

N° 79

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur  
le projet de loi de finances pour 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE  
NATIONALE,*

TOME XII

PLAN

Par M. Jean BOYER,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Gérard Larcher, Henri Revol, Jean Huchon, Fernand Tardy, *vice-présidents* ; Gérard César, William Chervy, Jean-Paul Émin, Louis Minetti, Louis Moinard, *secrétaires* ; Louis Althapé, Alphonse Arzel, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Georges Berchet, Jean Besson, Claude Billard, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Gérard Braun, Dominique Braye, Michel Charzat, Marcel-Pierre Cleach, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Fernand Demilly, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Jacques Dominati, Michel Doublet, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean-Paul Emorine, Léon Fatous, Philippe François, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginésy, Jean Grandon, Francis Grignon, Georges Gruillot, Claude Haut, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Bernard Joly, Edmond Lauret, Jean-François Le Grand, Félix Leyzour, Kléber Malécot, Jacques de Menou, Louis Mercier, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean-Marc Pastor, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Roger Rigaudière, Roger Rinchet, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Josselin de Rohan, René Rouquet, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Jacques Sourdille, André Vallet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat: 76 et 77 (annexe n°36) (1995-1996).

Lois de finances.

## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>I. LA PLANIFICATION À LA CROISÉE DES CHEMINS</b> .....	5
<b>A. DES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION</b> .....	5
1. <i>Le rapport du Conseil économique et social</i> .....	5
2. <i>La planification et l'aménagement du territoire</i> .....	7
<b>B. VERS UN DÉVELOPPEMENT DE L'ÉVALUATION ?</b> .....	8
1. <i>L'évaluation interministérielle des politiques publiques et le Plan</i> .....	9
a) <i>Le Comité interministériel de l'évaluation (CIME)</i> .....	9
b) <i>Le Fonds national de développement de l'évaluation</i> .....	10
c) <i>Le Conseil scientifique de l'évaluation (CSE)</i> .....	10
2. <i>L'évaluation législative : un enjeu politique</i> .....	11
<b>II. L'ACTIVITÉ ET LES MOYENS DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN ET DES ORGANISMES D'ÉTUDE ET DE RECHERCHE</b> .....	13
<b>A. LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN</b> .....	13
1. <i>Bilan d'activité</i> .....	13
2. <i>Perspectives budgétaires</i> .....	17
<b>B. LES ORGANISMES D'ÉTUDE ET DE RECHERCHE</b> .....	18
1. <i>Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)</i> .....	18
2. <i>Le Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC)</i> .....	19
3. <i>Les organismes subventionnés</i> .....	20
<b>AUDITION DE M. HENRY GUAINO, COMMISSAIRE GÉNÉRAL DU PLAN, PAR LA COMMISSION</b> .....	23

Mesdames, Messieurs,

La réflexion des pouvoirs publics sur la mutation du système français de planification, entamée en 1994 avec la parution du rapport de Gaulle, est entrée cette année dans une phase décisive. Après l'abandon du XIème plan, le dispositif français de planification se trouve, en effet, dans une situation de transition sans qu'il soit possible, à l'automne 1995, de savoir avec précision quelle forme prendra son organisation future.

Les crédits (dépenses ordinaires + crédits de paiement) demandés pour 1996 au fascicule du Plan atteignent 163,1 millions de francs, soit une baisse de 1 % en francs courants.

Les crédits du plan ont été minorés de 2,3 millions de francs par l'Assemblée nationale, lors de la première délibération sur le projet de loi de finances pour 1996. Cette diminution a touché le chapitre 34.04 « évaluation des politiques publiques ».

Il apparaît ainsi que les crédits (en termes de dépenses ordinaires) alloués au seul Commissariat général du Plan diminuent tendanciellement depuis 1992. Ils sont passés de plus de 92 millions de francs en 1992 à 81 millions dans le projet de loi de finances pour 1996. De 1995 à 1996, ces crédits diminuent, en termes de dépenses ordinaires (titre III et titre IV), de 2,33 %.

Le gouvernement semble cependant disposé à procéder à une réforme du plan.

Dans sa circulaire du 25 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en oeuvre de la réforme de l'Etat et des services publics, le Premier ministre indique que :

*« Une réforme profonde du commissariat au plan visant à construire à partir de cette structure un outil efficace de prospective et d'évaluation des politiques et de la dépense publique sera réalisée rapidement ».*

A cette fin, le chef du Gouvernement a demandé au ministre du développement économique et du Plan de proposer pour la fin septembre 1995 un rapport sur la réforme du Commissariat général du Plan.

**Votre commission souhaite être associée au processus de réflexion qui est actuellement en cours au niveau interministériel, afin que le Parlement joue pleinement son rôle dans la définition des compétences et des objectifs assignés à l'avenir au Commissariat général du Plan.**

## I. LA PLANIFICATION À LA CROISÉE DES CHEMINS

### A. DES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

#### 1. Le rapport du Conseil économique et social

Dans un récent avis, le Conseil économique et social a, quant à lui, mis en lumière les principales limites de l'organisation actuelle de la planification française.

Sous le titre : « **Quel devenir pour la planification française** »<sup>1</sup>, M. Roland Raignoux, rapporteur rappelle les diverses étapes qui marquent l'adoption du plan dans notre pays (cf. encadré page 6) avant d'estimer quelles sont à la fois **trop longues** (elles s'étalent sur deux ans) et **trop nombreuses**. Aussi l'avis précité suggère-t-il :

1. de **réformer la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification**,

2. de **rénover et simplifier** les procédures de planification.

Pour le Conseil économique et social, la réforme de la planification, serait conduite tant au niveau régional, qu'au niveau national et européen.

La planification régionale devrait être développée et « interactive avec les autres régions nationales ou transfrontalières, avec l'Etat et avec l'Europe ».

La durée de la planification régionale devrait être dissociée de celle de la planification nationale et des contrats de plan. Quant aux contrats d'objectifs Etat-entreprises publiques, ils incorporeraient la dimension régionale.

La planification nationale intégrerait « une analyse de la situation, une recherche prospective des objectifs prioritaires, des moyens stratégiques », ainsi qu'une « dimension évaluatrice ».

---

<sup>1</sup> *Quel devenir pour la planification française, avis adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 27 septembre 1995, Paris, CES, 50 p.*

Elle serait marquée par un « suivi du Plan ».

Enfin, une vue « prospective et planificatrice » serait souhaitable au niveau européen.

#### LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DU PLAN

<b>7 PHASES SUCCESSIVES</b>	<b>2 ANS de DÉLAI</b>
Rédaction d'un document d'orientation par le commissariat général du Plan	Au moins 2 ans avant la date prévue d'entrée en vigueur du plan
Envoi du document d'orientation à la commission nationale de planification et aux régions	Dix-huit mois avant la date prévue d'entrée en vigueur du plan
Remise d'un rapport de la commission nationale de planification au Gouvernement	Un an au moins avant la date d'entrée en vigueur du plan
Rédaction du projet de première loi de plan	
Soumission du projet de première loi de plan au Conseil économique et social Examen au Parlement du projet de 1ère loi de plan	Printemps de l'année qui précède l'entrée en vigueur du plan
Second projet de loi de plan ou « loi d'exécution du plan » Envoi du second projet de loi de plan à la commission nationale de planification	Quatre mois avant l'entrée en vigueur du plan
Transmission du second projet de loi de plan au Conseil économique et social et aux régions Dépôt au Parlement du second projet de loi de plan	Automne de l'année qui précède l'entrée en vigueur du plan

**La rénovation et la simplification des procédures de planification**, seconde idée-force de l'avis présenté par M. Raignoux, s'opérerait également à un triple point de vue.

Au **plan législatif** tout d'abord, une **évaluation de l'application de la loi du plan** et une nouvelle loi de plan seraient présentées dans l'année qui suit le renouvellement de l'Assemblée nationale. Les décisions budgétaires devraient s'inscrire dans une **programmation annuelle**.

Une seule loi du plan serait votée contre, rappelons le, deux dans le système actuel.

Au **niveau de l'exécutif**, le Commissariat général du plan serait rattaché aux services du Premier ministre, ce qui réaffirmerait sa **vocation interministérielle**. Les liens entre le Plan et la Délégation à l'aménagement du territoire seraient également redéfinis.

Au **niveau économique et social**, les présidents et rapporteurs des commissions ad hoc mises en place par le Commissariat général du Plan seraient, lors de la remise de leur rapport, auditionnés par le Conseil économique et social, qui se prononcerait également sur le projet de loi de plan avant son adoption. Quant aux acteurs économiques et sociaux, ils seraient présents au **comité de pilotage** de l'ensemble des travaux de planification qui serait institué au sein du Commissariat général du plan.

## **2. La planification et l'aménagement du territoire**

Le vote de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire marque une étape fondamentale de la politique d'aménagement du territoire, en réaffirmant solennellement la nécessité d'une **mise en valeur** et d'un développement équilibré pour notre pays.

A cette fin le titre Ier, article 2, de la loi précitée prévoit l'établissement d'un **schéma national de l'aménagement du territoire** qui fixe « les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire, d'environnement et de développement durable, établit les principes régissant la localisation des grandes infrastructures de transport, des grands équipements et des services collectifs d'intérêt national, détermine la manière dont les politiques de développement économique, social, culturel, sportif, d'éducation, de formation, de protection de l'environnement, du logement et d'amélioration du cadre de vie concourent à la mise en oeuvre de ces principes ».

**Il importera de s'assurer que la planification française, dans son organisation future, prenne en compte l'aménagement du territoire et qu'elle contribue à la réalisation des objectifs ambitieux posés par la loi précitée.**

### ***B. VERS UN DÉVELOPPEMENT DE L'ÉVALUATION ?***

L'évaluation des politiques publiques connaît un développement dans notre pays depuis le milieu des années 1980. Les travaux de MM. Nioche et Poinart ont contribué, tant au mûrissement d'une réflexion sur ce sujet qu'à la multiplication des initiatives en matière d'évaluation.

Le législateur a confié des missions d'évaluation à de nombreux intervenants, citons par exemple :

- l'Office parlementaire d'évaluation des choix technologiques et scientifiques (1983) ;
- le Comité national des établissements publics à caractère scientifique, culturel ou professionnel (1985) ;
- le Comité national d'évaluation de la recherche (1989) ;
- la Commission d'évaluation du RMI (1989) ;
- le Comité d'évaluation des nouvelles qualifications (1989) ;
- le Comité d'évaluation de la politique des villes (1990) ;
- l'Agence nationale d'évaluation des pratiques médicales (1990) ;

L'actualité montre que cet engouement pour les études d'évaluation ne s'est pas essoufflé.

Ainsi, sont parus au second semestre 1995 : un avis présenté au Conseil économique et social en juillet dernier par Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz sur « **L'évaluation des politiques publiques de lutte contre la pauvreté.** », un rapport du Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique culturel et professionnel sur : « **L'évolution des universités, dynamique de l'évaluation** ». Quant au rapport de la Cour des comptes d'octobre 1995, il contient plusieurs développements relatifs à l'efficacité des politiques publiques.



Le Gouvernement, s'intéresse également à cette question cruciale. Le Premier ministre a évoqué, dans sa **circulaire précitée du 25 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en oeuvre de la réforme de l'Etat et des services publics** la nécessité « d'évaluer les politiques publiques » et a assigné pour l'Etat le rang de **priorité** au « développement en son sein des fonctions d'étude, de prospective, **d'évaluation et de contrôle** [...] ».

Dans le même texte, le Premier ministre évoquait également la possibilité d'une **réforme profonde** du Commissariat général du Plan, tendant à accroître son rôle en matière d'évaluation.

La transformation des activités du commissariat général du Plan semble donc s'orienter vers le renforcement de l'évaluation des politiques publiques.

Le système d'évaluation interministériel existant et dont le Commissariat général du Plan assure la coordination pourrait en effet être renforcé.

## **1. L'évaluation interministérielle des politiques publiques et le Plan**

Trois instances ont été créées en 1990 afin de contribuer à l'évaluation des politiques publiques au niveau interministériel :

### *a) Le Comité interministériel de l'évaluation (CIME)*

Créé par le décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 ce comité est chargé de « développer et coordonner les initiatives gouvernementales en matière d'évaluation des politiques publiques » (article 1er).

Il « arrête [...] les projets d'évaluation relevant d'un ou plusieurs départements ministériels » (article 2). Quant au Commissariat général du Plan, le même texte le charge de préparer les délibérations du comité interministériel, « de veiller à la mise de ses décisions » et d'animer le développement de l'évaluation dans l'administration » (article 4). Depuis sa création le comité s'est réuni à trois reprises.

*b) Le Fonds national de développement de l'évaluation*

La dotation budgétaire du FNDE s'est élevée, en 1994, à 3.671.797 francs (dotation initiale de 3.861.867 francs). Il convient d'ajouter à ce montant 11.710.045 francs de reports de crédits qui ont permis de ne pas demander de dotation pour 1995, en dehors de la quote-part destinée au Conseil économique et social.

*c) Le Conseil scientifique de l'évaluation (CSE)*

Ce conseil est chargé de « favoriser le développement des méthodes d'évaluation » (article I du décret précité). Il est obligatoirement consulté sur toutes les études susceptibles de bénéficier des financements issus du fonds national d'évaluation et formule deux avis : le **premier** porte sur les **méthodes et conditions de réalisation des projets d'évaluation**, et le **second** relatif à la **qualité des travaux** effectués, qui est rendu public en même temps que l'évaluation elle-même.

La procédure d'évaluation porte sur **des politiques publiques**, ainsi que le montre le tableau récapitulatif suivant, des études conduites sous l'autorité du CIME.

Seuls le Premier ministre, les ministres, le Conseil d'Etat, la Cour des comptes et le Médiateur de la République peuvent saisir le comité, ce qui explique en partie le nombre relativement limité des études qui ont été réalisées. On constate au demeurant que les sujets qui ont fait l'objet d'une évaluation n'appartenaient pas aux domaines les plus sensibles de l'action publique<sup>1</sup>.

Ainsi, le mouvement impulsé par le décret de 1990 semble s'essouffler, ce qui explique que le CIME ne se soit réuni que trois fois depuis sa création.

Dans la perspective d'une réforme du plan et de l'évaluation, le Conseil économique et social, l'Assemblée nationale et le Sénat ont envisagé diverses pistes de réflexion.

---

<sup>1</sup> Cf *Audition de M. J. B. de Foucault, en annexe au Rapport n° 2065 de M. Laurent Dominati député, De l'information du Parlement au contrôle du Gouvernement, Paris, Assemblée nationale, 1994, p. 207.*

**LES ÉVALUATIONS RÉALISÉES DE 1990 À 1995  
SOUS L'AUTORITÉ DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE L'ÉVALUATION**

*CIME du 26 juillet 1990 :*

- le développement de l'informatique et son impact sur l'efficacité de l'administration (achevé) ;
- la politique publique de réhabilitation du logement social (achevé) ;
- l'accueil des populations défavorisées dans les services publics (achevé) ;
- les politiques de l'insertion sociale des jeunes en difficulté (achevé) ;
- la politique d'aménagement des rythmes de vie des enfants (achevé) ;

*CIME du 21 mars 1991*

- La politique d'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs de l'Etat en faveur des agents des administrations de l'Etat (en voie d'achèvement) ;
- la politique de lutte contre les drogues et les toxicomanies (suspendu) ;
- la sécurité routière (en voie d'achèvement) ;
- la politique publique d'aménagement et de gestion des zones humides (achevé) ;
- la formation professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emploi (en voie de commencement).

*CIME du 17 mars 1993*

- la politique des parcours d'insertion dans les structures d'insertion par l'économie (en cours) ;
- la politique publique en matière de prévention des risques d'origine naturelle (en cours) ;
- la politique de maîtrise de l'énergie (en cours) ;
- la politique publique d'aménagement de la montagne (en cours).

## **2. L'évaluation législative : un enjeu politique**

Cette formule, employée par le professeur Chevalier dans l'introduction aux actes de la journée d'études organisée au Sénat en avril 1994 sur le thème du **Contrôle parlementaire et de l'évaluation**<sup>1</sup> marque bien l'enjeu, pour le Sénat et pour l'Assemblée nationale, d'une évaluation de l'incidence concrète des décisions de nature législative.

L'année 1995 a été marquée, en la matière, par la publication d'un rapport de M. Laurent Dominati relatif à **l'information du Parlement et au contrôle du Gouvernement**, dans lequel il était notamment proposé:

---

<sup>1</sup> *Contrôle parlementaire et évaluation, Notes et études documentaires n° 5012-13, Paris, La documentation française, 1995, 244 p.*

**- de créer un office parlementaire d'évaluation et d'encourager les propositions de réforme du commissariat général du plan<sup>1</sup> ;**

**- d'évaluer l'effet financier des projets de loi ;**

**- d'organiser des débats publics sur les résultats du contrôle, afin de tirer parti des travaux des missions d'information et commissions d'enquête.**

A la suite de ce rapport, l'Assemblée nationale a adopté une **proposition de loi n° 388** tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un **Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques**. Selon cette proposition de loi, l'Office serait paritairement composé de huit députés et huit sénateurs.

Au Sénat, une proposition de loi n° 389 tendant à modifier l'article 2 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification afin d'instituer un office parlementaire pour la prospective économique a été déposée. Cette proposition de loi préconise la création d'une délégation dans chacune des assemblées et la réunion de ces délégations sous la forme d'un office parlementaire pour la prospective économique.

On notera que le Gouvernement<sup>2</sup> s'est prononcé en faveur de création d'un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, dont la structure reste à définir.

**Nul ne sait à cette heure quelle forme prendra l'Office parlementaire d'évaluation s'il est créé, ni quelles seront ses relations avec le Plan. Votre rapporteur pour avis estime cependant que le Commissariat général du Plan, s'il est investi d'une mission spécifique en matière d'évaluation des politiques publiques pourrait être sollicité par le Parlement.**

Les assemblées seraient ainsi, comme le proposait M. Jean Arthuis, ministre du développement économique et du plan, devant votre Commission, en droit de faire usage « d'une sorte de **droit de tirage sur le plan**, afin de demander la réalisation d'études. »

---

<sup>1</sup> *Rapport précité p. 54.*

<sup>2</sup> *Cf Réponse du Premier ministre à la question écrite de M. Georges Gruillot, JO, questions, Sénat, 5 octobre 1995, p. 1893.*

## **II. L'ACTIVITÉ ET LES MOYENS DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN ET DES ORGANISMES D'ÉTUDE ET DE RECHERCHE**

### **A. LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN**

#### **1. Bilan d'activité**

En 1994 et 1995, le Commissariat général du Plan a préparé la constitution d'un **réseau d'experts en prospective** auquel il pourra faire appel pour l'information sur les travaux existants comme sur les expertises en relation avec les travaux sur le long terme qui lui sont confiés. Il a également amorcé la mise en place d'une **bibliographie périodique des études prospectives** paraissant en France et en Europe, sous la forme d'un bulletin trimestriel et d'une base de données. La mise en oeuvre de ce dispositif sera confiée à l'association « Futurible international ».

Les Assemblées seront informées de l'accès à ce dispositif, dès que celui-ci sera opérationnel, soit, en principe, à partir de 1996.

Dans le cadre de l'élaboration du schéma national d'aménagement et de développement du territoire, le Commissariat général du Plan doit animer la réflexion prospective à vingt ans sur l'environnement international et européen de la France et sur ses perspectives démographiques, économiques et de finances publiques. Deux groupes de travail devraient être constitués et rendre un rapport d'ici à la fin de l'année 1995.

Dans le **domaine social**, le plan a effectué d'importants travaux.

- Le Premier ministre a demandé, en mars 1994, que soit menée une expertise de la situation du système de soins et de l'assurance-maladie. Le **Livre Blanc sur le système de santé et d'assurance-maladie**, qui en est résulté, rendu public fin 1994, a pour objectif de présenter les perspectives à long terme de l'assurance-maladie, de définir les priorités à l'avenir et de préciser les caractéristiques institutionnelles, sociales, financières et sanitaires des différentes options envisageables pour assurer la maîtrise des dépenses, ainsi que l'amélioration de la qualité de soins.

● Le Premier ministre a demandé au Commissaire au Plan un rapport en vue de la préparation d'un Livre Blanc sur le **financement de la protection sociale**. Un groupe de travail a été réuni, à cette fin, de mai 1994 à février 1995, pour fournir une expertise sur la situation actuelle du système français de protection sociale et pour examiner les différentes solutions de réforme de son financement permettant d'assurer sa pérennité. Cette démarche a été complétée par une vaste consultation des partenaires sociaux, des institutions ayant une responsabilité sur ce terrain, et de certains experts, qui s'est déroulée de septembre à décembre 1994 et qui a donné lieu à un rapport. Ces deux rapports ont été publiés en juillet 1995.

● Le **groupe de prospective « Travail-emploi 2015 »**, mis en place en mars 1994 à l'initiative du Commissariat général du Plan et placé sous la présidence de M. Jean Boissonnat, a poursuivi ses travaux jusqu'en juillet 1995. L'abondance et la richesse des éléments recueillis a permis d'élaborer des propositions touchant à l'emploi, dans six domaines distincts : l'action internationale, l'organisation et le développement des entreprises, la construction des compétences, la maîtrise des temps sociaux et le temps de travail, les transformations de la relation d'emploi, le renouveau du droit conventionnel et un nouveau partenariat social.

● Le service des affaires sociales a poursuivi le copilotage du groupe « Prospective des métiers et des qualifications », lancé au début 1994 avec le ministère du Travail et le ministère de l'Education nationale. Deux documents ont été établis à destination des institutions, établissements et collectivités qui souhaitent conduire des études prospectives dans ce domaine. Le document principal est un guide méthodologique où les deux ministères précités, le CEREQ, l'INSEE, l'AFPA, l'ANPE et le ministère de l'Agriculture ont largement participé. La mise en forme pédagogique a été particulièrement étudiée, afin d'en faire un produit très usuel.

Le Commissariat général du Plan effectue aussi **des travaux sectoriels**.

● Au cours de l'année 1995, les travaux du groupe technique Réseaux 2010 sur l'économie de la régulation des **réseaux de services publics** ont été achevés. Le groupe a clarifié les concepts utilisés pour analyser les services d'intérêt général et leur régulation par l'Etat et formulé

des recommandations sur la manière dont la France devrait conduire la modernisation de ses services publics, élaborer une doctrine compréhensible à la fois en France et à Bruxelles et orienter ses négociations à venir avec l'Union européenne. Deux de ses ateliers ont également remis leurs rapports :

- l'atelier « **Expériences étrangères** », qui a fait un bilan des nouvelles formes de régulation introduites dans les pays de développement comparable à la France ;

- l'atelier « **Approches économiques et régulation** », qui a fait le point des connaissances en matière d'économie des réseaux et leur traduction en termes de politiques de régulation.

Le rapport du groupe « Réseaux 2010 », présidé par M. Christian Stoffaes, a fait l'objet d'un ouvrage « Services publics, questions d'avenir », publié en août 1995.

● Dans le domaine de l'**énergie**, l'intégration de la France à l'AIE, les travaux préparatoires à la mise en place d'un marché intérieur de l'**énergie**, la remise en cause par le rapport Souviron de certaines orientations de notre politique énergétique, ont, conduit le Commissariat général du Plan à mettre en place un groupe de travail sur les perspectives énergétiques à horizon 2010-2020. L'objectif de ce groupe sera de réévaluer les hypothèses des travaux précédents (« Energie 2010 ») et d'en réestimer les principaux résultats.

● Le Commissariat général du Plan assure le secrétariat de la **Commission française du Développement durable** qui travaille actuellement sur deux thèmes : les indicateurs du développement urbain ; la fiscalité. La commission a organisé, en janvier 1995, la conférence européenne des Commissions du Développement durable.

● En ce qui concerne l'**agriculture**, le groupe « **PAC 2010** » rassemble des personnalités du monde agricole et agro-alimentaire, des représentants de l'administration et des experts de l'économie agricole et des affaires européennes. Il a pour mission d'établir et d'expertiser quelques scénarios d'évolution de la politique agricole commune à l'horizon 2010, en prenant plus particulièrement en compte, d'une part les perspectives de la situation des marchés agricoles et du fonctionnement de l'Organisation mondiale du commerce, d'autre part celles de l'évolution de l'Union

européenne et de l'adhésion des pays associés d'Europe centrale et orientale. Il cherchera à mettre en relief, dans ce contexte, les enjeux et les marges de manoeuvre qui se présentent à l'Union européenne et à la France, dans un rapport remis à la fin de l'année 1995.

En matière de **recherche**, la Commissariat général du Plan procède au lancement d'actions incitatives qui visent à mobiliser la communauté scientifique sur des thèmes prioritaires pour l'action des pouvoirs publics. En 1994, on a engagé les opérations suivantes :

- **un programme de recherche sur le travail et l'emploi**, articulé autour de deux appels d'offres pluridisciplinaires, l'un à dominante sociologique et juridique, l'autre relatif aux disciplines de l'économie, de la gestion et de la sociologie.

- un appel d'offres consacré au **régionalisme de l'économie mondiale** et à ses conséquences pour la France et l'Union européenne.

En 1995, deux appel d'offres ont été lancés : l'un, sur le thème : « salaires, négociations et politique d'emploi » qui prolonge et complète le programme entamé l'année précédente ; l'autre qui traite de « l'entreprise et l'économie de l'immatériel ». Il vise à mieux identifier les modèles, les concepts et les outils de gestion qui permettent de saisir comment les fonctions dites immatérielles (formation, recherche-développement, commercial, gestion, etc.) contribuent à la performance globale des entreprises.

Dans le domaine des **études**, le Commissariat général du Plan a lancé des actions liées aux travaux engagés à l'horizon moyen long terme : études visant à étayer la réflexion prospective des groupes de travail consacrés à l'économie de la régulation des réseaux de services publics, la politique agricole commune, le travail et l'emploi. Les analyses ont été principalement centrées sur les questions de la concurrence, de l'Union européenne, de la structuration des services publics. L'élaboration du **schéma national d'aménagement du territoire**, à laquelle le Commissariat a contribué, a également suscité des études à caractère évaluatif et prévisionnel.

Le programme 1995 devrait permettre d'approfondir certains travaux concernant les thèmes suivants : société et économie de l'information, prospective des télécommunications ; développement durable ; compétitivité du système productif (analyse macro et micro économiques) ; intelligence économique ; travail, emploi, métiers, qualifications ; politiques publiques,



dépense publique ; répartition des compétences entre collectivités (point de vue économique, institutionnel, principe de subsidiarité) ; développement territorial.

Les orientations pour 1996 sont en cours d'élaboration. Toutefois, on a d'ores et déjà décidé le lancement d'un appel d'offres de recherche portant sur l'efficacité de la dépense publique dans les domaines de la formation et de la santé.

## 2. Perspectives budgétaires

Le budget du Commissariat général du Plan poursuit sa diminution tendancielle. Les dépenses ordinaires ont ainsi varié à la baisse de 1992 à 1996 :

*(en milliers de francs courants)*

	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Personnel</b>	36.910	38.377	38.879	39.908	39.207
<b>Variation</b>	-	+ 3,97 %	+ 1,3 %	+ 2,6 %	- 1,7 %
<b>Fonctionnement</b>	67.365	60.616	58.044	59.314	58.763
<b>Variation</b>	-	- 10 %	- 4,2 %	+ 2,1 %	- 0,9 %
<b>TOTAL</b>	92.233	85.734	82.400	83.560	81.609
<b>Variation</b>	-	- 7 %	- 3,8 %	+ 1,4 %	- 2,3 %

La diminution des dépenses ordinaires se poursuit donc.

Les crédits affectés à l'évaluation des politiques publiques ont, quant à eux, subi une légère diminution, mais leur volume reste comparable à celui de 1995 :

(en milliers de francs courants)

	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Evaluation des politiques publiques</b>	7.746	7.645	6.795	16.137	15.827

## **B. LES ORGANISMES D'ÉTUDE ET DE RECHERCHE**

Outre le Commissariat général du Plan, plusieurs services reçoivent des crédits. Il s'agit du Centre d'Etude Prospective d'Informations internationales (CEPII) et du Conseil supérieur de l'Emploi, des Revenus et des Coûts (CSERC). De plus, plusieurs organismes répondant à des statuts divers reçoivent des subventions du budget de l'Etat, certains ne bénéficiant de celles-ci qu'au titre du budget « recherche ».

### **1. Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)**

Le CEPII a été créé en 1978 afin de rassembler des informations et d'élaborer des études prospectives sur l'économie mondiale, les échanges internationaux et les économies étrangères.

Les principaux travaux actuels du CEPII portent sur :

- les **perspectives macro-économiques internationales** à moyen terme ;
- les **mécanismes de transmission de la politique monétaire** dans les principaux pays européens ;
- la **gestion des taux de change** et le rôle des différentes monnaies internationales ;

- la **montée des économies émergentes** et les effets sur l'emploi des échanges avec ces pays ;
- les **effets du marché unique** sur le commerce international ;
- la **transition en Europe centrale** et orientale et les perspectives d'élargissement de l'Union européenne ;
- les **relations entre l'Union européenne et les pays du bassin méditerranéen**.

Le CEPII poursuit ses efforts pour accroître l'audience de ses publications. La revue **Economie internationale** a été dotée d'un conseil scientifique international, afin d'accroître sa présence dans le monde francophone et d'un comité de rédaction composé pour moitié d'économistes extérieurs au Centre, qui veillent à la qualité des articles publiés. La « Lettre du CEPII » a une périodicité mensuelle. Elle aborde des sujets d'actualité, tels que la crise mexicaine, les taux de change d'équilibre, ou le conflit automobile Japon-USA. L'ouvrage annuel « **L'économie mondiale** » atteint une diffusion de l'ordre de 10.000 exemplaires. Les données sur l'économie mondiale diffusées sur CD-ROM font, par ailleurs, l'objet d'une demande croissante. Enfin, une lettre d'information semestrielle en anglais, qui rend compte sous une forme synthétique des travaux du CEPII, est diffusée à plus de 2.000 exemplaires auprès des correspondants du CEPII à l'étranger.

Le budget du CEPII a crû de 2,2 % cette année. Il a évolué comme suit depuis 1993.

*(en millions de francs courants)*

DOTATION 1993	DOTATION 1994	DOTATION 1995	DOTATION 1996
20,40	20,52	21,19	21,67

## **2. Le Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC)**

Le CSERC a été créé par la loi quinquennale relative à l'emploi et à la formation professionnelle du 23 décembre 1993 et a succédé au Centre

d'études des revenus et des coûts. La composition et le fonctionnement du CSERC ont été fixés par un décret en Conseil d'Etat du 25 mai 1994. Les différents membres ont été nommés par les instances habilitées et le Premier ministre a désigné son président par décret du 21 novembre 1994.

L'année 1995 a été une année de mise en place marquée par la nomination du rapporteur général, sur proposition du président du Conseil, par arrêté du Premier ministre du 16 janvier 1995.

Le premier rapport du conseil sera remis au Premier ministre et aux présidents des assemblées parlementaires.

En termes de dépenses ordinaires, le budget du CERC (jusqu'en 1994), puis celui du CSERC (à compter de 1995) se sont établis comme suit :

*(en milliers de francs courants)*

	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Total général</b>	18.019	19.660	17.934	7.461	7.283
<b>dont dépenses de personnel</b>	12.982	13.556	13.581	4.546	4.577

Comme on le voit, la diminution des dépenses de personnel explique à elle seule, en grande partie, la réduction du budget du CSERC par rapport à celui du CERC.

### **3. Les organismes subventionnés**

Quatre organismes de recherche sont subventionnés par le budget du Plan :

- le CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie ;

- le CEPREMAP : Centre d'études perspectives d'économie mathématiques appliquée à la planification ;

- l'IRES : Institut de recherches économiques et sociales ;

- l'OFCE : Observatoire français des conjonctures économiques.

(en milliers de francs courants)

	CREDOC	CEPREMAP	OFCE	IRES
Budget voté 1995	5.324	7.399	19.797	17.127
Projet de loi de finances pour 1996	5.430	7.546	19.231	17.167

Au terme de ses statuts, le CREDOC a pour objet de faire toute étude sur les conditions de vie de la population, de promouvoir toute recherche statistique, économique, sociologique ou psychosociologique sur ce sujet. Le CREDOC a signé, en février 1995, un nouveau contrat d'objectifs avec l'Etat. Parmi les 34 études actuellement en cours, certaines concernent, par exemple les opinions et attitudes des Français en matière de déchets, au début 1995 ; l'évolution des inégalités en France depuis 15 ans ; les priorités de la recherche en sciences sociales dans le domaine de l'environnement.

L'OFCE a été créé en 1981 par une convention passée entre l'Etat et la fondation nationale des sciences politiques.

Au premier trimestre 1995, l'observatoire a poursuivi son analyse de la conjoncture de la France et des économies étrangères, il a également réestimé son modèle multinational et utilisé son modèle d'équilibre général, afin de réaliser des études économiques. Plusieurs études sont en cours pour le Sénat, ainsi que pour la Communauté économique européenne, en collaboration avec les universités de Cambridge et de Rome.

L'OFCE publie à un rythme trimestriel une Revue, ainsi qu'une lettre à un rythme mensuel.

L'IRES a adopté, en 1995, son second programme de travail qui succède au programme de travail à moyen terme 1989-1994.

Les travaux de l'IRES concernent notamment : les déterminants de l'emploi, l'insertion professionnelle des jeunes, les déterminants de l'embauche, le développement des services aux entreprises.

Le CEPREMAP est un centre de recherche fondamentale en économie qui réalise des études, en particulier pour le Commissariat général du Plan. Les publications du centre portent sur l'organisation des marchés, les fondements micro-économiques de la macro-économie, la mobilisation

macro-économique et l'économétrie, la régulation et l'analyse du changement technique et social, l'économie et les politiques publiques ou l'économie internationale. Le centre a réalisé et publié plusieurs dizaines d'études sur ces différents sujets, tant en français que dans des revues étrangères.

Votre commission se félicite de l'apport de ces organismes tant dans la connaissance de l'environnement économique et social que dans l'aide à la décision des pouvoirs publics.

\*

\*       \*

**Suivant les conclusions de son rapporteur, la Commission des Affaires Economiques et du Plan a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du Plan inscrits au projet de loi de finances pour 1996.**

**AUDITION DE M. HENRY GUAINO,  
COMMISSAIRE GÉNÉRAL DU PLAN,  
PAR LA COMMISSION**

**LE MARDI 24 OCTOBRE 1995**

Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - La commission a procédé à l'audition de **M. Henri Guaino, commissaire au Plan.**

**M. Jean François-Poncet, président,** a tout d'abord prié le commissaire de présenter la situation du Plan en France, les relations que le commissariat général du Plan entretient avec la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), et le rôle qui pourrait lui être dévolu dans l'évaluation des politiques publiques.

**M. Henri Guaino, commissaire au Plan,** a déclaré que sa réflexion au sujet de la réforme de la planification se situait dans les perspectives tracées par la circulaire du Premier ministre du 25 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en oeuvre de la réforme de l'Etat et des services publics, laquelle indique que le Plan doit devenir : « un outil efficace de prospective et d'évaluation des politiques publiques ».

Pour le commissaire, l'idée fort répandue selon laquelle la planification appartient au passé est erronée. Il convient aujourd'hui de s'inspirer des principes qui ont prévalu lors de l'élaboration du premier plan afin de préserver la cohérence dans le temps et dans l'espace des politiques publiques et la cohésion de l'action de l'Etat et des personnes publiques.

Or, aujourd'hui, aucune instance ne remplit cette fonction et ne met l'accent sur les effets induits par les politiques publiques. Il est possible et nécessaire, tout en respectant le principe de l'annualité budgétaire, de replacer les décisions publiques dans une perspective temporelle plus profonde.

Il est, en outre, souhaitable que dans le débat budgétaire relatif à la maîtrise des dépenses publiques, l'on prenne garde à ne pas seulement se satisfaire d'objectifs généraux et quantitatifs, mais à bien prendre en compte la nature des dépenses publiques. Faute d'une telle analyse, les pouvoirs publics sont naturellement enclins à diminuer les dépenses d'investissement, au lieu de réduire des dépenses moins utiles. Seul un outil d'évaluation « a priori » de l'impact des décisions permettra d'éviter que la réduction des investissements publics ne serve systématiquement de facteur d'ajustement à la régulation budgétaire.

La nouvelle orientation des travaux du commissariat au Plan ne négligera pas le rôle important qu'il joue, d'une part, comme lieu de préparation du dialogue social au sein d'une économie concertée et, d'autre part, d'outil de prospective et de veille économique.

En ce qui concerne les rapports entre le Plan et la DATAR, il est souhaitable que ces deux institutions collaborent, car il est impossible de concevoir la planification nationale sans mesurer son incidence sur le territoire national.

**M. Jean François-Poncet, président**, a alors demandé quelle était l'implication du commissariat général du Plan dans l'élaboration du projet de schéma national d'aménagement du territoire.

Le commissaire au Plan a précisé que la procédure retenue se déroulait simultanément :

- au sein de quatre groupes transversaux thématiques, sous l'égide du commissariat général du Plan,

- à l'occasion de l'élaboration des schémas sectoriels, sous le contrôle de la DATAR.

Selon **M. Henri Guaino**, l'élaboration des schémas devrait permettre d'élaborer une véritable stratégie de développement du territoire. Mais il importe de s'assurer qu'elle ne débouchera pas sur une rationalisation drastique des services de l'Etat, au détriment des régions les plus défavorisées.

Prenant la parole, **M. Jean Boyer, rapporteur pour avis du budget du Plan**, s'est réjoui de constater que la réforme entreprise tendait à accroître la cohérence et le pragmatisme dans l'élaboration de la planification française ; puis il a demandé au commissaire quel était l'état d'avancement de la réflexion relative à la réforme du commissariat général du Plan, aux modifications de la procédure d'évaluation des politiques publiques, et au développement de la collaboration entre le Parlement et le Plan.

**M. Henri Guaino, commissaire au Plan**, lui a répondu que les propositions de modification de l'organisation du commissariat, élaborées par ses services, avaient été transmises courant octobre aux services du Premier ministre, afin d'obtenir son arbitrage. S'agissant de l'évaluation, il a estimé que les moyens dont était doté le commissariat ne lui permettaient pas de remplir tout à fait efficacement cette mission à l'heure actuelle. Il a insisté sur la nécessité de refonder le Plan, ce qui exclut les réformes à la marge. Enfin, il a estimé que le Plan pouvait mettre sa capacité d'expertise tant à la disposition de l'Exécutif qu'au service du Parlement, afin que l'un et l'autre disposent d'une analyse indépendante.

**M. Bernard Barbier, président de la délégation pour la planification**, a alors indiqué que cette délégation n'intervenait que sur « délégation » de la commission des affaires économiques et du plan, constitutionnellement compétente,



et dans le cadre fixé par la loi du 29 juillet 1982, pour contrôler la préparation et l'exécution des Plans, dans une perspective de moyen terme. Il a rappelé qu'il avait déposé une proposition de loi, en réponse aux propositions émanant de l'Assemblée nationale, tendant à créer un office d'évaluation. Il a souligné que la délégation sénatoriale pouvait se prévaloir d'un acquis dans le domaine économétrique, contrairement à la délégation de l'Assemblée nationale, qui ne s'était pas individualisée par rapport à la commission des finances. C'est pourquoi, il a insisté sur son souhait de préserver l'existence de deux délégations distinctes qui seraient réunies en une structure « confédérale » qui travaillerait en concertation avec les commissions.

En réponse à **M. Jean François-Poncet, président**, qui lui demandait si, selon lui, une autre politique économique était possible, **M. Henri Guaino** a estimé que, dans une démocratie, il y avait toujours plusieurs politiques envisageables et que quatre options s'offraient aux pouvoirs publics :

- une politique essentiellement comptable de réduction des déficits, qui ne se préoccupe pas de la nature des dépenses, ni de la structure des prélèvements obligatoires ;

- une politique portant du constat que les déficits sont une résultante de l'activité économique et qu'ils ne se décrètent pas ;

- une politique néolibérale qui laisse aux citoyens le soin de régler par eux-mêmes les problèmes de santé, d'éducation ou de retraite ;

- enfin, une politique se situant à un carrefour et faisant le choix d'affronter la concurrence internationale grâce à la solidarité nationale, tout en s'appuyant sur un système universel de protection sociale et une fiscalité tendant à favoriser davantage le travail que le capital.

**M. Jean François-Poncet, président**, a alors attiré l'attention de **M. Henri Guaino** sur l'aménagement du territoire et sur la mise en place, à son initiative, d'un groupe de travail sur l'espace rural, au sein de la commission. Il lui a demandé si le Plan disposait d'un « réservoir d'idées » sur ce sujet.

**M. Henri Guaino**, après avoir rappelé qu'il avait engagé sur ce point un dialogue avec **M. Raymond-Max Aubert**, secrétaire d'Etat à l'espace rural, a estimé que le développement du territoire appelait un effort d'investissements publics et que cela pourrait se faire par un redéploiement des moyens de l'Etat, au demeurant considérables.

**M. Jean François-Poncet, président**, s'est déclaré d'accord avec cette analyse et a rappelé que, parmi les mécanismes introduits par le Parlement lors du vote de la loi d'orientation, il y avait lieu de citer comme exemple de redéploiement souhaité celui de la subvention de l'Etat à la région Ile-de-France au titre des transports collectifs au profit de l'aménagement du territoire.