

N° 70

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XII

PLAN

Par M. Jean-Paul ALDUY,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I^{ER} - L'ACTIVITÉ DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL EN 2001-2002	6
I. LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN	6
A. LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LE GOUVERNEMENT.....	6
B. LES MOYENS DU CGP.....	8
C. BILAN D'ACTIVITÉ.....	9
II. LES PARTENAIRES DU CGP ET LES DESTINATAIRE DE SES TRAVAUX :	
DES VOIES DE COOPÉRATION A RENFORCER	13
1. <i>Une coopération positive avec la DATAR</i>	13
2. <i>Des interrogations sur le positionnement du Conseil d'analyse économique</i>	13
3. <i>Renforcer la communication externe du Commissariat général</i>	14
CHAPITRE II - L'ACTIVITÉ DES ORGANISMES QUI GRAVITENT DANS L'ORBITE DU PLAN	16
I. LES ORGANISMES RATTACHÉS	16
A. LE CENTRE D'ÉTUDES PROSPECTIVES ET D'INFORMATIONS INTERNATIONALES (CEPII).....	16
B. LE CONSEIL DE L'EMPLOI, DES REVENUS ET DE LA COHÉSION SOCIALE (CERC).....	17
II. LES ORGANISMES SUBVENTIONNÉS	17
A. LE CENTRE DE RECHERCHE POUR L'ÉTUDE ET L'OBSERVATION DES CONDITIONS DE VIE (CREDOC).....	18
B. LE CENTRE D'ÉTUDES PROSPECTIVES D'ÉCONOMIE MATHÉMATIQUE APPLIQUÉE À LA PLANIFICATION (CEPREMAP).....	18
C. L'INSTITUT DE RECHERCHES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES (IRES).....	19
D. L'OBSERVATOIRE FRANÇAIS DES CONJONCTURES ÉCONOMIQUES (OFCE).....	19
CHAPITRE III - L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN 2001-2002	21
I. DES OBJECTIFS AMBITIEUX ENCORE INSUFFISAMMENT MIS EN ŒUVRE	21
A. LE RÔLE CONFIRMÉ DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN.....	21
B. DES MOYENS ENCORE INSUFFISAMMENT MOBILISÉS.....	23
1. <i>Des moyens budgétaires en baisse, parce qu'insuffisamment consommés</i>	23
2. <i>Le respect de délais inhérents aux procédures d'évaluation</i>	25

II. LES RÉSULTATS DES POLITIQUES D'ÉVALUATION	26
A. LE PROGRAMME D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN 2001-2002.....	26
B. L'ÉVALUATION DES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS PAR LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN	27

Mesdames, Messieurs,

Dans le projet de loi de finances pour 2003, les crédits inscrits au titre du plan s'élèvent à 24,82 millions d'euros, en diminution de 7,7 %.

Au-delà de cette contribution « demandée » du Commissariat général du plan pour le financement des priorités gouvernementales, il importe de veiller à ce que ce dernier dispose des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Il doit en effet contribuer au renforcement des capacités de l'Etat « stratège », auquel a appelé le Premier ministre dans son discours de politique générale prononcé à l'Assemblée nationale le 3 juillet dernier.

Le Commissariat général du plan a pour mission essentielle de réfléchir aux stratégies à mener en matière économique et sociale, en étroite concertation avec les milieux socioprofessionnels. Il doit parallèlement accentuer les travaux d'évaluation qu'il mène sur les politiques publiques et la mise en oeuvre des contrats de plan Etat-régions.

CHAPITRE I^{ER}

L'ACTIVITÉ DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL EN 2001-2002

Le premier chapitre du présent rapport évoquera les objectifs fixés au Commissariat général du plan par le Premier ministre, ainsi que les moyens qui lui sont alloués.

I. LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN

A. LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LE GOUVERNEMENT

Le rôle du Commissariat général du plan (CGP) et des organismes qui lui sont rattachés est de contribuer à la réflexion stratégique collective dans le domaine économique et social et d'éclairer le gouvernement sur les enjeux de moyen et long terme et les moyens d'y répondre.

Certes, son rôle a considérablement évolué depuis la fin des années 1980, avec l'abandon de la préparation des lois de plan et de la programmation pluriannuelle des investissements publics.

Mais son positionnement, auprès du Premier ministre, lui reconnaît une mission particulière tant en matière de prospective et de concertation que d'évaluation des politiques publiques, qui devrait être confirmée par le nouveau gouvernement.

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

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

Le **27 septembre 2000**, le Premier ministre, dans une seconde lettre de mission, adressée au Commissaire général, arrête un **nouveau programme de travail** autour de trois grands axes d'investigation :

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

● Dans son discours de politique générale prononcé à l'Assemblée nationale, le 3 juillet dernier, le Premier ministre a annoncé son intention « *de renforcer la capacité de réflexion et de prospective d'un Etat qui doit être aussi un Etat stratège à qui il incombe d'évaluer sur le long terme les défis de demain* ».

Votre rapporteur pour avis partage pleinement cette volonté du Premier ministre et souligne que le Commissariat général du plan et les organismes qui lui sont rattachés doivent contribuer pleinement au renforcement des capacités prospectives et d'évaluation de l'Etat.

Cette ambition devra se traduire dans un nouveau programme de travail, et le Parlement devrait être associé à ce processus.

On peut ainsi souligner, qu'en matière de décentralisation, axe essentiel de réforme pour le gouvernement, le Commissariat général du plan peut apporter une contribution intéressante dans trois domaines :

– **les conditions de réussite de la territorialisation des politiques publiques.** Il s'agirait de tirer les enseignements de multiples travaux déjà réalisés dans différents domaines sectoriels sur l'articulation de l'action des différents niveaux territoriaux et sur le rôle de l'Etat déconcentré ;

– **les perspectives du dialogue social au niveau territorial.** Sur la base d'un diagnostic sur les forces et les faiblesses actuelles du dialogue social au niveau territorial, il conviendrait de s'interroger sur le bien-fondé éventuel

d'un renforcement de ce dialogue et les modalités d'une amélioration de ses procédures ;

– **l'organisation et la diffusion des données géographiques utiles à l'action publique.** Il s'agirait, avec la participation de tous les partenaires concernés et sur la base des travaux du CNIS (Conseil national de l'information statistique), de formuler des propositions permettant une construction et une mise en réseau mieux partagées de ces données entre les administrations nationales, les échelons déconcentrés et les collectivités territoriales.

B. LES MOYENS DU CGP

● **En 2003, les crédits demandés pour le Commissariat général du plan enregistrent une diminution sensible de 7,1 % pour être arrêtés à 24,82 millions d'euros.**

Les dépenses ordinaires -qui représentent 96,8 % des crédits alloués en 2003- diminuent de 7,7 % mais les dépenses en capital sont en augmentation.

Comme l'a confirmé le Commissaire général du plan à votre rapporteur pour avis, cette diminution représente la contribution imposée au CGP pour le financement des priorités gouvernementales.

Cette baisse importante des crédits s'ajoute au gel des crédits (sur le titre III) signifié par le ministère du Budget en août 2002 pour un montant de 1,15 millions d'euros.

Néanmoins, il convient de noter que les crédits inscrits pour 2003 correspondent à la consommation effective constatée en 2002.

Votre rapporteur pour avis considère que le Commissariat général du plan, pour faire face à ses engagements en 2003, notamment au titre de l'évaluation des contrats de Plan Etat-Région et des évaluations interministérielles, aura besoin des reports de crédits non consommés en 2002. Il convient de relever, selon les informations transmises, qu'une part importante de ces reports correspond à des sommes déjà engagées ou programmées, mais payables seulement en 2003.

● **Les effectifs du Commissariat général du plan restent stables**, puisqu'ils passent de **206 à 205 emplois** dont 83 titulaires (- 6) et 122 contractuels (+ 5), alors que, depuis 1998, le Commissariat général du plan a perdu 7 emplois, soit une diminution de 3,3 %.

C. BILAN D'ACTIVITÉ

Le Commissariat général du plan comporte **six services** dont les principales activités en 2001-2002 se présentent comme suit.

● Le **service économique, financier et international (SEFI)** s'intéresse aux perspectives de l'économie française et à son environnement international. Il collabore avec diverses institutions (INSEE, Direction de la prévision, Trésor, DREE, Budget, SGCI, Banque de France) ainsi qu'avec des organismes de recherche rattachés au plan (CEPII, CEPREMAP).

Il a animé cinq groupes de travail dont les rapports doivent être publiés avant fin 2002 afin de réaliser une étude consacrée à l'**approche comparative du financement de l'économie**. Ces groupes de travail étaient respectivement consacrés :

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

Le service a également participé à un programme PHARE de partenariat institutionnel entre la Pologne et la France sur le thème du « Développement des ressources humaines ». Il s'agissait de préparer l'administration polonaise à l'exécution des tâches liées à l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne.

Enfin le SEFI a participé à la troisième session du Forum franco-vietnamien économique et financier à Hanoï en mars 2002 qui avait pour thème « La modernisation du secteur productif et la promotion de l'innovation au Vietnam ».

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

Il assure le suivi administratif de la **procédure d'évaluation interministérielle**, conformément au décret du 18 novembre 1998, depuis la naissance des projets d'évaluation, jusqu'à la publication du rapport. S'agissant de l'évaluation des contrats de plan Etats-régions, il assure, outre une assistance méthodologique aux régions qui le souhaitent, le secrétariat de l'instance nationale d'évaluation que préside le commissaire au plan.

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

– à la dimension européenne et internationale dans l'administration de l'Etat à travers un groupe de travail installé en juin 2001 qui a remis, en juin 2002, un rapport d'étape, à ce stade informel et confidentiel ;

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

– à l'évaluation de la formation professionnelle continue des agents de l'Etat ;

– à l'articulation des fonds structurels et des politiques régionales pour la période 1994-1999 et le début de la période 2000-2006.

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

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

– la prospective des métiers et des qualifications ;

– la formation tout au long de la vie à travers des réunions de travail bilatérales avec les organisations syndicales de salariés et les organisations patronales ;

– la conciliation de la vie personnelle, familiale et professionnelle ;

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

– l'autonomie des jeunes, qui a débouché sur le rapport « Pour une autonomie responsable et solidaire » remis au gouvernement et transmis au Parlement en avril 2002.

Il a également assuré le secrétariat de quatre instances d'évaluation, respectivement relatives aux programmes « nouveaux services, nouveaux emplois », « mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand », « pratiques de recours à des opérateurs externes pour la mise en œuvre des politiques actives de l'emploi », et enfin « politique de lutte contre le SIDA », évaluation achevée en juillet 2002.

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

En matière de régulations des services publics en réseau, le SEEAT, qui avait contribué à la rédaction d'un important rapport sur ce sujet, en 2000, a participé à plusieurs manifestations et organisé un séminaire de recherche en s'appuyant sur les conclusions de ce rapport et en diffusant son contenu.

Dans le secteur des technologies de l'information, le service a notamment créé un groupe de travail sur l'économie du logiciel et participé aux réflexions gouvernementales relatives au développement de l'utilisation des technologies de l'information dans l'administration, qui a débouché sur le Livre Blanc « Administration électronique et protection des données personnelles » publié au printemps 2002.

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

Enfin, en ce qui concerne l'environnement, le rapport final du séminaire sur « L'économie de l'environnement » a été rendu public en avril 2002, et le service a assuré le pilotage d'un séminaire consacré aux « risques » pour renforcer le dialogue entre les experts en matière d'analyse et de prévention et les décideurs publics ou privés.

D'autres travaux ont porté sur la préservation de la ressource en eau, le développement durable, la diffusion des plantes génétiquement modifiées ou encore le développement rural.

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

- les dynamiques entrepreneuriales et l'évaluation des aides aux très petites entreprises ;
- la France dans l'économie de la connaissance et l'évaluation des systèmes français de production et d'innovation ;
- la localisation des activités productives et l'attractivité des territoires.

En outre, le service assure le secrétariat de la Commission nationale des aides publiques aux entreprises, créée par la loi n° 2001-7 du 4 janvier 2001, chargée d'évaluer et de contrôler l'ensemble des aides publiques distribuées. En 2002, la Commission a été installée et a défini son programme de travail, qui porte sur le recensement des aides, des projets d'évaluation des aides et une analyse comparative des mécanismes existants à l'étranger.

● **Le service des études et de la recherche** a la responsabilité de la politique de recherche incitative du Commissariat général du plan (appel d'offres, suivi, évaluation et valorisation) et il exerce une compétence d'expertise sur la politique de recherche-développement.

Parmi les travaux du service des études, on retiendra :

- le programme de recherches sur les formes de mobilité professionnelle ;
- les incitations à la recherche (notamment en matière d'évolution des relations professionnelles de régulation des marchés monétaires et financiers en Europe, et d'évaluation du système d'éducation et de formation) ;
- la politique de recherche-développement.

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

Ce bilan d'activité doit être complété par l'analyse des travaux des organismes rattachés ou subventionnés.

Force est de constater la difficulté d'avoir une vue d'ensemble cohérente des travaux menés. Votre rapporteur pour avis a eu le sentiment de services juxtaposés et d'organismes rattachés très autonomes dans la programmation de leurs travaux.

II. LES PARTENAIRES DU CGP ET LES DESTINATAIRE DE SES TRAVAUX : DES VOIES DE COOPÉRATION A RENFORCER

Comme le rappelle le rapport annuel du Commissariat général du plan, le Premier ministre a souhaité que cette institution spécifiquement française exerce une « *fonction particulière* »¹ au sein du « *dispositif français de préparation des décisions gouvernementales* »². **C'est donc dans le cadre de l'action gouvernementale que s'inscrivent les activités du CGP.**

Néanmoins, votre rapporteur pour avis estime **que le Commissariat général du plan devrait entretenir des relations plus étroites avec les deux chambres qui composent le Parlement.**

1. Une coopération positive avec la DATAR

Dans le cadre de la préparation et de la mise en œuvre de la quatrième génération des contrats de plan dont la coordination interministérielle a été assurée par la DATAR, le Commissariat général du plan s'est fortement impliqué notamment à travers l'élaboration des schémas de services collectifs.

En outre la procédure d'évaluation des contrats de plan conclu pour la période 2000-2006 définie en août 2000 confie au Commissariat général du plan la responsabilité des délégations de crédits ainsi qu'une fonction de soutien technique et méthodologique.

Enfin, le CGP contribue à la préparation, avec la DATAR et le Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer, de la synthèse, du suivi et des évaluations portant sur les quatre premières années des contrats.

2. Des interrogations sur le positionnement du Conseil d'analyse économique

Le Conseil d'analyse économique (CAE) a été créé par décret du 23 juillet 1997. Il a pour mission de livrer au Premier ministre, qui le préside, des points de vue et des analyses d'experts en vue d'éclairer les choix du gouvernement en matière économique. Il comprend 39 membres économistes

¹ Lettre au Commissaire général du 9 janvier 1998.

² Rapport d'activité 2001-2001, page 5.

professionnels désignés pour deux ans par arrêté du Premier ministre, dont le Commissaire au plan est membre de droit.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, en réponse à ses questions, ce conseil est « *un lieu de confrontation sans a priori où tous les avis peuvent s'exprimer, sans qu'il y ait nécessairement consensus.* » En outre, « *les travaux du CAE sont animés par une cellule permanente de 19 membres dont le Président délégué, le Secrétaire général, quatre conseillers scientifiques (dont deux sont en même temps membres du CAE), une assistante pour les publications, et une documentaliste.* » Le budget du Conseil pour l'année 2001 s'élève à 361.307 euros.

A ce jour 39 rapports ont été publiés et diffusés par la Documentation française, et tirés à 3.000 ou 4.000 exemplaires.

Le Conseil d'analyse économique s'est réuni huit fois en formation plénière en 2001 et cinq fois en 2002.

Il poursuivra, dans les mois à venir, ses travaux sur les institutions de Bretton Woods, la compétitivité, la propriété intellectuelle, l'éducation, les crises internationales, la ségrégation et l'intégration sociale.

Comme l'an dernier, **votre rapporteur pour avis s'interroge sur le positionnement du Conseil d'analyse économique par rapport au Commissariat général du plan.**

Tout en reconnaissant les imminentes qualités de ce collègue d'économistes de très haut niveau, il convient de souligner que l'intérêt majeur du Commissariat général du plan réside dans son caractère multidisciplinaire : le point de vue de l'économiste doit prendre en compte l'analyse du sociologue, des partenaires sociaux et des représentants des administrations centrales et des collectivités territoriales. C'est de « ce croisement des disciplines et des points de vue » qu'émergent des modes de régulation collectifs.

Il apparaît donc essentiel de réaffirmer le rôle de chef de file du Commissariat général du plan. En d'autres termes, le Conseil d'analyse économique devrait être placé sous l'autorité du Commissariat général du Plan, alors qu'aujourd'hui ce dernier en est seulement membre de droit, même s'il assure le secrétariat et le financement des travaux de cette instance.

3. Renforcer la communication externe du Commissariat général

L'an dernier, votre rapporteur pour avis avait insisté sur la nécessité, eu égard à la qualité des travaux du plan, de leur donner une plus grande diffusion.

Il apparaît, à ce titre, intéressant de saluer le dispositif Infoplan, créé dans les années 1980, qui avait peu ou mal fonctionné, mais qui a été relancé selon un schéma rénové depuis 2000.

Ces rencontres – organisées sur la base de cinq réunions par an – ont pour objectif de présenter aux responsables territoriaux les travaux du Commissariat général du plan. S’y ajoute également la présentation des études menées au niveau territorial.

Participent à ces réunions des représentants des préfets de région, des présidents des conseils régionaux et des conseils économiques et sociaux régionaux, des représentants des différentes associations d’élus ainsi que des représentants d’un certain nombre d’administrations suivant les questions territoriales abordées.

Le bilan établi apparaît globalement positif, selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, car ces réunions facilitent la diffusion des travaux du Commissariat général du plan auprès des échelons régionaux et permet – pour la partie régionale – un réel échange d’informations, d’expérience et de bonnes pratiques entre les régions et entre les administrations territoriales.

CHAPITRE II

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

Environ 13,5 millions d'euros, soit plus de la moitié des quelque 25 millions d'euros qui constituent l'ensemble des moyens d'engagement inscrits au bleu consacré au plan ne sont, en réalité, pas destinés au Commissariat général du plan. En effet, six organismes (dont deux sont budgétairement « rattachés » et quatre sont simplement subventionnés) bénéficient de ces sommes.

I. LES ORGANISMES RATTACHÉS

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

A. LE CENTRE D'ÉTUDES PROSPECTIVES ET D'INFORMATIONS INTERNATIONALES (CEPII)

Le CEPII a pour mission d'élaborer des études prospectives sur l'économie mondiale, les échanges internationaux et les économies étrangères. Le champ de ses recherches a couvert, en 2001, cinq grands domaines :

- les marchés facteurs de production et la croissance ;
- la politique économique et l'économie européenne ;
- le système monétaire et financier international ;
- l'intégration internationale ;
- les modèles et les bases de données du commerce international.

Outre la publication d'une *Lettre* (en français et en anglais), et d'une revue intitulée *Economie internationale*, le CEPII a publié une vingtaine de documents de travail, organisé plusieurs colloques. Désormais, l'ensemble de ces publications alimente le site Web, qui est devenu un moyen essentiel du CEPII avec son environnement.

Le nombre de ses collaborateurs reste inchangé et s'élève à 46, dont 13 titulaires et 33 contractuels.

Pour 2003, les crédits sont reconduits à hauteur de 3,411 millions d'euros.

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

Créé par le décret n° 2000-302 du 7 avril 2000, le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale contribue à la connaissance des revenus, des inégalités sociales et des liens entre l'emploi, les revenus et la cohésion sociale.

Constitué de six membres nommés pour quatre ans et présidé par M. Jacques Delors, le Conseil a présenté un premier rapport de synthèse sur la situation des travailleurs pauvres en février 2001, et un deuxième, en février 2002, intitulé : « La longue route vers l'euro, croissance, emploi, revenus 1985-2000 ».

Il est doté de 0,985 million d'euros de crédits pour 2003, soit une diminution de 16,5 % par rapport à 2002.

Le Conseil est assisté par une équipe légère composée d'un rapporteur général, de six emplois de rapporteurs, deux documentalistes et deux secrétaires.

II. LES ORGANISMES SUBVENTIONNÉS

Le total des subventions figurant au chapitre 44-11 qui sont destinées aux organismes subventionnés s'élève à 8,44 millions d'euros, en diminution de 8,25 %, les baisses les plus fortes concernant l'IRES et surtout l'OFCE.

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

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

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

Ses soixante-deux collaborateurs, auxquels s'ajoutent 14 enquêteurs équivalent à temps plein, publient plusieurs dizaines d'études chaque année sur des sujets divers intéressant le mode de vie (depuis des études d'opinion sur l'indemnisation du chômage, jusqu'à d'autres sur les Français et l'espace rural, l'énergie et l'environnement, en passant par une évaluation de l'objectif III des fonds structurels européens (études en cours).

Les crédits sont reconduits à hauteur de 868.084 euros pour 2003.

B. LE CENTRE D'ÉTUDES PROSPECTIVES D'ÉCONOMIE MATHÉMATIQUE APPLIQUÉE À LA PLANIFICATION (CEPREMAP)

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

En 2001, la production scientifique du CEPREMAP s'est maintenue à un niveau élevé avec 43 articles publiés ou à paraître dans des revues internationales et 15 dans des revues françaises, ainsi que 10 ouvrages et 14 rapports. S'y ajoutent 67 documents de travail dont la moitié ont fait l'objet de communication dans des colloques.

Ces travaux concernent plus spécifiquement les domaines suivants :

- microéconomie, redistribution et fondements de la macroéconomie ;
- modélisation macroéconomique et économétrie ;
- marché du travail et politique de l'emploi ;
- régulation, analyse du changement institutionnel et social ;
- politiques économiques et intégration internationale.

La subvention pour 2003 est fixée à 1,19 million d'euros, en progression de 1 %.

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

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

Dans le cadre des orientations arrêtées par son 3^{ème} programme scientifique (2000-2004), elle mène de front quatre programmes spécifiques (consacrés au revenu salarial, à l'emploi, aux relations professionnelles et au travail) et trois programmes transversaux relatifs :

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

Elle gère également un centre de documentation.

La subvention inscrite dans le projet de loi de finances pour 2003 est arrêtée à 3,1 millions d'euros, en diminution de 7,63 %, ce qui correspond à la part de subvention inscrite au budget de 2002 à titre non renouvelable.

D. L'OBSERVATOIRE FRANÇAIS DES CONJONCTURES ÉCONOMIQUES (OFCE)

L'OFCE a été créé en 1981, par une convention signée par le président de la Fondation nationale des sciences politiques et le Premier ministre. Il réalise des études de conjoncture publiées dans la *Lettre* et dans la *Revue* qu'il édite. En mars 2002, a été publié le troisième rapport sur l'Etat de l'Union européenne. Au sein de l'organisme a été créé un nouveau département intitulé Economie de la mondialisation, afin de développer les capacités d'analyse de ce phénomène.

Il convient de souligner que l'OFCE cherche à mieux contribuer aux travaux du Parlement. Il a signé une convention en ce sens avec l'Assemblée nationale et remis au Sénat, en juin 2002, un rapport sur les réformes fiscales en Europe intervenues depuis 1990.

Pour 2003, la subvention du CREDOC s'établit à 3,15 millions d'euros, la diminution de 14,29 % correspondant à la part de subvention votée en 2002 à titre non renouvelable.

CHAPITRE III

L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN 2001-2002

I. DES OBJECTIFS AMBITIEUX ENCORE INSUFFISAMMENT MIS EN ŒUVRE

A. LE RÔLE CONFIRMÉ DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN

● L'évaluation des politiques publiques permet de mesurer, a posteriori, l'efficacité de la gestion des deniers publics, en comparant les résultats aux objectifs poursuivis et aux moyens mis en œuvre pour les atteindre.

Depuis la réforme résultant du décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques et de la circulaire du 28 décembre 1998, le Commissariat général du plan occupe une place centrale dans le dispositif français d'évaluation.

Il assure le secrétariat du Conseil national d'évaluation et, à ce titre, il intervient pour :

- l'aide à la rédaction des projets de cahiers des charges ;
- l'examen de la faisabilité technique et interadministrative des opérations ;
- la composition et la mise en place des instances d'évaluation ;
- la publication des travaux achevés.

En outre, il est chargé de proposer au Premier ministre, en ce qui concerne l'Etat, en liaison avec les administrations concernées, les suites à donner aux évaluations réalisées.

Ce rôle prépondérant doit tout naturellement s'inscrire dans les objectifs de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, pour améliorer les performances budgétaires des différents ministères.

La mise en œuvre de ces objectifs nécessite la construction d'un système complet d'indicateurs de contrôle de gestion, adaptés aux nomenclatures qui seront choisies pour les programmes et les actions. L'expérience des évaluations déjà conduites par le Commissariat général du plan peut aider à la définition de ces indicateurs, mais l'évaluation ne peut pas se substituer à un tel système.

En revanche, l'évaluation présente l'intérêt majeur, par rapport aux batteries d'indicateurs, de faire apparaître l'ensemble des effets des politiques, notamment sur les bénéficiaires finals, et de s'interroger sur les causes réelles –souvent complexes- de réussite ou d'échec d'une politique publique. En s'adaptant en fonction de l'architecture du dispositif de mise en œuvre de la loi du 1^{er} août 2001, elle permettra de faire apparaître les interférences et les corrélations transversales entre les programmes verticaux ministériels concourant à une même politique publique, ainsi que leurs performances respectives, éventuellement interdépendantes.

Cette nouvelle orientation justifie pleinement de faire évoluer les relations entre le Parlement et le Conseil National de l'Évaluation.

En effet, et comme l'a souligné l'an dernier votre rapporteur pour avis¹, et avant lui Madame Janine Bardou, il est regrettable qu'aucun parlementaire ne figure parmi les membres du CNE et que les organes du Parlement, à commencer par les commissions permanentes des Assemblées ne puissent saisir le CNE d'une proposition d'évaluation.

Ceci est d'autant plus regrettable que le récent rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présenté par M. Daniel Hoeffel, vice-président du Sénat déplore le déséquilibre, au Sénat, entre la fonction législative et la fonction de contrôle –au détriment de la seconde, soulignant que le contrôle est le « parent pauvre » de la séance plénière. Le groupe de réflexion considère que l'évaluation doit devenir une priorité pour le Sénat en renforçant les moyens d'expertise interne et les concours extérieurs.

L'institutionnalisation de relations suivies entre le Parlement et le Commissariat général du plan et le Conseil national de l'évaluation réclamée par votre rapporteur pour avis s'inscrit très naturellement dans cette perspective.

● En outre, il convient de rappeler que Commissariat général du plan exerce des compétences spécifiques s'agissant de l'évaluation des contrats de plan Etat-régions.

¹ *Rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2002, p. 19 (n° 89 – tome XII – 2001-2002).*

B. DES MOYENS ENCORE INSUFFISAMMENT MOBILISÉS

1. Des moyens budgétaires en baisse, parce qu'insuffisamment consommés

DÉPENSES ORDINAIRES (TITRE III)

(euros)

	Budget voté 2002	Projet de loi de finances 2003	% 2003/2002
Conseil national évaluation (CNE)	37 517	27 517	- 26,65 %
Fonds national de l'évaluation (FNDE)	960 585	708 766	- 26,21 %
Evaluation contrats plan Etat-régions	1 394 909	1 094 909	- 21,5 %

Source : Commissariat général du Plan

L'ensemble des crédits alloués à l'évaluation sont en forte diminution puisque les crédits de fonctionnement inscrits au chapitre 34-98 diminuent d'environ 25 % pour le fonds national d'évaluation et le Conseil national d'évaluation et de 21,5 % s'agissant des crédits consacrés à l'évaluation des contrats de plan Etat-régions.

Votre rapporteur pour avis s'inquiète de cette forte diminution des crédits affectés aux politiques d'évaluation, alors même que l'examen de la consommation des crédits sur 2001 et 2002 montre que cette activité du commissariat est maintenant bien engagée.

Le tableau ci-dessous montre en effet que les reports de crédits de 2002 sur 2003 seront en très nette diminution.

CRÉDITS BUDGÉTAIRES CONSACRÉS À L'ÉVALUATION

(en euros)	1999	2000	2001	2002 (prévision)
Article 40 - Conseil National de l'Evaluation (CNE)				
LFI	37 517	37 517	37 517	37 517
Reports de la gestion précédente	6 098	21 343	24 703	-
Dotation fin de gestion	43 615	64 957	68 318	37 517
Crédits effectivement consommés	21 056	40 254	45 883	37 517
Crédits disponibles fin de gestion	22 559	24 703	22 435	-
Article 60 - Evaluation des politiques publiques (FNDE)				
LFI	122 116	960 585	960 585	960 585
Reports de la gestion précédente	760 731	1 021 390	1 844 227	2 761 696
Dotation fin de gestion	1 111 520	2 004 843	3 350 580	3 808 098
Crédits effectivement consommés	90 130	160 616	588 884	2 800 000
Crédits disponibles fin de gestion	1 021 390	1 844 227	2 761 696	1 008 098
Article 70 - Evaluation des contrats de plan Etat-régions (CPER)				
LFI	708 888	708 888	1 394 909	1 394 909
Reports de la gestion précédente	445 347	468 996	921 803	1 841 229
Dotation fin de gestion	1 276 956	1 177 884	2 316 712	3 236 138
Crédits effectivement consommés	807 960	256 081	475 483	2 700 000(*)
Crédits disponibles fin de gestion	468 996	921 803	1 841 229	536 138

Observation

(*) Crédits délégués

Source : Commissariat général du Plan

En conséquence, il est à craindre que les moyens effectivement disponibles en 2003 tant pour l'évaluation des politiques publiques que pour l'évaluation des contrats de plan ne permettent pas au commissariat de poursuivre ses travaux sur la dynamique constatée en 2002.

S'agissant des évaluations des politiques publiques, il faudrait en diminuer le nombre, ou en restreindre le champ et la durée. En ce qui concerne l'évaluation des contrats de plan 2000-2006, ceci pourrait retarder des procédures initiées dans certaines régions, alors même que ces évaluations pourraient utilement enrichir la procédure de révision des contrats de plan prévue en 2003.

2. Le respect de délais inhérents aux procédures d'évaluation

En matière d'évaluation, il y a un certain nombre d'étapes bien identifiées ce qui explique leur durée de réalisation :

- la commande d'évaluation : de l'instruction du mandat à la décision ;
- la mise en œuvre par une instance disposant d'un mandat, d'un budget et d'une durée ; cette instance est nécessairement distincte de la personne du commanditaire ; elle est composée d'experts scientifiques, de représentants d'associations, d'élus et de représentants de l'administration ;
- les contributions extérieures (études ou inspections) demandées par l'instance ;
- un rôle de conseil scientifique ou méthodologique.

Dans le dispositif d'évaluation interministérielle, l'instance a un rôle fondamental de mobilisation des données (qui existent bien souvent mais dispersées, non exploitées, parcellaires) et d'assemblage pour produire un jugement. Il n'en est pas de même dans l'évaluation des contrats de plan Etat-région, où dans la plupart des cas l'évaluation est externalisée, confiée à un prestataire.

La particularité de l'évaluation interministérielle est bien de ne confier la rédaction du rapport ni à l'administration en tant que telle, ni à un prestataire extérieur. Ce rôle est celui de l'instance d'évaluation qui mobilise des chercheurs, des acteurs de terrain, aux côtés des représentants de l'administration pour permettre une confrontation permanente des points de vue. L'apport des sciences sociales est ici primordial, les économistes et les sociologues y contribuant à plusieurs titres et les études confiées à des prestataires extérieurs mobilisent massivement ces disciplines.

Les études confiées à des tiers dans le cadre d'une procédure de marché public ne sont donc qu'un des éléments permettant à l'instance de former son jugement. Elles sont cependant essentielles pour apporter de l'information nouvelle (notamment à travers des enquêtes menées auprès des bénéficiaires des politiques), valider par une approche territorialisée les analyses de l'instance et exploiter quantité de données dont dispose l'administration.

II. LES RÉSULTATS DES POLITIQUES D'ÉVALUATION

A. LE PROGRAMME D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN 2001-2002.

● Le précédent Gouvernement avait approuvé le 2 août 2001, à la suite d'une réunion interministérielle du 28 juin 2001, le troisième programme d'évaluation proposé par le Conseil national de l'évaluation :

- 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 ;
- politiques 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 correspondant à ce troisième programme ont été installées entre septembre 2001 et février 2002. Elles ont toutes engagé les procédures de commandes d'études.

● En ce qui concerne le premier programme (en date du 13 juillet 1999), trois évaluations sont achevées et publiées :

- préservation de la ressource destinée à la production d'eau potable ;
- nouveaux services – emplois jeunes dans le secteur de la jeunesse et des sports ;
- mesure d'aide aux emplois du secteur non marchand.

L'instance d'évaluation de la politique de lutte contre le sida a achevé ses travaux en juillet 2002 ; le rapport a été transmis pour avis au Conseil national de l'évaluation ; la publication interviendra dès que cet avis aura été rendu et que seront connues les réactions et propositions de suites des administrations concernées.

● Quant aux évaluations décidées par le Premier ministre le 12 octobre 2000, elles s'achèveront entre novembre 2002 et janvier 2003. Ces évaluations portent sur :

- la formation professionnelle continue des agents de l'État ;
- la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité routière par les systèmes locaux de contrôle-sanction ;
- les politiques de développement rural.

B. L'ÉVALUATION DES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS PAR LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN

● La circulaire du Premier ministre du 25 août 2000 établit une procédure d'évaluation des contrats de plan Etat-régions largement déconcentrée au niveau régional, dans laquelle le Commissariat général du plan est chargé de mettre les moyens financiers à la disposition des préfets de région et d'apporter son concours méthodologique aux acteurs régionaux.

Ainsi les choix des thèmes d'évaluation, l'élaboration des cahiers des charges, le choix de l'équipe d'évaluation, la publication des rapports et les suites à donner incombent au préfet de région et au président du Conseil régional. L'évaluation est conduite par un comité de pilotage, qui prend la forme d'une section spécialisée de la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire.

Force est de constater que la mise en place et le démarrage de ces sections ont été ralentis notamment par les échéances municipales. Néanmoins les régions ont établi des programmes d'évaluation pluriannuels et plus de cent études sont ainsi prévues, dont les deux-tiers portent sur les domaines suivantes : aides aux entreprises, politique de la ville, environnement, emploi et formation, politiques territoriales.

Les crédits annuels de l'Etat pour l'évaluation des contrats de plan 2000-2006 s'élèvent à 1,5 millions d'euros. La circulaire du 25 août 2000 autorise une délégation souple des crédits, puisque les préfets de région peuvent obtenir, en début d'année, 75 % des crédits qui leur sont destinés, si ils définissent une programmation annuelle ou pluriannuelle de leurs évaluations.

Le tableau ci-dessous récapitule les crédits délégués en 2001 et 2002 pour l'évaluation des contrats de plan Etat-régions.

**EVALUATION DES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGION 2000-2006
CRÉDITS DÉLÉGUÉS EN 2001 ET 2002 (En euros)**

SITUATION AU 9 SEPTEMBRE 2002				
Régions	Crédits d'évaluation annuels (6/10000 du CPER / 7)	Crédits délégués en 2001 y compris reports 2000	Crédits 2001 reportés en 2002	Crédits délégués en 2002 autres que reports
Alsace	38 901	68 602	68 602	60 000
Aquitaine	61 951	22 867	14 483	113 310
Auvergne	34 889	55 949	35 852	3 642
Bourgogne	32 243	32 243	0	120 000
Bretagne	77 749	99 854	37 350	125 000
Centre	47 054	47 137	41 901	0
Champagne-Ardenne	31 479	45 735	22 076	31 479
Corse	21 312	38 112	38 112	0
Franche-Comté	28 774	22 867	22 867	178 000
Guadeloupe	16 778	22 867	0	0
Guyane	15 955	0	0	0
Ile-de-France	256 702	338 437	298 756	360 000
Languedoc-Roussillon	59 259	22 867	22 867	0
Limousin	28 081	49 127	49 127	0
Lorraine	70 018	0	0	70 000
Martinique	14 622	0	0	0
Midi-Pyrénées	73 215	121 959	3 488	73 214
Nord-Pas-de-Calais	131 324	121 959	0	0
Basse-Normandie	46 244	0	0	0
Haute-Normandie	42 612	38 112	19 059	0
Pays-de-la-Loire	59 509	160 285	120 166	100 200
Picardie	39 358	67 078	67 078	0
Poitou-Charentes	41 893	30 490	18 294	45 735
PACA	95 599	102 903	58 542	106 200
Réunion	26 343	0	0	0
Rhône-Alpes	108 992	190 737	156 458	55 871
TOTAL	1 500 856	1 700 188	1 095 078	1 442 651

Source : Commissariat général du plan

● Au niveau national, l'instance nationale d'évaluation des contrats de plan Etat-région, présidée par le Commissaire au Plan, est composée de représentants de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, de la délégation interministérielle à la ville, des directions générales de l'administration et des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, de la direction des affaires économiques, sociales et culturelles de l'Outre-Mer, de la direction du budget et de la direction générale de la comptabilité publique, de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, du président du Conseil national de l'évaluation, d'un membre désigné par le Conseil national d'aménagement et de développement du territoire et de deux universitaires.

Elle a pour rôle :

– d'examiner les projets d'évaluation transmis par les comités régionaux d'évaluation et de formuler des recommandations d'ordre technique ou méthodologique susceptibles de les enrichir ;

– de proposer au Commissariat général du plan de procéder aux délégations des crédits demandés par les préfets de région ;

– d'établir 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 ;

– de recevoir communication des suites données aux évaluations et de formuler, si elle le juge utile, les commentaires qu'elles appellent.

Pour répondre à des demandes et des souhaits exprimés par les responsables de l'évaluation dans les SGAR, les conseils régionaux et les CESR portant sur une meilleure circulation de l'information, relative aux évaluations, la promotion de bonnes pratiques et d'outils méthodologiques, le Commissariat général du plan s'est engagé dans la création d'un site Internet consacré à l'évaluation des politiques publiques. Ce site, opérationnel fin 2002 constituera la base d'un réseau animé par le CGP pour organiser les échanges d'expériences, assurer la diffusion de guides méthodologiques et renforcer la formation des responsables des évaluations au niveau régional.

*

*

*

Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission des Affaires économiques a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du plan inscrits au projet de loi de finances pour 2003.