

N° 87

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

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 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 37

SERVICES DU PREMIER MINISTRE :

IV.- PLAN

Rapporteur spécial : M. Claude HAUT

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	4
1. <i>La relance du Commissariat général du Plan (CGP)</i>	4
2. <i>La nouvelle impulsion donnée à l'évaluation des politiques publiques</i>	5
3. <i>Les nouvelles modalités de l'évaluation des contrats de plan Etat-régions sont plus difficiles à mettre en oeuvre</i>	6
4. <i>Les débuts du nouveau Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC)</i>	7
CHAPITRE PREMIER - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	8
A. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE DIMINUTION	8
1. <i>Les dépenses ordinaires</i>	9
2. <i>Les dépenses en capital</i>	9
3. <i>L'évolution des effectifs</i>	9
B. RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR ACTION	10
CHAPITRE II - LES ACTIVITÉS DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU PLAN	11
I. SERVICE ÉCONOMIQUE, FINANCIER ET INTERNATIONAL	11
II. SERVICE DE L'ÉVALUATION ET DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT	12
A. ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	12
B. L'ÉVALUATION DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION	12
C. LA MODERNISATION DE L'ÉTAT ET LA FONCTION PUBLIQUE	13
III. SERVICE DES AFFAIRES SOCIALES	14
CHAPITRE III - LES ORGANISMES RATTACHÉS OU SUBVENTIONNÉS	15
I. LES ORGANISMES RATTACHÉS	15
A. LE CENTRE D'ÉTUDES PROSPECTIVES ET D'INFORMATIONS INTERNATIONALES	15
B. LE CONSEIL DE L'EMPLOI, DES REVENUS ET DE LA COHÉSION SOCIALE	16
II. LES ORGANISMES SUBVENTIONNÉS	17
A. LES ORGANISMES ET LEURS MISSIONS	17
B. LES MOYENS	19
EXAMEN EN COMMISSION	20
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	23
ANNEXE I - Lettre de M. Lionel Jospin, Premier ministre, à Monsieur Jean-Michel Charpin, Commissaire au Plan	24
ANNEXE II - CIRCULAIRE DU 25 AOÛT 2000	26

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La relance du Commissariat général du Plan (CGP)

Le gouvernement a pris acte de la nécessaire modification des missions dévolues au Commissariat général du Plan du fait de l'abandon des lois de plan. En 1998, le Premier ministre définissait ainsi la «*fonction particulière*» du CGP : «*animateur de l'analyse prospective et stratégique, lieu privilégié de la concertation socioprofessionnelle, programmeur et évaluateur des politiques publiques*».

Manifestant la volonté de voir relancée l'action du CGP, un programme de travail a été fixé par lettre du Premier ministre le 31 mars 1998. Ce programme s'articulait autour de trois axes :

- 1) développer l'économie française dans le cadre de la mondialisation et de l'intégration européenne
- 2) renforcer la cohésion sociale
- 3) moderniser les instruments de l'action publique

Parallèlement, le Premier ministre a chargé le CGP de réaliser un « rapport sur les perspectives de la France », exercice ayant vocation à se renouveler tous les trois ans, et dont l'objectif est de favoriser une réflexion collective sur une stratégie nationale de développement économique et social afin d'éclairer les perspectives à moyen et long terme et de clarifier les choix des autorités publiques.

Remis au Premier ministre le 6 juillet 2000, le rapport a été remis au Conseil économique et social qui a rendu son avis le 29 novembre 2000.

Par lettre du 27 novembre 2000, le Premier ministre a arrêté un nouveau programme de travail, qui comprend trois axes :

- 1) **le retour au plein-emploi et l'encouragement à l'activité,**
- 2) **le renforcement de la cohésion sociale et la sécurisation des parcours individuels,**
- 3) **les nouvelles régulations publiques.**

Sur les seize chantiers inclus dans ce programme de travail, neuf sont déjà en cours, parmi lesquels on peut citer : « *L'économie entrepreneuriale* », « *Le financement de l'économie française, une approche comparative* », « *Immigration, intégration et perspectives démographiques* ».

Parallèlement à la réalisation de ce programme de travail, le CGP a un rôle important à jouer dans deux dispositifs interministériels : l'évaluation des politiques publiques et les contrats de plan Etat-région.

2. La nouvelle impulsion donnée à l'évaluation des politiques publiques

Le Commissariat a vu son rôle renforcé dans le dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques à la fin de l'année 1998. Depuis, il assure le secrétariat du Conseil national d'évaluation. A ce titre, il met en place les instances d'évaluation, suit les études lancées par ces instances et gère les crédits du Fonds national de développement de l'évaluation (FNDE). Par ailleurs, il est chargé de proposer au Premier ministre les suites à donner aux évaluations réalisées.

L'année 2000-2001 a été particulièrement féconde en matière d'évaluation, conformément aux orientations du décret du 18 novembre 1998 qui visait notamment à multiplier le nombre d'évaluations réalisées et à raccourcir leurs délais de réalisation. Trois des cinq évaluations décidées en 1999 ont été achevées, trois évaluations ont été lancées au cours de l'année 2000 et sept ont été décidées en 2001, soit **un total de quinze évaluations en trois ans**, ce qui est davantage que les évaluations réalisées en huit ans dans le cadre du dispositif régi par le décret du 22 janvier 1990.

En premier lieu, trois des cinq évaluations, menées dans le cadre du premier programme du Conseil nationale d'évaluation ont été achevées : *Préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine*, *Nouveaux emplois-nouveaux services dans le champ de la jeunesse et des sports*, *Mesures d'aide à l'emploi dans le secteur non marchand*. Communiquées aux administrations concernées, elles ont été transmises au Conseil national de l'évaluation qui devrait rendre ses avis prochainement. Les deux autres évaluations (*Logement social dans les départements d'Outre-mer*, *lutte contre le SIDA*) devraient être achevées fin 2001 ou début 2002.

Par ailleurs, le Premier ministre a décidé, lors du Comité interministériel de la réforme de l'Etat du 12 octobre 2000, de lancer trois évaluations : *Formation professionnelle continue des agents de l'Etat*, *Mise en œuvre de la politique nationale de sécurité routière par les systèmes locaux de sanction*, et *Développement rural*, la mise en place de celles-ci s'est échelonnée de mars à mai 2001.

Enfin, le CGP a participé au montage des projets et du programme d'évaluation du Conseil national de l'évaluation.

Votre rapporteur se félicite de voir enfin enclenchée une dynamique en matière d'évaluation, d'autant plus que l'année dernière, certaines difficultés de mise en place de la réforme avaient été relevées.

3. Les nouvelles modalités de l'évaluation des contrats de plan Etat-régions sont plus difficiles à mettre en oeuvre

Les modalités d'évaluation des contrats de plan Etat-région ont été réformées l'année dernière, par circulaire du Premier ministre en date du 25 août 2000.

La caractéristique essentielle du nouveau dispositif est le rôle prépondérant du niveau régional : les décisions importantes incombent au préfet de région et au président du conseil régional.

L'évaluation s'organise autour d'un comité de pilotage et d'instances techniques ad hoc pour chaque évaluation.

Votre rapporteur regrette que la mise en place de ces structures ait pris trop de temps. Contestées dans leur légitimité par certains conseils régionaux, elles ont en outre été retardées par les échéances municipales ce qui a contraint de nombreuses régions à adopter des dispositifs transitoires.

Au niveau national, l'instance nationale d'évaluation des contrats de plan Etat-région est présidée par le Commissaire au Plan. Ses missions principales consistent, d'une part, à examiner les projets d'évaluation transmis par les comités régionaux d'évaluation et, d'autre part, à proposer au Commissariat du Plan de procédures déléguées des crédits demandés par les préfets de région.

L'instance s'est réunie pour la première fois le 27 février 2001 puis le 7 avril. L'objet de ces deux réunions était d'examiner les programmes d'évaluation élaborés par les préfetures de région en liaison avec les conseils régionaux, d'approuver les délégués de crédits demandés et de réfléchir à l'appui méthodologique que l'instance pourrait apporter aux régions.

La circulaire du 25 août 2000 autorise une délégué plus souple des crédits. En effet, s'ils définissent une programmation annuelle ou pluriannuelle de leurs évaluations, les préfets de région obtiennent, en début d'année, 75% des crédits qui leur sont destinés. En 2001, dix-huit régions ont soumis un programme d'évaluation, généralement pluriannuel, à l'instance nationale d'évaluation des contrats de plan. Parmi les thèmes retenus, celui de l'environnement est très présent. D'autres thèmes sont récurrents : politique de la ville, emploi, aides aux entreprises.

Le 14 mars 2001 une réunion d'Infoplan a été consacrée à l'évaluation des contrats de plan. Il est apparu que l'information relative aux évaluations circulait mal. Un questionnaire relatif à la circulation de l'information a été adressé aux acteurs régionaux principaux de l'évaluation en mai dernier. Il devrait permettre de définir de nouvelles modalités de circulation de l'information.

4. Les débuts du nouveau Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC)

Rappelons que le Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC) a été supprimé par la loi du 1^{er} avril 2000. En même temps était créé le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale le 8 avril 2000.

Le conseil du CERC est composé de sept membres, il est présidé par Monsieur Jacques Delors. Les autres membres sont Mmes Marie-Thérèse Join-Lambert et Jeanne-Marie Parly, et MM. Paul Champsaur, Xavier Emmanuelli, Jean-Marc Espalioux et Jean Lapeyre.

Le CERC a rendu public en mars 2001 son premier rapport intitulé : « Accès à l'emploi et protection sociale ». Le rapport a cherché à apporter des réponses à trois questions :

- Comment améliorer le contenu en emplois de la croissance ?
- Comment s'assurer que la protection sociale soit globalement renforcée mais contribue au dynamisme de l'emploi ?
- En particulier comment concilier justice redistributive et incitation à l'emploi ?

Le CERC prépare actuellement son second rapport qui portera sur les évolutions de l'emploi et des revenus sur une période couvrant les quinze dernières années.

CHAPITRE PREMIER

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

A. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE DIMINUTION

Les crédits demandés en 2002 pour le Commissariat général du Plan et organismes rattachés s'élèvent à 25,8 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement (169 millions de francs), soit une très légère diminution par rapport à l'année dernière où ils avaient atteint 25,9 millions d'euros.

Les autorisations de programme prévues pour 2002 augmentent de 60 %, passant de 0,5 million d'euros (3,2 millions de francs) à 0,8 million d'euros (5,2 millions de francs).

Le tableau ci-après présente, par titre, les principales évolutions :

(en millions d'euros)

Nature des crédits	2001 Budget voté	2002 LFI	Evolution en %
Dépenses ordinaires			
Titre III - Moyens des services	16,50	16,80	+ 1,8
Titre IV - Interventions publiques	8,80	8,40	- 4,5
Total	25,30	25,20	- 0,3
Dépenses en capital			
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	0,53	0,66	+ 20
Total DO + CP	25,80	25,80	0
Autorisations de programme			
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	0,50	0,80	+ 60
Total	0,50	0,80	+ 60

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires qui représentent 98 % du budget du Plan, diminuent légèrement, passant de 25,38 millions d'euros en 2001 à 25,22 millions d'euros en 2002.

Les crédits du titre III, qui constituent presque les trois-quarts des dépenses ordinaires, s'élèvent à 16,8 millions d'euros, en augmentation de plus de 1,8 %.

Les moyens des services du titre III concernent le Commissariat général du Plan, les organismes rattachés (CEPII et CERC)¹, l'évaluation des politiques publiques et enfin l'évaluation des contrats de plan Etat-régions.

Les crédits du titre IV, consacrés aux interventions publiques, comprennent les subventions accordées à quatre organismes (CEPREMAP, CREDOC, IRES, OFCE)². Ils constituent la deuxième masse de budget avec un peu plus de 32 % du total. En 2002, ils atteignent 8,4 millions d'euros, diminuant légèrement par rapport à 2001 où ils avaient atteint 8,8 millions d'euros.

2. Les dépenses en capital

Les seules dépenses en capital inscrites au budget du Plan sont les crédits du titre VI, destinés à la recherche en socio-économie. Elles connaissent une forte diminution de leurs crédits de paiement, - 25 %, passant de 4,6 millions de francs dans le budget voté de 2000 à 3,4 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 2001. En revanche, elles bénéficient d'une augmentation des autorisations de programme, à hauteur de 300.000 francs (+ 10 %).

3. L'évolution des effectifs

Les effectifs du Commissariat général du Plan (CGP), hors organismes subventionnés, mais y compris le CEPII et le CERC, s'établiront à 206 personnes en 2002, dont 89 titulaires et 117 contractuels, contre 207 en 2001.

Quatre postes d'adjoints administratifs sont supprimés, tandis que trois postes de rapporteurs des instances d'évaluation sont créés.

¹ CEPII : Centre d'études prospectives et d'information internationale
CERC : Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale

² CEPREMAP : Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquée à la planification
CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
IRES : Institut de recherches économiques et sociales
OFCE : Observatoire français des conjonctures économiques

B. RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR ACTION

Le tableau ci-après présente une analyse plus fine de la répartition des dépenses ordinaires :

Intitulé	B.V. 2000	B.V.2001	PLF 2002	Différence entre 2001 et 2002
C.G.P.	12 416 029	12 784 347	12 901 912	117 565
Recherche en socio-économie	4 856 122	5 182 466	4 898 081	- 284385
C.S.E.R.C.	977 775	1 242 934	1 181 515	- 61428
C.E.P.I.I.	3 339 027	3 340 653	3 407 157	66 504
F.N.D.E.	960 585	991 075	991 075	-
C.N.E.	326 406	357 048	362 132	5 084
C.P.E.R.	785 112	1 486 378	1 486 378	-
Total général	23 661 056	25 384 910	25 228 250	- 156660

Comme le fait apparaître ce tableau, la stabilité apparente du budget du Commissariat Général du Plan masque des évolutions importantes.

Tout d'abord, ce budget enregistre les effets du déménagement d'une partie des services du Commissariat général du Plan ainsi que du CERC au 113 rue de Grenelle dans un immeuble domanial. L'abandon des locaux en location rue Las Cases et Casimir Périer génère une économie nette de 0,30 million d'euros en année pleine (1,9 million de francs), compte tenu de la prise en charge de la gestion de ce nouvel immeuble pour une somme estimée à 0,25 million d'euros.

En second lieu, le Plan fait partie de la première série d'administrations qui utiliseront le nouveau système comptable ACCORD dès le premier trimestre 2002. Cette décision entraîne une augmentation des crédits informatiques de 0,17 million d'euros, notamment pour la sécurisation des réseaux.

De plus, la montée en puissance du dispositif national d'évaluation des politiques publiques a amené le Commissariat général du Plan à modifier la structure des emplois budgétaires. La création de trois emplois de rapporteurs d'instance nationale d'évaluation est gagée par la suppression de quatre emplois d'adjoint administratif.

Enfin, les crédits de recherche inscrits au budget du Plan sont en légère diminution en 2002.

CHAPITRE II

LES ACTIVITÉS DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU PLAN

I. SERVICE ÉCONOMIQUE, FINANCIER ET INTERNATIONAL

Le champ d'investigation du service économique, financier et international (SEFI) du commissariat général au Plan porte sur les perspectives de l'économie française et de son environnement international, en particulier celui de l'Union européenne. Il a pour mission de fournir des analyses, des diagnostics et des visions prospectives et également de susciter le débat et d'animer la concertation sur ces sujets. Il entretient des relations étroites avec l'administration économique et la Banque de France. Il contribue à l'animation de la réflexion au sein du Plan sur l'évolution actuelle de l'économie française.

Le SEFI a lancé, au cours de l'année 2000-2001, les travaux du groupe « Financement des économies, une approche comparative ». Son objectif principal est de réfléchir à la place à accorder au financement par actions dans l'économie française et de mesurer les éventuelles spécificités de la France en la matière.

Le second grand chantier du SEFI porte sur l'« Economie de proximité ». Le SEFI se propose de développer trois grandes dimensions du sujet. La première porte sur l'organisation de l'offre pour satisfaire les demandes finances locales. La seconde dimension porte sur l'étude des liens qui se nouent entre acteurs locaux au cours du processus de production. Enfin, un troisième groupe sera en charge de la diversité des statuts de l'offre qui sous-tendent l'économie de proximité.

Par ailleurs, dans le cadre de la « convention de jumelage entre la France et la Pologne en partenariat avec l'Irlande et le Portugal », financée par la Commission européenne, le SEFI a pris part aux actions entreprises au cours de l'année 2001. Selon les termes de la convention, ce jumelage est destiné « au renforcement de la capacité administrative à assumer le processus d'adhésion aux différents niveaux de l'administration publique. Il vise en particulier au développement du potentiel humain et à la mise en place des structures et procédures nécessaires à un fonctionnement efficace de la fonction publique en Pologne ».

La fonction spécifique du SEFI était d'informer le Centre gouvernemental d'étude stratégique sur l'évolution du rôle du commissariat général du Plan.

II. SERVICE DE L'ÉVALUATION ET DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT

Le Service est compétent pour les questions relatives à l'évaluation des politiques publiques, à la réforme de l'Etat et aux actions entrant dans son champ de souveraineté, à la fonction publique et à la modernisation des services publics.

A. ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Comme il a été dit plus haut, l'année 2000-2001 a été particulièrement féconde en matière d'évaluation.

En premier lieu, les évaluations suivantes ont été achevées : *préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine, nouveaux emplois – nouveaux services dans le champ de la jeunesse et des sports, mesures d'aide à l'emploi dans le secteur non marchand*. Communiquées aux administrations concernées, elles ont été transmises au Conseil national de l'évaluation qui rendra ses avis en septembre et octobre 2001.

Trois évaluations ont été lancées par le Premier ministre lors du Comité interministériel de la réforme de l'Etat (CIRE) du 12 octobre 2000 : *formation professionnelle continue des agents de l'Etat, mise en œuvre de la politique nationale de sécurité routière par les systèmes locaux de sanction et développement rural*.

Enfin, le SEME a participé au montage des projets et du programme d'évaluation du Conseil national de l'évaluation. Ce programme comprend sept évaluations : *fonds structurels et politiques régionales, politique du service public des déchets ménagers, aides aux très petites entreprises, politique de contractualisation avec les universités, pratiques de recours à des opérateurs externes pour la mise en œuvre des politiques actives d'emploi, politique de transport combiné rail/route, étude de faisabilité d'une évaluation sur les politiques d'amélioration de l'accès à la prévention et aux soins*. Les instances seront installées à l'automne 2001.

B. L'ÉVALUATION DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION

Cette activité du service a été évoquée dans les principales observations.

C. LA MODERNISATION DE L'ÉTAT ET LA FONCTION PUBLIQUE

La lettre du Premier ministre du 27 novembre 2000 définit trois chantiers essentiels : la fonction internationale et européenne dans l'administration d'Etat, la fonction juridique dans les administrations, y compris les collectivités locales, et l'expérimentation. Pour l'instant, seul le premier thème a donné lieu à la constitution de deux groupes de travail. Il s'agit :

- du groupe « *Fonction européenne et internationale dans l'administration d'Etat* »

Installé le 13 juin 2001, ce groupe de travail a pour mission :

- de dresser un bilan du fonctionnement de l'organisation administrative existante, notamment en fonction des difficultés rencontrées et des besoins imparfaitement satisfaits, qui devra s'appuyer notamment sur des avis extérieurs à l'administration française ;

- d'identifier, notamment à l'étranger, mais aussi dans les différentes administrations françaises, des dispositifs performants susceptibles d'être reproduits, au moins partiellement ;

- de faire des propositions opérationnelles permettant d'améliorer notre organisation.

Le rapport final du groupe de travail sera remis en octobre 2002. Ses premières conclusions pourraient toutefois être retransmises au gouvernement dès le mois de mai 2002.

- du groupe « *Nouveau partenariat entre les organisations de solidarité internationales et les pouvoirs publics* »

Ce groupe de travail abordera trois thèmes :

* La délégation de service public, les aspects financiers et fiscaux, le contrôle et l'évaluation et, d'une manière générale, tout ce qui a trait à la contractualisation ;

* Les caractéristiques et les spécificités des organisations non gouvernementales de développement françaises par rapport à leurs homologues étrangères au regard notamment de leurs atouts géographiques et sectoriels, de leur taille, de leur autonomie financière et de leur professionnalisation ;

* Le rôle des ONG dans les relations internationales en termes de participation à la définition des politiques publiques, les actions conjointes ONB/pouvoirs publics et les rapports avec le secteur privé.

III.SERVICE DES AFFAIRES SOCIALES

Le Service des affaires sociales, qui traite l'ensemble des politiques sociales, a réuni entre janvier 2000 et juin 2001 une **commission sur la réduction du temps de travail**.

Cette commission devait tirer les enseignements de l'observation et présenter un diagnostic à mi-parcours du processus de réduction du temps de travail relancé par la loi de Robien du 11 juin 1996.

Elle a rendu son rapport public en juin 2001, qui a été publié à La Documentation française sous le titre « *Réduction du temps de travail : les enseignements de l'observation* ».

Par ailleurs, un rapport « *Jeunesse, le devoir d'avenir* » a été rendu public en février 2001 et publié à La Documentation française en mars 2001.

Le rapport établit un diagnostic des limites atteintes par les politiques et les actions destinées aux jeunes et propose d'instituer un droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie. Ce droit doterait chacun d'un capital de vingt années de formation.

Le Commissariat a, d'autre part, lancé le 16 mars 2001 un séminaire sur « *Immigration, marché du travail et intégration* » ayant pour objectif de réunir des données fiables sur ces questions et de les discuter.

Enfin, en application du décret du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques, le Service a assuré le fonctionnement de **trois instances d'évaluation** :

- **l'évaluation du programme «Nouveaux services – emplois jeunes** » dans le champ d'intervention du ministère de la jeunesse et des sports dont le rapport sera public au cours du dernier trimestre 2001 ;

- **l'évaluation des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand**, dont une série d'études dont les résultats ont été rendus à la fin de l'année. Le rapport sera publié au cours du dernier trimestre 2001 ;

- **l'évaluation de la politique de lutte contre le SIDA**, dont le rapport devrait être terminé début 2002.

CHAPITRE III

LES ORGANISMES RATTACHÉS OU SUBVENTIONNÉS

I. LES ORGANISMES RATTACHÉS

A. *LE CENTRE D'ÉTUDES PROSPECTIVES ET D'INFORMATIONS INTERNATIONALES*

Organisme public d'étude et de recherche en économie internationale, le Centre d'études prospectives et d'informations internationales est rattaché au Commissariat général du Plan. Son programme de travail est fixé par un conseil composé de responsables de l'administration et de personnalités issues des entreprises, des organisations syndicales et de l'université. Le Centre rassemble 46 collaborateurs, dont 13 titulaires et 33 contractuels, sans changement par rapport aux deux années précédentes.

Le Centre publie une revue trimestrielle d'économie internationale appliquée, «*Economie internationale*», quatre pages mensuelles, «*La lettre du Centre d'études prospectives et d'informations internationales*», des ouvrages, des documents de travail et, deux fois par ans, une lettre d'information en anglais. Le Centre est actuellement présidé par M. Michel Camdessus, ancien directeur général du Fonds monétaire international.

Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales disposera en 2002 d'un budget de 3,4 millions d'euros (22,30 millions de francs), stable depuis 1999, dont 2,38 millions d'euros (15,61 millions de francs) de crédits de rémunérations et de charges sociales et 1,02 million d'euros (6,69 millions de francs) de fonctionnement. Aux dotations budgétaires s'ajouteront des ressources propres et des fonds de concours. Le centre disposera de 46 collaborateurs, dont 13 titulaires et 33 contractuels, sans changement par rapport à 1999 et 2000.

Evolution du budget du Centre d'études prospectives et d'informations internationales

(en millions d'euros)

	Budget 1999	Budget 2000	Budget 2001	Projet de budget pour 2002
Rémunérations et charges sociales	2,29	2,32	2,32	2,38
Travaux et enquêtes	0,01	-		
Informatique, bureautique, télématique) 1,01) 1,02) 1,24) 1,02
Moyens de fonctionnement				
Total	3,31	3,34	3,56	3,4

Source : Centre d'études prospectives et d'informations internationales.

B. LE CONSEIL DE L'EMPLOI, DES REVENUS ET DE LA COHESION SOCIALE

Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERCS) a été créé par le décret n° 2000-302 du 7 avril 2000.

Le Conseil est l'héritier du Centre d'étude, des revenus et des coûts (CERC), créé par le Général de Gaulle en 1966, transformé en 1993 par le législateur, supprimé dans la loi du 20 décembre 1993 quinquennale relative à l'emploi et à la formation professionnelle pour être recréé par décret.

Les missions du Conseil sont les suivantes. Il est chargé de contribuer à la connaissance des revenus, des inégalités sociales et des liens entre l'emploi, les revenus et la cohésion sociale.

Il est composé d'un président (M. Jacques Delors aujourd'hui) et de six membres choisis pour quatre ans à raison de leur compétence et de leur expérience dans les domaines d'étude du Conseil et nommés par décret.

Il établit un rapport de synthèse périodique, portant sur les évolutions dans le domaine de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, et des rapports particuliers relatifs à des thèmes entrant dans son domaine de compétence. Les rapports particuliers sont réalisés à l'initiative du Conseil ou la demande du Premier ministre. Un premier rapport centré sur la situation des « travailleurs pauvres » a été présenté en février 2001.

Votre rapporteur spécial se félicite qu'ait été prévue une transmission des rapports aux assemblées ainsi qu'au Conseil économique et social. Il constate que le nouvel organisme sait manifester de l'indépendance, laquelle est prévue au demeurant par son texte constitutif. Mais il s'interroge, ici comme ailleurs, sur le positionnement administratif de l'organisme : quelle est sa spécificité alors qu'il existe un Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion

sociale, et même un Conseil économique et social, représentant la société civile et permettant de larges débats ?

Le coût de l'organisme devrait s'élever selon le projet de loi de finances pour 2002 à 1,18 million d'euros (7,74 millions de francs), somme en baisse par rapport aux crédits votés pour 2001, les crédits de rémunération augmentant d'1,8 %, les moyens de fonctionnement diminuant compte tenu de la baisse des dépenses de loyer pour les raisons expliquées plus haut.

Les emplois sont fixés à 11, sans changement par rapport à l'an dernier.

II. LES ORGANISMES SUBVENTIONNÉS

A. LES ORGANISMES ET LEURS MISSIONS

Quatre organismes bénéficient des subventions du Plan :

- le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) ;
- le Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquée à la planification (CEPREMAP) ;
- l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) ;
- l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

Le **CREDOC** a été créé en 1953. Il analyse et anticipe le comportement des individus dans leurs multiples dimensions : consommateurs, agents de l'entreprise, acteurs de la vie sociale.

Il a mis en place depuis 1978 un dispositif permanent d'enquêtes sur les modes de vie, opinions et aspirations des Français et s'est spécialisé dans la construction de systèmes d'information, les enquêtes quantitatives *ad hoc*, les enquêtes qualitatives par entretien et l'analyse lexicale.

Depuis sa création, le Centre a réalisé plus de 2.500 études.

Il comprend moins d'une soixantaine de collaborateurs aux compétences pluridisciplinaires (statisticiens, sociologues, spécialistes du marketing, économistes, linguistes...) répartis en cinq départements d'études et de recherche et un réseau d'une centaine d'enquêteurs.

Le **CEPREMAP** est un centre de recherche placé auprès du Commissariat général du plan, né en 1967. Il regroupe une trentaine de chercheurs permanents et associés, du Centre national de la recherche scientifique ou de statut universitaire. Il accueille par ailleurs régulièrement des visiteurs étrangers, des doctorants et stagiaires.

Il mène à la fois des travaux de recherche à caractère méthodologique ou fondamental et des programmes plus appliqués en coopération avec le Commissariat général du plan ou d'autres administrations économiques.

Les principaux domaines couverts par ces travaux sont la théorie économique formalisée, les problèmes d'allocation, d'incitation et d'assurance, les formes de la concurrence et les fondements micro de la macroéconomie, la modélisation macroéconomique, et l'analyse du changement technique, institutionnel et social.

L'**IRE**S, créé en 1982, est une association. Elle a pour vocation d'apporter aux organisations syndicales des éléments d'appréciation et d'analyse sur l'ensemble des questions économiques et sociales. Il dispose d'un centre de recherche et de documentation, lequel se consacre à la réalisation d'un programme à moyen terme approuvé par le conseil d'administration.

Il soutient par ailleurs l'effort de recherche propre à chaque centrale. Pour cela, après accord du conseil d'administration, il finance des programmes réalisés par des équipes choisies par chacune des organisations.

Il publie une « *Revue* », trois fois l'an, une « *Chronique internationale* », publication bimestrielle, et une « *Lettre de l'IRE*S », trimestrielle.

Enfin, l'**OFCE** a été créé en janvier 1981 au sein de la Fondation nationale des sciences politiques par une convention passée entre le Premier ministre et le président de la fondation.

Il s'agit d'un organisme chargé d'étudier, scientifiquement et en toute indépendance, la conjoncture de l'économie française, ses structures et son environnement extérieur, notamment européen, d'effectuer des comparaisons avec les économies étrangères, de formuler des prévisions économiques, à court, moyen et long terme.

Son président est nommé par le président de la fondation avec l'agrément du Premier ministre. Il comprend un département analyse et prévisions et un département des études.

Il publie une « *Lettre de l'OFCE* » et une « *Revue de l'OFCE* ».

B. LES MOYENS

Les subventions inscrites au chapitre 44-11 en faveur des organismes rattachés, qui constituent l'essentiel de leurs ressources¹, sauf pour le CREDOC², diminuent de 4,6 % par rapport aux crédits votés pour 2001 et atteignent 8,4 millions d'euros (55,10 millions de francs) :

Subventions aux organismes rattachés

(en millions d'euros)

	Budget pour 1999	Budget pour 2000	Budget pour 2001	Projet de budget 2002
CREDOC (recherche)	0,84	0,84	0,85	0,85
CEPREMAP (recherche)	1,17	1,17	1,18	1,18
OFCE - Total	3,12	3,13	3,45	3,14
- fonctionnement	2,06	2,06	2,06	2,06
- recherche	1,06	1,07	1,38	1,07
IRES - Total	3,07	3,07	3,2	3,08
- fonctionnement	1,93	1,93	2,04	1,93
- recherche	1,14	1,14	1,15	1,15
Total	8,34	8,35	8,81	8,4

Source : Commissariat général du plan.

Ces quatre organismes emploient près de 200 personnes, à temps plein ou à temps partiel, à titre permanent ou temporaire, directement rémunérées ou simplement mises à disposition ou détachées.

Effectifs des organismes subventionnés

	1999	2000	2001	2002
OFCE	48	48	48	49
IRES	27	30	32	32
- salariés	16	16	18	18
- mis à disposition	11	14	14	14
CEPREMAP	35	32	33	34
CREDOC (hors enquêteurs)	47	44	41	47
Total	184	184	186	194

Source : Commissariat général du plan.

¹ 93,5 % des ressources de l'OFCE en 2000, 82 % des ressources de l'IRES en 2002, 87 % des ressources du CEPREMAP en 2001.

² Les contrats représenteraient 68 % des ressources du CREDOC en 2001.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 16 octobre 2001 sous la présidence de M. Jacques OUDIN, vice-président, la commission a procédé à l'**examen des crédits des services du Premier ministre : IV – Plan.**

M. Claude Haut, rapporteur spécial, a d'abord indiqué que les crédits demandés en 2002 pour le Commissariat général du plan (CGP) et organismes rattachés s'élevaient à 25,8 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement ce qui correspond à une très légère diminution par rapport à l'année dernière où ils avaient atteint 25,9 millions d'euros.

La stabilité apparente du budget du Commissariat général du plan masque cependant des évolutions importantes, a-t-il déclaré.

Tout d'abord, il a évoqué le déménagement d'une partie des services du Commissariat général du plan qui génère une économie nette de 0,30 million d'euros en année pleine.

M. Claude Haut, rapporteur spécial, a ensuite précisé que le Plan faisait partie de la première série d'administrations qui utiliseront le nouveau système comptable ACCORD dès le premier trimestre 2002, ce qui entraîne une augmentation des crédits informatiques de 0,17 million d'euros.

Enfin, il a fait part de la modification des emplois budgétaires consécutive à la montée en puissance du dispositif national d'évaluation des politiques publiques, précisant que trois emplois de rapporteurs d'instance nationale d'évaluation étaient créés moyennant la suppression de quatre emplois d'adjoint administratif.

Puis **M. Claude Haut** a évoqué les principales activités du Commissariat général du plan.

Il a rappelé que les missions du Commissariat général du plan avaient été réformées il y a deux ans, le Premier ministre ayant alors proposé une nouvelle définition de cette administration particulière : le CGP est conçu comme « animateur de l'analyse prospective et stratégique, lieu privilégié de la concertation socioprofessionnelle, programmeur et évaluateur des politiques publiques ».

Il a évoqué les principaux axes du dernier programme de travail pluriannuel du CGP, fixé en novembre 2000 : premièrement, le retour au plein emploi et l'encouragement à l'activité ; deuxièmement, le renforcement de la

cohésion sociale et la sécurisation des parcours individuels. Enfin, troisième et dernier axe : les nouvelles régulations publiques.

Il a poursuivi en mentionnant l'autre pivot de l'action du CGP, l'évaluation des politiques publiques, domaine dans lequel le Commissariat général du plan a également été renforcé il y a deux ans. Il a rappelé que ce dernier assurait le secrétariat du Conseil national d'évaluation et gérait les crédits du Fonds national de développement de l'évaluation (FNDE) et que, par ailleurs, il était chargé de proposer au Premier ministre les suites à donner aux évaluations réalisées.

Il s'est félicité de ce que l'année 2000-2001 ait été particulièrement féconde en matière d'évaluation. Au total, quinze évaluations ont été mises en route en trois ans, a-t-il indiqué, soit beaucoup plus que les évaluations décidées en huit ans sous le régime du décret du 22 janvier 1990.

En revanche, il a précisé qu'on relevait plus de difficultés du côté de l'évaluation des contrats de plan Etat-régions. Il a rappelé que la caractéristique essentielle du nouveau dispositif d'évaluation des contrats de plan Etat-Région était la place prépondérante de l'échelon régional, préfet de région et président de conseil régional en particulier. L'évaluation s'organise autour d'un comité de pilotage et de plusieurs instances techniques ad hoc pour chaque évaluation. Au niveau national, le Commissaire au plan préside l'instance nationale d'évaluation.

Il a déclaré que deux difficultés principales étaient apparues : la première a concerné les comités de pilotage et leurs instances techniques, dont la formation a été retardée, à la fois pour des raisons de fond, ces instances étant contestées dans leur légitimité, mais aussi à cause des échéances électorales, ce qui a contraint un certain nombre de régions à adopter des dispositifs transitoires. Par ailleurs, il a cité une récente réunion d'infoplan en mars dernier, qui a mis en évidence une mauvaise circulation de l'information relative aux évaluations. Afin de remédier à ce problème, un questionnaire a été élaboré, afin de cerner au mieux les difficultés en question. **M. Claude Haut** s'est montré sceptique quant à l'efficacité de ces questionnaires.

Mais ce tableau n'est pas complètement noir, a-t-il déclaré, évoquant en particulier la réforme des modalités des délégations de crédits, qui ont été très assouplies puisque désormais, s'ils définissent une programmation annuelle ou pluriannuelle de leurs évaluations, les préfets de région obtiennent en début d'année 75% des crédits qui leur sont destinés. **M. Claude Haut** a indiqué qu'en 2001, dix-huit régions avaient soumis un programme d'évaluation à l'instance nationale d'évaluation des contrats de plan, les thèmes récurrents concernant l'environnement, la politique de la ville, l'emploi.

Enfin, il a souhaité attirer l'attention sur le tout récent Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), qui remplace depuis l'année dernière l'ancien Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC). Il a indiqué que le CERC, présidé par Monsieur Jacques Delors avait rendu public son

premier rapport en mai 2001, intitulé : « Accès à l'emploi et protection sociale ». Il a précisé qu'actuellement le CERC préparait son second rapport, qui portera sur les évolutions de l'emploi et des revenus sur une période couvrant les quinze dernières années.

M. Jacques Oudin, président, s'est interrogé sur le rôle des divers organismes publics, Commissariat général du plan, Conseil économique et social, Conseil des coûts et rendement des services publics, Cour des comptes, exprimant le souhait d'une meilleure connaissance des spécificités de chacun de ces organismes.

M. Claude Haut, rapporteur spécial, s'est dit lui aussi intéressé par une approche globale des ces organismes, tout en se faisant l'avocat du Commissariat général du plan, dont la légitimité est aujourd'hui incontestable. A l'appui de ses dires, il est revenu sur les récents succès obtenus en matière d'évaluation des politiques publiques.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits du Plan.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Modifications des crédits

Les crédits inscrits à la ligne « Services du Premier ministre : IV. – Plan » ont été majorés de 230.000 euros (1,5 million de francs).

Il s'agit de majorer les crédits non reconductibles qui avaient été proposés à titre non reconductible à destination de l'Observatoire français des conjonctures économiques en abondant l'article 32 du chapitre 44-01 intitulé « Subventions diverses » pour un montant de 230.000 euros.

ANNEXE I

Lettre de M. Lionel Jospin, Premier ministre,
à Monsieur Jean-Michel Charpin, Commissaire au Plan

Paris, le 27 novembre 2000

Monsieur le Commissaire,

Vous m'avez fait connaître que le programme de travail engagé à ma demande en 1998 par le Commissariat général du Plan était sur le point d'être achevé. Dix des quatorze chantiers ont d'ores et déjà été menés à bien. Trois des quatre derniers chantiers en cours déboucheront dans les mois qui viennent, et le quatrième (Prospective des métiers et des qualifications), qui a une nature plus durable, progresse de façon très satisfaisante. Vous avez de plus honoré des commandes spécifiques portant sur l'avenir des retraites et la filière électro-nucléaire. Ces travaux ont donné lieu à des publications ; ils ont alimenté la réflexion gouvernementale et le débat public. Dans plusieurs cas, ils ont inspiré la politique du Gouvernement. D'autres demandes sont en cours de traitement, qui concernent la rentabilité des infrastructures de transport et les organismes génétiquement modifiés.

Le « Rapport sur les perspectives de la France », dont je vous avais confié la préparation, m'a été remis en juillet dernier. Il éclaire les grands enjeux de l'avenir, notamment la révolution de l'information et l'entrée dans l'économie du savoir, les arbitrages entre générations et le besoin de réformes institutionnelles et de nouvelles régulations publiques. Il s'inscrit dans la perspective du retour au plein emploi et met l'accent sur la sécurisation des parcours individuels et sur la mise en œuvre effective du principe d'égalité des personnes.

Dès le 17 juillet 2000, j'ai saisi le Conseil économique et social afin qu'il débâte du rapport et me fasse tenir son avis sur les analyses et conclusions qu'il comporte. Après avoir pris connaissance de cet avis, je transmettrai le rapport aux Assemblées parlementaires en l'accompagnant d'une lettre indiquant les principaux enseignements que le Gouvernement entend en tirer pour son action.

Vous m'avez informé que la préparation du « Rapport sur les perspectives de la France » avait fait apparaître l'insuffisance de notre compréhension collective d'un certain nombre de sujets majeurs. Vous avez consulté les partenaires sociaux et des personnalités sur leur appréciation des priorités pour les travaux du Commissariat général du Plan dans la période qui vient, et m'avez informé des conclusions que vous en tirez.

En conséquence, je vous demande de lancer dans les meilleurs délais le programme de travail décrit en annexe, qui comprend trois grands axes :

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

La réalisation de ce programme vous amènera à réunir des informations et des analyses, et à les soumettre au débat au sein de groupes techniques ou de commissions de concertation associant les partenaires sociaux et des responsables territoriaux. J'attends de ces travaux qu'ils permettent d'éclairer à la fois les enjeux pour la société française et les décisions des autorités publiques.

Parallèlement à la réalisation de ce programme de travail, le Commissariat général du Plan a un rôle important à jouer dans deux dispositifs interministériels : l'évaluation des politiques publiques et les contrats de plan Etat-régions.

A la suite de la réforme du dispositif interministériel d'évaluation intervenue en novembre 1998, j'ai décidé, sur proposition du Conseil national de l'évaluation, lors des comités interministériels pour la réforme de l'Etat de juillet 1999 et d'octobre 2000, de lancer huit évaluations. Le Commissariat général du Plan devra continuer à animer la relance de ce dispositif indispensable à la réforme de l'Etat, notamment par ses responsabilités de secrétariat du Conseil national de l'évaluation et de proposition des suites à donner aux évaluations.

Les contrats de plan conclu pour la période 2000-2006, ainsi que les contrats qui en relèvent, feront l'objet d'évaluations organisées suivant la procédure définie en août 2000, qui confie au Commissariat général du Plan la responsabilité des délégations de crédits et une fonction de soutien technique et méthodologique. De plus, le Commissariat général du Plan contribuera à la phase finale d'établissement des schémas de services collectifs et à la préparation, avec la DATAR et le secrétariat d'Etat à l'Outre-mer pour ce qui le concerne, de la synthèse du suivi et des évaluations portant sur les quatre premières années des contrats.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Commissaire, l'expression de ma considération distinguée.

Lionel JOSPIN

ANNEXE II

CIRCULAIRE DU 25 AOÛT 2000

Circulaire relative à la mise en oeuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles (contrats de plan - contrats de ville et d'agglomération - contrats de pays - contrats conclus avec les parcs naturels régionaux) pour la période 2000-2006

Entrée en vigueur le 31 Août 2000

Les modalités selon lesquelles les actions menées dans le cadre des contrats de plan et des contrats de ville pouvaient faire l'objet d'une évaluation ont été définies par une circulaire du 9 décembre 1993. L'expérience acquise depuis lors et la réforme de la procédure d'évaluation des politiques publiques résultant du décret du 18 novembre 1998 me conduisent à redéfinir et compléter ces modalités, en prenant notamment en compte les procédures communautaires et infrarégionales.

Tel est l'objet de la présente circulaire, qui abroge la circulaire du 9 décembre 1993.

1 Définition du champ de l'évaluation

Les contrats de plan, les contrats de ville, d'agglomération et de pays, ainsi que les contrats conclus avec les parcs naturels régionaux sont désormais les vecteurs de l'action publique menée conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales. Dès lors qu'elles sont inscrites dans un contrat de plan Etat-région, vous pourrez donc inclure dans votre programme d'évaluation les procédures liées aux projets de territoire institués par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

L'objet de l'évaluation est de mesurer l'adéquation de chaque composante d'un programme aux objectifs affichés. En effet, si les contrats ne sont pas évaluables dans leur globalité, les programmes qui les composent ont leur propre cohérence interne et répondent chacun à une situation particulière. Aussi l'évaluation peut-elle concerner un programme pris isolément, ou plusieurs simultanément, dans la mesure où ils visent à atteindre un même objectif. Elle ne saurait être exhaustive et il appartient aux cocontractants de définir conjointement les programmes qui seront soumis à évaluation.

Vous veillerez toutefois à ce que les priorités définies par les circulaires du 11 mai 1999 et du 27 août 1999 de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, à savoir l'emploi, la solidarité et le développement durable, ainsi que l'impact sur l'effet de serre, soient prises en compte dans le choix des programmes soumis à l'évaluation. Enfin, même si les programmes communautaires font l'objet, pour leur part, d'une évaluation systématique, il est souhaitable que les programmes importants des contrats de plan qui sont cofinancés par les fonds structurels figurent parmi ceux retenus pour l'évaluation.

J'attire également votre attention sur l'intérêt de veiller à une bonne articulation entre cette procédure et l'évaluation triennale des politiques régionales de formation conduite par le comité de coordination des programmes régionaux de la formation professionnelle et de l'apprentissage en application de l'article 53 de la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993.

2 L'organisation de l'évaluation

L'évaluation doit être conduite en bonne intelligence avec l'ensemble des décideurs, afin de leur permettre d'apprécier les effets des actions engagées au regard des objectifs qu'ils se sont donnés. Vous insisterez, dans ce but, sur l'insertion dans les programmes d'indicateurs permettant la mise en oeuvre de l'évaluation : objectif général et objectifs particuliers, calendrier de réalisation, responsabilités, indicateurs de performance. L'organisation de l'évaluation ainsi que la liste des premières évaluations envisagées doivent figurer dans le document contractuel.

L'évaluation doit être engagée suffisamment tôt pour que ses conclusions puissent être prises en compte, en particulier pour procéder aux **aménagement des contrats** qui apparaîtraient nécessaires lors de leur révision en 2003.

Par ailleurs, afin de contribuer à une meilleure efficacité des programmes, elle doit, dans la mesure du possible, être concomitante à la mise en oeuvre des actions engagées.

A cet égard, l'évaluation se distingue du contrôle de gestion. Elle ne doit être réalisée a posteriori que faute d'autre possibilité, et toujours avec l'objectif de disposer rapidement de conclusions opérationnelles.

Elle pourra toutefois être précédée d'études de faisabilité ou de l'établissement d'indicateurs pertinents.

Enfin, dans certaines hypothèses, l'évaluation est susceptible d'être réalisée a priori. Ainsi en va-t-il pour les programmes cofinancés par les fonds structurels, les règlements communautaires imposant un mode d'évaluation qui s'inspire de la procédure des études d'impact, telle qu'elle a été définie par ma circulaire du 26 janvier 1998.

Au besoin, il est possible de mobiliser la mission d'expertise économique et financière (MEEF) placée auprès du trésorier-payeur général de région.

21 Le comité de pilotage

Le dispositif à mettre en place en région s'organise autour d'un comité de pilotage et d'instances techniques.

Une section spécialisée de la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT), instituée par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, assure les fonctions de comité de pilotage des évaluations des contrats de plan.

En sont membres de droit le représentant de l'Etat et le président du conseil régional, qui participent à la CRADT, ainsi que le trésorier-payeur général. Les élus des collectivités concernées non membres de la conférence y participent lorsque sont examinées des évaluations qui les concernent.

Il convient également d'assurer la participation au comité de pilotage de personnalités qui, sans être membres de la conférence régionale, pourront utilement donner un avis sur la conduite des opérations d'évaluation et les suites susceptibles d'être données à ses conclusions. Il s'agira d'experts choisis d'un commun accord, d'un membre du conseil économique et social régional désigné par cet organisme et des chefs des administrations déconcentrées concernées, notamment le directeur régional de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

La conférence est tenue informée des évaluations décidées par la section et, si cette dernière l'estime souhaitable, des résultats de celles-ci.

La section demande aux contractants de préciser quels sont les éléments constitutifs de chaque programme qui devront constituer les références quantitatives et qualitatives pour l'évaluation, telles qu'elles seront explicitées dans le cahier des charges de l'évaluation. Elle choisit les programmes à soumettre à l'évaluation et, pour chacun d'entre eux, définit la nature de l'évaluation à mettre en oeuvre. Elle arrête la composition de l'instance technique qui devra conduire les travaux d'évaluation ainsi que, sur proposition de l'instance technique ci-dessous définie, le cahier des charges du projet d'évaluation. Elle recueille les conclusions de l'évaluation, décide des modalités de leur publication et peut proposer les suites opérationnelles à donner à l'évaluation.

22 L'instance technique

Une instance technique spécifique, comprenant notamment des fonctionnaires et des experts spécialisés dans le domaine retenu, devra être constituée pour chaque programme ou groupe de programmes à évaluer. Un membre du conseil économique et social régional, désigné par son président, pourra opportunément y participer.

Cette instance a pour but d'offrir au maître d'ouvrage l'appui technique nécessaire pour lui permettre d'apprécier dans quelle mesure les conditions de mise en oeuvre du programme sont de nature à assurer l'efficacité des actions engagées et la maîtrise des coûts, en prenant également en compte leurs effets indirects.

Elle propose au comité de pilotage un cahier des charges du projet d'évaluation, faisant notamment apparaître les méthodes préconisées, conduit les travaux d'évaluation et présente ses conclusions dans un rapport également soumis au comité de pilotage.

3 Les modalités de l'évaluation

Le Commissariat général du Plan mettra à votre disposition les moyens financiers nécessaires et vous apportera les concours techniques et méthodologiques que vous pourriez souhaiter.

31 Programmation et financement

Dans chaque région, le montant consacré par l'Etat à l'évaluation des actions du contrat de plan Etat-région 2000-2006 s'élèvera à six dix millièmes du montant de la contribution de l'Etat à ce contrat. Il s'agit de crédits hors contrat de plan, inscrits sur le budget du Commissariat général du Plan, qui déclenchera les procédures de délégation des crédits auprès des préfets de région, ordonnateurs délégués des dépenses d'évaluation.

Le principe du financement à parité avec les collectivités territoriales devra toutefois, dans la mesure du possible, être maintenu pour les collectivités concernées par les programmes évalués sur la durée du contrat.

Afin d'encourager une programmation régulière des projets d'évaluation, 75 % des crédits affectés à chaque région seront délégués directement, en début d'année, aux préfets des régions qui auront défini une programmation préalable de leurs évaluations. Celle-ci devra autant que possible être glissante et porter sur plusieurs années. Vous adresserez donc au Commissariat général du Plan, en début d'année, la liste des opérations correspondant à la tranche annuelle de programme d'évaluation retenu, assortie d'une estimation financière, dans la limite de la quote-part de crédits affectée à l'évaluation (6 % des crédits contractualisés). Avant l'engagement de la deuxième tranche de crédits de l'année ou la délégation de crédits de l'année suivante, vous transmettez en outre pour avis à l'instance nationale d'évaluation les projets de cahiers des charges correspondant à chaque opération décidée.

Dans le cas où il ne s'avérerait pas possible de commencer immédiatement ce travail de programmation, la procédure d'engagement des crédits restera identique à la procédure actuelle : les crédits seront délégués après examen par l'instance nationale d'évaluation des contrats de plan Etat-région du cahier des charges transmis par le comité régional d'évaluation.

Une réserve de 25 % de l'enveloppe totale destinée au financement de l'évaluation des programmes réalisés dans le cadre des contrats de plan Etat-régions sera constituée pour être affectée au niveau national, puis déléguée aux préfets de région pour financer les missions d'appui méthodologique (évaluations ex ante, missions d'experts, études de faisabilité), apporter un financement complémentaire aux évaluations conjointes à plusieurs régions volontaires, décidées sur la base d'un cahier des charges commun, opérer des péréquations en faveur des régions qui effectuent un effort plus important, ou financer le solde des évaluations programmées.

32 Une aide accrue au montage et à la réalisation des évaluations

L'expérience de la précédente génération de contrats de plan et de ville a montré que, sans porter atteinte aux principes de décentralisation et de déconcentration, il pouvait être utile de fournir aux régions et aux services déconcentrés de l'Etat des outils d'aide à l'évaluation, allant au-delà du guide de l'évaluation qu'avait élaboré le Conseil scientifique de l'évaluation et qui a été largement diffusé.

A cet effet, le Commissariat général du Plan, qui recevra l'ensemble des évaluations réalisées dans les régions, vous fera parvenir des informations détaillées sur les évaluations réalisées dans l'ensemble des régions, sur leur qualité, sur leurs thèmes, sur les méthodologies utilisées et sur leurs résultats. Vous les transmettez à vos partenaires engagés dans des opérations contractuelles. Un bilan des évaluations réalisées au cours de la précédente période sera également diffusé avant la fin de l'année 2000.

Des guides d'aide à la rédaction des cahiers des charges, à caractère strictement indicatif, seront élaborés sur la base des travaux déjà menés dans les régions. Les ministères devront en outre faire parvenir aux services déconcentrés une liste des indicateurs pertinents à prendre en compte dans leur domaine d'activité.

La possibilité sera ouverte de financer, sur l'enveloppe des crédits d'évaluation des contrats de plan, des études de faisabilité qui pourront être réalisées avant de procéder à l'élaboration d'un cahier des charges. Ces études pourront porter sur des domaines peu abordés jusqu'à présent (investissements routiers, développement durable, politique d'éducation et de formation, par exemple). Elles permettront de mieux éclairer les choix de l'Etat et de la région lors de la définition des programmes d'évaluation.

Les études portant sur l'éducation et la formation contribueront par ailleurs à la mise au point et au développement des cahiers régionaux sur la formation professionnelle. Le comité de coordination des programmes régionaux de la formation professionnelle et de l'apprentissage mettra à la disposition du Commissariat général du Plan les travaux d'évaluation réalisés et, notamment, les portraits statistiques régionaux sur la formation et l'insertion des jeunes.

Enfin, le Commissariat général du Plan pourra, pour des missions de courte durée, proposer que soient désignés des experts pour apporter des aides méthodologiques ponctuelles, notamment lors de l'élaboration des cahiers des charges. Les crédits correspondants vous seront alors délégués.

Un point régulier sera organisé sur l'avancée des travaux sur le plan national comme en région par le Commissariat général du Plan, qui veillera aussi à développer les échanges d'expériences dans le cadre de réunions régulières.

33 La construction d'une grille d'indicateurs destinés à aider à la programmation des évaluations

La construction d'indicateurs permettra d'aider à la sélection et à la programmation des évaluations ultérieures ainsi qu'à la préparation des études de faisabilité et des cahiers des charges d'évaluations. Elle contribuera également à un meilleur pilotage de la procédure de gestion et d'exécution des contrats de plan. Des indicateurs d'alerte seront sélectionnés par le comité de pilotage et validés par les services de l'Etat et de la région.

La définition de ces indicateurs prendra en compte les données collectées dans le cadre des programmes communautaires d'évaluation ex ante et les données régionales collectées par l'INSEE.

Cette approche doit permettre, tout à la fois, d'apporter un soutien aux régions qui se sont jusqu'ici peu engagées dans le travail d'évaluation, et d'améliorer l'appui méthodologique mis à la disposition des collectivités qui sont plus familiarisées avec la procédure. Elle assurera également une meilleure articulation de l'évaluation des contrats de plan Etat-région et des programmes communautaires. Enfin, elle pourra conduire les régions à envisager d'évaluer des domaines jusqu'à présent peu explorés.

4 L'instance nationale d'évaluation des contrats de plan Etat-région

Une instance nationale est chargée d'examiner les différents projets d'évaluation proposés par les sections spécialisées des CRADT. Elle formulera les recommandations d'ordre technique ou méthodologique qui lui apparaîtront nécessaires au regard notamment des principes de pluralisme des points de vue, d'indépendance et de transparence qui doivent présider à toute évaluation. Elle a un rôle central à jouer pour mutualiser les pratiques et développer les transferts d'expériences, diffuser la culture d'évaluation et les informations concernant les actions entreprises sur l'ensemble du territoire.

41 La composition de l'instance nationale

Présidée par le commissaire au Plan, qui en assure aussi le secrétariat, l'instance nationale est composée :

- de représentants des administrations de l'Etat concernées (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ; délégation interministérielle à la ville ; direction générale de l'administration du ministère de l'intérieur et direction générale des collectivités locales ; direction des affaires économiques, sociales et culturelles du secrétariat d'Etat à l'outre-mer ; direction du budget ; direction générale de la comptabilité publique ; délégation interministérielle à la réforme de l'Etat) ;

- d'un membre désigné par le Conseil national de l'évaluation et d'un membre désigné par le Conseil national d'aménagement et de développement du territoire ;

- de deux universitaires désignés par le commissaire au Plan.

Elle associera en tant que de besoin à ses travaux les ministères techniques, ainsi que le secrétariat général de la mer, si le projet examiné concerne une activité maritime ou le littoral.

42 Le rôle et le fonctionnement de l'instance nationale

L'instance nationale exerce les attributions suivantes :

Elle examine les projets d'évaluation (cahiers des charges) proposés par les sections spécialisées des CRADT et formule les recommandations d'ordre technique ou méthodologique susceptibles d'enrichir ces projets ;

Elle propose au Commissariat général du Plan de procéder aux délégations des crédits demandés par les préfets de région dans le cadre de la procédure définie au paragraphe 31 ;

Elle élabore des guides de référence méthodologique et des grilles communes, à partir des cahiers des charges qui lui ont été transmis et des évaluations réalisées, en liaison avec les administrations concernées ;

Elle reçoit communication des suites données aux évaluations et formule, le cas échéant, les commentaires qu'elles appellent.

43 La composition des dossiers présentés à l'instance nationale

Les projets d'évaluation présentés doivent comporter au minimum la description du programme évalué, de ses objectifs, de ses enjeux sociaux et économiques, la définition des objectifs de l'évaluation et des études envisagées, la description des méthodes employées, le calendrier des travaux d'évaluation, le coût du projet et les moyens de financement. La composition d'un dossier type est présentée en annexe.

En outre, afin d'éclairer ses avis et de lui permettre d'élaborer les références méthodologiques nécessaires, l'instance nationale est rendue destinataire par les préfets de région, non seulement des travaux d'évaluation conduits dans le cadre des procédures de contrats de plan, de contrats de ville, d'agglomération et de pays, et des contrats conclus avec les parcs naturels régionaux, mais aussi de celles qui concernent les programmes communautaires et les politiques régionales de formation.

L'instance nationale rend ses avis et formule ses recommandations dans les deux mois qui suivent la réception des projets correspondants.

5 Les suites des évaluations

Si les régions sont libres de déterminer les suites concrètes qu'elles entendent donner aux travaux conduits dans le cadre de chaque évaluation, il vous appartient d'en tirer les enseignements en ce qui concerne l'Etat. Vous les porterez à ma connaissance, par l'intermédiaire du commissaire au Plan, dans les trois mois suivant l'achèvement de l'évaluation concernée.

Par ailleurs, comme je vous l'ai indiqué dans ma circulaire du 31 juillet 1998, une synthèse du suivi et des évaluations sera réalisée, d'abord, à l'issue des quatre premières années du contrat, puis en fin de contrat. Elle incombera, au niveau régional, au préfet de région. Une synthèse nationale sera faite par le Commissariat général du Plan, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, la délégation interministérielle à la ville et le secrétariat d'Etat à l'outre-mer. Cette synthèse fera l'objet, après avis du Conseil national d'aménagement et de développement du territoire, d'un rapport du Gouvernement au Parlement qui sera transmis au Conseil économique et social.

Dans cette perspective, je vous demande de me transmettre, avant le 31 décembre 2003, une note de synthèse portant sur les résultats et les conclusions des travaux d'évaluation, enrichis le cas échéant des données de suivi que vous jugerez utile de me communiquer.

De manière générale, les rapports d'évaluation doivent être conçus comme un élément déterminant permettant de réorienter progressivement la stratégie du contrat de plan dans votre région, de redéfinir les objectifs à partir d'une analyse des effets et de développer ou d'abandonner les programmes mis en place dans le cadre des contrats de plan en fonction de leurs résultats. En effet, si les crédits globaux alloués à chaque contrat de plan ne peuvent être modifiés en cours de contrat, des redéploiements significatifs pourront être engagés sur la base des évaluations réalisées.

6 L'articulation des procédures d'évaluation des contrats de plan Etat-région avec d'autres procédures existantes

L'expérience acquise en matière d'évaluation des contrats de plan Etat-région entre 1994 et 1999 montre qu'il est souhaitable de mieux articuler l'évaluation interministérielle des politiques publiques, les évaluations des politiques contractualisées mais aussi les évaluations communautaires, en excluant dans un premier temps, pour des raisons de priorité, les évaluations conduites par les ministères et les grands établissements publics.

61 L'articulation avec la procédure interministérielle d'évaluation

Il convient de faire bénéficier plus systématiquement les régions des retombées des enseignements méthodologiques tirés des évaluations interministérielles engagées à partir des propositions faites par le Conseil national de l'évaluation. Dans ce but, des réunions seront régulièrement organisées par le Commissariat général du Plan, en tant que secrétaire du Conseil national de l'évaluation, pour informer les régions du contenu de ces programmes d'évaluation. Des membres désignés par le Conseil national de développement et d'aménagement du territoire pourront y assister.

Le Conseil national de l'évaluation sera régulièrement tenu informé de l'état d'avancement des évaluations des procédures contractuelles. L'instance nationale d'évaluation des contrats de plan Etat-région pourra le consulter sur les questions méthodologiques relatives à la conduite des évaluations envisagées ou entreprises.

62 L'articulation des évaluations des contrats de plan Etat-région entre elles

Au-delà de l'effort de diffusion des méthodes suivies par les différentes régions, il est utile qu'une même politique publique fasse l'objet d'évaluations simultanées sur plusieurs points du territoire. Une telle démarche peut être engagée, soit à l'initiative d'un ministère, de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ou du Commissariat général du Plan, soit pour faire suite à une demande émanant des régions.

Les régions volontaires pour entrer dans le dispositif seront associées à l'élaboration d'un cahier des charges commun, arrêté par l'instance nationale d'évaluation, après avis, le cas échéant, du Conseil national de l'évaluation. Une enveloppe spécifique de crédits destinés à apporter un financement complémentaire à ces évaluations sera mise en réserve ainsi qu'il a été prévu à la section 3.

63 L'articulation avec les évaluations communautaires

La procédure d'évaluation des programmes communautaires se distingue de celle suivie pour l'évaluation des contrats de plan, en raison de son caractère systématique, de son approche globale et de l'importance donnée à l'évaluation ex ante.

Les deux procédures se rejoignent toutefois sur certains points. C'est, en particulier, l'accent qui est mis sur le suivi et la définition d'indicateurs, l'existence d'une évaluation à mi-parcours et le recours à des évaluations thématiques approfondies.

C'est pourquoi il convient que les programmes importants des contrats de plan qui sont cofinancés par les fonds structurels figurent parmi ceux retenus pour l'évaluation. A cet effet, il sera possible, au sein d'une instance spécifique, composée notamment de représentants du comité de suivi des documents uniques de programmation et des membres de la section spécialisée de la CRADT, de disposer d'un budget prévisionnel comme d'un cahier des charges pour partie communs.

Paris, le 25 août 2000.

Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'Etat (pour information) et à Madame et Messieurs les préfets de région, Mesdames et Messieurs les préfets de département

Lionel Jospin

Article ANNEXE : En vigueur

Entrée en vigueur le 31 Août 2000

DOSSIER TYPE POUR UN PROJET D'ÉVALUATION D'UN PROGRAMME FINANCÉ DANS LE CADRE D'UN CONTRAT DE PLAN ÉTAT-RÉGION, D'UN CONTRAT DE VILLE, D'UN CONTRAT D'AGGLOMÉRATION, D'UN CONTRAT DE PAYS OU D'UN CONTRAT CONCLU AVEC UN PARC NATUREL RÉGIONAL

Ce dossier est destiné à vous aider à formaliser les demandes d'évaluation des programmes financés dans le cadre d'un contrat de plan Etat-région, d'un contrat de ville, d'un contrat d'agglomération, d'un contrat de pays ou d'un contrat conclu avec un parc naturel régional. Il distingue deux types d'informations, celles relatives au programme et celles relatives à l'action d'évaluation.

1 Eléments relatifs au programme à évaluer

Le projet indiquera, dans la mesure du possible, les éléments suivants relatifs au programme à évaluer :

11 Description sommaire du programme ;

12 Contexte du programme : historique, intérêt économique, financier, social, culturel ou géographique, place au sein du contrat de plan, de ville, d'agglomération ou de pays (programme prioritaire, alternatif, pilote ou expérimental) ;

13 Objectifs à court, moyen ou long terme, qu'il conviendra de hiérarchiser ;

14 Champ d'application : secteurs, populations, institutions et autres partenaires visés ;

15 Acteurs impliqués par le programme : décideurs (institutions internationales ou européennes, Etat, collectivités territoriales, secteur public, privé ou associatif) et destinataires (types de bénéficiaires ou groupes d'agents, directs, indirects) ;

16 Moyens humains, financiers, techniques, juridiques, administratifs ;

17 Résultats attendus, tant qualitatifs que quantitatifs, accompagnés du choix des indicateurs pertinents ;

18 Bilan sur les données du programme, existantes ou à créer (fiabilité, disponibilité, périmètre, périodicité, source).

2 Eléments relatifs à l'évaluation

Le projet indique également les éléments relatifs à l'évaluation elle-même :

21 Origine du projet d'évaluation : commanditaires (comité de pilotage, ensemble de régions) ;

22 Type d'évaluation : évaluation a priori avant décision de financement ou de mise en oeuvre, évaluation concomitante, évaluation a posteriori des résultats et des effets ;

23 Opportunité ou nécessité de l'évaluation : court exposé des motifs (motivation des initiateurs du projet d'évaluation, enjeux et utilisation escomptée de l'évaluation) ;

24 Objectifs de l'évaluation :

Mise en évidence des relations de causalité entre la mise en œuvre du programme et les résultats ou les effets du programme ;

Mesure de l'efficacité du programme (conformité des effets propres du programme à ses objectifs) ;

Mesure de l'efficience du programme (bonne utilisation des ressources financières mobilisées, adéquation des résultats du programme aux sommes dépensées) ;

Analyse du rôle des partenaires concernés par le programme ;

Facteurs de réussite ou d'échec du programme ;

25 Champ de l'évaluation : tout ou partie du programme à évaluer ;

26 Méthodes de l'évaluation : méthodes statistiques (analyses de séries temporelles, tests sur échantillons, analyses de variance), méthodes modélisées avec estimations économétriques, méthodes expérimentales avec groupes témoins avec et sans application du programme, méthodes coûts-bénéfices, analyses multicritères, études monographiques, analyses de données et constructions de typologie, échantillons, enquêtes par vague avec suivi, enquêtes sociologiques, analyses ethnographiques, etc. Le choix de la méthode, qui doit être discutée par le comité de pilotage et faire l'objet d'un échange avec le prestataire, est fonction du type de programme à évaluer ;

27 Dispositif de l'évaluation : qualité des chargés d'évaluation (services d'études publics, laboratoires universitaires, consultants privés), présidence et composition de l'instance d'évaluation chargée de rédiger le rapport ;

28 Budget et échéancier : montant des études avec devis détaillé, répartition des montants par cofinancier, date de remise des études à l'instance d'évaluation ;

29 Après remise du rapport de l'instance d'évaluation (rapport accompagné des études sur la base desquelles il a été rédigé), doivent être décidés la diffusion et, le cas échéant, le type de publication.

Vous pourrez également, en tant que de besoin, ajouter les éléments d'appréciation et les observations que vous jugerez nécessaires.

Réunie le **mardi 16 octobre 2001**, sous la présidence de M. Jacques Oudin, vice-président, la commission a procédé à l'**examen des crédits des services du Premier ministre : IV – Plan.**

La commission a décidé de **proposer au Sénat l'adoption des crédits du Plan pour 2002.**