

N° 76

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XII

PLAN

Par M. Jean-Paul ALDUY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Émorine, président ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Hérisson, vice-présidents ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, secrétaires ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean Besson, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffét, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, MM. Marcel Deneux, Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, François Gerbaud, Alain Gérard, Charles Ginésy, Georges Ginoux, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Paul Natali, Ladislas Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A.345

Sénat : 73 et 74 (annexe n° 32) (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
I. LE RECADRAGE BUDGÉTAIRE DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN TRADUIT SON RECENTRAGE SUR LA PROSPECTIVE	5
A. LA TRADUCTION BUDGÉTAIRE DU RECENTRAGE DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN	5
1. <i>Une forte réduction « apparente » des crédits</i>	5
2. <i>Les organismes qui restent financés par le Commissariat général du Plan</i>	6
B. LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN RECENTRÉ SUR SES FONCTIONS DE PROSPECTIVE	8
1. <i>Rappel des orientations fixées par le Premier ministre</i>	8
2. <i>La nouvelle organisation du Commissariat général du Plan</i>	8
C. PREMIER BILAN : UNE RÉELLE OUVERTURE MAIS DES SYNERGIES QUI RESTENT À DÉFINIR	10
1. <i>Des résultats encourageants sur le nouveau positionnement du Commissariat général du Plan</i>	10
2. <i>Des synergies qui restent à préciser pour conforter la nouvelle orientation du Plan</i>	11
II. DES INTERROGATIONS MAJEURES S'AGISSANT DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	13
A. L'ABANDON DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'ÉTAT	14
1. <i>Le secrétariat d'un conseil non renouvelé</i>	14
2. <i>La contribution du Plan au développement de l'évaluation dans l'administration</i>	15
3. <i>Le maintien d'une demi-mesure</i>	16
B. UNE SOLUTION POSSIBLE POUR L'ÉVALUATION DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS (CPER)	17
1. <i>Le rôle du Plan en matière d'évaluation des CPER</i>	17
2. <i>Un bilan mitigé des évaluations conduites sur les CPER</i>	18
a) <i>Le choix des thèmes d'évaluation et des indicateurs retenus</i>	18
b) <i>Un constat décevant des évaluations des CPER</i>	18
3. <i>La solution proposée par la commission des affaires économiques</i>	20
ANNEXE I - AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES À L'ÉTAT B (ARTICLE 46 DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005)	22
ANNEXE II - PRÉSENTATION DES TRENTE GROUPES DE PROJET AU SEIN DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN	24

Mesdames, Messieurs,

Comme annoncé l'an dernier et en raison d'une reconstitution forte de son périmètre, le budget du Commissariat général du Plan diminue fortement pour 2005.

Ceci traduit, de façon heureuse, l'impulsion donnée par le Premier ministre pour recentrer le Plan sur ses missions de prospective, en faisant usage de « *liberté de pensée et d'indiscipline intellectuelle* », selon l'expression de son nouveau commissaire.

Ce dernier s'est employé depuis un an à réorganiser et définir de nouveaux outils afin que le Plan travaille sur le rôle de l'Etat en tant qu'il est garant de l'intérêt général, en s'ouvrant largement aux apports extérieurs et en produisant des éléments de réflexion plus directement utiles à la prise de décision publique.

Mais au-delà de cette « refondation », que votre commission des affaires économiques approuve pleinement et qui devrait, très logiquement, permettre au Plan d'être reconnu et de s'affirmer comme chef de file en matière de prospective, **des interrogations majeures persistent sur les dispositifs d'évaluation des politiques publiques**. Alors que le Commissariat général du Plan est officiellement déchargé de cette mission depuis septembre 2003, y compris pour l'évaluation des contrats de plan Etat-régions, aucune décision politique n'a été prise en 2004 et ne s'annonce pour 2005, alors même qu'il s'agit d'une question essentielle, dans la perspective de la réforme de l'Etat et de la mise en place de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Votre commission des affaires économiques entend, lors de la discussion des crédits du plan et à travers l'examen de l'amendement qu'elle a adopté, **aboutir à une solution pérenne pour l'un des volets de l'évaluation et obtenir ainsi un engagement du Gouvernement qui soit à la hauteur des enjeux identifiés**.

I. LE RECADRAGE BUDGÉTAIRE DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN TRADUIT SON RECENTRAGE SUR LA PROSPECTIVE

A. LA TRADUCTION BUDGÉTAIRE DU RECENTRAGE DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN

1. Une forte réduction « apparente » des crédits

Dans le projet de loi de finances pour 2005, le budget du Commissariat général du Plan et des organismes rattachés s'établit à 18,48 millions d'euros, soit une diminution de 25,16 % par rapport à la loi de finances pour 2004.

● Mais cette diminution importante annoncée l'an dernier résulte, pour l'essentiel, de la réduction du nombre d'organismes subventionnés par le Commissariat, le financement de trois d'entre eux étant transféré à d'autres ministères.

– le CEPREMAP (Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquée à la Planification), dont la dotation s'élevait à 1,19 millions d'euros en 2004, est rattaché à l'Ecole normale supérieure de Cachan et financé par le ministère de la recherche ;

– l'OFCE (Observatoire français des conjonctures économiques), dont la dotation s'élevait à 3,49 millions d'euros en 2004 sera adossé à la Fondation nationale des sciences politiques et financé par le ministère de l'Education nationale et de l'enseignement supérieur ;

– le CREDOC (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie), dont la dotation allouée par le commissariat s'élevait à 868.084 euros sera désormais financé sur le budget du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie.

Le total de ces subventions qui transitaient par le Commissariat général du Plan s'élève à 5,55 millions d'euros et leur transfert vers d'autres départements ministériels se traduit par une diminution de 22,5 % du budget du Commissariat général du Plan.

● A cela s'ajoute, pour des sommes nettement moins importantes, deux autres mesures de transfert qu'il convient de signaler :

– le transfert de deux emplois au profit de l'ADAE (Agence pour le développement de l'administration électronique), organisme dépendant des services du Premier ministre, pour un montant de 62.000 euros ;

– le transfert des crédits de prestations familiales destinés aux caisses d’allocations familiales au budget des charges communes qui représente 62.000 euros.

● En neutralisant ces différents transferts, afin d’apprécier l’évolution des crédits du Commissariat à périmètre constant, la diminution est de 2,30 % entre 2004 et 2005. En outre, et pour être tout à fait exact, si on neutralise la dotation inscrite au budget de 2004 à titre non renouvelable au bénéfice de l’IRES (Institut de recherches économiques et sociales), qui reste subventionné par le Commissariat, la diminution des crédits n’est plus que de 1,78 %.

Cette baisse résulte de mesures effectives d’économies proposées par le Commissariat, notamment avec la suppression de quatre emplois et la réduction des moyens de fonctionnement.

2. Les organismes qui restent financés par le Commissariat général du Plan

Dans la nouvelle configuration proposée par la loi de finances pour 2005, deux organismes restent associés au Commissariat général du Plan, et un seul sera subventionné.

● Le CEPII (Centre d’études prospectives et d’informations internationales) est financé par le Commissariat général du Plan sur des crédits relevant du budget civil de recherche et développement (BCRD).

Créé en 1978, le CEPII est présidé par M. Christian Stoffaës et composé de responsables des administrations et de personnalités issues des entreprises, des organisations syndicales et des universités, soit au total une cinquantaine de personnes, dont une trentaine d’économistes. Il s’agit du principal centre français d’étude et de recherche en économie internationale, qui met l’accent sur les interdépendances mondiales et leurs conséquences pour la France et l’Europe.

En 2005, et au-delà des activités de séminaire et de participation au débat de politique économique guidées par l’actualité des sujets, le CEPII va notamment privilégier l’analyse des politiques commerciales, l’étude de la régionalisation du commerce international ainsi que l’évaluation de l’impact de nouveaux accords commerciaux régionaux ou bilatéraux.

En matière de politique macro-économique, l’accent portera sur les travaux sur la productivité dans les activités utilisatrices de technologies de l’information et de la communication. Seront également étudiées les interactions fiscales entre les pays membres de la zone euro et l’évaluation des conséquences des réformes en cours du Pacte de stabilité et de croissance.

On peut également signaler que le CEPII poursuivra des travaux de recherche sur l’Asie et plus particulièrement l’Inde et la Chine.

● Le CERC (Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale) a été créé en avril 2000, par décret en Conseil d'Etat, pour succéder au Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC), lui-même instauré en application de la loi du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

Composé, à l'origine, de sept membres, le CERC s'est vu ajouter, à travers le décret n° 2004-520 du 9 juin 2004, deux membres de droit à savoir le directeur général de l'INSEE et le directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES). Le Conseil a été renouvelé par décret du Premier ministre le 29 juillet 2004 et M. Jacques Delors reconduit dans ses fonctions de président.

Cet organisme a pour mission de contribuer à la connaissance des revenus, des inégalités sociales et des liens entre l'emploi, les revenus et la cohésion sociale, à travers un rapport de synthèse établi périodiquement et des rapports particuliers sur des thèmes entrant dans son domaine de compétence.

Ainsi, en juillet 2004 le Premier ministre a confié au CERC l'analyse approfondie des dispositifs d'aide au retour à l'emploi et l'élaboration de propositions destinées à améliorer l'accompagnement des chômeurs, le rapport devant lui être remis d'ici au 1^{er} novembre 2005.

● L'IRES (Institut de recherches économiques et sociales) reste, enfin, le seul organisme subventionné par le Commissariat général du Plan, sur des crédits du budget civil de la recherche et du développement.

Dans le projet de loi de finances pour 2005, la dotation s'élève à 3,1 millions d'euros, en diminution de 7,18 % du fait de la non reconduction de la dotation inscrite au budget 2004, à titre non renouvelable. Ce procédé déjà utilisé en 2002 et 2003 fragilise la situation financière de cet établissement, ce qui est regrettable. Outre cette dotation, l'IRES complète ses ressources à travers des conventions de recherche signées avec des organismes extérieurs.

Créé en 1982 par l'ensemble des organisations syndicales françaises, l'IRES est constitué sous forme d'association régie par la loi de 1901 et son conseil d'administration est composé de neuf syndicalistes, neuf personnalités scientifiques et quatre représentants du Premier ministre (le secrétaire général du Conseil d'orientation des retraites, le commissaire au Plan, le directeur des statistiques démographiques et sociales à l'INSEE et le directeur de la direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques au ministère de l'Emploi). La présidence est assumée à tour de rôle par une organisation syndicale.

Les axes de travail autour desquels s'articulent les travaux de recherche portent sur :

- la protection sociale, en mettant l'accent sur le croisement entre emploi et protection sociale ;
- en matière d'emploi, l'étude ciblée de « publics » qui reproduisent la segmentation du marché du travail et ses transformations ;
- l'évaluation des politiques d'emploi ;
- l'internationalisation des relations professionnelles ;
- la transformation du concept de travail et son impact pour les individus et les groupes sociaux ;
- l'impact territorial des mutations et des restructurations économiques.

B. LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN RECENTRÉ SUR SES FONCTIONS DE PROSPECTIVE

1. Rappel des orientations fixées par le Premier ministre

● Le 23 avril 2003, le Premier ministre nommé M. Alain Etchegoyen, commissaire au Plan avec pour mission de recentrer le commissariat sur la prospective de l'Etat stratège ;

● Au cours d'une visite qu'il effectue le 23 octobre 2003, confirmée par une lettre de mission du 21 novembre 2003, il fixe quatre thèmes prioritaires à la réflexion prospective du Commissariat général du Plan :

– les moyens à définir permettant de renforcer l'éducation, la recherche et l'innovation pour répondre aux défis de la mondialisation et du développement durable ;

– les adaptations du marché de l'emploi, des emplois et des métiers rendues nécessaires du fait du vieillissement de la population, du progrès technique et l'émergence de nouveaux pays industrialisés ;

– les moyens à mettre en œuvre pour relancer l'intégration sociale ;

– l'évolution de la santé publique et les conditions d'une application raisonnée du principe de précaution.

2. La nouvelle organisation du Commissariat général du Plan

Le commissaire au Plan a privilégié une restructuration du Commissariat général du Plan sous forme d'une administration de mission faisant largement appel aux compétences extérieures.

– le cabinet du commissaire a été supprimé en 2003 ;

– le nombre des services experts a été réduit de six à quatre, en conservant le service économique, financier et international (SEFI), le service de l'évaluation et de la modernisation de l'Etat (SEME), le service des affaires sociales (SAS) et le service des entreprises et du développement des activités économiques (SEDAE).

Cette réorganisation se traduit par une diminution des effectifs qui s'accroît en 2004 et 2005, comme le montre le tableau ci-dessous. On n'assiste plus seulement au remplacement –quasi nombre pour nombre– des titulaires par des contractuels, mais à une diminution nette des effectifs.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Titulaires	78	78	74	70	70	67
Contractuels	58	58	61	64	61	59
Total	136	136	135	134	131	126

Comme il a été indiqué à votre rapporteur pour avis, dans le cadre de la nouvelle organisation du Commissariat, une politique de recours accru à des collaborateurs extérieurs a été mise en œuvre à compter de 2003. Il s'agit de faire participer activement mais de façon intermittente des personnalités extérieures disposant d'une expertise utile aux travaux des divers groupes de projet mis en place. Ces personnalités sont rémunérées sur des crédits de vacation et permettent de maintenir un haut niveau d'expertise diversifiée, compensant ainsi la diminution des effectifs budgétaires.

Ainsi, dans le projet de loi de finances pour 2005 et malgré la suppression de six emplois budgétaires (trois au Commissariat général du Plan, un au Conseil national de l'évaluation et deux transferts), les crédits de personnels sont quasiment reconduits à hauteur de 10,43 millions d'euros (- 0,39 % par rapport à 2004), ce qui autorise un budget de vacations d'environ 400.000 euros.

- Une trentaine de groupes de projet ont été créés sous la responsabilité de chefs de projet et ils sont évalués trois fois par an par un Comité d'évaluation¹, présidé par le commissaire au Plan et le commissaire-adjoint. Ce comité peut proposer la dissolution d'un groupe de projet, si la qualité de ses travaux est jugée insuffisante ou si son thème d'études ne correspond pas aux priorités fixées par le Premier ministre. Dans ses premières évaluations, le Comité a seulement préconisé le rapprochement entre certains groupes de projet, étant donné la proximité de leurs thèmes d'études.

Les membres du Comité sont nommés et renouvelés tous les deux ans, à compter de septembre 2003.

¹ Experts composant le Comité d'évaluation : Mme Claire Bodin, économiste de la santé, Mme Dominique Damon, chief executive officer de Impress B.V. (Amsterdam), Mme Christiane Lambert, présidente de la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles de Maine-et-Loire et du Forum de l'agriculture raisonnée respectueuse de l'environnement (FARRE), Mme Catherine Paradeise, professeur de sociologie à l'École normale supérieure de Cachan, M. Yves Lichtenberger, président de l'université de Marne-la-Vallée, M. Jean-Luc Lory, directeur adjoint de la Fondation « Maison des Sciences de l'Homme » - Ethnologue, CNRS, M. Jean-Claude Milleron, économiste, M. Frédéric Tiberghien, président de l'Observatoire sur la responsabilité sociétale des entreprises (ORSE), M. Jean-Noël Treilles, ex-président directeur général de Merck Liphä.

● Les groupes de projet se répartissent principalement autour des quatre thèmes prioritaires définis par le Premier Ministre, pour lesquels quatre coordinateurs ont été nommés et qui sont chargés d'assurer la synthèse des travaux entrepris¹.

C. PREMIER BILAN : UNE RÉELLE OUVERTURE MAIS DES SYNERGIES QUI RESTENT À DÉFINIR

1. Des résultats encourageants sur le nouveau positionnement du Commissariat général du Plan

Votre rapporteur pour avis note avec satisfaction que le Commissariat général du Plan s'inscrit désormais -de manière plus lisible- dans le processus de décision et de réflexion de l'action gouvernementale en s'appuyant sur des contributions extérieures variées :

– le site Internet du Commissariat général du Plan a reçu en cinq mois plus de 100.000 visiteurs ;

– de nombreux professionnels reviennent travailler dans les différents groupes de projet ainsi que des acteurs régionaux, afin de donner une véritable dimension territoriale ;

– le commissaire au Plan se félicite également de la participation à l'activité des groupes de projet de plusieurs stagiaires, issus d'écoles de commerce, de l'Institut des sciences politiques ou de l'université, ce qui confirme la nouvelle attractivité du Plan ;

– le Commissariat général du Plan a également répondu à des consultations de membres du Gouvernement ou des sujets aussi divers que la cohésion sociale, la réforme de l'Etat, la flexibilité du droit du travail ou encore l'attractivité de la recherche ;

– afin de contribuer à animer le débat public, les groupes de projet produisent, de façon régulière, trois fois par an, un document court, intitulé « quatre pages », diffusé sur le site Internet qui fait le point sur l'état de leur réflexion et de leurs propositions ;

– enfin, en juin 2004, le commissaire au Plan a remis un document synthétique présentant le contenu des travaux en cours. Le rythme de publication de ce document devrait être semestriel.

Comme le souligne M. Alain Etchegoyen, le contenu de ce document manifeste un déplacement du centre de gravité du Plan. Tout en reconnaissant toujours une place importante à la macroéconomie, **le Plan se préoccupe**

¹ Cf. annexe II : présentation des trente groupes de projet au sein du Commissariat général du plan.

davantage des conditions du passage à l'acte, en faisant des propositions de mise en œuvre.

2. Des synergies qui restent à préciser pour conforter la nouvelle orientation du Plan

- Actuellement, on peut rappeler que le budget des services du Premier ministre se compose de cinq fascicules budgétaires : services généraux du Premier Ministre, Secrétariat général de la Défense nationale, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, Commissariat général du Plan et Conseil économique et social.

Dans le cadre de l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), une nouvelle structuration budgétaire des services du Premier ministre a été élaborée à partir des propositions d'un groupe de travail interne piloté par le secrétaire général du Gouvernement.

- En janvier 2004, une première maquette de la future nomenclature budgétaire présentée par missions et programmes a été présentée au Parlement. Dans ce document, figurait une mission « Premier ministre » comprenant trois programmes : direction de l'action du Gouvernement, aménagement du territoire, interventions territoriales de l'Etat (programme géré par le ministère de l'intérieur). Le programme « Direction de l'action du Gouvernement » ne comportait pas moins de treize actions, dont une intitulée « Prospective » regroupant les moyens du Plan (crédits et emplois budgétaires du Commissariat général du Plan, du CEPII et du CERC), du Conseil d'analyse économique (CAE) et du Conseil d'orientation des retraites (COR).

A la suite des observations formulées par les commissions des finances de l'Assemblée nationale¹ et du Sénat², la maquette a été revue et une nouvelle version a été présentée en juin 2004. La mission « Premier ministre » a été remplacée par deux missions : une mission « Direction de l'action du Gouvernement » et une mission interministérielle « Politique des territoires ». La mission « Direction de l'action du Gouvernement » comprend un programme « Coordination du travail gouvernemental » et un programme « Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective ». Ce dernier comporte une **action « Prospective » comprenant les crédits et les emplois actuellement inscrits au fascicule budgétaire « Plan »** (Commissariat général du Plan, CEPII et CERC).

¹ Rapport d'information n° 1554 (XII^{ème} législature) de MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

² Rapport d'information n° 292 (2003-2004) de MM. Jean Arthuis et Philippe Marini, sur la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

● Votre rapporteur pour avis s'interroge sur la pertinence des choix ainsi opérés qui ne suivent pas totalement les suggestions des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

En effet, s'il était cohérent de mettre fin au caractère très hétérogène du programme « Direction de l'action du Gouvernement » tel que proposé en janvier 2004, on peut s'interroger sur la pertinence des choix opérés s'agissant de la répartition des actions entre les deux programmes nouvellement identifiés en juin 2004.

En effet, alors que le CAE et le COR restent rattachés au programme « coordination du travail gouvernemental », au sein de l'action « coordination sectorielle », le Commissariat général du Plan, avec le CEPII et le CERC constituent l'action « Prospective » au sein du programme « Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective ». Cette nouvelle répartition se justifie difficilement dès lors que le COR et le CAE comme le Commissariat général du Plan effectuent des travaux de prospective.

Il est dommage, en terme d'affichage et de cohérence de l'action publique, que, dans la réorganisation des services du Premier ministre en programmes et actions, le Commissariat général du Plan n'ait pas été retenu dans le programme « Coordination du travail gouvernemental ».

Plus généralement, votre rapporteur pour avis souhaite que la réflexion se poursuive sur les moyens à mettre en œuvre pour remédier à la profusion des organismes qui travaillent sur la prospective au sein de l'administration. Sans connaître avec précision leur nombre, on peut néanmoins considérer qu'ils sont trop nombreux, travaillant de façon autonome et sans réelle coopération.

Ne serait-il pas ainsi judicieux d'intégrer la fonction prospective exercée par le Conseil de prospective et dynamique des territoires de la DATAR dans le Commissariat général du Plan étant donné la similitude de leurs approches et des thèmes traités ? Certes des participations croisées ont d'ores et déjà été mises en place et le commissaire adjoint au Plan est membre du Conseil de prospective de la DATAR, mais il conviendrait d'aller plus loin.

La réflexion doit d'ailleurs être élargie à l'ensemble des organismes qui font de la prospective. Certains ont sans doute vocation à être regroupés et les autres doivent se constituer en réseau, afin d'éviter des doublons et développer des synergies.

Votre rapporteur pour avis met également en garde les autorités publiques contre la tentation de créer des commissions ad hoc dès qu'un sujet de réflexion ou de prospective revêt une certaine actualité¹. Le Commissariat général du Plan doit pouvoir remplir ces fonctions de prospective

¹ Conseil d'analyse de la société créé en juillet 2004 et présidé par M. Luc Ferry, mission de relance des programmes scientifiques et technologiques, mise en place en septembre 2004 et présidée par M. Jean-Louis Beffa...

en constituant des groupes de travail composés des personnalités compétentes, représentatives ou intéressées par le sujet.

Enfin, il convient de veiller à ce que ce travail de prospective ne soit pas complètement déconnecté de la décision publique. Les méthodes de travail mises en place par le commissaire au Plan vont dans le bon sens qu'il s'agisse de l'ouverture large aux experts et chercheurs extérieurs, la communication à intervalles réguliers de l'état d'avancement des travaux conduits par les différents groupes de projet ou encore, la participation à des consultations menées par les pouvoirs publics.

II. DES INTERROGATIONS MAJEURES S'AGISSANT DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

En matière d'évaluation, le Commissariat général du Plan était historiquement chargé d'une double mission : contribuer au développement de l'évaluation dans l'administration et animer le dispositif d'évaluation des contrats de plan Etat-régions.

Mais, en 2003, le recentrage du Commissariat général du Plan, voulu par le Premier ministre, sur ses missions de prospective entraînait l'abandon de celles qu'il exerçait en matière d'évaluation des politiques publiques.

Lors de son intervention à l'Assemblée nationale le 23 octobre 2003 pour la présentation des crédits consacrés au Plan dans le projet de loi de finances pour 2004, M. Henri Plagnol, secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat avait même proposé « *à la représentation nationale un rendez-vous commun, par exemple en début d'année prochaine, pour faire le point sur ce qui concerne l'évaluation des politiques publiques. En effet, dès lors que le Commissariat du Plan n'assumera plus cette mission, la question se pose de sa réorganisation, l'évaluation étant au cœur des orientations voulues par le Premier ministre.* »

Or, force est de constater, un an plus tard, que ce rendez-vous avec la représentation nationale n'a pas eu lieu, qu'aucune décision n'a été prise s'agissant de l'évaluation des politiques publiques, et que, de façon virtuelle, le budget du Commissariat général du Plan affiche toujours, même en baisse, des crédits consacrés à l'évaluation, alors même qu'il n'en est plus en charge.

Votre commission des affaires économiques ne saurait se satisfaire de cette situation qui, d'une part, est contraire à l'objectif de transparence et de lisibilité que le Parlement est en droit d'attendre de la présentation du budget, et d'autre part, résulte d'une absence de décision très préoccupante, lorsqu'on connaît l'enjeu présenté par l'évaluation des politiques publiques.

Pour y remédier, il vous sera donc proposé un amendement ayant pour seul objectif d'inciter le Gouvernement à prendre clairement position.

A. L'ABANDON DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'ÉTAT

En matière d'évaluation des politiques publiques, le Commissariat général du Plan a été chargé en 1998 d'assurer le secrétariat du Conseil national de l'évaluation (CNE) et de contribuer au développement de l'évaluation dans l'administration (décret du 18 novembre 1998 et circulaire du Premier ministre du 28 décembre de la même année).

1. Le secrétariat d'un conseil non renouvelé

Le Conseil national de l'évaluation a été installé le 16 février 1999 et sa présidence a été assurée jusqu'en 2002 par M. Yves Cousquer.

Le Conseil national de l'évaluation (CNE)

Aux termes du décret du 18 novembre 1998, le Conseil national de l'évaluation (CNE) est composé de quatorze membres, désignés par décret : six personnalités qualifiées, un représentant du Conseil d'Etat, un représentant de la Cour des comptes, trois membres désignés par le Conseil économique et social, un maire, un conseiller général, un conseiller régional, désignés au vu des propositions faites par les grandes associations représentatives.

Le CNE est chargé :

- de proposer un programme annuel d'évaluation au Premier ministre, sur la base des propositions qui peuvent lui être transmises par le Premier ministre, les ministres, le Conseil d'Etat, la Cour des comptes, le Conseil économique et social, le Médiateur de la République, ainsi que les collectivités territoriales et leurs associations représentatives. Ce programme énumère les projets d'évaluation retenus et expose leur contenu ainsi que les méthodes préconisées pour réaliser l'évaluation ;
- de formuler un avis sur la qualité des travaux menés par les instances d'évaluation, dans les deux mois suivant leur achèvement ;
- d'établir un rapport annuel d'activité.

Il peut par ailleurs être consulté sur toute question méthodologique relative à l'évaluation par les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Aux termes de l'article 8 du décret du 18 novembre 1998, le Commissariat général du Plan assure le secrétariat du Conseil national de l'évaluation et il a contribué à l'instruction et à la mise au point des projets d'évaluation, en liaison avec les divers départements ministériels concernés. Il a été chargé de désigner les présidents et les membres des instances d'évaluation et de suivre leurs travaux. Au titre de ce suivi, les chargés de mission du Plan ont contribué à la passation des marchés d'études, le commissaire étant la personne responsable du marché, ainsi qu'à la rédaction, à la mise en forme et la publication des rapports d'évaluation.

Mais l'absence de renouvellement du CNE interdit au Commissariat général du Plan d'instruire de nouveaux projets en 2002 et 2003, même si il a néanmoins poursuivi la mise en œuvre des programmes décidés antérieurement.

– Le Premier ministre avait en effet approuvé le 2 août 2001 le troisième programme d'évaluation proposé par le Conseil national de l'évaluation. Ce programme comportait sept projets :

- 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 correspondant à ce troisième programme ont été installées entre septembre 2001 et février 2002. Elles ont défini rapidement le programme d'études commandées à des prestataires extérieurs (dans la plupart des cas, eu égard aux montants, dans le cadre d'un appel d'offres au niveau européen) et conduit les travaux dans de bonnes conditions, de sorte que le délai de 18 mois prescrit par le décret (entre le lancement de l'instance et l'achèvement des travaux) a été respecté par l'essentiel des instances de ce programme.

– En ce qui concerne le premier programme (en date du 13 juillet 1999), la dernière évaluation, celle de la politique de lutte contre le sida, a été rendue publique en novembre 2002.

Quant aux évaluations décidées par le Premier ministre, en octobre 2000, sur la formation professionnelle continue des agents de l'Etat, la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité routière par les systèmes locaux de contrôle-sanction, les politiques de développement rural, les rapports ont été achevés entre janvier et mai 2003.

2. La contribution du Plan au développement de l'évaluation dans l'administration

Le Commissariat général du Plan a pris l'initiative, début 2002, de bâtir un site Internet consacré à l'évaluation des politiques publiques et ce projet a été construit en étroite collaboration avec le Conseil national de l'évaluation, qui souhaitait la mise en œuvre de supports de communication spécifiques à l'évaluation. Il correspondait aussi à la demande du réseau d'acteurs régionaux de l'évaluation qui éprouvaient le besoin de lieux d'échanges de savoirs et de bonnes pratiques pour consolider l'évaluation au niveau régional. Ce site avait non seulement pour objet de donner une publicité aux travaux d'évaluation effectués sous l'égide du Conseil national de l'évaluation et dans le cadre de l'évaluation des contrats de plan Etat-régions mais aussi de faciliter l'accès à un ensemble de références institutionnelles, bibliographiques et méthodologiques utiles à l'ensemble des acteurs de l'évaluation et à un large public.

Par ailleurs, le Commissariat général du Plan a contribué à la formation dans le domaine de l'évaluation, notamment en diffusant l'état des pratiques et des méthodes. Il a ainsi participé à différents séminaires de formation organisés à l'initiative des administrations centrales, des établissements publics de formation

(École nationale d'administration, ENGREF, Institut d'études politiques de Paris, École nationale de la santé publique...) ou des acteurs régionaux ; il a, en outre, accueilli nombre de visiteurs étrangers, universitaires et hauts fonctionnaires et participé au réseau des experts européens en évaluation.

Enfin, le Commissariat général du Plan a contribué aux travaux de la Commission présidée par M. Gilles Carrez sur l'évaluation des politiques locales (mai-juin 2003).

3. Le maintien d'une demi-mesure

Comme il a été rappelé ci-dessus, le Plan n'est plus officiellement en charge de l'évaluation des politiques publiques depuis octobre 2003. **Mais néanmoins, dans le projet de loi de finances pour 2005, des crédits sont maintenus sur le chapitre 34-98 à hauteur de 300.000 euros, soit une réduction de presque 50 %, auxquels il convient d'ajouter les crédits de fonctionnement et de personnels assurant le secrétariat du CNE.**

Cette demi-mesure n'est pas satisfaisante et doit être rapidement corrigée. Il est en effet indispensable que le Gouvernement arrête le nouveau dispositif qui sera chargé de l'évaluation des politiques publiques.

Votre rapporteur pour avis considère en effet qu'il s'agit d'un enjeu majeur dans la perspective de la réforme de l'Etat et de mise en œuvre de la LOLF. A ce titre, il approuve totalement le constat établi par nos collègues MM. Noël Bourdin, Pierre André et Jean-Pierre Placade¹ qui soulignent qu'« avec la LOLF, l'évaluation acquiert en même temps qu'une consécration juridique constitutionnelle, le statut d'« ardente obligation » pour l'administration, dont les instruments de pilotage doivent être adaptés au nouveau contexte. »²

L'évaluation des politiques publiques constitue un élément déterminant du dispositif pour assurer la pleine efficacité de la LOLF. Or, celle-ci sera pleinement appliquée à compter du 1^{er} janvier 2006, et il est donc essentiel qu'une décision politique intervienne début 2005 pour que le système d'évaluation arrêté soit opérationnel à la même date.

Le Parlement y a d'autant plus intérêt que pour exercer pleinement ses nouvelles compétences s'agissant de l'évaluation des performances de l'action publique, il devra pouvoir s'appuyer sur le système mis en place par le Gouvernement.

¹ « Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'Etat » par MM. Joël Bourdin, Pierre André et Jean-Pierre Placade au nom de la Délégation pour la planification. Rapport n° 392 (2003-2004).

² *Idem* p.221.

Il est en effet essentiel que ce système soit autonome vis-à-vis de l'exécutif et largement accessible aux citoyens et à leurs représentants.

B. UNE SOLUTION POSSIBLE POUR L'ÉVALUATION DES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS (CPER)

1. Le rôle du Plan en matière d'évaluation des CPER

La circulaire du Premier ministre du 25 août 2000 définit les modalités d'évaluation des procédures contractuelles. **Il revient au Commissariat général du Plan de mettre les moyens financiers à la disposition des préfets de région et d'apporter son concours méthodologique aux acteurs régionaux.** Il exerce donc un rôle certain dans l'animation du dispositif d'évaluation au niveau national, mais les procédures sont largement déterminées par la caractéristique essentielle de ce dispositif, à savoir le rôle prépondérant du niveau régional. En effet, **les thèmes d'évaluation, l'élaboration des cahiers des charges, le choix de l'équipe d'évaluation, la publication des rapports, les suites à donner sont des décisions qui incombent au préfet de région et au président du conseil régional.**

L'instance nationale d'évaluation des contrats de plan Etat-régions, 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.

Cette commission a pour rôle d'examiner les projets d'évaluation transmis par les préfets de région et de formuler des recommandations d'ordre technique ou méthodologique susceptibles de les enrichir, ou encore 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. Toutefois, selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, les circonstances administratives et budgétaires n'ont pas permis de la réunir en 2003.

Comme cela avait déjà été souligné l'an dernier, les responsables de l'évaluation dans les SGAR, les conseils régionaux et les CESR ont régulièrement exprimé le souhait d'une meilleure circulation de l'information

relative aux évaluations, particulièrement sur les outils et les méthodes de l'évaluation, sur la préparation de cahiers des charges, la conduite des travaux, afin de parvenir à un partage plus efficace des expériences.

Dans cette perspective, le Commissariat général du Plan a diffusé dans les différentes structures régionales compétentes un questionnaire concernant la circulation de l'information relative à l'évaluation des contrats de plan Etat-régions. Ses résultats ont montré que les régions attendent beaucoup du développement d'un réseau animé par le Commissariat général du Plan qui permettrait de stimuler et d'organiser des échanges, de promouvoir les bonnes pratiques, d'apporter de l'expertise. Leur intérêt est très grand notamment pour la diffusion de guides méthodologiques, de cahiers des charges et de rapports d'évaluation. L'organisation de réunions thématiques ou générales permettant les échanges et les acquisitions, la circulation méthodique des informations par les voies matérielles et électronique et la création d'un site Internet sont très demandées.

En conséquence, à la suite de cet échange approfondi avec les régions le Commissariat général du Plan s'est engagé dans l'assistance technique en continu des responsables régionaux, la création d'un site Internet consacré à l'évaluation des politiques publiques qui comprend une partie consacrée aux contrats de plan Etat-régions et qui fonctionne depuis 2002, la constitution de quatre groupes de travail sur l'évaluation de la politique de la ville, des politiques environnementales, des aides aux entreprises et du volet territorial, la rédaction d'un guide méthodologique ainsi que la mise en œuvre d'actions de formation à l'évaluation.

2. Un bilan mitigé des évaluations conduites sur les CPER

a) Le choix des thèmes d'évaluation et des indicateurs retenus

Les préfets de région et les présidents des conseils régionaux décident, dans le cadre du partenariat régional, de leur programme d'évaluation.

On constate que ces programmes sont de plus en plus construits dans un souci de cohérence interne aux contrats de plan d'une part, et avec d'autres programmes, au premier rang desquels les Fonds structurels communautaires d'autre part. Les principales échéances du calendrier des politiques publiques sont davantage prises en compte, en particulier la mise à jour des CPER et des programmes de la politique régionale communautaires en 2003.

b) Un constat décevant des évaluations des CPER

- Un bilan de cette politique d'évaluation a été établi à partir de travaux réalisés dans la perspective de la mise en à jour des contrats portant sur la période 2000-2006 prévue en 2003.

Les analyses qui peuvent en être tirées amplifient les observations tirées du bilan des évaluations de la période 1994-1999, en soulignant **une très forte concentration des évaluations sur les programmes les plus stratégiques en terme de développement régional.**

Le bilan a porté sur 73 évaluations en cours ou achevées en mars 2003, conduites par 19 régions qui en avaient programmé 135 au total. Il fait ressortir que 55 relèvent des quatre domaines suivants : emploi-formation-insertion (16 évaluations), développement économique (15 évaluations), politiques territoriales (14 évaluations), environnement (10 évaluations). Les 6 autres thèmes, à l'exclusion de la méthodologie, ne concernent chacun qu'une ou deux évaluations (9 au total). La concentration est forte car les quatre domaines les plus évalués représentent plus de 75% des évaluations.

En revanche, les domaines qui mobilisent la plus grande part des crédits des CPER, à savoir les infrastructures de transports et de communication et les investissements universitaires, sont très peu évalués : quatre évaluations seulement.

● Il peut sembler paradoxal que les programmes d'infrastructures universitaires, de transports et de communications soient aussi peu évalués. L'importance de ces domaines est, en effet, fortement mise en avant dans les stratégies sous-jacentes aux CPER et leur poids budgétaire est considérable. Mais ce sont des domaines classiques de l'action de l'Etat dans lesquels les collectivités territoriales ont conscience de renforcer son action bien plus que de conduire de véritables politiques de développement.

Par contre, les quatre domaines les plus fortement évalués impliquent différemment, et depuis longtemps, les partenaires de l'Etat : l'intervention économique est un classique de l'action régionale, la formation est une compétence décentralisée, l'environnement associe depuis toujours les collectivités territoriales à l'Etat, et les politiques territoriales ont toujours été des politiques locales, que les évolutions législatives récentes et le volet territorial des CPER ont renforcées.

Les choix d'évaluation portent donc principalement sur ce que les acteurs régionaux perçoivent comme de véritables politiques publiques régionales de développement.

En outre, on peut constater que les deux tiers des conclusions et des recommandations des évaluations concernent les modalités de la mise en œuvre des programmes évalués, un tiers seulement portant sur leur contenu. Il est vrai que ces évaluations ont été réalisées au début de la période de programmation, souvent pour contrôler, mais plus généralement l'évaluation est souvent perçue comme un outil d'aide au pilotage de l'action publique, ce qui explique son orientation clairement managériale.

De plus, certains programmes financés dans les CPER étant des programmes nationaux de l'Etat mis en œuvre de manière régionalisée, les acteurs régionaux ne sont pas en mesure de peser sur leur contenu. Ils orientent

alors les évaluations vers leur mise en œuvre, réservant les jugements sur le fond aux politiques dont la spécificité régionale est forte.

● Le contenu des conclusions et des recommandations des évaluations montre qu'elles sont clairement conçues pour un usage régional. Si l'analyse méthodique des recommandations permet de tirer certains enseignements de portée générale, voire nationale, comme cela a été fait en 2002 dans le cadre des groupes de travail thématiques mis en place par le Commissariat général du Plan dans les domaines des aides aux entreprises, de la politique de la ville et des politiques environnementales et en 2003 pour le volet territorial, **la manière dont ont été conçues et mises en œuvre les évaluations régionales n'a pas permis de traiter valablement les principales questions qui concernent l'Etat central, notamment pour faire évoluer le contenu des programmes.** Les approches nationale et régionale sont des exercices de nature différente qui nécessitent des méthodes et des dispositifs spécifiques.

Or, votre rapporteur pour avis rappelle que la décentralisation et la future politique régionale communautaire vont entraîner des changements dans le positionnement de l'Etat au niveau régional. **Se pose alors la question d'une démarche d'évaluation adaptée à la connaissance de l'efficacité des choix faits en matière d'action décentralisée et déconcentrée d'une part et de l'action de l'Etat d'autre part.** Il semble clair que l'évaluation décentralisée a une utilité essentiellement locale, même si elle constitue une base utile à des analyses nationales, mais que l'évaluation de la vision nationale des politiques régionales et locales nécessitera des démarches d'évaluations spécifiques.

3. La solution proposée par la commission des affaires économiques

Force est de constater qu'en 2004 aucune réflexion stratégique n'a pu aboutir, alors qu'il y a urgence à disposer de l'évaluation nationale des politiques régionales et locales, notamment dans la perspective des décisions du Gouvernement sur l'avenir de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Depuis le mois de septembre 2003, la mission du Plan est consacrée à la prospective de l'Etat stratège et l'évaluation des politiques publiques a donc été abandonnée. Néanmoins, le CGP est resté attributaire, en 2004, des crédits d'évaluation des contrats de plan Etat-régions. Il a donc assuré l'instruction des demandes faites par les préfets de région, et la délégation des crédits, mais à titre quasiment résiduel.

Il est donc très regrettable que le même procédé soit réutilisé en 2005, c'est-à-dire que le Plan ne serve que de « relais budgétaire » pour assurer la redistribution des crédits d'évaluation des CPER en région, sans qu'aucune impulsion politique forte ne soit donnée pour se doter d'un outil

d'évaluation efficient. La réduction de 12,37 % proposée sur ces crédits n'a, dans ces conditions, aucun sens.

Cette situation est d'autant plus injustifiée qu'il est tout à fait envisageable que la DATAR et en particulier son Conseil de prospective et de dynamique des territoires soit investi de cette mission. Il en a toutes les compétences et un groupe de travail, intitulé « Méthodes d'évaluation des politiques territoriales » a d'ailleurs été mis en place pour définir les critères et la méthodologie permettant de conduire une évaluation pertinente des politiques territorialisées de l'Etat, en établissant des distinctions selon les différents champs couverts. Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, plusieurs réunions interministérielles ont déjà débattu de la question envisageant, semble-t-il, très sérieusement cette solution.

En conséquence, votre commission des affaires économiques vous propose d'adopter un amendement réduisant le budget du Plan de 800.000 euros, montant correspondant aux crédits inscrits, dans le chapitre 34-98, à l'article 70 pour l'évaluation des contrats de plan Etat-régions.

Il s'agit, bien évidemment, d'un amendement d'appel afin d'obtenir un engagement du Gouvernement sur le transfert de ces crédits à la DATAR et mettre ainsi en place, dans les meilleurs délais, une solution pérenne qui soit plus efficiente.

* *
*

<p>Sous réserve de l'adoption de cet amendement, la commission des affaires économiques a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du Plan pour 2005 ainsi modifiés.</p>

ANNEXE I

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES À L'ÉTAT B (ARTICLE 46 DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005)

Amendement présenté par M. Jean-Paul Alduy
au nom de la Commission des Affaires Economiques

ARTICLE 46

Etat B

Titre III

Services du Premier ministre. IV.Plan

Titre III..... moins 290.638 €
Augmenter cette réduction de800.000 €
En conséquence, porter le montant des mesures nouvelles négatives à.....moins 1.090.638 €

OBJET

Cette réduction de crédits porte sur le chapitre 34-98, à l'article 70 relatif à l'évaluation des contrats de plan Etat-régions.

Compte tenu du recentrage du Plan sur ces seules missions de prospective, il est tout à fait souhaitable que la DATAR soit désignée pour conduire l'évaluation des contrats de plan Etat-régions et soit alors destinataire des crédits nécessaires à la conduite de cette évaluation.

C'est pourquoi, il vous est proposé de les supprimer dans le budget du Plan, à charge pour le Gouvernement de prendre l'engagement de les réinscrire sur le budget de la DATAR.

ANNEXE II

PRÉSENTATION DES TRENTE GROUPES DE PROJET AU SEIN DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN

● Les groupes de projet répondant aux thèmes prioritaires identifiés par le Premier Ministre :

⇒ **RECHERCHE – INNOVATION – CROISSANCE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE**

– Astypalia

Le projet porte sur **l'organisation financière susceptible de favoriser le développement des entreprises**, l'éclosion de nouveaux secteurs et la croissance à long terme. Constatant les contraintes qui pèsent sur la levée de fonds tout au long de la vie de l'entreprise, le but sera de remédier au déficit des entreprises de taille intermédiaire en France, à la difficulté de faire mûrir les projets dans les secteurs innovants ou dans les services riches en capital humain, à la tendance des grandes entreprises à se développer plus par croissance externe que par croissance interne, au déclin relatif des profits réinvestis. Il s'agit de proposer des choix d'organisation qui à horizon de dix ans favoriseraient l'accumulation du capital et la création d'emplois, les enjeux portant en particulier sur les types d'intermédiaires (fonds de pension, fonds spécialisés, capital-risque...) et d'instruments financiers à développer et sur la fonction d'assureur qui échoit de plus en plus à l'Etat face à la montée des risques de marché.

– Equilibres

L'objectif est de rendre **plus opérationnel le concept de développement durable**, concept encore extrêmement flou et théorique. Ceci impose d'adopter une démarche certes intégrée, mais qui doit être confrontée à des orientations stratégiques et à des actions concrètes et bien ciblées. Le développement durable ne pourra s'établir véritablement, à un horizon temporel raisonnable, comme un nouveau cadre d'action collective qu'après un changement progressif mais profond des comportements et des modes de gouvernance. Il s'agit de mettre en lumière le rôle que pourrait et devrait jouer l'Etat stratège, sur une perspective de long terme (15-20 ans), pour inciter les différents acteurs à internaliser les enjeux associés au développement durable.

– Isis

Confrontées, comme le déclare Kofi Annan, à une autre manière de « pratiquer leurs affaires », dans un environnement mondialisé où leurs frontières économiques et leurs responsabilités juridiques se redéfinissent, les entreprises sont amenées à créer de la valeur pour l'ensemble de leurs parties prenantes et à **tenir compte simultanément des exigences de rentabilité financière et économique et de celles liées à la maîtrise des impacts sociaux, sociétaux et environnementaux de leur activité**. Ce nouveau contexte économique les amène à arbitrer entre des impératifs contradictoires et à les pondérer de manière nouvelle.

Il s'agit, pour ce groupe de projet, de délimiter le champ d'action de la responsabilité sociale des entreprises qui, à défaut, devient un concept attrape-tout et d'identifier les axes structurant d'une intervention publique.

– Péricles

Le conseil européen de BARCELONE de mars 2002 a inscrit en priorité l'accroissement de l'effort de recherche et développement jusqu'à 3 % en moyenne pour les pays européens d'ici à 2010. L'effort correspondant pour la France avec les tendances actuelles est-il adapté à une stratégie de développement durable ? Dans le domaine des **actions de recherche-développement compatibles avec le développement durable, le projet pourra formuler des recommandations sur la répartition des compétences entre l'Europe, l'Etat et les collectivités territoriales**, sur l'efficacité comparée des instruments de mise en œuvre par l'Etat, et sur la possibilité de mise en œuvre de

plateformes européennes. Il se prononcera également sur les besoins en qualification de main d'œuvre et en capital humain nécessaires à la mise en œuvre de cette stratégie.

– Piéta

Le projet vise tout d'abord à réaliser un diagnostic fiable permettant de juger des pratiques actuelles, **des positions relatives de la France et des perspectives envisageables à terme, pour certains aspects majeurs tels que les droits d'auteur, les brevets ou les marques.**

Il s'agit ensuite d'aider l'Etat à définir des positions suffisamment éclairées sur ces questions, dans l'optique de négociations internationales (OMC, UE, etc.) programmées pour les prochains semestres et, à l'échelle nationale, à aménager en conséquence les institutions, le droit et les politiques publiques.

Dans le contexte de la société du savoir, où la connaissance devient le principal moteur de la création de richesses, il importe de définir un cadre institutionnel faisant au mieux prévaloir l'intérêt général en ménageant un équilibre adéquat entre, d'une part, **une exigence de protection des ayants-droits** (inventeurs, auteurs, etc.) et, par là même, **une volonté de stimuler la création intellectuelle et, d'autre part, le souci de limiter les risques d'exclusion jouant au détriment du bien commun** (diffusion du savoir, libre concurrence, santé publique, etc.).

A l'échelle internationale, il convient de repérer les facteurs et conséquences liés à la très forte progression contemporaine des droits de propriété intellectuelle (extension du champ du brevetable, développement de marchés et de stratégies d'acteurs fondés sur ces droits, etc.) et aux difficultés accrues pour les faire appliquer, étant donnée l'évolution technologique (Internet, photocopie, etc.).

– Saraswati

Dans un contexte de forte compétition mondiale des pays pour attirer les investissements, en particulier en recherche et développement, **la question de l'attractivité des territoires devient fondamentale.** Dans le cas de la France, cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que les diagnostics récurrents pointent le décalage entre l'effort national des acteurs publics et privés en recherche et développement et les faibles performances technologiques enregistrées. Par ailleurs, la création des espaces européens de la recherche et de l'enseignement supérieur conforte le rôle de l'Europe dans les domaines de la science et de la technologie, l'Europe de la défense progresse et les régions voient leur rôle se renforcer dans la perspective de décentralisation étendue au domaine du développement économique. **Il s'agit donc de mener une réflexion prospective sur le rôle de l'Etat dans l'attractivité du territoire en Europe et de l'Europe dans le monde.**

Le projet permettra d'identifier les tendances à moyen terme de la mobilité internationale des activités de recherche-développement et d'innovation, d'explorer les facteurs de leur localisation, et de définir des indicateurs d'attractivité du territoire. Il fournira en particulier des éléments d'évaluation des conséquences à moyen terme des évolutions futures de la mobilité internationale de la recherche industrielle, des personnels scientifiques et des étudiants.

– Synapse

Les **industries aéronautiques** se singularisent par leurs effets d'entraînement industriels, notamment par diffusion de la R&D, l'ampleur financière à long terme des investissements, leur insertion dans le cadre géo-politique occidental, les statuts dérogatoires aux règles de l'OMC de l'activité militaire, ainsi que leurs relations avec l'économie du transport aérien et ses effets territoriaux. La récession de la demande mondiale (transport civil, satellites et lanceurs, critères de

Maastricht) face à l'intensification de la concurrence (militaire, spatial, géographique) fragilise **l'existence d'une industrie française autonome.**

Le projet doit baliser les politiques technologique, de coopération internationale et leurs implications en termes de localisation des activités que devraient adopter l'Etat et les acteurs industriels français face aux potentiels russe, américain, brésilien ou asiatique et à l'élargissement de l'Europe. Le schéma d'une intégration européenne doit intégrer les aspirations et compétences des pays continentaux et du Royaume-Uni, caractérisé par une implantation aux Etats-Unis et en Europe.

⇒ EMPLOI – MÉTIERS – FORMATION

– Délos

Le thème du sous-emploi n'est pas séparable de celui de l'émergence de la nouvelle économie pas plus qu'il n'est dissociable de la problématique de la compétitivité. Plus

précisément c'est parce que la France et l'Europe tardent à procéder aux adaptations que nécessite et permet la nouvelle économie qu'elle ne crée pas assez d'emplois.

Le projet montrera que le déficit de création d'emplois en France et en Europe par rapport aux Etats-Unis est lié au sous-développement de deux secteurs d'activité : celui des nouvelles technologies de l'information et celui des services aux particuliers dont la production de masse est favorisée par les formes d'organisation associées à la diffusion des nouvelles technologies.

En renouvelant le débat sur le plein emploi, ce projet offre l'opportunité de repenser les leviers des politiques en faveur l'emploi : l'objectif sera de lever les obstacles au développement des secteurs qui caractérisent la nouvelle économie. Ceux-ci sont en effet porteurs de créations d'emplois susceptibles de compenser les destructions d'emplois dans l'industrie traditionnelle. Saisir les logiques de production et de financement qui caractérisent ces secteurs (en terme de qualification, de temporalité du travail, de partenariat etc.) est un puissant vecteur d'inspiration de la politique publique.

– Déméter

La formation professionnelle joue un rôle de plus en plus important dans l'évolution économique et sociale. L'économie et le marché du travail évoluent rapidement et lui imposent constamment de s'adapter. Le projet mettra en évidence les principaux déterminants des évolutions futures, pour anticiper les changements à venir. Il étudiera la place et le rôle possibles et souhaitable de l'Etat, à côté des autres acteurs de la formation professionnelle, face à ces évolutions.

Il facilitera la mise en perspective à long terme et la cohérence d'ensemble des décisions relatives à la conception et à la mise en œuvre des dispositifs de formation professionnelle.

– Kazan

Le changement de phase démographique que la France va connaître avec le départ progressif à la retraite de la génération du « baby boom » pose la question de la politique de la population active en des termes nouveaux. Le Commissariat du Plan a été saisi par le Ministère des finances et la Direction de la Population et des Migrations **d'une demande relative à la prospective de l'immigration, qui fait notamment état des nouveaux besoins de main d'œuvre des entreprises.**

La question des besoins de main d'œuvre qualifiée doit être reliée à celle de la formation professionnelle, notamment de l'enseignement supérieur professionnalisé.

Le groupe de projet devrait permettre d'appréhender à moyen terme, les effets des évolutions économiques et démographiques et des phénomènes migratoires sur le marché du travail et la situation de l'emploi en France et d'en dégager des propositions d'actions pour les politiques publiques en matière d'emploi, de formation professionnelle et d'immigration.

– Mostra

Les transformations en cours de la relation de travail et les évolutions prévisibles des équilibres offre/demande sur le marché du travail invitent à un changement profond des principes et des modalités de l'action publique.

Comment passer d'une logique essentiellement réparatrice et d'adaptation ponctuelle aux évolutions, à un cadre d'action qui favorise la réponse aux besoins des entreprises, ainsi que les mobilités choisies débouchant sur une meilleure maîtrise des carrières et des choix de vie des individus ?

Cette ambition, résumée aujourd'hui par la **thématique de "l'assurance emploi"**, implique d'aborder simultanément **les champs de la relation de travail, de l'emploi, de la formation professionnelle, en lien avec la protection sociale**, afin de réfléchir à leur articulation. Elle implique aussi de s'interroger sur le rôle de l'Etat pour favoriser ces mutations. La sédimentation des politiques et les formes très hétérogènes des relations entre l'Etat et les nombreux acteurs de ces politiques, ont abouti à un paysage institutionnel très difficile à appréhender et dont la cohérence doit être interrogée.

– Orféo

Le récent conflit des intermittents du spectacle est le révélateur **d'une crise aigüe de la « République culturelle »**. Les bouleversements qu'a connus la société française depuis le tournant des années 80 ont remis en question nombre d'acquis et de certitudes sur la création artistique, la posture de l'artiste, le sens de l'œuvre, sur la place de la culture dans nos valeurs nationales. Au-delà

de la question du statut social de l'artiste, c'est celle, plus large, de l'emploi culturel qui est en cause.

L'une et l'autre ne peuvent être réglées de manière pertinente qu'à la condition d'être inscrites dans une remise en perspective de l'action publique, dans un contexte où, désormais, le marché joue un rôle de premier plan et où, de l'Europe au local, les interventions institutionnelles se multiplient.

L'espace de la culture est d'une importance majeure pour la cohésion et le changement dans nos sociétés contemporaines, en tant que foyer de valeurs, d'identité et d'innovation dans un monde en profonde mutation. Mais elle représente aussi un secteur d'activité en forte croissance dans une économie mondialisée de l'information, de la consommation et du loisir. Gérer la compatibilité entre ces deux logiques peut supposer une intervention régulatrice de l'Etat, refondée sur de nouveaux référentiels.

– Prométhée

Dans la prochaine décennie, les générations du « baby-boom » vont progressivement partir à la retraite. Bien plus que la croissance de l'emploi, c'est le remplacement des actuels quinquagénaires qui risque de générer des tensions sur le marché du travail. Les entreprises vont devoir **renouveler leur politique de main-d'œuvre en s'interrogeant sur les compétences dont elles vont avoir besoin**. Une mise en débat avec les entreprises des stratégies qu'elles vont mettre en œuvre permettra de mieux saisir leurs attentes vis-à-vis des informations utiles que l'Etat et les administrations concernées peuvent et doivent leur apporter pour la conduite de leurs actions et d'approfondir les analyses nationales qui devront être réactualisées pour tenir compte des décisions concernant les retraites.

– Thésée

Le Conseil européen de Lisbonne a assigné à l'Europe l'objectif **d'accroître le taux d'emploi à 70 % d'ici 2010**. Cet objectif n'est que partiellement intégré dans les projections réalisées en matière d'emploi et de chômage. Par ailleurs au delà de 2010, ce type d'exercice anticipe en particulier un arrêt de la création nette d'emploi. Or les hypothèses qui sous-tendent ces projections sont relativement conservatrices au regard des mutations susceptibles d'intervenir sur des horizons très éloignés de 20-25 ans (stabilité des comportements d'activité notamment des jeunes par exemple).

Le groupe de projet définira des scénarios tenant compte de changements potentiellement plus riches en création d'emplois, tels que la montée des services riches en main-d'œuvre et en capital humain, la diffusion du temps partiel, la multiactivité, les nouvelles logiques d'horaires. Dans un deuxième temps il s'agira de chiffrer le volume et la structure de l'emploi correspondant à ces scénarios prospectifs qualitatifs.

– Thomas

Depuis 20 ans, les règles qui soutiennent l'exercice de la démocratie sociale ont fait l'objet d'ajustements nombreux mais « techniques » et épars ; ils ont pu, même, procurer un appoint à des politiques portant formellement sur d'autres objets. **Cette instrumentisation des « relations professionnelles »** a brouillé les repères des acteurs et affaibli l'expression, le sens comme la portée de l'autonomie collective. Tel était, fondé, le constat dressé par les promoteurs de la « Refondation sociale » et le motif de leur interpellation. La balle est aujourd'hui (et pour un moment) dans le camp de l'Etat. Tant dans la sphère du travail que dans celle de la protection sociale, ce dernier devra restituer demain à l'espace des relations professionnelles sa cohérence. **Cet impératif de régulation sociale** suppose l'invention de ressources propres à dénouer durablement la crise de la représentation sociale.

Quels changements impulser dans le champ de la négociation sociale – laquelle ne se réduit pas à la négociation collective dans sa définition juridique mais englobe les autres scènes du « partenariat social » – qui satisfassent ainsi aux attentes exprimées par les acteurs, garantisse l'équilibre des rapports sociaux et participent à la construction du Bien commun ?

⇒ INTÉGRATION SOCIALE

– Midi

Les formes actuelles de la globalisation ne permettront pas de répondre à la question de **l'écart de développement entre Nord et Sud**. La mobilité des personnes du Sud vers le Nord, là où se trouvent les capitaux, les technologies, les emplois efficaces devient ainsi l'élément central des politiques de développement. Comment alors **redéfinir la politique d'immigration de la France, pays à vocation**

universaliste ?

S'agissant d'une prérogative nationale, il s'agit bien d'une question centrale de l'Etat qui verra, faute de réflexion stratégique, la question traitée au niveau européen ou à l'OMC à travers le sujet de la prestation de services en mode IV.

– Sigma

« L'intégration est constituée de l'ensemble des mécanismes par lesquelles est assurée la cohésion de la société, via la diffusion de valeurs et de normes de comportement partagées. Le sentiment d'une **crise de l'intégration sociale et d'une faillite du modèle français d'intégration existe aujourd'hui**. Les dangers de cette situation sont réels : réflexes communautaires, xénophobie, contestation d'un Etat incapable d'assurer l'égalité des chances.

Le groupe s'intéressera à l'ensemble de la société française (et non aux seuls immigrés ou français issus de l'immigration). afin d'analyser les réalités et les perceptions de l'intégration sociale aujourd'hui, et de proposer des perspectives de moyen terme pour remédier à une certaine « impuissance publique » et restaurer les conditions d'une mobilité sociale. »

⇒ SANTÉ PUBLIQUE ET APPLICATION RAISONNÉE DU PRINCIPE DE PRÉCAUTION

– Caducée

La loi de santé publique, présentée en 2003 au Parlement, consacre une prise de conscience relativement récente en France. Au-delà de ce texte et de la réforme à venir de l'assurance maladie, le projet Caducée a l'ambition de rapprocher les points de vue des experts (économistes, épidémiologistes, sociologues, cliniciens), des opérateurs économiques et des décideurs, en **confrontant le secteur de la santé aux autres secteurs sur quelques questions clés** (la valeur de la vie humaine, l'évolution des métiers et des institutions, l'impact de l'innovation, le rôle de la concurrence, la responsabilité des acteurs, la santé et la création de richesses...).

L'organisation de la veille, de l'expertise et des systèmes d'information, les modalités de pilotage de l'action administrative, les capacités d'anticipation, de projection et de calcul, la clarification des responsabilités (celles des producteurs de soins, des opérateurs économiques et des usagers) et des financements sont la cible du travail proposé. L'enjeu est bien, notamment en comparant les pratiques des différents pays avec le **dispositif français d'expertise et d'élaboration de la décision, de dégager des recommandations en termes d'organisation et de méthode dans les domaines considérés**.

– Geste

L'allongement de la période de fin de vie des personnes âgées, les carences des dispositifs et des systèmes de prise en charge actuels, la place croissante faite à l'usager des services publics renouvellent les termes de l'action publique en matière de fin de vie. Ce problème public sera abordé à partir des actions menées par l'Etat dans le cadre des programmes de soutien à la perte d'indépendance des personnes âgées et au développement des soins palliatifs, programmes soutenant des actions à domicile ou en établissement.

Au delà et en tenant compte des chantiers en cours, comment l'Etat pourra-t-il évoluer, notamment avec et face à d'autres acteurs, privés et associatifs ? De quels moyens disposera-t-il pour répondre aux obligations fixées ?

– Jonas

Depuis un certain nombre d'années, le **principe de précaution est très régulièrement invoqué dans l'espace public** mais les usages en sont aujourd'hui disparates. Le principe de précaution est de fait l'objet d'intenses conflits académiques, économiques, sociaux et judiciaires.

Il s'agit, pour le groupe de projet, d'éclairer la mise en œuvre opérationnelle du principe de précaution, clarifier les exigences de la démarche (notamment en termes de capacités cognitives) et, partant, de renforcer la position des autorités publiques, dans le cadre des discussions internationales comme au plan local, mais aussi de sécuriser la position des opérateurs économiques. L'Etat, fort de l'expérience des dernières années, a donc besoin de retrouver la maîtrise des usages du principe pour déployer une action publique qui s'en inspire valablement.

– Pôles

Les questions relatives à la territorialisation ou la régionalisation en matière de santé représentent aujourd'hui un intérêt tout particulier pour les décideurs publics et l'ensemble des acteurs du système eu égard à la redéfinition des rôles qu'elle implique. Deux hypothèses majeures sous-tendent les débats sur la régionalisation : elle permettrait aux citoyens de mieux faire valoir leurs préférences et aux acteurs d'être plus performants. L'objet de ce groupe de projet est de déterminer dans quelles conditions ces deux hypothèses peuvent être vérifiées.

L'intervention de l'Etat dans le domaine de la santé s'éloigne aujourd'hui d'une logique de planification centralisée, mais la cohérence et l'efficacité globale de l'action de l'Etat restent mal évaluées. L'Etat stratège devrait pouvoir disposer d'un éclairage sur les conditions, les enjeux et les limites des modèles de décentralisation du système de santé et ainsi clarifier son propre rôle et celui des autres acteurs de la santé (assureurs publics et privés, professionnels de santé, patients...).

● Trois groupes de projet transversaux sont chargés de veiller à la prise en compte des dimensions prospective, locale ou européenne par chaque groupe de projet.

– Aleph

Les activités d'ALEPH se scindent en deux parties. D'une part des missions stables, transversales, de type « centre de ressources », destinées à diffuser les résultats et les méthodes de la prospective au sein du Plan et principalement de trois ordres : veille et information, compilation, capitalisation et analyse, appui et conseil. D'autre part des missions plus limitées dans le temps, structurées en mode projet, privilégiant trois directions : analyse comparative des ressources prospectives de la décision publique dans une douzaine de pays ; modernisation de l'Etat et identification de ses besoins en prospective ; participation du CGP au réseau des cellules de prospective des ministères, des entreprises et établissements publics. ALEPH considère que les ressources de la prospective sont nombreuses, variées, et que bien des productions non estampillées « prospective » comportent des informations et des réflexions indispensables à connaître par les pouvoirs publics. Ces ressources sont présentes en France mais également à l'étranger : think-tanks, fondations, administrations centrales, collectivités locales, entreprises privées, partenaires sociaux, universités, organismes de recherche, bureaux d'étude, associations, personnalités influentes....

– Racines

Le groupe RACINES contribue à l'intégration pleine et entière de la dimension territoriale dans l'ensemble des travaux prospectifs des groupes de projet du Plan.

La question essentielle est d'étudier comment et jusqu'où les collectivités territoriales sont en attente d'une action publique d'Etat et si elles sont prêtes à articuler leur propre stratégie avec celle de l'Etat ainsi souhaitée : articulation de leur stratégie territoriale (régionale, départementale, d'agglomération, de pays) avec celle de l'Etat sur les mêmes territoires ; articulation des stratégies, éventuellement concurrentes, des collectivités entre elles dans le cadre national ; articulation des stratégies de l'Etat et des collectivités territoriales françaises à Bruxelles dans le cadre de l'Union européenne.

En outre, le groupe RACINES examine la façon dont l'Etat, parallèlement à l'élaboration de sa propre stratégie, peut aider les collectivités territoriales à élaborer la leur par l'apport des informations stratégiques en sa possession ou de données de cadrage sur les forces à l'œuvre aux niveaux européen et mondial.

– Europe

Il s'agit d'optimiser la prise en compte, par les groupes de projet thématiques du Plan, de la donne européenne. Ainsi, en appui des groupes de projet, le groupe EUROPE organise la veille et la diffusion d'informations sur les évolutions des politiques et des prospectives européennes institutionnelles ou thématiques. Il aide à identifier des experts européens de profils variés (nationalités et fonctions). Anticipant sur les domaines émergents (par exemple, évolution des méthodes ouvertes de coordination vers des politiques européennes plus intégrées dans la santé, le développement durable...), il fait partager aux groupes de projet ses analyses. Plus largement,

EUROPE se constitue en interface proactive entre les acteurs et les processus européens, d'une part et les groupes de projet, d'autre part.

● Enfin, un certain nombre de groupes de projet ont été mis en place, sur des thématiques qui ne se rattachent pas directement aux quatre orientations prioritaires de recherche identifiées dans la lettre de mission du Premier Ministre.

– **Ariane**

Ce groupe s'intéresse à la conduite du changement, c'est-à-dire à **l'ingénierie pratique de la modernisation de l'Etat**, afin de repérer les meilleurs processus permettant de faire aboutir les réformes au sein du secteur public.

– **Carnot**

Ce groupe réfléchit à la bonne insertion de la politique énergétique de la France dans les **futurs choix énergétiques de l'Union européenne**, notamment en ce qui concerne la sécurisation de ses approvisionnements et **l'amélioration de l'efficacité énergétique**.

– **Cosmos**

L'objet de ce projet est de mener une réflexion prospective **sur la place et le rôle de l'Etat stratège dans les grandes évolutions des médias au cours des cinq à dix prochaines années**.

– **Manon**

Le projet cherche à faciliter l'anticipation des difficultés futures et la hiérarchisation des enjeux liés aux conflits **constatés dans les espaces ruraux et périurbains résultant d'une concurrence croissante et souvent conflictuelle entre fonctions productives, touristiques, récréatives résidentielles et de préservation de l'environnement**.

– **Perroux**

Le groupe de projet veut **identifier la sensibilité des différents types de bassins d'emplois vis-à-vis de la concurrence internationale** en intégrant différents scénarios d'évolution possibles et formuler des propositions en matière de politiques sectorielles, mais aussi de politiques régionale et rurale.

– **Sirène**

Le groupe a pour ambition **d'établir une carte de l'attractivité culturelle, actuelle et future, de la France, en vue de guider l'action des acteurs publics et privés**, mais aussi de fournir aux pouvoirs publics des éléments de réflexion en vue d'instaurer un nouveau guide des relations entre l'Etat, les collectivités locales et les partenaires privés dans ce domaine.

– **Télémaque**

Le groupe de projet étudie **les risques rares mais très coûteux qui mettent en danger la stabilité économique** notamment dans le secteur bancaire ou celui des assurances. Le groupe définira ensuite les types de risques pour lesquels les processus en cours et les décisions déjà prises pourraient se révéler insuffisantes pour faire face aux enjeux à venir ainsi que les domaines où il serait pertinent que l'Etat s'engage.

– **Utilities**

Le groupe réfléchit à **l'évolution des services publics**, aux différentes modalités d'interventions publiques relatives à **l'organisation de la régulation, au financement des infrastructures, à la définition et au financement de ces nouveaux services**, à la mise en œuvre des directives européennes et de la décentralisation, ainsi qu'au rôle de l'Etat actionnaire.

