

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 32

SERVICES DU PREMIER MINISTRE :

IV. – PLAN

Rapporteur spécial : Mme Nicole BRICQ

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :
Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345
Sénat : 73 (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	4
A. UN BUDGET QUI TRADUIT PARTIELLEMENT LES ORIENTATIONS DÉFINIES L'AN DERNIER PAR LE PREMIER MINISTRE	4
1. <i>Le Plan, instance de prospective</i>	4
2. <i>Les priorités définies par le Premier ministre</i>	7
3. <i>Un nouveau mode d'organisation</i>	9
a) La réorganisation des services du Plan.....	9
b) La mise en place des groupes de projets	10
c) Premier bilan	12
4. <i>Un détachement de certains organismes subventionnés</i>	12
B. LE PLAN ET L'ÉVALUATION : UN BUDGET QUI NE TRADUIT PAS TOTALEMENT LES NOUVELLES ORIENTATIONS	13
1. <i>Une clarification nécessaire quant au devenir des crédits consacrés à l'évaluation des politiques publiques</i>	13
a) Le secrétariat d'un conseil désormais virtuel	14
b) La contribution du Plan au développement de l'évaluation dans l'administration	16
c) Le maintien des crédits consacrés à l'évaluation dans le budget 2005 n'est pas cohérent avec l'abandon affiché de cette mission	17
2. <i>Les crédits en faveur de l'évaluation des contrats de plan Etat-régions (CPER)</i>	18
a) Le rôle du Plan en matière d'évaluation des CPER	18
b) Les thèmes d'évaluation retenus	19
c) L'évaluation des CPER : une mission désormais « résiduelle » mais qui continue de mobiliser des crédits importants.....	20
C. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)	22
1. <i>Le Plan devient une action au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement »</i>	23
a) Une évolution entre le projet initial et la maquette définitive.....	23
b) L'appréciation de votre rapporteur spécial.....	24
2. <i>Les expérimentations</i>	25
3. <i>L'utilisation du progiciel ACCORD : des améliorations mais une situation encore imparfaite</i>	25
II. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS : UNE DIMINUTION APPARENTE TRÈS IMPORTANTE QUI DOIT ÊTRE RELATIVISÉE	28
A. L'EXÉCUTION DES BUDGETS ANTÉRIEURS	30
1. <i>L'exécution du budget 2003</i>	30
2. <i>L'exécution 2004</i>	32

B. LES DÉPENSES ORDINAIRES	34
<i>1. Les crédits du titre III</i>	34
a) Les moyens de fonctionnement.....	34
b) Les dépenses de personnel et d'action sociale.....	35
(1) Des crédits en baisse de 0,39 %.....	35
(2) Des effectifs en diminution mais un recours accru aux vacances	36
c) Les crédits relatifs aux réparations civiles et au frais de justice	37
<i>2. Les crédits du titre IV</i>	37
C. LES DÉPENSES EN CAPITAL	39
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	40
EXAMEN EN COMMISSION	41

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. UN BUDGET QUI TRADUIT PARTIELLEMENT LES ORIENTATIONS DÉFINIES L'AN DERNIER PAR LE PREMIER MINISTRE

1. Le Plan, instance de prospective

Le Plan : de la planification à la prospective

Créé en 1946, le Plan est tout d'abord l'instrument de la « planification à la française », qui s'est imposée dans la période de l'après-guerre.

De 1947 à 1961, **trois plans « de modernisation et d'équipement »**, dont les priorités avaient un caractère impératif pour le gouvernement, ont ainsi été élaborés. Le premier plan (1947-1953) visait à répondre à une situation de crise économique et de pénurie. Le deuxième plan (1954-1957) comportait des objectifs quantitatifs en termes de production mais également des objectifs globaux de développement économique. Le troisième plan (1957-1961) donna lieu à des difficultés d'exécution liées à la situation financière, qui conduisirent le gouvernement à adopter des mesures de stabilisation et un plan intérimaire (juillet 1960-décembre 1961). Dans cette période, le Plan est un **choix qui relève de l'exécutif** seul, même si, dès l'origine, la concertation apparaît comme un trait marquant de la planification française.

La loi n° 62-900 du 4 août 1962 portant « *approbation du plan de développement économique et social* » ouvre, **jusqu'en 1975**, une **période nouvelle pour la planification**, qui s'applique au cours de **quatre plans de « développement économique et social »**. Le champ de la planification s'élargit alors considérablement et ne vise plus uniquement à orienter la production vers des secteurs prioritaires ou vers une direction donnée, mais à assurer les meilleures conditions possibles au développement économique et social de la Nation.

La planification devient dès lors **plus indicative** : elle fixe des objectifs dont la satisfaction ne dépend plus uniquement de l'État et, bien que l'approche soit de plus en plus macro-économique, la dimension sociale est prise en compte.

La période débutant avec le septième plan (1976-1981) consacre une réelle **remise en cause de la planification**, même si celle-ci se poursuit jusqu'en 1993, s'ordonnant de plus en plus autour de la **définition de stratégies pour la Nation** (dans le cas du dixième plan, reconquête d'un haut niveau d'emploi, recherche d'une meilleure cohésion sociale, adaptation au grand marché européen...). Initialement prévu pour couvrir la période la période 1993-1997, le onzième plan ne sera pas adopté par le gouvernement issu des élections législatives de mars 1993.

Compte tenu de la remise en cause de la planification, dont il constituait l'instrument, **le Commissariat général du Plan a vu son rôle évoluer**. Il a ainsi connu, à partir de 1998, une relance de son activité dans des domaines divers touchant la prospective, l'évaluation ou la recherche. Cette mutation n'a toutefois pas permis de stabiliser le Plan, dont le rôle est devenu plus flou, notamment en lien avec le développement de nouvelles instances comme le Conseil d'analyse économique, créé en 1997, jusqu'à ce que son existence même soit contestée lors du changement de majorité.

L'actuel Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, a choisi de recentrer le Plan sur la mission de prospective.

Dans la lettre de mission en date du 16 avril 2003, qu'il avait adressée à M. Alain Etchegoyen, le Premier ministre indiquait que celui se voyait « *confier les fonctions de Commissaire au Plan, afin de réfléchir aux moyens qui permettront de transformer le Commissariat en instance de prospective dont la mission serait redéfinie au regard des évolutions de l'Etat et des problèmes auxquels seront confrontées notre société et notre économie dans les années à venir* ».

La lettre de mission demandait au nouveau commissaire de s'inspirer « *notamment des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale sur les organismes publics d'évaluation et de prospective* ».

C'est à partir de cette lettre de mission et des réflexions contenues dans le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée nationale que le commissaire au Plan a élaboré une nouvelle ligne d'action, qu'il a dévoilée en septembre 2003. Il indiquait alors que la « *prospective de l'Etat stratège* » constituait pour le Plan « *une quadruple exigence* :

« - *une continuité avec des missions originelles, parfois oubliées, dans le fait de se tourner vers l'avenir* ;

« - *un recentrage sur le rôle de l'Etat parmi tous les scénarios prospectifs émis par des centres divers* ;

« - *une vision délibérée de l'Etat conçu comme stratège, c'est-à-dire soucieux de l'intérêt général et du Bien public* ;

« - *un déplacement de son centre de gravité qui, pour des raisons historiques, a longtemps été très économiste alors que la prospective de l'Etat stratège déborde ce cadre, qui reste néanmoins une référence* ».

**Le rapport de la MEC
sur les organismes publics d'évaluation et de prospective**

Le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée nationale, intitulé « *Evaluation et prospective : quelle organisation ?* », est paru en juin 2003.

Il dénonce la prolifération d'organismes et relève la confusion dans leurs champs d'intervention ainsi que l'insuffisance de l'évaluation dont ils font l'objet.

Le rapport traite notamment du commissariat général du Plan (CGP). La MEC s'est ainsi interrogée sur le rattachement du CEPII, du CEPREMAP, de l'OFCE et de l'IRES au Plan, estimant que « *d'autres rattachements sont à envisager dans le cadre d'une refonte de la nomenclature budgétaire* ». La mission considère également que les crédits du titre VI, qui servent à financer des recherches, pourraient figurer dans un autre fascicule budgétaire que celui du Plan.

La mission estime ensuite que les effectifs du CGP sont trop nombreux.

Concernant les travaux du CGP, le rapport de la MEC relève que certains travaux auraient pu être réalisés ou financés par d'autres structures et que ceci brouille l'image du Plan. La mission regrette en revanche que certains travaux de prospective n'aient pas été menés (sur les risques liés à l'évolution de la démographie des corps médicaux notamment).

A l'issue de ce constat, la MEC propose une réorganisation globale des organismes publics d'évaluation et de prospective.

Elle considère que l'évaluation devrait être effectuée par une autorité administrative indépendante, que « *la prospective pourrait être assurée, auprès du Premier ministre, par une « tête de réseaux » légère* » et que l'aide à la décision et à la concertation implique « *des recentrages et une place confortée du Conseil économique et social* ».

S'agissant spécifiquement de la prospective, la MEC estime qu'une « *Délégation à la prospective nationale et territoriale* » devrait être envisagée : « *collège d'experts de taille limitée, elle reprendrait les fonctions de prospective du Commissariat général du Plan, du Conseil d'orientation des retraites (...) et de la DATAR. Dans cette perspective, elle comprendrait donc notamment des experts des problèmes territoriaux* ».

Source : Assemblée nationale, Mission d'évaluation et de contrôle, Georges Tron (rapporteur), Yves Deniaud (président), « Evaluation et prospective : quelle organisation ? », rapport d'information n° 876, XII^{ème} législature, juin 2003

2. Les priorités définies par le Premier ministre

Par lettre en date du 21 novembre 2003, reproduite ci-après, le Premier ministre a souhaité que le Commissariat général du Plan oriente ses travaux de prospective dans **quatre directions prioritaires** :

- la définition des institutions et des politiques dont a besoin une société qui mise sur l'éducation, la recherche et l'innovation, pour répondre aux défis de la mondialisation et du développement durable ;

- une prospective des métiers et des emplois pour répondre aux modifications de fonctionnement du marché de l'emploi, du fait du vieillissement de la population, du progrès technique et de l'insertion de nouveaux pays industrialisés dans le commerce international.

- l'intégration sociale ;

- les problèmes relatifs aux différents aspects de la santé publique.

Le Plan doit notamment porter une attention particulière aux dimensions européenne et territoriale des sujets traités, ce qu'il a traduit dans son organisation en mettant en place des groupes de projets transversaux chargés d'assister les autres groupes de projets sur ces questions (cf. *infra*).

Le Premier ministre avait précisé que, « *en retenant cette orientation, le Plan se recentre aussi sur ce qui constitue, depuis 1946, l'essence de sa mission : penser l'avenir, à partir d'une approche pluridisciplinaire, associant l'ensemble des acteurs politiques, économiques et sociaux, universitaires, syndicalistes, responsables d'entreprises et aussi, naturellement, hauts fonctionnaires* ».

Dans le cadre de sa mission, le Plan continue d'assurer la concertation avec les représentants des organisations professionnelles patronales et ouvrières.

**La lettre de cadrage du Premier ministre
en date du 21 novembre 2003**

Monsieur le Commissaire,

Vous avez répondu à ma lettre de mission du 16 avril 2003 en recentrant le Commissariat général du Plan sur la prospective. Vous avez lancé à cet effet une trentaine de groupes de projet couvrant les différents thèmes dont doit se saisir un « Etat stratège », c'est-à-dire soucieux de l'intérêt général et du Bien public. Dans ce nouveau contexte, je souhaite aujourd'hui que le Commissariat général du Plan soit en mesure d'approfondir la réflexion prospective dans quatre directions prioritaires.

L'Etat doit d'abord agir pour une croissance durable, fondée sur la valorisation de nos ressources humaines et de notre potentiel technologique. Dans cette perspective, je souhaite que vos travaux permettent de définir les institutions et les politiques dont a besoin une société qui mise sur l'éducation, la recherche et l'innovation pour répondre aux défis de la mondialisation et du développement durable.

Le vieillissement de la population, le progrès technique et l'insertion dans le commerce international de nouveaux pays industrialisés vont profondément modifier le fonctionnement du marché de l'emploi et nécessiter une véritable prospective des métiers et des emplois. Je souhaite donc que vous relanciez les travaux que le Plan a déjà entrepris par le passé en ce domaine, en étant tout particulièrement attentif à la dimension régionale de ce sujet.

Parallèlement notre pays, si marqué par une grande tradition d'intégration sociale, est confronté à des difficultés dans un domaine où il excellait. L'intégration est une question délicate qui doit mobiliser l'Etat dans ses ramifications les plus diverses. La réussite de cette intégration est au demeurant une des conditions essentielles de son attractivité.

Enfin, les problèmes que nous avons à résoudre dans un futur proche, concernant tous les aspects de la santé publique, ont besoin d'être éclairés par une vision prospective qui tienne compte des évolutions démographiques et techniques et définisse les conditions d'une application raisonnée du principe de précaution.

Dans ces quatre domaines, le Commissariat général du Plan, grâce à la liberté qui est la sienne, aux relations qu'il entretient avec tous les acteurs de notre société et à la nouvelle orientation que vous lui avez donnée, peut nous aider pour les décisions que nous aurons à prendre dans les 10 prochaines années. Vos analyses prospectives devront assimiler avec rigueur les dimensions européennes et territoriales des priorités que j'ai fixées.

En vous indiquant ces différentes priorités, je tiens à vous indiquer toute l'importance que j'attache aux travaux menés au sein du Plan et, plus généralement, à la mobilisation des institutions qui, au sein de l'Etat, ont des responsabilités dans le domaine de l'évaluation et de la prospective.

Je suivrai avec attention l'évolution de vos travaux et vous demanderai de me rendre compte régulièrement de leur avancement.

Je vous prie de croire, Monsieur le Commissaire, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Jean-Pierre RAFFARIN

3. Un nouveau mode d'organisation

a) La réorganisation des services du Plan

La nouvelle orientation donnée au Commissariat général du Plan a entraîné une réorganisation de ses services au cours de l'année 2003.

Le nouveau commissaire au Plan a en effet procédé à une réorganisation interne du Commissariat, en supprimant son cabinet, en faisant passer le nombre de services « experts » de six à quatre¹ et en procédant au remplacement de certains chefs de service, ce qui devrait permettre de renforcer le service des affaires sociales et le service économique et financier international. Outre les services administratifs et financiers², qui sont inchangés, le Plan concentre donc son fonctionnement sur :

- **le service des affaires sociales (SAS)**, qui traite dans une approche transversale et interdisciplinaire, non seulement des politiques sociales mais aussi de l'ensemble des politiques qui structurent aujourd'hui ce champ, à savoir l'éducation, la formation et l'insertion professionnelles, l'emploi, le travail et les relations professionnelles, la protection sociale, la santé, la famille, l'action, la cohésion et la démocratie sociales, enfin, la ville ainsi que les politiques urbaines et culturelles ;

- **le service économique, financier et international (SEFI)**, a pour vocation d'analyser les changements structurels de l'économie française et mondiale. Il a également pour mission d'animer le débat et de produire du conseil sur la base d'une expertise croisée alliant des institutions privées, publiques, le monde de la recherche et les acteurs de la vie économique ou leurs représentants ; le commissaire au Plan a indiqué à votre rapporteur spécial qu'il avait veillé à renforcer ce service, en remplaçant le chef de service et en recrutant trois économistes comme chargés de mission ;

- **le service de l'évaluation et de la modernisation de l'Etat (SEME)**, qui est en charge des études de prospective sur le périmètre et les missions de l'Etat, et les processus de réforme en son sein ;

● _____
¹ Le service des études et de la recherche (SER) a ainsi été supprimé, tandis que le service du développement technologique et industriel (SDTI) et le service énergie, environnement, agriculture, tertiaire (SEEAT) ont fusionné pour devenir le service des entreprises et du développement des activités économiques (SEDAE).

² Il s'agit du service administratif et financier, du centre de documentation et du service intérieur et du fonctionnement.

- le service des entreprises et du développement des activités économiques (SEDAE), dont le champ de compétence concerne l'ensemble des activités économiques, propose des orientations relatives à des politiques publiques structurelles et/ou d'accompagnement. Il assure une veille relative aux stratégies mises en œuvre par les entreprises et l'évolution des activités économiques, dans le cadre des évolutions de la réglementation, tant au niveau européen que de celui de l'organisation mondiale du commerce.

b) La mise en place des groupes de projets

La mutation du Plan s'est particulièrement matérialisée par la mise en place d'une trentaine de groupes de projet, qui ont pour caractéristique d'être « périssables », pour reprendre la formule du commissaire au Plan.

Chaque groupe, animé par un chef de projet¹, est entouré d'une équipe d'experts, d'acteurs économiques et sociaux et de hauts fonctionnaires. Les groupes de projets déterminent leur thème de travail soit par auto-saisine, soit à la demande de ministères ou d'administrations concernés.

Les groupes n'ont pas pour objectif de remettre un rapport à une date donnée mais de développer leur capacité à répondre aux questions que se posent les décideurs politiques et administratifs sur les grandes orientations prévisibles de l'Etat stratège sous forme de notes d'aide à la décision. Ils sont également amenés à proposer au secrétariat des groupes de projets la publication de courtes notes de contribution au débat public.

Ils sont évalués tous les trois mois par un comité d'évaluation extérieur², présidé par le commissaire et le commissaire-adjoint, afin qu'ils ne constituent pas des structures pérennes si la qualité de leurs travaux est insuffisante ou ne correspond pas aux nouvelles missions du Plan.

Trois groupes de projet transversaux assistent les autres pour leur faire intégrer la dimension européenne (« Europe »), les dimensions territoriales (« Racines ») et les méthodes de la prospective (« Aleph »). Par

¹ Certains groupes peuvent être co-dirigés par un chef de projet interne au Plan et par un professionnel extérieur.

² Les membres du comité d'évaluation sont nommés pour une période de deux années à compter de septembre 2003. Ce sont actuellement : 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 de FARRE (Forum de l'agriculture raisonnée respectueuse de l'environnement), Mme Catherine Paradeise, sociologue ; M. Yves Lichtenberger, président de l'université de Marne-la-Vallée ; M. Jean-Luc Lory, chercheur ethnologue au CNRS et adjoint de l'administrateur de la Fondation « Maison des Sciences de l'Homme » ; 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 et ancien chercheur.

ailleurs, **un coordinateur a été nommé sur chaque thème prioritaire défini par le Premier ministre.**

Les groupes de projet

Aleph : Prospective de l'Etat stratège et de ses fonctions anticipatrices
Ariane : Prospective de la conduite du changement dans le secteur public
Astypalea : La promotion par l'Etat d'un environnement financier favorable au développement des entreprises
Caducée : Santé publique et système de soin : les devoirs de l'Etat stratège
Carnot : Redéfinir le rôle de l'Etat stratège en matière de maîtrise de l'énergie
Cosmos : La stratégie de l'Etat dans les mutations des médias
Delos : Prospective des nouvelles pistes pour restaurer le plein emploi en France
Demeter : Prospective du rôle de l'Etat dans la conception et le pilotage des dispositifs de formation professionnelle
Equilibres : Prospective du rôle de l'Etat stratège face aux enjeux de développement durable
Europe : Prospective pour une France intégrée dans l'Union européenne
Geste : Prospective du rôle de l'Etat dans la prise en charge de la fin de vie des personnes de grand âge
Isis : Développement durable et responsabilité des entreprises
Jonas : Prospective des usages opérationnels du principe de précaution
Kazan : Prospective de la population active, des besoins de main d'œuvre et des migrations
Manon : Prospective des conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains
Midi : Prospective de la politique d'immigration de la France, élément d'une politique d'aide au développement
Mostra : Prospective sur les principes d'action de l'Etat dans les champs de la relation de travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
Orfeo : Prospective du rôle de l'Etat vis-à-vis de la création et du travail artistiques
Périclès : Projet sur l'effort de recherche intensif compatible avec les exigences de la soutenabilité
Perroux : Prospective de la localisation des activités pour les régions françaises dans une Union européenne élargie
Pieta : Prospective de la propriété intellectuelle pour l'Etat stratège
Poles : Prospective de l'organisation territoriale du système de soins
Prométhée : Prospective des métiers et qualifications, le point de vue des branches
Racines : Prospective de la demande d'Etat stratège de la part des collectivités territoriales
Saraswati : Prospective de l'Etat et attractivité de la France dans le domaine des activités de recherche-développement-innovation
Sigma : Prospective de l'intégration sociale
Sirène : Prospective et stratégie de l'attractivité culturelle de la France
Synapse : Prospective de l'industrie aéronautique et aérospatiale française dans un cadre européen et stratégie aéronautique de l'Europe au niveau mondial
Télémaque : L'Etat face aux nouveaux risques financiers
Thésée : Prospective du marché du travail : l'Etat face aux mutations de la relation au travail
Thomas : Prospective des règles de la négociation sociale
Utilities : Prospective du rôle de l'Etat face à l'évolution des services publics en réseaux

c) Premier bilan

Le Plan dresse un premier bilan plutôt positif de sa réforme, en relevant tout d'abord que son site Internet, renouvelé à la fin de l'année 2003, a reçu en cinq mois plus de 100.000 visites.

Il relève ensuite que les professionnels reviennent travailler avec le Plan, de même que les stagiaires, aujourd'hui au nombre de 25 alors que le Plan n'en comptait aucun en avril 2003, **ce qui témoigne de sa nouvelle attractivité.**

En outre, celui-ci a été sollicité par le gouvernement sur de multiples sujets, comme la cohésion sociale, la réforme de l'Etat, la flexibilité du droit du travail et l'attractivité de la recherche.

Enfin, le Plan indique que le comité d'évaluation fonctionne efficacement, puisque cinq groupes de projet ont été arrêtés ou ont changé de responsable.

4. Un détachement de certains organismes subventionnés

Le Plan et ses organismes rattachés : une évolution importante en 2005

Le Commissariat général du Plan bénéficiait jusqu'à présent, pour ses études et recherches, de l'aide de services associés et d'organismes subventionnés.

Les services associés :

- **le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)** a pour mission de rassembler des informations, d'élaborer des études prospectives sur l'économie mondiale, les échanges internationaux et les économies étrangères et de rendre ses travaux accessibles au public ;

- **le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC)** est chargé de contribuer à la connaissance des revenus, des inégalités sociales et des liens entre l'emploi, les revenus et la cohésion sociale ; ses rapports sont transmis au Premier ministre et aux présidents des assemblées avant d'être rendus publics.

Les organismes subventionnés :

- **le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC)** a pour objet de réaliser toute étude sur les conditions de vie de la population et de promouvoir toute recherche statistique, économique, sociologique ou psychologique sur la consommation, les besoins et les aspirations de la population ;

- **le Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification (CEPREMAP)** a pour mission d'étudier et faire progresser les méthodes d'analyse, de prévision et de programmation économique des recherches fondamentales en matière de théorie économique ;

- **l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)** a pour mission l'étude des économies française et européennes dans leur contexte international et la réalisation de prévisions économiques à court, moyen et long terme ;

- **l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES)** vise à répondre aux besoins exprimés par les organisations syndicales représentatives dans le domaine de la recherche économique et sociale.

Dans le cadre de l'évolution du Plan, celui-ci conservera ses deux services associés mais ne subventionnera plus que l'IRES.

Lors de l'examen des crédits du Plan pour 2004, M. Henri Plagnol, alors secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat, avait indiqué qu'il serait « *progressivement mis un terme aux liens un peu artificiels qui unissaient le Plan et plusieurs organismes – l'OFCE, le CREDOC, le CEPREMAP – qui représentent jusqu'à 22 % du budget du Plan* ».

Le projet de budget pour 2005 traduit cette orientation, puisque aucune subvention du Plan à ces organismes n'est prévue. L'IRES sera donc désormais le seul organisme subventionné par le Plan, qui conserve toutefois ses deux services associés.

B. LE PLAN ET L'ÉVALUATION : UN BUDGET QUI NE TRADUIT PAS TOTALEMENT LES NOUVELLES ORIENTATIONS

1. Une clarification nécessaire quant au devenir des crédits consacrés à l'évaluation des politiques publiques

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.

a) Le secrétariat d'un conseil désormais virtuel

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.

En application du décret du 18 novembre 1998, le Commissariat général du Plan a assuré le secrétariat du Conseil national de l'évaluation, installé le 16 février 1999. 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 et à la mise en forme des rapports d'évaluation. Le Commissariat général du Plan a assuré la publication des rapports après avoir recueilli l'avis des administrations et collectivités concernées.

A l'issue de son premier mandat, en mars 2002, le CNE n'a toutefois pas été renouvelé. Cette absence de renouvellement du CNE a fait que le Commissariat général du Plan n'a pas pu instruire de nouveaux projets en 2002 et 2003.

Doit-on déduire des nouvelles orientations données au Commissariat général du Plan à la fin de l'année 2003 qu'elles conduisent celui-ci à abandonner la mission d'évaluation des politiques publiques ? On peut observer que le Commissariat général du Plan a néanmoins, depuis mars 2002, poursuivi la mise en œuvre des programmes décidés antérieurement.

M. Lionel Jospin, alors 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 précité entre le lancement de l'instance et l'achèvement des travaux a été respecté par l'essentiel des instances de ce programme.

S'agissant du premier programme, en date du 13 juillet 1999, la dernière évaluation, relative à la politique de lutte contre le sida, a été rendue publique en novembre 2002. Quant aux évaluations décidées par le Premier ministre lors du comité interministériel à la réforme de l'Etat (CIRE) du 12 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 et les politiques de développement rural, elles ont achevé leurs travaux entre janvier et mai 2003.

Au total, le Commissariat général du Plan indique que, « *si les instances sont parvenues de mieux en mieux à respecter les délais impartis malgré la complexité des sujets traités et les contraintes inhérentes à la commande d'études, il ressort aussi que la procédure d'avis demandés aux ministères intéressés a été une source de délais supplémentaires importants entre l'achèvement des travaux et la publication du rapport* ».

C'est la raison pour laquelle le Commissariat général du Plan a encouragé la communication précoce des constats et des recommandations des évaluations aux décideurs politiques intéressés, sans en attendre la

publication. Il en a ainsi été du rapport sur la politique de contrôle sanction en matière de sécurité routière (afin de contribuer aux décisions prises en décembre 2002 sur le contrôle automatisé de la vitesse), du rapport sur le transport combiné rail-route (afin d'alimenter le débat parlementaire sur les transports), du rapport sur les politiques de développement rural, de celui sur la formation continue des agents de l'Etat ou encore de celui sur la politique du service public des déchets. A chaque fois, le Plan indique qu'« *il s'est agi de contribuer, en mobilisant les ressources d'une expertise plurielle, à l'élaboration de la décision publique* ».

Il précise que « *d'autres rapports ont eu un certain retentissement sur la conduite de l'action publique : ainsi le rapport sur la politique de lutte contre le sida a contribué à la refonte des politiques de communication à destination du grand public (dans le sens d'une plus grande visibilité des groupes à risques) et a fortement critiqué la carence du système de déclaration obligatoire de la séropositivité, mis en place depuis* ».

Signalons qu'une évaluation, relative à l'« aide aux très petites entreprises », fait toujours l'objet de travaux.

b) 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. Il a été ouvert en novembre 2002 (www.evaluation.gouv.fr/cgp). 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 CNE 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 (Ecole nationale d'administration, Ecole nationale du génie rural, des eaux et des forêts, Institut d'études politiques de Paris, Ecole 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 sur l'évaluation des politiques locales (mai-juin 2003), présidée par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale.

c) Le maintien des crédits consacrés à l'évaluation dans le budget 2005 n'est pas cohérent avec l'abandon affiché de cette mission

Le Plan a abandonné la mission d'évaluation des politiques publiques, or le projet de budget pour 2005 n'en tient que partiellement compte puisque des crédits sont maintenus. Ils ont certes été réduits de presque moitié, mais 300.000 euros demeurent inscrits au budget 2005 au titre de l'évaluation des politiques publiques, auxquels il convient d'ajouter les crédits de fonctionnement et de personnel chargés du secrétariat du CNE. Trois personnes y sont encore rattachées, même si elles s'acquittent également d'autres tâches.

Dans une réponse transmise à votre rapporteur spécial, le commissariat général du Plan indique que « la réflexion sur l'avenir du dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques est en cours au niveau du gouvernement » et qu'il « déterminera son positionnement dans ce nouveau dispositif une fois celui-ci connu ».

Il apparaît que ces crédits n'ont pas vocation à être utilisés par le Plan, et qu'ils constituent en quelque sorte une « réserve » qui pourrait, le cas échéant, être utile à la future structure en charge de l'évaluation des politiques publiques.

Dans sa note sur l'exécution du budget du Commissariat général du Plan au cours de l'exercice 2003, la Cour des comptes relève que, les besoins d'évaluation des politiques publiques pouvant être de natures différentes (évaluations ex ante ou ex post, problématique spécifique du contrôle de la performance dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)), le dispositif retenu devra être suffisamment polyvalent. Elle précise que « *le nouveau dispositif ne doit pas avoir pour effet de créer une structure nouvelle ou des procédures formalistes. L'idée est de s'appuyer sur les moyens d'étude et d'expertise qui existent actuellement et qui pourraient être mutualisés dans le cadre d'un réseau interministériel d'études et d'évaluation* ».

Il importe de connaître rapidement les orientations du gouvernement sur ce sujet. L'évaluation des politiques publiques est en effet essentielle dans la perspective de la réforme de l'Etat et de la mise en œuvre de la LOLF, ainsi que l'ont montré nos collègues Joël Bourdin, Pierre André et

Jean-Pierre Plancade¹, et le Parlement, dont les pouvoirs de contrôle sont renforcés par la LOLF, aura un rôle essentiel à jouer en la matière.

2. Les crédits en faveur de l'évaluation des contrats de plan Etat-régions (CPER)

a) 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.**

Mais la caractéristique essentielle de ce dispositif est le rôle prépondérant du niveau régional. **Les thèmes d'évaluation, l'élaboration des cahiers des charges, le choix de l'équipe d'évaluation, la publication des rapports et les suites à donner 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 Plan², 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; de proposer au Commissariat général du Plan de procéder aux délégations des crédits demandés par les préfets de région ; d'établir des guides de référence méthodologique et des grilles communes, à partir des cahiers des charges qui lui ont été transmis et des évaluations réalisées, en liaison avec les administrations concernées ; de recevoir communication des suites données aux évaluations et de formuler, si elle le juge utile, les commentaires qu'elles appellent. Toutefois, le Commissariat général du Plan indique que « *les circonstances administratives et budgétaires n'ont pas permis de la réunir en 2003* ».

D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, les responsables de l'évaluation dans les secrétariats généraux pour les affaires

¹ Joël Bourdin, Pierre André, Jean-Pierre Plancade, *Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'Etat, rapport n° 392 (2003-2004)*.

² Elle 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.

régionales (SGAR), les conseils régionaux et les conseils économiques et sociaux régionaux 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, etc., afin de parvenir à un partage plus efficace des expériences.

Dans cette perspective, le Commissariat général du Plan a diffusé aux préfetures, aux conseils régionaux, et aux conseils économiques et sociaux régionaux 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, etc. 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.

C'est notamment à la suite de cet échange approfondi avec les régions que 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 fonctionne depuis l'automne 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.

b) Les thèmes d'évaluation 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, selon le Commissariat général du Plan, que **ces programmes sont de plus en plus construits dans un souci de cohérence interne aux contrats de plan d'une part** (complémentarité entre elles des évaluations conduites), **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.

Le Plan indique ensuite que **le choix des thèmes résulte de plus en plus de démarches préparatoires**. Il est ainsi de plus en plus fréquent que les

régions souhaitent procéder à des évaluations ambitieuses (impact du CPER sur l'emploi, sur l'environnement, etc.) et procèdent à des études préalables qui permettent de concevoir les démarches appropriées.

En l'absence de systèmes efficaces de suivi de la mise en œuvre des programmes, les indicateurs utiles à l'évaluation sont toutefois rarement disponibles lors du choix d'évaluer.

c) L'évaluation des CPER : une mission désormais « résiduelle » mais qui continue de mobiliser des crédits importants

Depuis la fin de l'année 2003, le Plan se consacre à la « *prospective de l'Etat stratège* » et a abandonné la mission d'évaluation. Néanmoins, il est resté attributaire, en 2004, des crédits d'évaluation des CPER et a donc assuré l'instruction des demandes faites par les préfets de région ainsi que la délégation des crédits. Dans la réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, il est indiqué que « *cette activité a un caractère résiduel et ne correspond plus aux activités du Plan* ».

Votre rapporteur spécial remarque toutefois que des crédits sont toujours inscrits à ce titre en 2005, pour un montant de 800.000 euros¹. Il a été indiqué à votre rapporteur spécial qu'ils serviraient notamment à financer les marchés lancés en 2004. **Compte tenu des nouvelles orientations du Plan, ces crédits doivent-ils être conservés au Plan ? En cas de réponse négative, où se fait l'évaluation ? La DATAR pourrait en être réceptrice, alors qu'elle conserve de son côté une cellule prospective.**

La mutation interne engagée au Commissariat général du Plan n'a donc pas, pour le moment, débouché sur une réorganisation des liens et des compétences des différents organismes intervenant dans le domaine de l'évaluation et de la prospective, qui permettrait pourtant une rationalisation des moyens sans doute plus efficace. Ces interrogations et ce constat rendent l'avenir du Plan encore incertain.

● _____
¹ L'Assemblée nationale a toutefois supprimé ces crédits du budget du Plan. Ils ont été transférés sur le budget de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Bilan de la politique d'évaluation des CPER

Votre rapporteur spécial a demandé au commissariat général du Plan de lui dresser un bilan de la politique d'évaluation des CPER, qui est retranscrit dans les paragraphes qui suivent.

Ce bilan prend appui sur les travaux réalisés dans la perspective de la mise à jour des contrats portant sur la période 2000-2006 prévue en 2003. Il porte sur 73 études dans 19 régions. Ces régions avaient programmé 135 évaluations, dont 32 étaient achevées, 41 en cours et 62 en projet. Plusieurs des 41 évaluations en cours étaient à un stade d'avancement qui permettait de prendre en compte leurs conclusions. L'analyse des évaluations a été menée en étudiant des thèmes d'évaluation, les conclusions et les recommandations des études.

Des évaluations centrées sur les principaux enjeux du développement

Les observations faites lors de l'analyse des évaluations de la période 1994-1999 sont confirmées et amplifiées : on constate une **très forte concentration des évaluations sur les programmes les plus stratégiques en termes de développement régional.**

En effet, sur 73 évaluations en cours ou achevées en mars 2003, 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 : les quatre domaines les plus évalués représentent plus de 75 % des évaluations, et près de 86 % des évaluations portant sur des programmes (c'est-à-dire en excluant du calcul les travaux préparatoires à l'évaluation).

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** : ils n'ont ainsi fait l'objet que de quatre évaluations seulement.

Des évaluations dans la logique des acteurs locaux

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. La même raison explique qu'une seule évaluation ait lieu sur le volet justice.

En revanche, les quatre domaines le 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.

Des évaluations au service de la mise en œuvre des CPER

L'analyse donne des indications très claires : **les deux tiers des conclusions et des recommandations des évaluations concernent les modalités de la mise en œuvre des programmes évalués, un tiers seulement portent sur leur contenu.** Ce constat s'explique en partie par le fait que ces évaluations soient réalisées au début de la période de programmation. Les responsables sont alors soucieux de l'effectivité et de la qualité de la mise en œuvre des programmes. Par ailleurs, les données relatives aux impacts ne sont pas encore disponibles.

Mais, d'une manière plus générale, cette tendance se trouve déjà dans les commandes, **car l'évaluation est souvent perçue comme un outil d'aide au pilotage de l'action publique, ce qui explique son orientation clairement managériale.**

Par ailleurs, certains programmes financés dans les CPER sont des programmes nationaux de l'Etat mis en œuvre de manière régionalisée. Les acteurs régionaux n'étant pas en mesure de peser sur leur contenu, ils tendent à orienter les évaluations vers leur mise en œuvre, les jugements sur le fond étant réservés aux politiques dont la spécificité régionale est forte.

En conclusion : des évaluations à usage essentiellement local

Le contenu des conclusions et des recommandations des évaluations montre qu'elles sont 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 (avec la DARPMI, la DIV et la D4E) et en 2003 pour le volet territorial (avec la DATAR), 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.

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

C. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)

Le budget des services du Premier ministre se compose actuellement 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 la préparation de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, une nouvelle structuration budgétaire des services du Premier ministre a été élaborée à la suite des travaux d'un groupe de travail interne menés sous le pilotage du secrétaire général du gouvernement.

1. Le Plan devient une action au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement »

a) Une évolution entre le projet initial et la maquette définitive

Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, le gouvernement a présenté au Parlement, le 21 janvier 2004, une première maquette esquissant la nouvelle nomenclature budgétaire par missions et par programmes. Dans cette maquette 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 » contenait une action « 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 le 16 juin 2004. La mission « Premier ministre » a été remplacée par deux missions : une mission « Direction de l'action du gouvernement » et une mission « 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, CERC).

Il a été indiqué à votre rapporteur spécial que, dans l'état actuel des réflexions, il n'était pas prévu d'indicateurs de performance spécifiques à cette action « Prospective », qui devrait correspondre à un budget opérationnel de programme (BOP).

Le tableau suivant présente, à titre indicatif, les crédits du programme « Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective » selon la nouvelle maquette :

● _____
¹ Rapport d'information n° 1554 (XII^{ème} législature) de nos collègues députés 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 nos collègues Jean Arthuis et Philippe Marini, sur la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Programme « Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective »

(en euros)

Intitulé de l'action Intitulé du titre et de la catégorie	2004		2005	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Formation des fonctionnaires	73 308 764	73 308 764	71 945 170	71 945 170
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	70 781 437	70 781 437	69 295 139	69 295 139
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	4 975 135	4 975 135	4 940 176	4 940 176
Subventions pour charges de service public	65 806 302	65 806 302	64 354 963	64 354 963
Titre 6 : Dépenses d'intervention	2 527 327	2 527 327	2 650 031	2 650 031
Transferts aux autres collectivités	2 527 327	2 527 327	2 650 031	2 650 031
Réforme de l'Etat	18 241 297	18 241 297	13 807 240	13 807 240
Titre 2 : Dépenses de personnel	41 297	41 297	0	0
Rémunérations d'activité	41 297	41 297	0	0
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	18 200 000	18 200 000	13 807 240	13 807 240
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	18 200 000	18 200 000	13 807 240	13 807 240
Action sociale interministérielle	128 941 238	128 941 238	57 986 905	61 379 905
Titre 2 : Dépenses de personnel	115 476 748	115 476 748	49 535 695	49 535 695
Prestations sociales et allocations diverses	115 476 748	115 476 748	49 535 695	49 535 695
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	7 354 490	7 354 490	7 343 430	7 343 430
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	7 354 490	7 354 490	7 343 430	7 343 430
Titre 5 : Dépenses d'investissement	5 000 000	5 000 000	0	3 393 000
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat	5 000 000	5 000 000	0	3 393 000
Titre 6 : Dépenses d'intervention	1 110 000	1 110 000	1 107 780	1 107 780
Transferts aux autres collectivités	1 110 000	1 110 000	1 107 780	1 107 780
Administration électronique	11 201 429	11 201 429	30 142 859	30 142 859
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	10 655 381	10 655 381	28 726 880	28 726 880
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	10 655 381	10 655 381	28 726 880	28 726 880
Titre 5 : Dépenses d'investissement	546 048	546 048	1 415 979	1 415 979
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat	546 048	546 048	1 415 979	1 415 979
Prospective	24 813 290	24 688 290	18 476 686	18 476 686
Titre 2 : Dépenses de personnel	10 408 077	10 408 077	10 429 038	10 429 038
Rémunérations d'activité	8 496 094	8 496 094	8 512 427	8 512 427
Cotisations et contributions sociales	1 705 341	1 705 341	1 676 421	1 676 421
Prestations sociales et allocations diverses	206 642	206 642	240 190	240 190
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	4 465 667	4 465 667	4 189 292	4 189 292
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	4 465 667	4 465 667	4 189 292	4 189 292
Titre 6 : Dépenses d'intervention	9 939 546	9 814 546	3 858 356	3 858 356
Transferts aux autres collectivités	9 939 546	9 814 546	3 858 356	3 858 356

Source : projet de loi de finances pour 2005, bleu « Présentation, à titre indicatif, des crédits du budget général selon les principes retenus par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances »

b) L'appréciation de votre rapporteur spécial

Les choix ainsi effectués appellent **deux observations**.

D'une part, on peut s'interroger sur le **choix opéré de ne pas placer au sein de la même action « Prospective »** les crédits du Commissariat général du Plan, du COR et du CAE, contrairement à ce qui était initialement envisagé. Les trois instances effectuant des travaux de prospective, la proposition initiale paraissait en effet pertinente. En outre, ils ne figurent plus au sein du même programme, le CAE et le COR étant rattachés au programme « Coordination du travail gouvernemental », tandis que l'action

« Prospective » est rattachée au programme « Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective », ce qui justifie quelque clarification.

D'autre part, **l'absence, à ce stade, d'indicateur de performance** s'agissant de cette action peut témoigner d'une difficulté réelle d'appréciation des « résultats » de la prospective, le Plan ayant été considéré comme une administration de mission. Il semble toutefois essentiel à votre rapporteur spécial qu'un indicateur de performance soit défini à l'avenir, la prospective ne pouvant être exempte de cette procédure qui donne une réelle portée aux écarts qui pourraient être constatés par rapport aux objectifs affichés.

Ces deux observations conduisent votre rapporteur spécial à regretter que l'élaboration de la nouvelle nomenclature budgétaire n'ait pas été l'occasion des clarifications souhaitées par les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale.

2. Les expérimentations

Le Commissariat général du Plan a participé, au cours de l'année 2004, à différents groupes de travaux ministériels ou interministériels qui se sont réunis pour assurer, dans les délais prévus, la mise en œuvre de la LOLF.

Le Plan, n'a toutefois pas été en mesure de conduire des expérimentations en son sein dès 2004 et invoque deux raisons : d'une part, la faiblesse des moyens humains susceptibles d'être mobilisés sur de tels projets ; d'autre part, la spécificité de sa structure budgétaire qui fait coexister deux budgets distincts donnant lieu à deux procédures d'élaboration : un budget consacré à la recherche (budget BCRD) et un budget « hors recherche ».

Dans le cadre du projet de budget pour 2005, il s'est en revanche engagé dans un processus de **globalisation des crédits de personnel**, en présentant un regroupement des chapitres budgétaires relatifs à la masse salariale (rémunérations principales, indemnités, cotisations de sécurité sociale, prestations sociales et action sociale).

3. L'utilisation du progiciel ACCORD : des améliorations mais une situation encore imparfaite

Notre collègue Claude Haut, lorsqu'il était rapporteur spécial des crédits du Plan, avait souligné l'an passé les difficultés rencontrées par le Commissariat général du Plan dans l'utilisation du progiciel ACCORD (application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'Etat), qui avait été présenté comme une

application devant harmoniser et révolutionner la maîtrise de la dépense de l'administration.

Sa mise en oeuvre au Commissariat général du Plan, à compter du 1^{er} janvier 2002, n'avait pas permis, dans un premier temps, de concrétiser ces espérances.

Le Commissariat général du Plan avait en effet signalé que la phase préliminaire de reprise des données avait été laborieuse, que l'utilisation proprement dite de cette application se révélait particulièrement complexe et que la restitution de l'information paraissait difficile.

Il relevait alors que **le traitement des actes de dépenses** (engagement comptable et juridique, bons de commandes, dossier de liquidation et ordonnancement, ...) **était beaucoup trop long du fait de la grande complexité de l'application ainsi que des nombreux jours de fermeture du progiciel**, ce qui avait engendré beaucoup de retard dans le traitement des dossiers et avait généré le paiement d'intérêts moratoires aux fournisseurs.

S'il indiquait alors que des progrès avaient été accomplis depuis sa mise en service, au 1^{er} janvier 2002, le Commissariat général du Plan avait toutefois estimé que *« l'outil [n'était] pas adapté aux besoins des petites administrations où un même agent est multi-fonctions (comptables et non comptables) »*.

Le Commissariat général du Plan indique aujourd'hui que plusieurs de ces difficultés se sont grandement atténuées depuis lors, en raison d'une part du processus d'amélioration fonctionnelle engagé par le service à compétence nationale ACCORD (SCNA), et d'autre part de l'enrichissement de la « courbe d'expérience » des agents ayant appris à manipuler ce progiciel.

Le Plan précise toutefois que, **si ces améliorations sont significatives, elles ne permettent pas « de considérer que l'application aurait atteint à ce jour le niveau d'efficiences que l'on était en droit d'attendre dès sa mise en service, outre le fait qu'elle devra faire l'objet d'adaptations fonctionnelles pour rester compatible avec les exigences de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances »**.

Les restitutions d'informations et l'accompagnement des services soulèvent notamment toujours des difficultés, ainsi que l'expose le Commissariat général du Plan :

« Les restitutions d'informations s'effectuent en effet par l'intermédiaire de requêtes limitées en nombre et en contenu, dont le caractère préformaté empêche toute exploitation exhaustive de la base de données servie par chaque service utilisateur. Le progrès qu'a pu représenter la création postérieure d'un infocentre (INDIA) adossé à l'application

ACCORD, et destiné notamment à pallier cet inconvénient, doit quant à lui être relativisé en raison du manque de fiabilité des informations restituées.

« Les services ne peuvent donc toujours pas utiliser cette application comme un outil d'analyse fine et exhaustive de leur gestion, ni comme un outil de prévision ou de décision budgétaire. »

« L'accompagnement des services se révèle quant à lui insuffisant et perfectible, en dépit des efforts accomplis par le SCNA en ce domaine, pour permettre aux services utilisateurs non seulement de s'appropriier toutes les possibilités fonctionnelles de l'application, mais aussi de confronter et mutualiser les expériences acquises ou les solutions trouvées par d'autres ».

En outre, les adaptations fonctionnelles qui seront rendues nécessaires dans le cadre de la LOLF, à la suite de l'abandon du projet ACCORD 2, contribuent, selon le Plan, à *« maintenir cette application dans une phase d'instabilité qui ne facilite pas la nécessaire appropriation de cet outil informatique par les agents concernés ».*

Comme l'a indiqué le commissaire au Plan, M. Alain Etchegoyen, auditionné par votre rapporteur spécial le 22 octobre 2004, le Plan a été un *« vivier »*, un *« tremplin »* pour nombre de ses membres. Son appellation elle-même est chargée de références historiques. Il aspire aujourd'hui à redevenir ce tremplin, en se recentrant sur la prospective conçue comme un exercice d'*« indiscipline intellectuelle »*, pour reprendre l'expression de M. Pierre Massé. Si la mutation est désormais bien engagée, il est encore tôt pour en dresser un bilan positif et dire si cette ambition a été atteinte.

II. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS : UNE DIMINUTION APPARENTE TRÈS IMPORTANTE QUI DOIT ÊTRE RELATIVISÉE

Les crédits demandés en 2005 pour le Plan et les organismes qui lui sont rattachés s'élèvent à **18,48 millions d'euros**, après 24,69 millions d'euros en 2004, soit une **diminution apparente très importante de 25,16 %**.

Il importe toutefois de prendre en compte les **transferts entre sections budgétaires** suivants, dont la portée est significative :

- - **22.352 euros**, correspondant au transfert aux caisses d'allocation familiale du service des prestations familiales à compter du 1^{er} janvier 2005 (ces crédits figurent sur le budget des charges communes) ;

- - **62.000 euros**, correspondant au transfert de deux emplois et des crédits correspondants au profit de l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ces crédits sont inscrits au budget des Services généraux du Premier ministre) ;

- - **5.207.190 euros**, correspondant au transfert des crédits de subventions accordées :

- * au Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), dont les crédits figurent dorénavant à la section budgétaire « Economie, finances et industrie » ;

- * à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), dont les crédits sont inscrits à la section « Education nationale, enseignement supérieur et recherche. II. Enseignement supérieur » ; cet organisme bénéficiait également en 2004 d'une dotation de 345.000 euros à titre non-reconductible ;

- * au Centre d'études prospectives d'économie mathématique (CEPREMAP), dont les crédits sont rattachés à la section « Education nationale, enseignement supérieur et recherche. III. Recherche ».

A périmètre constant, la diminution des crédits n'est plus que de 2,33 %. Il faut en outre souligner que cette diminution résulte pour partie de la non-reconduction de la dotation inscrite au budget 2004 à titre non renouvelable, pour un montant de 240.000 euros, au profit de l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES).

Cette analyse explique en grande partie la baisse des dépenses ordinaires, qui s'établissent en 2005 à 17,83 millions d'euros (- 25,42 %).

Les dépenses en capital diminuent également. Les crédits de paiement passent de 783.000 euros à 649.000 euros (- 17,12 %). Les autorisations de programme diminuent de 259.000 euros (- 28,52 %), pour s'établir au même niveau que les crédits de paiement, à 649.000 euros.

Il convient de noter que 22,6 % des dépenses ordinaires du Plan (4.029.192 euros) ainsi que la totalité des dépenses en capital relèvent du budget civil de recherche et de développement (BCRD).

Le tableau ci-après récapitule les crédits demandés pour le Plan en 2005 :

Récapitulation des crédits

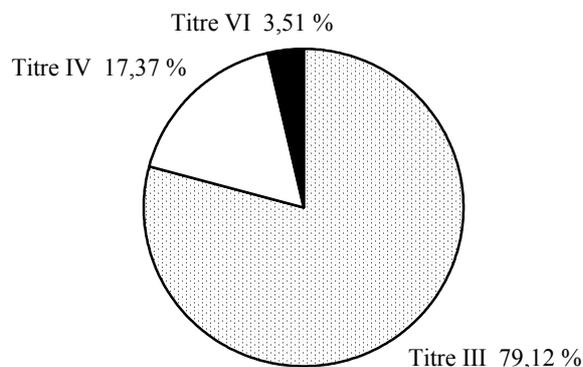
(en euros)

	Autorisations de programmes		Crédits de paiement				Total pour 2005
	Dotations 2004	Demandées pour 2005	Dotations 2004	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
Titre III - Moyens des services							
Personnel. Rémunérations d'activité			8.496.094	+ 26.826	8.522.920	- 8.522.920	
Personnel en activité et en retraite. Charges sociales			1.974.166	+ 8.398	1.982.564	- 1.982.564	
Matériel et fonctionnement des services			4.400.892		4.400.892	- 214.192	4.186.700
Dépenses diverses			2.592		2.592	+ 10.429.038	10.431.630
<i>Totaux titre III</i>			<i>14.873.744</i>	<i>+ 35.224</i>	<i>14.908.968</i>	<i>- 290.638</i>	<i>14.618.330</i>
Titre IV - Interventions publiques							
Action économique. Encouragements et interventions			9.031.546	- 585.000	8.446.546	- 5.237.190	3.209.356
<i>Totaux titre IV</i>			<i>9.031.546</i>	<i>- 585.000</i>	<i>8.446.546</i>	<i>- 5.237.190</i>	<i>3.209.356</i>
Totaux pour les dépenses ordinaires			23.905.290	- 549.776	23.355.514	- 5.527.828	17.827.686
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat							
Equipement culturel et social	908.000	649.000	783.000		454.000	+ 195.000	649.000
<i>Totaux titre VI</i>	<i>908.000</i>	<i>649.000</i>	<i>783.000</i>		<i>454.000</i>	<i>+ 195.000</i>	<i>649.000</i>
Totaux pour les dépenses en capital	908.000	649.000	783.000		454.000	+ 195.000	649.000
Totaux généraux	908.000	649.000	24.688.290		23.809.514	- 5.332.828	18.476.686

Source : projet de loi de finances pour 2005, bleu « Plan »

Les crédits demandés pour 2005 se répartissent, par titre, de la façon suivante :

Répartition par titre des crédits du Plan en 2005



A. L'EXÉCUTION DES BUDGETS ANTÉRIEURS

1. L'exécution du budget 2003

Les crédits ouverts par la loi de finances pour 2003 se sont élevés à 25.379.323 euros, en baisse de 4,9 % par rapport à 2002.

Les crédits disponibles, après intervention de la loi de finances rectificative et des différents mouvements sur dotations en cours d'exercice, ont connu une augmentation de 3,48 % et se sont établis à 25.606.174 euros pour les dépenses ordinaires, 689.500 euros pour les dépenses en capital et 668.000 euros pour les autorisations de programme.

Cette augmentation a affecté le titre III (+ 8,80 %), et plus particulièrement le chapitre 34-98 (+ 21,9 %), en raison essentiellement de reports importants (3,26 millions d'euros).

S'agissant des **dépenses en capital**, la masse des crédits disponibles a été inférieure à la dotation initiale de 11,9 %. Cette diminution est consécutive à l'annulation cumulée de 0,82 million d'euros, en dépit des reports enregistrés à hauteur de 0,73 million d'euros.

Les dépenses nettes du budget du Commissariat général du Plan se sont élevées en 2003 à 24,699 millions d'euros, ce qui correspond à 93,93 %

des crédits ouverts. Le taux de consommation est en nette augmentation par rapport à 2002, puisqu'il était alors de 77,46 %.

Le tableau suivant retrace l'exécution du budget en 2003 :

Exécution du budget du Plan en 2003

(en euros)

CHAPITRES	INTITULE DES IMPUTATIONS	CREDITS VOTES	CREDITS DISPONIBLES FIN DE GESTION	CREDITS CONSOMMES	TAUX CONSOMMATION CREDITS DISPONIBLES
DEPENSES ORDINAIRES					
TITRE III - MOYENS DES SERVICES					
<i>1ère partie - Personnel - Rémunérations d'activité</i>					
31-01	PERSONNELS TITULAIRES et CONTRACTUELS - REMUNERATIONS	6 587 252	6 850 936	6 848 039	99,96%
31-02	INDEMNITES ET ALLOCATIONS DIVERSES	1 130 521	1 005 277	907 953	90,32%
31-96	AUTRES REMUNERATIONS	757 578	695 450	458 868	65,98%
<i>Totaux 1ère partie</i>		8 475 351	8 551 663	8 214 860	96,06%
<i>3ème partie - Personnel en activité et en retraite - Charges sociales</i>					
33-90	COTISATIONS SOCIALES - PART DE L'ETAT	1 724 510	1 718 195	1 713 501	99,73%
33-91	PRESTATIONS SOCIALES VERSEES PAR L'ETAT	190 207	186 867	146 658	78,48%
33-92	PRESTATIONS ET VERSEMENTS FACULTATIFS	76 225	76 925	72 000	93,60%
<i>Totaux 3ème partie</i>		1 990 942	1 981 987	1 932 159	97,49%
Totaux dépenses de personnel		10 466 293	10 533 650	10 147 019	96,33%
<i>4ème partie - Matériel et fonctionnement des services</i>					
34-98	MOYENS DE FONCTIONNEMENT DES SERVICES	5 120 892	6 558 571	5 465 417	83,33%
<i>Totaux 4ème partie</i>		5 120 892	6 558 571	5 465 417	83,33%
<i>7ème partie - Dépenses diverses</i>					
37-91	REPARATIONS CIVILES ET FRAIS DE JUSTICE	2 592	2 592	-	0,00%
<i>Totaux 7ème partie</i>		2 592	2 592	-	-
Totaux dépenses de fonctionnement		5 123 484	6 561 163	5 465 417	83,30%
TOTAUX TITRE III		15 589 777	17 094 813	15 612 436	91,33%
TITRE IV - INTERVENTIONS PUBLIQUES					
<i>1ère partie - Action économique - Encouragements et interventions</i>					
44-11	SUBVENTIONS DIVERSES	9 006 546	8 511 361	8 435 838	99,11%
TOTAUX TITRE IV		9 006 546	8 511 361	8 435 838	99,11%
TOTAUX DEPENSES ORDINAIRES		24 596 323	25 606 174	24 048 274	93,92%
DEPENSES EN CAPITAL					
TITRE VI - SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDEES PAR L'ETAT					
<i>6ème partie - Equipement culturel et social</i>					
66-01	RECHERCHE EN SOCIO-ECONOMIE (C.P.)	783 000	689 500	651 526	94,49%

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

On relève que le chapitre 31-01, consacré aux rémunérations des personnels titulaires et contractuels, a été quasiment intégralement consommé, alors que le chapitre 31-96, **qui comprend les crédits de vacation, a fait l'objet d'une consommation relativement faible.**

2. L'exécution 2004

La loi de finances initiale pour 2004 avait ouvert 24.688.290 euros. Plusieurs opérations ayant une incidence sur ces crédits sont toutefois intervenues depuis le début de l'année, ainsi que le montre le tableau suivant :

Mouvement de crédits - année 2004

- 1^{er} semestre 2004 -

Nature	Date	Chapitres	Montant (en euros)	Observations
Report de crédits	26/01/2004	34-98	312 644	Report anticipé - JO du 30 janvier 2004 - page 2.183
	23/02/2004	66-01	37 974	Dépenses en Capital - J.O. du 27 février 2004 page 4.018 - crédits mis en réserve -
	18/05/2004	34-98	780 511	Etat H - J.O. du 29 mai 2004 page 9.526- crédits mis en réserve
Fonds de concours	14/04/2004	31-96	12 348	codes 18-2-3-057 et 18-2-3-519 - Arrêté du 6 mai 2004
		34-98	30 578	
Crédits bloqués	23/04/2004	34-98	735 000	Circulaire ministérielle du 23 avril 2004
		44-11	1 445 000	
		66-01 (CP)	50 000	

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

Le tableau suivant retrace l'exécution des crédits au cours du premier semestre 2004. On relève en particulier la faible consommation, à ce stade, des crédits du chapitre 66-01 « recherche en socio-économie », tandis que les crédits de vacation connaissent une consommation tendancielle supérieure à celle de 2003, qui témoigne de la nouvelle politique menée en matière d'effectifs.

Exécution du budget du Plan au cours du premier semestre 2004

(en euros)

CHAPITRES	INTITULE DES IMPUTATIONS	RAPPEL CONSOMMATION 2003	CREDITS VOTES	CREDITS DISPONIBLES au 30/06/04	CREDITS CONSOMMES au 30/06/04	TAUX CONSOMMATION CREDITS DISPONIBLES
DEPENSES ORDINAIRES						
TITRE III - MOYENS DES SERVICES						
<i>1ère partie - Personnel - Rémunérations d'activité</i>						
31-01	PERSONNELS TITULAIRES et CONTRACTUELS - REMUNERATIONS	6 848 039	6 541 971	6 479 839	3 391 112	52,33%
31-02	INDEMNITES ET ALLOCATIONS DIVERSES	907 953	1 106 397	1 089 662	452 632	41,54%
31-96	AUTRES REMUNERATIONS	458 868	847 726	860 074	355 743	41,36%
<i>Totaux 1ère partie</i>		<i>8 214 860</i>	<i>8 496 094</i>	<i>8 429 575</i>	<i>4 199 487</i>	<i>49,82%</i>
<i>3ème partie - Personnel en activité et en retraite - Charges sociales</i>						
33-90	COTISATIONS SOCIALES - PART DE L'ETAT	1 713 501	1 705 341	1 698 219	883 102	52,00%
33-91	PRESTATIONS SOCIALES VERSEES PAR	146 658	192 600	183 445	81 375	44,36%
33-92	PRESTATIONS ET VERSEMENTS	72 000	76 225	76 925	16 345	21,25%
<i>Totaux 3ème partie partie</i>		<i>1 932 159</i>	<i>1 974 166</i>	<i>1 958 589</i>	<i>980 822</i>	<i>50,08%</i>
Totaux dépenses de personnel		10 147 019	10 470 260	10 388 164	5 180 309	49,87%
<i>4ème partie - Matériel et fonctionnement des services</i>						
34-98	MOYENS DE FONCTIONNEMENT DES SERVICES	5 465 417	4 400 892	4 009 114	2 080 584	51,90%
<i>Totaux 4ème partie partie</i>		<i>5 465 417</i>	<i>4 400 892</i>	<i>4 009 114</i>	<i>2 080 584</i>	<i>51,90%</i>
<i>7ème partie - Dépenses diverses</i>						
37-91	REPARATIONS CIVILES ET FRAIS DE JUSTICE	-	2 592	2 592	-	0,00%
<i>Totaux 7ème partie partie</i>		<i>-</i>	<i>2 592</i>	<i>2 592</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
Totaux dépenses de fonctionnement		5 465 417	4 403 484	4 011 706	2 080 584	51,86%
TOTAUX TITRE III		15 612 436	14 873 744	14 399 870	7 260 893	50,42%
TITRE IV - INTERVENTIONS PUBLIQUES						
<i>1ère partie - Action économique - Encouragements et interventions</i>						
44-11	SUBVENTIONS DIVERSES	8 435 838	9 031 546	7 586 546	4 706 723	62,04%
TOTAUX TITRE IV		8 435 838	9 031 546	7 586 546	4 706 723	62,04%
TOTAUX DEPENSES ORDINAIRES		24 048 274	23 905 290	21 986 416	11 967 616	54,43%
DEPENSES EN CAPITAL						
TITRE VI - SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDEES PAR L'ETAT						
<i>6ème partie - Equipement culturel et social</i>						
66-01	RECHERCHE EN SOCIO-ECONOMIE (C.P.)	651 526	783 000	733 000	114 415	15,61%
TOTAUX GENERAUX		24 699 800	24 688 290	22 719 416	12 082 031	53,18%

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

B. LES DÉPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires – 17,83 millions d’euros – constituent 96,49 % des crédits alloués au Plan en 2005.

1. Les crédits du titre III

Les crédits du titre III, qui représentent 79,12 % de l’ensemble de ce budget, **s’élèvent à 14,62 millions d’euros**, en baisse de 1,72 % par rapport à 2004.

Il s’agit, pour l’essentiel, de crédits de rémunérations, de charges sociales et de fonctionnement destinés aux services du Commissariat général du Plan, du Centre d’études prospectives et d’information internationales (CEPII), du Conseil de l’emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) et du Conseil national de l’évaluation (CNE).

La présentation de ces crédits est, en 2005, sensiblement différente de celle de l’année précédente dans la mesure où les crédits relatifs aux dépenses de personnel sont globalisés au sein d’un nouveau chapitre 37-30 « Dépenses de personnel et action sociale »¹. Celui-ci comprend deux articles qui permettent de distinguer les crédits de personnel liés à la recherche (relevant du BCRD, article 20, représentant 13 titulaires et 43 contractuels) de ceux « hors recherche » (article 10, couvrant 67 titulaires et 73 contractuels).

a) Les moyens de fonctionnement

Les moyens de fonctionnement des services, inscrits au chapitre 34-98, s’élèvent à 4.186.700 euros en 2005 contre 4.400.892 euros en 2004, soit une baisse de 4,87 %. Ces crédits recouvrent les crédits de fonctionnement du Commissariat général du Plan, du Conseil national de l’évaluation, du CEPII et du CERC, ainsi que les crédits dévolus à l’évaluation des politiques publiques et à l’évaluation des contrats de plan Etat-régions (CPER).

Cette diminution globale masque des évolutions en sens contraires :

- une hausse de 15,1 % des crédits du Commissariat général du Plan, qui s’établissent en 2005 à 1.714.686 euros (+ 225.000 euros) : cette augmentation résulte en partie d’un **changement de nomenclature** (transfert

● _____
¹ Ces crédits étaient auparavant inscrits aux chapitres 31-01, 31-02, 31-96, 33-90, 33-91 et 33-92, qui disparaissent.

interne des crédits du CNE, soit 27.517 euros en 2004, sur l'article consacré au Commissariat général du Plan), mais elle tient pour l'essentiel à des **moyens nouveaux accordés au Plan** : 98.742 euros pour des crédits d'études et 98.741 euros pour des dépenses informatiques, liées au développement de projets nouveaux ou en cours de généralisation et à l'extension d'applications existantes ;

- **une diminution de presque moitié des crédits dévolus à l'évaluation des politiques publiques**, qui s'élèvent à 300.000 euros, contre 598.766 euros en 2004 ;

- **une diminution de 12,37 % des crédits consacrés à l'évaluation des CPER**, qui s'élèvent à 800.000 euros en 2005.

Les crédits consacrés à la recherche en socio-économie (94.303 euros), au CEPII (1.026.589 euros) et au CERC (251.122 euros) restent stables.

b) Les dépenses de personnel et d'action sociale

(1) Des crédits en baisse de 0,39 %

Les crédits relatifs aux dépenses de personnel, désormais globalisés au sein d'un nouveau chapitre 37-30 « Dépenses de personnel et action sociale », enregistrent une **baisse de 0,39 %**, pour s'établir à 10.429.038 euros en 2005.

Les mesures acquises (revalorisation du point fonction publique et ajustement des crédits nécessaires à la prise en charge domicile-travail) se traduisent par des dépenses supplémentaires de 35.224 euros.

Les mesures nouvelles contribuent en revanche à une diminution de 76.446 euros des crédits de personnel, résultant :

- d'une majoration des crédits de 147.906 euros, destinée à tenir compte de la situation réelle des personnels ;

- de la suppression de quatre emplois, engendrant des économies de 140.000 euros ;

- de transferts entre sections budgétaires, à hauteur de - 84.352 euros :
- 22.352 euros correspondant au transfert aux caisses d'allocation familiales du service des prestations familiales à compter du 1^{er} janvier 2005 ;
- 62.000 euros correspondant au transfert de deux emplois et des crédits correspondants au profit de l'Agence pour le développement de l'administration électronique.

(2) Des effectifs en diminution mais un recours accru aux vacances

Les effectifs du Commissariat général du Plan, hors organismes subventionnés mais y compris le CEPII, le CNE et le CERC, devraient diminuer à hauteur de six emplois, pour s'établir en 2005 à **196 personnes en 2004**, dont 80 titulaires (- 3) et 116 contractuels (- 3). Toutefois, seuls quatre emplois sont supprimés, les deux autres étant désormais inscrits sur le fascicule « Services du Premier ministre. I. Services généraux ».

Signalons que, au 1^{er} septembre 2004, le Commissariat général du Plan bénéficiait de 22 détachements, dont 2 au titre du CEPII et 5 au titre du CERC, ainsi que de 15 mises à disposition, 12 gratuites et 3 remboursables. A contrario, le Plan met, à cette date, 5 personnes à disposition d'autres administrations. Les modalités de remboursement de ces effectifs sont les suivantes : pour les agents dont les emplois sont inscrits au budget du Plan (administrateur et attaché de l'INSEE), le remboursement s'effectue par voie d'arrêté de transfert (emplois et crédits) ; pour les autres agents, le remboursement s'effectue sur la base d'une convention de mise à disposition et d'une facturation, par voie d'ordonnance directe.

Le tableau retrace, par nature, l'évolution des effectifs du Commissariat général du Plan depuis 1999 :

Evolution des effectifs du Commissariat général du Plan depuis 1999

	1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	T i t u l a i r e s	C o n t r a c t u e l s												
Services														
Commissariat Général du Plan (C.G.P.)	78	60	78	58	78	58	74	61	70	64	70	61	67	59
Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (C.E.R.C.) (ex C.S.E.R.C.)	5	7	5	7	2	9	2	9	"	11	"	11	"	11
Recherche en socio-économie	"	10	"	10	"	10	"	10	"	10	"	10	"	10
Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (C.E.P.I.I.)	13	33	13	33	13	33	13	33	13	33	13	33	13	33
Conseil National de l'Evaluation (C.N.E.) (ex C.S.E.)	"	4	"	4	"	4	"	4	"	4	"	4	"	3
Totaux par nature d'emplois	96	114	96	112	93	114	89	117	83	122	83	119	80	116
Totaux annuels	210		208		207		206		205		202		196	

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

On remarquera que le CEPII et le CERC représentent 29 % des effectifs inscrits au budget du Plan en 2005.

Le Plan a ainsi perdu 14 emplois au total depuis 1999. Cette évolution s'est faite au détriment des titulaires (- 16), tandis que le nombre de contractuels, même s'il a connu des fluctuations, reste supérieur à celui de 1999. Les contractuels représenteront 59,2 % des effectifs du Commissariat général du Plan en 2005.

Il faut souligner que cette diminution reflète la nouvelle stratégie appliquée depuis 2003 en matière d'effectifs. En effet, dans le cadre de la nouvelle organisation du Plan, **une politique de recours accru à des collaborateurs extérieurs a été mise en œuvre à compter de l'année 2003 et sera poursuivie en 2005.** Elle se traduit, selon les termes du Plan, « par la participation active et intermittente de personnalités disposant d'une expertise utile aux travaux des divers groupes de projets nouvellement créés ». Cette politique de recours à des personnalités extérieures, rémunérées sur des **crédits de vacation**¹, doit permettre au Plan de maintenir un haut niveau d'expertise dans un contexte marqué par la diminution des effectifs budgétaires. En 2005, selon le Plan, « le quasi maintien de la masse salariale à son niveau de 2004 devrait ainsi compenser les 6 emplois budgétaires appelés à disparaître ».

c) Les crédits relatifs aux réparations civiles et au frais de justice

Les crédits relatifs aux réparations civiles et aux frais de justice s'élèvent en 2005 à 2.592 euros, soit la même somme qu'en 2003 et 2004. Ces crédits n'ont pas été utilisés en 2003, ni au cours de la première moitié de l'année 2004.

2. Les crédits du titre IV

Les crédits du titre IV connaissent une **baisse significative** en 2005 puisqu'ils s'élèvent à **3,2 millions d'euros**, contre plus de 9 millions en 2004 (**- 64,46 %**).

● _____
¹ Le chapitre 31-96 était doté de 847.726 euros en 2004.

Le tableau suivant retrace l'utilisation des crédits inscrits au titre IV en 2003 et 2004 :

Utilisation des crédits du chapitre 44-11 en 2003 et 2004

(en milliers d'euros)

		ORGANISMES					
		CREDOC	CEPREMAP	OFCE	IRES	SYNDICATS	INFORMATION ECONOMIQUE
		article 40	article 50	articles 31 et 32	articles 21 et 22	article 60	
2 0 0 3	LFI	868	1 193	3 476	3 330	0,127	0,012
	DOTATION en fin de gestion	794	1 091	3 330	3 046	0,239	0,012
	DEPENSES ORDONNANCEES	794	1 091	3 330	3 046	0,175	-
2 0 0 4	LFI	868	1 193	3 491	3 340	0,127	0,012
	DOTATION AU 30 JUIN en tenant compte des crédits gelés	729	1 002	2 933	2 806	0,106	0,011
	DEPENSES ORDONNANCEES au 30 juin	694	596	1 746	1 670	-	-

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

La diminution très forte des crédits demandés pour 2005 résulte du détachement du Commissariat général du Plan de trois organismes qu'il subventionnait précédemment et dont les crédits étaient inscrits au chapitre 44-11 « Subventions diverses » : le Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification (CEPREMAP), le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) et l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE). Les crédits correspondants font, ainsi qu'on l'a noté précédemment, l'objet de **transferts entre sections budgétaires**. Ainsi **l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES)**, dont la fonction est de répondre aux besoins exprimés par les organisations syndicales représentatives dans le domaine de la recherche économique et sociale, sera-t-il le **seul organisme subventionné par le Plan à l'avenir**.

L'Institut de recherches économiques et sociales (IRES)

L'IRES est un institut de recherches « au service des organisations syndicales représentatives des salariés ». Il devrait disposer au 31 décembre 2004 d'un effectif de 33 personnes, dont 13 mises à disposition.

Dans le cadre de son programme scientifique à moyen terme couvrant la période 2000-2004, l'IRES a mis en place quatre groupes de travail permanents (emploi ; revenu salarial ; relations professionnelles ; travail) et quatre programmes transversaux (mondialisation financière et gestion du rapport salarial en France ; temps de travail ; restructurations ; actualité internationale des problèmes du travail).

Le second semestre de l'année 2004 devrait voir l'élaboration d'un programme scientifique à moyen terme couvrant la période 2005-2009, qui devrait être soumis au conseil d'administration de l'IRES au début de l'année 2005.

Il faut noter que la diminution de 240.000 euros de la subvention accordée à l'IRES en 2005 s'explique par la non-reconduction de la dotation inscrite au budget 2004 à titre non renouvelable.

Par ailleurs, d'autres crédits de subventions sont inscrits à l'article 60 « Autres subventions » du chapitre 44-11 précité, pour un montant de 108.952 euros (- 21,6 %). Cet article comprend notamment l'aide destinée à la participation des syndicats de salariés aux travaux de planification.

C. LES DÉPENSES EN CAPITAL

Les seules dépenses en capital inscrites au budget du Plan sont les crédits du titre VI, qui se répartissent en crédits de paiement d'un montant de 649.000 euros et en autorisations de programme d'un montant équivalent. Ces crédits sont destinés à la recherche en socio-économie.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a réduit de 800.000 euros les crédits inscrits sur l'article 70 «évaluation des contrats de plan Etat-régions» du chapitre 34-98 «moyens de fonctionnement des services» du budget des Services du Premier ministre. IV. Plan.

Ces crédits sont transférés sur l'article 20 (dépenses de fonctionnement des préfectures globalisées) du chapitre 37-30 du budget de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible, les crédits du titre IV du budget des Services du Premier ministre. IV. Plan, d'un montant de 200.000 euros sur l'article 21 « Subvention à l'Institut de recherches économiques et sociales (I.R.E.S) » du chapitre 44-11 « subventions diverses ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 27 octobre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a procédé à l'examen des crédits des services du Premier ministre : IV. Plan, sur le rapport de Mme Nicole Bricq, rapporteur spécial.

A titre liminaire, **Mme Nicole Bricq, rapporteur spécial**, a relevé que, conformément à la lettre de mission du Premier ministre en date du 16 avril 2003, le commissariat général du Plan poursuivait sa mutation, sans avoir pour autant stabilisé ni ses missions, ni son périmètre d'action.

Elle a, ensuite, fait part de deux constats.

D'une part, elle a indiqué que les crédits inscrits au fascicule « Plan » pour 2005 s'élevaient à 18,48 millions d'euros, après 24,69 millions d'euros en 2004, soit une diminution apparente très importante de 25,16 %. Elle a toutefois précisé que cette diminution des crédits devait être relativisée dans la mesure où elle résultait pour une très large part d'un changement de périmètre, le Plan ne subventionnant désormais plus trois organismes qui lui étaient auparavant rattachés : le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et le Centre d'études prospectives d'économie mathématique (CEPREMAP).

Elle a ainsi observé qu'à périmètre constant, la diminution des crédits n'était plus que de 2,33 % et qu'il convenait, en outre, de souligner qu'elle résultait pour partie de la non-reconduction de la dotation inscrite au budget 2004 à titre non renouvelable au profit de l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES), seul organisme désormais subventionné par le Plan.

D'autre part, **Mme Nicole Bricq, rapporteur spécial**, a indiqué que le taux de consommation des crédits du Plan était en augmentation en 2003 par rapport à 2002, puisqu'il s'établissait à 93,93 %, contre 77,46 % en 2002. Elle a noté que les crédits de vacation avaient connu au cours du premier semestre 2004 une consommation tendancielle supérieure à la consommation constatée en 2003, ce qui reflétait l'évolution de la stratégie du Plan en matière d'effectifs.

Elle a relevé que M. Alain Etchegoyen, commissaire au Plan, lui avait fait part, lors de son audition, de sa volonté de renforcer le service économique, financier et international du Plan et notamment d'approfondir le sujet essentiel de la croissance. Elle a noté que le Plan dressait un bilan plutôt

positif de sa réorganisation, dont l'élément le plus marquant était la création d'une trentaine de groupes de projets qui présentaient la caractéristique d'être « périssables ».

Mme Nicole Bricq, rapporteur spécial, a ensuite observé que le projet de budget du Plan pour 2005 soulevait deux interrogations.

D'une part, elle a relevé que le Plan avait désormais abandonné la mission d'évaluation des politiques publiques, mais que le projet de budget pour 2005 n'en tenait que partiellement compte, puisque des crédits étaient maintenus, à ce titre, à hauteur de 300.000 euros, soit environ la moitié moins de ceux inscrits en 2004.

Elle a souligné que cette situation amenait deux questions. Elle a ainsi estimé que l'on était conduit à s'interroger sur le sens du maintien de ces crédits sur le budget du Plan et a précisé que ceux-ci n'avaient pas vocation à être utilisés par le Plan, car ils constituaient en quelque sorte une « réserve » qui pourrait, le cas échéant, être utile à une future structure en charge de l'évaluation des politiques publiques, qui restait néanmoins à définir.

Elle s'est, d'autre part, interrogée sur le « lieu » de l'évaluation des politiques publiques. Elle a rappelé l'analyse de la Cour des comptes, selon laquelle l'idée était « de s'appuyer sur les moyens d'étude et d'expertise qui existent actuellement et qui pourraient être mutualisés dans le cadre d'un réseau interministériel d'études et d'évaluation ».

Elle a souligné que l'évaluation des politiques publiques était essentielle et que le Parlement, dont les pouvoirs de contrôle étaient renforcés par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), aurait un rôle essentiel à jouer en matière d'évaluation et de contrôle.

Elle a également relevé que la situation de l'évaluation des contrats de plan Etat-régions n'était pas non plus clarifiée, puisque le Plan soulignait le caractère résiduel de cette mission, alors que des crédits étaient toujours inscrits à ce titre en 2005, pour un montant de 800.000 euros.

Compte tenu des nouvelles orientations du Plan, elle a estimé qu'on pouvait se demander si ces crédits devaient être conservés au Plan ou s'ils devaient être transférés à un autre organisme, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) pouvant, par exemple, en être réceptrice. Elle a observé, à cet égard, que la DATAR conservait, de son côté, une cellule prospective et que la mutation interne engagée au Commissariat général du Plan n'avait pas, pour le moment, débouché sur une réorganisation des liens et des compétences des différents organismes intervenant dans le domaine de l'évaluation et de la prospective, qui permettrait pourtant une rationalisation des moyens sans doute plus efficace.

Mme Nicole Bricq, rapporteur spécial, a ensuite fait part des interrogations suscitées par la nouvelle nomenclature budgétaire présentée dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF.

Après avoir rappelé la maquette initiale présentée par le gouvernement le 21 janvier 2004, elle a indiqué que, dans le cadre de la nouvelle structuration budgétaire présentée le 16 juin 2004, le Plan constituait une action, intitulée « Prospective », figurant au sein du programme « Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective » de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

Elle a estimé qu'on pouvait s'interroger sur le choix opéré de ne pas placer au sein de la même action « Prospective » les crédits du Commissariat général du Plan, du Conseil d'orientation des retraites (COR) et du Conseil d'analyse économique (CAE), contrairement à ce qui était envisagé dans la première maquette présentée le 21 janvier 2004. Elle a rappelé qu'une telle évolution n'avait pas été proposée par le Parlement et notamment par la commission des finances du Sénat dans son rapport d'information ad hoc. Elle a observé, en outre, que ces trois instances, qui effectuaient des travaux de prospective, ne figuraient plus au sein du même programme, le CAE et le COR étant rattachés au programme « Coordination du travail gouvernemental », tandis que l'action « Prospective » était rattachée au programme « Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective », ce qui justifiait quelque clarification, alors que le commissaire au Plan lui avait indiqué avoir été mis devant le « fait accompli ».

Mme Nicole Bricq, rapporteur spécial, a par ailleurs précisé que, dans l'état actuel des réflexions, il n'était pas prévu d'indicateurs de performance spécifiques à cette action « Prospective », qui devrait correspondre à un budget opérationnel de programme (BOP). Tout en soulignant la difficulté de bâtir de tels indicateurs dans le cas de la prospective, elle a considéré qu'il était essentiel qu'un indicateur de performance fût défini à l'avenir.

En conclusion, **Mme Nicole Bricq, rapporteur spécial**, a observé que le Plan « cherchait encore sa voie » et a estimé qu'il convenait de faire crédit à sa réforme pendant encore un an, dans la mesure où il était aujourd'hui trop tôt pour en dresser le bilan.

M. Jean Arthuis, président, a remercié Mme Nicole Bricq d'avoir fait part à la commission de ses interrogations concernant le devenir du Plan. Il a estimé que les difficultés rencontrées avec la mise en œuvre de la LOLF étaient révélatrices de l'instabilité du rôle de cette structure.

Il s'est demandé si les travaux du Plan participaient tous réellement à la réforme de l'Etat, puis il a indiqué qu'il ne voyait pas d'inconvénient à ce que le rapporteur spécial proposât des indicateurs pour le Plan.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Michel Moreigne a souhaité obtenir des précisions sur les indicateurs de performance qui le plongeaient dans une « certaine perplexité ».

M. Maurice Blin, après avoir fait part de son grand intérêt pour la présentation ainsi faite d'un sujet complexe, s'est demandé si le Plan était réellement armé pour mener l'évaluation des politiques publiques.

M. Aymeri de Montesquiou a remarqué que « l'ardente obligation » que constituait la planification s'était beaucoup amoindrie, ce que reflétait la notion de prospective. Il s'est interrogé sur l'avenir des organismes d'évaluation des politiques publiques et de leurs relations avec le travail du Parlement, dans la mesure où la LOLF renforçait singulièrement sa mission de contrôle et d'évaluation.

Après avoir salué le travail du rapporteur spécial, **M. François Marc** a analysé l'évolution du rôle du Plan, passé de la planification à la prospective de « l'Etat stratège ». Il a estimé que le gouvernement devait annoncer des objectifs clairs et s'y tenir et s'est interrogé sur la mise en œuvre des résultats de la prospective.

M. Roger Besse a souhaité obtenir des précisions sur la fonction de prospective de la DATAR.

En réponse aux différents intervenants, **Mme Nicole Bricq, rapporteur spécial**, a noté que le commissaire au Plan lui avait indiqué que, si les périmètres d'action du Plan du COR et du CAE n'étaient pas formellement strictement séparés, il veillait à ce que les travaux menés par le Plan ne recoupassent pas les travaux d'autres instances.

S'agissant des indicateurs, elle a relevé que le commissaire au Plan, lors de son audition, lui avait expliqué que le bon indicateur était celui qu'il ne pouvait pas maîtriser, et que, à cet égard, le taux de sortie des personnels du Plan pourrait être pertinent, alors que la rotation des personnels était, ces dernières années, très faible. Elle a estimé qu'il était nécessaire de parvenir à définir des indicateurs de performance.

Après avoir rappelé que le Plan avait reçu des commandes de la part de certains ministères, elle s'est demandée si le Plan constituait un « agitateur d'idées » ou un « bouillon de culture ». Elle a estimé que, si tel était le cas, son action ne ressortissait pas à la prospective de l'Etat-stratège.

Elle a déclaré partager le point de vue de **M. Aymeri de Montesquiou** sur la LOLF, qui constituait, selon elle, un outil essentiel d'évaluation et d'anticipation.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits des services du Premier ministre : IV. Plan, pour 2005.

Réunie à nouveau le jeudi 25 novembre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.