

N° 89

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME XII

PLAN

Par M. Jean-Paul ALDUY,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Gérard Larcher, *président* ; Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Jean-Marc Pastor, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Bernard Piras, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufrès, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Detraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Paul Dubrulle, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kerguéris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Réiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

**Voir les numéros :**

Assemblée nationale (11<sup>ème</sup> législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 et 87 (annexe n° 37) (2001-2002)

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT PROPOS</b> .....	4
<b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> - L'ACTIVITÉ DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL EN 2000-2001</b> .....	5
<b>I. OBJECTIFS, MOYENS ET RÉSULTATS</b> .....	5
A. LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LE GOUVERNEMENT.....	5
B. LES MOYENS DU CGP .....	6
C. LES RÉSULTATS DU COMMISSARIAT GENERAL.....	6
1. <i>L'activité des services</i> .....	6
2. <i>Observations de votre rapporteur pour avis</i> .....	10
<b>II. LES PARTENAIRES DU CGP ET LES DESTINATAIRE DE SES TRAVAUX : UNE COOPÉRATION AVEC LE PARLEMENT SUSCEP TIBLE D'ÊTRE AMÉLIOREE</b> .....	10
1. <i>Des relations assez suivies avec le Conseil économique et social</i> .....	11
2. <i>Le rôle spécifique du Conseil d'analyse économique</i> .....	12
3. <i>Des progrès à réaliser en matière de communication en direction des relais         d'opinion et du grand public</i> .....	13
4. <i>Une question de principe : les relations du Parlement et du Commissariat général</i> .....	13
<b>CHAPITRE II - L'ÉVALUATION DES POLIQUES PUBLIQUES EN 2000-2001</b> .....	15
<b>I. UN RÉGIME INSTITUÉ AU TERME D'UN PROCESSUS LENT ET COMPLEXE</b> .....	15
A. LES PÉRIPÉTIES ANTÉRIEURES AU DÉCRET DU 18 NOVEMBRE 1998 .....	15
B. LE CONTENU DU DÉCRET DU 18 NOVEMBRE 1998 .....	16
1. <i>Le rôle du Comité national de l'évaluation et les conditions de sa saisine</i> .....	16
2. <i>Le rôle du Commissariat général dans le dispositif d'évaluation des politiques             publiques</i> .....	18
<b>II. LA MISE EN ŒUVRE: DES PROGRÈS, MALGRÉ DES DÉLAIS TOUJOURS TROP LONGS</b> .....	19
A. DES MOYENS PLUS CONSÉQUENTS .....	19
B. DES RÉSULTATS PLUS SUBSTANTIELS QUE PAR LE PASSÉ.....	20
1. <i>Les programmes d'évaluation pour 1999, 2000 et 2001</i> .....	20
2. <i>Appréciations de votre rapporteur pour avis</i> .....	21
<b>CHAPITRE III - L'ACTIVITÉ DES ORGANISMES QUI GRAVITENT DANS L'ORBITE DU PLAN</b> .....	23
<b>I. LES ORGANISMES RATTACHÉS</b> .....	23
A. LE CENTRE D'ETUDES PROSPECTIVES ET D'INFORMATIONS INTERNATIONALES (CEPII) .....	23

B. LE CONSEIL DE L'EMPLOI, DES REVENUS ET DE LA COHÉSION SOCIALE (CSERC).....	24
<b>II. LES ORGANISMES SUBVENTIONNÉS</b> .....	24
A. LE CENTRE DE RECHERCHE POUR L'ÉTUDE ET L'OBSERVATION DES CONDITIONS DE VIE (CREDOC) .....	25
B. LE CENTRE D'ETUDES PROSPECTIVES D'ECONOMIE MATHÉMATIQUE APPLIQUÉE À LA PLANIFICATION (CEPREMAP).....	25
C. L'INSTITUT DE RECHERCHES ECONOMIQUES ET SOCIALES (IRES) .....	25
D. L'OBSERVATOIRE FRANÇAIS DES CONJONCTURES ECONOMIQUES (OFCE) .....	26

Mesdames, Messieurs,

Les **crédits inscrits au titre du plan** dans le quatrième des fascicules budgétaires « bleus » consacrés aux services du Premier ministre ne s'élèvent qu'à **25,88 millions d'euros**, soit à peine moins de 170 millions de francs.

Cette somme, très modeste eu égard au total du budget de l'Etat ne reflète en rien l'importance stratégique que revêtent les fonctions de prospective et d'évaluation confiées au Commissariat général, ou la contribution majeure qu'il apporte pour éclairer les grands débats qui animent la société française. Eu égard à cette importance, la dénomination même de « Plan » dissimule d'ailleurs les résultats obtenus par des experts à la pointe de l'évaluation des politiques publiques en évoquant une institution et un projet quelque peu passés de mode.

Or, pour votre rapporteur pour avis, la **planification « à la française »** conserve, par sa singularité et par le relief qu'elle donne aux grands débats de société, un **caractère à la fois original et irremplaçable**. Elle traduit, en ce sens, à la fois la fidélité à l'« ardente obligation » ressentie par ses fondateurs, et toutes les attentes que leur postérité a lieu de placer dans l'analyse prospective des grands enjeux qui se dessinent pour notre pays et pour l'Europe.

C'est à la lumière de **l'ambition qu'il nourrit pour le Plan, entendu comme un outil dynamique de prospective et d'évaluation des politiques publiques**, que votre rapporteur pour avis a examiné l'activité du Commissariat général et des organismes qui s'y rattachent au cours du dernier exercice. Aussi le premier chapitre de ce rapport rend-il compte de ses observations sur ce sujet. Le deuxième s'intéresse, quant à lui, à l'activité des nombreux organismes de recherche et d'étude qui « gravitent » dans l'orbite du Commissariat général. Enfin le troisième chapitre présente, de façon synthétique, les moyens alloués à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques par le projet de loi de finances pour 2002 et les conditions de leur utilisation.

## CHAPITRE I<sup>ER</sup>

### L'ACTIVITÉ DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL EN 2000-2001

Le premier chapitre du présent rapport évoquera les objectifs fixés au Commissariat général du plan par le Premier ministre, ainsi que les moyens qui lui sont alloués, avant de présenter les observations formulées par votre rapporteur pour avis à ce sujet.

#### I. OBJECTIFS, MOYENS ET RÉSULTATS

##### *A. LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LE GOUVERNEMENT*

Dans une **lettre de mission datée du 31 mars 1998**, le Premier ministre a assigné trois objectifs au Plan :

- développer l'économie française dans le cadre de la mondialisation et de l'économie européenne ;
- renforcer la cohésion sociale ;
- et moderniser les instruments de l'action publique.

Le *Rapport d'activité* du Commissariat général, publié en septembre dernier, rend compte des travaux effectués en 2000-2001 pour répondre à ces trois orientations.

Il indique également que le **27 septembre 2000**, le Premier ministre a, dans une autre lettre adressée au Commissaire général, arrêté un **nouveau programme de travail** qui fixe trois grands axes d'investigation :

- le retour au plein emploi et l'encouragement à l'activité ;
- le renforcement de la cohésion sociale et la sécurisation des parcours individuel ;
- les nouvelles régulations publiques.

**Votre commission approuve le contenu de ce programme de travail, tout en regrettant que le Parlement n'ait pas été associé à sa détermination.** Cet état de fait trouve sa source dans la place qu'occupe le CGP au sein des institutions de l'Etat.

## ***B. LES MOYENS DU CGP***

Selon le « bleu » budgétaire consacré au Plan, le **total des crédits** que le projet de loi de finances propose de lui affecter reste stable par rapport à la loi de finances pour 2001, à hauteur de **26 millions d'euros**.

Les **effectifs sont également stables**, puisqu'ils passent de **207 à 206 emplois** entre les deux exercices. Cette diminution provient d'un redéploiement interne, en vertu duquel quatre emplois d'adjoint administratifs ont été supprimés afin de permettre la création de trois emplois de rapporteur d'instance nationale d'évaluation, hors échelle A.

Le transfert du siège du CGP des locaux loués dans les rues Las Cases et Casimir Périer dans un immeuble domanial situé 113 rue de Grenelle permet de réaliser une économie de 0,3 million d'euros.

## ***C. LES RÉSULTATS DU COMMISSARIAT GENERAL***

### **1. L'activité des services**

Le Commissariat général du plan comporte **six services** dont les principales activités en 2000-2001 se présentent comme suit.

● Le **service économique, financier et international (SEFI)** s'intéresse aux perspectives de l'économie française et à son environnement international. Il collabore avec diverses institutions (INSEE, Direction de la

prévision, Trésor, DREE, Budget, SGCI, Banque de France) ainsi qu'avec des organismes de recherche rattachés au plan (CEPII, CEPREMAP).

Il a animé cinq groupes de travail afin de réaliser une étude consacrée à l'**approche comparative du financement de l'économie**. Ces groupes de travail étaient respectivement consacrés :

- aux instruments comptables des entreprises et à leur cohérence microéconomique par rapport aux comptes de patrimoine réalisés au niveau macroéconomique ;
- à la rentabilité et aux risques du nouveau régime de croissance ;
- à la structure de l'actionnariat (actionnariat populaire et actionnariat salarié) ;
- à la recomposition du capital des entreprises européennes à la suite de l'entrée de sociétés étrangères dans celui-ci ;
- à l'évaluation des entreprises non cotées et à leurs performances.

Dans le même cadre, ce service a lancé trois appels d'offres afin d'obtenir des données sur :

- la composition de l'épargne des ménages et la structure de financement des entreprises en Europe et aux Etats-Unis ;
- le financement des entreprises aux Etats-Unis et en France ;
- la structure et les déterminants du financement de l'économie du G7.

Le SEFI a également lancé une grande étude sur **l'économie de proximité**.

Dans le cadre des activités internationales du CGP, le service a notamment participé à des groupes de travail sur la problématique du vieillissement, en liaison avec l'OCDE, et plus précisément sur la prospective générale et les perspectives financières qu'ouvre cette question.

● Le **service de l'évaluation et de la modernisation de l'Etat (SEME)** s'intéresse à l'**évaluation des politiques publiques**, à la **réforme de l'Etat** et à la **modernisation des services publics**.

Il assure le suivi administratif de la **procédure d'évaluation interministérielle**, conformément au décret du 18 novembre 1998 (cf. chapitre 3), depuis la naissance des projets d'évaluation, jusqu'à la

publication du rapport. S'agissant de l'évaluation des contrats de plan Etats-régions, il assure, outre une assistance méthodologique aux régions qui le souhaitent, le secrétariat de l'instance nationale d'évaluation que préside le commissaire au plan.

En matière de modernisation de l'Etat et de la fonction publique, le service s'est intéressé :

– à la dimension européenne et internationale dans l'administration de l'Etat ;

– au partenariat entre les organisations de solidarité internationale (en particulier les organisations non gouvernementales de développement françaises) et les pouvoirs publics ;

– aux enjeux du renouvellement de la fonction publique.

● Le **service des affaires sociales** s'intéresse, en liaison avec les partenaires sociaux, à l'ensemble des politiques sociales et des systèmes de régulation (formation professionnelle, éducation, travail, santé, famille, chômage, transferts sociaux ...).

Quatre thèmes principaux ont fait l'objet de ses travaux :

– la prospective des métiers et des qualifications ;

– la réduction du temps de travail ;

– les jeunes et politiques publiques ;

– l'immigration, le marché du travail et l'intégration.

Il a également assuré le secrétariat de trois instances d'évaluation, respectivement relatives aux programme « nouveaux services, nouveaux emplois », aux mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand et enfin à la politique de lutte contre le SIDA

● Le **service énergie, environnement, agriculture et tertiaire (SEEAT)** est chargé de mener à bien quatre chantiers principaux concernant : les risques, les technologies de l'information et les régulation, la prévention des émissions de gaz à effet de serre et enfin les transports urbains.

En matière de régulations des services publics en réseau, le SEAAT, qui avait contribué à la rédaction d'un important rapport sur ce sujet, en 2000,



a participé à plusieurs manifestations et organisé un séminaire de recherche en s'appuyant sur les conclusions de ce rapport et en diffusant son contenu.

Dans le secteur des technologies de l'information, le service a notamment créé un groupe de travail sur l'économie du logiciel et participé aux réflexions gouvernementales relatives au développement de l'utilisation des technologies de l'information dans l'administration.

Le secteur de l'énergie et des transports a fait l'objet de travaux concernant d'une part les perspectives énergétiques de long terme et les émissions de gaz à effet de serre, et d'autre part la politique ferroviaire et les transports urbains.

Enfin, en ce qui concerne l'environnement, le service a créé un séminaire réunissant des spécialistes de la gestion des risques et réalisé des travaux concernant la politique de l'eau et le développement rural.

● **Le service du développement technologique et industriel** s'est, quant à lui, intéressé à quatre thèmes principaux :

- les dynamiques entrepreneuriales ;
- le changement organisationnel et l'environnement des entreprises (gouvernance d'entreprise, réduction du temps de travail) ;
- l'économie de la connaissance ;
- les stratégies comparées de compétitivité et le développement territorial (notamment par le biais d'une étude de la situation en France et en Allemagne et de travaux sur les investissements directs étrangers en France).

● **Le service des études et de la recherche**

Parmi les travaux du service des études, on retiendra :

- le programme de recherches sur les formes de mobilité professionnelle ;
- les incitations à la recherche (notamment en matière de négociations multilatérales et de politique commerciale, et d'évaluation du système d'éducation et de formation) ;
- la politique de recherche-développement.

Le service assure également le suivi et la coordination des travaux de recherche réalisés par les organismes rattachés au Commissariat général et financés en tout ou partie sur des crédits du budget civil de recherche et de développement technologique.

## 2. Observations de votre rapporteur pour avis

Votre rapporteur pour avis estime que plusieurs sujets intéressant l'évolution de la société française mériteraient de faire l'objet d'une analyse plus approfondie de la part du Commissariat au plan.

Les **politiques territoriales** (politique de la **ville**, politique du **développement rural** notamment) **ne sont traitées que de façon incidente** dans le cadre actuel de ses travaux. Certes, la Délégation à l'aménagement du territoire joue un rôle plus moteur que le plan dans l'élaboration de ces politiques. Cependant, la dimension « horizontale » des problèmes que ces politiques traitent, avec des succès variables, mériterait une analyse de la part du CGP.

La problématique de la **réforme de l'Etat** ne fait pas davantage l'objet de travaux conséquents, puisqu'elle n'est évoquée que sous l'angle d'évaluations de politiques sectorielles. Cette situation est d'autant plus singulière que ce sont les travaux du plan qui ont, les premiers, souligné l'incidence du mouvement au terme duquel, en 2015, la moitié des fonctionnaires actuellement en fonction seront à la retraite.

L'évolution des **finances locales**, l'étude des effets redistributifs des mécanismes existants sur les ressources des collectivités locales, sur leur endettement, et sur leurs charges de fonctionnement, ne fait pas, non plus, l'objet de travaux approfondis. De même la question des nouveaux modes de « **gouvernance** » **des territoires** -qui dépasse le thème de la décentralisation- n'est pas abordée.

## II. LES PARTENAIRES DU CGP ET LES DESTINATAIRE DE SES TRAVAUX : UNE COOPÉRATION AVEC LE PARLEMENT SUSCEPTIBLE D'ÊTRE AMÉLIORÉE

Comme le rappelle le rapport annuel du Commissariat général du plan (CGP), le Premier ministre a souhaité que cette institution spécifiquement française exerce une « *fonction particulière* »<sup>1</sup> au sein du « *dispositif français*

---

<sup>1</sup> Lettre au Commissaire général du 9 janvier 1998.

*de préparation des décisions gouvernementales* »<sup>1</sup>. **C'est donc dans le cadre de l'action gouvernementale que s'inscrivent les activités du CGP.**

Votre rapporteur pour avis estime **que le Commissariat général du plan devrait entretenir des relations plus étroites avec les deux chambres qui composent le Parlement.** En effet, bien loin de n'être que l'un des organes de préparation des « *décisions gouvernementales* », pour reprendre les termes mêmes du rapport annuel précité, il doit être au service de l'Etat, à commencer par celui de la représentation nationale. Bien des progrès pourraient être accomplis sur ce point, faute de quoi l'on confondrait, de façon abusive, l'Etat avec l'exécutif, quand bien même celui-ci n'est qu'un des organes de celui-là.

Force est de constater, en effet, que le Commissariat général entretient des relations plus suivies avec le Conseil économique et social ou avec le Conseil d'analyse économique constitué par le Premier ministre qu'avec les deux Assemblées du Parlement.

### **1. Des relations assez suivies avec le Conseil économique et social**

Le CGP entretient des contacts avec le Conseil économique et social (CES). C'est ainsi que celui-ci a **été saisi par le Premier ministre, le 17 juillet 2000, pour débattre du *Rapport sur les perspectives de la France*** dont M. Lionel Jospin avait demandé l'élaboration. Ce document, rendu public le 6 juillet 2000, a été élaboré à la suite des travaux d'une commission de concertation, nommée par arrêté du Premier ministre, laquelle comprenait des représentants des associations d'élus, des partenaires sociaux et des experts. Le Conseil économique et social a rendu son avis sur ce texte le 29 novembre 2000.

Cette consultation sur les travaux du plan entre pleinement dans le champ qu'ouvre l'article 70 de la Constitution du 4 octobre 1958, lequel prévoit que le Conseil économique et social peut être consulté par le Gouvernement sur tout problème de caractère économique ou social. Aussi votre commission des Affaires économiques se félicite-t-elle de la contribution du CES aux travaux du plan.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'activité 2001-2001, page 5.*

## 2. Le rôle spécifique du Conseil d'analyse économique

Le Conseil d'analyse économique (CAE) a été créé par décret du 23 juillet 1997. Il a pour mission de livrer au Premier ministre, qui le préside, des points de vue et des analyses d'experts en vue d'éclairer les choix du gouvernement en matière économique. Il comprend 39 membres désignés par arrêté du Premier ministre, dont le Commissaire au plan et le chef du service économique, financier et international qui en font partie de droit et participent à ses travaux.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, en réponse à ses questions, ce conseil est « *un lieu de confrontation sans a priori où tous les avis peuvent s'exprimer, sans qu'il y ait nécessairement consensus.* » En outre, « *les travaux du CAE sont animés par une cellule permanente de 17 membres dont le Président délégué, le Secrétaire général, quatre conseillers scientifiques (dont deux sont en même temps membres du CAE), une assistante pour les publications, et une documentaliste.* » Le budget du Conseil est de 2,46 millions de francs.

Les 33 rapports qu'il a élaborés ont été publiés et diffusés par la Documentation française, et tirés à 3.000 ou 4.000 exemplaires.

Outre un séminaire mensuel sur le développement, le CAE poursuivra, dans les mois à venir, ses travaux sur : les enchères publiques, les conséquences économique du vieillissement, la gouvernance mondiale, les perspectives de l'UMTS, l'effet de serre et la monnaie électronique.

**Votre commission constate que la création du CAE est caractéristique de la multiplication des structures de réflexion qui gravitent dans l'orbite du plan et parfois même dans le champ des prérogatives du Commissariat général.** Elle rappelle que sans compter les instances d'évaluation dont il assure le fonctionnement, le plan subventionne, outre le Conseil d'analyse économique, non moins de quatre organismes d'études économiques ou sociales (CREDOC, CEPREMAP, IRES, OFCE), outre les deux institutions qui lui sont budgétairement rattachées (CEPII et CSERC). Etait-il, dès lors si nécessaire de constituer une nouvelle structure ad hoc ? Ses créateurs ont-ils jugé l'indépendance des autres organismes d'études trop étendue à leur gré ? **Votre rapporteur pour avis s'interroge sur ce point.**

### 3. Des progrès à réaliser en matière de communication en direction des relais d'opinion et du grand public

**Votre rapporteur pour avis considère qu'eu égard à la qualité des travaux du plan, il conviendrait de leur donner une plus grande diffusion.**

Il résulte des informations qui lui ont été communiquées que **les moyens humains et les crédits affectés à la communication du Commissariat général sont très –voire trop– limités**. Il n'existe, pour le moment, pas de service spécifique de la communication dans cette institution dont l'une des fonctions est pourtant de contribuer aux débats –et donc à l'information– de notre société en général et de ses «relais d'opinion», en particulier. **Des progrès mériteraient, à n'en pas douter, à coup sûr, d'être réalisés sur ce sujet essentiel dans un environnement ou le « faire savoir » est presque aussi prisé que le « savoir faire ».**

Cette situation s'explique, pour partie, par une raison technique qui tient à la **globalisation des crédits**. Celle-ci, qui tend à assouplir le principe de spécialité des lignes budgétaires, aboutit à limiter la lisibilité des documents comptables annexés au projet de loi de finances en « noyant » les crédits de communication dans la masse des crédits de fonctionnement.

### 4. Une question de principe : les relations du Parlement et du Commissariat général

**Pour votre rapporteur pour avis, il existe également un déficit de communication et d'échanges entre le Commissariat au plan et les deux chambres du Parlement.**

C'est ainsi qu'**il aurait été souhaitable que le Parlement soit officiellement consulté** à l'occasion de l'élaboration de documents tels que le *Rapport sur les perspectives de la France*, eu égard à l'incidence que ce document est susceptible d'avoir sur les politiques publiques. Le rapporteur spécial des crédits du plan devant l'Assemblée nationale, M. Georges Tron a d'ailleurs également observé, dans son dernier rapport, que ce document devrait « être transmis au Parlement accompagné d'une lettre du Premier ministre précisant les principaux enseignements que le Gouvernement entend en tirer. [mais que] Cette lettre n'a toujours pas été adressée aux assemblées. »<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Assemblée nationale, rapport n°3320 annexe 39, onzième législature, page 71.

Il existe donc une **pleine convergence de vues entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur ce point**. On rappellera, au demeurant que l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution dispose que ce sont des lois de programme –et non de simples rapports- qui « *déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat.* » **Les activités du CGP intéressent donc, au premier chef, le Parlement, tant dans le cadre de son activité normative que dans celui du contrôle qu'il exerce sur l'action du Gouvernement.**

Considérant que l'exécutif n'est pas le seul organe de l'Etat et prenant acte de ce que **la planification**, entendue comme la fixation d'objectifs globaux par une loi de plan, **est tombée en désuétude** depuis l'adoption de la loi n°83-653 du 29 juillet 1983 portant réforme de la planification, **votre rapporteur pour avis juge souhaitable que le Parlement soit davantage associé au choix des sujets traités afin que ceux-ci contribuent à éclairer, chaque année, le débat relatif au projet de loi de finances. Le législateur serait ainsi à même de valider les conclusions des rapports et de suivre, à moyen terme, le sort fait aux recommandations issues des travaux du plan.** Cette question est, au demeurant, intimement liée au renforcement des moyens d'évaluation de ces politiques qui fera l'objet du chapitre 3 du présent rapport pour avis.

## **CHAPITRE II**

### **L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN 2000-2001**

**Loin de n'être qu'une procédure administrative, l'évaluation des politiques publiques constitue un enjeu politique majeur.** C'est pourquoi il est souhaitable que les activités du Commissariat au Plan dans ce domaine ne soient pas soumises au pouvoir exclusif du Premier ministre, mais bien au contrôle des Assemblées parlementaires.

Les élus prennent, en effet, peu à peu conscience de cet enjeu qui les intéresse au premier chef, eux qui doivent rendre compte à leurs concitoyens des conséquences des décisions publiques. C'est ainsi que l'évaluation sort petit à petit du champ des discussions des spécialistes (universitaires, chercheurs ...) pour être évoquée sur la place publique.

Il est révélateur, à cet égard, que le porte-parole d'un parti ait récemment suggéré de **rattacher la Cour des Comptes et le Commissariat général du plan du Parlement pour constituer un grand pôle d'évaluation des politiques publiques.** C'est dire l'importance, pour la représentation nationale d'un sujet encore trop méconnu.

#### **I. UN RÉGIME INSTITUÉ AU TERME D'UN PROCESSUS LENT ET COMPLEXE**

Le premier régime d'évaluation des politiques publiques françaises a été institué en 1990. La faible efficacité du dispositif mis en place a conduit à sa réforme, opérée en 1998.

##### ***A. LES PÉRIPÉTIES ANTÉRIEURES AU DÉCRET DU 18 NOVEMBRE 1998***

Un consensus s'est progressivement établi parmi les spécialistes, à compter du milieu des années 1990, pour recommander une modification du décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 qui fixait la procédure initiale d'évaluation des

politiques. Ce texte limitait, en effet, à un faible nombre d'autorités (Premier ministre, ministres, Conseil d'Etat, Cour des Comptes et médiateur de la République) la faculté de saisir le comité interministériel de l'évaluation (CIME) chargé, à cet époque, de déterminer la liste des évaluations à réaliser.

La lourdeur de ce mécanisme (**le CIME s'est réuni trois fois au cours de ses huit années d'existence**) conduisait M. Jean Boyer, alors rapporteur pour avis de votre commission, à estimer dès 1996 que cette procédure était en voie d'essoufflement. Cet affaiblissement se transforma peu à peu en paralysie : Le nombre d'évaluations réalisées dans le cadre de ce régime ne dépassa pas **13 en huit ans**, tandis que **certaines d'entre elles** -au demeurant d'une bonne qualité technique- **nécessitèrent quatre** (évaluation de la politique de prévention des risques naturels, mars 1993-septembre 1997) voire **cinq** (évaluation de la politique de maîtrise de l'énergie, mars 1993-janvier 1998) **années pour être menées à bien.**

Cette situation rendait la réforme de l'évaluation d'autant plus inéluctable que le législateur avait créé des instances d'évaluation ad hoc depuis le milieu des années 1983, à l'instar de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (1983), du Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel ou professionnel (1985), du comité national d'évaluation de la recherche, de la Commission d'évaluation du RMI, et du comité d'évaluation des qualifications (tous trois créés en 1989), du comité d'évaluation de la politique de la ville, et de l'Agence nationale d'évaluation des pratiques médicales (1990).

Tel fut l'objet du décret du 18 novembre 1998.

## ***B. LE CONTENU DU DÉCRET DU 18 NOVEMBRE 1998***

Le décret n°98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques a institué le régime de l'évaluation en vigueur, en créant une nouvelle structure, le Conseil national de l'évaluation et en confiant un rôle important au Commissariat général dans le pilotage des évaluations.

### **1. Le rôle du Comité national de l'évaluation et les conditions de sa saisine**

Le texte a supprimé le «filtre» qui résultait de l'existence du Conseil scientifique de l'évaluation (CSE) et du Comité interministériel de l'évaluation, qu'un rapport considérait comme la source de l'«*impressionnante déperdition*»



entre les projets envisagés et ceux retenus, laquelle procédait de la réticence des ministères à « *se plier à une procédure qui les oblige à se soumettre à un regard extérieur, notamment celui des autres ministères .*»<sup>1</sup>

Le décret du 28 décembre 1998 crée un **Conseil national de l'évaluation (CNE) composé de quatorze membres**, issus :

- du Conseil d'Etat ;
- de la Cour des comptes ;
- du Conseil économique et social ;
- de représentants des maires, des conseillers généraux et régionaux, respectivement désignés par les associations représentatives des maires, des présidents de conseils généraux et des présidents de conseils régionaux.

**Les institutions et les personnes susceptibles de saisir le CNE d'une proposition d'évaluation** sont :

- le Premier ministre ;
- les ministres ;
- le Conseil d'Etat ;
- la Cour des Comptes ;
- le médiateur de la République ;
- les collectivités territoriales et les associations d'élus représentées en son sein.

Comme l'a souligné, à juste titre, Madame Janine Bardou dans son rapport<sup>2</sup> pour avis sur le projet de loi de finances pour 2000, **il est regrettable qu'aucun parlementaire ne figure parmi les membres du CNE, alors même qu'y participent des personnalités représentant des associations d'autres élus et que les organes du Parlement, à commencer par les commissions permanentes des Assemblées constituées en son sein ne puissent pas même saisir le CNE d'une proposition d'évaluation.**

---

<sup>1</sup> « *L'évaluation : une nécessité stratégique pour un Etat moderne, Rapport du groupe de travail au commissaire au plan , janvier 1995, page 31.*

<sup>2</sup> Page 18.

## 2. Le rôle du Commissariat général dans le dispositif d'évaluation des politiques publiques

Le Commissariat général assure le **secrétariat du Conseil national de l'évaluation**. A ce titre il aide à la rédaction des projets de cahiers des charges, à l'examen de la faisabilité technique et administrative des opérations d'évaluation, à la composition et à la mise en place des instances d'évaluation, à la publication des travaux lorsque ceux-ci sont achevés.

Il assure également le **suivi des travaux en cours et la gestion des crédits du Fonds national de développement de l'évaluation (FNDE)**. Il suit la préparation des études commandées à des prestataires de services extérieurs par les instances d'évaluation désignées pour mener à bien chaque évaluation. Il propose enfin au Premier ministre, en liaison avec les administrations concernées, les suites à donner aux évaluations qui concernent des politiques menées par l'État.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, la procédure se déroule en pratique dans les conditions suivantes : *« dans un premier temps, le Commissariat général du Plan recueille les intentions d'évaluation des différents ministères -voire les suscite- et aide ceux-ci à formaliser leurs projets. Parmi ces projets, le Conseil national de l'évaluation retient ceux qui lui semblent arrivés à maturité ; il peut également s'auto-saisir de thèmes qu'il juge opportuns ; il propose un programme d'évaluation au Premier ministre. Celui-ci arrête son choix et le rend public (parution au Journal officiel). Dans la plupart des cas, les travaux d'évaluation sont conduits par des instances indépendantes. Le Conseil national de l'évaluation se prononce ensuite sur la qualité de travaux achevés. Toute évaluation faite dans le cadre de cette procédure est rendue publique, assortie des réponses des administrations et des collectivités territoriales concernées ainsi que l'avis du Conseil national de l'évaluation. »*

En outre, le CGP participe à l'animation du **club de l'évaluation** dont le siège est situé au ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État. Il a également apporté, en 2001, son soutien à la préparation du troisième colloque de la Société française de l'évaluation sur « l'évaluation des politiques publiques à l'épreuve des territoires », qui a rassemblé plus de 300 participants.

Enfin, selon les termes du décret du 18 novembre 1998, le Commissariat général **contribue à la formation dans le domaine de l'évaluation**, notamment en diffusant l'état des pratiques et des méthodes utilisées en contribuant à des missions de formation (notamment à l'École nationale d'administration, à l'Institut international d'administration publique, à l'Institut d'études politiques de Paris, à l'École supérieure des Télécommunications, et à l'École nationale de la santé publique).

## II. LA MISE EN ŒUVRE : DES PROGRÈS, MALGRÉ DES DÉLAIS TOUJOURS TROP LONGS

Les moyens mis en œuvre pour l'évaluation des politiques publiques sont conséquents. Ils permettent d'élaborer des études dans des délais plus brefs que par le passé, même s'il serait souhaitable que ceux-ci soient encore abrégés.

### A. DES MOYENS PLUS CONSÉQUENTS

Les crédits dévolus au fonds national de l'évaluation avoisinent six millions de francs par an, ainsi qu'il ressort du tableau suivant :

#### Fonds national de l'évaluation, chapitre 34-98 « Études »<sup>1</sup>

(Situation au 31 août 2001, en euros)

Année	LFI	Reports	Crédits disponibles	Crédits consommés
1998	68 297	933 263	1 001 560	238 313
1999	68 602	760 731	829 333	36 616
2000	907 072	1 044 258	1 951 329	107 102
2001	907 072	1 844 227	2 751 299	523 311

*Source : CGP.*

D'aucuns pourraient s'étonner de l'**importance des reports enregistrés** au fil du temps : ceux-ci étaient de 5,4 millions de francs (0,8 million d'euros) en 1999 et de 12,7 millions de francs (1,9 million d'euros) en 2000. Ils atteignent plus de **18 millions de francs (3 millions d'euros) en 2001**. Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, **l'importance de ces reports proviendrait du retard pris dans la réalisation des évaluations**. Elle s'explique, en outre, par la volonté délibérée d'éviter des mouvements « sinusøiaux » des crédits qui auraient pu conduire, à terme, à leur diminution progressive, alors même que, du fait que les premières évaluations lancées en 1999 viennent à terme, ces crédits devraient être, pour l'essentiel, consommés au cours du prochain exercice.

<sup>1</sup> L'intitulé de ce chapitre était 34-04 jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2000.

## ***B. DES RÉSULTATS PLUS SUBSTANTIELS QUE PAR LE PASSÉ***

L'intention des rédacteurs du décret de 1998 était de favoriser la réalisation d'évaluations dans un **délai raisonnable**. C'est ainsi qu'en réponse aux questions posées par le rapporteur pour avis de votre commission à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2000, il avait été indiqué que **la durée envisagée pour la réalisation d'une étude serait d'un an et qu'elle pourrait, le cas échéant, être portée à dix-huit mois dans des cas exceptionnels**.

Trois ans après l'entrée en vigueur du nouveau régime, il est loisible de tirer un premier bilan de son application, avant d'évoquer les évaluations qui seront réalisées au cours des prochaines années. Il en ressort que **si des progrès très nets sont à mettre à l'actif de la nouvelle procédure en termes de résultats, certaines lourdeurs inhérentes à la mécanique administrative, qui seront évoquées ci-après laissent encore subsister une marge de progression en termes d'efficacité et de rapidité**.

### **1. Les programmes d'évaluation pour 1999, 2000 et 2001**

#### **● La première « vague » d'évaluations lancée le 13 juillet 1999**

Sur les cinq évaluations lancées le 13 juillet 1999, trois étaient terminées fin juillet 2001. Elles concernent :

- la préservation de la ressource destinée à la production d'eau potable ;
- les nouveaux services-Emplois jeunes dans le secteur de la jeunesse et des sports ;
- les aides à l'emploi dans le secteur non marchand.

Leur publication est prévue dès que l'avis du Conseil national de l'évaluation aura été rendu et que seront connues les réactions et les propositions de suite envisagées par les administrations concernées.

Les deux autres, dont les instances d'évaluation ont été respectivement installées le 13 janvier 2000 et le 9 mai suivant, ne sont pas terminées. Il s'agit des travaux concernant :

- la lutte contre le sida ;
- et le logement social dans les départements d'Outre-mer.

● **La deuxième vague lancée le 12 octobre 2000**

Trois évaluations sont en cours à ce titre. Elles concernent :

- la formation continue des agents de l'État (instance d'évaluation installée le 9 mars 2001) ;
- la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité routière par les systèmes locaux de sanction (instance d'évaluation installée le 18 avril 2001) ;
- le développement rural (instance d'évaluation installée le 2 mai 2001).

● **La liste des nouvelles évaluations arrêtée en juin 2001**

Le Premier ministre a approuvé, le 2 août 2001, le programme d'évaluation proposé par le Conseil national de l'évaluation. Celui-ci concerne :

- les fonds structurels et les politiques régionales ;
- le service public des déchets ménagers ;
- les aides aux très petites entreprises ;
- la contractualisation avec les universités ;
- le recours à des opérateurs externes pour la mise en œuvre des politiques actives d'emploi ;
- le transport combiné rail/route ;
- l'étude de faisabilité d'une évaluation sur les politiques d'amélioration de l'accès à la prévention et aux soins.

Selon les éléments communiqués à votre rapporteur pour avis, les instances d'évaluation de ce troisième programme, en cours de composition, seront installées à l'automne 2001.

**2. Appréciations de votre rapporteur pour avis**

D'un point de vue général, **votre commission se félicite que la nouvelle procédure ait permis de lancer des évaluations à un rythme relativement soutenu.** Le défaut du régime antérieur a donc été corrigé : la procédure de sélection des thèmes d'évaluation ne revient pas à « tuer dans l'œuf » toutes les initiatives. Il n'en demeure pas moins que **la procédure actuelle ne permet pas**

**au Parlement de proposer d'utiliser la procédure interministérielle d'évaluation que le plan met en oeuvre. Cet état de fait procède d'une conception excessivement stricte de la séparation des pouvoirs qui sert, en la circonstance, d'utile prétexte pour dissimuler la frilosité de l'exécutif. Celui-ci craindrait-il les initiatives susceptibles d'être prises en la matière par le législateur ?**

Au demeurant, la faculté donnée aux représentants des associations d'élus locaux de proposer des évaluations n'a pas été mise à profit. Reste d'ailleurs à savoir qui prendrait en charge le coût des évaluations suggérées dans ces conditions. **On notera, au demeurant, la contradiction qui tient à ce que des associations d'élus puissent proposer des évaluations, alors même que les Assemblées parlementaires ne jouissent pas de ce droit.**

Votre rapporteur pour avis constate, en outre, **qu'en l'état actuel des procédures, le délai « incompressible » observé pour les évaluations les plus récentes n'est pas inférieur à deux ans. Des progrès seraient-ils susceptibles d'être réalisés afin de raccourcir les procédures de sélection, par le biais d'appel d'offres, des prestataires de services susceptibles de réaliser les études techniques et statistiques qui constituent la « matière première » des évaluations ?** Telle est la question que votre rapporteur pour avis entend poser au Gouvernement à l'occasion de l'examen du budget. Il s'avère, en effet, que le délai minimum de deux ans nécessaire pour la publication d'une évaluation résulte largement de la procédure de mise en concurrence des prestataires intéressés, les services du ministère de l'économie et des finances exigeant que celle-ci soit mise en œuvre simultanément pour l'ensemble des marchés intéressant une même étude. C'est pourquoi votre commission s'interroge sur les mesures concrètes qui pourraient être instituées afin que le respect des principes de mise en concurrence n'ait pas pour effet d'allonger à l'excès les délais.

## **CHAPITRE III**

### **L'ACTIVITÉ DES ORGANISMES QUI GRAVITENT DANS L'ORBITE DU PLAN**

Plus de 14 millions d'euros, soit la majeure partie des quelque 25 millions d'euros qui constituent l'ensemble des moyens d'engagement inscrits au bleu consacré au plan ne sont, en réalité, pas destinés au Commissariat général. En effet, six organismes (dont deux sont budgétairement « rattachés » et quatre sont simplement subventionnés) bénéficient de ces sommes.

#### **I. LES ORGANISMES RATTACHÉS**

Deux organismes sont rattachés, en termes budgétaires, au Commissariat général du plan : le centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) et le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CSERC). **Le total des dotations qui leurs sont versés est de 4,5 millions d'euros.**

##### ***A. LE CENTRE D'ETUDES PROSPECTIVES ET D'INFORMATIONS INTERNATIONALES (CEPII)***

Le CEPII est chargé de réaliser des études sur l'économie internationale, les échanges internationaux et les économies étrangères. Le champ de ses recherches a couvert, en 2000, cinq grands domaines :

- les marchés facteurs de production et la croissance ;
- la politique économique et l'économie européenne ;
- le système monétaire et financier international ;

- l'intégration internationale ;
- les modèles et les bases de données du commerce international.

Comme l'indique son *rapport annuel*, le CEPII publie une *Lettre* (en français et en anglais), ainsi qu'une revue intitulée *Economie internationale* et des documents de travail de haute valeur scientifique.

Le nombre de ses collaborateurs, sans changement entre 2001 et 2002, s'élève à 46, dont 13 titulaires et 33 contractuels.

### ***B. LE CONSEIL DE L'EMPLOI, DES REVENUS ET DE LA COHÉSION SOCIALE (CSERC)***

Créé par décret du 7 avril 2000, le CSERC contribue à la connaissance des revenus, des inégalités sociales et des liens entre l'emploi, les revenus et la cohésion sociale.

Constitué de six membres nommés pour quatre ans et présidé par M. Jacques Delors, le Conseil a présenté son premier rapport de synthèse sur la situation des travailleurs pauvres en février 2001, moins d'un an après sa constitution.

Il est doté de 1,18 millions d'euros de crédits.

## **II. LES ORGANISMES SUBVENTIONNÉS**

Le total des subventions figurant au chapitre 44-11 qui sont destinées aux organismes rattachés s'élève à 8,4 millions d'euros, soit près du tiers du total des crédits inscrits au titre du plan.

Ces fonds sont destinés à subventionner des organismes qui collaborent avec le CGP dans le domaine de l'économie, et de la recherche en sciences sociales. Leur statut relève soit du droit public, soit du droit commun des associations.



**A. LE CENTRE DE RECHERCHE POUR L'ÉTUDE ET L'OBSERVATION  
DES CONDITIONS DE VIE (CREDOC)**

Constitué en 1953, sous la forme d'une association, le CREDOC réalise des études sur les conditions de vie des Français.

Ses soixante collaborateurs publient plusieurs dizaines d'études chaque année sur des sujets divers intéressant le mode de vie (depuis des études d'opinion sur l'indemnisation du chômage, jusqu'à d'autres sur la consommation de produits laitiers, en passant par une enquête de conjoncture sur la recherche-développement des entreprises).

**B. LE CENTRE D'ETUDES PROSPECTIVES D'ECONOMIE  
MATHÉMATIQUE APPLIQUÉE À LA PLANIFICATION (CEPREMAP)**

Centre de recherches mathématiques de très haut niveau, le CEPREMAP a été créé, également sous la forme d'une association, en 1968.

En 2000, il a notamment publié 35 articles dans des revues internationales et 27 dans des revues françaises, ainsi que 8 ouvrages et 14 rapports. S'y ajoutent 69 documents de travail dont la moitié ont fait l'objet de communication dans des colloques.

Ces travaux concernent plus spécifiquement :

- les mécanisme de redistribution et d'assurance ;
- la construction de modèles internationaux (en collaboration avec le CEPII) ;
- des travaux comparatifs en matière d'innovation et d'organisation sociale et financière ;
- la politique économique internationale.

**C. L'INSTITUT DE RECHERCHES ECONOMIQUES ET SOCIALES (IRES)**

Association créée en 1982, l'IRES s'intéresse aux relations existantes sur le marché du travail. Elle publie une *Revue*, une *Chronique internationale* bimestrielle et en une *Lettre* trimestrielle.

Elle mène de front quatre programmes spécifiques (consacrés au revenu salarial, à l'emploi, aux relations professionnelles et au travail) et trois programmes transversaux relatifs à :

- la mondialisation financière et la gestion du rapport salarial ;
- au temps de travail ;
- et à l'actualité internationale des problèmes du travail.

Elle gère également un centre de documentation.

#### ***D. L'OBSERVATOIRE FRANÇAIS DES CONJONCTURES ECONOMIQUES (OFCE)***

L'OFCE a été créé en 1981, par une convention signée par le président de la Fondation nationale des sciences politiques et le Premier ministre. Il réalise des études de conjoncture publiées dans la *Lettre* et dans la *Revue* qu'il édite.

Parmi les études réalisées par l'Observatoire en 2000, on retiendra celles concernant :

- l'Etat de l'Union européenne et celui de l'économie française ;
- les réussites de l'action contre le chômage en Europe (rapport préparé pour le Conseil d'analyse économique) ;
- les inégalités.

\*

\*

\*

**Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission des Affaires économiques a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du plan inscrits au projet de loi de finances pour 2002.**