

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1991 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 35

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

IV. - Plan

Rapporteur spécial : Mme Maryse BERGÉ-LAVIGNE

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge-Lavigne, MM. Raymond Bourguine, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gøtschy, Yves Guena, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 35), 1640 (tome XIV) et T. A. 389.
Sénat : 84 (1990-1991).

Lois de finances. - Plan.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	3
EXAMEN EN COMMISSION	5
AVANT-PROPOS	7
I - PRESENTATION DES CREDITS	9
A. Exécution du budget de 1989	9
B. Exécution du budget de 1990	10
C. Présentation du budget de 1991	12
. Présentation par titre	12
. Présentation par action	14
II - L'ACTUALISATION DES MISSIONS DU PLAN	17
A. L'évaluation des politiques publiques	17
1. Un principe s'inscrivant dans le cadre des priorités définies par le Xè Plan	17
2. La mise en place d'un dispositif institutionnel s'inspirant des conclusions du rapport Viveret	18
3. La cohérence des actions entreprises avec les structures préexistantes	20
B. L'affirmation du Plan en tant qu'instance de concertation et de la réflexion perspective.	21
1. Le Plan : lien privilégié de réflexion et de concertation pour les partenaires sociaux	21
2. La planification stratégique à la française : un produit d'exportation ?	23
III - LA PLANIFICATION DECENTRALISEE ET LES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS	24
A. La concertation avec les régions et l'aide au développement de réflexions prospectives régionales ...	24
1. Le développement de la concertation	24
2. L'aide à la définition des réflexions prospectives régionales	25
B. L'évaluation de la procédure des contrats de Plan	26

PRINCIPALES OBSERVATIONS

PREMIERE OBSERVATION

Alors qu'il avait été privilégié dans le projet de loi de finances pour 1990, le budget du Plan évolue cette année comme l'ensemble du budget de l'Etat.

D'autre part, il est marqué par la création d'une nouvelle action spécifique consacrée à l'évaluation des politiques publiques.

A ce sujet, votre commission a constaté avec satisfaction que les crédits d'évaluation accordés en 1990 au Commissariat général au Plan ont été intégralement transférés au nouveau Fonds national de développement de l'évaluation.

SECONDE OBSERVATION

En revanche, votre commission s'est interrogée sur l'augmentation sensible des crédits de vacation et des frais divers (déplacements, interprétariat) liés au développement des relations internationales du Commissariat général au Plan, notamment avec les pays d'Europe de l'Est.

En effet, si le caractère stratégique de la planification française contemporaine justifie incontestablement l'élargissement du champ de la réflexion prospective, il ne saurait toutefois autoriser une diversification excessive des activités.

Votre commission demeurera donc particulièrement vigilante quant à l'évolution ultérieure des crédits prévus à ce titre dans le budget du Plan.

TROISIEME OBSERVATION

Enfin, il convient de signaler que la stagnation de la dotation budgétaire du Centre d'étude des revenus et des coûts (C.E.R.C.) ne correspond pas aux besoins réels de cet organisme et l'oblige à rechercher d'autres compléments de financement.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 17 octobre 1990 sous la présidence de **M. Christian Poncelet, Président**, la Commission des finances a procédé à l'examen des crédits du budget des services du Premier ministre (IV - Plan) pour 1991 sur le rapport de **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**.

Après avoir rappelé que le rôle et l'influence de la planification dans l'économie française ne pouvaient se mesurer exclusivement à l'aune des dotations budgétaires du plan, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a identifié les principales priorités qui se dégagent de l'examen du projet de budget pour 1991.

Elle a, en premier lieu, présenté les mesures nouvelles destinées à la mise en place des organismes liés à l'évaluation des politiques publiques qui se traduisent par la création d'une action spécifique dotée de 8,1 millions de francs dans le budget du secrétariat d'Etat ; parallèlement à la mise en oeuvre de cette action, le Commissariat général au plan demeurera associé à divers travaux spécifiques d'évaluation relatifs notamment aux contrats de plan Etat-régions.

Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial, a ensuite abordé le développement des activités de réflexion prospective du Commissariat général du plan. Elle a noté à ce sujet l'augmentation prévue pour les crédits affectés aux vacations et aux frais divers (déplacement, interprétariat) résultant des relations nouvelles du Commissariat général au plan avec les pays d'Europe de l'Est.

Sans remettre en cause le bien fondé de cet élargissement du champ de la réflexion prospective, justifié par le caractère stratégique de la planification française, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a toutefois estimé qu'il conviendrait à l'avenir de demeurer attentif quant à une diversification éventuellement excessive des activités.

Elle a enfin regretté la stagnation de la dotation budgétaire du Centre d'études des revenus et des coûts, qui oblige cet organisme à rechercher des compléments de financement pour mener à bien des études dont l'intérêt et la pertinence ont été récemment démontrés.

En conclusion, elle a proposé l'adoption des crédits du budget du Plan pour 1991.

A la suite de cette présentation, **M. Bernard Barbier, président de la délégation du Sénat pour la planification**, a regretté la stagnation des crédits du Plan et s'est inquiété des problèmes de financement auxquels se trouve aujourd'hui confronté le C.E.R.C. en raison de la diminution, en francs constants, du montant de sa dotation budgétaire. Il a par ailleurs souhaité que les membres de la Haute assemblée soient plus précisément informés des missions et des travaux des différents organismes rattachés ou subventionnés par le Commissariat général au plan.

M. Jean Clouet a exprimé son opposition de principe au budget du Plan, le Commissariat général du plan ne représentant plus, selon lui, qu'une survivance historique.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, s'est principalement interrogé sur l'augmentation des crédits résultant du développement des relations du Commissariat général du plan avec les pays de l'Europe de l'Est.

M. Christian Poncelet, président, a également regretté la stagnation de la dotation du C.E.R.C. compte tenu de l'intérêt de certaines études récentes.

Répondant aux intervenants, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a indiqué :

- que la stagnation de la dotation du C.E.R.C. pour la deuxième année consécutive était effectivement préoccupante ;

- qu'elle demeurerait attentive quant à une éventuelle dérive des crédits liés au développement des relations avec les pays de l'Europe de l'Est ;

- qu'elle présenterait en annexe de son rapport budgétaire les principaux organismes d'études rattachés ou subventionnés par le Commissariat général au plan.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget des services du Premier ministre (IV - Plan) pour 1991.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Plus d'un an après l'adoption par le Parlement du Xe Plan (1989-1992), l'action du Secrétariat d'Etat au Plan se caractérise par sa cohérence et sa continuité dans l'accomplissement des cinq missions essentielles qui lui ont été imparties, à savoir :

- faire vivre le Xe Plan, c'est-à-dire le faire connaître, en suivre l'application, approfondir avec les ministères concernés les propositions des commissions, préciser la stratégie économique et sociale du Xe Plan : donner un contenu plus opérationnel en priorité à l'emploi, préciser les conditions du partage social,
- rendre encore plus étroite la cohérence entre Plan national et contrats de plan Etat-régions,
- jouer un rôle actif dans le renouveau du secteur public,
- poursuivre la réflexion méthodologique et prospective, notamment en matière de méthodes de programmation en avenir incertain et de problématique à moyen terme de la construction européenne.

L'année 1990 fut ainsi essentiellement marquée par la mise en place du dispositif de l'évaluation des politiques publiques et l'approfondissement, puis l'élargissement de la réflexion, prospective qui est indispensable au suivi de la planification stratégique à la française.

Par ailleurs, il convient de signaler que cette actualisation de missions du Secrétariat d'Etat au Plan s'accomplit dans le cadre d'une progression raisonnable et d'un redéploiement partiel des moyens budgétaires.

I - PRESENTATION DES CREDITS

A. EXECUTION DU BUDGET DE 1989

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, les dépenses de personnel se sont élevées à 46,5 millions de francs au titre des rémunérations d'activité et à 8,8 millions de francs pour les charges sociales.

La consommation des crédits sur la première partie représente ainsi 93,10 % au niveau des engagements.

Les dépenses de la 4ème partie "Matériel et fonctionnement des services" se sont élevées quant à elles à 34,5 millions de francs alors que les crédits ouverts atteignaient 36,4 millions de francs. Toutefois, le solde ainsi dégagé provient principalement du chapitre 34-04 "Travaux et Enquête" dont la dotation n'a été consommée qu'à concurrence de 84,82 %. Par ailleurs, il convient de noter qu'au cours de l'année 1989, ce chapitre a subi un abattement de 1 million de francs dans le cadre de la régulation budgétaire.

En ce qui concerne les interventions publiques, le chapitre 44-13 "Subventions à divers organismes", doté d'un crédit initial de 45,7 millions de francs, a été abondé pour permettre le versement d'un complément de subvention au CREDOC et à l'IRES.

Les subventions ainsi accordées se sont réparties de la manière suivante :

CREDOC :	6,2 millions de francs
IRES :	17 millions de francs
CEPREMAP :	8,1 millions de francs
OFCE :	16 millions de francs.

Enfin, la situation de la consommation des crédits du chapitre 66-01 (dépenses en capital) est retracée dans le tableau de la page suivante.

Chapitre 66-01 (en milliers de francs)

	1988	1989
I. Autorisations de programme		
1) Autorisations ouvertes	8.000	8.000
	+ 1.000	
2) Disponible des années antérieures	9.021	9.141
3) Totaux des autorisations disponibles (1 + 2)	<u>18.021</u>	<u>17.141</u>
4) Autorisations disponibles en fin d'année	9.141	7.743
5) Engagements de l'exercice	8.879	9.398
II. Crédits de paiement		
Crédits ouverts	9.500	7.800
	+ 400	+ 600
Reports de l'année précédente	4.375	4.906
Totaux des crédits disponibles (1 + 2)	<u>14.275</u>	<u>13.306</u>
Reports sur l'année suivante	4.906	6.294
Consommation	9.369	7.012

B. L'EXECUTION DU BUDGET DE 1990

L'évaluation par chapitre de l'exécution des dépenses ordinaires inscrites au budget de 1990 au cours du premier semestre 1990 est présentée dans le tableau ci-après :

Crédits du Plan - 1990 (Dépenses ordinaires)

Chapitres	Crédits votés 1990	Reports	Fonds de concours	Transferts	Annulations	Répartition	Avances	Budget après modifc.
31-01	39.909.366			- 992.000				38.917.366
31-02	10.060.6874			- 113.689				9.947.185
31-96	3.967.162		14.400					3.981.562
33-90	7.974.781			- 263.118				7.711.663
33-91	1.084.986			- 130.122				954.864
33-92	236.335					6.773		243.108
34-01	13.600.773		47.160		- 40.000			13.607.933
34-02	1.513.982		56.750		- 30.000			1540.73
34-04	18.673.504		177.800	- 100.000	- 380.000			18371.3044
34-05	5.837.533		295.750					6.133.283
34-92	147.622							147.622
34-93	2.051.627							2.051.627
37-91	24.000							24.000
37-93	1.510.000				- 80.000			1.430.000
44-11	52.875.745				- 660.000			52.215.745
Total	159.468.290		591.860	- 1.598.929	- 1.190.000	6.773		1577277.93

L'essentiel des évolutions constatées au cours du premier semestre 1990 s'explique donc :

- par les mesures d'économie effectuées au titre de la régulation budgétaire ;

- par des transferts de crédits traditionnels depuis quelques années et qui couvrent, d'une part, le transfert de 10 emplois du cabinet du ministre au Services Généraux du Premier ministre et, d'autre part, le transfert d'un emploi d'attaché d'administration centrale de l'I.N.S.E.E. à l'I.N.S.E.E.

C. PRESENTATION DU BUDGET POUR 1991

1. Présentation par titre

Les crédits du Plan inscrits au projet de loi de finances pour 1991 sont de 172,90 millions de francs, soit une augmentation de 3,2 % en francs courants par rapport au budget voté de 1990.

(en millions de francs)

	Dotation budgétaire 1990	Prévisions 1991	Evolution en %
TITRE III	106,5	114,6	+ 7,6
TITRE IV	52,8	53,9	+ 2
TOTAL D.O.	159,4	168,6	+ 5,7
TITRE VI : A.P	6,5	7,9	+ 21,5
C.P	8	4,2	- 47,5
TOTAL (DO + CP)	167,4	172,9	3,2

Le tableau précédent amène les remarques suivantes :

- Outre diverses mesures d'économie ou intéressant la situation des personnels, l'évolution de la dotation du titre III, soit une augmentation de 7,6 % par rapport au budget voté de 1990, s'explique essentiellement par :

a) La mise en place des organismes liés à l'évaluation des politiques publiques qui, s'inspirant des conclusions du rapport Viveret, implique la création d'une nouvelle action spécifique (05) dans le budget du Secrétariat d'Etat. La totalité des crédits affectés à cette action, soit 8,1 millions de francs, dont 4,1 millions de mesures nouvelles, sont en effet inscrits au titre III.

b) L'ajustement aux besoins des crédits de la quatrième partie du titre III "Matériel et fonctionnement des services", pour un montant total de 3,4 millions de francs qui traduit notamment l'accroissement des coûts de location ou d'entretien des immeubles et l'intensification des travaux du Commissariat général au Plan.

- L'augmentation des crédits du titre IV correspond intégralement à la majoration de 1,1 million de francs de la subvention accordée à l'Observatoire français des conjonctures économiques, qui atteint 20,06 millions de francs en 1991.

En revanche, les subventions versées aux autres organismes non rattachés au Commissariat général au Plan demeurent à leur niveau atteint en 1990, à savoir :

(en millions de francs)

	Dotation budgétaire 1991
CREDOC	6,6
CEPREMAP	8,2
IRES	18,1

*CREDOC (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie)

*CEPREMAP (Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification)

*IRES (Institut de Recherches Economiques et Sociales)

La même stabilité se constate globalement en ce qui concerne l'évolution des effectifs de ces organismes :

- Les dépenses en capital, qui concernent uniquement la recherche en socio-économie, augmentent de 21,5 % en autorisations de programme mais diminuent de 47,5 % en crédits de paiement. Cette diminution s'explique par l'existence d'un volume important de crédits de paiement reportables non consommés au titre des années antérieures.

Chapitres	31.12.1990	1991
CREDOC		
- personnel permanent	45	-
- personnel temporaire	9	-
- autres collaborateurs détachés non rémunérés par le CREDOC	3	-
- TOTAL	57	- -
- personnel permanent en équivalent temps complet	48	-
CEPREMAP		
- effectifs	35,5	- -
- chercheurs CNRS	6	-
OFCE (en nombre d'emplois à temps plein)		
- effectifs rémunérés par la FNSP :		
. emplois occupés	45,5	48,5
. rémunérations indemnitaires de scientifiques	2,2	3
- fonctionnaires mis à disposition	3	3
IRES		
- salariés de droit privé	16,5	-
- fonctionnaires mis à disposition	6	-

2. Présentation par action

Le budget du Plan est présenté en quatre actions : Commissariat général au Plan, Centre d'étude des revenus et des coûts (CERC), Recherche et, enfin, évaluation des politiques publiques, cette dernière action étant créée en 1991.

a) *Le Commissariat général au Plan*

Le Commissariat général au Plan voit ses crédits diminuer de 1,1 % passant de 89,66 millions de francs en 1990 à 88,61 millions en 1991. Cette évolution, qui ne concerne que les crédits inscrits au titre III, résulte :

Budget du Plan - dépenses ordinaires
(en millions de francs)

	Dotation budgétaire 1990	Prévisions 1991	Evolution en %
Plan (Action 1)	89,6	88,6	- 1,1
CERC (Action 2)	17,7	17,9	+ 1,1
Recherche (Action 3)	52,1	54	+ 3,6
Evaluation des politiques publiques (Action 5)	-	8,1	N.S.
TOTAL DO (*)	159,4	168,6	+ 5,7

* Le tableau ci-dessus ne tient pas compte des dépenses en capital de l'action recherche (socio-économie).

- d'une part, du transfert des crédits d'évaluation attribués en 1990 au Commissariat général au Plan au bénéfice de la nouvelle action budgétaire "Evaluation des politiques publiques" (05), soit 4 millions de francs ;

- d'autre part, des économies réalisées par la suppression de 3 emplois (dont 1 affecté au Conseil scientifique de l'évaluation - action 05), pour un montant de 333.454 francs, et la diminution de 864.000 francs des crédits d'études (chapitre 34-04-10).

En sens inverse, l'ajustement aux besoins des moyens généraux des services (+ 2,9 million de francs) et diverses provisions pour hausse de rémunération ou revalorisations indiciaires (+ 413.899 francs) ne compensent que partiellement les diminutions de crédits évoquées précédemment.

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

Le montant des crédits affectés au C.E.R.C. est quasiment stable en francs courants, passant de 17,71 millions de francs en 1990 à 17,87 millions de francs en 1991.

c) Action recherche

Cette action voit ses crédits progresser de 3,6 % par rapport au budget de 1990 passant de 52,08 millions de francs à 54,02 millions de francs en 1990.

Outre la majoration de la subvention à l'O.F.C.E. susmentionnée, cette augmentation provient de :

. la création d'un emploi d'agent contractuel au C.E.P.I.I. (+ 295.289 francs), la dotation totale de cet organisme passant par ailleurs de 18,7 millions de francs en 1990 à 19,5 millions en 1991 ;

. l'ajustement aux besoins des diverses dépenses de matériel ou de personnel pour un total de 562.931 francs.

d) L'évaluation des politiques publiques

La mise en place des organismes liés à l'évaluation des politiques publiques conduit à dégager une action spécifiques (05) dans le budget de l'Etat, dotée de 8,14 millions de francs dont près de la moitié (soit 4 millions de francs) est financée par le transfert des crédits accordés en 1990 au Commissariat Général du Plan au titre de la mise en oeuvre expérimentale des premières actions d'évaluation.

II - L'ACTUALISATION DES MISSIONS DU PLAN

L'évolution modérée de ses moyens budgétaires pour l'année 1991 n'interdit nullement au Plan de poursuivre l'actualisation de ces missions, notamment à la faveur d'un redéploiement des ressources existantes.

Cette actualisation se manifeste essentiellement par :

- la mise en oeuvre de l'évaluation des politiques publiques ;
- le développement de la réflexion prospective.

A. L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

1. Un principe s'inscrivant dans le cadre des priorités définies par le Xe Plan

Dans son rapport remis le 28 juin 1989 au Premier Ministre, M. Patrick VIVERET a défini les objectifs de l'évaluation des politiques publiques de la manière suivante : "évaluer une politique publique -et plus largement toute forme d'action publique, qu'il s'agisse de programmes, de législations, de services, d'institutions- c'est émettre un jugement sur la valeur de cette action.

Ce jugement peut être prospectif et anticiper l'action (évaluation ex ante), accompagner l'action (évaluation concomitante), ou la suivre (évaluation a posteriori). Il peut être celui des acteurs eux-mêmes (auto-évaluation) ou d'acteurs extérieurs à la mise en oeuvre de l'action évaluée. Il peut avoir des objets différents : préparer une prise de décision, l'améliorer, l'apprécier après coup."

L'évaluation des politiques publiques correspond donc à la nécessité pour les pouvoirs publics, intervenant dans le cadre d'une société de plus en plus complexe, d'être plus efficaces car mieux éclairés.

Les conclusions du rapport précité rejoignent à cet égard les recommandations de la Commission du Xe Plan "Efficacité de l'Etat" qui avait mis en évidence la nécessité pour celui-ci de se donner une politique d'évaluation visant à :

- élaborer les concepts et les méthodes ;
- définir les compétences et les procédures, comportant la publicité des résultats ;
- développer les qualifications ainsi que des capacités d'expertise pluralistes.

Par ailleurs, et afin de garantir l'indépendance, le pluralisme et la transparence des processus d'évaluation, le rapport de M. VIVERET préconisait la définition d'une organisation institutionnelle et financière autonome.

Le dispositif défini au début de l'année 1990, et à la mise en place duquel le Plan fut étroitement associé, répond à cette exigence et permet à notre pays de rattraper son retard en ce qui concerne l'évaluation des politiques publiques.

2. La mise en place d'un dispositif institutionnel s'inspirant des conclusions du rapport VIVERET

a) Les organismes de l'évaluation

Le dispositif institutionnel créé en janvier 1990 est composé tout d'abord d'un comité interministériel de l'évaluation, chargé de coordonner et de développer les initiatives gouvernementales en la matière.

Ce comité, dont le Secrétariat d'Etat au Plan prépare les délibérations, et qui est présidé par le Premier Ministre, comprend :

- le ministre chargé de l'économie et des finances ou son représentant ;

- le ministre chargé des réformes administratives ou son représentant ;
- le ministre de l'intérieur ou son représentant ;
- le ministre chargé du budget ou son représentant ;
- le ministre chargé du Plan ou son représentant ;
- les ministres concernés par l'ordre du jour ou leur représentant.

Le comité interministériel de l'évaluation arrête, sur avis favorable du Conseil scientifique de l'évaluation, les projets d'évaluation bénéficiant du financement du Fonds National de développement de l'évaluation. Il est également saisi du résultat des travaux d'évaluation et examine les suites qu'il convient de leur donner.

Réuni pour la première fois le 26 juillet 1990, le comité a aussi retenu les cinq avant-projets suivants :

- . la politique publique de réhabilitation du logement social ;
- . les politiques d'insertion sociale des jeunes en difficulté ;
- . l'accueil des populations défavorisées dans certains services publics ;
- . la politique publique concernant l'aménagement des rythmes de vie de l'enfant ;
- . l'impact du développement de l'informatique sur l'efficacité de l'administration.

Toutefois, et conformément à la procédure définie dans le cadre du décret du 22 janvier 1990, ces projets d'évaluation ne seront définitivement retenus qu'après approbation de leurs modalités techniques par le Conseil scientifique de l'évaluation.

Celui-ci est, en effet, le garant de la qualité et de l'indépendance des évaluations entreprises.

Composé de onze membres nommés par le Président de la République, le Conseil sera obligatoirement consulté sur toutes les études susceptibles de bénéficier du financement du Fonds national de développement de l'évaluation.

Chaque fois qu'un projet d'évaluation lui sera soumis, il formulera deux avis : le premier, qui devra être favorable pour que l'étude puisse être retenue par le comité ; le second, rendu à l'issue de l'évaluation, qui attestera de sa qualité méthodologique et scientifique.

Le Conseil veillera à la publication sans restriction de toutes les évaluations bénéficiant du Fonds national de développement de l'évaluation. Son avis scientifique sera également à chaque fois rendu public. Il présentera chaque année un rapport sur l'évolution des pratiques évaluatives en France.

Le Conseil scientifique de l'évaluation a été installé par le Président de la République le 13 juillet dernier. Ses onze membres ont été nommés par le décret du 7 juin 1990 et il est présidé par M. Jean LECA, professeur à l'Institut d'Etudes politiques de Paris.

Le Président du Conseil scientifique est assisté d'une équipe de quatre agents (un rapporteur général, un rapporteur général adjoint et deux secrétaires) qui sont installés dans les locaux du Commissariat Général du Plan.

Enfin, il convient de signaler que les travaux d'évaluation retenus par le Comité Interministériel, après expertise du Conseil scientifique, sont financés par le Fonds National de développement de l'évaluation.

La dotation annuelle de ce fonds est également consacrée :

- au fonctionnement du Conseil scientifique de l'évaluation ;

- au coût, dans la limite d'un-cinquième, des évaluations demandées par le Conseil économique et social, conformément à l'article 6 du décret du 22 janvier 1990.

3. La cohérence des actions entreprises avec les structures existantes

Le nouveau dispositif ainsi défini n'est nullement redondant par rapport aux organes de contrôle qui existent déjà dans l'administration française, en raison :

- d'une part, de son objectif spécifique qui est d'évaluer des politiques publiques à caractère interministériel,

exemplaires du point de vue des méthodes mises en oeuvre et du débat public qu'elles peuvent susciter ;

- d'autre part de sa complémentarité avec les autres instances concernées par l'évaluation.

Ainsi, le Comité central d'Enquête sur le coût et le Rendement des services publics a pour mission d'étudier les services et non les politiques en tant que telles.

De même, la Cour des Comptes, dont l'évaluation ne constitue pas la mission principale, peut, en vertu de l'article 6 du décret du 22 janvier 1990, saisir le Comité Interministériel de l'évaluation. Cette disposition est donc de nature à favoriser une complémentarité entre les travaux de la Cour et ceux du Comité Interministériel.

La mise en place du dispositif institutionnel de l'évaluation des politiques publiques se caractérise ainsi par un souci de cohérence dont votre Commission se félicite.

B. L'AFFIRMATION DU PLAN EN TANT QU'INSTANCE DE CONCERTATION ET DE REFLEXION PROSPECTIVE

1. Le Plan : lieu privilégié de concertation et de réflexion pour les partenaires sociaux

Le Plan contribue tout d'abord à éclairer les choix gouvernementaux à moyen terme à partir des recommandations de ses groupes de concertation associant les différents partenaires concernés. Il s'agit là de l'une de ses fonctions essentielles.

De plus, le caractère stratégique de la nouvelle planification rend plus que jamais nécessaire un travail permanent d'approfondissement des orientations contenues dans le Plan. Divers groupes de prospective se consacrent ainsi à cette tâche :

- un groupe de prospectives macroéconomiques, sous la présidence de M. Levy GARBOUA actualisant le diagnostic réalisé l'année précédente ;

le Groupe de Prospective sur le coût relatif des énergies, les conséquences du marché unique européen, et la protection de l'environnement ;

- le Groupe de Prospective "Gestion des espaces naturels" qui est chargé d'examiner les implications économiques d'une prise en compte des problèmes d'environnement et les conditions d'une gestion équilibrée des espaces naturels de notre territoire ;

- le Groupe de Stratégie Industrielle (GSI) "Bois" qui doit faire des propositions pour les industries de transformations du bois et l'évolution de la forêt française ;

- le Groupe "Industries Touristiques" étudie les moyens de développer l'industrie du tourisme à partir d'une analyse des évolutions de l'offre et de la demande touristique tenant compte de l'achèvement du marché intérieur européen et de l'ouverture des frontières à l'Est ;

- le Groupe de prospective "Electronique, informatique et télécommunications" doit faire des recommandations concrètes au Gouvernement et aux industriels pour relever les défis auxquels est confrontée l'industrie électronique européenne.

Par ailleurs, la durée du Xe Plan coïncide avec la période de mise en oeuvre des engagements pris dans l'Acte unique européen. Le Xe Plan précise que "la France est prête dès aujourd'hui à aller plus loin et à explorer avec ses partenaires de nouveaux domaines où des actions communautaires apparaîtraient souhaitables".

Pour engager une réflexion en commun sur les problèmes structurels de l'Europe et confronter les expériences de politiques économiques et sociales nationales, le Secrétaire d'Etat au Plan a donc pris l'initiative de réunir ses homologues européens pour un échange de vues informel sur les questions à moyen terme.

Ce Groupe informel s'est réuni, au niveau ministériel, en novembre 1989 à Paris et en juillet 1990 à Bonn ; trois thèmes de travail ont été confiés chacun à un groupe de pays : "Environnement et Economie" (Allemagne - Pays-Bas), "Mutations internes à la CEE" (Belgique - Espagne), "Positionnement de la CEE dans le monde" (France - Italie). Il se réunira à Rome en janvier 1991 pour examiner notamment les conséquences des changements à l'Est sur le devenir de l'Europe.

Enfin, et compte tenu de son expérience, le Plan constitue certainement à l'heure actuelle l'instance la plus adaptée pour

associer l'ensemble des partenaires sociaux dans une réflexion d'envergure née de l'observation immédiate de l'actualité.

Le rapport d'étape du Commissaire au Plan établi récemment à l'issue des travaux du groupe "Anti-Crise" sur les conséquences économiques et sociales des événements du Golfe Arabo-Persique en constitue à ce sujet le meilleur exemple.

2. La planification stratégique à la française : un produit d'exportation ?

L'effondrement du Mur de Berlin a, selon toute apparence, sonné définitivement le glas de l'économie collectivisée dans les pays de l'Europe de l'Est.

Toutefois, la démocratisation de la vie politique dans ces pays ne pourra véritablement se confirmer que si elle s'accompagne d'une transition réussie vers l'économie de marché.

Or, à cet égard, la France, qui n'a certes jamais connu la collectivisation des moyens de production, a toutefois réalisé d'une façon originale le passage d'une économie administrée, où l'Etat fixait les tonnages d'acier, les crédits, les prix et les changes, vers une économie de marché intégrée au futur marché européen et, à ce titre, toujours plus ouverte à la concurrence.

Ayant ainsi exploré en profondeur les rapports du marché et du Plan, dont le concept même évolua profondément au fil des années pour devenir la planification stratégique que nous connaissons aujourd'hui, la France a ainsi "sa contribution à apporter pour ce qui pourrait être en Europe de l'Est la transition Plan - Marché"⁽¹⁾

De nombreux contacts se sont établis à ce titre depuis le début de l'année entre les experts économiques des différents pays concernés et le Plan qui contribue de ce fait à favoriser leur adaptation à une nouvelle donne économique.

Cette évolution fut d'ailleurs récemment consacrée par la réunion à Paris, le 8 novembre dernier, à l'initiative de la France, des ministres chargés des réformes économiques à l'Est et des dirigeants des grandes organisations internationales (FMI, Banque Mondiale, etc...).

1. Lionel Stoléru - Le Monde - 16 février 1990

III - LA PLANIFICATION DECENTRALISEE ET LES CONTRATS DE PLAN ETAT - REGION

A. LA CONCERTATION AVEC LES REGIONS ET L'AIDE AU DEVELOPPEMENT DE REFLEXIONS PROSPECTIVES REGIONALES

Afin de mieux faire connaître les modalités et les objectifs de la planification stratégique, le Plan a développé ses relations avec les régions et, notamment, par :

1. Le développement de la concertation

En 1989 et 1990, le Secrétaire d'Etat au Plan et le Commissaire au Plan se sont ainsi déplacés dans quinze régions afin de présenter aux principaux responsables locaux (administrations, élus, milieux socio-professionnels, universités) les grandes orientations du 10e Plan.

Quelques visites complémentaires de ce type sont prévues en 1990 et 1991.

Une démarche systématique de communication entre les partenaires régionaux et nationaux de la planification décentralisée, INFOPLAN, fonctionne par ailleurs au Commissariat Général au Plan depuis quelques années ; il s'agit d'un système ouvert auquel participent l'ensemble des 22 régions métropolitaines tant du côté Conseil Régional (Services) que du Secrétariat Général pour l'Administration Régionale.

En 1989/1990 une dizaine de séminaires d'une journée ont été organisés autour de thèmes régionaux, nationaux ou européens : études prospectives engagées par certaines régions, présentation des rapports de commissions du 10e Plan et expériences de politique régionale mise en oeuvre par plusieurs pays européens.

Des réflexions sont partiellement engagées pour donner une nouvelle dynamique à cette structure afin de répondre à une expression des besoins de plus en plus formalisée.

2. L'aide à la définition des réflexions prospectives régionales

Les régions ont en effet une vocation particulière dans ce domaine. Nombre d'entre elles développent ou envisagent de développer des réflexions à moyen-long terme précédant la négociation des contrats de plan Etat-Régions.

Un dossier, élaboré fin 1989, fait le point sur les expériences de planification et de prospective régionale conduites lors de la préparation du Xe Plan.

La mission du Plan est par ailleurs d'aider les régions à entreprendre le plus tôt possible les réflexions à long terme nécessaires dans le cadre de la préparation de la troisième génération de contrats de plan. Sa réflexion s'oriente dans deux directions, à savoir :

- d'une part, la mise au point au niveau national des instruments ou des méthodes scientifiques permettant aux régions de cadrer leurs réflexions dans une problématique nationale . L'élaboration des premiers comptes régionaux des administrations publiques centrales et la mise à disposition de plusieurs directions régionales de l'INSEE d'un modèle régional à court-moyen terme, le modèle MDR (Modèle de Développement Régional), constituent deux exemples significatifs de cette recherche ;

- et, d'autre part, l'aide directe aux régions qui le souhaitent soit sous la forme de missions spécifiques (Outre-Mer) soit d'une manière plus ponctuelle par la participation à des réunions d'orientation ou la mise à disposition de données ou d'orientations nationales (Poitou-Charentes, Aquitaine...).

B. L'EVALUATION DE LA PROCEDURE DES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS

Les contrats de plan Etat-Région de deuxième génération ont été signés en 1989 et il importe d'en tirer les enseignements nécessaires afin de préparer la troisième génération dans les meilleures conditions.

A cet effet le groupe "évaluation des politiques contractuelles en faveur du développement régional" a été installé en avril 1990 par le Secrétaire d'Etat chargé du Plan et le Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire et des Reversions.

Il poursuivra quatre objectifs :

- évaluer la procédure des contrats de plan Etat/Régions ;
- assurer le suivi des contrats de plan Etat-Régions signés en 1989 et la mesure de leurs effets sur le terrain ;
- rechercher les moyens d'inciter les régions à mieux organiser leur réflexion stratégique à moyen terme, pour répondre aux défis des années 1990 et préparer dans des conditions améliorées la future génération des contrats de plan ;
- examiner d'autres procédures contractuelles, en particulier dans les instances européennes.

Les conclusions de ce groupe d'évaluation devraient être rendues publiques à l'occasion de la présentation du rapport d'exécution du Plan à mi-parcours prévue pour le printemps 1991.

Annexe

les organismes d'études rattachés ou subventionnés par le Secrétariat d'Etat au plan sont :

- a) les organismes rattachés :

1 - le centre d'études prospectives et d'informations internationales a pour mission de rassembler les informations et d'élaborer des études prospectives sur l'économie nationale, les échanges internationaux et les économies étrangères.

2 - le centre d'étude des revenus et des couts est un organisme public d'étude dont la mission générale est de contribuer à une connaissance plus rapide et plus complète de tous les revenus et de tous les éléments constitutifs des couts de production.

- b) les organismes subventionnés :

1 - le centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), qui est soumis au contrôle de l'Etat, se consacre à la recherche en socio-économie dans le cadre d'une démarche contractuelle.

2 - le centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification (CEPREMAP) est une association loi de 1901, sous la tutelle du commissariat général au plan, dont l'activité est essentiellement centrée sur les analyses micro ou macro-économiques répondant aux préoccupations prioritaires du Plan, et notamment : la nouvelle donne de l'économie française dans un cadre international, la planification stratégique et l'approche du long terme.

3 - l'institut de recherches économiques et sociales (IRES) est également une association loi de 1901 subventionnée par le budget du Plan.

4 - l'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) se consacre essentiellement à l'analyse conjoncturelle et prospective de l'activité économique.

Réunie le 17 octobre 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget des services du Premier ministre (IV - Plan) pour 1991.