entreprises dans le cadre de ce P.P.E. ne permettent malheureusement pas d'apaiser les craintes suscitées par la perspective du maintien durable d'un fort taux de chômage.

RAPPORT PRÉSENTÉ

par

M. Georges MOULY

SOMMAIRE

1. PROGRAMME PRIORITAIRE D'EXÉCUTION N° 8 : « ASSURER UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE A LA FAMILLE ET A LA NATALITÉ »

	Pages
I. — Sous-programme 1 : Réorienter les aides à la famille	144
A. Mise en place de l'allocation au jeune enfant	144
B. Aménagement de la législation fiscale	146
II. — Sous-programme 2 : Permettre aux parents de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale.....	146
A. Amélioration du congé parental	147
a. Elargissement du congé parental	147
b. Indemnisation du congé parental : l'Allocation Parentale d'Éducation	147
B. Développement insuffisant des équipements d'accueil et des services tournés vers la petite enfance	148
a. Faible extension des capacités d'accueil en crèches	148
b. Absence d'amélioration de la formation des personnels	149
III. — Sous-programme 3 : Créer un environnement favorable à la naissance et à l'enfance	150
A. Mise en place de l'Institut de l'Enfance et de la Famille	151
B. Prise en compte des besoins « familiaux » en matière d'urbanisme et de logement par la procédure des « contrats-famille » : une évolution ralentie	151
a. la procédure	151
b. une évolution ralentie	152
C. Développement des équipements sociaux	152
D. Aide prioritaire aux familles en difficulté	153
a. Le problème du logement	153
b. L'aménagement des loisirs : les opérations Prévention-été	155
c. Amélioration partielle des services d'accueil	155
E. Participation des caisses d'allocations familiales aux diverses actions primes	156

1. PROGRAMME PRIORITAIRE D'EXÉCUTION N° 11 : « MODERNISER ET MIEUX GÉRER LE SYSTÈME DE SANTÉ »

I. — Amélioration de l'information et rationalisation de la gestion : peu de crédits, mais des progrès certains	160
--	------------

A. Amélioration de l'information	160
a. Développement des connaissances sur les besoins de sante de la population	161
• Mise en place des Observatoires Régionaux de Santé	161
• Publication du Rapport sur l'état de santé des Français	162
b. Réalisations limitées d'études ponctuelles sur les « déterminants de la demande de soins »	163
c. Rationalisation progressive de l'information et de son utilisation	164
• Mise en place d'une comptabilité analytique hospitalière	164
• Projet de médicalisation des systèmes d'information	164
B. Rationalisation de la gestion	165
a. Rationalisation de la formation et de l'implantation des professionnels de la santé ...	166
• Limitation des flux de formation initiale	166
• Recherche d'une meilleure implantation des professionnels	167
• Efforts de formation, notamment en faveur des personnels gestionnaires	167
b. Mise en place progressive de la dotation globale de financement	168
c. Renforcement du contrôle de l'activité sanitaire	169
II. — Réorientation du système de soins	170
A. Développement des actions de prévention	172
• Les services de santé scolaire	172
• L'éducation pour la santé	172
• Les actions nationales de prévention	173
• Les actions décentralisées de prévention	174
B. Développement des alternatives à l'hospitalisation : des insuffisances notoires	175
a. Le maintien en milieu ordinaire des personnes âgées et handicapées n'est guère favorisé	176
• Soins médicaux à domicile : aucun progrès	177
• Aide à la vie quotidienne à domicile : détérioration de la situation des personnes âgées	177
b. L'amélioration du réseau d'établissements d'hébergement est loin d'être effective	179
• Etablissements pour adultes handicapés	180
• Rénovation et transformation des hospices et maisons de retraite	180
C. La modernisation et le recentrage de l'hôpital sur les fonctions techniques : des réalisations inégales	183
a. Modernisation fort limitée des capacités hospitalières	183
b. Stagnation nette des effectifs hospitaliers	184
c. Concentration des subventions publiques sur l'équipement en matériel, mais limitation des sources de financement extra-budgétaires	185
D. Le cas particulier du domaine psychiatrique	187

PROGRAMME PRIORITAIRE D'EXÉCUTION N° 8 ASSURER UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE A LA FAMILLE A LA NATALITÉ

Les mesures qui doivent être mises en œuvre au cours du IX^e Plan s'efforcent d'apporter des solutions aux différents types de problèmes que rencontrent les familles. A cet effet, le programme prioritaire d'exécution n° 8 comporte trois grandes orientations :

- la simplification et l'amélioration du dispositif d'aides financières aux familles, qui doit être rendu plus favorable aux familles jeunes et aux familles nombreuses (sous-programme n° 1),
- une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, notamment par le développement des équipements pour la petite enfance et l'aménagement du congé parental ◀ ◀ ◀ (sous-programme n° 2),
- l'amélioration de l'environnement quotidien des familles : urbanisme, logement, équipements et services de voisinage... (sous-programme n° 3).

L'Etat devrait consacrer à cet effort 1 309 millions de francs pendant la durée du Plan, soit 0,4 % du total des crédits alloués à l'ensemble des 12 programmes prioritaires d'exécution (0,6 % au titre des dépenses ordinaires et 0,1 % au titre des autorisations de programme).

Il faut néanmoins rappeler que l'essentiel de l'exécution de ce programme prioritaire d'exécution ne transite pas par les voies budgétaires et passe par l'adoption de mesures législatives ou réglementaires.

*

**

I. SOUS-PROGRAMME 1 : RÉORIENTER LES AIDES A LA FAMILLE

A. MISE EN PLACE DE L'ALLOCATION AU JEUNE ENFANT

• Le point essentiel de ce sous-programme résidait dans la création d'une prestation nouvelle : l'allocation au jeune enfant, destinée à se substituer aux diverses aides existantes : allocations pré et post-natales, prêts aux jeunes ménages, complément familial.

Cette allocation a effectivement été créée par la **loi n° 85-17 du 4 janvier 1985** (article 2). Les modalités d'application ont été définies par un **décret du 26 avril 1985**.

Elle fusionne neuf prestations, principalement les allocations prénatales, les allocations post-natales, le complément familial, et diverses prestations marginales, désuètes ou en voie d'extinction : allocation de salaire unique, allocation de mère au foyer, supplément de revenu familial, primes d'allaitement, bons de lait.

Son montant mensuel est égal à 45,95 % de la base mensuelle de calcul des allocations familiales, soit 736 francs depuis le 1^{er} janvier 1985.

Par rapport aux allocations pré et post-natales, l'amélioration porte surtout sur la régularité du versement ; mais la majoration de l'allocation post-natale pour le troisième enfant est supprimée.

En revanche un progrès essentiel intervient par rapport au complément familial, puisque les familles ayant des enfants rapprochés de moins de trois ans percevront désormais **une allocation pour chaque enfant** (elles ne recevaient auparavant qu'une seule fois le complément familial).

Ceci représente donc bien un effort important en faveur des familles ayant des enfants rapprochés de moins de trois ans.

Le rôle des conditions de ressources est légèrement réduit, mais demeure présent. En effet, cette allocation est versée sans conditions de ressources du troisième mois de grossesse au troisième mois après la naissance. Un plafond de ressources subsiste ensuite jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de trois ans. Mais les conditions de ressources sont améliorées grâce à la revalorisation substantielle (+ 9,3 %) du

plafond du complément familial au 1^{er} juillet 1984, qui sera celui ouvrant droit à l'allocation au jeune enfant après trois mois. Par ailleurs, le barème est majoré de 30 % à compter du troisième enfant et l'abattement pour double activité ou personne seule est doublé.

Au total, l'amélioration est surtout sensible pour les familles dont les naissances sont peu espacées et qui comprennent plusieurs enfants de moins de trois ans, ce qui est bien conforme aux objectifs du Plan : « consacrer un effort plus important aux familles jeunes et aux familles nombreuses ». La suppression définitive de la majoration de l'allocation post-natale pour le troisième enfant pénalise en revanche les familles dont les revenus dépassent les conditions d'ouverture au droit au complément familial.

Cette mesure représente un coût important, évalué à 19,7 milliards de francs (valeur 1^{er} juillet 1984) (1). Or, le Plan précise que le « financement de la nouvelle prestation ne peut se faire au prix d'un accroissement des besoins de financement de la sécurité sociale ».

En principe, le financement est assuré principalement par un redéploiement des prestations fusionnées qui représente 17,4 milliards de francs. Les autres financements obtenus par redéploiement représentent un milliard de francs et sont constitués par : la transformation des abattements sur le revenu imposable en crédits d'impôts à l'occasion des travaux d'économie d'énergie (600 millions de francs) ; la réduction des indemnités journalières d'assurance maternité à 100 % du salaire net (300 millions de francs) ; le recouvrement des créances alimentaires représentant la part de l'allocation familiale versée à titre d'avance (100 millions de francs).

Il reste un surcoût à payer de l'ordre de 1,3 milliard de francs.

On peut donc s'interroger sur les modalités de financement de ce surcoût, qui pourrait se traduire par un « redéploiement des aides fiscales à la famille ».

● Cette loi a, par ailleurs, remanié le système d'attribution des prêts aux jeunes ménages, parallèlement transféré au système bancaire. La suppression de ces prêts avait été envisagée comme moyen de financement partiel de l'Allocation au Jeune Enfant. Ils ont été finalement maintenus ; la loi prévoit que ces prêts seront à l'avenir servis par les établissements de crédit et les banques, les organismes débiteurs de prestations familiales versant à ceux-ci, sans dotation limitative, des subventions permettant d'annuler toute charge d'intérêt pour les jeunes ménages. L'objet des prêts reste actuellement limité à l'accès au logement et à son équipement.

(1) Pour l'ensemble des mesures de la « loi-famille », c'est-à-dire y compris, notamment, l'Allocation Parentale d'Education.

B. AMÉNAGEMENT DE LA LÉGISLATION FISCALE

Le régime de déduction des frais de garde des jeunes enfants a été amélioré depuis la loi de finances pour 1984 :

- la condition de ressources est supprimée. La déduction est désormais autorisée pour tous les contribuables seuls ou mariés, lorsque les deux conjoints travaillent ou ne peuvent exercer leur activité en raison d'une longue maladie ou d'une infirmité,
- le plafond de la déduction est porté de 3 000 à 4 000 francs par enfant et par an,
- le bénéfice est étendu aux enfants âgés de moins de cinq ans au 31 décembre de l'année d'imposition (au lieu de quatre ans jusqu'alors).

Par ailleurs, le Plan prévoit l'étude d'autres améliorations de la législation fiscale pour les familles nombreuses, limitées par une obligation de neutralité financière pour l'Etat et les collectivités locales. Aucun projet ne semble à l'étude actuellement.

Au-delà de cet ensemble de dispositions, le Gouvernement devrait, selon le Plan, engager un réexamen d'ensemble des aides financières à la famille (allocations et avantages fiscaux). L'étude pourrait porter sur l'instauration d'une aide unique, attribuée sous forme d'allocation en-dessous d'un certain niveau de revenu et sous forme d'une réduction d'impôt au-dessus de ce niveau.

Un tel système risque de créer un clivage entre familles imposables et familles non-imposables, avec le risque de transformer la politique de compensation des charges familiales gérée par la C.N.A.F. en politique d'assistance aux familles les plus défavorisées. Pour l'instant, aucune étude n'a été réalisée.

II. SOUS-PROGRAMME 2 : PERMETTRE AUX PARENTS DE MIEUX CONCILIER VIE PROFESSIONNELLE ET VIE FAMILIALE

Le sous-programme 2 affirme au préalable le principe d'un égal traitement des deux sexes et d'un égal soutien de la collectivité aux parents qui choisissent de travailler ou de s'arrêter pour élever leurs enfants.

A cet effet le Plan prévoyait, notamment, d'une part, l'aménagement et l'amélioration du congé parental, et, d'autre part, le développement des équipements pour la petite enfance.

Si l'amélioration du congé parental a bénéficié de l'adoption de deux mesures essentielles, l'élargissement du congé parental d'éducation (loi du 4 janvier 1984) et la création d'une Allocation Parentale d'Education (loi du 4 janvier 1985), l'objectif ambitieux de développement des équipements pour la petite enfance n'a été que très partiellement atteint (notamment en ce qui concerne la mise en place des contrats-crèches).

A. AMÉLIORATION DU CONGÉ PARENTAL

a. *Elargissement du congé parental*

Le congé parental d'éducation a été aménagé par la **loi n° 84-9 du 4 janvier 1984**, conformément aux objectifs définis par le Plan.

- le droit à congé est désormais ouvert également aux deux parents et non plus en priorité à la mère. Ceux-ci peuvent en bénéficier, soit simultanément, soit successivement.
- le bénéficiaire a la faculté de choisir de travailler à mi-temps. La décision de prise de congé peut intervenir à n'importe quel moment au cours des deux années qui suivent l'expiration d'un congé de maternité ou d'adoption.
- le droit au congé est désormais étendu aux salariés de toutes les entreprises, y compris celles comptant moins de 100 salariés, dès lors qu'ils justifient d'un an d'ancienneté.

b. *Indemnisation du congé parental : l'Allocation Parentale d'Education.*

Le Plan avait également préconisé l'instauration d'une indemnisation forfaitaire et partielle du congé parental. Toujours en conformité avec les objectifs définis par le Plan, une **Allocation Parentale d'Education** a été créée par la **loi du 4 janvier 1985** (article 5). Elle est destinée à compenser la perte de revenu liée à l'arrêt total ou à mi-temps de l'activité professionnelle d'un parent, à l'occasion de la venue d'un troisième enfant ou de rang supérieur.

L'allocation de 1 000 francs par mois à temps plein, 500 francs pour un mi-temps (passage à mi-temps ou cessation d'un mi-temps), se cumule avec les prestations normales — allocations familiales et allocations au jeune enfant, notamment — et s'articule autant que possible avec le droit du travail sur le congé parental, fortement amélioré par la loi du 4 janvier 1984. Ce droit n'est pas pour autant réservé aux seuls salariés. Il est ouvert pour deux ans, après deux ans d'activité professionnelle, auxquels certaines situations sont assimilées. On peut regretter que cette « indemnisation », qui reste subordonnée à un critère d'activité professionnelle, ou plus exactement à son abandon, introduise une discrimination entre les femmes qui travaillent et celles qui sont restées au foyer pour élever les enfants.

Par ailleurs, conformément aux préconisations du Plan, le régime de la prestation de remplacement versée aux agricultrices qui interrompent leur activité à l'occasion d'une maternité a fait l'objet d'une amélioration par le décret n° 85-524 du 14 mai 1985.

**B. DÉVELOPPEMENT
INSUFFISANT DES ÉQUIPEMENTS D'ACCUEIL
ET DES SERVICES TOURNÉS
VERS LA PETITE ENFANCE**

Des objectifs ambitieux ont été fixés à cet égard par le Plan, portant sur :

- l'accroissement des places de crèches en liaison avec les collectivités locales (avec la mise en place de la formule des « contrats-crèches »),
- le développement de la formation professionnelle des personnels liés à la petite enfance.

a. Foible extension des capacités d'accueil en crèches

Le Plan préconise à cet égard un important accroissement du nombre de places en crèches — actuellement très inférieur aux besoins — notamment dans le cadre de mini-crèches et de crèches familiales.

Le rôle des collectivités locales devrait être essentiel. Le mécanisme envisagé est celui des « contrats-crèches » passés entre les caisses d'allocations familiales et les gestionnaires (principalement les communes) afin d'alléger les charges de fonctionnement en contrepartie d'un accroissement quantitatif des places.

L'enveloppe financière prévue pour la durée du Plan à cet effet est de 186,70 millions de francs 1984 en autorisations de programme, soit 83 % du total des crédits en autorisations de programme affectés au programme prioritaire d'exécution n° 8.

Or, la mise en place de ce dispositif apparaît menacée. On observe une dégradation très nette de l'effort consacré à l'accueil de la petite enfance. **Les crédits ouverts** au titre des autorisations de programme pour 1984 **n'ont été exécutés qu'à 40 % seulement**. Ils font l'objet d'une très sévère réduction pour 1985 puisqu'ils ne représentent plus qu'1/6^e du montant alloué en 1984 (6,4 millions de francs en 1985, contre 37 millions de francs en 1984).

Les raisons de cette « lenteur » invoquées dans le rapport d'exécution du Plan élaboré par le Commissariat général au Plan sont les suivantes :

- l'affiliation des fonctionnaires à la prestation de service « crèche » n'a été effective qu'au 1^{er} janvier 1984,
- les objectifs quantitatifs de la procédure du contrat-crèche sont trop souvent apparus trop lourds aux collectivités locales,
- l'ajustement des barèmes des participations familiales, encore très disparates, à un barème unique préconisé par la Caisse nationale des allocations familiales a eu un effet dissuasif.

Mais il faut aussi ajouter que la décentralisation des responsabilités de l'Etat vers les collectivités locales et les vicissitudes relatives aux dotations financières de celles-ci ont sans doute contribué aux réticences de certaines municipalités.

Toutefois, la signature des premiers contrats fin 1984 — alors qu'ils étaient, en principe, opérationnels depuis la fin de 1983 — paraît avoir exercé un certain « effet d'entraînement ». Au 1^{er} février 1985, 48 contrats ont été signés (représentant 4 240 places nouvelles) et 120 contrats sont en cours de négociation (qui devraient représenter 6 600 places nouvelles). A ce titre, 10 840 places seraient potentiellement créées.

b. Absence d'amélioration de la formation des personnels chargés de l'accueil de la petite enfance.

Le Plan entend consacrer 17 milliards de francs 1984 — à titre d'autorisations de programme — sur l'ensemble de la durée du Plan aux actions de formation des assistantes maternelles et de leurs formateurs ; ceci représente à peine 2 % du total des crédits d'autorisations de programme affectés au programme prioritaire d'exécution n° 8.

Or, sur ce total, un million de francs avait été ouvert initialement pour 1984. On n'en retrouve aucune trace en exécution. **Aucun crédit n'est ouvert à ce titre pour 1985.**

Les objectifs fixés par le Plan prévoyaient la formation de 1 500 assistantes maternelles par an à partir de 1986 et de 300 formateurs, toujours à partir de 1986. La mise en place de formations de formateurs d'assistantes maternelles, commencée fin 1983, ne s'est traduite jusqu'ici que par la sortie de 100 formateurs. L'absence totale de crédits actuellement consacrés à cette action en 1984 et en 1985 laisse planer un doute sur la probabilité des réalisations en 1986.

*

**

III. — SOUS-PROGRAMME 3 :

CRÉER UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE A LA NAISSANCE DE L'ENFANCE

Assez éclectique puisqu'il est appelé à recouvrer, selon les termes du programme, « l'ensemble de la vie sociale et donc les domaines les plus variés de l'action publique », le sous-programme 3 devrait bénéficier, au cours de la durée du Plan, de 98 % du total des crédits des dépenses ordinaires affectés à l'ensemble du programme prioritaire d'exécution (soit 1 066,85 millions de francs 1984) et de 17 % du total des crédits d'autorisations de programme (soit 38,54 millions de francs 1984).

La dégradation globale des moyens financiers affectés à cet action peut susciter des motifs d'inquiétude.

En 1984, les 181,55 millions initialement affectés n'ont été exécutés qu'à 87 %. Ils sont à peine majorés en francs courants pour 1985. Les crédits d'autorisations de programme ont subi des réductions encore plus sévères et n'ont été exécutés qu'à 42 %. Ils enregistrent une très sensible diminution pour 1985 puisqu'ils n'atteignent plus qu'un cinquième des crédits initialement affectés à 1984.

Mais il convient de nuancer le jugement, cette évolution globale recouvrant en réalité **des évolutions assez différenciées selon les actions poursuivies.**

L'essentiel de l'effort a en effet porté sur les familles « en difficulté ». Les crédits — importants — affectés aux diverses actions les concernant ont souvent fait l'objet de majorations et l'adoption progressive d'un certain nombre de mesures devrait permettre d'améliorer leur situation.

A. MISE EN PLACE DE L'INSTITUT DE L'ENFANCE ET DE LA FAMILLE

L'Institut de l'Enfance et de la Famille qui devait « permettre aux chercheurs, aux associations, aux syndicats et aux administrations de se rencontrer et de se documenter » a été créé par **décret n° 84-124 du 22 février 1984**. Les crédits inscrits en 1984, pour un montant initialement prévu de 4 millions de francs, ont été utilisés à 50 % et ont permis le démarrage de l'établissement. Cet organisme a vu ses moyens de fonctionnement renforcés pour 1985 (+ 1 million de francs).

Appelé notamment à organiser des études et des recherches, l'I.D.E.F. effectue actuellement des travaux sur l'évaluation des actions d'été en faveur des jeunes en difficulté (opérations « Prévention-Eté ») (diffusion juin 1986) et sur l'analyse des modes de vie familiaux dans la perspective d'une estimation des besoins en équipements collectifs (diffusion début 1986).

B. PRISE EN COMPTE DES BESOINS « FAMILIAUX » EN MATIÈRE D'URBANISME ET DE LOGEMENT PAR LA PROCÉDURE DES « CONTRATS-FAMILLE » : UNE ÉVOLUTION RALENTIE

a. La procédure :

Les « contrats-famille » se décomposent en plusieurs phases : une phase d'étude, dite « pré-contrat » et une phase opérationnelle étalée sur deux ou trois ans. Cette phase recouvre plusieurs types d'actions :

- aide technique aux familles pour la pré-attribution et la conception des logements à construire ou à rénover,
- aménagement d'espaces extérieurs ou collectifs ou de lieux d'accueil pour les enfants,
- initiatives dans le domaine sanitaire,
- revitalisation du commerce local,
- installation d'activités de loisirs ou de vacances.

b. *Une évolution ralentie :*

En 1983, 20 contrats avaient déjà été conclus. Le Plan prévoit la conclusion de 95 contrats supplémentaires sur l'ensemble de la durée du Plan. En 1984, 10 pré-contrats ont été signés et un pré-contrat a été prolongé ; 4 contrats sont passés en première année opérationnelle (Rennes, Lons-le-Saulnier, Trelazé et Grenoble) ; 4 contrats sont passés en deuxième année opérationnelle (Roubaix, Castres, Melle et Pays de Valvestre).

Plusieurs contrats en cours de négociation devraient être conclus rapidement et financés dans le cadre d'une convention passée avec la Fondation de France.

En 1984, 11 millions de francs avaient été initialement affectés en **dépenses ordinaires** au développement de ces contrats-famille. Le **taux d'exécution n'a été que de 80 %**. Ce montant est juste reconduit pour 1985. Aucun crédit d'**autorisation de programme** n'est, en revanche, ouvert. Les 0,67 million initialement affectés à ce titre en 1984 n'ont été **exécutés qu'à 15 % seulement**.

La mise en œuvre des « contrats-famille » a fait l'objet d'une circulaire du 4 juillet 1984. Il y est réaffirmé l'intérêt du mécanisme, mais aussi que « les moyens dégagés visent à **inciter les partenaires locaux** à engager cette démarche et à **compléter exceptionnellement les moyens existants** ». On peut craindre une charge accrue pour les collectivités locales et un certain retrait de l'Etat.

C. *DÉVELOPPEMENT DES ÉQUIPEMENTS SOCIAUX*

● *Développement des centres sociaux*

Les centres sociaux, censés « apporter un concours actif au développement des services et de l'animation en faveur des familles » ont, conformément aux objectifs définis par le Plan, bénéficié d'une aide accrue. Ils recouvrent divers services spécialisés : permanences sociales, accueil des petits enfants, organisation de loisirs pour les enfants, les adolescents et les mères, et constituent également des centres d'animation pour les quartiers.

Plus de 1 200 centres sont aujourd'hui agréés et bénéficient d'une aide de l'Etat pour la fonction d'animation globale, qui vient compléter le concours des caisses d'allocations familiales. Cette aide de l'Etat s'avère particulièrement importante puisqu'elle représente

45,5 % du total des crédits ouverts au titre des dépenses ordinaires pour l'ensemble du programme prioritaire d'exécution. Le montant initialement prévu pour 1984 a, par ailleurs, été abondé à hauteur de près de 9 millions supplémentaires. Il est intégralement reconduit pour 1985.

- Le *développement prévu des centres de loisirs* ne paraît, pour l'instant, avoir fait l'objet d'aucune réalisation. Les crédits affectés aux « loisirs des jeunes » concernent en réalité les opérations « Prévention-Eté ».

D. AIDE PRIORITAIRE AUX FAMILLES EN DIFFICULTÉ

Le programme prioritaire d'exécution accorde une attention particulière aux besoins des familles en difficulté et préconise à cet égard le développement d'actions diversifiées. Celles-ci bénéficient de 87 % du total des crédits affectés au programme prioritaire d'exécution.

Dans l'ensemble, les objectifs fixés ont fait l'objet de réalisations importantes. Si les crédits initialement prévus pour 1984 n'ont pas été exécutés à 100 % pour toutes les opérations, ils ont tous fait l'objet d'une majoration, ou en tout cas d'une reconduction pour 1985.

a. *Le problème du logement*

- L'« action socio-éducative liée au logement » préconisée par le Plan vise à aider les familles « éprouvant des difficultés particulières pour accéder à un logement décent » : elle recouvre à la fois la prise en charge provisoire d'un hébergement et l'insertion sociale des intéressés.

A cet effet, les associations qui exercent ce type d'action s'efforcent d'apporter à ces familles un appui éducatif : gestion du problème du logement, gestion du budget familial, adaptation au milieu, acceptation par l'environnement. Elles essaient également de développer chez elles la participation à la vie sociale du quartier.

Cette action bénéficie de crédits importants puisque 22 % du total des crédits de dépenses ordinaires affectés au programme prioritaire d'exécution lui sont alloués. Mais les montants initialement prévus n'ont été exécutés qu'à hauteur de 44 % en 1984. 3 920 familles ont pu être prises en charge par 36 associations.

Les réalisations restent donc légèrement inférieures (de 20 %) aux objectifs définis par le Plan, qui prévoyait une prise en charge de 5 000 familles par an.

Néanmoins, le montant des crédits affectés à cette action (1) ayant fait l'objet d'une reconduction totale pour 1985 — avec, même, une très légère majoration — on peut espérer qu'une utilisation intégrale des crédits alloués permettra de satisfaire totalement les objectifs fixés.

En effet, cet objectif bénéficie par ailleurs d'un certain nombre de mesures extra-budgétaires.

● *Le Plan d'Action contre la Pauvreté*, présenté au Conseil des Ministres du 17 octobre 1984, comporte un volet particulier concernant le logement des familles en difficulté.

- les commissaires de la République devront examiner personnellement la situation des personnes menacées d'expulsion ;
- des commissions examinant les impayés de loyer seront mises en place si nécessaire dans les départements qui en sont dépourvus (1) ;
- à l'intérieur des contingents de logements dont disposent les commissaires de la République, des logements sociaux vacants seront loués à des associations pour être mis par elles à la disposition des personnes en difficulté ;
- des Travaux d'Utilité Collective seront affectés à l'aménagement des lieux d'accueil.

● A cet effet, une *circulaire du 20 décembre 1984* a, d'une part, généralisé les mécanismes d'aide au secteur locatif privé (la gestion du dispositif pourra être prise en charge par les départements et les caisses d'allocations familiales) et, d'autre part, accru les moyens d'aide aux mal-logés (mise en place de Fonds Locaux d'Aide au Logement et de Garantie ; utilisation par les Commissaires de la République de leurs pouvoirs en matière de réservation de logements sociaux).

(1) Il faut souligner que ces opérations ont bénéficié par ailleurs d'un **apport financier important de la part des collectivités territoriales et des associations**, puisque le total des concours financiers affectés en 1984 à cette action s'élève à 30 millions de francs.

(1) Leur efficacité reste néanmoins limitée par le fait qu'elle ne sont habilitées qu'à consentir des prêts.

b. *L'aménagement des loisirs : les opérations Prévention-Été*

Les actions menées à ce titre — « opérations Prévention-Été » — ont bénéficié de crédits non négligeables qui ont fait l'objet d'une forte majoration en cours d'exécution et pour 1985.

Initialement prévus pour un montant de 3,8 millions de francs, les concours accordés ont été presque multipliés par trois en cours d'année. Ils font l'objet d'une sensible majoration pour 1985.

Conformément au dispositif défini par la *circulaire du 30 mars 1984*, ces opérations « ont pour vocation de prendre en compte les difficultés des jeunes de 13 à 21 ans qui se trouvent ou pourraient se trouver en situation précaire pendant l'été ». Cette action est animée conjointement par cinq ministères. Les collectivités territoriales et, en premier lieu, le Conseil Général, lui sont associées étroitement. La formalisation de l'engagement de l'Etat et des collectivités territoriales est assurée par la conclusion d'une convention.

Au cours de l'été 1984, elles ont été conduites dans 14 départements et elles ont concerné 120 000 jeunes. Elles se dérouleront à nouveau au cours de l'été 1985 ; cette année, les opérations devront s'efforcer de privilégier le niveau départemental et de mettre l'accent sur une initiation globale aux différentes disciplines sportives (développement de l'utilisation de « chèques plein-air »).

L'objectif initial de ces opérations, prévenir la délinquance dans des quartiers particulièrement défavorisés, a été largement atteint. Mais elles ont également permis la constitution d'un « effet d'appel » et incité davantage les collectivités locales à préparer et à programmer des activités pendant l'été pour les adolescents en difficulté.

c. *Amélioration partielle des services d'accueil*

Le Plan préconise la mise en place de services d'accueil d'urgence et la modernisation des foyers de l'enfance et des centres maternels. Si le premier objectif paraît devoir se réaliser dans des conditions satisfaisantes, le second n'a, pour l'instant, fait l'objet d'aucun résultat.

● Une *circulaire du 24 janvier 1984* a prévu la mise en place dans chaque département d'un dispositif d'accueil d'urgence pour parents isolés. Celui-ci prévoit, d'une part, la coordination des services concernés et, d'autre part, l'ouverture de services spécialisés chargés d'accueillir, de conseiller et d'orienter les parents isolés en difficulté.

Les crédits prévus à cet effet (en dépenses ordinaires) sont importants puisqu'ils représentent 17,5 % du total des crédits affectés au programme prioritaire d'exécution n° 8. Là encore, les crédits initialement prévus pour 1984 n'ont été exécutés qu'à 62 % mais ils ont été intégralement reconduits et même légèrement majorés pour 1985.

Les réalisations effectuées paraissent tout à fait conformes aux objectifs définis par le Plan. Celui-ci prévoyait en effet la création de 40 services d'accueil d'urgence sur trois ans. Or, dès 1984, 12 services ont déjà été effectivement créés, ce qui correspond bien à l'objectif défini en termes annuels.

Toutefois, il convient de souligner que le financement de l'Etat ne constitue qu'une aide de démarrage. Il est prévu pour deux ans maximum et de façon dégressive. Le département, normalement compétent, doit nécessairement prendre le relais.

E. PARTICIPATION DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES AUX DIVERSES ACTIONS PRÉVUES

Le Plan prévoit l'association des caisses d'allocations familiales à ces différentes mesures. Parallèlement, la dotation du Fonds National d'Action Sanitaire et Sociale serait accrue chaque année en volume.

Or, d'après le Rapport 1984 de la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale, les dépenses d'actions sanitaires et sociales de la C.N.A.F. devraient passer de 7,2 milliards de francs en 1984 à 7,6 milliards de francs en 1985, soit une progression de + 5,7 % (nettement inférieure à l'évolution enregistrée en 1984 : + 10 %). En réalité, ce taux est minoré par la prise en compte d'actions transférées par la C.N.A.M.

Par rapport au budget voté en 1984, la progression de l'enveloppe budgétaire du Fonds National d'Action Sociale de la C.N.A.F. est de + 6,7 %, ce qui devrait permettre une croissance de 11 % des dotations « prestations de service », conforme aux objectifs définis par le Plan.

Au total, la détérioration globale des moyens de financement affectés à ce programme — diminution sensible des autorisations de programme et stagnation des dépenses ordinaires (face à un accroissement moyen de 11 %) ; taux d'exécution des crédits d'autorisations de programme prévus pour 1984 parfois inférieurs à 50 % — ne doit pas faire oublier les progrès importants réalisés par des mesures extra-budgétaires. L'adoption de la « loi-famille » du 4 janvier 1985 a constitué, à cet égard, un progrès essentiel. Les familles défavorisées ont fait l'objet d'efforts particuliers. Les réalisations demeurent néanmoins notoirement insuffisantes en ce qui concerne les équipements d'accueil de la petite enfance, dont le développement constitue le complément indispensable des mesures législatives précédemment évoquées.

*
**

PROGRAMME PRIORITAIRE D'EXÉCUTION N° 11

« MODERNISER ET MIEUX GÉRER LE SYSTÈME DE SANTÉ »

Le programme prioritaire d'exécution n° 11 entend définir les axes principaux de la politique de la santé autour de l'objectif suivant : mieux gérer notre système de soins et le moderniser, tout en conservant la maîtrise de l'évolution des dépenses, essentielle dans la conjoncture actuelle.

Il comporte deux sous-programmes :

1. — « **Mieux connaître et mieux gérer** »
2. — « **Réorienter le système de soins** »

— le premier se fixe pour objectifs d'améliorer la qualité de l'information et l'efficacité de la gestion de notre système de santé,

— le second — de loin le plus important de par le volume des crédits qui lui sont consacrés — vise à opérer un recentrage du système hospitalier, qui irait de pair avec le développement des alternatives à l'hospitalisation.

Sur la totalité de la période couverte par le Plan, ce programme devrait bénéficier de 12 % du total des crédits ouverts au titre des dépenses ordinaires pour l'ensemble des douze programmes prioritaires d'exécution, soit 20,8 milliards de francs 1984 ; et de 5 % du total des crédits ouverts au titre des autorisations de programme, soit 7,9 milliards de francs 1984.

En 1984, 5,1 milliards de francs avaient été affectés initialement à ce programme (3,7 milliards de francs pour les dépenses ordinaires, et 1,4 milliard de francs pour les autorisations de programme). Si les crédits affectés aux dépenses ordinaires ont fait l'objet d'une majoration en cours d'exécution de 356 millions de francs, les autorisations de programmes prévues initialement ont fait l'objet d'annulations importantes (— 403,1 millions de francs) et n'ont été exécutées qu'à hauteur de 70 %.

Malgré le caractère insuffisant de l'exécution en 1984, les crédits prévus pour 1985 font à nouveau l'objet d'une légère diminution globale (- 0,1 %), qui recouvre une majoration de + 8,4 % des dépenses ordinaires et une diminution de - 30 % des autorisations de programme (par rapport aux montants prévus initialement pour le budget 1984).

En fait, cette progression des crédits affectés au programme santé reste *très inférieure* à la progression moyenne enregistrée pour les autres P.P.E. Le financement des programmes prioritaires d'exécution du Plan augmente en effet globalement de + 7 % (+ 11 % pour les dépenses, et + 2 % pour les autorisations de programme).

ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DU P.P.E. N° 11

(millions de francs 1984)

	1984 (prévisions)		1984 (Exécution)		1984 Evolution (en millions de F.)		1985 (Prévisions)		1985/1984 Evolution	
	D.O.	A.P.	D.O.	A.P.	Taux d'exécution (en %)		D.O.	A.P.	D.O.	A.P.
					D.O.	A.P.				
SOUS-PROGRAMME 1										
Mieux connaître	23,10	8,50	23,00	4,70	+ 0,10 (99 %)	- 3,8 (55 %)	25,47	7,36	+ 2,37	- 1,14
Mieux gérer	146,00	5,70	144,50	5,50	+ 1,50 (98 %)	- 0,20 (96 %)	148,72	3,50	+ 2,72	- 2,20
TOTAL SOUS-PROGRAMME 1 ...	169,10	14,20	167,50	10,20	+ 1,60 (99 %)	- 4 (72 %)	174,19	10,86	+ 5,09	- 3,34
SOUS-PROGRAMME 2										
Prévention	126,85		1166,3		- 60,55 (95 %)		1213,19		- 13,7	
Soins sans hospitalisation ..	2336,50	552,70	2755,4	264,0	+ 418,9 (118 %)	- 288,7 (48 %)	2663,10	335,50	+ 326,6	- 217,2
— dont psychiatrie	2070,00	2520,4	+ 450	2445,00	+ 375					
Modernisation de l'hôpital	12,77	801,00	12,15	690,6	- 0,62 (95 %)	- 110,4 (86 %)	12,77	670,00	0	- 131,0
TOTAL SOUS-PROGRAMME 2 ...	3576,12	1353,70	3933,85	954,60	+ 868,28 (110 %)	- 399,10 (70 %)	2675,80	1005,50	701,60	- 348,10
TOTAL P.P.E.	3745,15	1367,90	4101,35	964,80	+ 356,20 (109,5 %)	- 403,1 (70 %)	4063,25	1016,36	+ 318,10	- 351,54

I. AMELIORATION DE L'INFORMATION ET RATIONALISATION DE LA GESTION : PEU DE CRÉDITS MAIS DES PROGRÈS CERTAINS

Ce premier sous-programme ne draine qu'une faible part des crédits affectés à l'ensemble du programme prioritaire d'exécution (à peine 5 % du total des dépenses ordinaires et 1 % du total des autorisations de programme pour l'année 1984). En outre, en cours d'exécution, les dépenses ordinaires ont été minorées de 1,5 million et 4 millions de crédits d'autorisations de programme ont été annulés (essentiellement celles destinées à la « connaissance des coûts hospitaliers »). L'essentiel des efforts financiers a porté sur le « renforcement des services extérieurs chargés de la tutelle des établissements », pour lequel le montant des crédits affectés s'élève à 128 millions de francs en 1984 et qui est pratiquement le seul poste à bénéficier d'une augmentation de crédits en 1985 (133 millions de francs).

Il faut souligner qu'une **étape importante** a été franchie dans la voie de la rationalisation de la gestion, **avec la mise en place de la dotation globale de financement dans les établissements hospitaliers.**

Ce premier sous-programme distingue deux types d'actions complémentaires :

- l'amélioration de l'information ;
- l'amélioration de la gestion.

A. — AMÉLIORATION DE L'INFORMATION

L'amélioration de l'information relative aux besoins de santé, aux produits et aux coûts de l'activité sanitaire devait s'articuler, selon les termes du programme, autour de trois axes :

- a. développement des connaissances sur les besoins de santé de la population,
- b. encouragement aux recherches sur les déterminants de la demande de soins,
- c. mise au point de systèmes d'information permettant d'évaluer le coût et l'efficacité des actions sanitaires mises en œuvre.

Les réalisations effectuées se traduisent surtout par une amélioration de l'information statistique, notamment à l'échelon régional, avec la mise en place des Observatoires Régionaux de la Santé, mais on constate en revanche une diminution des efforts consacrés aux études et à la mise en place de systèmes d'évaluation coût-efficacité.

En ce qui concerne l'information statistique proprement dite, un effort sensible a été fait pour améliorer « la connaissance des situations régionales et locales » qui devait « faire l'objet d'une attention particulière ». Le Service Statistique du ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale a constitué des cellules statistiques dans toutes les régions. Les principaux développements de cette activité, cette année, concernent la connaissance de la morbidité hospitalière et le recensement du réseau d'établissement publics et privés.

Les crédits affectés aux « échelons statistiques régionaux » (12 milliards de francs) représentent en 1984 la moitié des dépenses ordinaires inscrites au titre de l'action « mieux connaître ». Ils sont maintenus et même légèrement augmentés en 1985.

En revanche, déjà limitées en 1984 (2,10 milliards de francs), les dépenses d'études subissent une nouvelle contraction en 1985, en raison d'un redéploiement au profit des crédits de statistiques. Une partie importante de ces études portant sur les questions de santé, la réduction drastique de leur dotations paraît en contradiction avec l'objectif d'une « meilleure connaissance des besoins de santé et des déterminants de la demande de soins ».

a. *Développement des connaissances sur les besoins de santé de la population.*

● **Mise en place des Observatoires Régionaux de Santé.**

Pour la plupart associations de la loi de 1901, ces organismes doivent constituer des outils techniques de connaissance de l'état de santé, et d'aide à la décision en matière de santé publique, aux niveaux régional et national. A cette fin, ils effectuent l'inventaire, la synthèse et l'analyse des données concernant la santé des habitants de la région et issues des divers organismes concernés. Ils sont également chargés de la diffusion des informations aux professionnels de la santé et au public. Ils sont, enfin, appelés à effectuer des enquêtes épidémiologiques dans des domaines encore mal explorés.

Fin 1983, il existait 15 Observatoires Régionaux de Santé. Le Plan a défini un objectif précis fixé à 25 pour 1988. Cet objectif est déjà pratiquement atteint puisqu'il existe aujourd'hui 23 Observatoires Régionaux dont 3 Outre-mer. Deux doivent être mis en place en Bourgogne (1) et en Corse.

Ces observatoires ont effectivement procédé à l'inventaire des diverses sources de données épidémiologiques locales et réalisé des études ponctuelles sur des thèmes variés. Parmi les enquêtes engagées on peut citer : l'adéquation du système de soins aux besoins de santé des personnes âgées (Observatoire Régional de Santé Languedoc-Roussillon) ; l'étude des liens entre chômage et pathologie (Observatoire Régional de Santé Lorraine) ; la mortalité (Observatoire Régional de Santé Bretagne-Aquitaine) ; l'établissement d'un registre des maladies coronariennes (Observatoire Régional de Santé Midi-Pyrénées).

Le démarrage des structures a été lent pour des raisons financières. Le fonctionnement des Observatoires a d'abord été assuré par l'Etat, par l'intermédiaire de crédits déconcentrés auprès des Commissaires de la République de région, au titre de la prévention.

De l'exploitation des rapports transmis par les Directions Régionales de l'Action Sanitaire et Sociale sur l'utilisation des crédits « programmes régionaux de prévention » en 1984, il est ressorti que sur 46,7 millions de francs consacrés à ces programmes, 22,7 millions — soit près de la moitié — ont été alloués aux Observatoires Régionaux de Santé et à la réalisation d'enquêtes épidémiologiques (2).

L'évolution actuelle est caractérisée par une diversification des sources de financement qui témoigne de l'intérêt des collectivités locales : des contrats Etat-région ont été signés, soit dans le cadre du IX^e Plan (Bourgogne, Corse, Lorraine, Provence-Côte d'Azur), soit annuellement (Aquitaine, Ile-de-France).

● Publication du « Rapport sur l'état de santé des Français »

Le premier rapport a été élaboré en 1984 par le ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale avec la collaboration de l'I.N.S.E.R.M. Il a été publié en mars 1985. Ce rapport propose

(1) Dans le cadre du contrat de plan signé entre l'Etat et la région Bourgogne.

(2) Ces crédits n'apparaissent pas dans le cadre des crédits affectés au sous-programme 1. Il faut les retrouver dans le sous-programme 2, au titre du « développement des actions de prévention ».

d'abord un constat chiffré sur l'état de santé en France : la durée de la vie, la qualité de la santé, leurs évolutions depuis quinze ans et les principales disparités existant, ainsi que l'analyse de quelques « pathologies exemplaires » (maladies cardio-vasculaires, cancer, diabète sucré, suicide...). Il procède ensuite à une description sommaire des facteurs qui conditionnent l'émergence et la prise en charge de ces problèmes : le système de soins et de prévention, les progrès de la médecine et les apports de la recherche et de la technologie biomédicale, les comportements individuels, les conditions de vie et d'environnement. Il effectue enfin une analyse des principaux problèmes de santé aux différents âges de la vie.

b. *Réalisations limitées d'études ponctuelles sur les « déterminants de la demande de soins ».*

- Santé et environnement

Des recherches ont été poursuivies, notamment au ministère de l'Environnement, sur l'influence pathogène de diverses sources de nuisances (bruit, pollution des eaux et de l'atmosphère, modes de vie urbains). 7,8 millions de francs avaient été affectés, en principe, à l'enveloppe recherche du ministère de l'Environnement. On n'en retrouve pas trace en exécution. Aucun crédit n'est apparemment programmé pour 1985.

- Santé et conditions de travail

De nombreux programmes mis en œuvre dans le cadre des activités régionalisées de prévention, ainsi que certaines enquêtes épidémiologiques de dimension nationale ont porté plus spécifiquement sur les problèmes sanitaires liés aux conditions de travail. Sélectionnés à la demande des travailleurs ou des médecins du travail, les programmes d'amélioration de la connaissance des facteurs de risque en milieu de travail réunissent généralement les différents partenaires intéressés (syndicats ; comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ; patronat ; milieux médicaux). On peut citer, par exemple, une étude de l'asbestose en milieu de travail (Ile-de-France), ou la surveillance des risques de cancer dans une usine chimique de la région Rhône-Alpes. Un programme national mobilisateur de la recherche (emploi et amélioration des conditions de travail) a été mis en place. Il comporte un volet sanitaire auquel collaborent l'I.N.S.E.R.M., l'I.N.R.S. et les services médicaux du travail.

c. Rationalisation de l'information

Il s'agit, selon les termes employés par le programme prioritaire d'exécution, de « mettre au point des systèmes d'information permettant d'évaluer le coût et l'efficacité des actions sanitaires mises en œuvre ». Certaines méthodes de rationalisation commencent à être introduites, notamment en milieu hospitalier.

Néanmoins, en tout cas à court terme, la réalisation de cet objectif paraît assez compromise, dans la mesure où les autorisations de programme ouvertes en 1984 ont fait l'objet d'annulations à hauteur de 60 %. Les crédits ouverts en 1985 restent inférieurs à ceux qui avaient été prévus l'année précédente.

● **Mise en place d'une comptabilité analytique hospitalière**

L'amélioration de l'information en milieu hospitalier est complémentaire de la rationalisation de la gestion hospitalière, avec la mise en œuvre du système de financement par dotation globale. A l'occasion de cette réforme, un nouveau système de comptabilité analytique est en cours d'application. La première partie d'un guide de comptabilité analytique a été mis au point en 1984 (il s'efforce d'améliorer les outils d'analyse et d'aide à la décision). La mise en place d'une nouvelle comptabilité par fonction est envisagée progressivement à partir de 1986. Le passage ultérieur d'une comptabilité par fonction à une comptabilité par produit constituera une étape supplémentaire dans la voie de la médicalisation du système d'information hospitalière.

● **Le projet de médicalisation des systèmes d'information (P.M.S.I.).**

L'objectif ultime consiste, en effet, à mettre en place un nouvel outil de gestion, qui utiliserait comme paramètre le coût de traitement de chaque pathologie et non plus, comme c'est aujourd'hui le cas, le niveau de l'offre de soins (nombre de lits, nombre de services spécialisés...), ou le niveau d'utilisation des moyens (journées, durées de séjour...).

Le projet P.M.S.I. a commencé à être expérimenté à partir du 1^{er} janvier 1983 dans un certain nombre d'hôpitaux dans les sections d'hôpital court-séjour, avec la création d'une base de données décrivant le produit hospitalier par les caractéristiques des malades et les types de procédures de soins. Fin 1984, le recueil des données conforme au P.M.S.I. fonctionnait dans 19 établissements et les expériences réalisées attestent du caractère performant de cet outil.

Replacé dans le contexte du budget global, il devrait permettre d'évaluer et d'attribuer des moyens financiers à chaque hôpital en fonction de ses besoins réels.

Les autres mesures envisagées : informatisation des données du contrôle médical de la Sécurité sociale, développement des analyses de la structure des actes et de la consommation médicale, établissement d'enquêtes spécifiques sur le comportement des prescripteurs, n'ont fait l'objet jusqu'ici que de réalisations fort limitées.

En concertation avec les organismes d'assurance-maladie et les professions de santé, les pouvoirs publics étudient actuellement la création d'un système de codage de la nomenclature générale des actes professionnels, qui soit susceptible de répondre aux objectifs recherchés sans pour autant porter atteinte à la vie privée des patients.

B. RATIONALISATION DE LA GESTION

A cet effet, le Plan préconisait trois types de mesures :

- a. maîtriser la démographie médicale et rationaliser la formation et l'implantation des professionnels de la santé ;
- b. réformer les procédures de financement et de gestion du système sanitaire ;
- c. contrôler l'activité sanitaire.

Les actions destinées à améliorer la gestion du système sanitaire ont, dans l'ensemble, connu des réalisations conformes aux objectifs poursuivis.

La limitation des entrées dans les professions médicales a été parfaitement respectée. La mise en place progressive de la dotation globale de financement s'effectue dans des conditions, dans l'ensemble, satisfaisantes. Surtout, le renforcement du contrôle de l'activité sanitaire a bénéficié d'efforts particuliers.

En effet, l'essentiel des crédits destinés à l'amélioration de la gestion, soit 4 % du total des dépenses ordinaires pour l'ensemble du programme prioritaire d'exécution, et 0,4 % du total des autorisations de programme, a été affecté au renforcement des services de tutelle. Toutes les autres actions invoquées sous ce chapitre ont reçu en 1984 des crédits faibles, tous exécutés en baisse par rapport aux prévisions initiales et à nouveau minorés pour 1985.

a. *Rationalisation de la formation et de l'implantation des professionnels de la santé*

La limitation des flux de formation initiale a été parfaitement respectée, et des efforts certains ont été faits pour améliorer l'implantation des effectifs. Toutefois, les actions en faveur de la formation restent limitées à celle des personnels de tutelle.

● **Limitation des flux de formation initiale**

Afin d'adapter la démographie médicale aux besoins de la population, mais aussi aux nécessités de restriction des dépenses, les pouvoirs publics se sont prononcés en faveur d'un resserrement du *numerus clausus* au début des études médicales. Le Plan a défini à cet égard des objectifs chiffrés, qui ont été parfaitement respectés, et même parfois dépassés.

Le nombre d'étudiants admis à poursuivre leurs études de médecine au-delà du C.P.E.M. a été fixé à 5 000 pour l'année universitaire 1983-1984 et à 4 750 pour l'année 1984-1985. Ce dernier chiffre représente une diminution de — 23 % par rapport aux 5 900 entrées de l'année universitaire 1982-1983. La réalisation dépasse ici les objectifs fixés par le Plan, puisque le programme prioritaire d'exécution préconisait de limiter à 5 000 le nombre annuel d'entrées de 1984 à 1988.

De même, le nombre d'étudiants admis à poursuivre des études en chirurgie dentaire a été limité à 1 317 pour l'année universitaire 1983-1984 et à 1 020 pour l'année 1984-1985.

En pharmacie, le *numerus clausus* a été fixé à 2 800 pour l'année 1983-1984 et à 2 500 pour l'année 1984-1985.

Les flux de formation initiale pour les professions paramédicales ont été stabilisés (infirmières), ou évoluent à la baisse (masseurs-kinésithérapeutes, psychorééducateurs). Seule la profession des sages-femmes est caractérisée par des perspectives d'augmentation, au demeurant fort modestes, et liées à l'évolution des taux de natalité. Des enquêtes doivent être entreprises afin de mieux évaluer les besoins en aide-soignants, puéricultrices, infirmiers psychiatriques...

● Recherche d'une meilleure implantation des professionnels

Selon les termes du Plan, il s'agit de réaliser « une meilleure répartition, par implantation géographique, spécialité et type de pratique ». A cet effet, des cellules d'information destinées aux jeunes médecins ont été créés dans les D.R.A.S.S. pour éclairer ces derniers quant au choix du lieu d'implantation de leur activité. Ces cellules disposent maintenant d'un système automatisé de gestion de listes départementales des professions médicales et d'auxiliaires médicaux (A.D.E.L.I.) et proposent également des indications sur l'environnement général (population, caractéristiques des communes...). Il convient, en effet, de rappeler que l'implantation ne saurait être imposée à des professions libérales dont les membres ont toute liberté d'installation.

● Développement de la formation permanente

Selon les termes du Programme Prioritaire d'Exécution, « un effort important sera réalisé pour que la formation tienne compte, non seulement de l'évolution des techniques propres à la profession, mais également des responsabilités économiques et sociales assumées ». L'effort entrepris depuis 1981 pour la formation continue des médecins, chirurgiens-dentistes et sages-femmes, avec le subventionnement d'un certain nombre d'organismes sur des crédits d'Etat, a été poursuivi. La mise en place en 1983 d'un Fonds d'Assurance Formation a ouvert une possibilité de financement complémentaire de la part des caisses d'assurance-maladie. Les efforts de formation permanente des professionnels para-médicaux qui ont débuté en 1983 se sont poursuivis en 1984. Les actions ont été surtout orientées vers les problèmes de prévention (alcoolisme et toxicomanie). 6,4 milliards de francs de crédits d'Etat ont été affectés en 1984 à cette action. Le montant prévu pour 1985 fait l'objet d'une légère diminution. Ces restrictions visent essentiellement les écoles de formation des sages-femmes et les auxiliaires médicaux. En revanche, les crédits affectés à la formation des personnels gestionnaires (E.N.S.P.) progressent de 5 %.

En liaison avec l'amélioration de la formation permanente, le Programme Prioritaire d'Exécution prévoyait « le développement d'actions visant à améliorer l'utilisation et la prescription du médicament ». Les crédits disponibles en 1984 ont permis de maintenir les actions déjà engagées, mais non de développer des actions nouvelles d'évaluation et d'information, ni la création des nouvelles structures prévues dans le Plan. Sur les 9,10 millions de francs de dépenses ordinaires prévus initialement, 8,80 seulement ont été exécutés. Les crédits prévus pour 1985 ont été réduits.

b. *Mise en place progressive de la dotation globale de financement.*

Selon les termes employés par le Plan « **la mise en place progressive de la réforme budgétaire et financière des hôpitaux** (« **dotation globale de financement** ») contribuera à faire prévaloir une allocation des ressources mieux étudiée, en concertation avec le corps médical, l'ensemble du personnel hospitalier..., les représentants des assurés et la tutelle ».

La *loi n° 83-25 du 19 janvier 1983* portant diverses mesures relatives à la sécurité sociale a fixé dans ses articles 8 à 11 les règles de financement qui s'appliquent désormais aux hôpitaux, sous le terme de « **dotation globale de financement** ». Le double objectif poursuivi : permettre un meilleur contrôle de l'évolution des dépenses de santé, donner aux établissements hospitaliers les moyens de mieux gérer leur trésorerie, répond bien aux finalités définies par le Plan.

L'année 1984 a été marquée par la mise en œuvre du dispositif selon les dispositions prévues par le décret d'application du 11 août 1983. Du 1^{er} janvier 1984 au 1^{er} janvier 1985, la dotation globale de financement ne s'est appliquée qu'aux Centres Hospitaliers Régionaux et aux seules dépenses liées à l'hospitalisation *stricto sensu*. A partir du 1^{er} janvier 1985, les nouvelles règles ont été étendues à tous les établissements publics et privés participant au service public hospitalier. Elles concerneront progressivement au cours des années 1985-1986 l'ensemble des dépenses hospitalières couvertes par l'assurance-maladie : consultations externes, hospitalisation à domicile, frais de gros appareillage...

La mise en place de la dotation globale a bénéficié de la totalité des autorisations de programme affectées à l'amélioration de la gestion, soit 5,70 milliards de francs pour 1984. Les crédits ouverts au titre de l'année 1985 enregistrent une diminution de plus de 60 %, en raison de l'achèvement progressif de cette réforme.

On peut s'interroger brièvement sur la portée de cette réforme, dont il est possible aujourd'hui de dresser un premier bilan. Malgré la variété des situations locales, l'ensemble des gestionnaires hospitaliers consultés à ce sujet estime que la réforme a eu des répercussions globalement satisfaisantes sur la situation financière des établissements. En tout état de cause, elle a certainement permis de rationaliser leur gestion.

En effet, les recettes des établissements ne sont plus liées désormais au nombre de journées d'hospitalisation réalisées.

Le mécanisme de règlement de la dotation globale sous forme de douzièmes payés par la caisse-pivot, (généralement la Caisse Primaire d'Assurance-Maladie de la circonscription de l'hôpital), en deux versements mensuels, a permis aux établissements d'alléger leur gestion administrative et de mieux ajuster les prévisions de dépenses aux recettes.

Certaines réserves doivent néanmoins être émises.

Tout d'abord, l'instauration de ce nouveau mode de financement ne peut avoir qu'un impact limité sur l'amélioration de trésorerie des établissements dont le financement des investissements n'est pas assuré de manière satisfaisante.

D'autre part, et de manière plus générale, la dotation globale ne représente, suivant les établissements, que 80 à 90 % des recettes et les responsables hospitaliers font état de difficultés pour recouvrer les autres catégories de recettes.

Enfin, on peut s'interroger sur les capacités des caisses de sécurité sociale à supporter la généralisation de la dotation globale, en principe acquise depuis le 1^{er} janvier 1985, et à modifier en conséquence leurs règles de trésorerie.

D'autre part, l'article 11 du **Projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social** (n° 2661), actuellement en cours d'examen au Parlement, vise à appliquer aux établissements sociaux et socio-médicaux du secteur public ou privé, relevant de la tarification préfectorale, les mêmes règles de contrôle budgétaires que celles pratiquées dans le secteur public hospitalier : autorisation préalable du préfet pour toutes les décisions ayant une incidence financière (avec institution d'un taux directeur d'évolution des dépenses) ; possibilité d'étendre la formule de la dotation globale instaurée par la loi du 19 janvier 1983 au financement des dépenses de ces établissements.

c. Renforcement du contrôle de l'activité sanitaire.

Dans le cadre de l'amélioration de la gestion du système de santé, et notamment de la recherche d'une efficacité accrue, le Plan accorde une place majeure au contrôle de l'activité sanitaire. Cet objectif a été particulièrement bien respecté.

- La loi du 19 janvier 1983 confère aux caisses d'assurance-maladie un rôle essentiel dans le fonctionnement de la réforme du financement des établissements hospitaliers.

La « caisse-pivot », chargée du versement mensuel de la dotation globale devient le seul interlocuteur de l'hôpital pour tous les régimes obligatoires de sécurité sociale et pour toutes les prestations comprises dans la dotation globale.

Les organismes de sécurité sociale interviennent désormais à titre consultatif dans l'élaboration de la nouvelle procédure budgétaire. Avant d'être fixée par l'autorité de tutelle, la dotation globale est soumise à l'avis des caisses de sécurité sociale, par l'intermédiaire de la Caisse Régionale d'Assurance-Maladie, « chargée de recueillir au sein d'une commission présidée par ses représentants l'avis de chacun des organismes responsables de la gestion des régimes d'assurance-maladie, ainsi que les observations des services du contrôle médical ».

● Les crédits affectés au « renforcement des services extérieurs chargés de la tutelle des établissements » et à la « formation des personnels chargés de la tutelle et de la gestion hospitalière » représentent la quasi totalité des dépenses ordinaires du sous-programme 1 (130 millions de francs sur 169,10 millions de francs). Ils sont à nouveau majorés en 1985 (135,10 millions de francs).

A cet égard, on peut s'interroger de manière plus générale sur la compatibilité du renforcement manifeste du contrôle de l'Etat avec l'objectif de « recherche d'une responsabilité régionale dans la maîtrise des dépenses de santé », également inscrit dans le Programme Prioritaire d'Exécution.

*

**

II. RÉ-ORIENTATION DU SYSTÈME DE SOINS : DES RÉALISATIONS INSUFFISANTES

Ce second sous-programme vise à recentrer l'hôpital sur ses fonctions purement techniques, en développant parallèlement les actions de prévention et les « soins sans hospitalisation ». C'est celui qui bénéficie de la quasi-totalité des crédits affectés aux dépenses ordinaires (95 %) et aux autorisations de programme (99 %) prévues dans le programme prioritaire d'exécution, et auquel se trouve associé un nombre important d'indicateurs chiffrés.

Il recouvre donc trois orientations fondamentales :

- A. Le développement des actions de prévention.
- B. Le développement des services de soins sans hospitalisation.
- C. La modernisation et le recentrage de l'hôpital sur ses fonctions techniques.

	1984 (prévisions)				1984 (exécution)				1985 (prévision)			
	DO	En % du total	AP	En % du total	DO	Exé- cution	AP	Exé- cution	DO	Evolution 1984	AP	Evolution 1984
— Prévention	1 226,85	33	0	0	1 165,9	— 60,9	0	—	1 213,19	— 13,66	0	—
— Développement des soins sans hospitalisation	2 336,50	62	552,70	40	2 755,4	+ 418,9	264	— 268,7	2 663,10	+ 326,6	335,5	— 217,2
— Modernisation de l'hôpital	12,77	0,4	801,00	59	12,15	— 0,62	690,6	— 110,4	12,77	—	670,00	— 131
TOTAL	3 576,12	95	1 353,70	99	3 933,45	+ 357,33 (110 %)	954,6	— 399,10 (70 %)	3 889,06	+ 312,94	1 005,50	— 348,2

Or, l'évolution peu favorable des crédits affectés à ce sous-programme ne peut que freiner la réalisation de cet objectif, encore fort incomplète, notamment en ce qui concerne le développement des alternatives à l'hospitalisation. Le développement des actions de prévention, qui a bénéficié en 1984 de 33 % des crédits de dépenses ordinaires, ne les a exécutés qu'à 95 %, et les crédits affectés pour 1985 font l'objet d'une minoration. Aucun crédit au titre d'autorisations de programme ne lui est affecté.

Si les crédits de dépenses ordinaires affectés au développement des soins sans hospitalisation sont importants (62 % du total des crédits D.O.) et ont même été abondés à hauteur de 419 millions de francs supplémentaires en cours d'année, c'est essentiellement au titre des dépenses de psychiatrie extra-hospitalière, dont l'Etat assume désormais la charge intégrale. Les crédits ouverts au titre des autorisations de programme n'ont été exécutés qu'à 48 % pour cette action, et à 86 % pour les actions de modernisation de l'hôpital. Ils sont tous deux en baisse pour 1985.

A. — LE DÉVELOPPEMENT DES ACTIONS DE PRÉVENTION

Sauf en ce qui concerne les services de santé scolaire, les crédits affectés au développement des actions de prévention enregistrent une diminution. D'autre part, pour l'essentiel, ils correspondent à la prise en charge par l'Etat de dépenses auparavant effectuées par les départements.

— Au niveau national, le programme prioritaire d'exécution prévoit une « intensification » des programmes nationaux de prévention, dans les domaines de la péri-natalité, de la santé en milieu professionnel, de la lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies, et de l'hygiène du milieu, ainsi que la poursuite des efforts en matière d'éducation pour la santé.

Un tiers du total des dépenses ordinaires prévues en 1984 pour l'ensemble du programme prioritaire d'exécution a été affecté à cet objectif. Mais ces crédits ont été marqués par d'importantes annulations en cours d'exécution (— 61 millions sur les 1 227 initialement prévus), et ils sont révisés en baisse pour 1985 (— 13 millions).

● **Seuls les services de santé scolaire** ne sont pas touchés par ces restrictions. La moitié des crédits leur ont été d'ailleurs affectés en 1984 (655 millions de francs) et ils font l'objet d'une majoration en 1985. Ils sont chargés d'une triple mission :

- surveillance médicale adaptée aux besoins spécifiques des enfants et des adolescents ;
- contrôle technique particulier des établissements d'enseignement technique ;
- introduction d'une information et d'une éducation en milieu scolaire sur différentes questions de santé.

● **L'éducation pour la santé**

En 1984, l'accent a été mis particulièrement sur les actions d'éducation pour la santé. L'effort repose principalement aujourd'hui sur le Comité Français d'Education pour la Santé, relayé au niveau local par des comités départementaux et régionaux. Pour 1984, le budget de cet organisme s'élevait à 33,7 milliards de francs, dont 97,4 % de subventions (essentiellement en provenance du ministère chargé de la santé (82 %) et de la C.N.A.M. (10 %).

Pour 1985, c'est le seul domaine des actions de développement de la prévention, avec les services de santé scolaire, à ne pas connaître de révision en baisse des crédits qui lui sont affectés.

En 1983 et 1984, les actions du Comité ont principalement porté sur les accidents d'enfants, l'information sur la nutrition, la santé en milieu de travail, des campagnes contre le tabagisme, et surtout les dangers de la consommation d'alcool, avec la campagne « Un verre ça va, trois verres, bonjour les dégâts ! », dont l'impact semble avoir été particulièrement important, d'après les évaluations effectuées.

Les actions prévues pour 1985 continuent de s'inscrire dans le cadre des priorités définies par le IX^e Plan, puisque l'accent sera notamment porté sur la santé à l'école. L'élaboration de coffrets pédagogiques spécifiques aux L.E.P. est en cours.

L'ensemble des actions du C.F.E.S. est relayé par les comités départementaux et régionaux d'éducation pour la santé, associations de la loi de 1901, dont les actions sont appelées à se développer largement dans le cadre de la mise en place de la décentralisation mais qui offrent encore, à l'heure actuelle, une grande disparité à la fois dans les effectifs, les équipements, et le budget dont ils disposent.

Le ministère de la Santé a octroyé à ces comités des subventions destinées à faciliter leur démarrage. Leurs principales sources de financement doivent provenir ensuite des budgets départementaux, ainsi que des Caisses Régionales et Primaires d'assurance-maladie et des mutuelles.

● Les actions nationales de prévention :

— L'année 1984 constitue le premier exercice de mise en œuvre de la redistribution des compétences en matière de santé. Ainsi, les crédits importants ouverts au titre des « mesures de protection sanitaire générale » — soit 348 milliards de francs — correspondent pour l'essentiel à la ligne nouvellement créée pour le budget 1984 : « contrôle des règles d'hygiène ». Les actions financées par cette ligne correspondent à la prise en charge par l'Etat de dépenses auparavant effectuées par les départements en matière de désinfection, de salubrité des immeubles, de surveillance et de prévention des maladies contagieuses. Il ne s'agit donc pas de dépenses nouvelles. Les crédits ouverts à ce titre pour 1985 sont par ailleurs en diminution.

— Les « actions spécifiques de prévention » (périnatalité, alcoolisme, toxicomanie) ont bénéficié en 1984 de 108,23 milliards de francs de crédits au titre des dépenses obligatoires, ce qui correspond à une diminution de 10 % par rapport aux prévisions initiales. Les crédits prévus pour 1985 sont eux aussi en diminution : 97,37 milliards de francs au total.

La majorité de ces crédits est affectée à la lutte contre l'alcoolisme (1) (66 milliards de francs en 1984). Après avoir considérablement augmenté en 1984 (+ 18 %), ils enregistrent une légère diminution (— 8%) en 1985.

En ce qui concerne la lutte contre la toxicomanie, le Gouvernement encourage depuis 1983 la constitution de « réseaux thérapeutiques » intégrant les capacités d'accueil et de soins existants : ces réseaux comprennent un lieu d'accueil, un lieu de sevrage physique en milieu hospitalier et un lieu de sevrage psychologique en famille d'accueil.

Le recul constaté pour le budget de 1985 dans le domaine des soins en faveur de la maternité et de l'enfance résulte de l'achèvement du programme d'action en faveur de la périnatalité, qui a été mené à bien, ce qui explique pour 1985 une part importante de la réduction d'ensemble des crédits.

● Les actions décentralisées de prévention

Le développement de la politique de prévention doit, selon le programme prioritaire d'exécution, se faire à tous les niveaux.

Au niveau local, le Plan prévoit notamment le développement du dispositif des Comités Consultatifs de Promotion de la Santé. Ceux-ci existent désormais à trois niveaux :

Les comités régionaux sont créés par arrêté préfectoral, et constituent des instances de concertation destinées à définir les priorités régionales, à proposer des actions et des programmes de prévention, et à coordonner les activités des divers organismes concernés par l'action sanitaire. Les comités départementaux sont placés sous l'autorité de la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales. Ils définissent les priorités départementales et examinent les dossiers départementaux, en privilégiant l'action

(1) Depuis le 1^{er} janvier 1984, la responsabilité de la prévention de l'alcoolisme et les dépenses correspondantes relèvent dans leur totalité de la compétence de l'Etat.

menée par les comités locaux, organismes informels constitués à l'initiative d'équipes de terrain. Les programmes régionaux de promotion de la santé ont bénéficié de crédits importants en 1984 : sur les 55,4 milliards prévue dans la loi de finances initiale, 46,7 milliards ont été effectivement utilisés. Les crédits qui leur sont affectés pour 1985 représentent une réduction de 15,5 % par rapport au montant prévu pour 1984, mais correspondent exactement au montant des crédits utilisés en 1984.

Les crédits déconcentrés ont servi pour près de la moitié au financement des Observatoires Régionaux dont la création fait l'objet du premier sous-programme du Programme prioritaire d'exécution : « Mieux connaître ».

Sur les 29,4 milliards de francs restant, 17,3 milliards ont été consacrés à la prévention au sens strict : ils ont permis l'élaboration de programmes régionaux de prévention, à raison de :

- 7,1 milliards de francs pour la protection de la santé de la mère et de l'enfant ;
- 5,9 milliards de francs pour l'hygiène de vie (nutrition, tabac, alcool) ;
- 1,1 milliard de francs pour l'environnement et l'hygiène du milieu :

8,9 milliards de francs ont été consacrés à l'éducation pour la santé.

Une circulaire adressée aux commissaires de la République en date du 7 juin 1984 a précisé les priorités à mettre en œuvre pour la poursuite et le développement de la politique régionalisée de prévention en 1985, en soulignant la nécessité d'harmoniser les priorités locales avec les objectifs définis dans le cadre du IX^e Plan. Les efforts devraient notamment être portés sur : la protection maternelle et infantile, l'amélioration de l'hygiène de vie et l'amélioration de l'environnement scolaire et professionnel.

B. — LE DÉVELOPPEMENT DES ALTERNATIVES A L'HOSPITALISATION : DES INSUFFISANCES NOTOIRES

Fondamentales dans le programme prioritaire d'exécution, les actions consacrées au développement des services de soins sans hospitalisation restent insuffisantes et paraissent actuellement freinées. Les actions destinées à favoriser le maintien à domicile concernent surtout les personnes handicapées et le cas des personnes âgées demeure particulièrement préoccupant. La transformation des

hospices et la modernisation des établissements de soins et d'hébergement restent très inférieures aux objectifs définis par le Plan. L'essentiel des efforts a porté sur la psychiatrie extra-hospitalière, dont la compétence est désormais totalement transférée à l'Etat. Le développement des services des soins sans hospitalisation concerne les personnes âgées et handicapées et doit reposer sur deux types de mesures :

1. Le développement d'un système de soins permettant leur maintien en milieu ordinaire ;
2. La rénovation et la transformation du réseau d'établissements d'hébergement.

Ces orientations doivent permettre à la fois de maîtriser les coûts, d'alléger les charges des hôpitaux et d'humaniser les soins.

Cet objectif s'est vu affecter pour 1984 62 % du total des crédits ouverts au titre des dépenses ordinaires (2 336,50 milliards de francs), et 40 % du total des crédits ouverts au titre des autorisations de programme (552,70 milliards de francs). Les crédits affectés aux autorisations de programme n'ont été exécutés qu'à hauteur de 48 %, et sont à nouveau minorés pour 1985.

En revanche, les dépenses obligatoires ont bénéficié d'une majoration de crédits en cours d'année, et le montant qui leur est affecté pour 1985 est également augmenté.

En réalité, la quasi-totalité des crédits ouverts pour les dépenses ordinaires bénéficie à la psychiatrie extra-hospitalière. Abordé à la fois dans le cadre du développement des soins sans hospitalisation et dans celui de la modernisation de l'hôpital, le secteur psychiatrique fera l'objet d'une analyse particulière.

a. Le maintien en milieu ordinaire des personnes âgées et handicapées n'est guère favorisé.

A cet égard, le programme prévoit :

- le développement des services hospitaliers de jour ;
- le développement des services de soins médicaux et médico-sociaux au domicile du malade ;
- le soutien à domicile pour les actes de la vie quotidienne.

Un effort particulier doit être consenti en faveur des personnes handicapées.

D'une manière générale, l'action pour le développement des services permettant de maintenir dans leur milieu ordinaire de vie des personnes âgées ou handicapées reste encore très insuffisante, surtout si l'on considère d'une part que l'évolution démographique actuelle se caractérise par un vieillissement important de la population et que d'autre part, la politique poursuivie en matière d'équipements sanitaires vise à recentrer l'hôpital sur ses fonctions purement techniques.

● **Services de soins médicaux à domicile : aucun progrès.**

L'aide de l'Etat à la création de services de soins infirmiers à domicile est restée très limitée en 1984 : sur les 32 millions de francs d'autorisations de programme qui avaient été prévus initialement, 0,9 seulement ont été effectivement accordés. Les crédits prévus pour 1985 représentent une baisse de 23 millions par rapport au montant de 1984. Trois services d'hospitalisation à domicile ont été créés en 1984 (dont deux par des associations et un par un hôpital public. Leur nombre total atteint aujourd'hui trente-deux (1).

● **Aide à la vie quotidienne à domicile : détérioration de la situation des personnes âgées.**

Conformément aux objectifs du Plan, les actions effectuées ont bénéficié davantage aux personnes handicapées qu'aux personnes âgées, qui restent très insuffisamment aidées.

— *La situation des personnes âgées inspire de vives inquiétudes :*

En 1984, l'Etat a versé 98 millions de francs pour la formation et l'information sur les services destinés aux personnes âgées, essentiellement sous forme de crédits déconcentrés affectés aux régions et aux départements.

Les crédits effectivement affectés en 1984 au titre des dépenses ordinaires ont été inférieurs aux prévisions initiales (104,25 millions de francs en exécution, pour 146,25 millions prévus initialement). Le montant des crédits prévus pour 1985 est également en nette diminution par rapport à l'année précédente. En particulier, l'Etat

(1) Le projet actuel de majoration du ticket modérateur concernant les soins infirmiers va à l'encontre de l'objectif de développement des soins médicaux à domicile, majoritairement concernés par cette mesure.

n'assurera plus en 1985 que 50 % du financement des postes de coordinateurs créés en 1982, et chargés de veiller auprès des bureaux d'aide sociale à la mise en œuvre des actions menées en faveur des personnes âgées.

De 1981 à 1984, le développement de l'aide ménagère a été considérable. Les dépenses sont passées de 1,7 milliard de francs à 3,5 milliards en 1984, soit une augmentation de 105 % ; le volume global des heures prises en charge est passé de 25,3 millions d'heures à 28,2 millions d'heures ; mais comme, dans le même temps, le nombre des bénéficiaires est passé de 320 000 à 500 000, le nombre d'heures par bénéficiaire a diminué, pour passer de 7,2 heures en moyenne à 5,6 heures.

Actuellement, l'évolution semble gelée. En juillet 1984, un financement complémentaire a dû être mis à la disposition de la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Travailleurs Salariés pour abonder les dotations des caisses régionales, afin de simplement maintenir le niveau d'heures réalisées en 1984 à celui réalisé en 1983.

Pour 1985, le C.N.A.V.T.S. a informé les associations concernées que le nombre d'heures remboursées ne ferait l'objet d'aucun dépassement par rapport à celui de 1984. Dans de nombreux départements, les caisses régionales ont même demandé aux associations de dépenser un nombre d'heures d'aide inférieur à celui de l'année dernière. Alors que la demande ne cesse de croître, aucune association ne peut se créer, et celles qui sont en activité connaissent de graves difficultés financières.

Enfin, la C.N.A.V.T.S. a dû augmenter de 50 % la participation des bénéficiaires de l'aide ménagère (1). Des dispositions doivent être mises en œuvre pour améliorer la gestion de cette prestation et obtenir une allocation plus efficace des sommes qui lui sont consacrées, avec notamment la définition d'une « grille d'attribution d'heures d'aide ménagère » en fonction de la dépendance des bénéficiaires, et la présentation de budgets prévisionnels par les associations.

— *Quelques mesures ponctuelles en faveur des personnes handicapées :*

Le programme prioritaire d'exécution prévoyait qu'un « accent particulier » serait mis sur les actions en faveur des personnes handicapées. A cet égard, les crédits initialement prévus en 1984

(1) Depuis la loi du 9 juillet 1984, les décisions de réévaluation de taux de remboursement des services d'aide ménagère sont du ressort des conseils généraux.

(120 millions de francs) ont été majorés à hauteur de 10 millions supplémentaires : cette aide a permis de financer 17 800 emplois équivalent temps plein d'auxiliaires de vie pour personnes handicapées, dont 350 emplois nouveaux. 120 millions de francs sont à nouveau affectés à ce titre pour 1985.

La formation de ces personnels a bénéficié du montant initialement prévu, soit 0,25 million de francs, reconduits pour 1985.

Ces diverses actions doivent être complétées par des mesures d'amélioration de l'habitat et de l'environnement des personnes dépendantes, qui ont fait l'objet d'une inscription dans le P.P.E. 10 « Mieux vivre dans la ville ». Ainsi, les mesures instituées en novembre 1984 de réévaluation des subventions « sociales » de l'A.N.A.H., et de révision des conditions d'attribution de la Prime à l'Amélioration de l'Habitat s'appliquent également à l'amélioration des logements des personnes à mobilité réduite, prenant ainsi le relais des interventions qui étaient jusque là du ressort du ministère des Affaires sociales.

Les crédits affectés par le Secrétariat d'Etat chargé des retraités et des personnes âgées permettent l'octroi de subventions complémentaires aux personnes âgées pour la réfection et pour la rénovation de 7 000 F par logement, et 14 000 F si la personne est handicapée. Cette action est reconduite en 1985, avec l'aide de la Fédération nationale des Centres P.A.C.T. et dans le cadre de certains contrats de Plan Etat/Région (1).

b. L'amélioration du réseau d'établissements d'hébergement est loin d'être effective.

On compte actuellement un demi-million de personnes âgées hébergées dans des établissements collectifs de nature et de statut très divers. Compte tenu du vieillissement prononcé de la population française, il faut s'attendre à une augmentation considérable des besoins.

Outre l'établissement de formules légères d'accueil temporaire ou transitoire, l'effort défini dans le cadre du IX^e Plan doit essentiellement porter sur l'aménagement du réseau d'établissements d'accueil de longue durée.

Le programme prévoit, en effet, à la fois la reconversion et la modernisation des hospices et un « effort soutenu de modernisation et de création de **nouvelles** capacités d'accueil en établissements pour les handicapés adultes ».

(1) Bourgogne, Limousin, Poitou-Charentes.

Ce programme a fait l'objet d'un chiffrage précis :

- 24 000 lits d'hospice doivent être supprimés pour être transformés en places d'accueil « mieux adaptées » ;
- 3 500 lits de maisons de retraite doivent être modernisés ;
- 3 200 lits supplémentaires doivent être créés en Maisons d'Accueil Spécialisées (M.A.S.) pour les handicapés adultes.

Or, la transformation des hospices et la modernisation des établissements de soins et d'hébergement restent très inférieures aux objectifs définis par le Plan. Une étude récente de la C.N.A.M.T.S. sur les personnes âgées placées dans ces établissements a montré que 28 % d'entre elles séjournent dans des structures inadaptées à leurs besoins (48 % pour le secteur strictement médical).

● **Etablissements pour adultes handicapés**

Sur les 3 200 créations prévues en Maisons d'Accueil Spécialisées, des autorisations d'ouverture ont été accordées en 1984 pour 107 lits seulement. 70 ont été effectivement ouverts et ce exclusivement par reconversion de lits d'instituts médico-éducatifs ou de foyers occupationnels. On ne peut donc parler de créations nouvelles.

Sur les 56 millions de francs qui avaient été initialement affectés à titre d'autorisations de programme aux actions concernant ces établissements, 4,8 millions seulement ont été effectivement maintenus. Ils ont fait l'objet d'une insertion tardive dans quatre contrats de Plan Etat-région. Ces programmes devraient débiter courant 1985. 43,6 millions de francs ont été à nouveau accordés au titre d'autorisations de programme pour 1985.

● **Rénovation et transformation des hospices et maisons de retraite.**

En ce qui concerne la transformation ou la modernisation de lits d'hospices ou d'établissements médico-sociaux, les autorisations de programme ouvertes en 1984 auraient dû concerner environ 3 200 lits d'hospices ou de maisons de retraite sur les 27 500 prévus au total sur la durée du Plan. Mais le bilan effectif des autorisations d'ouverture de lits liées à ces opérations n'est pas encore disponible.

	OBJECTIFS			REALISATIONS 1984		
	Pendant la durée du Plan nombre de lits ou de places					
	Supprimés	Créés	Modernisés	Supprimés	Créés	Modernisés
Reconversions et modernisation des équipements pour personnes âgées et handicapées						
• Hospices	24 000					
• Etablissements médico-sociaux ou sanitaires pour personnes âgées ou handicapées		(24 000)	3 500			
• Maisons d'accueil spécialisées pour handicapés adultes		3 200			70 (*)	

La moitié des autorisations de programme prévues dans la loi de finances initiale pour 1984 pour la modernisation des maisons de retraite a été annulée. Sur les 14,9 millions de francs qui ont pu être dégagés en cours d'année, la moitié a été déléguée au titre de deux contrats de plan Etat-région. Les crédits prévus pour 1985 enregistrent une sensible diminution : 8 millions de francs contre 32 millions de francs envisagés initialement en 1984.

Sur les 327 millions de francs prévus initialement à titre d'autorisations de programme pour la rénovation des hospices, 243,5 millions ont été effectivement affectés à ce programme. Un peu moins de la moitié de ces crédits correspondent à des contrats de plan signés avec 11 régions (1). Les crédits votés en 1985 atteignent 279,8 millions de francs et se trouvent donc en légère diminution par rapport à 1984. Mais il a été décidé d'y adjoindre 40 millions de francs au titre du Fonds Spécial des Grands Travaux. Selon le Secrétariat d'Etat, 12 500 lits sont actuellement en cours de modernisation, notamment dans le cadre des contrats de plan Etat-région.

D'une manière générale, l'adaptation du réseau existant reste encore très insuffisante. La répartition régionale des établissements par catégories est extrêmement inégale ; les textes définissant la compétence respective des établissements de long séjour sanitaire et des sections de cure médicale sont fort peu clairs. Les différents établissements sont caractérisés par une grande hétérogénéité et complexité tarifaires : les mécanismes de prise en charge sont fonction de la nature juridique des établissements et non de la situation des personnes concernées.

(1) Avec une participation de l'Etat de 1 milliard de francs pour un total de 2,5 milliards de francs de travaux.

Le cas particulier des personnes âgées.

Une attention particulière est portée au cas des personnes âgées. Nombre d'entre elles sont trop souvent hébergées en hôpital psychiatrique sans nécessité thérapeutique. Une enquête nationale récente de la C.N.A.M. a montré que l'hospitalisation en psychiatrie des personnes âgées était inadéquate dans 40 % des cas.

Un effort sensible est actuellement entrepris pour favoriser l'adaptation du dispositif d'hébergement et de soins pour personnes âgées. Il passe par :

- le développement de l'action des équipes de secteur à domicile et dans les maisons de retraite — le recrutement d'infirmiers psychiatriques dans ces établissements devrait être développé ;
- le développement de structures de soins ou médico-sociales spécifiques ;
- la recherche de formules de tarification différenciées et modulées selon les prestations fournies.

Cet effort devra s'effectuer dans le cadre des Plans Gérontologiques Départementaux, et à coût constant par redéploiement des moyens.

Actuellement, des expériences de nouvelles tarifications ont été engagées dans plusieurs établissements. Le Secrétariat d'Etat chargé des retraités et des personnes âgées s'efforce de définir deux sources de financement en différenciant l'hébergement et les soins. D'ores et déjà, les personnes qui résident dans des maisons de retraite peuvent bénéficier de l'allocation-logement.

Le Secrétariat d'Etat étudie également le lancement d'un programme de maisons d'accueil d'un type nouveau où seraient accueillies des personnes âgées souffrant de troubles du comportement : les M.A.P.A. (Maisons d'Accueil des Personnes Agées). Quinze opérations-pilotes ont été lancées à ce titre. Un décret du 16 août 1984 rend possible l'utilisation des crédits Prêts Locatifs Aidés pour la construction de ces établissements.

Le Gouvernement a annoncé le dépôt prochain d'un projet de loi comportant notamment les derniers aménagements relatifs au transfert de compétences concernant l'action sociale en faveur des personnes âgées. L'ensemble des services et prestations qui leur sont destinés devrait être entièrement placé sous la responsabilité des collectivités locales.

C. *LA MODERNISATION ET LE RECENTRAGE
DE L'HOPITAL
SUR SES FONCTIONS TECHNIQUES :
DES RÉALISATIONS INÉGALES*

Selon le programme prioritaire d'exécution, le développement du réseau de soins sans hospitalisation devrait permettre un allègement des charges des services d'hospitalisation complète. Les établissements hospitaliers pourraient alors se concentrer davantage sur des fonctions spécifiquement techniques. Il importe de recourir en priorité à une meilleure allocation des ressources existantes, tant en équipements qu'en personnel, plutôt qu'au simple accroissement de celles-ci.

Les différentes mesures destinées à favoriser une telle évolution font l'objet de réalisations inégales qui peuvent inspirer certaines inquiétudes quant à l'avenir de l'hôpital. Le « redéploiement » des personnels hospitaliers est particulièrement bien respecté, et s'inscrit dans un contexte d'absence de créations nettes d'emplois. En revanche, l'adaptation des capacités hospitalières est loin d'être réalisée. Les suppressions et surtout les modernisations de lits restent limitées. Un effort particulier a été consenti en faveur de l'équipement médical. Il doit être accentué en 1985. Mais les sources de financement extrabudgétaire ont parallèlement tendance à se restreindre.

a. *Modernisation fort limitée des capacités hospitalières*

Face à des capacités caractérisées par un niveau globalement excédentaire, une répartition fortement inégalitaire selon les disciplines et les régions, et un caractère souvent vétuste, le programme prioritaire prévoit la suppression de 16 000 lits de soins aigus et la rénovation de 16 000 lits, mieux répartis selon les besoins.

Or, les suppressions de lits réalisées en 1984 sont restées limitées (250 lits environ). Les autorisations de programme affectées à la modernisation des courts et moyens séjours et à l'équipement mobilier ont fait l'objet d'une importante révision en baisse (— 126 millions de francs sur 691 millions prévus initialement). Les actions engagées n'ont permis la modernisation que d'un millier de lits environ.

Pour 1985, aucune répartition n'a été donnée de l'enveloppe globale d'autorisations de programme affectée à la modernisation et aux équipements médicaux. On ne peut que constater qu'elle est inférieure de 130 millions à celle qui avait été prévue pour 1984.

Une mission a été mise en place pour coordonner les opérations de suppressions de lits et de réallocation des moyens. Son action devrait permettre de réduire les capacités hospitalières de 2 000 à 3 000 lits supplémentaires, tout en évitant la création nette d'emplois. Les chiffres définitifs de cette opération ne sont pas encore disponibles.

b. *Stagnation nette des effectifs hospitaliers.*

Pour le personnel hospitalier, le Plan souligne que, compte tenu du fait que les créations nettes d'emplois seront « nécessairement très limitées » et que la répartition actuelle est déséquilibrée, il convient, pour assurer une meilleure adaptation, de procéder à des redéploiements, non seulement à l'intérieur des établissements, mais aussi entre ceux-ci, dans le cadre d'une « gestion particulièrement attentive ». Conformément à ces recommandations, 3 à 4 000 postes budgétaires doivent faire l'objet en 1985 de réaffectations dans le cadre de redéploiements hospitaliers départementaux.

Le ministre chargé des Affaires sociales et de la Solidarité nationale, porte-parole du Gouvernement, M^{me} Georgina Dufoix a précisé, à cet égard, lors de la Déclaration du Gouvernement sur le budget social de la Nation effectué le 13 décembre 1984 à l'Assemblée nationale :

« Conjointement aux orientations prises par le IX^e Plan, il convient désormais de veiller à améliorer l'affectation des personnels en fonction de l'évolution des besoins, mais *sans augmentation nette d'emplois*. Les créations pourront se faire dans le cadre du redéploiement, y compris pour l'ouverture de services ou pour l'installation de nouveaux équipements, sous l'autorité des Commissaires de la République et des services de tutelle locaux ».

Par ailleurs, un projet de loi vient d'être déposé par le Gouvernement (30 mai 1985), portant Dispositions Statutaires relatives à la Fonction Publique Hospitalière. Il comporte notamment des mesures visant à améliorer la mobilité et à rationaliser la gestion du personnel. Ainsi, le projet de titre IV comporte plusieurs dispositions qui organisent la mobilité entre les établissements. Le projet prévoit également le reclassement dans d'autres établissements des fonctionnaires dont l'emploi a été supprimé ou qui n'ont pu être réintégrés dans leur emploi d'origine, faute de poste vacant.

c. Concentration des subventions publiques sur l'équipement en matériel, mais limitation des sources de financement extra-budgétaire.

La modernisation de l'équipement bio-médical inscrite dans les objectifs du Plan doit se faire dans le respect des contraintes de minimisation des coûts et d'amélioration de l'efficacité.

Un effort particulier a été consenti en 1984 en faveur de l'équipement en matériel lourd, puisque le montant des autorisations de programmes initialement prévu dans le projet de loi de finances (48 millions de francs) a été multiplié par trois en cours d'année.

Cette enveloppe globale de 134 millions de francs a été répartie de la manière suivante :

- 72 millions de francs pour l'acquisition de trente-trois scanners à rayons X, dont trois dans le secteur privé à but non lucratif,
- 30 millions de francs pour l'acquisition de cinq appareils d'imagerie par résonance magnétique nucléaire et la construction des locaux correspondants,
- environ 25 millions de francs pour l'acquisition de l'équipement lourd nécessaire à l'ouverture de services nouveaux : postes d'hémodialyse, analyseurs de laboratoires, gammacaméras, salle de stéréotaxie,
- 4 millions de francs pour l'acquisition d'ordinateurs destinés à des travaux de recherche sur l'intelligence artificielle.

Dans le contexte général d'achèvement des derniers grands programmes d'équipement hospitaliers et de diminution progressive des capacités d'accueil, les subventions budgétaires d'équipement sanitaire sont donc dorénavant principalement affectées aux investissements de modernisation en appareils bio-médicaux, notamment dans le secteur radiologique. A cet égard, les objectifs du IX^e Plan se trouvent même dépassés : le programme pour 1985 porte sur une masse encore sensiblement majorée de 180 millions de francs en crédits de paiements.

Le renforcement du plateau technique hospitalier fait l'objet de plusieurs programmes : attribution de 60 scanners supplémentaires, achat d'appareils d'imagerie par résonance magnétique, ouverture de 200 autorisations d'appareils d'angiographie numérisée.

Cette évolution favorable doit néanmoins être nuancée.

Il faut, en effet, rappeler que les sources de financement extra-budgétaire tendent à se restreindre sous l'effet conjugué de trois facteurs :

- suppression des prêts consentis jusqu'en 1984 par les C.R.A.M. aux établissements hospitaliers ;
- limitation des possibilités de recours aux emprunts auprès de la Caisse des Dépôts ;
- encadrement des subventions accordées par les collectivités locales et des possibilités d'autofinancement des établissements.

La circulaire du 17 juillet 1984 du ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale impose la nécessité, pour investir, d'obtenir une subvention de l'Etat pour toute opération comportant un transfert ou une modernisation des capacités d'hébergement, une restructuration ou une amélioration du plateau technique. Il sera impossible de recourir à l'emprunt si cette subvention de l'Etat n'a pas été attribuée.

Enfin, l'organisation de la politique de redéploiement des équipements préconisée par le IX^e Plan fait actuellement l'objet de **réflexions d'ordre plus général** :

- par circulaire du 6 mars 1984, il a été demandé aux Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales de procéder à la révision des cartes sanitaires. Cette procédure est longue et ne peut produire d'effet immédiat. Mais elle constitue un préalable indispensable à la réalisation effective des modernisations, transferts et concentration prévus par le Plan. L'article 5 du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social actuellement en discussion prévoit également l'intégration de l'organisation psychiatrique dans le cadre général de la carte sanitaire ;

- un groupe de travail a été mis en place afin d'étudier les conditions d'élaboration d'une réforme de la méthodologie de planification des équipements de santé autour de quatre axes :

- afin de réduire les inégalités entre régions et secteurs, les équipements nécessaires à chaque région seraient définis en fonction, non seulement du nombre de ses habitants, mais aussi de la composition démographique et de son état sanitaire ;

- outre les capacités d'hospitalisation et les équipements matériels lourds, la planification concernerait également certaines formes de soins sans hébergement, ainsi que certaines unités de soins très coûteuses (du type centres de fécondation *in vitro*) ;

— les établissements du secteur privé et du secteur public seraient traités de la même manière, grâce à l'harmonisation des procédures et des délais d'autorisation et à une unification des commissions compétentes ;

— les partenaires régionaux et départementaux seraient plus étroitement associés.

● une mission interministérielle a été constituée en juillet 1984, sous la direction du Professeur Etienne. Elle s'articule autour de trois thèmes de réflexion :

— la planification des équipements hospitaliers ;

— la formation des coûts à l'hôpital ;

— l'allocation des personnels.

Les conclusions de cette mission devraient être remises aux ministres intéressés à l'automne 1985.

**D. LE DOMAINE PSYCHIATRIQUE :
IL FAIT L'OBJET D'UNE ATTENTION PARTICULIÈRE
MAIS TOUT EST ENCORE A L'ETAT DE PROJET**

Le domaine psychiatrique bénéficie dans le IX^e Plan d'une attention particulière et mérite d'être traité à part. Toutefois, il convient de rappeler que les crédits importants dont il bénéficie correspondent essentiellement au transfert à l'Etat, depuis le 1^{er} janvier 1984, de la totalité des compétences en matière de santé mentale.

Recouvrant à la fois des établissements hospitaliers disposant d'unités psychiatriques et des services de prise en charge à domicile ou ambulatoire, ce domaine relève à la fois du développement des soins sans hospitalisation et d'actions de modernisation du secteur hospitalier.

Les mesures de suppression et de modernisation des lits ont fait l'objet d'un chiffrage précis en termes d'« indicateurs associés ».

Les crédits qui lui sont affectés représentent une part essentielle du total des crédits alloués à l'ensemble du programme (55 % des dépenses ordinaires et 23 % des autorisations de programme). C'est l'un des rares domaines à avoir fait l'objet d'une majoration de crédits en cours d'exécution et d'une accentuation des efforts financiers pour 1985.

Toutefois, il faut rappeler que cette majoration correspond au transfert à l'Etat, depuis le 1^{er} janvier 1984, de la totalité des compétences en matière de santé mentale. Ceci explique que les dépenses d'hygiène mentale, dont l'Etat assurait avant cette date 83 % de la charge, aient été majorées de 18,1 % pour 1985, passant de 2 069,9 millions de francs à 2 445 millions de francs) ; l'insuffisance de crédits constatée en 1984 a dû être résorbée par des mesures d'économie et de redéploiement à hauteur de 60 millions de francs et par une ouverture de crédits en loi de finances rectificative pour 290 millions de francs.

Une fois l'exercice antérieur apuré, les mesures nouvelles pour 1985, soit 375 millions de francs, devraient permettre de favoriser de nouvelles actions, notamment les réformes envisagées en matière de financement.

a. *Légalisation de la sectorisation psychiatrique.*

La reprise en gestion directe des actions concernant la santé mentale par l'Etat devrait favoriser la cohérence de sa politique globale de lutte contre les maladies mentales. Celle-ci repose notamment aujourd'hui sur le développement de la sectorisation psychiatrique, conçue comme la prise en charge des malades par une équipe unique, dotée des moyens d'agir à l'intérieur et à l'extérieur de l'hôpital et chargée de l'ensemble des activités de prévention et de soins.

A cet égard, quatre expériences-pilotes ont été lancées afin de mettre en place un dispositif financier qui permette un redéploiement des personnels du secteur intra-hospitalier sur le secteur extra-hospitalier.

Il était envisagé de légaliser cette notion de sectorisation psychiatrique afin de donner une impulsion supplémentaire au développement des alternatives à l'hospitalisation psychiatrique.

Cette légalisation fait actuellement l'objet d'un article du projet de loi portant Diverses Dispositions d'Ordre Social et actuellement en discussion (article 5, alinéa 2). Celui-ci réaffirme également le caractère global de l'action à mener : prévention, diagnostic et soins (al. 1).

b. *Transformation et modernisation des structures d'accueil.*

La poursuite de la politique de sectorisation engagée en 1960 et le développement de la capacité d'accueil dans des structures

extra-hospitalières passe par la réduction et la transformation d'un certain nombre de lits. Cet objectif a fait l'objet d'un chiffrage précis. Les réalisations effectuées jusqu'à présent restent nettement insuffisantes.

RECONVERSION ET MODERNISATION DE LA PSYCHIATRIE

	Pendant la durée du Plan nombre de lits ou places			Réalisation 1984		
	Supprimés	Créés	Modernisés	Supprimés	Créés	Modernisés
• Hôpital psychiatrique	40 000		7 500	(1)		0
• Etablissements médico-sociaux ou sanitaires pour personnes âgées ou handicapées		13 500			0	
• Structures légères et soins ambulatoires psychiatriques		14 500			(1)	

(1) Chiffre non disponible.

Le programme prioritaire d'exécution préconisait la suppression pure et simple de 12 000 lits hospitaliers et la transformation de 28 000 autres en lits de « soins sans hospitalisation » (établissements médico-sociaux ou soins ambulatoires). Par ailleurs, 7 500 lits « très vétustes » devraient faire l'objet d'une modernisation.

Or, aucune opération n'a encore été entreprise concernant la modernisation de lits de psychiatrie ou leur transformation en lits médico-sociaux. Aucune suppression des lits « innocupés » n'a été effectuée. Une mission de restructuration des hôpitaux psychiatriques, centrée sur les opérations de suppressions de lits, a été confiée à l'I.G.A.S.S.

c. Réforme globale du système de financement

Actuellement, les caisses de protection sociale financent les dépenses d'hospitalisation et les prises en charge en institutions plus légères à prix de journée. L'Etat prend pour sa part en charge l'ensemble des activités ambulatoires réalisées au titre de la prévention.

Ce système présente l'inconvénient d'accentuer le clivage « prévention-soins » et de freiner le développement des alternatives à l'hospitalisation psychiatrique préconisé par le Plan.

Afin de mettre en place une gestion unifiée de la psychiatrie publique, une réforme du mode de financement, axée sur la globalisation des dépenses, est actuellement à l'étude. Le mécanisme de dotation globale de financement a été mis en place dans quelques sites expérimentaux : l'assurance-maladie est appelée à prendre en charge les activités extra-hospitalières en contrepartie d'une réduction du nombre de lits.

*

**

En définitive, le programme prioritaire d'exécution présente un caractère particulièrement ambitieux puisqu'il entend couvrir la totalité du champ de la politique sanitaire et sociale. A cet effet, il comporte un ensemble très large d'actions diversifiées, dont l'analyse est rendue aujourd'hui compliquée par les transferts de compétences liés à la mise en œuvre de la décentralisation.

La première partie du programme — amélioration de l'information et de la gestion — a, malgré la faiblesse des crédits qui lui sont affectés, reçu une application globalement satisfaisante, notamment avec l'instauration progressive du mécanisme financier de la dotation globale. En revanche, les réalisations liées à la deuxième partie, la plus importante, ne peuvent laisser d'inspirer quelques inquiétudes.

Or, pour garantir l'existence d'un système de soins efficace et ouvert à tous, notamment aux personnes particulièrement défavorisées, le recentrage de l'hôpital ne peut se concevoir sans le développement absolument corollaire des alternatives à l'hospitalisation.